

**Jahresabschluss
auf den 31. Dezember 2024**

der

**Stiftung Marktwirtschaft
Berlin**

PUBLIKATIONEN 2024

Studien des Kronberger Kreises

- Mai 2024 „Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“
(Kronberger Kreis-Studie Nr. 73)

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik

- Januar 2024 „Ehrbarer Staat? Fokus Migration – Zur fiskalischen Bilanz der Zuwanderung (Nr. 173)
- April 2024 „Vermögensaufbau für breite Schichten“ (Nr. 174)
- April 2024 „Was kostet der Sozialstaat? Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktag als anschaulicher Indikator“ (Nr. 175)
- September 2024 „Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Das Rentenpaket II“ (Nr. 176)
- September 2024 „Strategien gegen Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit“ (Nr. 177)
- Oktober 2024 „Deutschlands Energiewende- und Klimapolitik auf dem Prüfstand“ (Nr. 178)

Auf dem Punkt

- September 2024 „Abstieg? Deutschland verliert an Boden“ (Nr. 4).

Kurzinformationen

- Januar 2024 Niedrigere Lohnnebenkosten durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer? Eine nur vordergründig charmante Idee
- April 2024 Der Staat als Unternehmer – eine teure Illusion
- Juni 2024 Europas Sehnsucht nach EU-Schulden
- Juni 2024 15 Jahre Schuldenbremse
- Dezember 2024 Deutschland in der Subventionsfalle?

Tagungsberichte

- März 2024 „Sanierungsfall Deutschland? Für eine Infrastrukturwende“, Bericht über die Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 19. März 2024 in Berlin.
- Juni 2024 „Gesundheitspolitik im Stress-Test – die Herausforderungen werden größer“, Bericht über die Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 4. Juni 2024 in Berlin.
- September 2024 „Top oder Flop? Deutschland ein Jahr vor der Bundestagswahl“, Bericht über die Tagung am 06. November 2024 aus Gut Kaden

November 2024 „Mehr Realismus in der Rentenpolitik – Reformoptionen in einer alternden Gesellschaft“, Bericht über die Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 12. November 2024 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.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) steht zu Recht in der Kritik. Mit dem technologischen Fortschritt und einem vielfältigen Medienangebot aus öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern, dem Internet, diversen Streaming-Diensten und sozialen Medien haben die Rezipienten ihr Nutzungsverhalten stark verändert. Zudem schwindet die normative Rechtfertigung und gesellschaftliche Akzeptanz des ÖRR, der für kostenintensive Ausgaben sowie eine zu unausgewogene und zuweilen verzerrte Berichterstattung kritisiert wird.

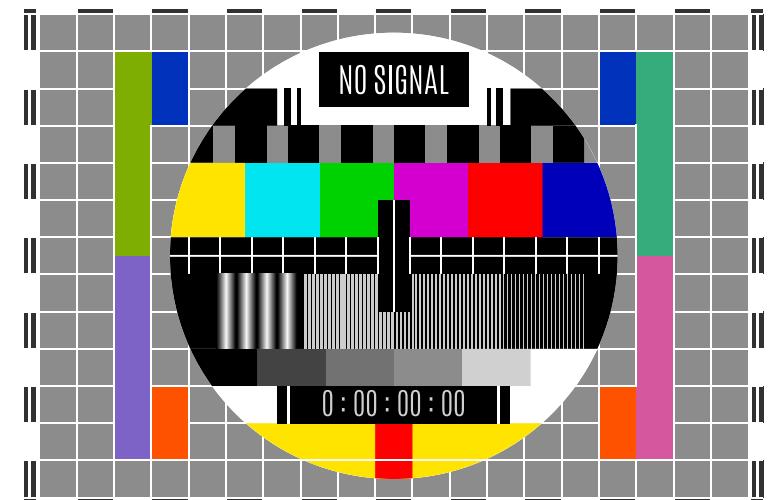
Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, zeigt auf, dass es einer grundlegenden Reform des ÖRR bedarf, damit dieser seinen Auftrag adäquat erfüllen kann. Auf Basis einer Analyse der Reformen im Rahmen des 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrags entwickelt der Kronberger Kreis acht konkrete Reformschritte zur Stärkung der Governance des ÖRR. Eine Umsetzung dieser Reformempfehlungen würde dazu beitragen, einen möglichst hohen gesellschaftlichen Mehrwert durch den ÖRR und das zur Verfügung stehende Beitragsaufkommen zu generieren. Dadurch ließen sich nicht nur die Kosten des ÖRR senken, sondern auch seine Akzeptanz in der Bevölkerung stärken – und damit die Integrationsfunktion, die der ÖRR erfüllen soll.

„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 3-89015-136-1



Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks



Kronberger Kreis

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

Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

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.

© 2024

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

ISBN: 3-89015-136-1

Executive Summary	5
1 Einleitung	11
2 Technologischer Wandel und Änderungen im Mediennutzungsverhalten als Treiber für notwendige Reformen	17
3 Aktuelle Reformen im System des ÖRR	23
4 Überlegungen zur effektiven Governance des ÖRR	41
5 Vorschläge zur Stärkung der Governance aus der wissenschaftlichen Literatur	49
6 Empfehlungen zur Stärkung der Governance des ÖRR	55
Literaturverzeichnis	58

Titelbild: Buch&Bee – Adobe Stock.

Executive Summary

Selten hat Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR) den Reformdruck so sehr erhöht, wie es derzeit der Fall ist. Dies zeigt sich daran, dass die Intendantinnen und Intendanten der ARD-Rundfunkanstalten im Juni 2023 erste Grundsatzentscheidungen zum Umbau der ARD bekanntgaben und ein von der Rundfunkkommission der Länder eingesetzter Zukunftsrat im Januar 2024 einen Bericht vorlegte, der sowohl Reformen im System als auch Reformen des Systems anmahnte. Auf der Grundlage dieses Berichts einigten sich die Rundfunkkommission der Länder auf strukturelle und organisatorische Eingriffe mit dem Ziel, eine langfristige Perspektive für den ÖRR zu entwickeln und seine gesellschaftliche Akzeptanz zu erhöhen.

Öffentlich wird bereits seit langer Zeit über den Auftrag des ÖRR diskutiert. Insbesondere werden kostenintensive Ausgaben für Sportsendungen und Unterhaltungsprogramme kritisiert, da diese den eigentlichen Schwerpunkt von Nachrichten, Politiksendungen, Bildung, Kultur und Wissenschaft zu überlagern drohen würden. Die Qualität und Ausgewogenheit des ÖRR werden mit Verweis auf mangelnde Transparenz, systematisch verzerrte oder nicht korrekte Berichterstattung bemängelt. Des Weiteren steht die Höhe des Rundfunkbeitrags immer wieder in der Kritik. Bis zum Herbst 2024 soll der Entwurf eines weiteren Reformmedienstaatsvertrags für den ÖRR vorliegen. Sechs Bundesländer haben jedoch bereits angekündigt, einer Erhöhung des Rundfunkbeitrags nicht zuzustimmen, solange der ÖRR vorab keine eigenen Spartenstrengungen unternehme.

Auf Basis der aktuellen Debatte analysiert der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, wie die Ziele der Rundfunkkommission möglichst effizient erreicht und damit der durch den Medienstaatsvertrag präzisierte Auftrag des ÖRR adäquat erfüllt werden kann. Auf Basis der Darstellung der Reformen des 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrags entwickelt der Kronberger Kreis eigene Empfehlungen für eine verbesserte Governance des ÖRR in Deutschland. Eine Umsetzung dieser Reformempfehlungen würde dazu beitragen, einen möglichst hohen gesellschaftlichen Mehrwert durch den ÖRR und das zur Verfügung stehende Beitragsaufkommen zu generieren.

Mit dem technologischen Fortschritt und dem heutzutage vielfältigen Medienangebot, das sich nicht nur über private Rundfunksender, sondern vor allem über das Internet, diverse Streaming-Dienste und soziale Medien erstreckt, hat sich die normative Rechtfertigung für ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem fundamental verändert. Von einer Verkürzung der Meinungsvielfalt aufgrund knapper Sendeplätze kann im 21. Jahrhundert nicht mehr ausgegangen werden. Stattdessen sind Aufmerksamkeit und Verarbeitungsfähigkeit der Rezipienten zu knappen Ressourcen geworden, um die immer stärker konkurriert wird. Insbesondere jüngere Generationen sehen durchschnittlich immer weniger Minuten am Tag fern und stattdessen immer mehr Videos im Internet. Zudem haben ARD und ZDF einen deutlich geringeren Zuschauermarktanteil im Osten Deutschlands als im Westen. Daher reicht ein einfaches Angebot von journalistisch hochwertigen und faktenbasierten Inhalten nicht mehr aus, um effektiv zur Information und Meinungsbildung beizutragen.

Die Länder haben sich mit dem 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag auf den Weg begeben, mit grundlegenden medienpolitischen Entscheidungen notwendige Reformen im System des ÖRR anzustoßen. Zunächst wurde der Auftrag des ÖRR dahingehend neu formuliert, dass sich Unterhaltungsangebote im Gegensatz zu Kultur, Bildung, Information und Beratung einem besonderen Begründungserfordernis stellen müssen, um sich als ÖRR stärker von privaten Rundfunksendern abgrenzen zu können und dem gesellschaftlichen Auftrag zu Meinungs- und Themenvielfalt Sorge zu tragen.

Dies darf allerdings nicht dahingehend missverstanden werden, dass der ÖRR ausschließlich oder auch nur primär die im privaten medialen Angebot verbleibenden Leerstellen abzudecken hat. Auch die Vielfaltsverpflichtung ist vielmehr im Sinne des besonderen öffentlich-rechtlichen Profils zu verstehen, das sich vor allem durch Qualität, Innovation, Differenzierung, eigene Impulse und vielfältige Perspektiven auszeichnet. Gleichwohl ist der Auftrag des ÖRR nicht als ein Auftrag zur Maximierung der Themenvielfalt zu verstehen, sondern eher als ein Auftrag, relevante Themen so aufzuarbeiten und zu präsentieren, dass ein öffentlich-rechtlicher Mehrwert gewährleistet ist. Ein Leistungsangebot aus authentischen, sorgfältig recherchierten und faktenbasierten Informationen soll ein Gegengewicht zu den Monopolisierungstendenzen in der Plattformökonomie, nicht professionell-journalistischen Inhalteanbietern sowie werbebasierten Geschäftsmodellen mit massenattraktiven Programmen schaffen. Bezugspunkt bleiben die sozialen, kulturellen und politischen Bedürfnisse der demokratischen Gesellschaft. Deswegen sind beispielsweise

die sehr hohen Ausgaben für Sportberichterstattung und insbesondere die Rechte zur Ausstrahlung des Profifußballs kritisch zu sehen.

In einer noch ausstehenden Phase sollen anschließend an den 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag mögliche Reformen in der Rundfunkfinanzierung erörtert werden. Hierzu wird unter anderem die Frage der künftigen Zusammenarbeit von ARD und ZDF zählen. Obwohl der Vorschlag der Zusammenlegung innerhalb des ÖRR auf scharfe Kritik gestoßen ist, besteht Einigkeit darüber, dass der ÖRR transparenter, effizienter und sparsamer wirtschaften soll. Die Beseitigung von Doppelstrukturen, eine Verpflichtung zu verstärkter Kooperation und eine Verschlankung der Anstalten stehen auf der Agenda. Kompetenzen sollten gebündelt und die Anzahl der Arbeitsebenen und Abteilungen reduziert werden. All dies könnte in einem 5. Medienänderungsstaatsvertrag festgehalten werden, für den ein Sondergutachten der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) als Grundlage dienen soll.

Zur effizienten Erreichung der vorgegebenen Ziele und der Erfüllung des neu definierten Auftrags schlägt der Kronberger Kreis folgende Reformschritte zur Stärkung der Governance des ÖRR vor:

1. Es sollte erwogen werden, einen Deckel oder eine Obergrenze beim Anteil der Rezipienten einzuführen. Dehnt sich der ÖRR zu sehr aus, droht das Gleichgewicht zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten in Gefahr zu geraten und damit die gegenseitige Korrekturfunktion zu entfallen, so wie sie heute in der dualen Medienordnung angelegt ist. Bei Überschreiten der festgelegten Schwelle wäre der ÖRR verpflichtet, massentaugliche Angebote, die am Rande des öffentlich-rechtlichen Auftrags liegen, seltener anzubieten.
2. Es sollten restiktive monetäre Obergrenzen für den Erwerb von Sportrechten eingeführt werden. Sportrechte sind insbesondere deshalb so teuer, weil es eine intensive Konkurrenz zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern um diese Rechte gibt. Diese intensive Konkurrenz wiederum impliziert, dass weite Teile des Angebots an Sportsendungen von privaten Anbietern erbracht würden. Eine Notwendigkeit, diese Angebote öffentlich-rechtlich zu erbringen, besteht somit nicht.

3. Der ÖRR sollte vollständig werbefrei sein. Nettowerbe- und Sponsoringumsätze machen ohnehin nur einen kleinen Teil von etwa sechs Prozent der Einnahmen des ÖRR aus, können aber – zumindest theoretisch – zu einer Verzerrung bei Themenauswahl und Berichterstattung führen. Um den Anschein gar nicht erst entstehen zu lassen, wäre ein vollständig werbefreies Angebot im ÖRR vorzugswürdig.
4. Es ist zu erwägen, einen Teil des Aufkommens aus dem Rundfunkbeitrag wettbewerblich zu vergeben. Die Idee besteht darin, dass z.B. fünf oder zehn Prozent des Aufkommens nicht automatisch dem ÖRR zukommen, sondern in einen Innovationsfonds fließen. Um die Mittel aus diesem Fonds könnten sich private und öffentlich-rechtliche Anbieter von Medieninhalten mit Konzepten bewerben. Über die Vergabe der Mittel könnte eine – möglichst unabhängige – politikferne Vergabekommission anhand vorab definierter Kriterien entscheiden, in Anlehnung etwa an Vergabemechanismen bei der Filmförderung. Zudem sollte das Programm einer regelmäßigen Evaluation unterzogen werden.
5. Für die außertariflichen Gehälter im ÖRR sollten Vorgaben gemacht werden. Diese sollten ein Besserstellungsverbot beinhalten, um eine Selbstbedienungsmentalität zu verhindern, welche die Akzeptanz des ÖRR in der Bevölkerung letztlich gefährdet.
6. Die Aufsichtsgremien im ÖRR sollten so strukturiert werden, dass klarere Verantwortlichkeiten geschaffen werden. Dafür erscheint eine drastische Verkleinerung der Aufsichtsgremien notwendig. Zugleich sollte die Aufsicht über die Auftragserfüllung von der Aufsicht über finanzielle Aspekte für eine sparsame Verwendung der Ressourcen getrennt werden, etwa indem verschiedene Ausschüsse eingerichtet werden.
7. Die Aufsichtsgremien sollten räumlich von den öffentlich-rechtlichen Anstalten getrennt werden und eigenes Personal beschäftigen, das ebenfalls räumlich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ÖRR getrennt ist. Nur so lässt sich eine unabhängige und effektive Aufsicht gewährleisten.
8. Der ÖRR sollte in regelmäßigen Abständen extern evaluiert werden, insbesondere im Hinblick auf die Auftragserfüllung. Regelmäßige, wissenschaftlich gestützte Evaluationen durch unabhängige Expertengremien, so wie sie im Bereich der Wissenschaft etwa bei Forschungsinstituten

erfolgen, erscheinen ebenso in Bezug auf die externe Governance ratsam. Selbst wenn eine solche Begutachtung keine direkten Folgen für die Sender haben, erhöhen sie die Transparenz und sorgen für eine gewisse Disziplinierung. Die Evaluierenden sollten dabei weder vom ÖRR selbst noch von der Politik bestellt werden. Möglich wäre, dass entweder die KEF oder die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) diese Gruppe ernennt.

Durch ein solches Reformpaket ließen sich nicht nur die Kosten des ÖRR senken, sondern auch seine Akzeptanz in der Bevölkerung stärken – und damit die Integrationsfunktion, die der ÖRR erfüllen soll.

1 Einleitung

1. Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR) und Forderungen nach Reformen bis hin zu seiner vollständigen Abschaffung sind keineswegs neu. Selten zuvor waren allerdings der Reformdruck und der Wille zu Reformen so stark wie jetzt. Am 22. Juni 2023 haben die Intendantinnen und Intendanten der ARD-Rundfunkanstalten erste Grundsatzentscheidungen zum Umbau der ARD bekannt gegeben.¹ Im Januar 2024 hat der knapp ein Jahr zuvor von der Rundfunkkommission der Länder eingesetzte achtköpfige Zukunftsrat einen Bericht vorgelegt (Zukunftsrat, 2024) mit dem Ziel, eine "langfristige Perspektive für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Akzeptanz" zu entwickeln. Erforderlich seien „nicht bloß Veränderungen im System, sondern Umbauten des Systems“, so der Zukunftsrat (2024, S. 5). Dementsprechend schlägt das Expertengremium „umfassende Reformen“ des ÖRR vor. Der Bericht unterbreitet Empfehlungen, wie der ÖRR strukturell und organisatorisch aufzustellen ist, um besser auf die sich verändernde Mediennutzung sowie auf die Veränderungen im globalisierten und digitalen Medienmarkt zu reagieren. Des Weiteren hat der Zukunftsrat grundsätzliche Richtwerte und Mechanismen für Aufsichts- und Kontrollstrukturen erarbeitet, die zu einer Stabilisierung der Ausgaben von ARD, ZDF und Deutschlandradio beitragen sollen.²
2. Auf der Grundlage dieses Berichts hat sich die Rundfunkkommission der Länder auf einer Klausurtagung am 25./26. Januar 2024 auf grobe Eckpunkte zur Reform des ÖRR geeinigt. Bis zum Herbst dieses Jahres soll der Entwurf eines weiteren Reformmedienstaatsvertrags für den ÖRR vorliegen. Sechs Bundesländer haben angekündigt, einer Erhöhung des Rundfunkbeitrag zuvor nicht zuzustimmen – ungeachtet der mittlerweile vorliegenden Empfehlung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF).³ Die Akzeptanz des ÖRR sei nur zu sichern, wenn dieser vorab eigene Sparanstrengungen unternehme.

1 Siehe <https://www.ard.de/die-ard/06-22-ARD-stellt-Weichen-fuer-den-Reformweg-jetzt-wird-es-konkret-100/>.

2 Vgl. Beschluss der Rundfunkkommission vom 8.3.2023 zur Einsetzung des Zukunftsrates, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rip.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/2023-03-08_BEschluss_RFK_TOP_1_Reform_OERR_Zukunftsra.pdf.

3 Siehe KEF, 24. Bericht, Februar 2024, https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/24._KEF-Bericht.pdf.

3. Die vorliegende Studie greift die aktuelle Debatte auf und entwickelt vor diesem Hintergrund Empfehlungen für eine verbesserte Governance des ÖRR in Deutschland. Unser Fokus liegt dabei nicht auf der durchaus berechtigten Aufgabenkritik⁴, sondern auf den Mechanismen, die eine möglichst effiziente Erreichung der vorgegebenen Ziele, also des durch den Medienstaatsvertrag vorgegebenen Auftrags, gewährleisten sollen.

4. Ausgangspunkt für die vielfältigen Reformvorschläge ist die öffentliche Kritik am ÖRR, die sich im Wesentlichen auf vier zusammenhängende Punkte bezieht:

5. Erstens wird schon seit langer Zeit über den Auftrag des ÖRR diskutiert. Die Stoßrichtung der Kritik ist dabei regelmäßig, dass der ÖRR zu viel in relativ teure Sportsendungen – insbesondere Profi-Fußball – und Unterhaltungsprogramme wie etwa zahlreiche Krimiserien investiere und zu wenig in Nachrichten, Politiksendungen, Bildung, Kultur und Wissenschaft. Es wird somit eine Schwerpunktverlagerung angemahnt. Der aktuelle Medienstaatsvertrag (MStV), der seit dem 1. Juli 2023 in Kraft ist, trägt dieser Kritik zumindest in einem gewissen Umfang Rechnung, indem der Auftrag in §26 MStV leicht modifiziert wurde (dazu unten mehr).

6. Zweitens wird die Qualität der Berichterstattung insbesondere im Bereich Politik und Kultur bemängelt. Diese Kritik bezieht sich zum einen auf eine – aus Sicht der Kritiker – unausgewogene Berichterstattung zu Gunsten sogenannter „roter“ und „grüner“ Inhalte, während liberale und konservative Inhalte zu wenig Berücksichtigung fänden oder zu negativ berichtet würden. Eine ähnliche Kritik bezieht sich auf (zu wenig und zu negativ konnotierte) ostdeutsche im Vergleich zu westdeutschen Inhalten. Es geht hier also sowohl um die Schwerpunktsetzung als auch um die Färbung der Berichterstattung. Zum anderen bezieht sich die Kritik an der Qualität auf die Verbreitung dezidiert falscher Inhalte („fake news“) sowie das Nicht-Berichten vermeintlich politisch nicht korrekter Inhalte. Ein prominentes Beispiel für die ungeprüfte Verbreitung substanzloser Anschuldigungen sind die vom ZDF Magazin Royale durch Jan Böhmermann im Oktober 2022 vorgebrachten Vorwürfe um angebliche Russlandkontakte des damaligen Präsidenten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), Arne Schönbohm, die keinerlei

4 Siehe dazu etwa Dewenter und Heimeshoff (2013), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014) sowie Haucap et al. (2015).

seriöse Grundlage hatten.⁵ Als Beispiel für das Nicht-Berichten vermeintlich unliebsamer Inhalte mag die Berichterstattung über die Kölner Silvesternacht 2015/2016 dienen.⁶

7. In Teilen wird zudem auf systematisch mangelnde Qualitätssicherung im ÖRR hingewiesen. So verweist etwa der ÖRR Blog auf eine detaillierte Liste von 90 Interviewpartnern des ÖRR, die im Januar 2024 als Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Demonstrationen im ÖRR interviewt wurden, bei denen aber nicht kenntlich gemacht wurde, dass diese Personen Funktionen in Parteien, parteinahen Stiftungen oder Verbänden innehatten oder – etwa als Mitarbeiter – in einer Beziehung zum ÖRR standen. Von diesen 90 Interviewpartnern waren 78 dem rot-rot-grünen Spektrum zuzurechnen (Linke, SPD, Grüne, Heinrich-Böll-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung). Von den verbleibenden 12 Interviewpartnern hatten zwei Funktionen bei der FDP inne, vier waren Mitarbeiter des ÖRR und sechs nahmen andere Funktionen wahr.⁷ Unabhängig davon, ob diese Auswahl absichtlich oder unabsichtlich getroffen wurde, zeugt dies von mangelnder Transparenz und deutet klar auf eine unzureichende Qualitätssicherung hin.

8. Drittens bezieht sich die Kritik am ÖRR auf die ineffektive Aufsicht durch die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten und auf immer wieder auftretende Fälle der mehr oder minder offensichtlichen Verschwendug oder Zweckentfremdung von Beitragsmitteln bis hin zur Selbstbedienung, wie etwa im Fall der ehemaligen Intendantin des RBB (Rundfunk Berlin-Brandenburg), Patricia Schlesinger.⁸ Bislang hat der ÖRR keine leistungsfähige Kultur der Transparenz, Kontrolle und Aufsicht entwickelt. Der 4. Medienänderungsstaatsvertrag setzt hier ebenso an wie die Vorschläge des Zukunftsrates (2024) zur Veränderung der Organisation und Governance des ÖRR.

9. Viertens stößt die Höhe des sogenannten Rundfunkbeitrags vor allem bei beantragten Steigerungen – umgangssprachlich als Gebührenerhöhung bezeichnet – auf deutliche Kritik. Diese Kritik ist regelmäßig mit den soeben

5 Trotz der fehlenden Grundlage der Anschuldigungen wurde Schönbohm auf Anordnung von Bundesinnenministerin Nancy Faeser zunächst freigestellt und später versetzt. Im Mai 2023 gab das Innenministerium nach Prüfung der Vorwürfe bekannt, dass sich die Vorwürfe gegen Schönbohm nicht erhärtet hätten.

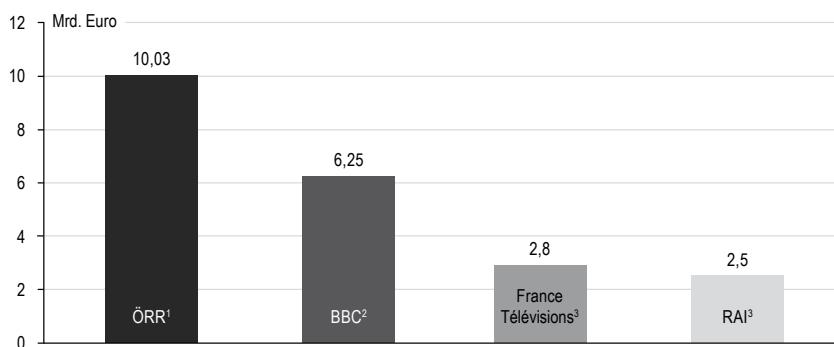
6 Damals kam es insbesondere im Bereich des Kölner Hauptbahnhofes und der Kölner Domplatte zu sexuellen Übergriffen auf Frauen durch Gruppen junger Männer vornehmlich aus dem nordafrikanischen und arabischen Raum, vgl. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-03/koeln-silvesternacht-uebergriffe-verurteilungen>.

7 Siehe <https://twitter.com/OERRBlog/status/1752399338775437783>.

8 Vgl. etwa Tagesspiegel, 26. Januar 2023.

genannten Kritikpunkten eines zu umfangreichen Programms, etwa in Bezug auf teure Sportrechte, (Kritikpunkt 1) sowie Kritik an der Verschwendungen der eingesetzten Mittel (Kritikpunkt 3) verbunden. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang zudem das im internationalen Vergleich hohe Budget des ÖRR. Mit einem Gesamtbudget von über 10 Milliarden Euro im Jahr 2023 leistet sich Deutschland das mit Abstand teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Welt (vgl. Abbildung 1).⁹

Abbildung 1: Deutschland leistet sich das teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Welt



Anmerkung: Gesamtbudget in Milliarden Euro. ¹ Haushaltspläne der öffentlich-rechtlichen Sender im Jahr 2023, ² im Jahr 2022, ³ im Jahr 2021.

Quelle: <https://medienpolitik.eu/erstmals-mehr-als-10-milliarden-euro-gesamtbudget-des-deutschen-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks/>

10. In der Summe führen diese vier Kritikpunkte zu Forderungen nach einer grundlegenden Reform des ÖRR, um dessen Funktion für Demokratie und Gesellschaft zu sichern. Selbst in Kreisen des ÖRR wird die Notwendigkeit weitreichender Reformen inzwischen zumindest teilweise konzediert. Große Aufmerksamkeit erfuhr etwa die Rede des WDR-Intendanten Tom Buhrow

⁹ Diese Einschätzung trifft auch dann zu, wenn die Budgets in Pro-Kopf-Größen miteinander verglichen werden, siehe Haucap (2021).

vom 1. November 2022 im Hamburger Überseeclub, zumal Buhrow zu dem Zeitpunkt als Interimsvorsitzender der ARD fungierte. In seine Rede forderte Buhrow, einen neuen „Gesellschaftsvertrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ auszuarbeiten und zwar von einem Runden Tisch – einer Art verfassungsgebender Versammlung für einen neuen, gemeinnützigen Rundfunk. Dieser Runde Tisch müsse Grundsatzentscheidungen über den Umfang und die Struktur des Programms treffen. Auch eine Zusammenlegung von ARD und ZDF sei zu erwägen.¹⁰

11. Der Zukunftsrat (2024, S. 10) spricht sich ebenfalls für einen fundamentalen Umbau des ÖRR aus, da die heutigen Herausforderungen „innerhalb der vorhandenen Strukturen nicht zu bewältigen“ seien. Grundlegende Reformen des ÖRR seien bisher ausgeblieben, „weil die über 75 Jahre gewachsenen Strukturen verfassungsrechtlich zementiert erscheinen und nur mit erheblichem Aufwand zu verändern sind“ (Zukunftsrat, 2024, S. 10). Zudem „kennzeichnen Beharrungstendenzen und unzureichende Agilität vielfach die Lage“, so der Zukunftsrat (2024, S. 10). Daher sei nun ein Kraftakt erforderlich, um die Akzeptanz des ÖRR nicht dauerhaft zu gefährden (Zukunftsrat, 2024, S. 5).

12. Im folgenden Abschnitt gehen wir auf den technologischen Wandel und das veränderte Mediennutzungsverhalten als Treiber für notwendige Reformen ein, bevor in Abschnitt 3 Reformen im System des ÖRR durch den 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag dargestellt werden. Abschnitt 4 präsentiert Überlegungen zu einer besseren Governance des ÖRR, um den Auftrag des ÖRR adäquat zu erfüllen. Abschnitt 5 fasst diesbezügliche Erwägungen aus der wissenschaftlichen Literatur zusammen. In Abschnitt 6 stellen wir unsere Empfehlungen vor.

¹⁰ Folgende Fragen wären dabei zu erörtern: Wie viele Sender brauchen wir in Zukunft? Sollen es weiterhin zwei parallele bundesweite lineare Fernsehsender sein, oder sollen ARD und ZDF zusammengelegt werden? Wie viele (lineare) Programme sind sinnvoll? Was ist mit den regionalen Programmen? Sollen sie als Vollprogramme erhalten bleiben? Wie viele Spartenkanäle soll es in Zukunft geben? Sollten Angebote in Zukunft aus den Vollprogrammen in die Mediathek verlegt werden – und wenn ja: welche (Trend zu non-linearen Inhalten)? Brauchen wir die 64 Radiokanäle der ARD? Ist es gerechtfertigt, die Rundfunkorchester, Rundfunk-Big Bands und -Chöre zu erhalten?

2 Technologischer Wandel und Änderungen im Mediennutzungsverhalten als Treiber für notwendige Reformen

13. Die normative Rechtfertigung für ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem hat sich in den letzten Jahrzehnten fundamental geändert. Ursprünglich bestand sie – unabhängig davon, ob der ÖRR durch Gebühren oder Steuern finanziert wird – in einer technologisch bedingten Knappheit der verfügbaren Sendeplätze.¹¹ Das Angebot an Rundfunkprogrammen war bis zur Zulassung und Inbetriebnahme des privaten Rundfunks im Jahr 1984 nicht nur rechtlich beschränkt, sondern durch das limitierte Frequenzspektrum und die verfügbaren Technologien lange Zeit auch technisch begrenzt. Um vor diesem Hintergrund die Meinungsvielfalt im Rundfunk sicherzustellen, wurde in vielen Staaten Rundfunk öffentlich-rechtlich betrieben. Bei einem privat betriebenen Rundfunk hätte die Gefahr eines übermäßigen Einflusses einzelner Eigentümer auf die öffentliche Meinungsbildung und einer Verkürzung der Meinungsvielfalt auf knappen Sendeplätzen bestanden, zumal in Rundfunk und Fernsehen aufgrund der Frequenzknappheit Wettbewerb kaum möglich war. Der bisherige Auftrag (§26 Abs. 2 MStV a.F.) verlangte von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dementsprechend, bei der Programmgestaltung „die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.“

14. Zugleich wurde in Deutschland die Entscheidung für eine Gebührenfinanzierung – und somit nicht für eine Finanzierung durch allgemeine Haushaltsmittel oder das allgemeine Steueraufkommen – getroffen, um die Möglichkeit

¹¹ Schon in den 1960er Jahren gab es eine Diskussion unter Ökonomen, ob Rundfunkprogramme Eigenschaften öffentlicher Güter hätten, sodass eine unentgeltliche Bereitstellung geboten sei. In der sogenannten Samuelson-Minasian-Debatte ging es um die Frage, ob ein Pay-TV System prinzipiell abzulehnen sei, weil der Ausschluss nicht zahlungswilliger Nachfrager ineffizient sei (vgl. Samuelson, 1958, 1964; Minasian, 1964; Frank, 1998). Minasian (1964) hingegen argumentierte mit der Lenkungsfunktion von Preisen. Aus der isolierten Betrachtung, dass ein zusätzlicher Fernsehzuschauer mit einem bereits erstellten Programm zu Grenzkosten von Null versorgt werden kann, könne nicht auf Marktversagen geschlossen werden. Bei einem Null-Preis gebe es keine guten Indikatoren, ob sich z.B. ein zweiter Fernsehkanal oder ein zweites Programm volkswirtschaftlich lohnen würde oder ob besser andere Sendungen gezeigt werden sollten, weil der Preis- bzw. Marktmechanismus nicht zum Zuge käme, sodass nicht adäquat signalisiert werde, welche Programme eingespeist werden sollen und welche nicht (für weitere Details vgl. Frank, 1998). Im Kontext der Einführung des privaten Rundfunks wurde diese Debatte auch in Deutschland geführt. So forderte der Kronberger Kreis (1989) „Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen“, während die Monopolkommission (1981) der Einführung des privaten Rundfunks überaus skeptisch gegenüberstand.

der politischen Einflussnahme – etwa durch die Androhung von Mittelkürzungen – möglichst gering zu halten.

15. Im Pressebereich hingegen war die Gefahr privater Monopolbildung weniger ausgeprägt als im Rundfunk, da es keine natürliche Knappheit an notwendigen Ressourcen (wie dem Frequenzspektrum beim Rundfunk) gab.

16. Die bundesrepublikanische Gesellschaft war vor diesem Hintergrund lange Zeit durch ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot und ein weitgehend privates Presseangebot geprägt. Etwas vereinfacht ausgedrückt wurden die Bürgerinnen und Bürger morgens mit den Nachrichten und Meinungen aus ihrer (privaten) Tageszeitung konfrontiert und abends mit dem Programm des ÖRR. Diese duale Medienordnung (private Presse, ÖRR) mag eine gewisse Ausgewogenheit in der Medienrezeption bewirkt haben. Wenngleich der ÖRR – trotz aller theoretischen Staatsferne – zu wenig kritisch mit der Politik umgehen mag (ein Vorwurf, mit dem etwa der NDR im Jahr 2022 konfrontiert wurde) und private Medien zu sehr Rücksicht auf die werbetreibende Wirtschaft oder die politischen Interessen ihrer privaten Eigentümer nehmen mögen (vgl. etwa Durante und Knight, 2012), so mag in der Gesamtschau doch eine Ausgewogenheit entstehen, obwohl beide Medien – private wie öffentlich-rechtliche – einem gewissen „Media Bias“, also einer gewissen Verzerrung in ihrer Berichterstattung, unterliegen können.¹²

17. Aufgrund des technologischen Fortschritts, insbesondere durch die Verbreitung des Kabelfernsehens, des Internet und von Streaming-Diensten sowie sozialen Medien, ist die Gewährleistung eines vielfältigen Medienangebots heute kaum noch ein Problem. Das traditionelle Marktversagen existiert nicht mehr.¹³ Gleichwohl lässt sich daraus nicht schließen, dass ein vollkommen unregulierter Markt ohne staatliche Eingriffe oder ein Verzicht auf öffentliche Förderung jeglicher Inhalte erstrebenswert wäre. Das Problem einer verzerrten Berichterstattung etwa besteht nach wie vor und dürfte sogar schwieriger zu korrigieren sein als in der Vergangenheit.

18. Blieb den Bürgerinnen und Bürgern vor 50 Jahren angesichts des sehr überschaubaren Medienangebots fast nichts Anderes übrig, als sich verschiedenen Auffassungen auszusetzen (etwa morgens der Tageszeitung und abends dem ÖRR), so können sich Rezipienten heute problemlos in Parallelwelten und Echokammern zurückziehen. Die knappe Ressource ist nicht mehr das Frequenzspektrum, sondern die Aufmerksamkeit der Rezipienten. Letztere ist nicht nur aufgrund der Zeitbeschränkung von 24 Stunden pro Tag begrenzt, sondern auch aufgrund der beschränkten Kapazitäten des menschlichen Gehirns, Informationen aufzunehmen, zu verarbeiten und zu speichern. Etwaige Falschnachrichten („fake news“) sind aufgrund der eingeschränkten Rationalität der Menschen immer schwieriger zu korrigieren. Bekamen öffentlich-rechtliche Inhalte früher fast automatisch die Aufmerksamkeit der Bürgerinnen und Bürger (schon mangels alternativer Medienangebote), müssen sich die öffentlich-rechtlichen Medien die Aufmerksamkeit heute immer stärker erkämpfen. Das einfache Angebot von journalistisch hochqualitativen Inhalten reicht nicht aus, um effektiv zur Meinungsbildung beizutragen, da es einen viel stärkeren Konkurrenzkampf um die Aufmerksamkeit der Rezipienten gibt. Der ÖRR ist nicht mehr automatisch das Lagerfeuer der post-steinzeitlichen Gesellschaft, wie er es vor 50 Jahren noch war.

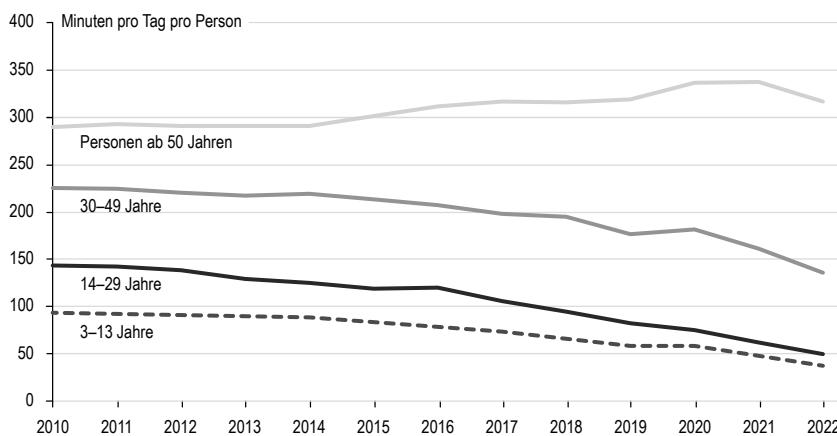
19. Da das Marktversagen heute nicht mehr aus der Knappheit der möglichen Sendeplätze und damit verbundenen Wettbewerbsdefiziten resultiert, sondern eher aus der mangelnden Rezeption einer möglichst faktenbasierten und nicht interessengeleiteten Berichterstattung durch Teile der Bevölkerung, liegt die richtige Abhilfe nicht in einem allumfassenden, möglichst breit gefächerten Programmangebot durch einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern in einem Angebot, das einen effektiven Beitrag zu Vielfalt und öffentlicher Meinungsbildung leistet. Bei dieser Zielsetzung wird es zu einem zentralen Problem, wenn Teile der Bevölkerung vom ÖRR faktisch immer weniger erreicht werden. So berichtet etwa die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), dass im Jahr 2022 in der Gruppe der 14- bis 29-Jährigen die tägliche TV-Sehdauer 50 Minuten betrug (vgl. Abbildung 2). Im Jahr 2014 hingegen waren es in dieser Altersgruppe noch 124 Minuten, das ist ein Rückgang um 50 Prozent in sieben Jahren. Die junge Generation schaue inzwischen mehr als doppelt so viel Internetvideos wie Fernsehen – gesprochen wird von einem Generationenabriß. Im krassen Gegensatz dazu wurde im Jahr 2022 in der Altersgruppe der Über-50-Jährigen 316 Minuten pro Tag ferngesehen, also mehr als fünfmal so viel wie bei den Jüngeren. Zudem bevorzugen die Jüngeren laut KEK (2023) das Privatfernsehen,

12 Zur Theorie des „Media Bias“ siehe den Überblick von Gentzkow, Shapiro und Stone (2015) sowie Eberl, Boomgard und Wagner (2017).

13 Vgl. etwa Armstrong und Weeds (2007) sowie Dewenter und Heimeshoff (2013).

die Hauptnutzer der öffentlich-rechtlichen Programme seien ältere Bevölkerungsgruppen. Zugleich haben ARD und ZDF im Osten Deutschlands einen deutlich niedrigeren Zuschauermarktanteil als im Westen.

Abbildung 2: Steigende Diskrepanz zwischen Altersgruppen in der TV-Sehdauer



Quelle: KEK (2023), AGF Videoforschung in Zusammenarbeit mit GfK.

20. Bei einigen Gruppen der Bevölkerung besteht zudem inzwischen eine erhebliche Skepsis gegenüber dem ÖRR. In Teilen wird dem ÖRR ein „moralischer Missionarismus“ (Benedikter, 2022) attestiert. In selbstreferenziellen Blasen des ÖRR habe sich ein Elitenbewusstsein etabliert, was zu einer erheblichen Distanz zu Teilen der Bevölkerung geführt habe (Benedikter, 2022). Es entstehe der Eindruck, dass sich eine große Anzahl der Journalisten und Redaktionen im ÖRR dem Erziehungsauftrag verpflichtet fühle, dem „dummen Volk“ die korrekte politische Agenda zu vermitteln (Steinert, 2022). Der ÖRR sei zu sehr in einem linken gesellschaftlichen Mainstream verhaftet, zu unausgewogen, zu wenig offen für konservative Ideen von Familie, Lebensführung oder Politik.

21. Im Ergebnis ist es heute deutlich weniger effektiv als früher, einer womöglich verzerrten Berichterstattung in der Medienlandschaft allein dadurch zu begegnen, Journalismus von höherer Qualität anzubieten. Vielmehr stellen sich für die Medienregulierung neue Herausforderungen. Die Regulierung von Medieninhalten, wie bislang etwa durch das Netzdurchsetzungsgesetz und in Zukunft durch das Digitale-Dienste-Gesetz, scheint daher wichtiger zu werden.

22. Zugleich zeigt der ÖRR enorme Beharrungstendenzen und fällt immer wieder durch Skandale und Probleme mit ineffizienter und unsachgemäßer Mittelverwendung auf. Der Anpassungsdruck ist aufgrund der gesicherten Finanzierung sehr gering. So sind die Produktionskosten pro Sendeminute nirgendwo so hoch wie in Deutschland, wie Eberwein, Saur und Karmasin (2019) belegen. Wie der Zukunftsrat (2024, S. 10) es ausdrückt, „kennzeichnen Beharrungstendenzen und unzureichende Agilität vielfach die Lage“.

23. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, die grundlegenden mediopolitischen Entscheidungen zu treffen, um die nötigen Reformen anzustossen. Mit dem 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag haben sich die Länder auf den Weg begeben (Abschnitt 3). Wesentliche Schritte stehen aber weiterhin aus, vor allem mit Blick auf eine effektivere Ausgestaltung der Governance-Strukturen des ÖRR (Abschnitt 4).

3 Aktuelle Reformen im System des ÖRR

24. Die Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkrecht liegt gem. Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern.¹⁴ Sie haben u.a. die Rahmenbedingungen festzusetzen, die den von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützten Prozess der öffentlichen Meinungsbildung strukturell ermöglichen.¹⁵ Für länderübergreifende Fragen wird dabei auf das Instrument des intraföderalen Staatsvertrags zurückgegriffen.¹⁶ Die grundlegenden Veränderungen in der Medienlandschaft wie die wachsende Kritik am ÖRR haben im Kreise der Länder zu intensiven Diskussionen über Reformoptionen geführt. Die Länder haben sich schließlich auf ein Vorgehen in zwei Phasen verständigt.¹⁷ In der ersten, mit der Ratifizierung des 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrags mittlerweile abgeschlossenen Phase stand eine Neuformulierung des Auftrags des ÖRR im Vordergrund.¹⁸ Sie soll vor allem der Schärfung des öffentlich-rechtlichen Profils dienen. Eine Flexibilisierung der Beauftragung soll die Rundfunkanstalten außerdem in die Lage versetzen, sich schneller an die digitale Transformation und eine sich ändernde Mediennutzung anzupassen und so dem sogenannten „Generationenabriß“ entgegenzuwirken. Parallel sollen die Gremien gestärkt werden: Ihnen soll bei der Konkretisierung des Maßstabs der Qualität, bei der Beratung über die Ausgestaltung des Auftrags und der Kontrolle der Einhaltung des Auftrags gesteigerte Bedeutung zukommen. In einer noch ausstehenden zweiten Phase sollen mögliche Reformen in der Rundfunkfinanzierung erörtert werden. Als Grundlage hierfür soll ein Sondergutachten der KEF dienen, das die Länder in der Folge des vor kurzem veröffentlichten 24. Berichts der KEF zur Bedarfsanmeldung des ÖRR in Auftrag geben wollen.

25. Zugleich planen eine Reihe von Ländern, das Intendantengehalt im ÖRR zu begrenzen.¹⁹ So haben etwa die Landesregierungen von Berlin und Brandenburg Anfang November gemeinsam beschlossen, ihren jeweiligen

14 BVerfGE 149, 222, 248.

15 Näher dazu Binder (2022, S. 883).

16 Ausführlich dazu Schult (2022, S. 875 ff.).

17 Dazu Stieber (2022, S. 175).

18 Der 3. Medienänderungsstaatsvertrag ist zum 1. Juli 2023 in Kraft getreten, der 4. Medienänderungsstaatsvertrag zum 1. Januar 2024.

19 Der Zukunftsrat hat sich in seinem Bericht dieser Forderung nicht angeschlossen, siehe Empfehlung 9 und S. 29 f.

Landesparlamenten eine Novelle des Staatsvertrags für den Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) vorzuschlagen. Dieser novellierte Staatsvertrag würde einen Gehaltsdeckel für die Intendantin oder den Intendanten des RBB beinhalten. Als Vergleichsgröße für das künftige Intendantengehalt wird die Bezahlung nach B 11 im Landesgesetz für Senatoren in Berlin genannt. Das impliziert, je nach individueller Situation, ein jährliches Gehalt von 180.000 bis 230.000 Euro.²⁰ Im Saarland wird für das Intendantengehalt eine Obergrenze von 180.000 Euro pro Jahr diskutiert, die sich ebenfalls an der Vergütung für Ministerinnen und Minister der Landesregierung orientiert.²¹

a) Modifikation des Auftrags

26. Zu den seit langem kontrovers diskutierten Fragen zählt, ob und wie sich die veränderten Rahmenbedingungen auf den Auftrag des ÖRR auswirken. Die mediale Nutzung des Internet hat zu einem breiten Angebot an Information, Unterhaltung und kulturellen Inhalten und zu vielfältigen neuen Möglichkeiten des Meinungsaustausches geführt. Das BVerfG sieht den „klassischen Funktionsauftrag“ des ÖRR hierdurch gleichwohl nicht infrage stellt. Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen in der Netz- und Plattformökonomie, das verbreitete Auftreten nicht professionell-journalistisch tätiger Inhalteanbieter, werbebasierte und damit auf massenattraktive Programme ausgerichtete Geschäftsmodelle sowie der Einsatz von Algorithmen, welche die Anzeige von Inhalten auf die Interessen und Neigungen der Nutzer zuschneiden, deren Verweildauer zu maximieren suchen und gleichgerichtete Meinungen anstelle von Meinungsvielfalt verstärken, erforderten weiterhin ein gegengewichtiges Leistungsangebot, das einer anderen Entscheidungs rationalität folge.²² Vor allem wachse die Bedeutung der dem ÖRR obliegenden Aufgabe, „durch authentische, sorgfältig recherchierte Information, die Fakten und Meinungen auseinanderzuhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bildendes Gegengewicht zu bilden“.²³

20 Siehe <https://www.sueddeutsche.de/medien/rbb-rundfunkstaatsvertrag-gehaelter-1.6298076>.

21 Siehe <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/bundeslaender-pruefen-gesetzliche-gehaltsobergrenze-fuer-intendanten-18954616.html>.

22 BVerfGE 149, 222, 261; BVerfGE 158, 389, 419.

23 BVerfGE 149, 222, 262; BVerfGE 158, 389, 420.

27. Damit sind potenzielle Verschiebungen im Funktionsauftrag des ÖRR allerdings bereits angedeutet. Der zum 1. Juli 2023 in Kraft getretene 3. Medienänderungsstaatsvertrag hat diesen Gedanken jedenfalls teilweise aufgegriffen. Unverändert und unumstritten bleibt die durch Art. 5 I 2 GG vorgegebene grundlegende gesellschaftliche und kulturelle Aufgabenstellung: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollen mit ihren Angeboten „als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“ wirken „und dadurch die demokratischen sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft“ erfüllen. In ihren Angeboten haben sie „einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration, den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den gesamtgesellschaftlichen Diskurs in Bund und Ländern fördern“.

28. Die veränderten Kommunikationsbedingungen, aber auch die wachsende Kritik am ÖRR, führen gleichwohl zu Veränderungen des Auftrags: Die Verpflichtung auf Qualität und ein „öffentlicht-rechtliches Profil“ stehen zunehmend im Mittelpunkt. Was die Abdeckung der verschiedenen Sparten betrifft, lässt sich dem 3. Medienänderungsstaatsvertrag zwar keine Verengung, wohl aber eine gewisse Schwerpunktverschiebung entnehmen. Während Kultur, Bildung, Information und Beratung quasi automatisch zum öffentlich-rechtlichen Profil zählen, wird der Bereich der Unterhaltung – im 2. Medienänderungsstaatsvertrag neben Bildung, Information und Beratung noch als gleichwertiger Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags aufgeführt²⁴ – nunmehr in einem separaten Satz nachgeschoben und muss sich einem besonderen Begründungserfordernis stellen. Denn obwohl Unterhaltung „Teil des Auftrags“ bleibt,²⁵ ist sie dem öffentlich-rechtlichen Profil verpflichtet²⁶ und soll den öffentlich-rechtlichen „Markenkern“ stärken. Hierin kann man eine vorsichtige Rückstufung des Unterhaltungsauftrags sehen.²⁷

24 § 26 Abs. 1 S. 5 MStV a.F. lautete: Die Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben „der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen“.

25 Unterhaltung ist nach der Rechtsprechung des BVerfG ein obligatorischer Teil des Auftrags des ÖRR – siehe dazu BVerfG: BVerfGE 83, 238, 297 f.; BVerfGE 136, 9, 30. Aus der Literatur siehe dazu Kühling und Kellner (2018, S. 826).

26 Dies ist an sich nicht neu. Im ursprünglichen Medienstaatsvertrag war von einem „öffentlicht-rechtlichen Angebotsprofil“ die Rede.

27 In diesem Sinne Wagner (2022, S. 166): Unterhaltung solle zwar „keinesfalls marginalisiert werden“, aber doch umfangmäßig zurücktreten und darüber hinaus auf das geschärzte „öffentlicht-rechtliche Anforderungsprofil“ ausgerichtet sein.

29. Der Begriff des „öffentlicht-rechtlichen Profils“ wird nicht abschließend definiert. Eine vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung verwendete Formulierung aufgreifend, verweist die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag vielmehr allgemein auf die „andere Entscheidungs rationalität“ des ÖRR, der, weil er nicht marktwirtschaftlichen Anreizen folge, eine über den freien Markt nicht erreichbare inhaltliche Vielfalt beisteuern könne.²⁸ Gleichwohl wird der Begriff mit dem 3. Medienänderungsstaatsvertrag konkretisiert, indem § 26 Abs. 1 MStV n.F. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Erfüllung ihres Auftrags „in besonderem Maße der Einhaltung journalistischer Standards, insbesondere zur Gewährleistung einer unabhängigen, sachlichen, wahrheitsgemäßen und umfassenden Information und Berichterstattung wie auch zur Achtung von Persönlichkeitsrechten verpflichtet“. Die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag hebt insbesondere die Verpflichtung auf sorgfältig recherchierte Informationen, auf das Auseinanderhalten von Fakten und Meinungen und eine nicht verzerrte und das Sensationelle nicht in den Vordergrund rückende Darstellung der Wirklichkeit hervor.²⁹ In einem durch „fake news“, „hate speech“ und die Gesetzmäßigkeiten der Aufmerksamkeitsökonomie geprägten medialen Umfeld soll sich der ÖRR damit als eine besonderen Qualitätsstandards verpflichteten und einer anderen Handlungs rationalität folgenden Institution bewähren, der gerade deswegen von allen gesellschaftlichen Gruppen Vertrauen entgegengebracht werden kann. Mit der besonderen Verpflichtung des ÖRR auf Qualität bewegt sich der neue Medienstaatsvertrag auf eine in der Literatur bereits früher geforderte Mehrwert- oder Unterscheidbarkeitskontrolle zu: Klarer als eine Neugewichtung der Sparten in ihrem Verhältnis untereinander tritt die Verpflichtung des ÖRR auf eine Unterscheidbarkeit zum privaten Rundfunk hervor.³⁰ Zu dem öffentlich-rechtlichen Profil zählen auch die „Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit“ sowie die Verpflichtung der Rundfunkanstalten, „in ihren Angeboten eine möglichst breite Themen- und Meinungsvielfalt ausgewogen dar[zu]stellen“ (§ 26 Abs. 2 S. 2 MStV n.F.).³¹ Bereits in § 26 Abs. 1

28 Unter Verweis auf BVerfGE 73, 118, 158 f.; BVerfGE 74, 297, 325; BVerfGE 83, 238, 297 f.; BVerfGE 90, 60, 90; BVerfGE 114, 371, 388 f.; BVerfGE 119, 181 216. Siehe auch BVerfGE 158, 389, 417 f.

29 Siehe in diesem Sinne auch BVerfGE 149, 222, 262.

30 Siehe dazu insbesondere Kühling und Kellner (2018, S. 825). Dazu, dass der öffentlich-rechtliche Funktionsauftrag eine deutliche Unterscheidbarkeit der öffentlich-rechtlichen von privaten Programmen gebietet, siehe ferner BVerfGE 119, 181, 220.

31 Die Verpflichtung auf die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit sowie auf Vielfalt und Ausgewogenheit war allerdings bereits im Medienstaatsvertrag in seiner ursprünglichen Fassung enthalten. Die Formulierung in § 26 Abs. 2 MStV a.F. lautete: „Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen“.

S. 6 MStV n.F. heißt es zur Vielfaltssicherung überdies, dass der ÖRR „durch eigene Impulse und Perspektiven zur medialen Angebotsvielfalt“ beizutragen habe.³²

30. Die Verpflichtung des ÖRR auf ein gegenständlich und meinungsmäßig vielfältiges Angebot zeichnet die entsprechenden Vorgaben des BVerfG nach:³³ Der Grundversorgungsauftrag des ÖRR ist auf ein vielfältiges und ausgewogenes, die Gesamtheit der Bevölkerung betreffendes Programm gerichtet.³⁴ Das Vielfaltsgebot umfasst sowohl Meinungs-³⁵ als auch Themenvielfalt. Themenvielfalt ist insoweit zu gewährleisten, als der ÖRR die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen hat. In ständiger Rechtsprechung hervorgehoben wird ferner die vielfaltssichere Dimension der nicht ökonomischen Entscheidungs rationalität.³⁶ In diesem Lichte lässt sich die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag lesen, derzu folge der ÖRR auch solche Aspekte aufzugreifen habe, „die über die Standardformate für das Massenpublikum hinausgehen, und die gesamte Bandbreite unterschiedlicher Perspektiven und Lebenswirklichkeiten im journalistischen Blick“ behalten müsse.³⁷

31. Dies darf allerdings nicht dahingehend verstanden werden, dass der ÖRR ausschließlich oder auch nur primär die im privaten medialen Angebot verbleibenden Leerstellen abzudecken habe.³⁸ Auch die Vielfaltsverpflichtung ist vielmehr im Sinne des besonderen öffentlich-rechtlichen Profils zu verstehen, das „sich nicht allein durch Quotenorientierung, sondern durch Qualität, Innovation, Differenzierung, eigene Impulse und vielfältige Perspekti-

32 § 26 Abs. 1 S. 6 MStV übernimmt damit eine Formulierung aus BVerfGE 149, 222, 260. Ebenso: BVerfGE 158, 389, 418.

33 Siehe BVerfGE 149, 222, 261 m.w.N. zur früheren Rechtsprechung des BVerfG sowie BVerfGE 158, 389, 418 f.

34 Siehe BVerfGE 83, 238, 297 f. Siehe ferner BVerfGE 90, 60, 90; BVerfGE 119, 181, 219; BVerfGE 136, 9, 29 f.

35 Siehe dazu etwa BVerfGE 119, 181, 215 ff.; BVerfGE 158, 389, 416 „Der in Art. 5 I 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet“; und S. 418: „Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im Wesentlichen entspricht, dass der Rundfunk nicht einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtangebot zu Wort kommen können“.

36 BVerfGE 149, 222, 260; BVerfGE 158, 389, 417 ff.

37 Die in der Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag gewählte Formulierung ist angelehnt an BVerfGE 149, 222, 260 f.

38 Dazu, dass der Grundversorgungsauftrag des ÖRR kein Mindestversorgungsauftrag ist, sondern ein vielfältiges und ausgewogenes Programm umfasst, das die Gesamtheit der Bevölkerung betrifft, siehe BVerfGE 83, 238, 297 f.; BVerfGE 136, 9, 30.

ven auszeichnet“.³⁹ Gleichwohl lässt sich der Auftrag des ÖRR nicht als ein Auftrag zur Maximierung der Themenvielfalt verstehen. Bezugspunkt bleiben „die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft“ und der gesellschaftliche Zusammenhalt⁴⁰ oder, wie schon mit Blick auf die Auftragsinhalte, eben das „öffentlicht-rechtliche Profil“.

32. Kritisch sind in diesem Kontext die sehr hohen Ausgaben für die Sportberichterstattung. Allein für diese Rechte zahlt die ARD in den Jahren 2021 bis 2024 durchschnittlich rund 237,5 Mio. Euro pro Jahr.⁴¹ Das ZDF hat im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 jährlich rund 158 Mio. Euro für Sportrechte aufgewendet.⁴² Dabei dürften sich die Ausgaben vor allem auf Medienrechte für den Profifußball konzentrieren. Wie hoch die Kosten für die ARD-Sportschau oder das ZDF-Sportstudio pro Sendeminute sind, ist leider nicht transparent und wird von den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten nicht veröffentlicht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Fußballberichterstattung pro Sendeminute der teuerste Inhalt im ÖRR ist. Dies ist problematisch, weil diese Inhalte alternativ in frei empfangbaren Privatsendern wie RTL oder SAT1 laufen könnten, wie dies in der Vergangenheit bereits der Fall war. Nicht zutreffend ist im Übrigen die Befürchtung, dass ohne eine Berichterstattung bei ARD oder ZDF Bundesliga-Fußball nur noch im Pay-TV zu sehen wäre. Das Bundeskartellamt genehmigt nämlich die sogenannte Zentralvermarktung der Bundesligaspiele durch die Deutsche Fußball Liga (DFL) regelmäßig nur dann, wenn die DFL eine zeitnahe, frei empfangbare Kurzberichterstattung im frei empfangbaren Fernsehen zusagt.⁴³ Dies kann prinzipiell eine öffentlich-rechtliche Sportsendung wie die Sportschau sein oder eine Sendung im Privatfernsehen wie in der Vergangenheit die Sendungen Anpfiff auf RTL oder ran bei SAT1. Bieten auch ARD und ZDF um diese Sportrechte, so treibt dies jedoch deren Preis nach oben, ohne dass die Gebührenzahler dafür einen echten Mehrwert bekommen, da davon auszugehen ist, dass eben eine Kurzberichterstattung über Bundesligaspiele anderenfalls im Privatfernsehen gezeigt würde. Es steht im Gegenteil sogar zu befürchten, dass

39 So die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag.

40 Siehe in diesem Sinne die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag: Der öffentlich-rechtliche Auftrag verfolge das Ziel, mit einem „Gesamtangebot für alle“ sämtliche Milieus der Zivilgesellschaft zu erreichen und für all diese Gruppierungen einen integrativen von öffentlich-rechtlichen Qualitätsmaßstäben geprägten Kommunikations- und Debattenraum zu schaffen.

41 Siehe <https://www.ard.de/die-ard/aufgaben-der-ard/Programm-Sport-in-der-ARD-100/>.

42 Siehe <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-programmprofile-und-kosten-genre-sportsendungen-102.html>.

43 Siehe https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2024/26_02_2024_DFL_Abschluss.html.

die Fußballberichterstattung in ARD und ZDF tendenziell zu unkritisch erfolgt, also einer Verzerrung unterliegt, da Moderatorinnen und Moderatoren gern ein gutes Verhältnis zu den Beteiligten pflegen.

33. Wenig populäre Sportdisziplinen und sogenannte Randsportarten werden hingegen primär im Privatfernsehen oder bei Streamingdiensten wie MagentaSport, dyn, Sportdeutschland.TV oder dezidierten Spartensendern wie Wasserball.TV oder HBL TV (für Handball) gezeigt.⁴⁴ Der ÖRR hingegen konzentriert sich sehr stark auf Profifußball und Wintersport sowie Großereignisse wie die Olympischen Spiele und somit auf Inhalte, die ansonsten weitestgehend im privaten Fernsehen ausgestrahlt würden. Sinnvoll wäre demgegenüber eine strikte Beschränkung des Sportangebots im öffentlich-rechtlichen Fernsehen. Eine Deckelung der Ausgaben der öffentlich-rechtlichen Sender für Sportrechte, so wie dies von den Bundesländern nun gefordert wird⁴⁵, ist daher überaus sinnvoll. Die Kosten des ÖRR ließen sich so reduzieren, ohne dass das Publikum auf eine Berichterstattung über oder Ausstrahlung von populären Sportereignissen verzichten müsste.

34. Der Kern der neuen Auftragsbestimmung im MStV ist, ungeachtet einer leichten Rückstufung der Unterhaltung, gleichwohl nicht in einer Verengung des Auftrags oder in einer formalen Hierarchisierung der Inhalte zu sehen. Sie zielt vielmehr primär auf eine Schärfung des Profils des ÖRR ab und nähert sich damit dem Gedanken einer öffentlich-rechtlichen Mehrwertkontrolle (s.u.). Der geforderte Mehrwert und die Unterscheidbarkeit vom privaten Rundfunk lassen sich rechtlich allerdings nur begrenzt konkretisieren. Die Schaffung gerichtlich erzwingbarer, subjektiver Rechte Dritter ist von vornherein nicht intendiert (siehe § 26 Abs. 3 MStV n.F.). Für die Profilschärfung in all ihren Facetten – von Qualitätsstandards bis hin zur Vielfalt – kommt es vielmehr auf Absicherungen durch Verfahren, auf interne und externe Kontrollmechanismen an. Die geänderte Auftragsbestimmung korrespondiert dementsprechend mit einem verstärkten Gewicht auf effektive Mechanismen der Governance (s.u. Abschnitt 3 c).

44 Für die Übertragung der Spiele der Deutschen Eishockeyliga (DEL) und der Basketball-Bundesliga (BBL) hat die Deutsche Telekom in der Vergangenheit angeblich jeweils rund 4,5 Mio. Euro pro Jahr gezahlt und damit nur einen Bruchteil dessen, was ARD und ZDF für Fußballrechte zahlen, siehe https://www.lkz.de/sport_artikel,-wie-das-tv-geld-in-anderen-team-sportarten-verteilt-wird-_arid,620226.html.

45 Siehe etwa <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/ard-und-zdf-geben-10-prozent-des-budgets-fuer-sport-aus-19630464.html>.

35. Auch der Zukunftsrat (2024, S. 11) hat sich deutlich dafür ausgesprochen, „den Angebotsauftrag in zentralen Aspekten zu schärfen und fortzuentwickeln“: Vom Druck des Marktes befreit, müsse der ÖRR ein „unverwechselbares Angebot“ bereitstellen (2024, S. 10). Konkret empfiehlt der Zukunftsrat „eine deutlichere und nachdrücklichere Demokratie- und Gemeinwohlorientierung des Angebotsauftrags“. Wie der Zukunftsrat (2024, S. 11) weiter ausführt, sollten öffentlich-rechtliche Informationsangebote „nicht Meinungen vorgeben, sondern der Meinungsbildung und dem demokratischen Diskurs dienen“. Dies könne „nur durch eine unvoreingenommene, sachliche, kompetente, gewissenhafte und faire Berichterstattung gelingen, in der alle Strömungen und Perspektiven in der Gesellschaft zum Ausdruck kommen“. Diese Empfehlungen leitet der Zukunftsrat unter Anderem aus dem Befund ab, dass in der Medienlandschaft Akteure benötigt werden, „die Verlässlichkeit, Glaubwürdigkeit und Authentizität gewährleisten, die als Gate-Watcher (Wächter) fungieren, Fakten checken, Falschinformationen offenlegen und Zusammenhänge erläutern“ (Zukunftsrat, 2024, S. 9). Dem ÖRR komme insoweit eine besondere Verantwortung zu. Diese Forderungen verdienen zwar uneingeschränkt Unterstützung. Gleichwohl ist von einer Auftragsänderung für sich genommen wenig zu erwarten. Die Möglichkeiten einer rechtlichen Überprüfung sind gering. Eine Auftragsanpassung lässt nur in dem Maße Veränderungen erhoffen, in dem es gelingt, effektive Mechanismen der internen und externen Governance mit starken Anreizen für eine Verhaltensänderung zu schaffen (s.u.).

b) Flexibilisierung der Beauftragung im Lichte der digitalen Transformation und Auftrag zur Entwicklung einer Plattformstrategie

36. Ein weiterer Schwerpunkt des 3. Medienänderungsstaatsvertrags ist die Flexibilisierung der Beauftragung: Angesichts des Strukturwandels der Medien und Mediennutzung in der digitalen Welt wird die dem ÖRR bislang zugesprochene Sonderstellung kraft Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft⁴⁶ zunehmend fraglich (s.o.). Damit verliert zugleich der Fokus auf die Bereitstellung linearer Vollprogramme, begleitet durch ebenfalls lineare Sparten- und Digitalprogramme, an Relevanz und Legitimität. Mit der Veränderung der Rezeptionsgewohnheiten, gerade der jüngeren Generationen, kann der Telemedienauftrag des ÖRR künftig nicht mehr als reiner Annex zum Rund-

46 Dazu BVerfGE 119, 181, 214 f.

funkauftrag gelten.⁴⁷ Soll der ÖRR alle erreichen, so bedarf er einer größeren Flexibilität in der Ausrichtung der Verbreitungswege und damit zugleich der Angebotsgestaltung.⁴⁸

37. Der 3. Medienänderungsstaatsvertrag geht einen Schritt in diese Richtung und entwickelt damit den Funktionsauftrag des ÖRR für das Internet weiter.⁴⁹ Zwar sind die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF weiterhin mit der Bereitstellung einer Reihe von linearen Vollprogrammen beauftragt (§ 28 Abs. 1-4 MStV n.F.).⁵⁰ Mit Blick auf die weiteren Programme – tagesschau24, EinsFestival, ARD-alpha, ZDFinfo, ZDFneo, Phoenix und KiKa – erhalten die Rundfunkanstalten jedoch weitreichende Handlungsspielräume betreffend Inhalte und Verbreitungswege: Unter Beteiligung der zuständigen Aufsichtsgremien können sie diese Fernsehprogramme ganz oder teilweise einstellen oder ihre Inhalte in Internetangebote gleichartigen Inhalts überführen (§ 28 Abs. 5, § 32a Abs. 1 MStV n.F.).⁵¹ Sie sind dann allerdings zur Darlegung verpflichtet, dass – unter Berücksichtigung des veränderten Nutzerverhaltens – das veränderte Angebot den öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllt (§ 32a Abs. 2 S. 2 MStV n.F.).

38. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollen hiermit in die Lage versetzt werden, schneller auf Änderungen in der Mediennutzung zu reagieren und dem befürchteten „Generationenabriß“ bei der Nutzung öffentlich-rechtlicher Angebote zu begegnen.⁵² Um seine Mission als Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu erfüllen, müsse der ÖRR ein „Gesamtangebot für alle“ bereitstellen, und seine Inhalte und Themen müssten in der Breite wahrgenommen werden. Der ÖRR müsse die verschiedenen Generationen dort erreichen, wo sie sich medial aufhalten. In der Gestaltung ihres medialen Angebots verpflichtet § 26 Abs. 1 MStV n.F.

47 So auch Wagner (2022, S. 166).

48 Dazu, dass der Funktionsauftrag des ÖRR verfassungsrechtlich dynamisch angelegt ist, siehe zuletzt BVerfGE 158, 389, 420 f.

49 Dazu, dass Entscheidungen des BVerfG zu einem eigenständigen Auftrag des ÖRR im Internet bislang fehlen, siehe Wagner (2022, S. 169).

50 Hierzu zählen „Das Erste“, BR, HR, MDR, NDR, RB, RBB, SWR, SR, WDR, ZDF, 3sat und Arte. Dazu, dass die Rechtsprechung des BVerfG weiterhin ein lineares Vollprogramm verlangt, siehe Wagner (2022, S. 169).

51 Tendenziell kritisch dazu, dass eine Überführung vormals linearer Programme in „Online only“-Angebote nicht mit einer Verpflichtung verbunden ist, gutachterliche Beratung zu den Auswirkungen auf relevante Märkte einzuholen, siehe Wagner (2022, S. 173). Zwar beziehe sich die Möglichkeit zur Überführung auf Angebote „gleichartigen Inhalts“. Trotzdem führt die Überführung zu einer anderen Positionierung des Inhalts im publizistischen Wettbewerb. Auch beihilfenrechtlich sei daher eine Wirkungsanalyse geboten.

52 Siehe Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag. Der Zukunftsrat (2024, S.5) schreibt deutlich zum Publikum des ÖRR schon in der Einleitung: „Gerade junges Publikum hat sich abgewandt“.

die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten daher nunmehr explizit auf „eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der Belange von Menschen mit Behinderungen und der Anliegen von Familien“.

39. Angesichts des grundrechtlich geschützten Freiraums privater Anbieter wird die Flexibilisierung des Auftrags und dessen zunehmende Ausdehnung in den Bereich der Telemedien allerdings mit der Forderung nach einer verschärften Mehrwertkontrolle verbunden (s.o.).⁵³ Diese Forderung ist allerdings ambivalent. Zwar verdient das Ziel der Unterscheidbarkeit des ÖRR von privaten Angeboten uneingeschränkte Unterstützung. Insbesondere unter Gesichtspunkten des europäischen Beihilfenrechts ist einer zunehmenden Expansion des ÖRR in den Bereich der von Privaten in gleicher Qualität, Ausgewogenheit und Vielfalt angebotenen Inhalte Einhalt zu gebieten.⁵⁴ Angesichts der unaufhaltsamen Konvergenz der Medien wird sich eine verschärzte Mehrwertkontrolle aber immer weniger an einer Unterscheidung zwischen linearen Angeboten und Telemedienangeboten festmachen lassen. Der verfassungsrechtliche Schutz der Rundfunkfreiheit steht zugleich einer „harten“ inhaltlichen Mehrwertkontrolle entgegen. Erneut bleibt nur der Weg über effektive Mechanismen der internen und externen Governance – gegebenenfalls verbunden mit der Einführung von Rezipienten-Schwellenwerten, die den ÖRR zu einer eigenständigen Priorisierung der Angebote nach Maßgabe des öffentlich-rechtlichen Auftrags verpflichten könnten (s.u.). Angesichts der durchgängigen Betonung der besonderen, nicht auf Werbeeinnahmen ausgerichteten Entscheidungsrationalität des ÖRR würde es außerdem naheliegen, dessen Umstellung auf das neue mediale Umfeld mit einem konsequenteren Werbeverbot zu verbinden.⁵⁵

40. Aus Sicht der Beitragss Zahler mag gegen ein Werbeverbot im ÖRR eingewendet werden, dass ohne Werbeeinnahmen ein noch höherer Rundfunkbeitrag zu erwarten sei und dies dann die Beitragss Zahler noch mehr belaste. Dazu ist jedoch festzuhalten, dass Einnahmen aus Werbung und Sponsoring,

53 Siehe dazu Monopolkommission (2018, Rn. 981 ff., insb. 1006 ff.) und ferner Wagner (2022, S. 169) sowie Ladeur und Gostomzyk (2014, S. 28 ff.). Auch Zukunftsrat (2024, S. 13).

54 Zweifelnd dazu Wagner (2022, S. 174).

55 Dies wird im Bericht des Zukunftsrats (2024, S. 36) offengelassen, der einerseits auf den tendenziellen Widerspruch zwischen Werbung und Beitragsfinanzierung verweist, andererseits auf das Interesse Werbetreibender, spezifische und große Zielgruppen zu erreichen, sowie auf die Gefahr, dass sich das Werbebudget noch stärker auf globale Digitalplattformen verlagern könnte.

etwa bei der ARD, lediglich rund sechs Prozent der Einnahmen ausmachen.⁵⁶ Im Internet und damit auch bei Mediatheken gilt zudem schon heute ein solches Verbot.⁵⁷

41. Ungeachtet der Wettbewerbsverzerrungen, die mit dem öffentlich-rechtlichen Angebot verbunden sein können, hängt die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags von der Wahrnehmbarkeit öffentlich-rechtlicher Angebote ab. Mit Blick hierauf normiert der 3. Medienänderungsstaatsvertrag eine neue Wahrnehmbarkeitsregel: Das öffentlich-rechtliche Angebot inklusive Kultur, Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung soll „in seiner gesamten Breite auf der ersten Auswahlbene der eigenen Portale und über alle Tageszeiten hinweg in den Vollprogrammen wahrnehmbar“ sein (§ 26 Abs. 1 S. 10 MStV n.F.).

42. Die Wahrnehmbarkeit der Online-Angebote soll ferner über eine von den Rundfunkanstalten zu entwickelnde gemeinsame Plattformstrategie gestärkt werden (siehe § 30 Abs. 1 MStV n.F.). Was dies im Einzelnen bedeutet – ob in Zukunft etwa eine einzige öffentlich-rechtliche Mediathek, womöglich gar eine europäische Plattform unter Einbeziehung von 3sat und Arte, angestrebt wird⁵⁸ – bleibt offen.⁵⁹ Unabhängig von der eigenen Plattformstrategie bleibt es den Rundfunkanstalten gestattet, Telemedien außerhalb der eigenen Mediatheken anzubieten, wenn dies zur Erreichung der jeweiligen Zielgruppen geboten ist (§ 30 Abs. 4 S. 3 MStV n.F.).

43. In dem Maße, in dem mediale Plattformen mittel- bis langfristig voraussichtlich zum primären Distributionsweg werden, kann dies zugleich veränderte Formen der Darstellung der Inhalte und neue Organisationsformen des ÖRR nahelegen. Die Organisation nach verschiedenen Sendern und zur Planung linearer Vollprogramme könnte der Organisation nach Sparten und Inhalten weichen, die wiederum neue Formen der redaktionellen Zusammenarbeit und der gemeinsamen Ressourcennutzung nahelegen.

56 Siehe <https://www.ard.de/die-ard/organisation-der-ard/Finanzen-der-ARD-Einnahmen-und-Ausgaben-100/>.

57 Siehe <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/ard-unterlaeuft-werbeverbot-im-internet-19109816.html>.

58 Dagegen positioniert sich Franke (2022, S. 183): Eine einzige Plattform für alle Anstalten sei unwahrscheinlich. Anzuvisieren sei vielmehr eine bessere Vernetzung und Auffindbarkeit sowie eine angenehmere Nutzung – und dadurch eine gestärkte Konkurrenzfähigkeit gegenüber Netflix oder Amazon Prime.

59 Kritisch zur bisherigen Koordination der Online-Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte etwa Binder (2022, S. 887). Ausführlicher zur Ausgestaltung einer künftigen Plattformstrategie: Zukunftsamt, 2024, S. 26 f.

44. Das BVerfG hat in seiner jüngeren Rechtsprechung die Aufgabe des ÖRR hervorgehoben, auf die neuen Gefahren der Internetkommunikation – insbesondere die Schwierigkeiten der Trennung zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung, die neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und den Verlust des herkömmlichen Filters professioneller journalistischer Informationsselektion und -verarbeitung – zu reagieren sowie den durch werbegetriebene Geschäftsmodelle veranlassten algorithmengetriebenen Tendenzen der Verstärkung gleichgerichteter Meinungen zu begegnen.⁶⁰ Punktuell greift der MStV diese Gesichtspunkte nunmehr auf. So sollen etwa, wo Empfehlungssysteme genutzt werden, diese „einen offenen Meinungsbildungsprozess und breiten inhaltlichen Diskurs ermöglichen“ (§ 30 Abs. 4 S. 2 MStV n.F.). Ein Ranking- und Empfehlungsalgorithmus einer Plattform des ÖRR wird nicht derselben Logik der Aufmerksamkeitsökonomie folgen dürfen, die Plattformen wie YouTube oder TikTok zugrunde legen.⁶¹ Eine Individualisierung nach Themenbereichen und Interessen muss gleichwohl möglich sein. Insbesondere sollten Rezipienten selbst Voreinstellungen wählen können. In einem Umfeld, in dem die Förderung des gesellschaftlichen Diskurses zur Zielsetzung gehört, werden politische Präferenzen hingegen nur eingeschränkt als Filterkriterium in Betracht kommen. Jede Form von politischer Steuerung der Rezipienten muss vermieden werden. Vor allem sind hohe Anforderungen an die Transparenz eines Ranking-Algorithmus zu stellen.⁶² Eingeschlägige Vorgaben fehlen im Medienstaatsvertrag bislang. In Zukunft wird der Medienstaatsvertrag hier nachlegen müssen.

45. Weitere Vorgaben für die Funktionsweise telemedialer öffentlich-rechtlicher Angebote⁶³ gilt es, mit Blick auf die Besonderheiten von Inhalteangeboten im Internet, unter Berücksichtigung von empirischer Forschung und unter

60 Zu den Gefahren neuer Diensteangebote siehe BVerfGE 149, 222, 261 f.; BVerfGE 158, 389, 419 f. Das BVerfG hebt in diesem Zusammenhang die Aufgabe des ÖRR hervor, „durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderzuhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken“. Der ÖRR müsse so „ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bildendes Gegengewicht bilden“ – BVerfGE 149, 222, 262.

61 Der Zukunftsrat fordert den Einsatz von „Public-Service-Algorithmen, die den öffentlich-rechtlichen Auftrag transportieren und unterstützen, etwa indem sie Kriterien wie Relevanz und Vielfalt berücksichtigen“ (Zukunftsrat, 2024, S. 26).

62 Vgl. auch die Forderung des Zukunftsrats (2024, S. 26), dass über die eingesetzten Algorithmen zu berichten sei.

63 Beispielsweise mit Blick auf die Bereitstellung geprüften Wissens, um Verstößen gegen das Wahrheitsgebot („fake news“) entgegenzutreten; die Moderation eines Qualitätsdiskurses unter Eingrenzung eskalierender Kommunikationsdynamiken; eine Navigation, die sich nicht notwendig auf eigene Angebote beschränkt, sondern fremdpubliziertes Material einbezieht und kuratiert; und ein Kontext- und Schnittstellenmanagement – siehe dazu Neuberger (2022, S. 157 ff., insb. 162 ff.).

Beteiligung der Aufsichtsgremien zu entwickeln. Der Zukunftsrat macht sich für eine kuratierte Bereitstellung nutzergenerierter Inhalte und die Organisation und Moderation von Debatten in non-linearen Formaten stark, um so die Chancen einer Selbstverständigung der Gesellschaft und der digitalen Partizipation der Gesellschaft zu nutzen (2024, S. 13).

46. Auch mit Blick auf die Flexibilisierung der Beauftragung ist schließlich eine Stärkung der Gremien geboten. Entscheidungen über die Einstellung von Fernsehprogrammen und über neue oder veränderte telemediale Angebotskonzepte werden etwa einer begründeten Zustimmung des jeweils zuständigen Gremiums bedürfen (§ 32a Abs. 4 MStV n.F.).

c) Governance

47. Zielt der 3. Medienänderungsstaatsvertrag ganz zentral auf die Schärfung eines vom privaten Rundfunk – und vermehrt von privaten Telemedienanbietern – unterscheidbaren öffentlich-rechtlichen Profils ab, das angesichts der Staatsferne des ÖRR und seiner verfassungsrechtlich garantierten Programmautonomie⁶⁴ in seinen Kernbestandteilen wie Qualität, Unabhängigkeit und Objektivität allerdings gerichtlich kaum kontrollierbar ist,⁶⁵ so bedarf es zur Absicherung des öffentlich-rechtlichen Mehrwerts künftig geschärfter prozeduraler Mechanismen der Überwachung der Auftragserfüllung.⁶⁶ Nachdem die Organisations- und Aufsichtsstrukturen des ÖRR lange Zeit kaum Beachtung erfuhrten, steht die „Good Governance“ mittlerweile im Zentrum der Reformbemühungen: Der 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag streben eine Stärkung der Gremienkontrolle an⁶⁷ und versuchen, ihr einen konkreteren rechtlichen Rahmen vorzugeben.⁶⁸

48. Dementsprechend werden in § 31 Abs. 3-6 MStV n.F. die Aufgaben der jeweils zuständigen Gremien ausbuchstabiert: Gemäß § 31 Abs. 3 haben die

64 Aus der Rechtsprechung des BVerfG zuletzt BVerfGE 158, 389, 421. Näher dazu: Binder (2022, S. 884).

65 So etwa mit Blick auf eine spartenbezogene Fokussierung des ÖRR Kühling und Kellner (2018, S. 830). Ebenso Franke (2022, S. 182) sowie Neuberger (2022, S. 158) unter Verweis auf die Programmautonomie des ÖRR. Siehe auch BVerfGE 158, 389, 422 f.: „Der Gesetzgeber kann die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf umgrenzen. Der Genaugigkeit dieser gesetzgeberischen Vorgaben sind allerdings durch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten Grenzen gesetzt. In der Art und Weise, wie die Rundfunkanstalten ihren gesetzlichen Funktionsauftrag erfüllen, sind sie frei (...).“

66 Siehe Kühling und Kellner (2018, S. 834). Kritisch zur bisherigen Kontrollstruktur etwa Binder (2022, S. 887) am Beispiel der ARD.

67 Siehe u.a. Franke (2022, S. 183).

68 Siehe u.a. Wagner (2022, S. 170).

jeweils zuständigen Gremien über die Erfüllung des in § 26 MStV ausformulierten Auftrags zu wachen. Sie haben dabei nicht nur die Intendanten in Programmfragen zu beraten. Sie sind darüber hinaus verpflichtet, Richtlinien für die Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards aufzustellen und standardisierte Prozesse zu deren Überprüfung einzuführen (§ 31 Abs. 4 MStV n.F.). Die Gremien sind außerdem zur Kontrolle über eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung berufen (§ 31 Abs. 3 MStV n.F.). Für diese Kontrolle haben die Rundfunkanstalten gemeinsam – unter Einbeziehung der zuständigen Gremien und unter Berücksichtigung von Empfehlungen der KEF – geeignete Bewertungsmaßstäbe und Prüfprozesse festzusetzen. Den Rundfunkanstalten ist dabei auch die Festsetzung von Maßstäben für eine vergleichende Kontrolle der Ressourceneffizienz zwischen den Anstalten aufgegeben (§ 31 Abs. 5 MStV n.F.), um so eine bessere Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ermöglichen.

49. Der 4. Medienänderungsstaatsvertrag hat diese inhaltlichen Vorgaben durch Vorgaben zur Zusammensetzung und Ausstattung der Aufsichtsgremien ergänzt. Gem. § 31d n.F. müssen die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten personell wie strukturell so aufgestellt sein, dass sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben umfassend erfüllen können. Konkret beinhaltet dies eine Verpflichtung zur Professionalisierung:⁶⁹ In den Verwaltungsräten müssen die Mitglieder ausreichende Kenntnisse in den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft, Recht und Medienwirtschaft/Medienwissenschaft repräsentieren und einbringen. Die Geschäftsstellen der Gremien müssen angemessen mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet sein. Mitglieder von Aufsichtsgremien dürfen überdies keine Interessenkollisionen wirtschaftlicher oder sonstiger Art aufweisen, die geeignet wären, die Erfüllung ihrer Aufgaben als Mitglieder zu gefährden (§ 31e MStV n.F.).

50. Für die Zusammensetzung der Gremien steht durch diese Vorgaben nicht mehr so sehr die ausgewogene gesellschaftliche Repräsentation im Vordergrund. Der Fokus wird vielmehr auf die von den Gremien benötigte Expertise und eine Professionalisierung der Aufsichtstätigkeit verschoben.⁷⁰

69 Vgl. Wagner (2022, S. 170).

70 Unklar ist, welche Grenzen dieser Verschiebung durch die Rechtsprechung des BVerfG gezogen sind, die eine ausgewogene gesellschaftliche Repräsentation und die Wahrung des Binnenpluralismus in den Gremien verlangt. Siehe dazu BVerfGE 12, 205, 263. Zur Sicherung der Pluralität im Rundfunk außerdem Kreile (2017, S. 272).

51. Der 4. Medienänderungsstaatsvertrag ergänzt diesen Rahmen durch eine Stärkung von Compliance und Transparenz. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden verpflichtet, für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu sorgen (§ 31a MStV n.F.). So sind die Organisationsstruktur, einschließlich der Zusammensetzung der Gremien und ihrer eingesetzten Ausschüsse, alle Satzungen, Richtlinien, Geschäftsordnungen und sonstigen Informationen von wesentlicher Bedeutung für die jeweilige Rundfunkanstalt im Internetauftritt zu veröffentlichen, ebenso die Geschäftsberichte. Die Bezüge der Intendanten und Direktoren sind unter Namensnennung publik zu machen, und zwar einschließlich zugesagter Leistungen bei vorzeitiger Beendigung der Tätigkeit, zugesagter Leistungen bei regulärer Beendigung der Tätigkeit mit ihrem Barwert, Leistungen für Tätigkeiten bei Tochter- und Beteiligungsgesellschaften sowie Leistungen für entgeltliche Nebentätigkeiten.

52. Die Rundfunkkommission der Länder hat angekündigt, sowohl die Leistungsstrukturen als auch die Angemessenheit der Gehaltsstrukturen im außer- und übertariflichen Bereich zu überprüfen und dabei über die Kürzung oder Deckelung außertariflicher Gehälter und über die Frage zu entscheiden, ob es in Zukunft quantitative Vorgaben über die Gesamthöhe der Personalkosten geben soll.

53. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben überdies ein wirksames Compliance Management System nach anerkannten Standards zu gewährleisten und fortzuschreiben (§ 31b MStV n.F.) – eine Verpflichtung, der die ARD mit der Veröffentlichung eines Leitfadens „ARD Compliance Standards“ im November 2022 vorgegriffen hat.⁷¹ Die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio haben jeweils eine unabhängige Compliance-Stelle oder eine/n Compliance-Beauftragte/n einzusetzen, die/der regelmäßig an den Intendanten sowie an den Verwaltungsrat berichten. Darüber hinaus ist eine Ombudsperson als externe Anlaufstelle für vertrauliche und anonyme Hinweise zu Rechts- und Regelverstößen zu beauftragen.

71 Die ARD-Gremienvorsitzenden haben anlässlich der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) auf der ARD-Hauptversammlung am 22./23.11.2022 in München außerdem die Erarbeitung eines „Public Corporate Governance Kodex“ (PCGK) beschlossen, mit dem eine anstalts- und organübergreifende Aufsichtsordnung mit einheitlichen Standards für die ARD geschaffen und zugleich professionalisiert sowie finanziell und personell gestärkt werden soll.

54. Die Reform der Governance des ÖRR ist damit nicht abgeschlossen. Die Länder haben angekündigt, in einem 5. Medienänderungsstaatsvertrag finanzielle Entscheidungen zum ÖRR treffen zu wollen. Hierzu wird die Frage der künftigen Zusammenarbeit von ARD und ZDF zählen. Die von Tom Buhrow aufgeworfene Möglichkeit einer Fusion der beiden Anstalten ist innerhalb des ÖRR erwartungsgemäß auf heftige Kritik gestoßen. So hat etwa der ZDF-Intendant Norbert Himmller auf die Bedeutung des publizistischen Wettbewerbs von ARD und ZDF für Pluralität und Qualität der Inhalte und auf die anderweitig zu befürchtende Machtkonzentration „in einer Hand“ verwiesen. Es besteht jedoch Einigkeit, dass der ÖRR transparenter, effizienter und sparsamer wirtschaften soll. Die Beseitigung von Doppelstrukturen, eine Verpflichtung zu verstärkter Kooperation und eine Verschlankung der Anstalten stehen auf der Agenda. Kompetenzen sollen gebündelt und die Anzahl der Arbeitsebenen und Abteilungen reduziert werden. Einem Beschluss der Rundfunkkommission zufolge soll die Zusammenarbeit der Verwaltungen der Anstalten im Rahmen sogenannter „Shared-Service-Centers“ deutlich ausgebaut werden, ebenso die Zusammenarbeit im Bereich Redaktion und Produktion. Ein gemeinsames und einheitliches Controlling-System soll zu Effizienzsteigerungen beitragen. Die Umstellung auf ein nunmehr einheitliches SAP-System für die Verwaltung in der ARD, das eine Vielzahl separater Systeme in den Bereichen Finanz- und Personalverwaltung, Rechnungsbearbeitung, Controlling, Haushaltsplanung und Beschaffung ersetzt, gilt als erster Schritt in diese Richtung.

55. Die Bemühungen um eine Verschärfung des Regelrahmens im Bereich der Governance und der Compliance folgen der Einsicht, dass die durch die Befreiung von Marktzwängen ermöglichte „andere Entscheidungsrationali-tät“ des ÖRR keine hinreichende Gewähr für eine effiziente, dem öffentlich-rechtlichen Auftrag verpflichtete Verwendung der Beitragsmittel bietet. Für die Akzeptanz des ÖRR sind Effizienz und Sparsamkeit der Mittelverwendung aber ebenso zentral wie ein sichtbarer, öffentlich-rechtlicher Mehrwert. In diesem Sinne sind weitere Schritte zur Effektivierung der „Good Governance“ geboten.

56. Dieser Einsicht ist der Zukunftsrat (2024) in seinen Empfehlungen gefolgt. Konkret empfiehlt der Zukunftsrat die Errichtung einer ARD-Anstalt mit zentraler Leitung, welche die ARD als Arbeitsgemeinschaft ersetzen soll. Diese ARD-Anstalt soll Dachorganisation der Landesrundfunkanstalten sein und die alleinige Strategie-, Steuerungs-, Finanz- und Organisationskompetenz

für die bundesweiten Angebote der ARD und für alle zentralen Aufgaben und Dienstleistungen haben. Die Landesrundfunkanstalten wiederum sollen sich auf die regionale Grundversorgung und regionale Perspektiven konzentrieren.

57. Des Weiteren schlägt der Zukunftsrat für diese zukünftige ARD-Anstalt, das ZDF und das Deutschlandradio jeweils (a) einen pluralistisch besetzten Medienrat als Kontrollorgan über die Auftragserfüllung, (b) einen überwiegend nach Fachexpertise besetzten Verwaltungsrat zur Stärkung von Strategiefähigkeit und Kontrolle und (c) eine kollegiale Geschäftsleitung (Abkehr von der Leitung durch eine/n Intendantin/en) vor. Die bisherigen Organe sollen nach den Vorstellungen des Zukunftsrates aufgelöst werden.

58. Nach den Vorstellungen des Zukunftsrates (2024, S. 17-18) könnten im Medienrat 16 von den Landtagen gewählte Persönlichkeiten und somit eine Vertreterin oder ein Vertreter je Land sowie 32 politikferne Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft in ihrer gesamten Breite und Vielfalt sitzen. In den Verwaltungsrat, der die operative Geschäftsleitung der Anstalten beaufsichtigt, sollen „unabhängige Persönlichkeiten mit einschlägigen fachlichen Kenntnissen und Erfahrungen, etwa drei aus dem Bereich der Medien, zwei mit ausgewiesener Managementerfahrung und vier 'Weise', mit besonderer Sensibilität für den Angebotsauftrag“ entsendet werden. Die operative Leitung soll eine kollegiale Geschäftsleitung mit mehreren Ressorts wie etwa Inhalten, Technologie, Produktion, Finanzen und Verwaltung übernehmen, d.h. die Leitung soll sich stärker an die Leitung von Unternehmen mit verschiedenen Vorstandressorts angleichen.

4 Überlegungen zur effektiven Governance des ÖRR

59. Die Governance-Strukturen des ÖRR sind mit Blick auf zwei Aspekte zu hinterfragen. Zum einen stellt sich die Frage, wie die Qualität des öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms in ihren verschiedenen Dimensionen – wie etwa die journalistische Sorgfalt, die Aktualität, die Vielfalt und der Innovationsgrad – möglichst effektiv sichergestellt werden kann, ohne dass es zu einer politischen Kontrolle der Inhalte kommt. Und zweitens ist die Frage zu beantworten, wie ein möglichst effizienter Einsatz der Mittel gewährleistet werden kann. Um Optionen zur Stärkung der Governance des ÖRR zu formulieren, sollen im Folgenden zunächst Governance-Strukturen aus theoretischer Sicht beleuchtet werden, bevor praktische Vorschläge erörtert werden.

60. Nicht nur in öffentlichen Institutionen wie den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestehen Governance-Probleme. Prinzipiell bestehen diese in sämtlichen Organisationen. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass in Organisationen stets eine Arbeitsteilung vorherrscht, jedoch nicht alle Beteiligten einzig und allein das Wohl der Organisation als Ganzes und eine möglichst effiziente Erfüllung der gestellten Aufgaben zum Ziel haben. Vielmehr verfolgen Menschen auch eigene Interessen. Diese eigenen Interessen können ganz unterschiedlicher Natur sein, ob es das Streben nach Einkommen, nach Macht, nach Aufmerksamkeit oder nach einer möglichst angenehmen Work-Life-Balance ist. Mit Problemen, die daraus resultieren, dass das Verfolgen dieser eigenen Interessen nicht unbedingt zugleich zu einer optimalen Erfüllung der Ziele der betreffenden Organisation führt, beschäftigen sich die sogenannte Prinzipal-Agenten-Theorie und die ökonomische Theorie von Governance-Mechanismen.

61. Ganz allgemein wird zwischen Instrumenten der externen und der internen Governance unterschieden. Instrumente der externen Governance sind etwa der Wettbewerb auf Produktmärkten, auf Faktormärkten wie dem Arbeitsmarkt und insbesondere auf dem Kapitalmarkt. Kurz gefasst sorgt intensiver Wettbewerb auf Produktmärkten dafür, dass Anbieter, die zu teuer produzieren, sowie Anbieter, deren Produkte nicht den Geschmack der Nachfrager treffen, Wettbewerbsnachteile erleiden und ihre Produkte weniger gut absetzen können als Konkurrenten, die beliebte Produkte kostengünstig anbieten. Ineffiziente Unternehmen schrumpfen daher auf Märkten und scheiden

im Extremfall, bei mangelnder Anpassung, völlig aus dem Markt aus. Komplementiert wird der Wettbewerb auf Produktmärkten durch eine Disziplinierung durch Kapitalmärkte. Zum einen haben Unternehmen und Staaten umso größere Probleme Kredite zu erhalten und umso höhere Zinsen zu zahlen, je stärker Anleger ihre (langfristige) Leistungsfähigkeit bezweifeln. Vom Markt verlangte Zinsen und Ratings haben somit eine Informationsfunktion. Zum anderen besteht zumindest bei privaten Unternehmen die Möglichkeit einer Übernahme durch neue Investoren. Dies ist unter Anderem dann attraktiv, wenn letztere davon ausgehen, etwa durch eine Restrukturierung Effizienzpotenziale zu heben. Die Drohung der Übernahme wirkt so disziplinierend auf das Management, sich um bestehende Prinzipal-Agenten-Probleme – also organisatorische Ineffizienzen – zu „kümmern“.

62. Diese Mechanismen der externen Governance fallen für den ÖRR jedoch weitgehend aus, da die Finanzierung nicht über Marktmechanismen erfolgt und nicht erfolgen soll. Somit hat der durchaus existierende Wettbewerb auf Produktmärkten, also Wettbewerb auf dem Zuschauer- oder Zuhörermarkt, keine Auswirkungen auf die Finanzierung des ÖRR. Eine Disziplinierung durch die Kapitalmärkte fällt offensichtlich ebenfalls aus, da der ÖRR nicht kreditfinanziert arbeitet – es also keine Ratings gibt – und er offensichtlich bei schlechtem Management oder unzureichender Aufgabenerfüllung nicht von Dritten übernommen werden kann.

63. Allerdings existieren neben dem tatsächlichen Wettbewerb als Disziplinierungsinstrument noch andere Mechanismen der externen Governance. So ist prinzipiell ein Vergleichswettbewerb („Yardstick Competition“) möglich, bei dem ein Benchmarking von vergleichbaren Organisationen durchgeführt wird, um deren Effizienz besser einzuschätzen. In regulierten Branchen ist dies sehr verbreitet, etwa um die Effizienz von Strom- oder Gasnetzbetreibern zu beurteilen. Allerdings ist dazu eine hinreichend große Anzahl von vergleichbaren Organisationen erforderlich. Damit fällt ein solcher Vergleichswettbewerb beim ÖRR in Deutschland weitgehend aus, obwohl den Rundfunkanstalten durch den 3. Medienänderungsstaatsvertrag die Aufgabe gegeben wurde (§ 31 Abs. 5 MStV n.F.), für eine vergleichende Kontrolle der Ressourceneffizienz der Anstalten, Maßstäbe zur besseren Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entwickeln. Für einen wirklich effektiven Qualitäts- und Effizienzvergleich dürfte dies jedoch kaum ausreichen, denn zum einen ist die Anzahl der Vergleichsmöglichkeiten klein, zum anderen ist zu bezweifeln, dass die Anstalten selbst besonders scharfe Maßstäbe zu ihrer eigenen Kontrolle entwickeln werden.

64. Besser wäre eine regelmäßige externe Überprüfung durch Regulierungs- und Aufsichtsbehörden oder andere Institutionen. Diese externe Überprüfung kann sich auf den effizienten Einsatz der verwendeten Mittel beziehen, wie dies etwa Rechnungshöfe tun. Dies geschieht heute in Ansätzen durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), die den von den öffentlich-rechtlichen Sendern angemeldeten Finanzbedarf unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Vierjahresrhythmus ex ante prüft und gegebenenfalls kürzt. So schlägt die KEF in ihrem im Februar 2024 vorgelegten 24. Bericht zur Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten mit Blick auf einen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten gebotenen Abbau des Personalaufwands und eine Reform der Vergütungen eine Kürzung der indexbasierten Aufwendungen um 431,3 Mio. Euro vor. Die indexierbaren Aufwendungen werden nur dann als wirtschaftlich und sparsam angesehen, wenn sie unterhalb der fortgeschriebenen Werte liegen. Auf der Grundlage eines externen Gutachtens wird ferner ein erhebliches Potenzial zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit bei der Bewirtschaftung der Immobilien gesehen und ein konkreter Zeitplan vorgegeben. Allerdings wird etwa der Umfang des Programms durch die KEF nicht überprüft.

65. Der Zukunftsrat (2024, S. 31 ff) empfiehlt vor diesem Hintergrund eine Umstellung des Verfahrens zur Ermittlung des Finanzbedarfs des ÖRR von einer Ex-ante-Bewertung auf eine – nach Vorstellungen des Zukunftsrats in einem Zwei-Jahres-Turnus erfolgende – Ex-post-Evaluation, welche die Auftragserfüllung mitumfassen soll. Die KEF solle beurteilen, „inwieweit die einzelne Anstalt ihren Angebotsauftrag erfüllt und dabei die ihr zur Verfügung gestellten Mittel effizient verwendet hat“. Bei nicht vollständiger Erfüllung des Auftrags solle die KEF Abschläge von den Finanzzuweisungen vornehmen, um Anreize zur konsequenten Auftragserfüllung zu schaffen. Die Qualitätssmessung der Auftragserfüllung habe wissenschaftlich fundiert nach transparenten Kriterien und Verfahren zu erfolgen. Etwaige Abschläge von den Finanzzuweisungen sollen verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unterliegen.

66. Natürlich ist eine solche externe Bewertung von Qualität niemals einfach, nicht zuletzt weil Qualität, wie schon erwähnt, multidimensional ist und sich nicht einfach messen lässt. Gleichwohl gibt es selbst im Bereich des Journalismus und der Unterhaltung zahlreiche Preise und Auszeichnungen, bei denen sich die entsprechenden Jurys offenbar zutrauen, die Qualität der Einreichungen zu beurteilen.

67. Auch im Bereich der Forschung gibt es regelmäßig eine Bewertung der Qualität wissenschaftlicher Vorhaben und Leistungen. So werden etwa die staatlichen Forschungsinstitute in Deutschland regelmäßig einer internen Evaluation (etwa durch ihren eigenen Forschungsbeirat) und einer externen Evaluation unterzogen. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und andere Förderinstitutionen müssen permanent Forschungsvorhaben evaluieren. Dies ist zwar keineswegs trivial und niemals perfekt, aber nicht unmöglich. Eine regelmäßige externe Evaluation des ÖRR durch sachverständige Expertinnen und Experten ist geboten. Eine solche Evaluation kann durch moderne, wissenschaftlich fundierte Techniken zur Datenanalyse unterstützt werden. Allerdings darf eine solche Evaluation ebenso wenig die durch Artikel 5 Abs. 1 des Grundgesetzes garantierten Kommunikationsgrundrechte – also die Meinungs-, Informations-, Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit – beschränken, wie die heute fortwährend praktizierten Evaluationen im Bereich der Wissenschaft die in Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre gefährden dürfen.

68. Welchen Beitrag eine Kontrolle der Auftragserfüllung durch die KEF zur Gewährleistung eines unverwechselbaren öffentlich-rechtlichen Angebots mit klarem Mehrwert gegenüber privaten Angeboten leisten kann, bleibt so im Ergebnis eine offene Frage. Zu Recht hat der Zukunftsrat in seinem Bericht die Systemfrage gestellt. Die Debatte über einen grundlegenden Systemwandel in der Finanzierung des ÖRR sollte aber ebenso die Einführung eines gedeckelten Gesamtbudgets für den ÖRR umfassen – ein Budget, das, wie der Zukunftsrat zu Recht feststellt, angesichts möglicher Spar- und Wirtschaftspotenziale keineswegs notwendig kontinuierlich steigt (Zukunftsrat, 2024, S. 33). Entgegen dem bisherigen Modell, das den Finanzbedarf in Abhängigkeit von einem zuvor festgelegten Angebot ermittelt, wäre ein solches Modell mit weniger Bürokratie und einer höheren Flexibilität des ÖRR in der Mittelverwendung verbunden. Systeme der Ex-post-Evaluierung blieben bestehen. Zur Sicherung seiner gesellschaftlichen Akzeptanz bliebe der ÖRR zur öffentlichen Rechtfertigung seiner Angebotsentscheidungen verpflichtet. Es entfiele jedoch der im Anwendungsbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG stets schwierige und bislang nur in Grenzbereichen erfolgreiche Versuch, die Angebotsentscheidungen einer rechtlichen Kontrolle zu unterwerfen.

69. Neben externen Governance-Mechanismen gibt es interne Kontroll- und Aufsichtsmechanismen. Im Bereich der Corporate Governance sind dies zum einen Aufsichtsgremien wie etwa Aufsichts- und Verwaltungsräte, zum

anderen aber andere interne Anreiz- und Kontrollsysteme, die verhindern sollen, dass Mitglieder einer Organisation (etwa eines Unternehmens) nicht im Interesse der jeweiligen Organisation handeln, wie etwa diverse Mechanismen zur Qualitätssicherung. Zur Qualitätssicherung können eine interne Qualitätskontrolle, ein internes Benchmarking oder interne Wettbewerbsmechanismen, wie ein Vorschlagswesen, genutzt werden.

70. Im Hinblick auf die Ausgestaltung von Aufsichtsgremien ist zu bedenken, dass es hier stets einen Trade-off im Hinblick auf Größe und Zusammensetzung gibt. Einerseits lassen sich prinzipiell umso mehr Perspektiven einholen, je mehr Mitglieder ein Aufsichtsgremium hat. Dies ist besonders wichtig, wenn Pluralismus und Vielfalt oder Diversität die primären Ziele einer Organisation sind. Denn ein möglichst breit und divers besetztes Gremium sollte gut erfassen können, ob etwa eine hinreichende Vielfalt in der Programmgestaltung gelingt und möglichst alle gesellschaftlichen Positionen repräsentiert werden. Das Aufsichtsgremium hat dann stärker eine beratende als eine kontrollierende Funktion. Insbesondere mit Blick auf das Ziel der Vielfaltssicherung stärkt es die Legitimation des ÖRR.

71. Andererseits kommt es umso eher zu einer Diffusion von Verantwortung (Trittrettfahrerverhalten), je größer ein Aufsichtsgremium ist. Mit zunehmender Größe eines Gremiums wächst die Gefahr, dass sich niemand mehr wirklich verantwortlich für das Gesamtprodukt fühlt. Dies ist besonders problematisch, wenn die Qualität des Produktes und die Effizienz in der Bereitstellung besonders wichtig sind. Um die journalistische Qualität und Effizienz zu evaluieren, sind sowohl Expertise als auch umfassende Vorbereitungen erforderlich. Es geht dabei stärker um eine echte Aufsicht und Kontrolle als um eine beratende Funktion für die Sendeanstalten.

72. In Bezug auf den ÖRR würde die vergleichsweise stärkere Betonung der journalistischen Qualität somit tendenziell für kleinere Aufsichtsgremien als bisher sprechen, um eine Diffusion von Verantwortung zu vermeiden. Bei der Besetzung der Gremien sollte zudem insbesondere journalistische Expertise bedeutsam sein, um eine sachgerechte Bewertung der journalistischen Qualität vornehmen zu können.

73. Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Online-Angebote existiert seit dem Jahr 2009 ein – allerdings verbesserungswürdiger – Mechanismus, um die Vereinbarkeit neuer oder wesentlich abgeänderter öffentlich-rechtlicher

Telemedienangebote mit dem europäischen Beihilfenrecht sicherzustellen und deren Presseähnlichkeit auszuschließen (§ 30 Abs. 7 MStV). Es handelt sich dabei um den sogenannten Drei-Stufen-Test nach § 32 Abs. 4 MStV: Zu prüfen ist, inwieweit das neue oder wesentlich geänderte Telemedienangebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht; in welchem Umfang es in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt; und welchen finanziellen Aufwand es erfordert. Mithilfe dieser Kriterien soll ermittelt werden, ob ein neues oder wesentlich geändertes Telemedienangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von deren Auftrag umfasst ist, wie es sich auf die relevanten Märkte auswirken würde und ob die meinungsbildende Funktion dieser Angebote angesichts bereits vorhandener, vergleichbarer – privater wie öffentlich-rechtlicher – Telemedienangebote gerechtfertigt ist. Auf der Grundlage dieser Kriterien hat das zuständige Gremium der jeweiligen Rundfunkanstalt – der jeweilige Rundfunk-, Fernseh- oder Hörfunkrat – mit Zwei-Drittel-Mehrheit eine begründete Entscheidung zu treffen, die der Rechtsaufsicht und schließlich einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Sind die genannten Kriterien nicht erfüllt, so würde eine Finanzierung von Telemedienangeboten durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunkbeitrag eine rechtswidrige Beihilfe darstellen. Nur solche Angebote, die von einem hinreichend präzise gefassten öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind und damit eine „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ i.S.d. Art. 106 Abs. 2 AEUV darstellen, sind unionsrechtlich gerechtfertigt. Gem. § 32 Abs. 1 MStV sind die Sender im Übrigen verpflichtet, ihren Aufsichtsgremien detaillierte Telemedienkonzepte vorzulegen, auf deren Grundlage eine Prüfung im Rahmen des Drei-Stufen-Tests gem. § 32 Abs. 4 MStV erfolgen kann.

74. Faktisch hat sich der Test allerdings als wenig effektiv erwiesen: Die zuständigen Gremien scheinen sich eher als Teil des zu beaufsichtigenden Senders und weniger als ein Kontrollorgan zu sehen. Zudem verfügen die Mitglieder der Aufsichtsgremien nicht zwingend über die notwendige Expertise, um etwa den Beitrag eines Angebots zum publizistischen Wettbewerb beurteilen zu können oder den erforderlichen finanziellen Aufwand sachgerecht einzuschätzen.⁷² Immer wieder wurden in der Vergangenheit Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender von ihren jeweiligen Aufsichtsgremien in den Drei-Stufen-Tests als auftragskonform eingestuft und erst von Gerichten nach

– teils jahrelangen – Gerichtsprozessen beanstandet. Beispiele sind die Tagesschau App⁷³, BR24, RBB24 und die SWR-Newszone⁷⁴. Will man am Drei-Stufen-Test festhalten, so erscheint es daher sinnvoll, ihn systematisch von Kontrollgremien durchführen zu lassen, die sich nicht als Teil des ÖRR sehen. Dies könnte etwa die Bundesnetzagentur sein oder ein anderes Kontrollgremium mit hinreichender Distanz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

75. Mit dem Bedeutungsverlust linearer Programme und der immer weiter reichenden Konvergenz der Medien steigt die praktische Relevanz des Drei-Stufen-Tests. Ein strukturelles Grundproblem bleibt, dass sein zentrales Kriterium – der qualitative Beitrag zum publizistischen Wettbewerb – eine gerichtliche Kontrolle nur im Falle offenkundiger Grenzüberschreitungen ermöglicht. In vielen Fällen wird der ÖRR zur Rechtfertigung auf seine „andere Entscheidungsrationaleität“ verweisen. Damit stellt sich die Frage, ob der Drei-Stufen-Test zum Schutz der Pressefreiheit in Zukunft der Ergänzung durch ein weiteres Kriterium bedarf – etwa dem Anteil einer Anstalt an der Gesamtheit der Rezipienten von Rundfunk, Fernsehen und presseähnlichen Angeboten. Diskussionswürdig wäre etwa ein Modell, bei dem eine öffentlich-rechtliche Anstalt bei Überschreiten eines festzusetzenden Schwellenwerts nach Maßgabe des öffentlich-rechtlichen Auftrags über die Einstellung bestimmter Angebote zu entscheiden hätte. So bedeutsam der ÖRR für die gesellschaftliche Selbstverständigung, Vielfalt und Demokratie ist, so wichtig bleibt es zugleich, die Funktionsbedingungen einer freien Presse zu schützen.

⁷² Zur umfassenden Kritik schon Dewenter und Haucap (2009).

⁷³ BGH, Urteil v. 30.4.2015 (OLG Köln), Az. I ZR 13/1 = GRUR 2015, 1228 Tagesschau-App.

⁷⁴ OLG Stuttgart, Urteil v. 28.06.2023, Az.: 4 U 31/23.

5 Vorschläge zur Stärkung der Governance aus der wissenschaftlichen Literatur

76. In der wissenschaftlichen Literatur finden sich schon seit mindestens 25 Jahren Überlegungen zur Stärkung der Governance des ÖRR. So fordert etwa Eifert (2002) eine Konkretisierung des Programmumfangs des ÖRR durch ein unabhängiges Expertengremium. Ladeur (2009) plädiert konkret dafür, die Durchführung des Drei-Stufen-Tests dem britischen Vorbild folgend einer unabhängigen Kommission zu übertragen, statt die Rundfunkräte (bzw. den Fernsehrat beim ZDF und den Hörfunkrat beim Deutschlandradio) damit zu beauftragen.

77. In dem oben bereits erwähnten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2014) können die Verfasser kaum noch Gründe identifizieren, „warum der Rundfunkmarkt wesentlich anders organisiert sein sollte als der Zeitungsmarkt, der durch ein breites privates Angebot und Subskriptionsmodelle gekennzeichnet ist“ (Wiss. Beirat BMF, 2014, S. 6). Der Beirat plädierte in dem Gutachten daher für umfassende Reformen, die aus vier Bausteinen bestehen sollten. Erstens solle „ein zukunfts-fähiges System des öffentlichen Rundfunks dem Subsidiaritätsprinzip mehr Gewicht geben; die öffentlich-rechtlichen Anbieter sollten nur da auftreten, wo das privatwirtschaftliche Angebot klare Defizite aufweist“ (Wiss. Beirat BMF, 2014, S. 6). Zweitens solle auf Werbung im ÖRR vollständig verzichtet werden. Drittens solle die Finanzierung entweder aus dem allgemeinen Haushalt oder durch eine Nutzungsgebühr erfolgen. Und viertens sei „eine größere Transparenz durch die Publikation von Kenngrößen dringend notwendig, um die Kosteneffizienz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu fördern“ (Wiss. Beirat BMF, 2014, S. 6).

78. Haucap, Kehder und Loebert (2015) haben in einer Untersuchung für das Prometheus Institut eine noch weiter gehende Neugestaltung des Rundfunksystems in Deutschland angeregt und sich an den Reformen Neuseelands Anfang dieses Jahrtausends orientiert. Vorgeschlagen wird, die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten weitgehend zu privatisieren und aus den Privatisierungserlösen einen Stiftungsfonds zu gründen, mit dessen Mitteln gesellschaftlich bedeutsame Programminhalte bezuschusst werden können. Zugleich solle für kapitalertragsschwache Zeiten eine Untergrenze gesetzlich

festgelegt werden (z. B. als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes), um gesellschaftlich erwünschte Inhalte (z. B. im Bereich des Bildungsfernsehens) zu fördern. Bedeutsam für die Förderung ist die Definition klarer Förderkriterien. Von herausragender Bedeutung ist dabei das Subsidiaritätsprinzip, nach dem nur Programminhalte gefördert werden sollen, die sich nicht am Markt durch Werbung oder im Bezahlfernsehen finanzieren lassen, also nicht vom Markt erbracht werden. Über die Förderungswürdigkeit von Programminhalten soll eine unabhängige Kommission entscheiden, die aus Repräsentanten der Zivilgesellschaft bestehen soll und nicht von aktiven Politikern dominiert werden darf; deren Anteil ist auf 25 Prozent zu begrenzen. Die Förderung sollte durch wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren ermittelt werden, sodass Anreize für eine effiziente Produktion gesetzt werden.

79. Kühling und Kellner (2018) sprechen sich für spezifische Mehrwertberichte des ÖRR aus, die dann durch die internen Gremien wie den Rundfunkrat bewertet werden sollen, unter Einbeziehung externer beratender Instanzen. Rundfunkanstalten sollten, unter Beteiligung des Rundfunkrats, interne Programmrichtlinien und -entwicklungspläne aufstellen, die eine strengere Mehrwertorientierung aufweisen. Bei Besetzung des Rundfunkrats solle strenger auf Mehrwertorientierung geachtet werden, sodass eine effektivere Kontrolle gewährleistet sei. Dafür sollten nur Personen ausgewählt werden, die über das notwendige publizistische, ökonomische und juristische Hintergrundwissen verfügen.

80. Die Monopolkommission (2018, Rn. 1080 ff.) hat sich dafür ausgesprochen, den regulatorischen Rahmen für audiovisuelle Mediendienste zu überarbeiten, den Auftrag des ÖRR zu präzisieren und dabei die Online-Angebote auf gesellschaftlich und kulturell relevante Inhalte zu beschränken sowie den Drei-Stufen-Test effektiver zu gestalten.

81. In diesem Kontext hat Wagner (2022) darauf hingewiesen, dass die Mehrwertkontrolle des ÖRR nicht nur mit „Realitätsunterstellungen“ (wie Filterblasen, dem Problem von Echokammern, Selektionsproblemen, etc.) arbeiten sollte, sondern medienwissenschaftliche Erkenntnisse stärker systematisch einbeziehen müsse. Neuberger (2022) argumentiert, dass eine Mehrwertkontrolle in Form von „Public Value Tests“ stattfinden und die Auftragserfüllung auf der Grundlage einer präziseren Bestimmung und Begründung des öffentlich-rechtlichen Auftrags gemessen werden solle. Zugleich solle eine begründete Wahl geeigneter Mittel für die Auftragserfüllung gewährleistet werden.

82. Binder (2022) schließlich plädiert dafür, der ARD Teilrechtsfähigkeit einzuräumen und sie mit einem eigenen Aufsichtsgremium auszustatten, und zwar über die bestehende „Konferenz der Gremienvorsitzenden“ hinaus, die rein koordinierende Funktionen wahrnimmt. Verbunden damit wäre eine Klärung, welchen Zweck und welche Funktion die ARD und ihre Mitglieder haben, wer welche Aufgaben wahrnehmen soll, welcher Programmauftrag und welche Kontrollmechanismen und Verantwortungsstrukturen sich daraus jeweils ableiten, außerdem, was das für die Ressourcenzuordnung und -steuerung bedeutet. Binder (2022, S. 889) fordert zudem „verbindliche Vorgaben für die Konfiguration und Entwicklung eines inhaltlichen 'Gesamtangebots' des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insbesondere im Telemedienbereich“. Eine Gemeinschaft rechtlich völlig selbstständiger, autonomer Rundfunkanstalten werde dies nur bedingt entwickeln und nachhaltig durchsetzen können. Eine Institution, die gesetzlich legitimiert und in der Lage wäre, per se eine Gemeinschaftsperspektive und -position einzunehmen und durchzusetzen, existiere – abgesehen von der Programmdirektion Deutsches Fernsehen für das Erste Fernsehprogramm – nicht. Leisten könne dies hingegen beispielsweise eine „Steuerungseinheit“, die im Verhältnis zu den jeweiligen Rundfunkanstalten für alle oder gesetzlich bestimmte länderübergreifende Aktivitäten zumindest eine ihr gesetzlich übertragene Richtlinienkompetenz ausfüllen oder Vorgaben entwickeln kann und ihrerseits einer eigenständigen, von den Rundfunkanstalten unabhängigen Gremienkontrolle unterliegt. Vorstellbar sei etwa eine im Sinne einer ganz oder teilweise rechtsfähigen Dachorganisation weiterentwickelte juristische Person ARD.

83. In der Vergangenheit haben ARD und ZDF auf Kritik und Vorschläge zur Verbesserung der Governance Strukturen mit zwei Strategien reagiert. Erstens haben ARD und ZDF selbst Gutachten beauftragt, um den Reformvorschlägen argumentativ etwas entgegenzusetzen. So argumentieren Aigner et al. (2017) in ihrem Gutachten für die ARD sowie Aigner, Mattes und Pavel (2017), dass aufgrund des Media Bias weiterhin eine Rechtfertigung für den ÖRR bestehe. Konkrete Reformvorschläge unterbreiten die Autoren in ihrem Gutachten für die ARD nicht. Gleichwohl betonen selbst Aigner, Mattes und Pavel (2017), dass der öffentliche Auftrag zu schärfen sei und dass bessere Governance- und Kontrollstrukturen notwendig seien, um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten. In einem Gutachten für das ZDF schlagen Dörr, Holznagel und Picot (2016) diverse Maßnahmen vor, um eine stärkere Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte im Internet zu ermöglichen, etwa durch die Errichtung von öffentlich-rechtlichen Medienplattformen und den

Ausbau der Mediatheken. Vorschläge zur Stärkung der Governance werden hingegen in dem Gutachten nicht erarbeitet.

84. Zweitens hat sich der ÖRR gegen vorgebrachte Kritik sehr lange weitgehend in eine Wagenburg zurückgezogen und die Sicht adaptiert, dass es nur ein „mit uns“ oder „gegen uns“ gibt, aber nichts dazwischen. Auf Kritik reagierten die öffentlich-rechtlichen Sender insgesamt weniger, indem sie sich sachlich und kritisch damit auseinandersetzen, sondern eher damit, „die Reihen in Stellung zu bringen“. Besonders erschreckend war das Bekanntwerden der von der ARD in Auftrag gegebenen Kommunikationsanleitung („Framing Manual“), die im Jahr 2019 durchsickerte. Diese Anleitung – so die korrekte Übersetzung von „Manual“ – beginnt mit folgendem Hinweis:

„Beginnen wir direkt mit dem Wichtigsten: Wenn Sie Ihre Mitbürger dazu bringen wollen, den Mehrwert der ARD zu begreifen und sich hinter die Idee eines gemeinsamen, freien Rundfunks ARD zu stellen, (...) dann muss Ihre Kommunikation immer in Form von moralischen Argumenten stattfinden.“ (Wehling, 2019, S. 3)

85. Und weiter heißt es in dem Manual wortwörtlich:

„Denken und sprechen Sie nicht primär in Form von Faktenlisten und einzelnen Details. Denken und sprechen Sie zunächst immer über die moralischen Prämissen. (...) Hat man einmal die moralischen Prämissen der eigenen Haltungen und Ziele (wie etwa den Erhalt eines gemeinsamen, freien Rundfunks ARD) durchdrungen, gilt es, diese im nächsten Schritt in Worte zu fassen und dauerhaft eine Sprache zu verwenden, die im Denken der Mitbürger kräftig wirkt und sie von der Notwendigkeit eines gemeinsamen, freien Rundfunks ARD überzeugt.“ (Wehling, 2019, S. 3)

86. Die ARD hat zwar nach Durchsickern des Manuals klargestellt, dass aus Sicht der ARD „Manual“ besser mit Gutachten übersetzt werde, es sich also nicht um eine Anleitung handle, sondern um eine Art Ideensammlung, aber nicht für jeden mag dies überzeugend sein.

87. Durch die diversen Skandale rund um den ÖRR hat sich die Situation jedoch inzwischen geändert und die politischen Chancen für ernsthafte Reformen, wie etwa vom Zukunftsrat (2024) angeregt, scheinen so gut wie noch

nie, wenngleich der ÖRR selbst den Vorschlägen des Zukunftsrates eher ablehnend gegenüber zu stehen scheint. Was also ist zu tun?

6 Empfehlungen zur Stärkung der Governance des ÖRR

88. Der Kronberger Kreis hält die Empfehlungen des Zukunftsrates (2024) für eine gute Grundlage für die weitere Reformdiskussion. Über diese Empfehlungen hinaus wären aus unserer Sicht folgende Maßnahmen überlegenswert, um die Governance des ÖRR zu effektivieren und sicherzustellen, dass ein möglichst hoher gesellschaftlicher Mehrwert durch den ÖRR und das zur Verfügung stehende Beitragsaufkommen generiert wird.

89. Erstens sollte erwogen werden, einen Deckel oder eine Obergrenze beim Anteil der Rezipienten einzuführen. Dehnt sich der ÖRR nämlich zu sehr aus, droht das Gleichgewicht zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten in Gefahr zu geraten und damit die gegenseitige Korrekturfunktion zu entfallen, so wie sie heute in der dualen Medienordnung angelegt ist. Bei Überschreiten der Schwelle wäre der ÖRR verpflichtet, massentaugliche Angebote, die am Rande des öffentlich-rechtlichen Auftrags liegen, zurückzuschneiden.

90. Zweitens sollten restriktive monetäre Obergrenzen für den Erwerb von Sportrechten eingeführt werden. Sportrechte sind insbesondere deshalb so teuer, weil es eine sehr intensive Konkurrenz zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern um diese Rechte gibt. Diese intensive Konkurrenz wiederum impliziert, dass weite Teile des heute öffentlich-rechtlichen Angebots an Sportsendungen von privaten Anbietern erbracht würden. Eine Notwendigkeit, diese Angebote öffentlich-rechtlich zu erbringen, besteht somit nicht.

91. Drittens sollte der ÖRR vollständig werbefrei sein. Nettowerbe- und Sponsoringumsätze machen ohnehin nur einen kleinen Teil von etwa sechs Prozent der Einnahmen des ÖRR aus, können aber – zumindest theoretisch – zu einer Verzerrung bei Themenauswahl und Berichterstattung führen. Um auch nur den Anschein gar nicht erst entstehen zu lassen, wäre ein vollständig werbefreies Angebot im ÖRR vorzugswürdig.

92. Viertens ist zu erwägen, einen Teil des Aufkommens aus dem Rundfunkbeitrag in den Wettbewerb zu stellen. Die Idee besteht darin, dass z.B. fünf oder zehn Prozent des Aufkommens nicht automatisch dem ÖRR zufließen,

sondern in einen Innovationsfonds. Um Mittel aus dem Innovationsfonds sollten sich dann private wie öffentlich-rechtliche Anbieter von Medieninhalten mit Konzepten bewerben können. Über die Vergabe der Mittel könnte eine – möglichst unabhängige – Vergabekommission entscheiden, in Anlehnung etwa an Vergabemechanismen bei der Filmförderung. In einem wettbewerblichen Verfahren sollte anhand vorab definierter Kriterien eine möglichst politikferne Vergabekommission über die Förderungen entscheiden. Wichtig ist zudem, ein solches Programm einer regelmäßigen Evaluation zu unterziehen.

93. Fünftens sollten für die außertariflichen Gehälter im ÖRR Vorgaben gemacht werden. Diese sollten ein Besserstellungsverbot beinhalten, um eine Selbstbedienungsmentalität zu verhindern, welche die Akzeptanz des ÖRR in der Bevölkerung letztlich gefährdet.

94. Sechstens sollten die Aufsichtsgremien im ÖRR so strukturiert werden, dass es klarere Verantwortlichkeiten gibt. Dafür erscheint eine drastische Verkleinerung der Aufsichtsgremien notwendig. Zugleich sollten die Aufsicht über die Auftragserfüllung von der Aufsicht über finanzielle Aspekte (sparsame Verwendung der Ressourcen) getrennt werden, etwa indem verschiedene Ausschüsse eingerichtet werden.

95. Siebtens sollten die Aufsichtsgremien räumlich von den öffentlich-rechtlichen Anstalten getrennt werden und eigenes Personal beschäftigen, das ebenfalls räumlich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ÖRR getrennt ist. Nur so lässt sich eine unabhängige und effektive Aufsicht gewährleisten.

96. Achtens sollte der ÖRR in regelmäßigen Abständen extern evaluiert werden, insbesondere im Hinblick auf die Auftragserfüllung. Regelmäßige, wissenschaftlich gestützte Evaluationen durch unabhängige Expertengremien, so wie sie im Bereich der Wissenschaft, etwa bei wissenschaftlichen Forschungsinstituten, erfolgen, erscheinen in Bezug auf die externe Governance ratsam. Selbst wenn eine solche Begutachtung keine direkten Folgen für die Sender haben, erhöhen sie die Transparenz und sorgen für eine gewisse Disziplinierung. Die Gruppe der Evaluatoren sollte dabei weder vom ÖRR selbst noch von der Politik bestellt werden. Möglich wäre, dass entweder die KEF oder die KEK diese Gruppe ernennt.

97. Durch ein solches Reformpaket ließen sich nicht nur die Kosten des ÖRR senken, sondern auch seine Akzeptanz in der Bevölkerung stärken – und damit die Integrationsfunktion, die der ÖRR erfüllen soll.

Literaturverzeichnis

Aigner, R., Handrich, L., Mattes, A. und F. Pavel (2017), Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt, Studie im Auftrag der ARD, DIW Berlin: Politikberatung kompakt Nr. 119, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Aigner, R., Mattes, A. und F. Pavel (2017), Es gibt weiterhin ökonomische Argumente für einen öffentlichen Rundfunk, Wirtschaftsdienst, 97(1), S. 45-52.

Armstrong, M. und H. Weeds (2007), Public Service Broadcasting in the Digital World, in: P. Seabright und J. von Hagen (Hrsg.), The Economic Regulation of Broadcasting Markets, Cambridge University Press: Cambridge, S. 81-149.

Benedikter, R. (2022), Warum sich das Fernsehen überlebt hat, Telepolis vom 9.9.2022, online unter: <https://www.heise.de/tp/features/Warum-sich-das-Fernsehen-ueberlebt-hat-7257566.html>

Binder, R. (2022), Optionen und Grenzen einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 66, S. 880-893.

Dewenter, R. und J. Haucap (2009), Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten, Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests, Nomos Verlag: Baden-Baden.

Dewenter, R. und U. Heimeshoff (2013), Neustrukturierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehlandschaft: Theoretische Hintergründe und Reformoptionen, in: R. Dewenter, J. Haucap und C. Kehder (Hrsg.), Wettbewerb und Regulierung in Medien, Politik und Märkten, Nomos Verlag: Baden-Baden, S. 225-260.

Dörr, D., Holznagel B. und A. Picot (2016), Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Band 62, Frankfurt am Main: Peter Lang.

Durante, R. und B. Knight (2012), Partisan Control, Media Bias, and Viewer Responses: Evidence from Berlusconi's Italy, Journal of the European Economic Association, 10, S. 451-481.

Eberl, J. M., H. G. Boomgaarden und M. Wagner (2017), One Bias Fits All? Three Types of Media Bias and Their Effects on Party Preferences, Communications Research, 44, S. 1125-1148.

Eberwein, T., F. Saur und M. Karmasin (2019), Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Europa: Ein kennzahlenbasierter Vergleich zum Verhältnis von Finanzierung und Publikumsleistungen, Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften, 60, S. 141-167.

Eifert, M. (2002), Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Nomos Verlag: Baden-Baden.

Frank, B. (1998), Making Economics Exciting by Constructing a Quasi-Debate: The Case of the Samuelson-Minasian Controversy, Journal of Economic Education, 29, S. 41-46.

Franke, P. (2022), Auftragsreform und Flexibilisierung: Ein wichtiger erster Schritt, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 66, S. 180-185.

Gentzkow, M., J. M. Shapiro und D. F. Stone (2015), Media Bias in the Marketplace: Theory, Chapter 14, in: S. P. Anderson, J. Waldfogel und D. Strömberg (Hrsg.), Handbook of Media Economics, Band 1, Elsevier: North Holland, S. 623-645.

Haucap, J. (2021), Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus nicht-kommerziellen Quellen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 22(3), S. 175.

Haucap, J., C. Kehder und I. Loebert (2015), Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, Gutachten für Prometheus – das Freiheitsinstitut, online unter: <https://ideas.repec.org/p/zbw/diceop/79.html>

KEK (2023), Fernsehnutzung, online unter: <https://www.kek-online.de/medienkonzentration/mediennutzung/fernsehnutzung>.

Kreile, J. (2017), Vorschläge zur Vielfaltsicherung bei Suchmaschinen im Rundfunkstaatsvertrag, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 61, S. 268-278.

Kronberger Kreis (1989), Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen, Studien Nr. 19, Stiftung Marktwirtschaft: Berlin.

Kühling, J. und A. Kellner (2018), Fokussierung des Rundfunkauftrags: Mehrwertkontrolle statt Spartenausrichtung, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 62, S. 825-836.

Ladeur, K.-H. (2009), Zur Verfassungswidrigkeit der Regelung des Drei-Stufen-Tests für Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach § 11 f RStV, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 53, S. 906 ff.

Ladeur, K.-H. und T. Gostomzyk (2014), Medienkollisionsrecht: Der Rundfunk im Netzwerk der Netzwerke – Kollision und Symbiose von Telemedien und Rundfunk am Beispiel des Werberechts, Computer und Recht, 30, S. 28-35.

Minasian, J. R. (1964), Television Pricing and the Theory of Public Goods, *Journal of Law and Economics*, 7, S. 71-80.

Monopolkommission (1981), Sondergutachten 11: Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, Nomos Verlag: Baden-Baden.

Monopolkommission (2018), Hauptgutachten 22: Wettbewerb 2018, Nomos Verlag: Baden-Baden.

Neuberger, C. (2022), Die digitale Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Auftrags: Eine kommunikationswissenschaftliche Perspektive, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (ZUM), 66, S. 157-165.

Samuelson, P. A. (1958), Aspects of Public Expenditure Theories, *Review of Economics and Statistics*, 40, S. 332-338.

Samuelson, P. A. (1964), Public Goods and Subscription TV: Correction of the Record, *Journal of Law and Economics* 7, S. 81-83.

Schult, S. (2022), Zum Status intraföderaler Staatsverträge im Rundfunkbereich, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (ZUM), 66, S. 875-880.

Steinert, J. (2022), Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Reform ist möglich – wenn man will. PRO Das christliche Medienmagazin, online unter: <https://www.pro-medienmagazin.de/reform-ist-moeglich-wenn-man-will/>

Stieber, C. (2022), Medienpolitische Antworten auf die Plattformgesellschaft, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (ZUM), 44, S. 174-176.

Wagner, E.E. (2022), Unions- und verfassungsrechtliche Spielräume einer Flexibilisierung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* (ZUM), 66, S. 165-174.

Wehling, E. (2019), Framing Manual: Unser gemeinsamer, freier Rundfunk ARD, online unter: https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2019/02/framing_gutachten_ard.pdf

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014), Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 03/2014. Berlin.

Zukunftsrat (2024), Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Bericht im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder, Januar 2024.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 73 Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2024)
- 72 Flexibilität statt Solidität? Zur Reform der europäischen Fiskalregeln (2023)
- 71 Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte (2023)
- 70 Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie (2022)
- 69 Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? (2022)
- 68 Die Herausforderungen jetzt annehmen! (2021)
- 67 Die geldpolitische Strategie der EZB: Was geändert werden sollte und was nicht (2021) *auch auf Englisch*
- 66 Kein Rückzug in die Festung Europa! (2020) *auch auf Englisch*
- 65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
- 64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
- 63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)

- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung
(1992) auch auf Englisch und Französisch
 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR
 – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
 16 Das soziale Netz reißt (1988)
 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
 14 Reform der Alterssicherung (1987)
 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern
 und Sozialleistungen (1986)
 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)

- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

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

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

**Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe
 „Positionspapiere“**

- 7 Für eine freie Preisbildung (2015)

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



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

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts, Universität Freiburg, ehem. Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



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 2023

EHRBARER STAAT? FOKUS MIGRATION ZUR FISKALISCHEN BILANZ DER ZUWANDERUNG

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 173 | Januar 2024



Bernd Raffelhüschen
Stefan Seuffert
Florian Wimmesberger

EHRBARER STAAT? FOKUS MIGRATION ZUR FISKALISCHEN BILANZ DER ZUWANDERUNG

Bernd Raffelhüschen

Stefan Seuffert

Florian Wimmesberger

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 173

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Einleitung	04
2 Migration in der Generationenbilanzierung	05
2.1 Methodische Grundlagen	05
2.2 Berücksichtigung der Migration in der Generationenbilanzierung	06
3 Fiskalische Nachhaltigkeit und Migration	08
3.1 Fiskalische Bilanz im Status quo	08
3.2 Szenarien der Migrationssteuerung	09
4 Steuerung von Erwerbsmigration im internationalen Vergleich	12
5 Fazit	14
Literatur	15

© 2024

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: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com

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

Executive Summary

Auch wenn die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Sozialversicherungen bisher nur leicht spürbar sind, zeichnet sich das Ende der Schonfrist ab. Der **Fachkräftemangel** auf dem Arbeitsmarkt verschärft sich spürbar und die politische Diskussion über Maßnahmen zur **Anwerbung** von Migrantinnen und Migranten nimmt zu. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit **Arbeitsmigration** die öffentlichen Haushalte in der Zukunft tatsächlich entlasten kann. Vor diesem Hintergrund analysiert die vorliegende Publikation auf Basis der aktualisierten **Generationenbilanz 2023 die fiskalischen Effekte von Migration**.

Zur Ermittlung der fiskalischen Bilanz werden für die zukünftigen Migrantinnen und Migranten die heutigen durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der im Inland lebenden Ausländer und Ausländerinnen verwendet und eine Integrationsdauer von sechs Jahren unterstellt. Insbesondere die unterstellte sechsjährige Integrationsdauer führt in diesem Szenario zu **geringeren Nettozahlungen** der zukünftigen Migrantinnen und Migranten als die der einheimischen Bevölkerung und damit zu einem **deutlichen Anstieg der Nachhaltigkeitslücke von 447,8 auf 497,1 Prozent des BIP**. In einem hypothetischen Szenario ohne jegliche zukünftige Migrationsströme läge die Nachhaltigkeitslücke mit 347,4 Prozent des BIP hingegen um 149,7 Prozentpunkte niedriger. **Die fiskalische Bilanz zukünftiger Zuwanderung ist somit negativ** und beträgt bei den angenommenen 293.000 Zuwanderern pro Jahr knapp das Anderthalbfache der aktuellen jährlichen Wirtschaftsleistung. Allerdings zeigt die verbleibende hohe Nachhaltigkeitslücke im hypothetischen Fall ohne Migration, dass die eigentlichen Probleme weniger auf die Migration als vielmehr einen zu großzügigen (Sozial)Staat, der dauerhaft über seine Verhältnisse lebt, zurückzuführen sind.

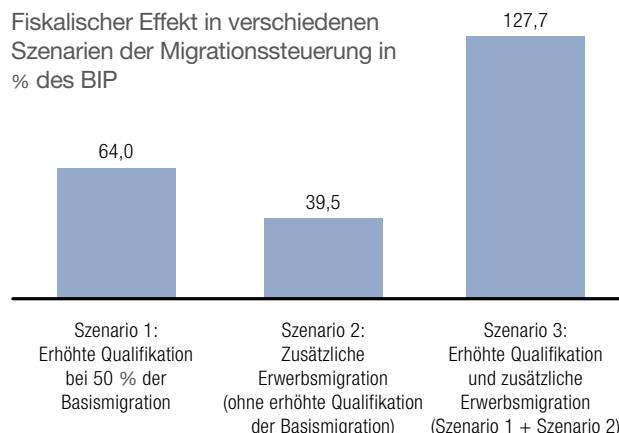
Eine Option zur Verringerung der finanziellen Belastung durch Migration besteht in migrationspolitischen Maßnahmen, die auf eine **Verbesserung der Qualifikationsstruktur** zukünftiger Migrantinnen und Migranten abzielen. Unter optimistischen Annahmen könnten diese so ausgewählt werden, dass die Hälfte von ihnen über eine Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss verfügt, was die **Nachhaltigkeitslücke um 64 Prozentpunkte verringern** würde.

Eine weitere Möglichkeit, die finanzielle Belastung durch Migration zu reduzieren, besteht in migrationspolitischen Maßnahmen, die **zusätzliche Arbeitsmigration** fördern. Gegenüber der jährlichen Nettomigration von 293.000 Personen im Referenzszenario wird in diesem Szenario eine zusätzliche Zuwanderung von 109.000 Personen angenommen. Diese zusätzlichen Migrantinnen und Migranten weisen eine hö-

here Qualifikation in Form einer Berufsausbildung oder eines Hochschulabschlusses auf, **wodurch sich die Nachhaltigkeitslücke um 39,5 Prozentpunkte verringern würde**.

Auch die Kombination aus einer Erhöhung der Qualifikationsstruktur der Migrantinnen und Migranten um 50 Prozent und diesen Anwerbemaßnahmen würde unter den Annahmen der vorliegenden Analyse insgesamt zu keiner positiven fiskalischen Bilanz der Migration führen. Zwar ergäbe sich ein **positiver fiskalischer Effekt von 127,7 Prozent des BIP**, insgesamt bliebe die **fiskalische Bilanz der Migration jedoch mit -22,0 Prozent des BIP im negativen Bereich**.

Die Analyse der betrachteten Migrationsszenarien zeigt, dass eine Erhöhung der Zuwanderung keinesfalls ausreicht, um die **Nachhaltigkeitslücke zu schließen**. Es verbleiben Nachhaltigkeitslücken zwischen 369,4 Prozent des BIP und 457,6 Prozent des BIP. Die Migrationspolitik ist zwar von großer Bedeutung für die fiskalische Nachhaltigkeit in Deutschland, ist aber nicht dazu geeignet, die Folgen des demografischen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Raffelhüschen et al. (2023a) und Raffelhüschen et al. (2023b).

Wandels zu kompensieren. Der Hauptgrund dafür ist, dass der deutsche Staat insgesamt nicht nachhaltig aufgestellt ist, sondern seinen Bürgern mehr Leistungen verspricht als sie über ihren Lebenszyklus finanzieren. Das bedeutet, dass selbst eine **erfolgreiche Migrationspolitik eine Anpassung der staatlichen Leistungen** – insbesondere der altersspezifischen Sozialausgaben – **nicht ersetzen** kann. Der Sozialstaat ist in seiner jetzigen Form sowohl für die in Deutschland lebende Bevölkerung als auch für Zuwanderer auf Dauer nicht bezahlbar.

1 Einleitung

Bisher zeigte sich die Belastung der öffentlichen Haushalte durch den demografischen Wandel in erster Linie in Form von Projektionen, aber noch nicht in den aktuellen Einnahmen und Ausgaben des Staates. Im Gegenteil, die Steuer- und Beitragseinnahmen waren in jüngster Zeit hoch und erlaubten insbesondere in den vergangenen zehn Jahren Leistungsausweiterungen in den Sozialversicherungen ohne nennenswerte Erhöhungen der Beitragssätze. Noch lagen die Belastungen des Ruhestandseintritts der geburtenstarken Jahrgänge in der Zukunft. Noch konnten die zukünftigen Defizite, die aus den (zusätzlichen) Leistungsversprechungen der Sozialversicherungen einmal entspringen würden, vermeintlich ignoriert werden.

Bis heute sind die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Sozialversicherungen nicht spürbar. Doch das Ende der Ruhe vor dem Sturm zeichnet sich ab. Noch sind die Babyboomer größtenteils berufstätig und gesund. Noch sind eher ihre Eltern als sie selbst auf Leistungen der Pflegeversicherung angewiesen. Doch auf dem Arbeitsmarkt zeigen sich in Form eines zunehmenden Fachkräftemangels bereits erste Anzeichen der demografischen Welle, die uns in den kommenden Jahren mit dem Eintritt der geburtenstarken

Jahrgänge erreichen und den Fachkräftemangel weiter verschärfen wird. Das Wiederaufleben der politischen Diskussion um gezielte Maßnahmen zur Anwerbung von Erwerbsmigranten zeigt, dass zumindest diese Tatsache politisch nicht mehr ignoriert werden kann. Doch inwieweit ist die Erwerbsmigration dazu geeignet, die zukünftigen Haushalte zu entlasten? Wie hoch ist das fiskalische Potential der Migration tatsächlich? Könnte eine erfolgreiche Migrationspolitik das Schreckgespenst der demografischen Alterung vielleicht aus der fiskalpolitischen Debatte vertreiben, ohne das staatliche Leistungsniveau nennenswert einschränken zu müssen?

Zur Beantwortung dieser Fragen analysiert diese Publikation das Update 2023 der Generationenbilanz hinsichtlich der fiskalischen Auswirkungen der Migration. In Kapitel 2 werden zunächst die methodischen Grundlagen der Generationenbilanzierung im Allgemeinen sowie die Untersuchung von Migrationseffekten im Speziellen erläutert. Kapitel 3 stellt die migrationsspezifischen Ergebnisse des Updates 2023 vor und zeigt in drei Szenarien auf, inwiefern eine zusätzliche Erwerbsmigration und eine Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Migrantinnen und Migranten zur Konsolidierung der fiskalischen Nachhaltigkeit geeignet sind.

2 Migration in der Generationenbilanzierung

2.1 Methodische Grundlagen

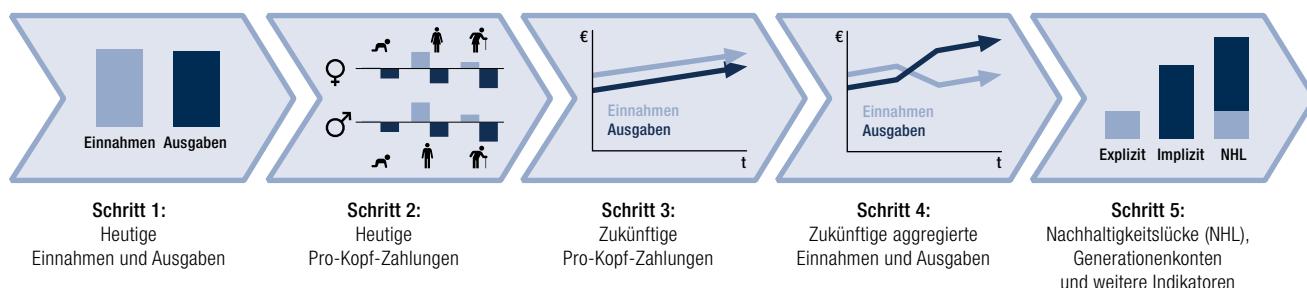
Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.¹ Im Kern handelt es sich dabei um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie ihrer 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 Einnahmen- und Ausgaben-

entwicklung 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 zukünftig zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für heutige als auch zukünftige Generationen der Betrag ermittelt werden, mit dem diese jeweils zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen werden. Daher lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 1 skizziert.

Abbildung 1:
Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



Den ersten Schritt der Generationenbilanzierung bilden die aktuellen öffentlichen Finanzen, d.h. die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).² Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatensätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt (zweiter Schritt). Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen,

mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrieben. Mittels einer langfristigen Bevölkerungsprojektion zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung werden im vierten Schritt die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

1 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).

2 Die Annahmen und Datenquellen entsprechen jenen des Updates 2023 der Generationenbilanz (Raffelhüschen et al., 2023a).

Die zentralen Indikatoren der Generationenbilanzierung sind:

- **Implizite Schuld:** Im Gegensatz 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 sich die implizite Schuld, während ein Defizit zu einer Erhöhung führt. Die implizite Schuld spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.
- **Nachhaltigkeitslücke:** Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen Bruttoinlandsprodukt (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 unmöglich sind.

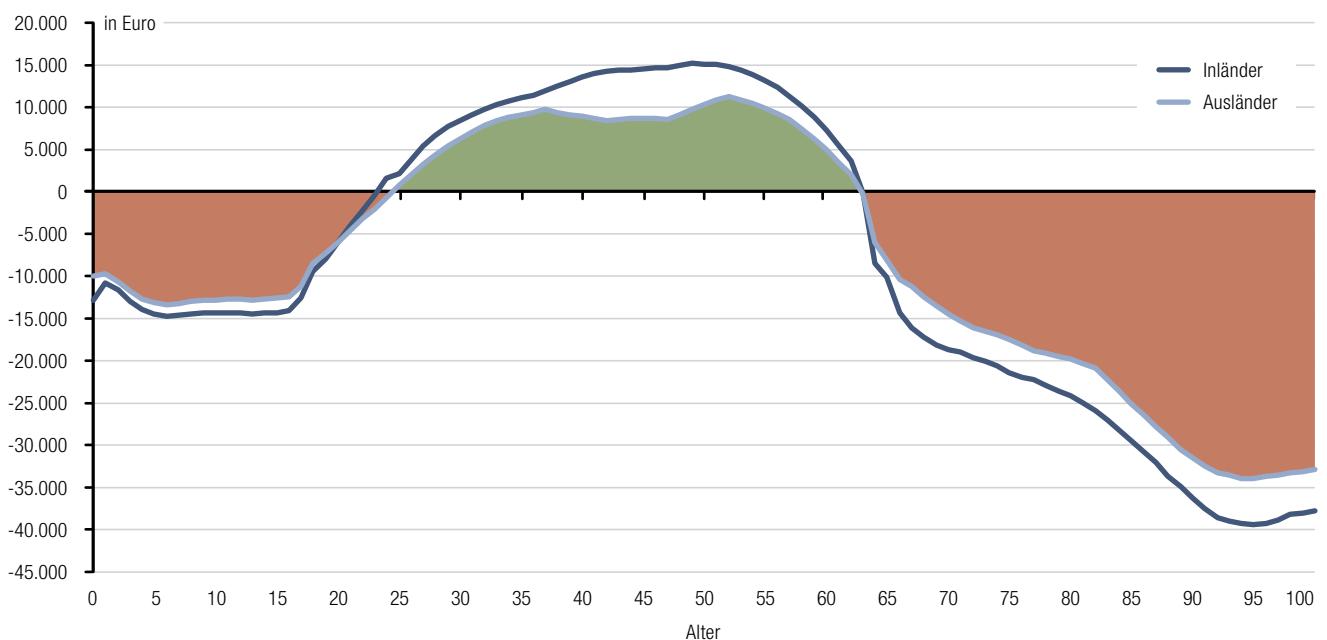
- **Tragfähige Abgabenerhöhung:** Der Indikator tragfähige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.³

2.2 Berücksichtigung der Migration in der Generationenbilanzierung

Die Methode der Generationenbilanzierung wird seit mehr als zwei Jahrzehnten verwendet, um die fiskalischen Auswirkungen der Migration zu analysieren (Auerbach und Oreopoulos, 1999; Bonin et al., 2000). Hierbei werden die Einnahmen und Ausgaben des Basisjahres mithilfe von spezifischen Pro-Kopf-Zahlungen auf die heimische und ausländische Bevölkerung aufgeteilt (Schritt 2 in Abbildung 1). Die in

Abbildung 2:
Nettozahlungen pro Kopf

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 sowie des Sozio-ökonomischen Panels v37.



3 Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, das heißt Verhaltensänderungen der Menschen infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator der tragfähigen Ausgabensenkung.

der vorliegenden Analyse verwendeten Pro-Kopf-Zahlungen sind in Abbildung 2 dargestellt. Während der Erwerbsphase leistet die ausländische Bevölkerung im Durchschnitt geringere Nettozahlungen als die inländische – also im Basisjahr bereits über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügende – Bevölkerung. Im Gegenzug erhält sie jedoch auch geringere Nettoleistungen während der Ruhestandsphase. Um die künftigen staatlichen Nettozahlungen für beide Gruppen zu berechnen, werden sowohl die Pro-Kopf-Zahlungen als auch die Bevölkerung separat für Inländer und Ausländer projiziert (Schritte 3 und 4). Dadurch ist es möglich, auch die Kennzahlen der Generationenbilanzierung separat auszuweisen (Schritt 5 in Abbildung 1).

In der Analyse werden die Effekte der Migration im Update der Generationenbilanz 2023 durch eine Integration der Ergebnisse von Raffelhüschen et al. (2023b) mit dem Basisjahr 2020 in die Ergebnisse der Generationenbilanz 2023 mit dem Basisjahr 2021 quantifiziert. Raffelhüschen et al. (2023b) berücksichtigen sieben Parameter, die Einfluss auf die fiskalische Auswirkung der Migration haben. Neben der Anzahl der Migranten und Migrantinnen werden zwei Parameter der Integration sowie vier Parameter der Qualifikation berücksichtigt: Die Integration wird anhand der Integrationsdauer⁴ und der Erhöhung der Emigrationsrate⁵ während der Integrationsphase modelliert. Für die Untersuchung der Auswirkungen einer Erhöhung des Qualifikationsniveaus der Migranten und Migrantinnen wird der Anteil der Migranten und Migrantinnen mit höherer Qualifikation variiert. Das bedeutet, dass das Ausbildungsniveau sowie das Konsum- und Leistungsbezugsverhalten dem der Inländer bzw. bereits hier lebenden Migranten und Migrantinnen entspricht. Die Ergebnisse der mittleren Varianten der auf diesen Parametern beruhenden Migrationsszenarien werden in dieser Studie mit den auf neueren fiskalischen Daten basierenden Ergebnissen des Updates 2023 verbunden, um eine aktualisierte Abschätzung der fiskalischen Effekte der Migration bereitzustellen.

Bevölkerungsbereinigte Nachhaltigkeitslücke: Der Vergleich von Szenarien mit unterschiedlichem Bevölkerungswachstum zeigt eine bemerkenswerte Eigenschaft in Bezug auf die implizite Verschuldung. Unter der Bedingung, dass die Altersstruktur unverändert bleibt, steigt die bestehende implizite Verschuldung *ceteris paribus* (näherungsweise) linear mit der steigenden zukünftigen Bevölkerungszahl an. Hagist et al. (2011, S. 24) bezeichnen diesen Anstieg der Defizite als „demografischen Effekt“ der Migration. Dabei handelt es sich nicht um eine strukturelle Veränderung der fiskalischen Nachhaltigkeit, sondern um einen reinen Größeffekt. Da sich die Nachhaltigkeitslücke und die implizite Verschuldung auf die Wirtschaftsleistung im Basisjahr beziehen und die zukünftige Wirtschaftsleistung nicht berücksichtigen, werden sie bei der Betrachtung von Szenarien mit unterschiedlicher Bevölkerungszahl durch diesen Größeffekt verzerrt. Der Indikator der tragfähigen Erhöhung der Ausgaben weist diese Beschränkung nicht auf, da er bevölkerungsbereinigt ist, jedoch sensibel auf Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur reagiert. Dieser Ansatz berücksichtigt nicht nur die fiskalische Belastung, sondern auch die Anzahl und Verteilung der Schultern, auf die diese Belastung künftig entfällt. Trotz dieser Vorteile wird in dieser Analyse auf die Anwendung dieses Indikators verzichtet, da er weniger intuitiv interpretierbar ist. Stattdessen werden im Ergebnisteil bevölkerungsbereinigte Nachhaltigkeitslücken verwendet, die aus einer Übertragung der relativen Veränderung der tragfähigen Abgabenerhöhung auf die Nachhaltigkeitslücken basieren.

Fiskalische Bilanz der Migration: Unter dem Begriff „fiskalische Bilanz der zukünftigen Migration“ wird in dieser Studie die Veränderung der Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zu einem Szenario ohne jegliche Wanderung verstanden. In diesem Sinne bezieht sich die Bilanz auf eine entsprechende Zunahme (negative Bilanz) oder Verringerung (positive Bilanz) der Nachhaltigkeitslücke des Fiskus in Prozent des BIP.

⁴ Die Integrationsdauer bezeichnet in diesem Kontext den Zeitraum zwischen der Einwanderung und dem Erreichen der endgültigen Pro-Kopf-Zahlungen der Migrantinnen und Migranten.

⁵ Sowohl für die inländische als auch für die ausländische Bevölkerung unterstellt die der Untersuchung zugrundliegende Bevölkerungsprojektion Auswanderrunscheinlichkeiten. Diese können im Rahmen des verwendeten Modells für Migrernde innerhalb der Integrationsphase erhöht werden. Die Gesamt-migration bleibt aus methodischen Gründen davon unberührt, indem die Emigrationsrate der sonstigen Ausländer entsprechend erhöht wird.

3 Fiskalische Nachhaltigkeit und Migration

3.1 Fiskalische Bilanz im Status quo

Mangelnde fiskalische Nachhaltigkeit

Zur Bestimmung der fiskalischen Bilanz, die sich aus zukünftiger Migration ergibt, ist zunächst eine Bestimmung der gegenwärtigen Nachhaltigkeitslücke in einem Referenzszenario erforderlich. In der Generationenbilanzierung werden üblicherweise für zukünftige Migrerende die derzeitigen durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der im Inland lebenden Ausländer verwendet (siehe Abbildung 2) und gleichzeitig unterstellt, dass die Anpassung zukünftiger Zuwanderer an das Niveau der bereits in Deutschland lebenden Ausländer augenblicklich erfolgt. Diese „unrealistisch-optimistische“ Annahme ist insbesondere zur Sicherstellung internationaler Vergleichbarkeit Usus in Untersuchungen auf Grundlage der Generationenbilanzierung. Sie bewirkt die aus dem diesjährigen Update der Generationenbilanz (Raffelhüschen et al., 2023a) bekannte Nachhaltigkeitslücke von 447,8 Prozent des BIP (siehe Abbildung 3). Im Kontext einer fiskalischen Analyse von Migration ist die Annahme einer sofortigen Integration dagegen nicht geeignet. Das im Folgenden ver-

wendete Referenzszenario berücksichtigt dementsprechend realistischere Integrations- und Qualifikationsannahmen.⁶ Insbesondere die unterstellte Integrationsdauer von sechs Jahren führt in diesem Szenario zu geringeren Nettozahlungen der zukünftigen Migranten und Migrantinnen und damit zu einer deutlich höheren Nachhaltigkeitslücke von 497,1 Prozent des BIP.

Negative fiskalische Bilanz der zukünftigen Migration

In einem hypothetischen Szenario gänzlich ohne zukünftige Zuwanderung läge die Nachhaltigkeitslücke nicht bei 497,1 Prozent des BIP, sondern nur bei 347,4 Prozent des BIP (s. Abbildung 3) und somit um 149,7 Prozentpunkte niedriger. Die fiskalische Bilanz zukünftiger Migration ist daher negativ und beträgt für die angenommenen 293.000 Zuwanderer pro Jahr knapp das Anderthalbfache der gegenwärtigen jährlichen Wirtschaftsleistung. Selbstredend hängt die Frage nach der fiskalischen Bilanz von der für zukünftige Migrerende unterstellten Qualifikationsstruktur – also den für sie angenommenen Pro-Kopf-Zahlungen – ab.

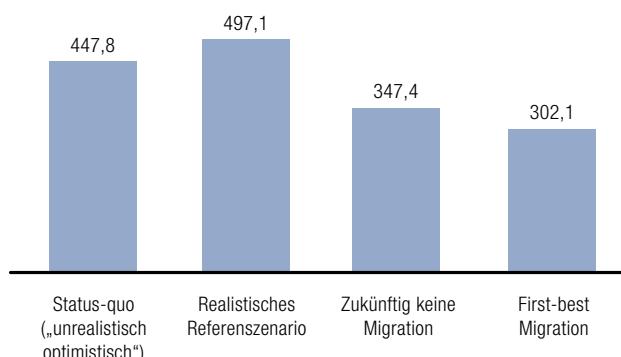
Potentielle fiskalische Bilanz

Die fiskalische Bilanz könnte rein theoretisch unter beliebig optimistischen Annahmen unbegrenzt hoch ausfallen. Die Annahme, dass es sich bei den zukünftigen Migranten und Migrantinnen ausschließlich um Einkommensmillionäre handelt, ist aber offensichtlich utopisch. Als Ausgangspunkt der nicht völlig utopischen Annahmen, im Kontext eines First-Best-Szenarios, bietet sich die Annahme an, dass die Pro-Kopf-Zahlungen der zukünftigen Migranten und Migrantinnen denen der inländischen Bevölkerung entsprechen und dass diese gleichzeitig problemlos integrierbar wären. Unter dieser Voraussetzung würde sich die Nachhaltigkeitslücke von 497,1 Prozent des BIP im Status quo auf 302,1 Prozent des BIP verringern. Die potentielle fiskalische Bilanz in diesem (ebenfalls unrealistischen) Best-Case-Szenario ergäbe sich als Differenz zum Szenario ohne zukünftige Migration und betrüge 45,3 Prozent des BIP (s. Abbildung 3). Durch eine Steuerung der Zuwanderung unter ökonomischen Aspekten, die bei den Migranten und Migrantinnen im Durchschnitt das Qualifikationsmuster der einheimischen Bevölkerung und ein vollkommenes Entfallen der Integrationszeit zum Ziel hätte, könnte die zukünftige Migration tatsächlich eine positive fiskalische Bilanz bewirken.

Abbildung 3:
Fiskalische Bilanz der Migration im Status quo – Nachhaltigkeitslücken im Vergleich

in % des BIP

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Raffelhüschen et al. (2023a) und Raffelhüschen et al. (2023b).



⁶ Für eine ausführliche Diskussion der zu unterstellenden Integrationsdauer siehe Raffelhüschen et al. (2023b, S. 21).

Ursache der positiven potentiellen fiskalischen Bilanz

Die Ursache für diese positive fiskalische Bilanz liegt ausschließlich in der Altersstruktur der Migration. Denn auch für neugeborene Inländer ergeben sich über den restlichen Lebenszyklus negative Nettozahlungen, sofern das derzeitige Abgaben- und Leistungsniveau in der Zukunft beibehalten wird.⁷ Unter der Prämisse einer konstanten fiskalischen Situation, das heißt bei unveränderten staatlichen Leistungen sowie Steuer- und Beitragssätze, verursachen Kinder über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg höhere Kosten, als sie zur Deckung beitragen (negatives Generationenkonto). Dies verdeutlicht, ähnlich wie die positive Nachhaltigkeitslücke, die mangelnde Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik. Die entstehenden Defizite werden in Form impliziter Schulden in die Zukunft verschoben, was eine intergenerative Umverteilung zur Folge hat. Im Falle einer nachhaltigen Fiskalpolitik ohne derartige Umverteilung wären die Generationenkonten zum Zeitpunkt der Geburt ausgeglichen und würden erst im Vorfeld der Ruhestandsjahre negativ. In der aktuellen, nicht nachhaltigen Refinanzierungssituation in Deutschland führen die Anfangskosten für Bildung und Ausbildung zu negativen Generationenkonten zu Beginn des Lebens. Der positive fiskalische Effekt für den deutschen Fiskus durch die

Zuwanderung qualifizierter Migranten und Migrantinnen tritt insbesondere bei Einwanderung im Alter zwischen 20 und 40 Jahren auf. Ihm steht dementsprechend eine entfallende Rendite für den potentiellen Aufzug und Ausbildung in den Herkunftsländern gegenüber (Brain-Drain).⁸

3.2 Szenarien der Migrationssteuerung

Reduktion der fiskalischen Belastung durch Erhöhung der Qualifikationsstruktur

Eine Option zur Minderung der finanziellen Belastung durch Migration besteht in migrationspolitischen Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Qualifikationsstruktur künftiger Migranten und Migrantinnen abzielen. Unter optimistischen Annahmen könnten die Migranten und Migrantinnen nach ihrer Qualifikation dahingehend ausgewählt werden, dass die Hälfte von ihnen über eine berufliche Ausbildung oder einen Hochschulabschluss verfügt. Nach einer fünfjährigen Integrationsphase würden sie dann ein Steuerzahlungsniveau erreichen, das dem von hochqualifizierten Inländern entspricht. In diesem Szenario würde sich die Nachhaltig-

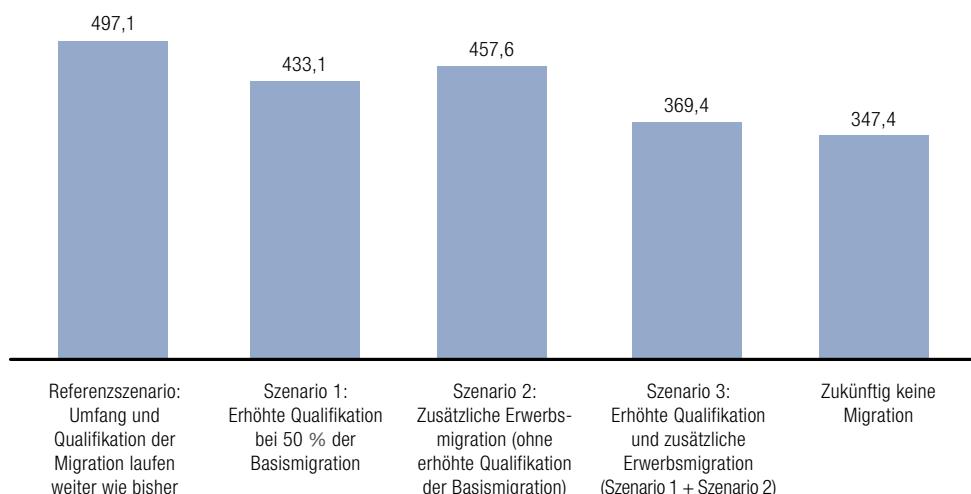


Abbildung 4:
Nachhaltigkeitslücken
in den Szenarien der
Migrationssteuerung

Tatsächliche Staatsverschuldung in % des BIP

Anmerkung: Die Nachhaltigkeitslücken der Szenarien mit zusätzlicher Migration sind bevölkerungsbereinigt (siehe Abschnitt 2.2).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Raffelhüschen et al. (2023a, b)

⁷ Die Status-quo-Annahme hält sämtliche staatlichen Abgabenleistungen auf dem Niveau des Basisjahres und verändert zukünftige staatliche Leistungen ausschließlich hinsichtlich bereits beschlossener Reformen, wie bspw. des Nachhaltigkeitsfaktors in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV).

⁸ Bei der Betrachtung der fiskalischen Bilanz der Migration anhand der Szenarien mit und ohne zukünftige Migration ist zu beachten, dass die Nachhaltigkeitslücke in ihrer unbereinigten Form das Potential zukünftiger Beitrags- und Steuersatzanpassungen unberücksichtigt lässt (zum methodischen Hintergrund der Bereinigung siehe Abschnitt 2.2). Vereinfacht gesprochen lässt die unbereinigte Nachhaltigkeitslücke außer Acht, dass weitere Migranten und Migrantinnen zusätzliche Steuerzahler sind, die einen Teil der Last, die sie verursachen, selbst tragen können.

Tabelle 1:
Mittlere Annahmen verschiedener Szenarien der Migrationssteuerung

Quelle: Darstellung nach Raffelhüschen et al. (2023b).

Dimensionen	Referenzszenario	Migrationsszenarien in der mittleren Variante		
		Erhöhte Qualifikationsstruktur	Zusätzliche Erwerbsmigration	Erhöhte Qualifikationsstruktur und zusätzliche Erwerbsmigration
Basismigration⁹ (zukünftige durchschnittliche Nettomigration pro Jahr)	293.000	293.000	293.000	293.000
Zusätzliche Migration¹⁰ (pro Jahr)	keine	keine	109.000	109.000
Integration	Integrationsdauer (Allgemein / bei erhöhter Qualifikation)	6 Jahre	6 / 5 Jahre ¹¹	
	Erhöhung der Emigrationsrate (Allgemein / bei erhöhter Qualifikation)	25 %	25 % / 25 %	
Erhöhte Qualifikation	Anteil an der Migration (Basismigration / zusätzliche Migration)	0 %	50 % / –	– / 100 %
	Ausbildung	–	Qualifizierte Arbeitskräfte ¹²	
Qualifikationsniveau	–		100 %	
Verhalten¹³	–		80 % (überwiegend inländisch)	
Fiskalischer Effekt in % des BIP (Differenz zur Nachhaltigkeitslücke ¹⁴ des Referenzszenarios)	–	64,0	39,5	127,7
Fiskalische Bilanz in % des BIP (Differenz zur Nachhaltigkeitslücke ¹⁴ des Szenarios ohne zukünftige Migration)	-136,1	-85,7	-110,3	-22,0

9 Basismigration = Migration im Referenzszenario. Annahmen entsprechen den mittleren Wanderungsannahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamtes im Sinne eines „best guess“ der zukünftigen Entwicklung der Migration.

10 Entspricht ggfs. der Differenz zwischen der hohen und der mittleren Wanderungsannahme der 15. koordinierten Bevölkerungsprojektion.

11 Auf Grundlage der empirischen Daten zur Entwicklung des Durchschnittseinkommens in den ersten Jahren nach der Einwanderung ist die Annahme einer Integrationsdauer von unter 4 Jahren nicht als sinnvoll zu betrachten (siehe Abschnitt 2.2).

12 Qualifizierte Arbeitskräfte: Personen mit Berufsausbildung oder akademischem Abschluss.

13 Ähnlichkeit des Konsum- und des Leistungsbezugsverhaltens der Inländer (100 %) mit dem der Ausländer (0 %).

14 Die Nachhaltigkeitslücken der Szenarien mit zusätzlicher Migration sind bevölkerungsbereinigt (siehe Abschnitt 2.2).

keitslücke im Vergleich zum Referenzszenario um 64,0 Prozentpunkte auf 433,1 Prozent des BIP reduzieren. Aufgrund dieser höheren Qualifikationsstruktur würden sich die Nettozahlungen der zukünftigen Zuwanderer, denen der Inländer annähern. Ohne zusätzliche Anpassungen des staatlichen Leistungs- und Abgabenniveaus in der Zukunft würden die Migranten und Migrantinnen, selbst wenn die Hälfte von ihnen im Vergleich zu den aktuell in Deutschland lebenden Ausländern erheblich besser qualifiziert wäre, weiterhin eine finanzielle Belastung im Vergleich zur hypothetischen Situation ohne Zuwanderung darstellen.

Reduktion der fiskalischen Belastung durch zusätzliche qualifizierte Erwerbsmigration

Eine alternative Möglichkeit zur Verringerung der finanziellen Belastung durch Migration besteht in migrationspolitischen Maßnahmen, die eine zusätzliche Erwerbsmigration fördern. Im Vergleich zur Nettomigration des Referenzszenarios von 293.000 Personen („Basismigration“) wird in diesem Szenario ein zusätzlicher Zuzug von 109.000 Personen unterstellt. Diese zusätzlichen Migranten und Migrantinnen weisen eine höhere Qualifikation in Form einer beruflichen Ausbildung oder eines Hochschulabschlusses auf. Die Qualifikationsstruktur der „Basismigration“, die ohne zusätzliche Maßnahmen zu erwarten ist, bleibt in diesem Fall auf dem niedrigeren Niveau des Referenzszenarios. Dadurch reduziert sich die Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Referenzszenario um 39,5 Prozentpunkte auf 457,6 Prozent des BIP. Ein isolierter Blick zeigt also, dass die zusätzliche Erwerbsmigration einen positiven fiskalischen Effekt hat. Dieser ergibt sich aus dem Verjüngungseffekt, den junge qualifizierte Arbeitskräfte bewirken.

Migrationspolitik allein reicht zur Sanierung des Fiskus bei weitem nicht aus

Kombiniert man die beiden migrationspolitischen Szenarien einer erhöhten Qualifikationsstruktur und zusätzlicher qualifizierter Erwerbsmigration, bewirkt dies eine Reduzierung der Nachhaltigkeitslücke um insgesamt 127,7 Prozentpunkte auf 369,4 Prozent. In diesem dritten Szenario wird die Qualifikationsstruktur der „Basismigration“ zur Hälfte auf das Niveau ausgebildeter Inländer angehoben, während jährlich weitere 109.000 qualifizierte Arbeitskräfte einwandern. Trotz des positiven fiskalischen Effekts dieser migrationspolitischen Maßnahmen bleibt die Nachhaltigkeitslücke auch in diesem Szenario um 22,0 Prozentpunkte höher als sie ohne zukünftige Migration wäre. Die fiskalische Gesamtwirkung der Migration, die als fiskalische Bilanz bezeichnet wird, bleibt somit negativ. Selbst die erheblich höhere Qualifikation eines großen Teils der Migranten und Migrantinnen stellt keine effektive Lösung für die mangelnde Nachhaltigkeit des Staatshaushalts dar. Die negative fiskalische Bilanz der Migration resultiert demnach nicht nur aus der unterdurchschnittlichen Qualifikation, sondern auch aus der grundsätzlichen mangelnden finanziellen Nachhaltigkeit des deutschen Fiskus. Wenn der Sozialstaat bereits für die inländische Bevölkerung großzügiger ist, als er es sich leisten kann und die zuwandernde Bevölkerung überdurchschnittlich von Sozialleistungen profitiert, kann allein die Zuwanderung den Sozialstaat nicht sanieren. Zukünftige Anpassungen des Abgaben- und Leistungsniveaus bleiben trotz migrationspolitischer Maßnahmen unvermeidlich. Obwohl solche Anpassungen die fiskalische Bilanz der Migration unter den aktuellen fiskalischen Bedingungen erhöhen könnten, sind die haushaltspolitischen Möglichkeiten der Migrationspolitik begrenzt.

4 Steuerung von Erwerbsmigration im internationalen Vergleich

Systeme zur Steuerung von Erwerbsmigration unterscheiden sich hinsichtlich einer Vielzahl von Dimensionen, angefangen bei den unterschiedlichen Gründen für die Förderung von Erwerbsmigration über die Ausrichtung am Arbeitsangebot bzw. der Arbeitsnachfrage bis zur organisatorischen Ausgestaltung und den spezifischen Steuerungsinstrumenten (vgl. Raffelhäuschen et al. 2023b, S. 33-36). Im Folgenden werden die Systeme zur Steuerung dauerhafter Erwerbsmigration Kanadas, Australiens und den USA vorgestellt und vom entsprechenden deutschen System abgegrenzt. Die betrachteten Programme umfassen namentlich das kanadische Federal-Skilled-Worker-Programm im Rahmen des zentralen Express-Entry-Programms, das australische Skilled-Independent-Visa-Programm, das US-amerikanische Green-Card-Programm sowie das deutsche Blue-Card-Programm. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die in diesem Vergleich berücksichtigten Kriterien.

Ein maßgebliches Unterscheidungskriterium zwischen Systemen zur Steuerung von Migration liegt in der Begrenzung der Zuwanderung. Im Rahmen des Express-Entry-Systems in Kanada erfolgt keine spezifische Untergliederung des Zuwanderungskontingents. Im Gegensatz dazu differenziert das australische Skilled-Independent-Visa-Programm die Kontingente nach einzelnen Berufsgruppen und ist dementsprechend auf die Arbeitsnachfrage ausgerichtet. Die Begrenzung der Erwerbszuwanderungszahlen im US-amerikanischen Green-Card-Programm ist dagegen sowohl qualifikations- als auch herkunftslandspezifisch. Das deutsche Blue-Card-Systems sieht in seiner praktischen Ausgestaltung keine Beschränkung der entsprechenden Erwerbszuwanderung vor. Für die Beantragung der Aufenthaltsgenehmigung im Rahmen des Blue-Card-Systems müssen

ausschließlich die entsprechenden Mindestkriterien erfüllt sein. Solche expliziten Mindestkriterien existieren auch im kanadischen und australischen System zur Steuerung der Erwerbsmigration. Sie bilden die Voraussetzung für die Zulassung zum eigentlichen Auswahlverfahren, das nach einem Punktesystem organisiert ist. Aufgrund der marktbasierter Nachfrageorientierung der Erwerbsmigrationssteuerung im Green-Card-Programm in den USA stellt die Unterstützung des Arbeitgebers dort implizit ein Mindestkriterium dar.

Eine Berücksichtigung der Arbeitsangebotsorientierung wird im Green-Card-Programm dagegen zentralisiert in Form regierungsseitiger Kriterien für die Zulassung zum Verfahren sichergestellt. Die Umsetzung dieser Kriterien in sogenannten Präferenzenlisten kann ebenfalls als Anwendung von Mindestkriterien ausgelegt werden, da anders als in den Punktesystemen Kanadas und Australiens keine explizite Gewichtung der einzelnen Kriterien hinsichtlich ihrer Bedeutung vorgenommen wird. Traditionell weist das Punktesystem in Kanada eine hohe Gewichtung allgemeiner, nicht arbeitsmarktspezifischer Eigenschaften auf und zielt dadurch insbesondere auf eine Bewertung des Humankapitals ab (vgl. Koslowski, 2014, S. 27). Dementsprechend ist das kanadische System als langfristig angebotsorientiert einzurordnen. Im Gegensatz dazu bewirkt die Gewichtung der Kriterien innerhalb des Punktesystems in Australien, die in Zusammenarbeit mit Industrie und Arbeitgebern erfolgt (vgl. Koslowski, 2014, S. 27), eine nachfrageseitige Orientierung des australischen Systems.

Die Bedeutung der Erwerbsmigration in Deutschland ist im Vergleich zu den anderen betrachteten Ländern gering, wie der Blick auf das Migrationsaufkommen der drei wichtigsten Migrationstypen – Erwerbsmigration, familiäre Migration

Tabelle 2:
Internationaler Vergleich der Systeme zur Steuerung der Erwerbsmigration

Quelle: Eigene Darstellung nach Raffelhäuschen et al. (2023b).

	Australien	Kanada	USA	Deutschland
Organisationsform	zentralisiert mit dezentralisierten Elementen	zentralisiert mit dezentralisierten Elementen	marktisiert	zentralisiert
Praktische Ausgestaltung	Punktesystem	Punktesystem	Präferenzenlisten	Mindestkriterien
Kontingente (Begrenzung)	Ja (Berufsgruppen)	Ja	Ja (Kategorien, Herkunftsland)	Nein

und humanitäre Migration – in Tabelle 3 ergibt. Während in Deutschland nur 21,2 Prozent der Migration auf die Erwerbsmigration entfallen, weisen Australien und Kanada mit Werten von 49,3 bzw. 45,1 Prozent deutlich höhere Anteile auf. In Australien zeigt sich zwar eine vergleichbare Gesamt-migration, die Zusammensetzung der Migration macht jedoch deutlich, dass sich die Ausrichtung des australischen Migrationssteuerungssystems von der des deutschen unterscheidet. In Australien, als Inselstaat mit einer vergleichsweise starken Abschottung gegenüber humanitärer Migration, lässt sich eine nahezu spiegelbildliche Verteilung der Anteile zwischen humanitärer Migration und Arbeitsmigration im Vergleich zum geografisch und politisch weniger abgeschot-teten Deutschland beobachten.

Neben der Zuwanderungspolitik eines Landes spielt die Attraktivität des Arbeitsstandortes eine entscheidende Rolle für den Erfolg zukünftiger Bemühungen um (hoch-)qualifizierte Zuwanderer. Dabei weist Deutschland gegenüber Australien, Kanada und den USA einen gravierenden Nachteil aufgrund der Landessprache auf. Englische Sprachkenntnisse sind international nicht nur weiter verbreitet, sondern auch der Erwerb attraktiver, weil sie eine größere Zahl potentieller Einwanderungsländer erschließen. Darüber hinaus stellt die derzeitige großzügige, aber nicht nachhaltige Ausgestaltung des deutschen Sozialversicherungssystems und die damit verbundenen zu erwartenden zukünftigen Abgaben-erhöhungen sowie die vergleichsweise hohe Einkommensteuerbelastung eine Beeinträchtigung der Attraktivität

des Standorts besonders für hochqualifizierte Arbeitskräfte dar. Angesichts dieser Einschränkungen ist zumindest zu hinterfragen, ob bei hohen Qualifikationsanforderungen an potentielle Immigranten die Zahl der qualifizierten Erwerbsmigranten und -migrantinnen pro Einwohner in Deutschland überhaupt auf das Niveau Australiens angehoben werden könnte.

Die größte Herausforderung im Hinblick auf eine Erhöhung des Anteils der qualifizierten Erwerbsmigration am gesamten Migrationsgeschehen in Deutschland dürfte auf der moralischen Ebene liegen. Denn neben der Anwerbung zusätzlicher qualifizierter Migration sind hierfür insbesondere Restriktionen hinsichtlich der humanitär begründeten Migration um- bzw. durchzusetzen. Dies wirft zwei zentrale Fragen auf: Wie stark will die Gesellschaft die fiskalische Ausrichtung des Migrationssystems nach moralischen Maßstäben aus-gestalten? Und kann sie sich dies leisten bzw. ist sie bereit, noch einschneidendere Reformen als ohnehin notwendig umzusetzen, um die bereits heute nicht mehr tragfähigen Staatsfinanzen unter diesen Bedingungen nachhaltig zu ge-stalten? Letztlich geht es um eine klare analytische Trennung von moralischen und fiskalischen Aspekten, um in der Lage zu sein, politische Entscheidungen zu treffen, die beide Ebe-nen verantwortungsvoll – auch im Sinne der Generationengerechtigkeit – berücksichtigen. Oder anders formuliert: Wie viel fiskalische Ausrichtung des Migrationssystems will sich die Gesellschaft ethisch leisten und wie viel ethische Aus-richtung kann sie sich fiskalisch leisten?

Tabelle 3:
Fallzahlen je Migrationstyp im internationalen Vergleich im Jahr 2019

* Für Deutschland ist aufgrund der Datenverfügbarkeit nicht ausschließlich die permanente Migration berücksichtigt.

Quellen: Eigene Darstellung nach Raffelhäuschen et al. (2023b) auf Basis von Daten des Australian Bureau of Statistics (2023a), Australian Bureau of Statistics (2023b), BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022), Homeland Security (2023), Government of Canada (2023), Statistics Canada (2023), Statistisches Bundesamt (2022), United States Census Bureau (2023).

	Erwerbsmigration je 1 Mio. Einwohner	Familiäre Migration je 1 Mio. Einwohner	Humanitäre Migration je 1 Mio. Einwohner	Insgesamt
Australien	1.473 (49,3 %)	917 (30,7 %)	596 (19,9 %)	2.986 (100 %)
Deutschland*	772 (21,2 %)	1.161 (31,9 %)	1.713 (47,0 %)	3.646 (100 %)
Kanada	5.201 (45,1 %)	2.556 (22,2 %)	3.769 (32,7 %)	11.526 (100 %)
USA	425 (14,6 %)	2.163 (74,2 %)	326 (11,2 %)	2.913 (100 %)

5 Fazit

Die Zuwanderung nach Deutschland stellt unter den gegenwärtigen Bedingungen eine finanzielle Belastung dar. Der Barwert der fiskalischen Bilanz der zukünftigen Migration ist negativ und beträgt 149,7 Prozent des BIP. Obwohl die Altersstruktur der Migrantinnen und Migranten potentiell eine demografische Verjüngungsdividende birgt, führt dies in keinem der betrachteten Szenarien zu einer positiven fiskalischen Bilanz der Migration.

Maßnahmen zur Steuerung der Migration können die fiskalische Bilanz auf mindestens zwei verschiedene Arten beeinflussen: Erstens durch eine Veränderung der Qualifikationsstruktur der bestehenden Migration und zweitens durch die Förderung zusätzlicher Arbeitsmigration. Eine Änderung der deutschen Migrationspolitik, die sicherstellt, dass die Hälfte der künftigen Migrantinnen und Migranten aus hochqualifizierten Arbeitskräften besteht, die dem inländischen Nettozahlungsprofil entsprechen, würde zu einer Senkung der Nachhaltigkeitslücke um 64,0 Prozentpunkte führen. Die Anwerbung von durchschnittlich über 100.000 solcher Arbeitskräfte hätte ebenfalls einen positiven fiskalischen Effekt von 39,5 Prozent des BIP. Trotzdem bleibt die fiskalische Bilanz

der Migration in beiden Fällen negativ und beläuft sich auf 85,7 bzw. 110,3 Prozent des BIP. Auch die Kombination aus einer Erhöhung der Qualifikationsstruktur von 50 Prozent der Migrantinnen und Migranten sowie Anwerbungsmaßnahmen hätte unter den moderaten Annahmen in dieser Analyse keine positive fiskalische Bilanz der Migration insgesamt zur Folge. Zwar ergäbe sich ein positiver fiskalischer Effekt von 127,7 Prozent des BIP, die fiskalische Bilanz der Migration bliebe insgesamt jedoch bei -22,0 Prozent des BIP.

Den betrachteten Migrationsszenarien ist neben der negativen fiskalischen Bilanz trotz des positiven fiskalischen Effekts gemeinsam, dass der fiskalische Effekt bei weitem nicht ausreicht, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Es verbleiben Nachhaltigkeitslücken zwischen 369,4 Prozent und 457,6 Prozent des BIP. Die Migrationspolitik ist zwar von großer Bedeutung für die fiskalische Nachhaltigkeit in Deutschland, spielt hinter den reformbedürftigen Sozialversicherungen jedoch nur die zweite Geige. Dementsprechend stellt auch eine gelungene Migrationspolitik keinen Ersatz für eine Anpassung der staatlichen Leistungen insbesondere in Hinblick auf die altersspezifischen Sozialausgaben dar.

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), 303–318.

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.

Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Oreopoulos, P. (1999). Generational Accounting and Immigration in the United States, NBER Working Paper, Artikel w7041.

Australian Bureau of Statistics (2023a). National, state and territory population, December 2019, Online verfügbar unter <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/national-state-and-territory-population/dec-2019>, zuletzt geprüft: 28.11.2023.

Australian Bureau of Statistics (2023b). Migration, Australia, 2018-19 financial year, Online verfügbar unter <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/migration-australia/2018-19>, zuletzt geprüft: 28.11.2023.

Bonin, H., Raffelhüschen, B., Walliser, J. (2000). Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?, FinanzArchiv 57 (1), 1–21.

Bonin, H. (2001). Generational Accounting: Theory and Application, Berlin: Springer.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022). Migration – Migrationsbericht 2020. Online verfügbar unter <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2020.html?nn=283568>.

Government of Canada (2023). #ImmigrationMatters: Canada's immigration system – Canada.ca. Online verfügbar unter <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/campaigns/immigration-matters/system.html>, zuletzt geprüft: 28.11.2023.

Hagist, C., Moog, S., Raffelhüschen, B. (2011). Die fiskalische Nachhaltigkeit der Zuwanderung in Deutschland – Eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 60 (1), 24–47.

Homeland Security (2023). Legal Immigration and Adjustment of Status Report Quarterly Data | Homeland Security. Legal Immigration and Adjustment of Status Report Data Tables: FY 2019 (Quarterly). Online verfügbar unter <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/special-reports/legal-immigration/year-end>, zuletzt geprüft am 28.11.2023.

Koslowski, R. (2014). Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation, International Migration 52 (3), 26–39.

Raffelhüschen, B. (1999). Generational Accounting: Method Data and Limitations, European Economy, Reports and Studies 6, 17–28.

Raffelhüschen, B., Schultis, S., Seuffert, S., Stramka, S., Wimmesberger, F. (2023a). Die Generationenbilanz Update 2023: Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 171, Stiftung Marktwirtschaft.

Raffelhüschen, B., Seuffert, S., Wimmesberger, F. (2023b). Die fiskalischen Chancen und Risiken der Migration im Kontext des demografischen Wandels, Forschungsbericht im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Statistics Canada (2023). Population estimates, quarterly. Online verfügbar unter <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1710000901&cubeTimeFrame.startMonth=10&cubeTimeFrame.startYear=2019&cubeTimeFrame.endMonth=10&cubeTimeFrame.endYear=2019&referencePeriods=20191001%2C20191001>, zuletzt geprüft: 28.11.2023.

Statistisches Bundesamt (2022). Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 2021 nach Einzelaltersjahren und Geschlecht, hrsg. v. Statistisches Bundesamt, Statistisches Bundesamt.

United States Census Bureau (2023). Population Estimates Continue to Show the Nation's Growth Is Slowing. <https://census.gov>. Online verfügbar unter <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2019/popest-nation.html>, zuletzt geprüft am 28.11.2023.

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

**Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen**

ist Professor für Finanzwissenschaft und Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und war Professor an der Universität Bergen, Norwegen (1994-2019). Er studierte in Kiel, Berlin und Aarhus (Dänemark) Volkswirtschaftslehre und promovierte bzw. habilitierte sich in diesem Fach an der Universität Kiel. Zahlreiche Auslandsaufenthalte führten ihn u.a. in die USA, aber auch immer wieder in die skandinavischen Länder. Neben seiner Mitwirkung an internationalen Forschungsprojekten befasst er sich – zum Beispiel als Mitglied der Rürup-Kommission, der Kommission Steuergesetzbuch oder als Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft – mit Fragen der praktischen Sozialpolitik.

**Dr. Stefan Seuffert**

studierte Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und der Universität Göteborg und ist seit 2012 am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Von 2017 bis 2022 verfasste er unter Betreuung von Prof. Raffelhüschen seine Dissertation zum Thema „Anwartschaftsbasierte Projektion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Generationenbilanz“. Aktuell ist er als Postdoc am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik tätig.

**Florian Wimmesberger**

war von September 2019 bis Oktober 2023 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik sowie am Forschungszentrum Generationenverträge. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, der Universität Carlos III Madrid und der Universität Stockholm. Während und nach Abschluss seines Studiums sammelte er Erfahrung in Unternehmensberatungen in Düsseldorf, Frankfurt und Stockholm. Dies umfasste Beratungstätigkeiten für große deutsche Banken, Förderbanken und internationale Unternehmen.



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

VERMÖGENSAUFBAU FÜR BREITE SCHICHTEN

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 174 | April 2024



Tobias Kohlstruck

VERMÖGENSAUFBAU FÜR BREITE SCHICHTEN

Tobias Kohlstruck

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 174

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Bedeutung des privaten Vermögensaufbaus	04
2 Die aktuelle Vermögenssituation in Deutschland	05
3 Einkommen und Besteuerung	08
4 Immobilien und Wohneigentum	12
4.1 Wohneigentum in Deutschland	12
4.2 Immobilien als Altersvorsorge	12
4.3 Die Grunderwerbsteuer	14
5 Beteiligungen am Kapitalmarkt	18
5.1 Staatlich organisierte Beteiligung am Kapitalmarkt	18
5.2 Ausgestaltungsmöglichkeiten	20
5.3 Private Beteiligung am Kapitalmarkt	21
6 Fazit	23
Literatur	24

© 2024

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

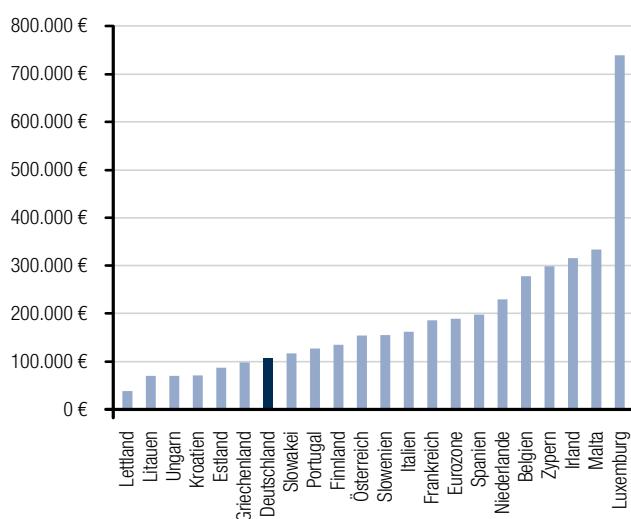
ISSN: 1612 – 7072

Titelbild: © Martina Wendt – Adobe Stock

Executive Summary

Trotz einer hohen Sparquote liegen die Deutschen bei der **Vermögensbildung** breiter Bevölkerungsschichten im internationalen Vergleich weit zurück. Dabei gewinnt die Vermögensbildung nicht nur vor dem Hintergrund einer in absehbarer Zeit immer weniger leistungsfähigen gesetzlichen Rentenversicherung für die **individuelle Altersvorsorge** an Bedeutung. Auch im Hinblick auf ein **selbstbestimmtes Leben** und **soziale Stabilität** spielt die private Vermögensbildung eine wichtige Rolle. Finanzielle Sicherheit schafft Resilienz in schwierigen Zeiten und Krisen und erhöht die Bereitschaft zu Selbständigkeit und Unternehmertum.

Deutschland nur im hinteren Mittelfeld –
Median der Haushaltsnettovermögen in der Eurozone



Um die Vermögensbildung zu fördern, sollte der Staat einerseits die **Steuerpolitik** und andererseits die **Alterssicherung** in den Fokus nehmen. In der Steuerpolitik sollte man bei der **Einkommensteuer** ansetzen und einen „Tarif auf Rändern“ einführen, um die **kalte Progression** – das Hineinrutschen der Steuerpflichtigen in höhere Grenzsteuersätze, wenn das Einkommen mit der Inflationsrate steigt – zu verhindern. Die Schwellenwerte der Progressionszonen, die den Einkommensteuertarif definieren, könnten im Zeitablauf automatisch an das Preisniveau bzw. die Lohnentwicklung angepasst werden. Darüber hinaus sollte der sogenannte „**Mittelstandsbau**“ durch eine Tarifkorrektur beseitigt werden, um einen langsameren Anstieg des Grenzsteuersatzes im unteren und mittleren Einkommensbereich zu erreichen. Hinsichtlich der Vermögensbildung breiter Bevölke-

rungsschichten in Deutschland spielt dieser schnelle Anstieg eine wesentliche Rolle. Zusammen mit der hohen Abgabenbelastung bleibt für eine eigenverantwortliche Vermögensbildung vom Bruttoeinkommen bei zu vielen Menschen nur wenig übrig. Dazu kommt ein programmiertes Wachstum der Sozialabgaben, unter anderem für eine Rentenhaltelinie, die gar nicht halten kann – all dies sorgt für maximale Planungsunsicherheit, die wiederum Feind eines jeden Vermögensaufbaus ist. Hilfreich wäre es darum, wenn zusätzlich der **Spitzensteuersatz deutlich später greifen** würde, sodass vor allem die **arbeitende Mitte entlastet** wird.

Um die im internationalen Vergleich geringe **Wohneigentumsquote** zu steigern und damit die Vermögensbildung auch auf dieser Ebene zu erleichtern, bietet sich eine **Reform der Grunderwerbsteuer** an. Die Grunderwerbsteuersätze wurden in den letzten Jahren in allen Bundesländern mit Ausnahme Bayerns zum Teil deutlich erhöht. Hohe Grunderwerbsteuern führen nicht nur zu einem Rückgang des Neubaus, sondern über die **Erwerbsnebenkosten** auch zu einem Anstieg der Immobilienpreise in einem in weiten Teilen ohnehin bereits sehr **angespannten Markt**. Reformoptionen könnten neben einem **Freibetrag** die Einführung eines **Stufentarifs** sein, um mehr Menschen den Erwerb von Wohneigentum zu ermöglichen, indem dem **Leistungsfähigkeitsprinzip** Rechnung getragen wird. Alternativ könnte die Grunderwerbsteuer beim Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum entfallen.

Ein wesentlicher Grund für das geringe Vermögen vieler Menschen in Deutschland ist auch die Art des Sparsen in oft festverzinslichen Anleihen oder auf dem Sparbuch mit niedrigen Renditen. Im Sinne einer stärkeren **Kapitalmarktpartizipation** könnte zum einen eine **aktienbasierte staatliche Altersvorsorge mit Eigentumsschutz** nach dem Vorbild des schwedischen Systems oder der amerikanischen 401k auf individuellen und einsehbaren Konten organisiert werden. Diese sollte eine breite Palette individualisierbarer und kostengünstiger Altersvorsorgeprodukte anbieten und damit den **Wettbewerb** auch für private Anbieter intensivieren. Analog zur Riester-Rente sollten diese Produkte zudem durch einen **Sonderausgabenabzug steuerlich** gefördert werden. Damit würde die Vermögensbildung durch höhere Renditen der Kapitalmarktbeteiligung im Vergleich zu klassischen Anlageformen gefördert.

1 Bedeutung des privaten Vermögensaufbaus

Trotz knapper öffentlicher Kassen reißen die Pläne der Politik zum Ausbau des Sozialstaates nicht ab. Nach der Einführung des Bürgergeldes soll nun nach den Vorstellungen mancher die Haltelinie für das Rentenniveau verlängert und eine teure und bürokratische Kindergrundsicherung eingeführt werden. Im Hinblick auf die Vermögensverteilung werden in der öffentlichen Debatte häufig Vorschläge gemacht, die darauf abzielen, einem Teil der Gesellschaft etwas wegzunehmen und einem anderen Teil der Gesellschaft etwas hinzuzugeben. Viel zu selten wird thematisiert, dass das eigentliche Problem der Vermögensverteilung in Deutschland darin besteht, dass breite Bevölkerungsschichten – gemessen an ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – im europäischen Vergleich nur über ein geringes Vermögen verfügen. Es wäre an der Zeit, das Prinzip der Eigenverantwortung wieder stärker in den Vordergrund zu rücken und die Bürger durch eine kluge Rahmenordnung besser in die Lage zu versetzen, für sich selbst vorzusorgen, um den individuellen Vermögensaufbau breiter Bevölkerungsschichten zu fördern. Die individuellen wie auch gesellschaftlichen Vorteile, die sich daraus ergeben würden, sind vielfältig:

Stabilität und Wohlstand

Eine ausgewogene Vermögensverteilung in einer Gesellschaft trägt zur wirtschaftlichen Stabilität bei, indem sie die Anfälligkeit gegenüber externen Schocks und Krisen verringert. Eine breite Diversifizierung des Vermögens schützt vor übermäßiger Abhängigkeit von einzelnen Wirtschaftssektoren oder Einkommensquellen, was die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt erhöht und langfristigen Wohlstand fördert.

Soziale Sicherheit und Eigenverantwortung

Die private Vermögensbildung dient der individuellen finanziellen Absicherung und verringert die Abhängigkeit von staatlichen Sozialsystemen. In Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit oder persönlicher Notlagen bietet privates Vermögen eine zusätzliche Sicherheitsreserve. Damit wird das Prinzip der Eigenverantwortung als Kernelement der Sozialen Marktwirtschaft gestärkt.

Konsum und Investitionen

Eine erleichterte Vermögensbildung für die Mehrheit der Bevölkerung erhöht die allgemeine Kaufkraft und führt zu einem finanziell nachhaltigen und ausgewogenen Konsumverhalten. Zudem ermöglicht Vermögensbesitz breiter Bevölkerungsschichten produktive Vorhaben: Vermögen vergrößert den individuellen Handlungsspielraum und die persönliche Freiheit. Wer finanziell abgesichert ist, kann selbstbestimmter über seine Lebens-, Berufs- und Zeitplanung entscheiden. Wer über mehr finanzielle Mittel verfügt, ist eher bereit, unternehmerische Risiken einzugehen und neue Unternehmen zu gründen. Diese unternehmerischen Aktivitäten sorgen für Innovationen und tragen zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Diversifizierung und Stärkung der Wirtschaftsstruktur bei. Vermögen ermöglicht es zudem, die zeitlichen und finanziellen Kosten der eigenen (Weiter-)Bildung zu tragen.

Soziale Stabilität

Eine ausgewogene Vermögensverteilung verringert soziale Ungleichheiten, sozialpolitische Herausforderungen sowie das Risiko sozialer Spannungen, was das soziale Gefüge und die gesellschaftliche Stabilität stärkt. Eine breite Vermögensbildung beugt Armut und sozialer Ausgrenzung vor, da Menschen, die über ein Mindestmaß an Vermögen verfügen, eher in der Lage sind, wirtschaftliche Rückschläge zu überstehen, ohne in Armut zu geraten.

Altersvorsorge

Die Frage nach einer soliden Altersvorsorge ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und zunehmender wirtschaftlicher Unsicherheiten ein immer wichtigeres gesellschaftliches Thema. Eine breite Verankerung von Vermögenswerten in einer Gesellschaft ermöglicht es mehr Bürgern, effektiver für das Alter vorzusorgen, wodurch sich die potenzielle Belastung der öffentlichen Sicherungssysteme verringert und deren Nachhaltigkeit gestärkt wird. Der systematische Aufbau von Vermögen ist somit eine wesentliche Grundlage der privaten Altersvorsorge, die ein immer wichtigerer Eckpfeiler der individuellen Alterssicherung werden wird.

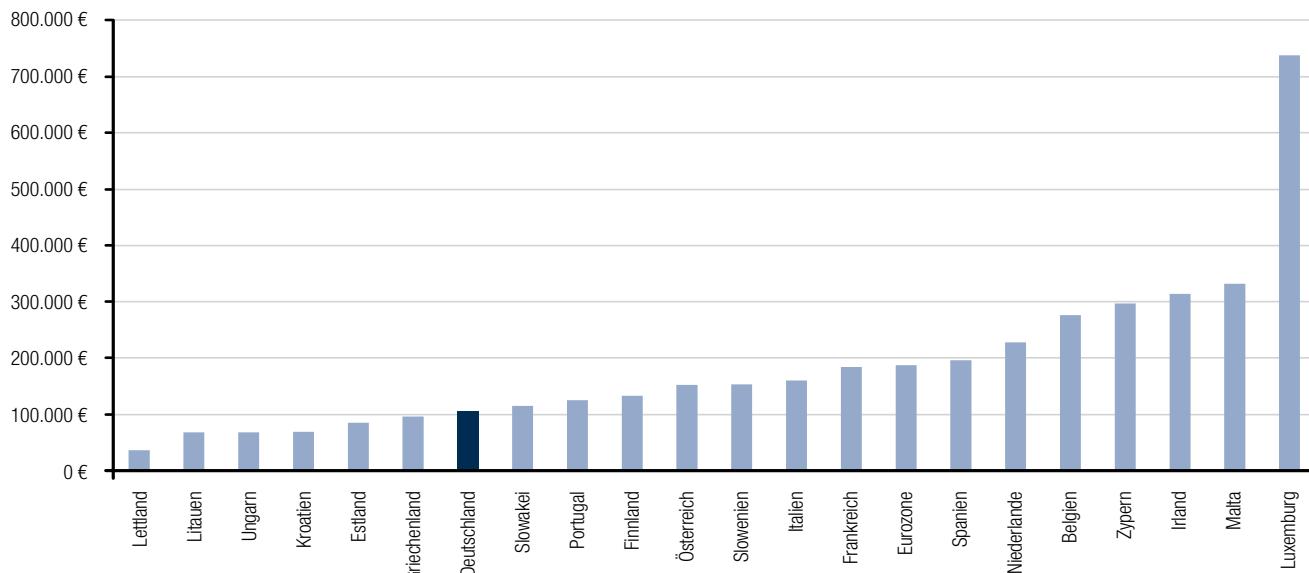
2 Die aktuelle Vermögenssituation in Deutschland

Das Nettovermögen der deutschen Haushalte liegt im Vergleich mit den anderen Euroländern im Jahr 2023 nur im Mittelfeld (vgl. Abbildung 1). Während Deutschland beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf hinter Luxemburg, Irland, den Niederlanden, Belgien und Finnland den sechsten Platz einnimmt, erreicht es hinsichtlich des Nettovermögens seiner Haushalte¹ im Medianvergleich² lediglich Platz 15. Be-

merkenswert ist vor allem, dass die Haushalte in anderen großen Ländern der Eurozone wie Frankreich, Italien und Spanien über deutlich höhere Vermögen verfügen. So beträgt der Medianwert des Nettovermögens der deutschen Haushalte lediglich 106.000 Euro, während er in Italien mit 161.000 Euro, in Frankreich mit 185.000 Euro und in Spanien mit 197.000 Euro deutlich höher liegt.

Abbildung 1:
Deutschland nur im hinteren Mittelfeld – Median der Haushaltsnettovermögen in der Eurozone

Quelle: Europäische Zentralbank (2024).



Gleichzeitig belegt Deutschland bei der Sparquote der privaten Haushalte in der Eurozone den ersten Platz (siehe Abbildung 2), was bedeutet, dass diese Sparanstrengungen hierzulande nicht in einen breiteren Vermögensaufbau münden. Wie in Kapitel 5 aufgezeigt wird, ist dies insbesonde-

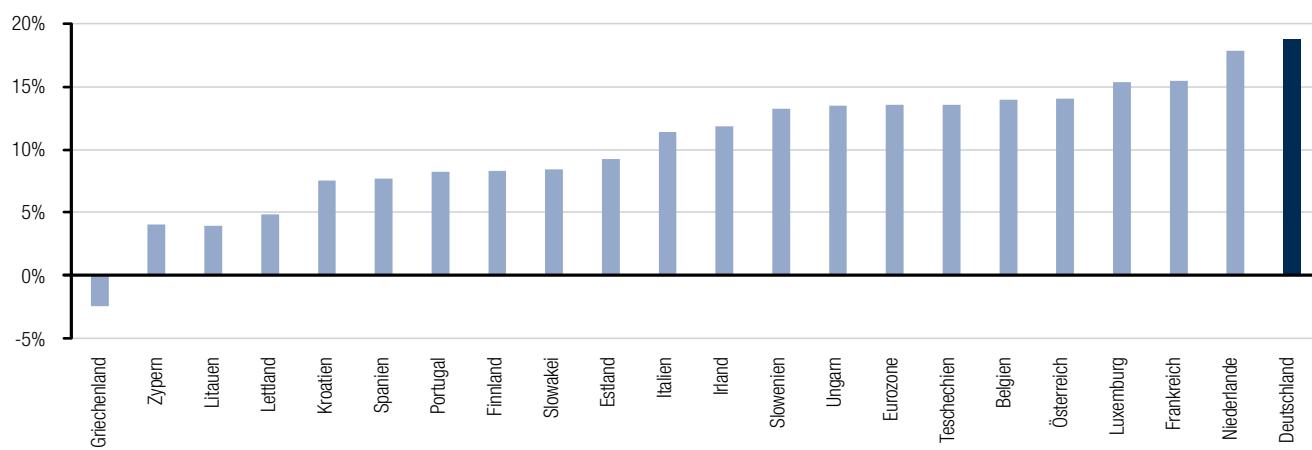
re darauf zurückzuführen, dass die vermehrte Anlage von Mitteln in Spareinlagen und andere Anlageklassen mit langanhaltender geringer Verzinsung in Deutschland den langfristigen privaten Vermögensaufbau – und damit auch eine private Altersvorsorge – erschwert (siehe Kapitel 5).

1 An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Haushaltsgröße je nach Land variiert. Vor allem in den südeuropäischen Ländern leben durchschnittlich mehr Personen in einem Haushalt als in den mittel- und nordeuropäischen Ländern. Bei einer Pro-Kopf-Betrachtung würden die Unterschiede zwischen den Ländern daher tendenziell etwas geringer ausfallen als bei der Analyse des Nettovermögens der privaten Haushalte, wie sie hier vorgenommen wird.

2 In der Analyse wird der Median und nicht der Mittelwert des Vermögens verwendet, da der Median unempfindlich gegenüber Extremwerten ist und die Verteilung des Vermögens in einer Grundgesamtheit berücksichtigt. Im Gegensatz zum Durchschnitt ist der Median der Wert, der genau in der Mitte der Verteilung liegt, sodass die Hälfte der Bevölkerung mehr und die andere Hälfte weniger Vermögen besitzt als der Median. Einige wenige Personen mit extrem hohem oder niedrigem Vermögen können den Durchschnitt stark beeinflussen, haben aber keinen Einfluss auf den Median.

Abbildung 2:
Die Deutschen sparen viel, haben aber wenig Vermögen –
Sparquote der privaten Haushalte im europäischen Vergleich im Jahr 2022

Quelle: Eurostat (2023).

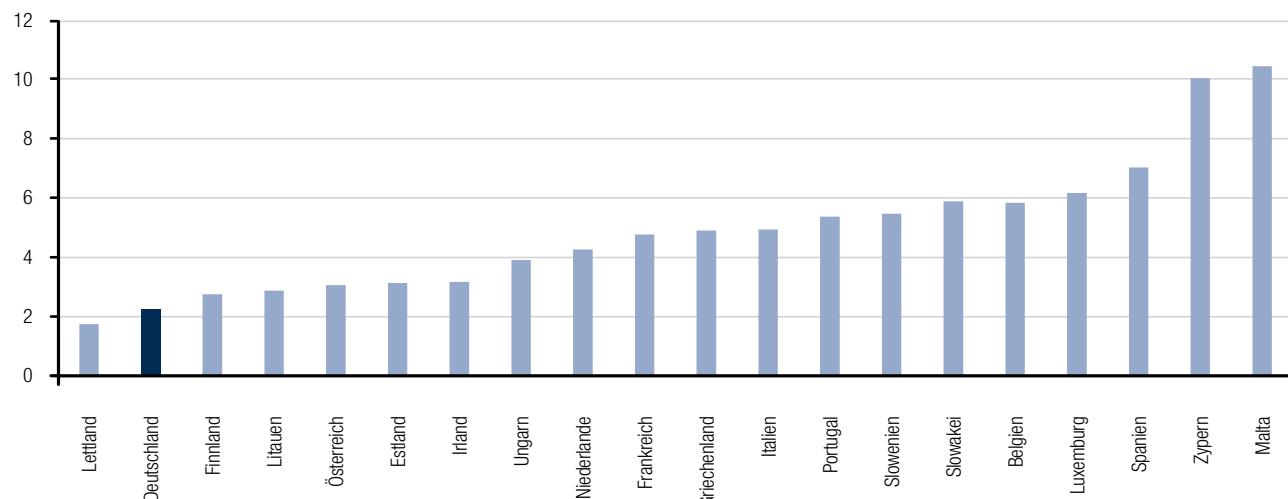


Betrachtet man das Verhältnis des Median-Pro-Kopf-Vermögens zum BIP pro Kopf, schneidet Deutschland im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten der Eurozone mit dem vorletzten Platz noch schlechter ab, wie Abbildung 3 zeigt. Während das Verhältnis des Pro-Kopf-Vermögens der Deut-

schen zur Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung im Jahr 2023 bei knapp 1,2 zu 1 liegt – und damit das Vermögen gerade einmal 1,2-mal so hoch ist wie die Wirtschaftsleistung in einem Jahr –, entspricht der Durchschnittswert in den Euroländern dem 2,1-Fachen der Wirtschaftsleistung pro Kopf.

Abbildung 3:
Deutschland auf vorletztem Platz – das Verhältnis vom Medianwert der Pro-Kopf-Vermögen zum BIP pro Kopf

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Europäische Zentralbank (2024).



Aufgrund des durch den demografischen Wandel verursachten Drucks auf die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) wird die private Vermögensbildung und die damit verbundenen Kapitalerträge für breite Bevölkerungsschichten immer wichtiger (Raffelhüschen et al. 2023). Nachdem Deutschland bereits 2009 den Titel des Exportweltmeisters abgeben musste, wird der Exportüberschuss in Zukunft allein aufgrund der Bevölkerungsalterung sinken. Da die geburtenstarken Jahrgänge zunehmend in Rente gehen und damit dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, ist davon auszugehen, dass in Deutschland zukünftig weniger produziert und damit auch weniger exportiert wird. Damit fehlt zum einen das Geld für die ins Ausland verkauften Waren und zum anderen stehen weniger Mittel zur Verfügung, um die geringere Produktion im Inland durch Importe zu ersetzen. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Entwicklung durch Produktivitätssteigerungen kompensiert werden kann. Vielmehr geht die Bundesbank (2021) davon aus, dass die Alterung der Bevölkerung das Produktivitätswachstum in Zukunft weiter schwächen könnte. Das heißt, die alternde deutsche Bevölkerung wird zunehmend von der Substanz leben, also mehr konsumieren als verdienen. Dies macht einmal mehr deutlich, wie dringlich der Handlungsbedarf beim Thema Vermögensbildung für breite Bevölkerungsschichten – sowohl aus gesellschaftlicher wie auch volkswirtschaftlicher Notwendigkeit heraus – ist.

Aus ökonomischer Sicht dient Sparen grundsätzlich der intertemporalen Verschiebung des Konsums entsprechend den individuellen Zeitpräferenzen über einen langen Planungshorizont. Vereinfacht ausgedrückt ist Sparen der Verzicht auf gegenwärtigen Konsum, dem eine Ausweitung zukünftiger Konsummöglichkeiten durch das angesparte Kapital und dessen Erträgen gegenübersteht. Bei schwankenden Periodeneinkommen erreichen die Individuen die nach ihren Präferenzen optimale Konsumglättung über den Lebenszyklus durch positive und negative Ersparnis. Der idealtypische Verlauf von Konsum, Ersparnis und Vermögen kann zur Veranschaulichung in drei Phasen unterteilt werden: In einer Bildungsphase mit sehr niedrigem Einkommen nehmen die Haushalte auf einem vollkommenen Kapitalmarkt Kredite auf, um das optimale Konsumniveau zu erreichen. Die höheren und steigenden Einkommen in der Erwerbsphase werden zunehmend gespart: zunächst zur Schuldentilgung, dann zur Vermögensbildung. Das Vermögen wird schließlich im Alter konsumiert, um das Konsumniveau trotz fehlenden Erwerbseinkommens aufrechterhalten zu können. Vor diesem Hintergrund wird unter Altersvorsorge ein isolierter Sparprozess mit einem bestimmten Zahlungsstromprofil verstanden: Es handelt sich um eine Investition, die in der Erwerbsphase

zu Auszahlungen und in der Ruhestandsphase zu Einzahlungen führt. Aus dieser Perspektive kann ein wesentlicher Teil der theoretisch implizierten Konsumglättung über den Lebenszyklus als Altersvorsorge bezeichnet werden, wenn man davon ausgeht, dass am Ende der Erwerbsphase keine oder zumindest deutlich geringere periodische Einkommen zur Verfügung stehen (Leifels 2014).

3 Einkommen und Besteuerung

Im Kontext der Vermögensbildung kommt der Ausgestaltung der Einkommensteuer – als einer der zentralen Säulen des deutschen Steuersystems – eine entscheidende Bedeutung zu, da sie direkten Einfluss auf die finanzielle Handlungsfähigkeit und die langfristige wirtschaftliche Stabilität breiter Bevölkerungsschichten hat. Die vergleichsweise hohe Steuer- und Abgabenlast in Deutschland hindert insbesondere Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen daran, nennenswerte Anteile ihres verfügbaren Einkommens zu sparen. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden Reformoptionen der Einkommensteuer aufgezeigt, die darauf abzielen, die Einkommensteuer als Instrument zur nachhaltigen Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten zu sehen.

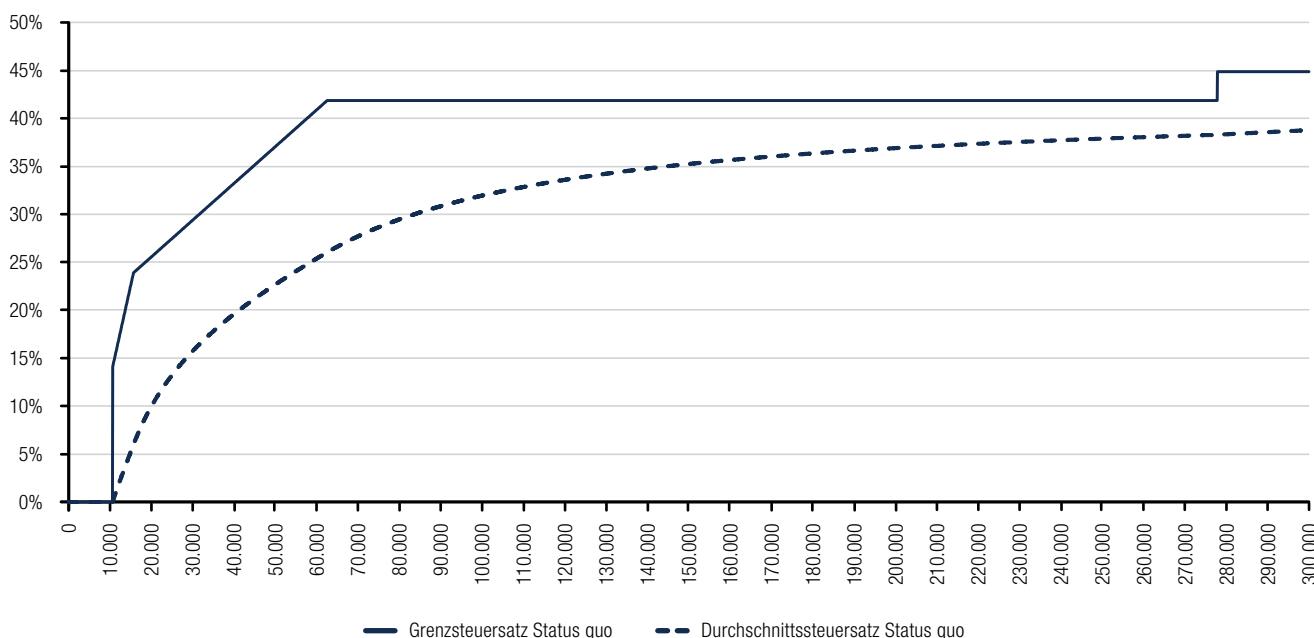
Die steuerliche Belastung kleiner und mittlerer Einkommen steht häufig im Mittelpunkt steuer- und wirtschaftspolitischer Diskussionen. Dabei geht es zum einen um die kalte Progression, also das Hineinrutschen der Steuerpflichtigen in höhere Grenzsteuersätze, wenn ihr Einkommen mit der Inflationsrate steigt, ohne dass sich daraus für sie reale Einkommenszuwächse und eine Erhöhung ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit ergeben. Da die Einkommensteuer in Deutschland

nomiale Einkommen erfasst und die Eckwerte des progressiven Steuertarifs nicht automatisch an die Inflation angepasst werden, kommt es zu Steuermehrbelastungen. Wenn das Steueraufkommen relativ zur Bemessungsgrundlage überproportional wächst, handelt es sich um sogenannte heimliche Steuererhöhungen. Um diese Mehrbelastung auszugleichen, hat die Bundesregierung im Oktober 2022 beschlossen, die Eckwerte des Einkommensteuertarifs in den Jahren 2023 und 2024 um die erwartete Inflationsrate des jeweiligen Jahres nach rechts zu verschieben (Bundesministerium der Finanzen 2023a). Dies ist gerade in Zeiten hoher Inflation zu begrüßen. Allerdings sollte dem Missverständnis vorgebeugt werden, dass es sich hierbei um eine Steuernlastung handelt. Es werden lediglich die steuerlichen Nachteile der Inflationsentwicklung ausgeglichen. Aus diesem Grund sollten nach dem sogenannten „Tarif auf Rändern“ die Schwellenwerte der Progressionszonen, die den Einkommensteuertarif definieren, im Zeitablauf automatisch an das Preisniveau bzw. die Lohnentwicklung angepasst werden.

Zum anderen wird aber auch der Tarif des § 32a des Einkommensteuergesetzes (EstG) an sich kritisiert, insbesondere der „Mittelstandsbauch“, der durch den schnellen Anstieg des

Abbildung 4:
Rasanter Anstieg der Grenzbelastung im Einkommensteuertarif 2023

Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.



Grenzsteuersatzes bei niedrigen und mittleren Einkommen entsteht. Im Hinblick auf die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten in Deutschland spielt dieser schnelle Anstieg eine wesentliche Rolle. Konsumverzicht und Sparen für den Vermögensaufbau stellen die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen wegen der rasch steigenden Steuer- und Abgabenbelastung vor erhebliche Herausforderungen. Da aufgrund des demografischen Wandels eine spürbare Senkung der Abgabenbelastung unrealistisch ist (Raffelhäuschen et al. 2023), muss an den Stellschrauben der Einkommensteuer gedreht werden, wenn privater Vermögensaufbau erleichtert werden soll. Abbildung 4 zeigt den aktuellen Einkommensteuertarif für Deutschland im Jahr 2023.

Der steile Anstieg im Bereich der ersten und zweiten Progressionszone zwischen dem Eingangssteuersatz von 14 Prozent und dem Spitzensteuersatz von 42 Prozent hat in den letzten Jahren aufgrund der fehlenden Anpassung der Tarifeckwerte zu einer höheren Steuerbelastung der privaten Haushalte geführt, die die entlastende Steuerreform der rot-grünen Koalition aus dem Jahr 2000 konterkarierte. Das Verhältnis zwischen Durchschnittseinkommen und Spitzensteuersatz hat sich dadurch in den letzten Jahren verringert, wie Abbildung 5 zeigt. Musste man 2006 noch fast das Doppelte des Durchschnittseinkommens verdienen, um den Spitzensteuersatz zu zahlen, so reicht am aktuellen Rand bereits das 1,6-fache des Durchschnittseinkommens.

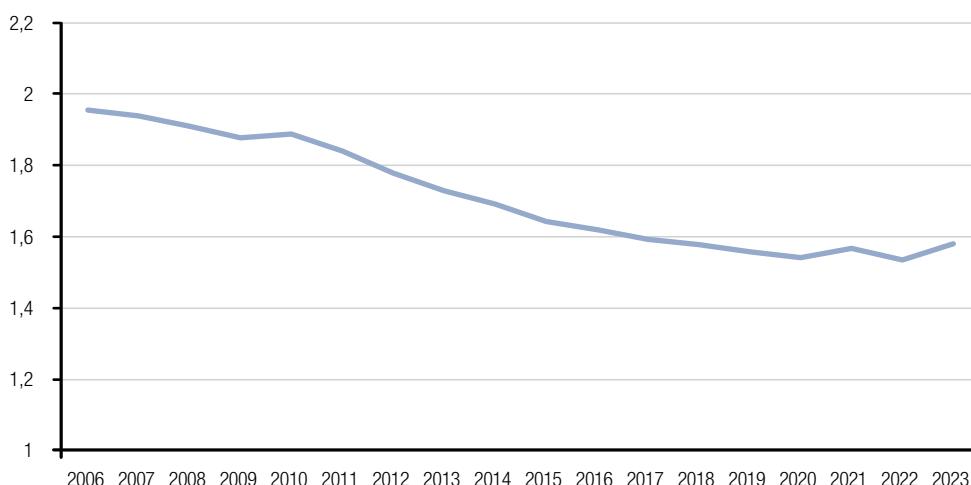


Abbildung 5:
Der Spitzensteuersatz setzt immer früher an –
Spitzensteuersatz in Relation zum Durchschnittseinkommen im Zeitverlauf

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Bundesministeriums der Finanzen (2023b).

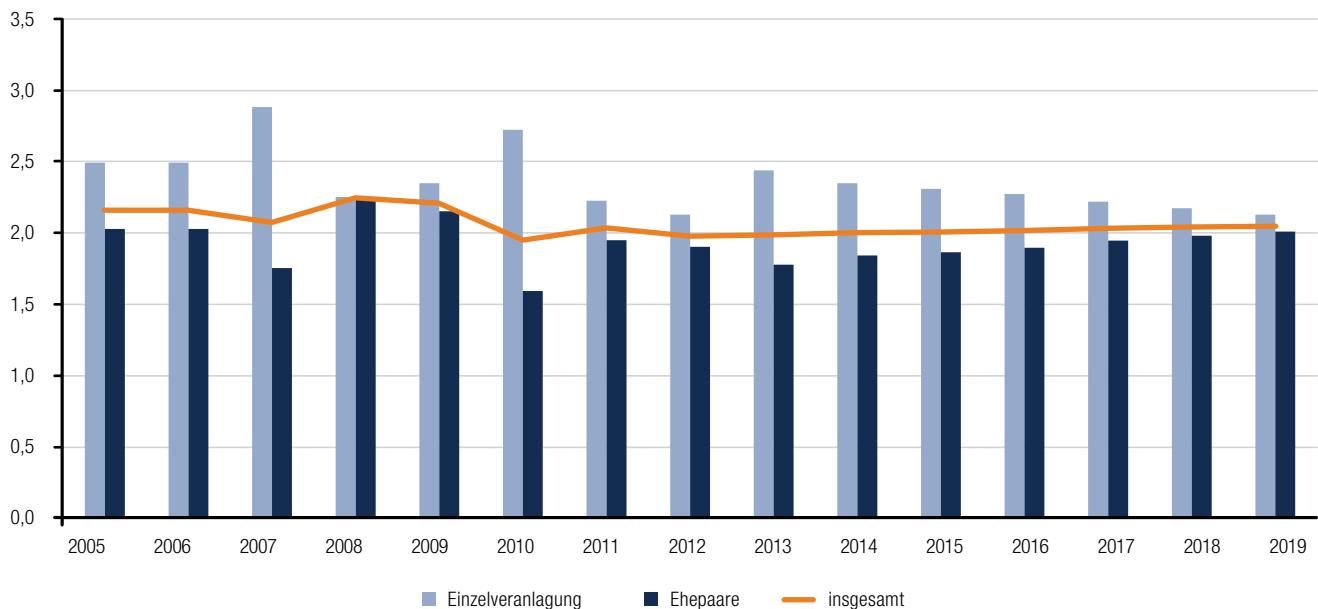
Betrachtet man hingegen das durchschnittliche zu versteuernde Einkommen, das aufgrund von Werbungskosten und Sonderausgabenabzügen etc. stets unter dem Durchschnittseinkommen liegen muss, schwächt sich dieses Bild etwas ab. Dies liegt daran, dass beispielsweise durch das Bürgerentlastungsgesetz zur besseren Absetzbarkeit von Krankenversicherungsbeiträgen aus dem Jahr 2010 das zu versteuernde Einkommen gesenkt werden konnte (Beznoska und Hentze 2017a) oder Steuerpflichtige seit 2021 die im Zuge der Corona-Pandemie eingeführte Pauschale für häusliche Arbeitszimmer nutzen können. Dennoch betrifft der Spitzensteuersatz jeden elften Steuerpflichtigen in Deutschland und damit rund 4,2 Millionen Menschen (Beznoska und Hentze 2017b). Dabei zeigt sich vor allem eine Differenzierung zwischen einzeln veranlagten Steuerpflichtigen (Singles) und

zusammen veranlagten Steuerpflichtigen (Ehepaare), wie Abbildung 6 verdeutlicht. Während sich bei Alleinstehenden das Verhältnis vom Einkommen, ab dem der Spitzensteuersatz greift, zum durchschnittlich zu versteuernden Einkommen von 2,5 im Jahr 2005 auf 2,1 im Jahr 2019 verschlechtert, bleibt es bei Ehepaaren – abgesehen von einigen Schwankungen zwischen 2005 und 2019 – konstant bei etwa dem Faktor 2. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die im Durchschnitt höheren Bruttoeinkommen Alleinstehender aufgrund der im Mittel höheren Wochenarbeitszeit höher sind. Alleinstehende sind eher vollzeiterwerbstätig als Ehepaare, welche vom Ehegattensplitting profitieren. Zudem leben bei Ehepaaren häufiger Kinder, so dass sich z. B. durch Kinderfreibeträge oder Sonderausgaben wie Kinderbetreuungskosten das zu versteuernde Einkommen mindern lässt.

Abbildung 6:

Relation vom Einsetzen des jeweiligen Spitzesteuersatzes und dem durchschnittlich zu versteuernden Einkommen bei unterschiedlicher Veranlagung

Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.



Reformvorschlag

Eine Möglichkeit, dem Mittelstandsbauch entgegenzuwirken, wäre eine Abflachung des Grenzsteuersatzes zwischen Freibetrag und Spitzesteuersatz, wie bereits mehrfach, aber erfolglos vorgeschlagen wurde (z.B. Peters 2017). In diesem Fall würden die ersten beiden linear-progressiven Zonen zusammengefasst und zu einem Spitzesteuersatz bei einem zu versteuernden Einkommen von 84.000 Euro führen, wie in Abbildung 7 dargestellt. Die proportionalen Zonen ab 42 Prozent sowie ab 45 Prozent bleiben erhalten. Der Grenzsteuersatz liegt ab einem zu versteuernden Einkommen von 278.826 Euro weiterhin bei 45 Prozent. Durch diese Reform würden alle Steuerpflichtigen entlastet. Die maximale jährliche Steuerersparnis gegenüber dem derzeit geltenden Steuertarif beträgt ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 84.000 Euro rund 5.355 Euro. Insgesamt würde die Reform Steuermindereinnahmen und damit eine Entlastung der Bürger von 63,5 Mrd. Euro bedeuten.

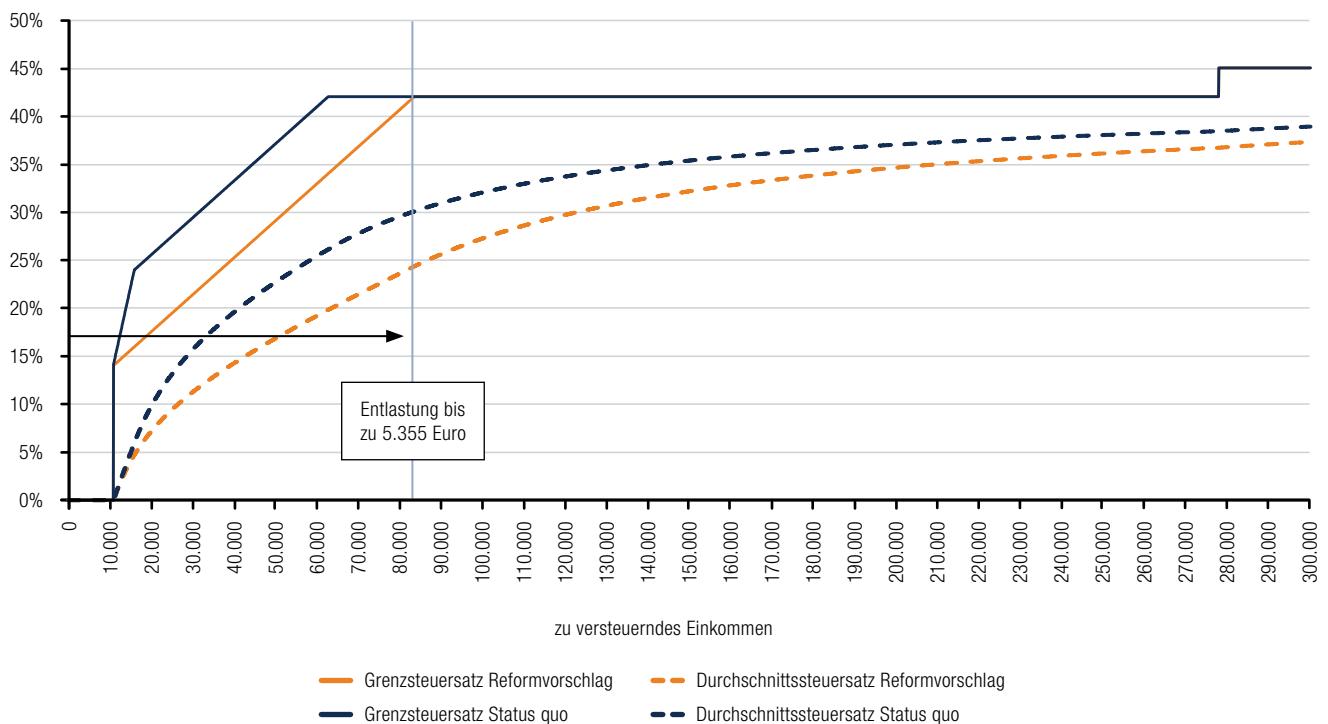
Bei diesem Reformvorschlag ist zu beachten, dass es sich bei der Berechnung um eine komparativ-statistische Analyse handelt, die keine Verhaltensänderungen berücksichtigt und damit ökonomische Rückkopplungseffekte auf z.B. das Konsumverhalten oder das Arbeitsangebot ausschließt. Das heißt, es wird angenommen, dass sich die Steuerzahler aufgrund der Reformvorschläge nicht anders verhalten als vorher. Diese Annahme ist wichtig, da sie praktisch die maximal möglichen Steuerausfälle beschreibt und somit als konservative Schätzung zu verstehen ist. Zudem ist damit eine leichtere Vergleichbarkeit gegeben, da eine dynamische allgemeine Gleichgewichtsanalyse auf deutlich mehr Annahmen beruhen würde. Realistischerweise ist somit davon auszugehen, dass die Steuerausfälle durch die Reform in der Praxis geringer ausfallen würden. Zum einen würde der Konsum durch die höhere Kaufkraft der Steuerzahler gestärkt, was zu höheren Umsatzsteuereinnahmen und höheren Gewinnsteuern führen würde. Andererseits würde ein Teil der Einkommensteuerausfälle durch eine Ausweitung

des Arbeitsangebots kompensiert, da die Erwerbstätigen einen größeren Teil ihres zusätzlich verdienten Einkommens behalten könnten. Steigt das Güterangebot nicht im gleichen Maße wie die Nachfrage, könnten sich die Konsumimpulse

zudem in inflationären Effekten niederschlagen. Der errechnete Ausfall ist somit ein Worst-Case-Szenario, das nur eintritt, wenn die Steuerentlastungen komplett unter das Kopfkissen gelegt werden.

Abbildung 7:
Deutliche Entlastung durch Abschaffung des Mittelstandsbauchs

Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.



4 Immobilien und Wohneigentum

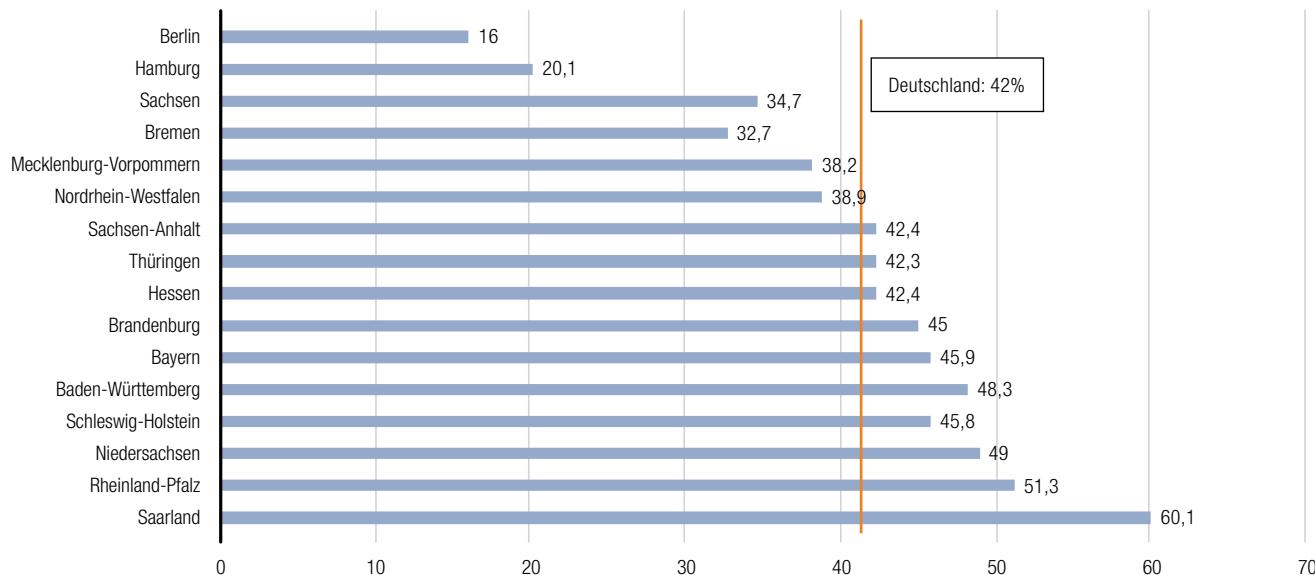
4.1 Wohneigentum in Deutschland

Deutschland hat mit 42 Prozent nach der Schweiz die niedrigste Wohneigentumsquote in Europa (Destatis 2023), die das Verhältnis von Haushalten mit selbstgenutztem Wohneigentum zur Summe aller Wohnungen darstellt. Diese Quote bezieht sich allerdings nur auf die Haushalte. Da Eigentümerhaushalte häufig aus mehreren Personen (vor allem Familien) bestehen und daher im Durchschnitt größer sind als ein durchschnittlicher Mieterhaushalt, liegt der Anteil aller Personen, die in selbstgenutztem Wohneigentum leben, in Deutschland bei über 50 Prozent.

Bezüglich der Wohneigentumsquote gibt es in Deutschland große Unterschiede zwischen den Bundesländern (siehe Abbildung 8), wie auch zwischen Städten und ländlichen Regionen. In den sieben größten deutschen Städten werden rund vier Millionen Wohnungen vermietet, das umfasst 17,5 Prozent aller Mieter. In den kreisfreien Großstädten wohnen fast drei Viertel der Bevölkerung zur Miete, während in den Stadt- und Landkreisen mehr als die Hälfte der Bevölkerung im Wohneigentum lebt. In ländlichen Gebieten wie den Landkreisen Straubing-Bogen oder Altenkirchen sind die Eigentümerquoten mit 72,1 bzw. 66,8 Prozent am höchsten, in Berlin oder München mit 15,9 bzw. 24,4 Prozent am niedrigsten (Schürt 2017).

Abbildung 8:
Wohneigentumsquote nach Bundesländern in Prozent

Quelle: Destatis (2023).



Mieter- und Eigentümerhaushalte unterscheiden sich vor allem darin, dass Eigentümer mit rund 80 Prozent überwiegend in Einfamilienhäusern wohnen, während Mieter mit 81 Prozent überwiegend in Geschoßwohnungen leben. In den Großstädten ist der Anteil der Eigentümer von Geschoßwohnungen mit 42 Prozent höher als im Bundesdurchschnitt (Held und Waltersbacher 2015). Folglich liegen in Städten auch die größten Potentiale für eine Erhöhung der Wohneigentumsquote.

4.2 Immobilien als Altersvorsorge

Selbstgenutztes Wohneigentum spielt neben der klassischen Altersvorsorge im Drei-Schichten-Modell (siehe Kapitel 5.3) eine wichtige Rolle für die Alterssicherung, da es nicht nur als Wohnraum dient, sondern auch als langfristige Kapitalanlage betrachtet werden kann. Dabei sind folgende Aspekte zentral:

Wertstabilität und Inflationsschutz

Die Wertstabilität selbstgenutzter Wohnimmobilien ist im Kontext der Altersvorsorge von besonderem Interesse, da sie einen wesentlichen Einfluss auf den langfristigen Werterhalt des Vermögens hat. Im Vergleich zu anderen Anlageklassen wie Aktien oder Anleihen zeichnen sich Wohnimmobilien durch eine vergleichsweise geringe Volatilität aus. Diese Eigenschaft macht sie zu einem verlässlichen Baustein, um Kapital vor den Auswirkungen abrupter Marktschwankungen zu schützen. Der Immobilienmarkt neigt wie anderes Realkapital zudem dazu, im Laufe der Zeit Preissteigerungen zu verzeichnen, die häufig über der allgemeinen Inflationsrate liegen. Dieser natürliche Anstieg der Immobilienpreise bietet einen inhärenten Schutz gegen eine schlechende Geldentwertung. Inflation ist eine reale Bedrohung für die finanzielle Stabilität, da sie die Kaufkraft des Geldes verringert. Selbstgenutztes Wohneigentum stellt in diesem Zusammenhang einen Sachwert dar, der durch die physische Existenz und den Nutzen der Immobilie einen inneren Wert besitzt. Diese inhärente Wertbeständigkeit trägt dazu bei, die Auswirkungen der Inflation zu mildern und dem Eigentümer eine gewisse Sicherheit in Bezug auf den Sachwert zu geben.

Darüber hinaus ist die Wertstabilität von selbstgenutztem Wohneigentum in wirtschaftlich unsicheren Zeiten von Vorteil. Tendenziell ist der Immobilienmarkt weniger anfällig für abrupte Einbrüche als z. B. der Aktienmarkt. Dies macht Immobilien zu einem potenziell stabilen Vermögenswert in turbulenten Zeiten und bietet eine gewisse Sicherheit für die langfristige Finanzplanung im Rahmen der Altersvorsorge. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Wertstabilität von selbstgenutztem Wohneigentum ein entscheidender Faktor für dessen Rolle in der Altersvorsorge ist. Die Absicherung gegen Preissteigerungen und eine gewisse Resilienz gegenüber Marktvolatilitäten machen das Wohneigentum zu einem attraktiven Baustein in einem diversifizierten Vorsorgeportfolio.

Mietfreiheit im Alter

Die Mietfreiheit im Alter ist ein wesentliches Element, das selbstgenutztes Wohneigentum zu einem wertvollen Baustein

der Altersvorsorge macht. Der entscheidende Vorteil besteht darin, dass nach der Tilgung des Hypothekendarlehens im Rentenalter keine monatlichen Mietzahlungen mehr anfallen. Diese Mietfreiheit ermöglicht eine deutliche Reduzierung der laufenden Lebenshaltungskosten und trägt damit wesentlich zur finanziellen Entlastung im Alter bei. Zudem wird eine bessere Planbarkeit der finanziellen Mittel im Alter ermöglicht. Renteneinkommen und andere Altersvorsorgeleistungen können gezielter für den persönlichen Bedarf eingesetzt werden, ohne dass ein großer Teil für Mietzahlungen abgezweigt werden muss. Dies trägt nicht nur zu einem komfortablen Lebensabend bei, sondern bietet auch finanzielle Sicherheit in Zeiten knapper werdender Einkommensquellen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Stabilität der Wohnsituation im Alter. Mietverhältnisse können sich ändern und Vermieter Mieterhöhungen oder sogar Kündigungen durchsetzen. Demgegenüber bietet das Wohnen in den eigenen vier Wänden eine gewisse Kontinuität und Sicherheit, denen allerdings Renovierungs- und Sanierungskosten gegenüberstehen.

Eigenkapitalaufbau

Ein weiterer Aspekt, der selbstgenutztes Wohneigentum zu einem wirksamen Baustein der Altersvorsorge macht, ist der Prozess der Eigenkapitalbildung durch die Tilgung eines Hypothekarkredits. Der Erwerb von Wohneigentum erfolgt in den meisten Fällen über die Aufnahme eines Darlehens, dessen schrittweise Rückzahlung im Laufe der Zeit zu einer stetigen Erhöhung des Eigenkapitals des Wohneigentümers führt. Die Rückzahlung erfolgt in der Regel in monatlichen Raten, die sich aus einem Zins- und einem Tilgungsanteil zusammensetzen. Während die Zinsen die Kosten der Kreditaufnahme darstellen, fließt die Tilgung direkt in die Reduzierung der Restschuld. Dies wirkt sich nicht nur positiv auf die langfristige finanzielle Gesundheit aus, sondern trägt auch dazu bei, das Risiko zu minimieren, dass die Immobilie im Alter noch hoch verschuldet ist. Zudem steht das Eigenkapital dem Immobilienbesitzer im Alter zur Verfügung. Dies kann durch den Verkauf der Immobilie zur Generierung liquider Mittel oder durch die Aufnahme eines weiteren Darlehens, z. B. in Form einer Leibrente³ oder eines Umkehrdarlehens⁴, erfolgen. Diese Flexibilität schafft Spielraum für individuelle

3 Eine Leibrente ist die Verrentung einer selbstgenutzten Immobilie, bei der für die restliche Lebenszeit des Berechtigten bis zu dessen Tod wiederkehrende Zahlungen in gleichbleibender Höhe vereinbart werden. Dies kann bei der Übergabe einer Wohnimmobilie vereinbart werden und dient der finanziellen Versorgung des Leibrentenberechtigten. Die Höhe der Zahlungen bemisst sich zum einen nach dem geschätzten Wert der Immobilie und zum anderen nach der erwarteten Lebenserwartung des Berechtigten.

4 Im Gegensatz zur Leibrente verkauft der Eigentümer seine Immobilie nicht, sondern belehnt sie gegen eine monatliche Rente oder einen Einmalbetrag an die kreditgebende Bank. Im Grundbuch ändert sich demnach nichts, die Immobilie bleibt Eigentum des Kreditnehmers und wird mit der Summe der aufgelaufenen Zahlungen inklusive Zinsen belastet. Der Kreditnehmer muss den Kredit zu Lebzeiten in der Regel nicht zurückzahlen. Bei seinem Tod (oder wenn er auszieht oder die Immobilie verkauft) wird das Umkehrdarlehen samt Zinsen getilgt.

finanzielle Entscheidungen im Alter. Dabei fällt das Sparen in der Regel denjenigen leichter, die ein entsprechendes Ziel vor Augen haben. So wirkt sich Wohneigentum positiv auf das Sparverhalten aus, da Eigentümerhaushalte in Form von Tilgungsverpflichtungen sparen müssen, wenn sie eine Immobilie mit einem Kredit erworben haben. Bei keiner anderen privaten Investition wird im Durchschnitt in einem so hohen Umfang auf Konsum verzichtet, so dass langfristig ein höheres Vermögen aufgebaut wird als bei einem vergleichbaren Mieterhaushalt. Dieser Effekt gilt auch, wenn für Einkommenseffekte kontrolliert wird und Haushalte mit ähnlichen Nettoeinkommen verglichen werden (Helbrecht und Geilenkeuser 2012).

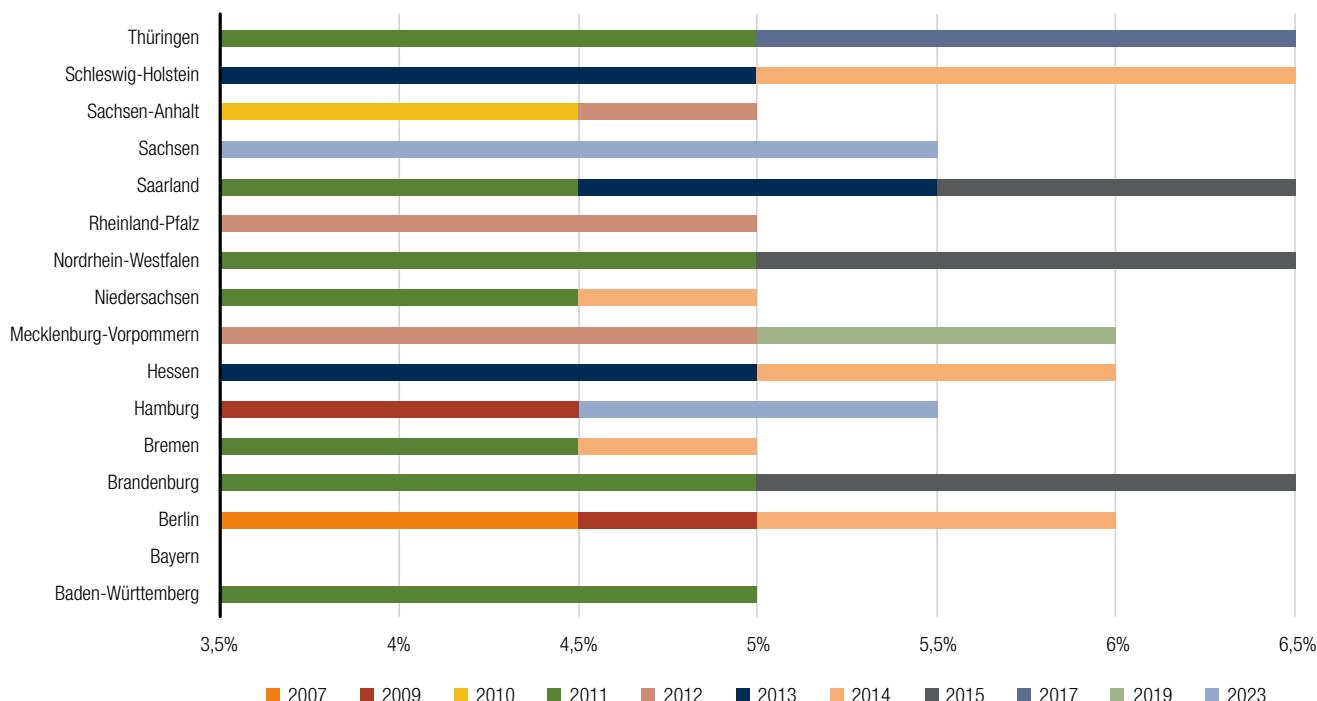
Neben den Immobilienpreisen spielen die Erwerbsnebenkosten eine wichtige Rolle für die Erschwinglichkeit von Wohneigentum. Ein wesentlicher Teil davon ist die Grunderwerbsteuer, die je nach Ausgestaltung die Bildung von Wohneigentum behindern oder fördern kann.

4.3 Die Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer gehört zu den Verkehrsteuern und fällt beim Erwerb eines Grundstücks an. Bemessungsgrundlage ist nach § 8 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) die zwischen Käufer und Verkäufer vereinbarte Gegenleistung. Um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, hat der Gesetzgeber eine klare Abgrenzung zur Umsatzsteuer und zur Erbschaftsteuer geschaffen. Unentgeltliche Übertragungen unterliegen regelmäßig nicht der Grunderwerbsteuer, sondern der Erbschaftsteuer. Die vom GrEStG erfassten Vorgänge stellen grundsätzlich einen steuerbaren Vorgang dar, sind aber nach § 4 Nr. 9 a Umsatzsteuergesetz (UStG) von der Umsatzsteuer befreit. Wegen der ähnlichen Systematik wird die Grunderwerbsteuer auch als besondere Umsatzsteuer für den Grundstückserwerb bezeichnet. Steuerschuldner sind nach § 13 GrEStG die am Erwerbsvorgang Beteiligten,

Abbildung 9:
Stetige Erhöhung der Grunderwerbsteuersätze seit 2007

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2023c).

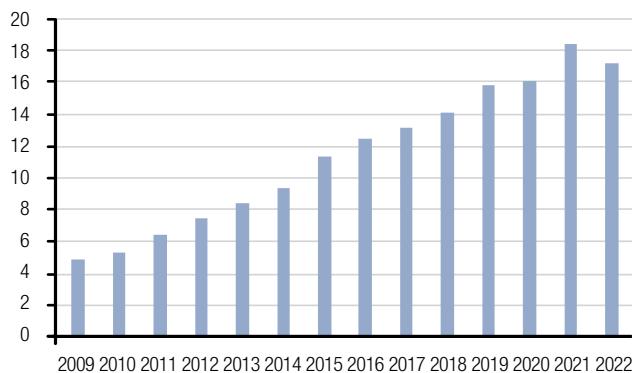


also Käufer und Verkäufer (Scherf und Dresselhaus 2016). Die Steuerschuld wird ermittelt, indem der Steuersatz des jeweiligen Landes mit dem Kaufpreis der Immobilie als Bemessungsgrundlage multipliziert wird. Im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurde den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, den Grunderwerbsteuersatz selbst festzulegen. Damit ist die Grunderwerbsteuer die einzige Ländersteuer, bei der die Länder den Steuersatz selbst bestimmen können. Von diesem Recht haben alle Länder mit Ausnahme Bayerns ausgiebig Gebrauch gemacht. Abbildung 9 zeigt die Entwicklung des Steuersatzes für alle Länder bis zum Jahr 2023.

Aufgrund der Steuersatzerhöhungen sowie der gestiegenen Immobilienpreise hat sich das Aufkommen der Grunderwerbsteuer zwischen den Jahren 2009 und 2022 von 4,86 Mrd. Euro auf 17,12 Mrd. Euro mehr als verdreifacht, wie Abbildung 10 zeigt. Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer machen damit knapp fünf Prozent der gesamten Steuereinnahmen der Länder aus. Auch im Verhältnis zum nominalen BIP hat sich das Grunderwerbsteueraufkommen zwischen den Jahren 2009 und 2022 mehr als verdoppelt.

Abbildung 10:
Stetig steigendes Grunderwerbsteueraufkommen
in Mrd. Euro

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2023c).



4.3.1 Fehlende Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer

Neben der fiskalischen Zielsetzung erfolgt die Legitimation einer Steuer über die Erfüllung finanzwissenschaftlicher Al-

lokations-, Distributions- und Stabilisierungsziele. Für die Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer spielen aus distributiver Sicht das Leistungsfähigkeitsprinzip und das Äquivalenzprinzip als grundlegende Gerechtigkeitsnormen eine zentrale Rolle. Die Beurteilung der Grunderwerbsteuer anhand dieser Grundprinzipien ist entscheidend für ihre Stellung im deutschen Steuersystem. Zur Stabilisierung der Wirtschaft kann die Grunderwerbsteuer aufgrund der schmalen Bemessungsgrundlage und des fehlenden Bezugs zur laufenden Nachfrage allerdings keinen nennenswerten Beitrag leisten, so dass dieser Zielbereich unberücksichtigt bleibt.

Das Äquivalenzprinzip im Steuerrecht ist ein Grundsatz, der besagt, dass die Höhe der von einem Steuerpflichtigen zu zahlenden Steuern in einem angemessenen Verhältnis zu den staatlichen Leistungen stehen soll, die dieser Steuerpflichtige direkt oder indirekt in Anspruch nimmt. Das Äquivalenzprinzip hat somit eine wichtige allokativen Dimension, da es die Steuerzahlung an die vom Staat erbrachten Leistungen koppelt. Ziel ist es, Entscheidungen zu Lasten Dritter zu vermeiden und eine effizientere Politikgestaltung zu ermöglichen.

Im Zusammenhang mit Immobilien ist darauf hinzuweisen, dass die feste Bindung von Immobilien an einen bestimmten Standort eine direkte, wenn auch unspezifische Verbindung zwischen den Immobilieneigentümern und den regional verfügbaren öffentlichen Leistungen schafft. Ein Immobilienkäufer trägt zur Finanzierung der Ausgaben des Landes bei und hat, wenn er die Immobilie selbst nutzt, ein Wahlrecht und einen indirekten Einfluss auf die Verwendung der Grunderwerbsteuer. Trotz dieses Zusammenhangs ist es schwierig, einen belastbaren Zusammenhang zwischen den Ausgaben eines Landes und der Zahlung der Grunderwerbsteuer herzustellen. Im Aufgabenspektrum der Länder fehlen spezifische Leistungen für die Grundstückseigentümer, insbesondere in einer nach Ländern differenzierten Höhe, die unterschiedliche Steuersätze rechtfertigen würden. Die Grunderwerbsteuer erscheint grundsätzlich ungeeignet zur Finanzierung laufender Nutzervorteile, da sie nur einmalig beim Erwerber erhoben wird. Die Kommunen verfügen bereits über geeignete Instrumente, wie z. B. die Grundsteuer, um Leistungen für Grundstückseigentümer zu finanzieren. Eine Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer über das Äquivalenzprinzip ist daher nicht gegeben (Scherf und Dresselhaus 2016).

Das Leistungsfähigkeitsprinzip stellt einen zentralen normativen Grundsatz des deutschen Steuerrechts dar, der postuliert, dass sich die Steuererhebung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen zu orientieren hat.

Dies impliziert, dass Personen mit höherer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im Vergleich zu Personen mit geringerer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit einen überproportionalen Beitrag zum Steueraufkommen leisten sollen. Dabei wird zwischen horizontaler und vertikaler Leistungsfähigkeit unterschieden:

Das Kriterium der horizontalen Leistungsfähigkeit verlangt die gleiche Besteuerung von Steuersubjekten mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Konkret bedeutet dies, dass zwei Individuen mit gleichem Einkommen oder Vermögen gleich besteuert werden sollen, unabhängig von der Herkunft ihres Einkommens oder der Art ihres Vermögens. Ziel dieses Unterprinzips ist es, eine kohärente und diskriminierungsfreie Besteuerung zu gewährleisten, die willkürliche Belastungsunterschiede beseitigt. Demgegenüber postuliert das Prinzip der vertikalen Leistungsfähigkeit, dass Individuen mit höherer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit einen prozentual höheren Anteil ihres Einkommens oder Vermögens als Steuern zu entrichten haben als Individuen mit geringerer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Dies führt zu einem progressiven Steuersystem, bei dem der Steuersatz mit steigendem Einkommen oder Vermögen zunimmt. Die Progressivität des Steuertarifs soll die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen widerspiegeln und eine sozial gerechte Verteilung der Steuerlast gewährleisten.

Im Hinblick auf die Grunderwerbsteuer ist fraglich, ob der Erwerb von Immobilien tatsächlich eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit darstellt. Der Erwerb einer Immobilie kann als Umwandlung vorhandenen Geldvermögens und oft als erhebliche Verschuldung verstanden werden, ohne dass damit eine Steigerung der Leistungsfähigkeit einhergeht. Der Wertzuwachs, den der Verkäufer erzielen kann, ist ungewiss und steht nicht unbedingt in direktem Zusammenhang mit dem Kaufpreis. Die Grunderwerbsteuer berücksichtigt diese Aspekte nicht und legt den Bruttowert als Bemessungsgrundlage fest, unabhängig von Wertveränderungen. Im Gegensatz zur Umsatzsteuer, die einen ähnlichen Charakter hat, gibt es bei der Grunderwerbsteuer keinen Vorsteuerabzug, was zu einer möglichen Besteuerung der Steuer selbst führt. Dieser Kaskadeneffekt wird als Hemmnis für Immobilientransaktionen auf den Märkten beschrieben (Scherf und Dresselhaus 2016).

Die oft postulierte Progressivität der Grunderwerbsteuer wird damit begründet, dass sich Individuen mit höheren Einkommen größere Immobilien leisten können. Dies trifft jedoch nicht immer zu, dass die Einkommensteuer bereits die Leistungsfähigkeit auch bei niedrigen Einkommen berücksichtigt. Zudem bedeutet ein höherer Kaufpreis nicht zwangsläufig ein höheres Einkommen, da verschiedene Faktoren wie familiäre Bedürfnisse oder besondere Anforderungen an die Immobilie zu regressiven Effekten führen können. Die derzeitige Form der Besteuerung des Immobilienerwerbs ist daher sowohl mit dem Äquivalenz- als auch mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip unvereinbar (Scherf und Dresselhaus 2016).

4.3.2 Probleme der Grunderwerbsteuer

Mit dem Anstieg des Grunderwerbsteueraufkommens in den letzten Jahren sind verschiedene negative Begleitscheinungen der Steuer stärker in den Vordergrund gerückt. Ausweichreaktionen und Preiseffekte auf dem Immobilienmarkt haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass für jedes Prozent Steuersatzerhöhung nur etwa 0,6 Prozent zusätzliches Steueraufkommen generiert wurde (Petkova und Weichenrieder 2017), während ohne Marktreaktionen ein Aufkommenszuwachs von einem Prozent zu erwarten gewesen wäre. Verhaltens- und Preisreaktionen führten somit zu erheblichen Sickerverlusten beim Steueraufkommen und deuten auf potenziell hohe Effizienzkosten der Steuer hin (Büttner, 2017). Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse von Boysen-Hogrefe (2023), dass eine Senkung der Grundsteuersätze den Wohnungsbau stimulieren kann.

Der Charakter der Grunderwerbsteuer als so genannte „Stempelsteuer“⁵ kann zudem dazu führen, dass die Besteuerung vom unbebauten Grundstück, über einen Projektentwickler bis zum selbstgenutzten Wohneigentum mehrfach erhoben und – je nach Inzidenz – an den letzten Endabnehmer der Immobilie weitergegeben wird. So werden neben dem Grunderwerbsteuersatz auch die zuvor angefallenen Steuern im Wege der Überwälzung in den Kaufpreis einbezogen, was zu höheren Immobilienpreisen führt. Dies liegt daran, dass die Grunderwerbsteuer analog zur Bruttoallphasenumsatzsteuer und nicht zur Nettoallphasenumsatzsteuer ausgestaltet ist, so dass kein Vorsteuerabzug möglich

⁵ Als Stempelsteuer werden Steuern bezeichnet, die auf bestimmte Dokumente erhoben werden. Historisch gesehen musste ein physischer Stempel oder ein Stempelpapier verwendet werden, um das Dokument als steuerpflichtig zu kennzeichnen. Die Steuer wird in der Regel auf amtliche Dokumente erhoben, die sich auf Rechtsgeschäfte beziehen, wie z. B. die Übertragung von Immobilien, die Ausstellung von Urkunden und Zertifikaten, die Übertragung von Aktien und manchmal auch auf Handelsverträge.

ist. Während die Mehrwertsteuer nur auf die hinzugekommene Wertschöpfung (den Mehrwert) erhoben wird, fällt die Grunderwerbsteuer bei jedem Kauf in voller Höhe des gesamten Kaufpreises der Immobilie an. Jeder Eigentümerwechsel führt zu einer Steuerschuld, die sich immer – auch bei Verlusten – auf den Gesamtwert des Grundstücks bemisst (Hentze 2017).

Die Grunderwerbsteuer senkt als Transaktionssteuer empirisch belegbar die Zahl der Immobilientransaktionen (Lock-in-Effekt), wodurch das Wohnraumproblem verschärft und die räumliche Mobilität der Arbeitskräfte behindert wird. Die verringerten Immobilientransaktionen können auch dazu führen, dass die niedrige deutsche Wohneigentumsquote zementiert wird (Petkova und Weichenrieder 2019). Dies liegt zum einen daran, dass die Grunderwerbsteuer Investitionsentscheidungen verzerrt und zum anderen daran, dass sie Hemmnisse für den Erwerb von Wohneigentum schafft. Im Gegensatz zum Immobilienverkauf sind die Aufwendungen für die Grunderwerbsteuer nicht finanziierbar, was dazu führen kann, dass sich potentielle Käufer die Immobilie nicht mehr leisten können oder aufgrund eines geringen Eigenkapitaleinsatzes mit höheren Finanzierungskosten rechnen müssen (Hentze 2017).

4.3.3 Reformoptionen der Grunderwerbsteuer

Um die Wohneigentumsquote im Sinne einer Steigerung der Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten zu fördern, wäre neben einer Integration der Grunderwerbsteuer in die Grundsteuer (Petkova und Weichenrieder 2019) oder einer vollständigen Abschaffung der Grunderwerbsteuer auch eine Steuerbefreiung des Neubaus oder die Einführung eines Stufentarifs denkbar.

Die Grunderwerbsteuer belastet den Neubau in besonderer Weise, da Grundstücke sowohl beim Erwerb als auch beim Verkauf, z.B. durch Projektentwickler, besteuert werden. Zudem unterliegen Bauleistungen bereits der Umsatzsteuer, so dass die Grunderwerbsteuer zusätzlich anfällt (Hentze 2017). Voigtländer und Hentze (2016) konnten zeigen, dass durch die kumulierte Belastung dieser Faktoren die Steuerbelastung des Neubaus auf über 20 Prozent ansteigen kann. Problematisch ist vor allem die Doppelbelastung durch Umsatzsteuer und Grunderwerbsteuer, da die Grunderwerbsteuer eigentlich als Ersatz für die Umsatzsteuer gedacht ist. Da der Grundstückserwerb bereits besteuert wurde und die Bauleistungen der Umsatzsteuer unterliegen, für die auch kein Vorsteuerabzug möglich ist, wäre es folgerichtig, den

Neubau von der Grunderwerbsteuer zu befreien. Diesen Weg haben beispielsweise die Niederlande und Belgien gewählt und damit Anreize für mehr Wohnungsbau geschaffen (Hentze 2017). Von einer Ausweitung des Wohnungsangebots profitieren nicht nur die Erwerber von Neubauwohnungen, sondern auch alle anderen Käufer, da eine Ausweitung des Angebots zu einem Rückgang der Immobilienpreise führt oder zumindest den Preisanstieg dämpft.

Eine weitere Möglichkeit bestünde in der Einführung eines Stufentarifs der Grunderwerbsteuer wie im Vereinigten Königreich, der wie folgt ausgestaltet ist:

- **Freibeträge:** Es gibt einen Grundfreibetrag von derzeit 125.000 Pfund, bis zu dem keine Grunderwerbsteuer zu zahlen ist.
- **Stufenweise Steuersätze:** Oberhalb des Freibetrags gelten unterschiedliche Steuersätze für verschiedene Immobilienpreisklassen. Diese Steuersätze sind gestaffelt, d.h. für jeden Teil des Kaufpreises, der in eine höhere Preiskategorie fällt, gilt ein höherer Steuersatz. Zwischen 125.000 und 250.000 Pfund werden 2 Prozent, zwischen 250.001 und 925.000 Pfund 5 Prozent, zwischen 925.001 und 1,5 Millionen 10 Prozent und ab 1,5 Millionen Pfund 12 Prozent fällig.
- **Verschiedene Sätze für verschiedene Käufergruppen:** Unterschiedliche Steuersätze können für Erstkäufer, Käufer von Zweitwohnungen oder Anlageimmobilien gelten. Für Erstkäufer können z. B. höhere Freibeträge oder niedrigere Steuersätze anfallen. Alternativ könnte die Grunderwerbsteuer auf das erste erworbene und selbstgenutzte Wohneigentum entfallen, um einen Anreiz zur Steigerung der Wohneigentumsquote zu schaffen.

Eine analoge Übertragung dieses Stufentarifs hätte zur Folge, dass die Grunderwerbsteuer wieder dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechen würde, so dass diejenigen, die eine unterdurchschnittlich teure Immobilie erwerben wollen, steuerlich deutlich entlastet würden. Wer eine teure Immobilie erwerben will, müsste mehr bezahlen. Dies hätte den Vorteil, dass Wohneigentum in Regionen mit weniger angespanntem Wohnungsmarkt und damit niedrigeren Grundstückspreisen relativ günstiger würde, was den Anreiz zum Erwerb von Wohneigentum in diesen Gegenden erhöhen würde. Davon würden vor allem Ersterwerber profitieren, die im Durchschnitt deutlich weniger für Wohneigentum ausgeben (können).

5 Beteiligungen am Kapitalmarkt

5.1 Staatlich organisierte Beteiligung am Kapitalmarkt

Die Frage nach einer soliden Vermögensbildung als Altersvorsorge gewinnt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der zukünftig abnehmenden Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) an Bedeutung. Der Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge kann die Probleme, die sich für die umlagefinanzierte GRV aus der sinkenden Zahl der Beitragszahler und der längeren Ren-

tenbezugsdauer ergeben, nicht lösen. Sie kann aber zusätzliche Alterseinkommen generieren und damit die umlagefinanzierte Rente sinnvoll ergänzen, deren Leistungen in den kommenden Jahrzehnten aus demografischen Gründen langsamer wachsen werden als das reale Lohnwachstum.

Grundsätzlich lassen sich Alterssicherungssysteme anhand von fünf Dimensionen kategorisieren: Refinanzierungsverfahren, Organisationsform, Freiwilligkeit, Umverteilung und Risikoausgleich. Tabelle 1 zeigt diese Dimensionen mit den entsprechenden Ausprägungen der GRV und den jeweiligen Gegenausprägungen auf.

Dimension	GRV	Gegenausprägung
Organisationsform	staatlich	privat
Refinanzierungsverfahren	Umlageverfahren	Kapitaldeckungsverfahren
Teilnahme	verpflichtend	freiwillig
Umverteilung	gegeben	nicht gegeben
Risikoausgleich	gegeben	nicht gegeben

Tabelle 1:
Kategorisierung von
Alterssicherungs-
systemen

Quelle: Homburg (1988).

Hinsichtlich der Organisationsform ist zwischen staatlichen und privaten Alterssicherungssystemen zu unterscheiden. Homburg (1988) definiert staatliche Alterssicherungssysteme über die staatliche Festlegung von Beiträgen und Leistungen, unabhängig davon, ob die Verwaltung (parafiskalisch oder privatwirtschaftlich erfolgt. Bei privaten Alterssicherungssystemen ohne staatliche Leistungsvorgaben ist weiterhin zu unterscheiden, ob die Organisation auf familiärer oder privatwirtschaftlicher Ebene erfolgt. Die Unterscheidung von Alterssicherungssystemen mit und ohne Risikoausgleich bezieht sich auf die Gleichbehandlung unterschiedlicher Risikogruppen und nicht auf die versicherungsimmanente Vergemeinschaftung des Risikos (Seuffert 2022). Systeme mit Risikoausgleich tendieren dazu, alle Versicherten gleich zu behandeln und ihre Beiträge auf Durchschnittswerten zu basieren, was zu einer Quersubventionierung von langlebigen zu weniger langlebigen Versicherten führt. Systeme ohne Risikoausgleich hingegen versuchen, Beiträge oder Leistungen stärker an individuelle Risikoprofile anzupassen, was zu einer differenzierteren Behandlung der Versicherten führt.

Die sich gegenüberstehenden Finanzierungsverfahren der Alterssicherungssysteme – das Kapitaldeckungsverfahren und das Umlageverfahren – weisen in ihrer Struktur und

Funktionsweise wesentliche Unterschiede auf. Das Umlageverfahren basiert auf dem so genannten Generationenvertrag, bei dem die erwerbstätige Bevölkerung mit ihren Beiträgen unmittelbar die Renten der aktuellen Rentnergeneration finanziert. Die Stabilität des Systems ist eng mit der demografischen Struktur und der Erwerbsquote verknüpft. Die Nachhaltigkeit des Umlageverfahrens hängt somit stark von der demografischen Entwicklung ab. Sinkende Geburtenraten oder eine steigende Lebenserwartung können das Gleichgewicht zwischen Beitragszahlen und Rentenempfängern stören, indem Einnahmen und Ausgaben auseinanderklaffen. Das System ist weniger anfällig für Kapitalmarktrisiken, hängt aber stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Bevölkerungsstruktur ab. Ein Vorteil des Umlageverfahrens ist seine hohe Anpassungsfähigkeit. Es kann jederzeit, auch ohne vorherige Beitragszahlung, eingeführt oder erweitert werden.

Im Rahmen des Kapitaldeckungsverfahrens werden individuelle Beiträge der Versicherten auf persönlichen Konten akkumuliert und in diversifizierte Anlageportfolios investiert, um über die Zeit Kapitalerträge zu generieren. Die endgültige Rentenzahlung ist somit eine Funktion der kumulierten Beiträge und der erzielten Kapitalerträge. Das Verfahren ermög-

licht eine intertemporale Umverteilung von Ressourcen, indem Beiträge in wirtschaftlich produktiven Zeiten angespart und in der Rentenphase konsumiert werden. Das Kapitaldeckungsverfahren ist weniger von der demografischen Entwicklung abhängig, dafür aber anfälliger für Schwankungen auf den Kapitalmärkten.

Die Einführung eines Umlageverfahrens führt zu einem sogenannten Windfall-Profit für die Generation, die die Rentenleistungen ohne vorherige Beitragszahlung erhält. In Deutschland war das im großen Umfang zuletzt im Jahr 1995 bei Einführung der Sozialen Pflegeversicherung der Fall. Dies steht im Gegensatz zum Kapitaldeckungsverfahren, das sich direkt positiv auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis auswirkt. Zudem erlaubt das Kapitaldeckungsverfahren eine internationale Diversifizierung der Kapitalanlagen, während das Umlageverfahren stark von der inländischen Produktivitätsentwicklung abhängig ist (Seuffert 2022). Eine Kombination beider Verfahren bietet folgende Vorteile:

Diversifikation von Risiken

Es wird eine Diversifizierung der mit der Altersvorsorge verbundenen Risiken ermöglicht. Kapitalmärkte sind inhärent volatil, was bei reinen Kapitaldeckungsverfahren zu Schwankungen der Rentenhöhe führen kann. Während das Kapitaldeckungsverfahren Marktrisiken unterliegt, ist das Umlageverfahren besonders anfällig für demografische Risiken und politische Unsicherheiten. Das Umlageverfahren bietet allerdings auch eine stabilere, wenn auch möglicherweise anpassungsbedürftige Rentenzahlung, die nicht direkt von Marktvoltilitäten beeinflusst wird. Ein Mischsystem kann die Abhängigkeit von einem einzelnen Risikofaktor reduzieren und damit die Stabilität und Sicherheit des Rentensystems insgesamt erhöhen.

Demografische Flexibilität

Angesichts der Alterung der Bevölkerung in vielen Ländern und des daraus resultierenden Drucks auf reine Umlagesysteme bietet die Integration eines Kapitaldeckungsverfahrens eine Möglichkeit, den demografischen Herausforderungen zu begegnen. Indem ein Teil der Altersvorsorge auf individueller Kapitalbildung basiert, kann der Druck auf das Umlagesystem verringert und die Nachhaltigkeit des Gesamtsystems verbessert werden.

Inter- und intragenerative Gerechtigkeit

Ein Mischsystem kann zu einer ausgewogenen Verteilung

der Lasten und Vorteile sowohl zwischen den Generationen (intergenerativ) als auch innerhalb einer Generation (intragenerativ) beitragen. Während das Umlageverfahren den solidarischen Ausgleich zwischen den Generationen fördert, ermöglicht das Kapitaldeckungsverfahren eine stärkere Abhängigkeit der Rentenhöhe von den individuellen Beiträgen, die nicht durch politische Entscheidungen verändert werden können.

Kapitalbildung und Investitionen

Das Kapitaldeckungsverfahren kann positive Auswirkungen auf die Kapitalmärkte und die Investitionstätigkeit haben. Die Anlage der angesparten Mittel kann das Wirtschaftswachstum fördern, indem Unternehmen und Staaten zusätzliches Kapital für Investitionen und Entwicklung zur Verfügung gestellt wird. Dies kann zu einer Steigerung der Produktivität, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Generierung von Einkommen führen. Da Rentensysteme in der Regel einen langfristigen Anlagehorizont haben, können sie zur Stabilisierung der Finanzmärkte beitragen, indem sie kurzfristigen Volatilitäten entgegenwirken und langfristige Investitionen fördern. Ein gemischtes System, das auch Kapitalakkumulation umfasst, kann daher nicht nur zur individuellen Alterssicherung beitragen, sondern auch positive Effekte auf die Gesamtwirtschaft haben.

Der Aufbau eines staatlichen Kapitalstocks zur Anlage auf den Kapitalmärkten, die Verpflichtung der Erwerbstätigen zum Sparen oder die Einrichtung eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem Standardprodukt werfen die Frage nach der ökonomischen Rechtfertigung solcher staatlichen Eingriffe auf. Letztlich geht es um die Entscheidung, wie viel Geld jeder Haushalt in der Erwerbs- bzw. Ruhestandsphase zur Verfügung haben will, wie dieses Geld im Zeitablauf angespart werden soll und welches Risiko er dabei eingeht. Grundsätzlich könnte der Staat diese Entscheidungen jedem Einzelnen überlassen und darauf vertrauen, dass die privaten Haushalte auch ohne staatliche Intervention Ersparnisse bilden, um über ein ausreichendes Alterseinkommen zu verfügen. Es gibt jedoch verschiedene Gründe, die ein staatliches Eingreifen rechtfertigen können. Neben fehlenden Kenntnissen und Informationen in weiten Teilen der Bevölkerung (Hastings et al. 2013) und Liquiditätsengpässen kann ein staatlich organisierter Aktienfonds das sogenannte Samariterdilemma (Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen 2022) überwinden, nach dem diejenigen, die – aufgrund niedriger gesetzlicher und betrieblicher Renten – am meisten versorgen sollten, die geringsten Anreize zur Teilnahme haben, weil der Staat aus sozialpoli-

tischen Gründen niedrige Alterseinkommen aufstockt. Durch eine Sparpflicht kann sich der Staat aus dem Dilemma befreien, auch denjenigen helfen zu müssen, die freiwillig nicht vorgesorgt haben.

Die genaue Art der jeweils erforderlichen Intervention ist jedoch sehr unterschiedlich. Im ersten Fall ist die Bereitstellung von Informationen notwendig und die Bildungspolitik gefordert. Im zweiten Fall, der Kreditrationierung, könnte der Staat einen individuellen Kredit gewähren, der dann in einem regulierten, breit diversifizierten Portfolio angelegt wird, das vor dem Zugriff des Investors geschützt ist. Bei Eintritt in den Ruhestand würde das Portfolio aufgelöst und der Kredit zurückgezahlt – eine Sparverpflichtung wäre hier nicht erforderlich. Im dritten Fall des Samariterdilemmas ist die Sparpflicht das wesentliche Element, während die Art der Anlage eine untergeordnete Rolle spielt. Eine zwingende Notwendigkeit für flächendeckende Pflichtbeiträge zu einem staatlich verwalteten, kapitalgedeckten Fonds lässt sich daher aus den genannten Dilemmata nicht begründen. Staatliche Eingriffe können allerdings durchaus gerechtfertigt sein, wenn der Staat die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten aktiv fördern will.

5.2 Ausgestaltungsmöglichkeiten

Die Bundesregierung plant derzeit eine ergänzende Kapitaldeckung der GRV durch einen staatlich aufgelegten Fonds „Generationenkapital“. Die Mittel sollen vom Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO) verwaltet und am Aktienmarkt angelegt werden (Bundesministerium der Finanzen 2023d). Die Finanzierung soll aus dem Bundeshaushalt und nicht wie im Umlageverfahren aus den Beiträgen der gesetzlich Versicherten in Höhe von 12 Mrd. Euro jährlich in Form von Darlehen erfolgen. Hinzu kommen Dividenden aus dem Aktienportfolio des Fonds, die zunächst reinvestiert werden. Da die Kreditaufnahme als Darlehen zur Refinanzierung von Investitionsausgaben verbucht wird, handelt es sich – zumindest nach der Finanzstatistik – nicht um eine für die Schuldenbremse relevante Nettokreditaufnahme. Das Ende der Ansparphase sowie Ausschüttungen an die GRV sollen nicht vor Mitte der 2030er Jahre erfolgen. Ausgeschüttet werden soll nicht der Kapitalstock als solcher, sondern nur die jährlich erwirtschafteten Überschüsse. Da der deutsche Staat derzeit und in der Vergangenheit niedrigere Zinsen für Anleihen zahlen muss als die durchschnittliche Rendite eines breit gestreuten Aktienfonds, ergibt sich aus Sicht des Bundesfinanzministeriums langfristig ein Gewinngeschäft.

Eine Kreditfinanzierung der Aktienfonds ist ökonomisch nur sinnvoll, solange die Nettoerträge der Fonds höher sind als die Zinszahlungen für die Kredite und das Kapital von der Politik nicht zweckentfremdet wird. Ziel ist es, Zinseszinseffekte zur langfristigen Dämpfung der Beitragssätze zu nutzen. Bei einer jährlichen Einzahlung von 12 Mrd. Euro bis 2037 und einer angenommenen Rendite von 5 Prozent entstünde ein Kapitalstock von knapp 259 Mrd. Euro, dessen Ausschüttung den Beitragssatz um 0,6 Prozentpunkte senken könnte (SVR 2023). Zum Vergleich: Der Beitragssatz liegt derzeit bei 18,6 Prozent und wird bis 2060 voraussichtlich auf knapp 23 Prozent steigen – bei der derzeit geplanten Rentenniveauhaltelelinie von 48 Prozent sogar auf über 24 Prozent (SVR 2023). Würde eine Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt angestrebt, wäre dafür im Jahr 2037 ein Kapitalstock von knapp 455 Mrd. Euro erforderlich, der durch jährliche Einzahlungen von 21,1 Mrd. Euro aufgebaut werden könnte (SVR 2023).

Bei der Entscheidung für einen Staatsfonds sollten bei der Ausgestaltung einer staatlich organisierten Aktienrente folgende Punkte im Vordergrund stehen:

- Um einen nennenswerten Beitrag zur kapitalgedeckten Ergänzung der GRV zu leisten, müssten die Beiträge für die Aktienrente deutlich höher ausfallen als derzeit geplant.
- Die Governance-Struktur des Fonds muss hohe Standards in Bezug auf Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität genügen. Die Einrichtung eines unabhängigen Aufsichtsrates, der sich aus Experten aus der Finanzwirtschaft und der Wissenschaft zusammensetzt, ist von wesentlicher Bedeutung. Dieser Aufsichtsrat überwacht die Einhaltung der Anlagestrategie, die Performance des Fonds und das Risikomanagement.
- Die Anlagestrategie des Fonds sollte auf einer breiten Diversifizierung basieren, um das unsystematische (ideosynkratische) Risiko zu minimieren. Dies beinhaltet eine Allokation in verschiedene Assetklassen (Aktien, Anleihen, Immobilien) und geografische Regionen sowie Branchen. Die strategische Asset-Allokation muss regelmäßig überprüft und den Marktgegebenheiten angepasst werden. Die Auswahl der Anlageinstrumente erfolgt auf Basis einer fundierten Analyse der Renditeerwartungen unter Berücksichtigung des jeweiligen Risikoprofils. Die Anwendung moderner Portfoliotheorien und -techniken zur Portfolio-Optimierung sollte im Vordergrund stehen und nicht vermeintlich „grüne“ oder „soziale“ Kriterien bei der Auswahl der Anlageformen (König 2021).

Empfehlenswert wäre allerdings, auf ein kapitalgedecktes Beitragssystem zu setzen:

- Die eingezahlten Mittel würden, wie die Beiträge zur GRV, dem Eigentumsschutz unterliegen und wie im schwedischen System oder den amerikanischen 401k⁶ auf individuellen und einsehbaren Konten angelegt. In der Vergangenheit ist es in Deutschland immer wieder zur Auflösung von Staatsfonds aufgrund kurzfristiger Haushaltseinsparungen gekommen, so etwa bei verschiedenen Versorgungsfonds für Beamte (Kohlstruck 2023). Jüngstes Beispiel ist der Pflegevorsorgefonds, für den Bundesgesundheitsminister Karl Lauterbach im Jahr 2023 die Zuschüsse gestrichen hat, weil aufgrund von Haushaltseinsparungen der Steuerzuschuss zur Pflegeversicherung ausgesetzt wurde. Ein solches Vorgehen sollte institutionell verhindert werden.
- Die Beitragszahler würden im Alter nicht nur von den Renditen, sondern auch von den individuellen Kapitalansprüchen profitieren, so dass ein Großteil der Bevölkerung am Kapitalmarkt partizipiert. Im Gegensatz zu einer freiwilligen privaten Beteiligung wäre in diesem Fall die Verbindlichkeit deutlich höher.
- Analog zum schwedischen System sollten die Beiträge nicht über Schulden, sondern über eine Absenkung des Rentenniveaus finanziert werden. Auch wenn die Bonität des deutschen Staates noch sehr gut ist – vor einem schuldenfinanzierten Aktienkauf würde wohl jeder Finanzberater warnen.

5.3 Private Beteiligung am Kapitalmarkt

Unabhängig von einem staatlich organisierten Staatsfonds sollte die private Beteiligung am Kapitalmarkt in Deutschland gestärkt werden. Zur Klassifizierung unterschiedlicher Alterssicherungssysteme wird in der gängigen Literatur oft das Drei-Schichten-Modell der Alterssicherung verwendet, das aus dem Regelsicherungssystem, dem Zusatzsystem

der betrieblichen Altersvorsorge sowie der privaten Altersvorsorge besteht (Ehrentraut und Heidler 2006).

Das Drei-Schichten-Modell entstand mit der Einführung des Alterseinkünftegesetzes im Jahr 2005 und löste das bis dahin geltende Drei-Säulen-Modell der Altersvorsorge ab. Der Unterschied besteht im Wesentlichen darin, dass analog zur Beamtenversorgung die Alterseinkünfte in voller Höhe der Einkommensteuer unterliegen. Im Gegenzug werden die Beiträge zur Altersvorsorge durch Steuerbefreiung oder Sonderausgabenabzug von der Einkommensteuer freigestellt. Die Umstellung geht auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2005 zurück. Das Gericht sah die bisherige Nichtbesteuerung von Renten und die Besteuerung von Pensionen im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes als rechtswidrig an. Die ersten beiden Schichten des Drei-Schichten-Modells bestehen aus Produkten der Basisversorgung wie der GRV, den landwirtschaftlichen Alterskassen oder der Rürup-Rente⁷ sowie der kapitaldeckten Zusatzversorgung, die sich aus der betrieblichen Altersversorgung und der staatlich geförderten Zusatzversorgung wie der Riester-Rente⁸ zusammensetzt. Beide Schichten werden nachgelagert besteuert. Die dritte Schicht bildet die private Vorsorge in Form von privaten Kapitalanlageprodukten, wie privaten Rentenversicherungen, Kapitallebensversicherungen oder Fondssparplänen. Die Beiträge zur dritten Schicht werden aus bereits versteuertem Einkommen geleistet und somit vorgelagert besteuert⁹.

Die Ersatzquoten der derzeitigen Erwerbstätigen in den einzelnen Schichten der Altersvorsorgesysteme zeigen, dass Personen mit Vorsorgeleistungen aus der ersten Schicht (GRV) und einer Zusatzversorgung aus der zweiten Schicht (Betriebs- und Riesterrente) sogar höhere Ersatzquoten aufweisen als Beamte (Abbildung 11). Zusammen mit der dritten Schicht (private Zusatzvorsorge) werden durchschnittlich sogar über 80 Prozent des letzten Bruttoeinkommens ersetzt.

6 Die 401(k)-Pläne in den USA sind ein wichtiges Instrument der Altersvorsorge, das es den Arbeitnehmern ermöglicht, einen Teil ihres Einkommens vor Steuern auf spezielle Konten einzuzahlen. Diese Konten werden von Finanzinstituten verwaltet und bieten eine breite Palette von Anlagemöglichkeiten, darunter Aktien, Anleihen und Investmentfonds an.

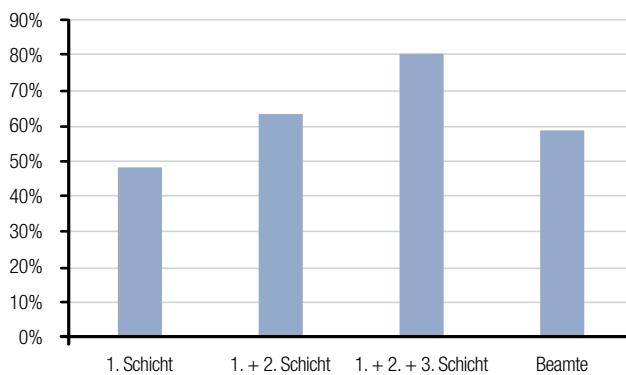
7 Die Rürup-Rente ist eine 2005 eingeführte staatlich geförderte Altersvorsorge in Deutschland, die vor allem für Selbstständige und Freiberufler, aber auch für Arbeitnehmer angeboten wird. Sie bietet steuerliche Vorteile durch die Absetzbarkeit der Beiträge als Sonderausgaben und garantiert eine lebenslange Rente ab dem 62. Lebensjahr. Eine Kapitalauszahlung ist nicht möglich und die Renten sind in der Auszahlungsphase steuerpflichtig. Die Rürup-Rente gibt es in verschiedenen Formen, z. B. als klassische oder fondsgebundene Rentenversicherung.

8 Die Riester-Rente ist eine durch staatliche Zulagen und Sonderausgabenabzug geförderte, privat finanzierte Rente. Sie soll die private Altersvorsorge zusätzlich zur gesetzlichen Rente fördern, um den Lebensstandard im Alter zu sichern. Die Förderung besteht aus Zulagen (Grundzulage und Kinderzulage) und Steuervorteilen in Abhängigkeit vom Eigenbeitrag des Sparsers. Die Auszahlung erfolgt als lebenslange Rente ab dem 62. Lebensjahr, teilweise ist auch eine Einmalzahlung möglich. Dabei ist zu beachten, dass es eine Vielzahl unterschiedlicher Riester-Produkte gibt, die sich in ihrer Ausgestaltung zum Teil erheblich unterscheiden.

9 Für eine detailliertere Analyse siehe Raffelhäuschen und Toussaint (2021) sowie Metzger und Schoder (2013).

Abbildung 11:
Ersatzquoten im Vergleich zwischen verschiedenen
Vorsorgeschichten

Quelle: Eigene Darstellung nach Raffelhüschen und Toussaint (2021).



Trotzdem stehen insbesondere die Riester-Renten immer wieder in der Kritik, vor allem hinsichtlich der Höhe und Transparenz der Kosten sowie der geringen Renditen in den letzten Jahren. Neben den hohen Verwaltungskosten ist insbesondere die gesetzlich vorgeschriebene Beitragsgarantie in Verbindung mit dem Niedrigzinsumfeld der zurückliegenden Dekade für die niedrigen Renditen verantwortlich. Die Beitragsgarantie zwingt zu einer konservativen Anlagestrategie, die im Niedrigzinsumfeld zu geringeren Renditepotenzialen führt, indem sie die Allokation in renditestärkere, aber volatilere Anlageklassen wie Aktien einschränkt. Dies verringert die Möglichkeit, von langfristigen Marktwachstumstrends zu profitieren sowie das Renditepotenzial des Portfolios zu maximieren und verursacht zusätzliche Kosten durch die Notwendigkeit, das Kapital abzusichern. Die daraus resultierende Inflexibilität verhindert eine schnelle Anpassung an Marktveränderungen und schränkt die Nutzung von Ertragschancen ein. Langfristig orientierten Anlegern entstehen Opportunitätskosten, da die absolute Priorisierung der Sicherheit nicht nur die Risikoexposition, sondern auch das Renditepotenzial des Portfolios begrenzt, was den langfristigen Vermögensaufbau im Rahmen der Altersvorsorge beeinträchtigt. So ist auch die Zahl der abgeschlossenen Verträge seit 2017 rückläufig (Werding et al. 2023). Insgesamt verfügen 17 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über keine zusätzliche Alterssicherung außerhalb der GRV (Leinert et al. 2020). Aus diesen Gründen sollte die Verpflichtung zur Beitragsgarantie bei der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge aufgehoben werden. Besonders geeignet erscheint eine Anlagestrategie, die stark

auf Aktien setzt, breit diversifiziert ist und nach einem Lebenszyklusmodell investiert. Eine solche Strategie schmälert die Renditeerwartungen nur geringfügig, verringert aber das Risiko, dass das angesparte Vermögen durch eine Finanzkrise kurz vor Beginn der Auszahlungsphase stark an Wert verliert (Werding et al. 2023, Bucher-Koenen et al., 2019).

Aufgrund des schlechten Rufes könnten die Riester-Renten durch eine neue kapitalgedeckte private Altersvorsorge ersetzt werden, die auf einem öffentlich verwalteten, aktienbasierten Fonds mit breiter Diversifizierung beruht. Dadurch würde die private kapitalgedeckte Altersvorsorge einem stärkeren Wettbewerb ausgesetzt. Individuelle und für die Kunden einsehbare Konten wären genauso nötig wie ein Eigentumsschutz, so dass die verwalteten Vermögen vor staatlichen Übergriffen geschützt sind. Die Teilnahme würde mit der Möglichkeit des Opt-Out automatisch erfolgen. Der Fonds würde als Standardanbieter neben privaten Anbietern fungieren und könnte aufgrund seiner Größe kosteneffizient arbeiten. Er könnte auch für die betriebliche Altersversorgung geöffnet werden, insbesondere für kleinere Arbeitgeber. Bestehende Riester-Verträge würden Bestandsschutz genießen und könnten in das neue System überführt werden (SVR 2023). Der Sonderausgabenabzug sowie die allgemeine Förderzulage sollten erhalten bleiben.

Diese Form der Altersvorsorge würde auch dazu beitragen, den Renditeabstand zwischen Haushalten mit hohem und niedrigem Vermögen zu verringern. Diese Lücke entsteht nicht nur dadurch, dass Vermögende in risikoreichere Anlagen investieren als Geringverdiener (Bundesbank 2022). Auch bei Aktien führt die mangelnde Diversifikation von Haushalten mit geringem Vermögen zu einem unnötig schlechten Risiko-Rendite-Verhältnis und damit zu geringeren Renditen (Campbell et al. 2019), was auf mangelnde finanzmarktrelevante Bildung zurückzuführen ist. Ein einfacher Zugang zu einem breit diversifizierten Fonds mit geringen Kosten würde insbesondere Haushalten mit geringem Vermögen zugutekommen (SVR 2023). Unabhängig von der Organisationsform (privat oder öffentlich) sollte bei der Abgeltungsteuer eine Spekulationsfrist von beispielsweise 10 Jahren für langfristig orientierte Anleger eingeführt werden. Derzeit müssen alle realisierten Veräußerungsgewinne voll versteuert werden. Mit der Einführung einer Spekulationsfrist würden Veräußerungsgewinne nach 10 Jahren nicht mehr besteuert. Damit würde denjenigen geholfen, die ihr Vermögen langfristig in Aktien anlegen.

6 Fazit

Die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten zu ermöglichen, ist eine zentrale Aufgabe der Politik für eine funktionierende Soziale Marktwirtschaft. Aufgabe des Staates ist es, die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass jeder Einzelne am Wirtschaftsleben teilnehmen und Vermögen bilden kann. Obwohl Deutschland bei der Sparquote einen Spitzenplatz einnimmt, führen die Sparanstrengungen nicht zu einer entsprechenden Vermögensbildung. Eine hohe Mittelbindung in Spareinlagen und anderen Anlageklassen mit Beitragsgarantie bei anhaltend niedrigen Zinsen erschwert zunehmend den langfristigen Vermögensaufbau und damit die private Altersvorsorge vieler Menschen. Insbesondere bei der Relation des medianen Haushaltsvermögens zum BIP pro Kopf schneidet Deutschland im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion schlecht ab und liegt nur im hinteren Mittelfeld.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, muss insbesondere beim Steuersystem angesetzt werden, um den Bürgern einen selbstbestimmten Vermögensaufbau zu ermöglichen. Bei der Einkommensteuer geht es zum einen um die kalte Progression, also das Hineinrutschen der Steuerpflichtigen in höhere Grenzsteuersätze, wenn ihr Einkommen mit der Inflationsrate steigt. Zum anderen ist der so genannte „Mittelstandsbauch“ problematisch, der zu einem raschen Anstieg des Grenzsteuersatzes bei niedrigen und mittleren Einkommen führt. Im Hinblick auf die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten in Deutschland spielt dieser schnelle Anstieg eine wesentliche Rolle. Dem könnte durch ein späteres Einsetzen des Spaltensteuersatzes sowie durch einen Tarif auf Rädern entgegengewirkt werden.

Um der im internationalen Vergleich geringen Wohneigentumsquote entgegenzuwirken und auf diesem Wege die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten zu erleichtern, bietet sich eine Reform der Grunderwerbsteuer an. Diese wurde in den letzten Jahren in allen Bundesländern mit Ausnahme Bayerns zum Teil deutlich erhöht. Die Grunderwerbsteuer führt nicht nur zu einem Rückgang des Neubaus, sondern auch zu einem Anstieg der Immobilienpreise in einem ohnehin sehr angespannten Markt. Reformoptionen könnten neben einem Freibetrag auch die Einführung eines Stufentarifs beinhalten. Alternativ könnte die Grunderwerbsteuer auf das erste selbstgenutzte Wohneigentum entfallen, um einen Anreiz zur Erhöhung der Wohneigentumsquote zu schaffen.

Im Sinne einer stärkeren Kapitalmarktpartizipation könnte zum einen eine aktienbasierte staatliche Altersvorsorge mit Eigentumsschutz und nach dem Vorbild des schwedischen

Systems oder der amerikanischen 401k auf individuellen und einsehbaren Konten organisiert werden. Alternativ könnte die private kapitalgedeckte Altersvorsorge auf der Basis eines öffentlich verwalteten, breit diversifizierten und kosten-günstigen Aktienfonds reformiert werden, der ähnlich wie Riester-Renten durch einen Sonderausgabenabzug steuerlich gefördert wird.

Literatur

- Beznoska, M. und Hentze, T.** (2017), Die Einkommensteuer im Zeitverlauf – Belastungswirkungen für verschiedene Haushaltstypen, Kurzexpertise, für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
- Boysen-Hogrefe, J.** (2023), Zum Einfluss der Grunderwerbsteuer auf den Wohnungsneubau in Deutschland, Kiel Policy Brief No. 165, Kiel Institut für Weltwirtschaft.
- Bucher-Koenen, T., Riedler J. und Weber, M.** (2019), Kapitalanlage eines staatlich organisierten Altersvorsorgefonds, ZEW-Gutachten für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), ZEW – Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Bundesbank** (2021), Zur Verlangsamung des Produktivitätswachstums im Euroraum, Monatsbericht Januar 2021.
- Bundesbank** (2022), Eine verteilungsbasierte Vermögensbilanz der privaten Haushalte in Deutschland – Ergebnisse und Anwendungen, Monatsbericht Juli 2022, S. 15-40.
- Bundesministerium der Finanzen** (2023a), Belastungen durch die kalte Progression vermeiden, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/inflationsausgleichsgesetz.html>.
- Bundesministerium der Finanzen** (2023b), Datensammlung zur Steuerpolitik 2023, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/datensammlung-zur-steuerpolitik-2023.html.
- Bundesministerium der Finanzen** (2023c), Grundsteuer & Grunderwerbsteuer, https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Steuern/Steuertypen/Grundsteuer_Grunderwerbsteuer/Grundsteuer_Grunderwerbsteuer.html.
- Bundesministerium der Finanzen** (2023d), Das Generationenkapital: für Gerechtigkeit und solide Staatsfinanzen, BMF-Monatsbericht, Januar 2023.
- Buettner, T.** (2017), Welfare Cost of the Real Estate Transfer Tax, CESifo Working Paper 6321.
- Campbell, J. Y., Ramadorai, T. und Ranish, B.** (2019), Do the rich get richer in the stock market? Evidence from India, American Economic Review: Insights 1(2): 225-240.
- Destatis** (2023), Eigentümerquoten nach Bundesländern, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eigentuemerquote-nach-bundeslaender.html>.
- Ehrentraut, O. und Heidler, M.** (2006), Alterung und Altersvorsorge. Das deutsche Drei-Säulen-System der Alterssicherung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, Sozialökonomische Schriften 29, Peter Lang.
- Eurostat** (2023), Sparquote privater Haushalte, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/teina500>.
- Europäische Zentralbank** (2024), Distributional Wealth Accounts, [https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/DWA?dataset%5B0%5D=Distributional%20Wealth%20Accounts%20%28DWA%29](https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/DWA?dataset%5B0%5D=Distributional%20Wealth%20Accounts%20%28DWA%29&filterSequence=dataset&advFilterDataset%5B0%5D=Distributional%20Wealth%20Accounts%20%28DWA%29).
- Hastings, J. S., Madrain, B. C. und Skimmyhorn, W. L.** (2013), Financial Literacy, Financial Education, and Economic Outcomes, Annual Review of Economics, 5(1): 347-373.
- Helbrecht, I. und Geilenkeuser, T.** (2012), Demografischer Wandel, Generationeneffekte und Wohnungsmarktentwicklung: Wohneigentum als Altersvorsorge?, Raumforschung und Raumordnung, 70(5): 425-436.
- Held, T. und Waltersbacher, M.** (2015), Wohnungsmarktprognose 2030, BBSR Analysen Kompakt, 07/2015, Berlin.
- Hentze, T.** (2017), Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, IW policy paper, 17/2017.
- Homburg, S.** (1988), Theorie der Alterssicherung. Studies in Contemporary Economics, Springer-Verlag.
- König, J.** (2021), EU-Taxonomie: Nachhaltigkeit oder grüner Schein? Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft.
- Leinert, J., Schiel, S. und Südhof, S.** (2020), Verbreitung der Altersvorsorge 2019, Forschungsbericht 565, ifas Institut für angewandte Sozialwissenschaft im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
- Metzger, C. und Schoder, J.** (2013), Die Alterseinkommen von morgen: Zum Status der Altersvorsorge im Drei-Schichten-Modell, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 14(3): 262-278.
- Peters, F.** (2017), Der Ruf nach Steuersenkungen und seine

Folgen: Aufkommens- und Verteilungswirkung aktueller Einkommensteuerreformvorschläge, Sozialer Fortschritt, 66(6): 415-432.

Petkova, K. und Weichenrieder A. (2017), Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax, CESifo Working Paper No. 6538.

Petkova, K. und Weichenrieder A. (2019), Grunderwerbsteuer: Eine Steuer für das 21. Jahrhundert?, SAFE White Paper No. 58.

Scherf, W. und Dresselhaus, C. (2016), Plädoyer für einen Ersatz der Grunderwerbsteuer, Wirtschaftsdienst, 96(10): 704-747.

Schürt, A. (2017), Strukturen und Entwicklungen der deutschen Wohnimmobilienmärkte, in: Arnold D., N. B. Rottke und Winter, R. (Hrsg.): Wohnimmobilien Lebenszyklus, Strategie, Transaktion, Springer Gabler, S. 73-98.

Seuffert, S. (2022), Anwartschaftsbasierte Projektion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Generationenbilanzierung, Nomos.

SVR (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Raffelhüschen, B., Schulthis, S., Seuffert, S., Stramka, S. und Wimmesberger, W. (2023), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Reformansätze für mehr Generationsengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 171, Stiftung Marktwirtschaft.

Raffelhüschen, B., und Toussaint, P. (2021), Vorsorgeatlas Deutschland 2021. Frankfurt: Union Asset Management Holding AG.

Voigtländer, M. und Hentze, T. (2016), Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot, Gutachten im Auftrag des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.

Werdeing, M., Schafffranka, C., Nöh, L. und Lembcke, F. K. (2023), Ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge: Gründe, Gestaltungsoptionen und Auswirkungen, Arbeitspapier den Sachverständigen Rates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 02/2023.

Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (2022), Kapitalgedeckte Rente: Ein neuer Anlauf?, Gutachten 02/2022.







Autoreninformation

Dr. Tobias Kohlstruck

Dr. Tobias Kohlstruck ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft und Leiter des Bereichs Steuern und Staatsfinanzen.

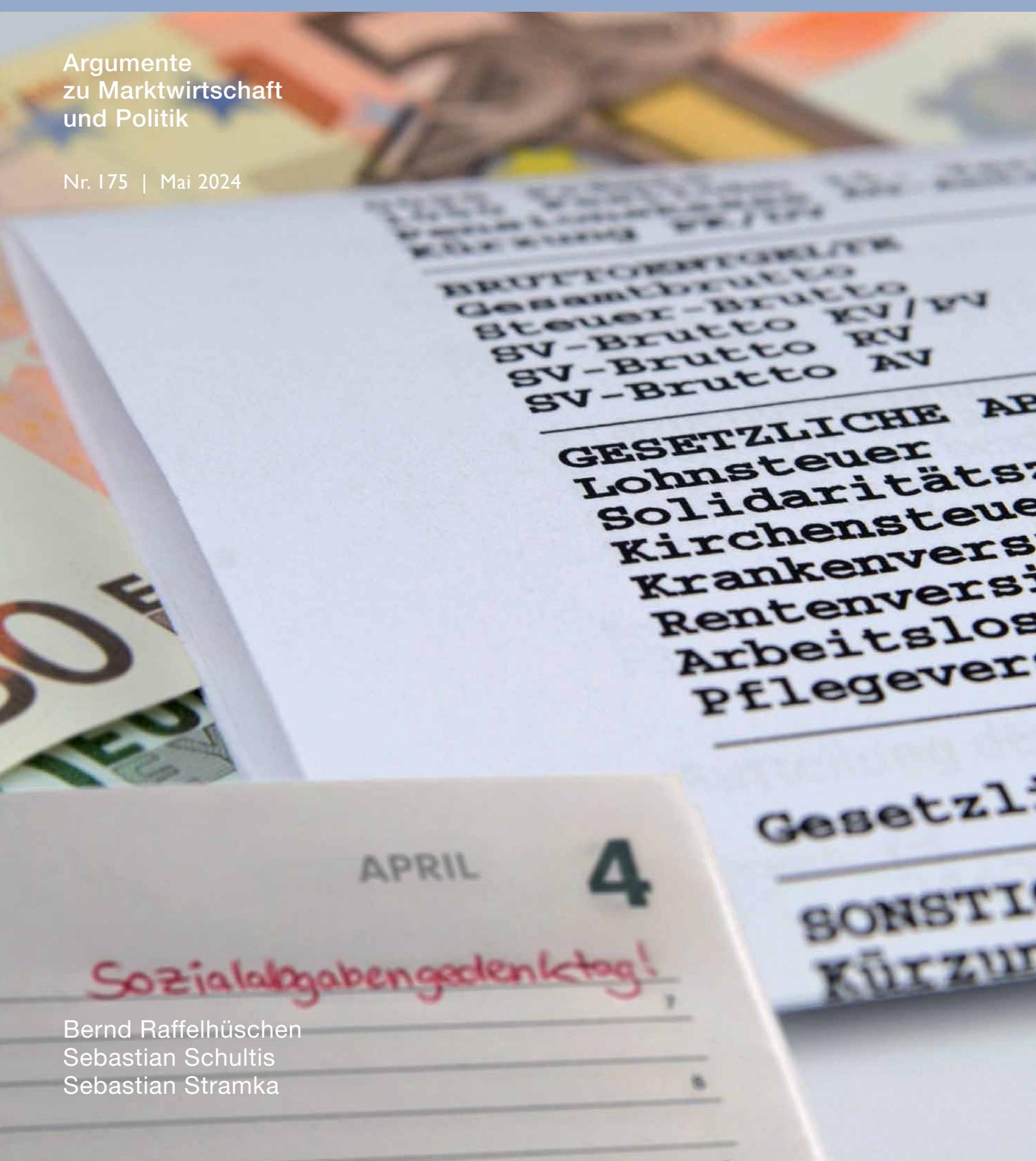


Die Publikation ist auch über den
QR-Code kostenlos abrufbar

WAS KOSTET DER SOZIALSTAAT? SOZIALABGABEN- UND SOZIALEISTUNGSGEDENKTAG 2024

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 175 | Mai 2024



Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Sebastian Stramka

WAS KOSTET DER SOZIALSTAAT? SOZIALABGABEN- UND SOZIALEISTUNGSGEDENKTAG 2024

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Sebastian Stramka

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 175

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Einleitung	04
2 Entwicklung der Sozialleistungen in Deutschland	05
3 Abgrenzung von Sozialleistungen und beitragsfremden Leistungen	08
3.1 Institutionelle Grundprinzipien	08
3.2 Ausgabenseitige Differenzierung auf Basis der institutionellen Grundprinzipien	09
4 Gedenktage zur sozialen Sicherung	13
4.1 Konzeptioneller Hintergrund	13
4.2 Vergleich des Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktages	14
5 Lasten- und Leistungsverteilung der sozialen Sicherung	15
5.1 Altersspezifische Verteilung aller staatlichen Sozialleistungen	15
5.2 Altersspezifische Verteilung beitragsfremder Leistungen	16
5.3 Generationenkonten beitragsfremder Leistungen	18
6 Zur fiskalischen Nachhaltigkeit sozialer Leistungen	19
7 Fazit	21
8 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung	22
8.1 Die Methode der Generationenbilanzierung und die Isolierung sozialer Leistungen	22
8.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen	23
8.3 Nachhaltigkeitsindikatoren	25
Literatur	26

© 2023

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

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © fotomek (Adobe Stock) + Fotomontage

Executive Summary

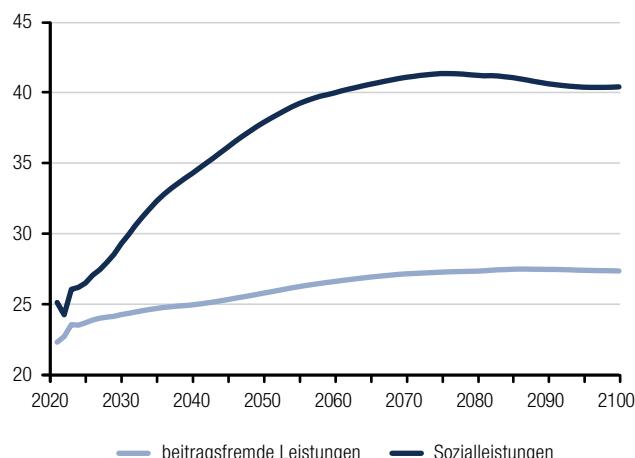
Das Spannungsverhältnis zwischen **sozialstaatlichen Leistungsausweitung**en und **steigenden Abgabenbelastungen** wird durch den demografischen Wandel zunehmend verschärft. Ein immer größerer Teil der Lasten wird auf jüngere Generationen abgewälzt, was die **Generationenrechte** – ein zentrales Fundament des Sozialstaates – untergräbt. Um die Kosten des Sozialstaats zu veranschaulichen, werden zwei Gedenktage der sozialen Sicherung für das Jahr 2024 präsentiert:

- Der **Sozialabgabengedenktag**, der im Jahr 2024 in Deutschland auf den 4. April fällt. Für die Finanzierung des Sozialstaats und die damit verbundene Umverteilung arbeitet die statistische Durchschnittsperson in Deutschland also mehr als drei Monate, um sowohl die steuerfinanzierten Leistungen als auch die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen zu erwirtschaften. Bei einer **Sozialabgabenquote von rund 25,9 Prozent** entspricht dies einem Viertel des durchschnittlichen Gesamtjahreseinkommens.
- Der **Sozialleistungsgedenktag** wird ermittelt, indem die beitragsbezogenen Sozialversicherungsleistungen herausgerechnet und nur beitragsfremde Sozialleistungen (wie z. B. mit Bundeszuschüssen finanzierte Leistungen der Sozialversicherungen) und **steuerfinanzierte Sozialleistungen** der Gebietskörperschaften (z. B. Bürgergeld, Sozialhilfe) berücksichtigt werden. Dieser gibt an, wie lange eine statistische Durchschnittsperson in einem Jahr arbeiten muss, um das Geld für alle steuerfinanzierten Sozialleistungen zu erwirtschaften. Dieser Sozialleistungsgedenktag fiel in Deutschland im Jahr 2024 auf den 31. Januar, was einer **Sozialabgabenquote von 8,4 Prozent** entspricht.

Angesichts der demografischen Alterung ist das gegenwärtige Niveau des Sozialstaats bei Beibehaltung der heutigen Steuer- und Abgabenquoten auf Dauer nicht finanzierbar. Das zeigt sich in einer **impliziten Verschuldung in Höhe von 184,0 Prozent des BIP (7.114,6 Mrd. Euro)**. Betrachtet man nur die beitragsfremden Leistungen, die sich aus den steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und den durch Bundeszuschüsse finanzierten Leistungen der Sozialversicherungen zusammensetzen, so resultiert eine implizite Verschuldung von 58,0 Prozent des BIP (2.244,8 Mrd. Euro). Das System der beitragsfremden Leistungen verstößt damit bei langfristiger fiskalischer Betrachtung – ebenso wie die beitragsfinanzierten Sozialversicherungsleistungen – gegen das Prinzip einer Solidargemeinschaft, da junge und zukünftige Generationen für heute versprochene Leistungen übermäßig belastet werden.

Der Anteil der Steuereinnahmen, der zur Deckung der Sozialausgaben notwendig ist, wird immer weiter steigen

Anteil in Prozent



Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.

Schon heute beträgt der Anteil der gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden, der jährlich allein für die Finanzierung der beitragsfremden Sozialleistungen aufgewendet werden muss, rund 22,3 Prozent. Will man die beitragsfremden Sozialleistungen weiterhin mit unveränderten Steuer- und Beitragssätzen finanzieren, muss der Anteil der Sozialausgaben an den Haushalten der Gebietskörperschaften im Zeitablauf deutlich ansteigen. Im Jahr 2040 werden wir **mehr als ein Viertel der gesamten Steuereinnahmen** benötigen, um die **Ausgaben bei gleichem Leistungsniveau** zu decken (vgl. Abbildung). Der Steueranteil, der zur langfristigen Finanzierung aller Sozialleistungen notwendig ist, liegt naturgemäß noch höher und wird bei unveränderten Rahmenbedingungen von heute 25,1 Prozent auf **40 Prozent im Jahr 2060** ansteigen. Darin zeigt sich die zunehmend notwendig werdende Quersubventionierung von Sozialversicherungsleistungen aus Steuermitteln.

Die fehlende Nachhaltigkeit des deutschen Sozialstaats impliziert, dass sich das Datum des Sozialabgabengedenktags demografiebedingt in den kommenden Jahrzehnten weiter nach hinten verschieben wird, so dass die zukünftige Durchschnittsperson in Deutschland von Jahr zu Jahr immer mehr Tage für die kostendeckende Finanzierung des Sozialstaats arbeiten müsste. Um zukünftigen Generationen **fiskalische Handlungsspielräume** zu erhalten, ist es unabdingbar, dieses Finanzierungsproblem durch **ambitionierte Reformen** zu entschärfen.

1 Einleitung

In Zeiten des demografischen Wandels befindet sich die Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen politisch kurzfristig opportun erscheinenden Leistungsausweiterungen einerseits und – auch dadurch – steigenden Abgabenbelastungen andererseits. Dieses Spannungsfeld gefährdet die Generationsgerechtigkeit zwischen den älteren Menschen, die von einer Ausweitung der Sozialleistungen überdurchschnittlich profitieren, und den Personen im erwerbsfähigen Alter, die durch deren Finanzierung besonders belastet werden. In der Vergangenheit existierten, aufgrund der wirtschaftlichen wie auch demografischen Entwicklung, ausreichend Beitrags- und Steuerzahler, die genug Aufkommen erwirtschafteten, um das Halten des Leistungsniveaus für vergleichsweise wenige Leistungsempfänger sicherzustellen. Zudem ermöglichte diese die Ausgaben des Sozialstaats, in Form von Leistungen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen, stärker als das Bruttoinlandsprodukt anwachsen zu lassen, ohne dabei primär auf Schuldenfinanzierung zurückzugreifen. Durch die zunehmende Bevölkerungsalterung verändert sich jedoch das Verhältnis von Beitrags- und Steuerzahlern zu Sozialleistungsempfängern, sodass weniger Schultern als bisher die nun ansteigenden Leistungsausgaben tragen müssen. Wenn bei gleichbleibenden Pro-Kopf-Leistungen die Abgabenlast nicht erhöht werden soll, entstehen mittel- und langfristig Defizite, welche scheinbar mithilfe neuer Staatsschulden gedeckt werden könnten. Dadurch würde die Zahllast auf folgende Generationen überwälzt. So eine Schuldenpolitik kann jedoch aufgrund ökonomischer Risiken, wie steigender Risikoprämien (Werding, 2021) oder zunehmenden Zinsrisiken (SVR, 2019), nicht bedenkenlos unbegrenzt fortgeführt werden. Durch Mechanismen wie die Maastricht-Kriterien oder die Schuldenbremse wird diesen ökonomischen Argumenten institutionell Rechnung getragen und politischen Entscheidungsträgern ein Zwang zur Ausgabenrestriktion auferlegt, wenngleich diese Mechanismen aktuell kontrovers diskutiert werden.

Dabei berücksichtigen die selbstaufgerlegten Verschuldungsbeschränkungen nur die explizite – d.h. offiziell ausgewiesene – Staatsverschuldung, nicht jedoch bereits bestehende und künftige Zahlungsverpflichtungen für kommende Jahre. Dieser aus ökonomischer Sicht kurzfristige Planungshorizont, mit dem die öffentlichen Haushalte und insbesondere auch der Bundeshaushalt im Rahmen dieser Fiskalregeln aufgestellt werden, offenbart die Kurzsichtigkeit der Finanzpolitik, die die mittel- und langfristig relevante implizite – d.h. heute noch nicht ausgewiesene und dadurch unsichtbare – Verschuldung vernachlässigt. Da die Staatsverschuldung nicht folgenlos unbegrenzt ausgeweitet werden kann, erschwert der fortschreitende demografische Wandel den oh-

nehin schon sensiblen fiskalpolitischen Balanceakt zwischen heute lebenden und zukünftigen Generationen zusätzlich (Buchanan, 2005).

Ein bekanntes Konzept, um eine Seite dieses Balanceaktes – nämlich die Abgabenlast – zu veranschaulichen, stellt der sogenannte Steuerzahlergedenktag des Bundes der Steuerzahler dar (vgl. Warneke, 2023). Dieser drückt aus, wie lange ein durchschnittlicher Steuerzahler in einem Jahr arbeiten muss, um alle anfallenden Steuern und Sozialabgaben zu bezahlen. Zur Ermittlung des Steuerzahlergedenktages werden demnach auch staatliche Einnahmen berücksichtigt, mit denen beispielsweise öffentliche Investitionen, Infrastrukturausgaben oder andere öffentliche Güter finanziert werden, die keine sozialpolitischen Ausgaben darstellen. Um Letztere zu untersuchen, werden im Rahmen dieser Studie zwei Gedenkstage der sozialen Sicherung entwickelt:

1. Der **Sozialabgabengedenktag**, der angibt, wie lange die statistische Durchschnittsperson in Deutschland in einem Jahr arbeiten muss, um die Abgaben, die allen Sozialleistungen individuell gegenüberstehen, zu erwirtschaften.
2. Der **Sozialleistungsgedenktag**, der im Unterschied dazu die beitragsbezogenen Sozialversicherungsleistungen eines Individuums herausrechnet. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass mit den heutigen Sozialversicherungsbeiträgen auch Ansprüche auf zukünftige Leistungen erworben werden, die zu einem späteren Zeitpunkt an das Individuum selbst zurückfließen. Hiermit drückt der Sozialleistungsgedenktag aus, wie lange die statistische Durchschnittsperson für die Sozialleistungen arbeiten muss, die nicht durch äquivalente Beitragszahlungen finanziert werden.

Auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung (siehe Kapitel 8) wird zusätzlich die langfristige Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung in Deutschland untersucht. Diese Analyse der Nachhaltigkeit sozialer Leistungen – als Indikator für die zukünftige Entwicklung der sozialpolitischen Zahlungsströme – ermöglicht insbesondere die Quantifizierung ihrer intergenerativen Verteilung und langfristigen Finanzierbarkeit. Dabei zeigt sich, dass die gegenwärtige Ausgestaltung des Sozialstaates zu einer impliziten Verschuldung in Höhe von 184,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) beziehungsweise 7.114,6 Mrd. Euro führt. Um dieses Missverhältnis von Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, müssten ceteris paribus langfristig mehr als 40 Prozent der gesamten Steuereinnahmen für die Finanzierung aller Sozialleistungen aufgewendet werden. Um zukünftigen Generationen fiskalischen

Handlungsspielraum zu erhalten, ist es unabdingbar, dass die politischen Akteure dieses Finanzierungsproblem angehen und entschärfen.

Ein Blick auf die intergenerative Verteilung der Sozialleistungen und die aktuelle Altersstruktur der Wahlbürgerinnen und -bürger zeigt allerdings, warum Reformen in diesem Bereich selten weit genug gehen. Da der demografische Wandel

nicht nur fiskalisch, sondern auch demografisch wirkt (Gallardo und Profeta, 2004), führt er durch eine alternde Wählerschaft mittelfristig zu einer Gemengelage, in der sozialpolitische Reformen gegen immer ältere Wählermehrheiten durchgesetzt werden müssen. Das Motto für notwendige und zielführende sozialpolitische Reformen sollte daher nicht "Potius sero quam numquam – Besser spät als nie", sondern "Potius nunc quam numquam – Besser jetzt als nie" lauten.

2 Entwicklung der Sozialleistungen in Deutschland

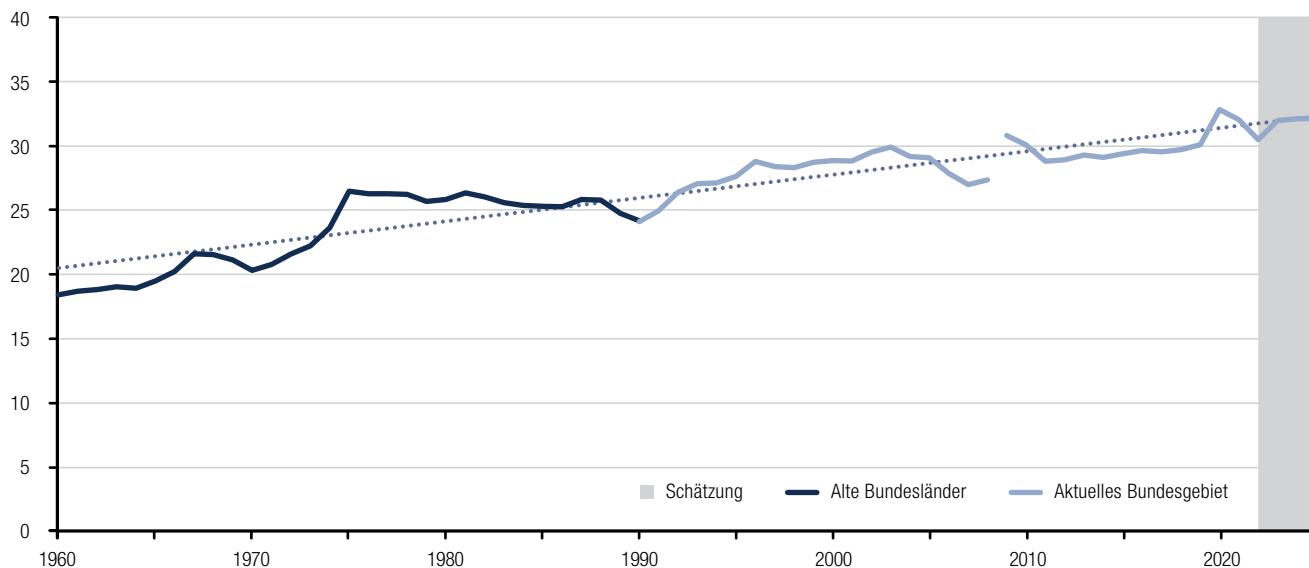
Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlicht regelmäßig das sogenannte Sozialbudget – ein statistischer Bericht, der für einen festgelegten Zeitraum die

in Deutschland gewährten Sozialleistungen sowie deren Finanzierung darstellt. Dem Sozialbudget zufolge betrug die Summe aller Ausgaben für Sozialleistungen¹ im Jahr 2022

Abbildung 1:
Sozialleistungsausgaben steigen stärker als das BIP

Jährliche Sozialleistungsquote in Prozent des BIP

Quelle: BMAS (2021, 2023). Aufgrund methodischer Änderung sind die Quoten vor und ab 2009 nicht miteinander vergleichbar (BMAS, 2023, S.6).



1 Im Sozialbudget wird der Begriff der Sozialleistungen weiter gefasst als in der folgenden Berechnung. Er umfasst auch Sozialausgaben, die nicht über Sozialversicherungsbeiträge und Steuern finanziert werden (vgl. BMAS 2023, S. 32).

rund 1.178,5 Mrd. Euro (BMAS, 2023). Ein zentraler Indikator des Sozialbudgets ist die sogenannte Sozialleistungsquote. Sie setzt die Ausgaben für Sozialleistungen eines Jahres ins Verhältnis zum jeweiligen nominalen BIP. Dieser Indikator verdeutlicht wie viel Prozent der Wirtschaftsleistung eines Jahres für Sozialleistungen aufgewendet wurden (siehe Abbildung 1). Veränderungen in der Höhe der Sozialleistungsquote können grundsätzlich auf veränderte Sozialausgaben und/oder auf Veränderungen des BIP zurückgeführt werden. Der steigende Trend der Sozialleistungsquote zeugt dementsprechend nicht zwangsläufig von einer kontinuierlichen Ausweitung des Sozialstaats. Dies gilt auch nicht für alle Zeitabschnitte. Dennoch spiegelt die Entwicklung der Sozialleistungsquote die Geschichte der Sozialreformen in Deutschland wider, die in der Regel zu einem Anstieg der Sozialleistungsquote geführt haben.

In der langfristigen Entwicklung fällt zunächst auf, dass die Sozialleistungsquote in den alten Bundesländern zwischen 1960 und 1980 deutlich angestiegen ist. In diesem Zeitraum wurden beispielsweise das Lohnfortzahlungsgesetz (1969), das Ausbildungsförderungsgesetz (1970) oder das Bundeskindergeldgesetz (1975) verabschiedet, die zu einem Anstieg der Sozialleistungsquote führten. In den Folgejahren bis zur Wiedervereinigung blieb das Verhältnis der Sozialausgaben zur Wirtschaftsleistung in den alten Bundesländern nahezu unverändert. Anfang der 1990er Jahre setzte dann im Zuge der deutschen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion ein erneuter kontinuierlicher Anstieg bis auf rund 30 Prozent im Jahr 2003 ein, der einerseits durch die damals noch sehr geringe Wirtschaftsleistung der neuen Bundesländer befördert wurde, andererseits aber auch – angesichts der Einführung der Sozialen Pflegeversicherung – auf deutliche Leistungsausweitungen zurückzuführen ist. Mit der vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder eingeführten Agenda 2010 und dem Wirtschaftswachstum zu Beginn der 2000er Jahre sank die Sozialleistungsquote zunächst wieder auf knapp 27 Prozent bis 2007. In Folge der Finanzkrise von 2008/2009 stieg sie allerdings wieder innerhalb kurzer Zeit deutlich an (2009: 30,6 Prozent). Jedoch werden seit 2009 auch Grundleistungen der privaten Krankenversicherung in der Quote berücksichtigt, sodass die Werte nach dieser methodischen Veränderung nicht mehr direkt mit den Vorjahreswerten vergleichbar sind. Der Anstieg ist vor allem auf den krisenbedingten Rückgang des nominalen BIP sowie die vorrangig durch das Kurzarbeitergeld stark ausgeweiteten Sozialleistungen zurückzuführen. Im Verlauf der letzten 15 Jahre wird deutlich, dass die Sozialleistungsquote nach der Eurokrise trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung – und damit einem steigenden BIP – wieder sukzessiv bis

auf 30 Prozent im Jahr 2019 angestiegen ist. Der anschließende sprunghafte Anstieg um rund 3 Prozentpunkte im Jahr 2020 ist auf die Ausweitung der Ausgaben im Zuge der Corona-Krise zurückzuführen. Damals wurden die Ausgaben für Sozialleistungen – insbesondere nochmals das Kurzarbeitergeld – massiv ausgeweitet, während gleichzeitig das BIP sank. Seitdem ist die Sozialleistungsquote bis 2022 auf knapp 31 Prozent gesunken und hat damit fast wieder das Vorkrisenniveau erreicht. Inwieweit die Quote in den kommenden Jahren angesichts der bevorstehenden demografischen Entwicklung und der damit einhergehenden veränderten Altersstruktur der Wählerschaft sowie aufgrund der zwischenzeitlich stark konsumorientierten Wirtschaftspolitik der 2010er Jahre wieder auf den alten Wachstumspfad zurückkehren wird, ist allerdings offen.

So einfach wie die Sozialleistungsquote die zeitliche Entwicklung des Umfangs der Sozialleistungen nachvollziehbar macht, so wenig hilfreich ist sie für die Untersuchung der zukünftigen Entwicklung sozialer Leistungen und deren intergenerativen Verteilung. Einerseits sorgt die Referenz zum BIP dafür, dass eine jahresspezifische Veränderung der Quote immer unter Berücksichtigung des zugrundeliegenden BIP interpretiert werden muss. Andererseits kann die Analyse der Sozialleistungsquote nur auf einer makroökonomischen Ebene erfolgen, sodass die intergenerative Verteilung der Sozialleistungen unberücksichtigt bleibt. Die wohl größte Unschärfe der Sozialleistungsquote im Hinblick auf die fiskalische Nachhaltigkeitsanalyse liegt jedoch in der ihr zugrunde liegenden Definition von Sozialleistungen. So werden eine Vielzahl von Leistungen als Sozialleistungen verstanden und entsprechend auch in der Sozialleistungsquote berücksichtigt, die nach ökonomischem Verständnis zumindest einer sorgfältigen Abwägung bedürfen. Damit werden beispielsweise Leistungen der Sozialversicherungen (die sowohl durch Bundeszuschüsse als auch durch Beitragszahlungen finanziert sind), private Versicherungszahlungen (die ausschließlich auf individuellen Beiträgen begründet sind), Pensionen (denen nicht-monetäre Beiträge gegenüberstehen) sowie Wiedergutmachungs- und Entschädigungszahlungen alle gleichermaßen einbezogen, obwohl sie sich deutlich in ihren grundlegenden institutionellen Prinzipien unterscheiden. Eine detaillierte Analyse der fiskalischen Nachhaltigkeit erfordert daher eine ökonomisch eindeutige Definition sozialer Leistungen, die sich der Unterschiedlichkeit dieser Prinzipien bewusst ist und diese bei der Abgrenzung berücksichtigt.

Die Altersstruktur der Wahlbevölkerung im Wandel

Aufgrund der demografischen Entwicklung (vgl. Abschnitt 8.2) wird sich die Altersstruktur der Wahlberechtigten sowie der tatsächlichen Wählerinnen und Wähler in den kommenden Jahren kontinuierlich verändern. Die Wählermehrheit wird zunehmend älter, was sich konsequenterweise in der Altersstruktur wählender Personen bei Bundestagswahlen widerspiegelt. Abbildung 2 zeigt die zu erwartende Entwicklung seit der letzten Bundestagswahl im September 2021. Bei dieser Wahl waren rund 70 Prozent der Wählerinnen und Wähler im erwerbsfähigen Alter und 30 Prozent über 65 Jahre alt. Bei der Bundestagswahl 2029 wird sich – bei unveränderter altersspezifischer Wahlbeteiligung – der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter bereits um 5 Prozentpunkte verringert haben. Bei der Bundestagswahl 2057 wird mehr als jeder dritte Wähler das Rentenalter erreicht haben oder kurz vor

dem altersbedingten Ausscheiden aus dem Erwerbsleben stehen. Die aus heutiger Sicht zu erwartenden Ausgaben für alle Sozialleistungen werden sich durch die Alterung der Gesellschaft und die damit verbundenen steigenden Kosten für den Sozialstaat im Vergleich zu heute nochmals deutlich erhöhen, was die Politik vor enorme Herausforderungen stellt. Einerseits bedeutet die Aufrechterhaltung des heutigen Sozialleistungsniveaus einen zunehmend anwachsenden Finanzierungsbedarf (vgl. Kapitel 6). Andererseits dürften Reformen, die mit Leistungskürzungen oder zumindest einer geringeren Leistungsausweitung verbunden sind, aufgrund der Altersstruktur der Wählerinnen und Wähler in den kommenden Legislaturperioden politisch noch schwieriger durchzusetzen sein, als sie es heute ohnehin bereits sind.

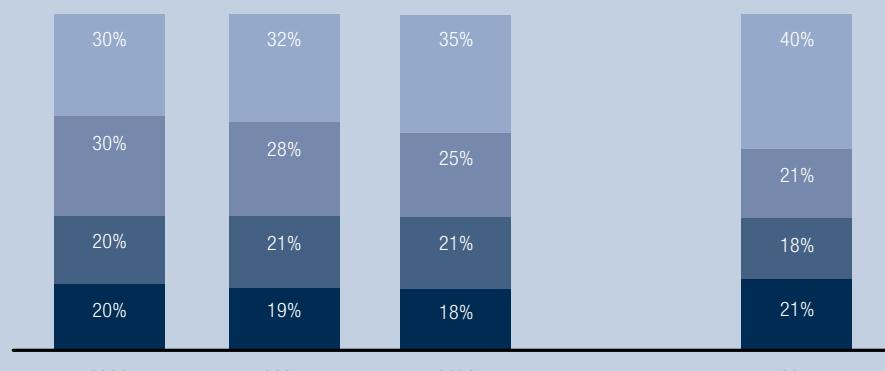


Abbildung 2:
Die Wählerschaft altert

Anteil der Wähler nach
Altersgruppen

Quelle: Der Bundeswahlleiter
(2021). Eigene Berechnungen.

- 65+
- 50-64
- 35-49
- unter 35

3 Abgrenzung von Sozialleistungen und beitragsfremden Leistungen

3.1 Institutionelle Grundprinzipien

Vorrangiges Ziel der sozialen Sicherungssysteme ist die Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens durch die Absicherung gegen soziale Risiken wie Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Tod (vgl. § 1 I SGB I). Nach § 11 SGB I sind Sozialleistungen alle Dienst-, Sach- und Geldleistungen, die im Rahmen des Sozialgesetzbuches (SGB) gewährt werden. Um diese Leistungen innerhalb der sozialen Sicherungssysteme abzugrenzen und diejenigen Leistungen zu isolieren, denen keine Beitragszahlungen in adäquater Höhe gegenüberstehen, wird zunächst innerhalb der Sozialversicherungsausgaben zwischen versicherungstypischen und versicherungsfremden Leistungen differenziert. Zur Abgrenzung dieser beiden Leistungsarten wird das sogenannte Versicherungsprinzip herangezogen. Dieses Prinzip verlangt, dass die gezahlten Beiträge ausreichen, um die Kosten der erwarteten versicherungsspezifischen Risiken zu decken (SVR, 2005 und Fichte, 2011). Aufgrund dieser gruppenspezifischen Äquivalenz von gezahlten Beiträgen einerseits und erbrachten Leistungen andererseits, wird in diesem Zusammenhang auch der Begriff Äquivalenzprinzip verwendet.² Dieses Prinzip verlangt bei der Finanzierung durch Beiträge ein ex ante festgestelltes äquivalentes Verhältnis zwischen zu leistender Zahlung und erhaltener Gegenleistung (Rürup, 2005).

Darüber hinaus ist für die Sozialversicherungen das Solidaritätsprinzip maßgeblich, welches einerseits dadurch zum Ausdruck kommt, dass die Beitragspflicht für das gleiche versicherte Risiko unterschiedlich hoch sein kann und damit unabhängig vom erwarteten Eintritt des Versicherungsfalls ist. Andererseits knüpft die Beitragszahlung an die Höhe des sozialversicherungspflichtigen Bruttolohns an und ist damit abhängig von der individuellen Leistungsfähigkeit eines Versicherten. Aufgrund des gesellschaftlichen Wunsches nach solidarischer Lastenverteilung entstehen in den verschiedenen Sozialversicherungen versicherungsspezifische Umverteilungsströme, die durch Versicherte mit unterschiedlichen individuellen Risiken sowie unterschiedlich hohen Einkommen induziert werden (SVR, 2006; Raffelhüschen et al., 2011).

Neben den fünf Versicherungszweigen umfasst die soziale Sicherung eine Reihe von ergänzenden Institutionen, die ebenfalls Sozialleistungen gewähren, deren Abwicklung und Finanzierung aber nicht in den Aufgabenbereich einer Sozialversicherung fallen. Bei diesen Leistungen handelt es sich zum Beispiel um Bürgergeld oder Leistungen aufgrund von Kriegsfolgen und zur Entschädigung von Opfern nationalsozialistischer Verfolgung im Sinne des § 1 Bundesentschädigungsgesetz (BEG). Diese Leistungen beruhen nicht auf den oben erläuterten Grundsätzen, sondern sind durch das Fürsorge- beziehungsweise Versorgungsprinzip gekennzeichnet. Ersteres steht im Gegensatz zum Versicherungsprinzip und besagt, dass eine besondere Form der Bedürftigkeit Anlass zur Umverteilung gibt (Fichte, 2011). Es findet nicht nur bei Wiedergutmachungsleistungen Anwendung, sondern spiegelt sich auch in den Sozialleistungen der Gebietskörperschaften wider – zum Beispiel in der Grundsicherung im Alter oder bei Langzeitarbeitslosigkeit.³ Das Versorgungsprinzip gilt, wenn Bürgerinnen und Bürger bestimmte Vorleistungen für die Gesellschaft erbracht haben, wie beispielsweise bei Kriegsopferrenten.⁴

Um zwischen beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten Sozialleistungen unterscheiden zu können, ist zunächst eine definitorische Abgrenzung innerhalb der Sozialversicherungen zwischen versicherungstypischen und versicherungsfremden Leistungen erforderlich. In der Literatur finden sich unterschiedliche Definitionen des Begriffs der versicherungsfremden Leistungen.⁵ Der Sachverständigenrat (SVR, 2005) betrachtet eine Leistung als versicherungsfremd, wenn sie auf einem gesamtgesellschaftlichen Anliegen beruht, das über Steuern und damit von allen Steuerzahrenden zu finanzieren ist. Eine ähnliche Definition findet sich auch bei Meinhardt (2018), der unter versicherungsfremden Leistungen alle Leistungen versteht, die nicht dem Versicherungskarakter entsprechen. Mackscheidt und Maier-Rigaud (2020) fassen den Begriff wiederum deutlich weiter und definieren ihn als Leistungen, denen individuelle Zahlungen in unzureichender Höhe gegenüberstehen. Sie fokussieren sich in ihrer Definition vor allem auf die Durchbrechung des Äquivalenzprinzips und weniger auf das Solidaritätsprinzip im Rahmen eines Sozialversicherungssystems. Raffelhüschen et

2 Im Gegensatz zu den anderen Versicherungszweigen basiert die GRV auf der Teilhabeäquivalenz. Nach diesem Prinzip bestimmt nicht die Höhe der eingezahlten Beiträge die absolute Höhe des Rentenanspruchs, sondern die relative Anspruchslage des Versicherten innerhalb einer Generation (Fichte, 2011).

3 Häufig wird zunächst die Bedürftigkeit als Anspruchsvoraussetzung geprüft. Die Grundsicherung ist nach § 3 Abs. 5 SGB II und § 2 SGB XII gegenüber anderen Einkommens- oder Vermögensquellen subsidiär.

4 Bei der Beamtenversorgung wird dieser Grundsatz durch das Alimentationsprinzip im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG gewahrt, wonach der Staat eine lebenslange Unterhaltpflicht für seine Beamten und deren Familien hat (Thiemer, 1992).

5 Die Bundesregierung weist in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2019 in Folge einer Anfrage dreier Abgeordneter darauf hin, dass es keine allgemeingültige Definition des Begriffs der versicherungsfremden Leistungen gibt (Bundesregierung, 2019).

al. (2011) stellen das Versicherungs- und Äquivalenzprinzip als Unterscheidungsmerkmal in den Vordergrund, beziehen aber auch Versicherte und Mitversicherte in ihre Definition ein. Demnach sind Leistungen versicherungsfremd, wenn sie an Nichtversicherte oder an Versicherte gewährt werden, aber nicht beitragsgedeckt sind, oder der Absicherung von Risiken dienen, die mit der Sozialversicherung nicht vereinbar sind. Die Definition folgt damit dem SVR (2005) deutlich strikter als Mackscheidt und Maier-Rigaud (2020).

Der SVR (2005) weist ferner auf die Bedeutung des sozialen Charakters der Sozialversicherung – beschrieben durch das Solidaritätsprinzip – hin, der sie von einer privaten Versicherung unterscheidet. Typisch für die Sozialversicherung sei die risikobasierte *ex ante* Umverteilung innerhalb der Versichertengemeinschaft. Insofern sei eine Differenzierung allein nach dem Versicherungs- oder Äquivalenzprinzip verfehlt. Dies entspricht auch der Auffassung von Rolfs (1998), der eine solche Umverteilung als systemimmanent ansieht. Demnach

müsste die Unterscheidung zwischen versicherungsfremden und versicherungstypischen Leistungen dem sozialen Charakter eines Sozialversicherungssystems Rechnung tragen. Wie Rolfs (1998) sieht auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)⁶ in der Fokussierung auf eine reine Äquivalenz von gezahlten Beiträgen und gewährten Leistungen – und damit in der Nichtberücksichtigung sozialer Aspekte – eine Fehlinterpretation der Sozialversicherung. Im folgenden Abschnitt wird eine Differenzierung der Sozialleistungen auf der Grundlage der soeben erläuterten Prinzipien diskutiert.

3.2 Ausgabenseitige Differenzierung auf Basis der institutionellen Grundprinzipien

Unter versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen werden im Folgenden Leistungen verstanden, die auf der Grundlage des SGB III, V - VII, XI oder des Gesetzes

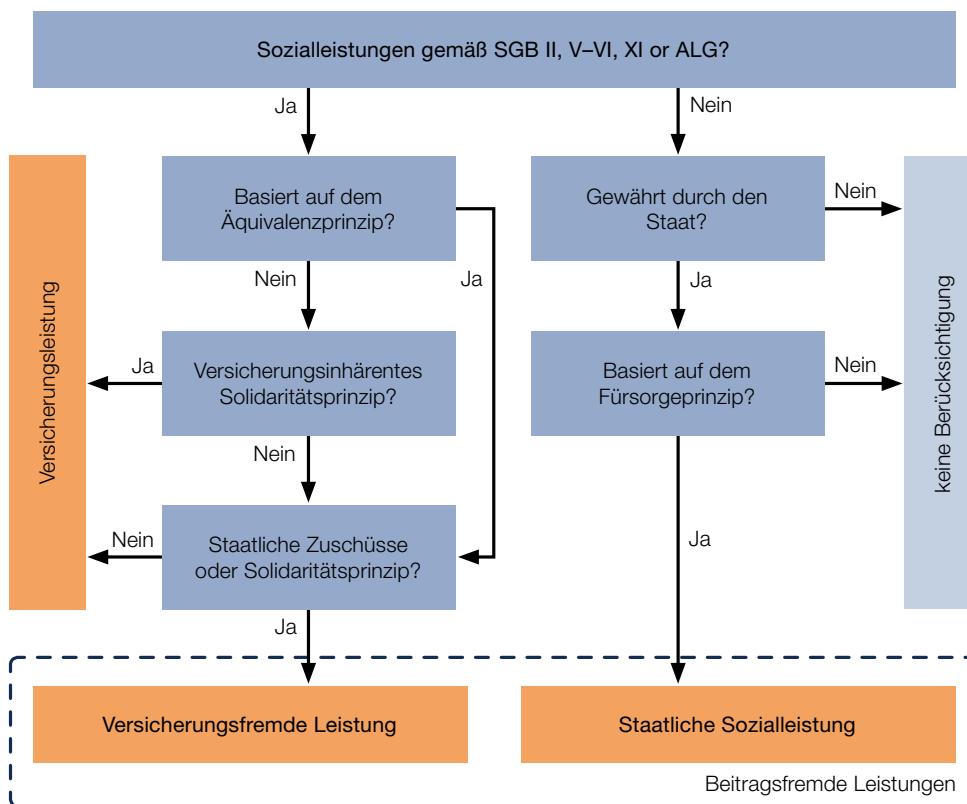


Abbildung 3:
Wie Ausgaben der VGR
klassifiziert werden

Quelle: Eigene Darstellung.

6 BVerfG, Urteil vom 24.07.1963, Az. 1 BvL 30/57; BVerfG, Entscheidung vom 29.12.1999, Az. 1 BvR 679/98.

über die Alterssicherung der Landwirte (ALG) an Personen gewährt werden, die keine oder nicht in adäquater Höhe Beiträge gezahlt haben. Im Zusammenspiel dieser Definition mit den grundlegenden Sozialstaatsprinzipien (siehe Abschnitt 3.1) ergibt sich das in Abbildung 3 dargestellte Schema zur Kategorisierung von Sozialleistungen, welches die wesentlichen Entscheidungspunkte verdeutlicht. Demnach ist zunächst zu prüfen, ob die betrachtete Leistung dem SGB oder dem ALG zuzuordnen ist, da diese Leistungen der Absicherung sozialer Risiken und der Sicherung des Existenzminimums dienen. Ist dies nicht der Fall, kann es sich dennoch um eine staatliche Sozialleistung handeln, die zwar ebenfalls diese Ziele verfolgt, aber auf einer anderen Rechtsgrundlage beruht. Trifft dies zu, ist zu prüfen, ob diese Leistung unter das Fürsorgeprinzip fällt. Auf diese Weise werden Zahlungen an Beamte oder Steuervergünstigungen aus der Betrachtung ausgeschlossen. Handelt es sich um eine Leistung nach SGB III, V - VII, XI oder ALG, ist zu prüfen, inwieweit ihrem Wert eine Zahlung in angemessener Höhe gegenübersteht. Diese muss nach Auffassung des BVerfG nicht unbedingt in Geldform erfolgen. Ist diese Voraussetzung erfüllt, liegen grundsätzlich keine versicherungsfremden Leistungen vor. Sie wären nur dann (teilweise) als solche zu berücksichtigen, wenn die Entschädigung von der Allgemeinheit getragen

oder die Beitragshöhe selbst auf der Grundlage einer versicherungsfremden Leistung gemessen würde. Besteht keine Äquivalenz zwischen der gewährten Leistung und den zuvor entrichteten Beiträgen, wird die betrachtete Leistung als versicherungsfremde Leistung eingestuft, sofern die Nichtäquivalenz nicht auf einer versicherungsimmanenteren Solidarität innerhalb der Versichertengemeinschaft beruht.

Als Synthese der angestellten Überlegungen kristallisieren sich zwei zentrale Leistungsbegriffe heraus, die zur Bestimmung des Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktages verwendet werden: (1) alle Sozialleistungen als Gesamtheit der Sozialversicherungsleistungen und steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften sowie (2) beitragsfremde Sozialleistungen, die sich aus versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen und steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften zusammensetzen. Letztere umfassen konzeptionell nur solche Leistungen, die keinen Versicherungscharakter aufweisen. Damit unterscheidet sich dieses Konzept von dem aller Sozialleistungen durch die versicherungsinhärenten Zahlungsströme, die bei der Betrachtung der beitragsfremden Sozialleistungen unberücksichtigt bleiben.

Empirische Bestimmung beitragsfremder Leistungen

Im Gegensatz zur Ermittlung der Höhe aller Sozialleistungen, bei der die Leistungszahlungen der Sozialversicherungen in vollem Umfang berücksichtigt werden, muss bei der Quantifizierung beitragsfremder Leistungen – neben den steuerfinanzierten Sozialleistungen außerhalb der Sozialversicherungen – die Höhe der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Sozialversicherungen ermittelt werden. Fichte (2011), Raffelhüschen et al. (2011) und WD (2016) weisen auf den Mangel an statistischen Daten hin, die eine genaue Abgrenzung der Leistungen und eine exakte Bestimmung der Höhe der versicherungsfremden – und damit auch der beitragsfremden – Ausgaben ermöglichen würden. Daher wird der Anteil der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der jeweiligen Sozialversicherung auf aggregierter Ebene bestimmt.

Dies geschieht, in Anlehnung an den von Mackschmidt und Maier-Rigaud (2020) vorgeschlagenen Ansatz, auf Basis der jeweiligen Bundeszuschüsse, da diese keinen Beitragscharakter aufweisen. Im Falle der GKV werden die Zuschüsse explizit zur Deckung versicherungsfremder Leistungen vom Bundeshaushalt zugewiesen, ohne dass damit jedoch die Höhe der versicherungsfremden Leistungen zweifelsfrei abgebildet würde, während sie in anderen Sozialversicherungen, zum Beispiel im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), zum Ausgleich des laufenden versicherungsspezifischen Defizits gezahlt werden. Diese Defizite bestehen unter anderem, weil Leistungen der jeweiligen Sozialversicherung teilweise gesamtgesellschaftliche Aufgaben übernehmen und daher nicht durch entsprechende Beiträge ausgeglichen werden

(vgl. § 213 Abs. 3 SGB VI; Rürup, 2004). Da den Versicherungsleistungen zur Einhaltung des Versicherungsprinzips äquivalente Beiträge gegenüberstehen müssen, sind die Leistungen der Sozialversicherungen als versicherungsfremde Leistungen in Höhe des jeweiligen Bundeszuschusses zu bewerten.⁷

Um die Höhe der beitragsfremden Leistungen sowie die der ihnen gegenüberstehenden Steuereinnahmen zu bestimmen, werden zunächst alle in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Statistisches Bundesamt, 2023) aufgeführten Einnahmen- und Ausgabenpositionen j anhand des Schemas in Abbildung 3 (siehe Abschnitt 3.2) in verschiedene Teilmengen aufgeteilt. Alle Zahlungen von Personen, die in der Menge aller Staatseinnahmen R enthalten sind, werden entweder der Einnahmen-Teilmenge R_{st} zugeordnet, wenn sie direkt in den Haushalt der Gebietskörperschaften fließen, oder der Teilmenge $R_{in,z}$, wenn es sich um Beiträge zur Sozialversicherung z handelt. Die Menge aller Staatsausgaben B wird in mehrere Teilmengen unterteilt. Die Menge B_0 umfasst alle Positionen, die weder Sozialleistungen der Gebietskörperschaften noch Leistungen der Sozialversicherungen sind. Die Menge B_{st} enthält alle steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen außerhalb der Sozialversicherungen und die Menge $B_{in,z}$ alle Leistungen der Sozialversicherung z . Erstere werden, wie in Gleichung (1) dargestellt, in voller Höhe berücksichtigt. Da jedoch die tatsächliche Höhe der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der einzelnen Sozialversicherungen nicht bekannt ist, wird der Bundeszuschuss $BZ_{z,t}$ als Näherungswert für den Anteil der versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherung z im Jahr t verwendet. Der Anteil dieses Zuschusses an den Gesamteinnahmen einer Sozialversicherung – bestehend aus der Summe aller erhaltenen Beitragszahlungen und dem entsprechenden Zuschuss – ist der Anteil $\phi_{j,t}$, zu dem jeder ihrer Ausgabenposten eine versicherungsfremde Lei-

stung beinhaltet.⁸ Somit fließen alle Ausgabenpositionen der Sozialversicherungen mit ihren jeweiligen Anteilen in die Berechnung ein.⁹ Der berechnete Anteil $\phi_{j,t}$ zu den Ausgabenpositionen der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) wird außerdem erhöht, um auch die Kosten aufgrund des Windfall-Profits zu berücksichtigen, da die Approximation der versicherungsfremden Leistungen in dieser Sozialversicherung über den Bundeszuschuss unzureichend ist. Der Windfall-Profit entsteht dadurch, dass Alterskohorten Leistungen aus der SPV erhalten, die vor deren Einführung im Jahr 1995 für diesen Leistungsbezug Versicherungsbeiträge hätten zahlen müssen. Da diese Beitragszahlungen ausblieben, ist das versicherungsspezifische Äquivalenzprinzip für diese Kohorten verletzt.

$$\phi_{j,t} = \begin{cases} 0 & \text{für } j \in B_0 \\ 1 & \text{für } j \in B_{st} \\ (BZ_{z,t}) / (\sum_{i \in R_{in,z}} H_{i,t} + BZ_{z,t}) & \text{für } j \in B_{in,z} \end{cases} \quad (1)$$

Auf der Einnahmenseite, d.h. $j \in R$ nach dem Haushaltgrundsatz der Nonaffektion, enthält die Teilmenge R_{st} alle Einnahmen, die direkt dem Haushalt der Gebietskörperschaften zufließen. Diese werden, wie in Gleichung (2) formalisiert, anteilig berücksichtigt, während die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen – zusammengefasst in der Teilmenge R_{in} – unberücksichtigt bleiben. Gleichung (2) berücksichtigt dabei die zuvor ermittelten Anteile der beitragsfremden Leistungen aus den Mengen B_{st} (steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften) und B_{in} (versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherungen).

$$\phi_{j,t} = \begin{cases} |(\sum_{i \in B} \phi_{i,t} H_{i,t}) / (\sum_{k \in B} H_{k,t})| \theta_t & \text{für } j \in R_{st} \\ 0 & \text{für } j \in R_{in} \end{cases} \quad (2)$$

$$\theta_t = (\sum_{j \in R} H_{j,t}) / (\sum_{i \in R_{st}} H_{i,t}) \quad (3)$$

7 Die Approximation über die Bundeszuschüsse bringt zwei Vorteile mit sich: (1) werden subjektive Bewertungen der Ausgabenhöhe innerhalb einzelner Leistungspositionen vermieden und (2) wird eine einheitliche Datengrundlage gewährleistet.

8 Dabei fällt auf, dass zum Beispiel die Höhe des Bundeszuschusses zur GKV, der nach § 221 I SGB V versicherungsfremde Leistungen abdecken soll, von dem nach dieser Methodik ermittelten Wert abweicht. Dem kann entgegengehalten werden, dass bei ansonsten kongruenten Einnahmen und Ausgaben der Bundeszuschuss nach dieser Methode dem Wert der versicherungsfremden Leistungen entspricht.

9 Würde der Bundeszuschuss stattdessen direkt als versicherungsfremde Ausgabe verbucht, würden sich Einnahmen und Ausgaben stets gegenseitig aufheben, was Rückschlüsse auf die fiskalische Nachhaltigkeit versicherungsfremer Leistungen verhindert.

Der Zähler des Bruches in Gleichung (2) ist die Summe aller beitragsfremden Leistungen und der Nenner die Summe der gesamten Staats- und Sozialversicherungsausgaben. Da beide Summen über die gleiche Menge B gebildet werden, ist der Unterschied nur auf den Faktor $\phi_{i,t}$ zurückzuführen, der alle Posten i , die keine beitragsfremden Leistungen sind, im Zähler mit Null gewichtet. Dieses Verhältnis wird dann mit dem in Gleichung (3) definierten Skalierungsfaktor θ_t multipliziert. Dieser Faktor beschreibt in jedem Jahr t das Verhältnis zwischen den gesamten Staatseinnahmen, einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge (alle Positionen der Menge R) und nur denjenigen Ein-

nahmeposten, die zur Finanzierung beitragsfremder Leistungen verwendet werden (nämlich alle Positionen der Menge R_{st}). Er stellt somit für die spätere Betrachtung der fiskalischen Nachhaltigkeit im Rahmen der Generationenbilanz sicher, dass das Verhältnis der zur Finanzierung beitragsfremder Leistungen verwendeten Einnahmen zu den gesamten Staatseinnahmen dem Verhältnis der beitragsfremden Ausgaben zu den gesamten Staatsausgaben entspricht. Damit wird eine mögliche implizite Verschuldung innerhalb einer Sozialversicherung (vgl. Bahnsen und Raffelhüschen, 2021) anteilig auf beitragsfremde Leistungen übertragen.

4 Gedenktage zur sozialen Sicherung

4.1 Konzeptioneller Hintergrund

Um die Höhe der aktuellen Steuer- und Sozialabgabenlast in Deutschland greifbar zu machen, kann auf das Konzept des sogenannten Steuerzahlergedenktages vom Bund der Steuerzahler (vgl. Warneke, 2023) zurückgegriffen werden. Dabei geht es in der vorliegenden Untersuchung um den Tag im Jahr, bis zu dem eine statistische Durchschnittsperson¹⁰ in Deutschland arbeiten muss, um genau die Steuer- und Beitragseinnahmen¹¹ zu erwirtschaften, die den Ausgaben für Sozialleistungen – nicht aber jenen Ausgaben außerhalb sozialstaatlicher Pflichten – gegenüberstehen. Dazu muss, im Gegensatz zur Einkommensbelastungsquote des Steuerzahlergedenktages, eine Sozialabgabenbelastungsquote bestimmt werden. Diese ergibt sich aus dem Verhältnis der sozialleistungsrelevanten Einnahmen des Staates und der Sozialversicherungen zum Nettonationaleinkommen. Die Bezugnahme auf das Nettonationaleinkommen, das die Einkommen aller Inländer – unabhängig davon, ob sie in Deutschland oder im Ausland erzielt werden – umfasst, folgt dem Vorschlag von Bach (2016). Dadurch wird sichergestellt, dass sich die Berechnung der Sozialabgabenbelastungsquote auf die Einkommen bezieht, die durch die Finanzierung der Sozialleistungen tatsächlich belastet werden.¹² Diesem Anspruch folgend wird das Nettonationaleinkommen zusätzlich um den Saldo der Primäreinkommen¹³ bereinigt. Damit wird Einkommen, das Inländer im Ausland erzielen und somit nicht in Deutschland sozialversicherungspflichtig ist, herausgerechnet. Gleichzeitig wird das Einkommen von Ausländern im Inland – das demzufolge in Deutschland sozialversicherungspflichtig ist – hinzugaddiert.¹⁴

Aus dem in Kapitel 3 dargestellten Konzept aller Sozialleistungen – aufgeteilt in Versicherungsleistungen, versicherungsfremde Leistungen sowie steuerfinanzierte staatliche Sozialleistungen – folgt, dass es in diesem Zusammenhang zwei Gedenktage zu bestimmen gilt:

- Den **Sozialabgabengedenktag**, der alle Zahlungen der Bürgerinnen und Bürger an den Staat und die Sozialversicherungen berücksichtigt, die allen Sozialleistungen des Gesamtstaates gegenüberstehen – unabhängig davon, ob diese in Form von Sozialversicherungsbeiträgen auch Sozialleistungen finanzieren, die an die Bürgerinnen und Bürger selbst zurückfließen. Der Sozialabgabengedenktag zeigt demnach an, wie lange eine statistische Durchschnittsperson in Deutschland arbeiten muss, um die Mittel zu erwirtschaften, die allen Bürgerinnen und Bürgern im Durchschnitt als Sozialleistungen zufließen.
- Den **Sozialleistungsgedenktag**, der im Gegensatz dazu die Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen ausschließt und demnach nur die Steuerzahlungen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt. Diese stehen zwar allen versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen sowie den steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen gegenüber, begründen jedoch keine Ansprüche auf diese. Der Sozialleistungsgedenktag veranschaulicht somit, wie lange eine statistische Durchschnittsperson in Deutschland beschäftigt sein muss, um die Mittel zu erwirtschaften, die ihr und anderen als beitragsfremde Leistungen im Durchschnitt zufließen.

Da die Berechnung dieser Tage auf den aktuell tatsächlich vorliegenden Einnahmen des Sozialstaats beruht – also Steuerzahlungen und gegebenenfalls Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen –, ist die resultierende Finanzierung der Leistungen nicht notwendigerweise fiskalisch nachhaltig. Solange der Staat und auch die Sozialversicherungen selbst nicht nachhaltig aufgestellt sind, reichen die entsprechenden Einnahmen nicht aus, um die Finanzierung sozialer Leistungen langfristig ohne zusätzliche Verschuldung sicherzustellen. Mit anderen Worten: Die derzeit schlechte langfristige Nachhaltigkeitssituation des Fiskus wirkt sich auch auf die Nachhaltigkeit sozialer Leistungen als Teilmenge der gesamtstaatlichen Ausgaben aus (Raffelhüschen et al., 2023).

10 Im Gegensatz zum Steuerzahlergedenktag beziehen sich die Gedenktage zur sozialen Sicherung nicht auf den durchschnittlichen Arbeitnehmer in Deutschland, sondern auf die statistische Durchschnittsperson. Damit werden auch die Abgaben von Personen erfasst, die keine Arbeitnehmer sind.

11 Die in der Berechnung berücksichtigten Beitragseinnahmen umfassen sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Arbeitgeberbeiträge, da letztere annahmegemäß über Preise an Privatpersonen weitergegeben werden.

12 Bei der Berechnung des Steuerzahlergedenktages wird nicht auf das Nettonationaleinkommen, sondern auf das bereits um indirekte Steuern vermindernde Volkseinkommen Bezug genommen (Bach 2016).

13 Der Saldo der Primäreinkommen umfasst die Einkommen aller deutschen Staatsbürger im Ausland verringert um die Einkommen aller ausländischen Personen innerhalb Deutschlands.

14 Mit der Bereinigung des Nettonationaleinkommens um den Saldo der Primäreinkommen werden die in Deutschland steuerpflichtigen Einkommen von Inländern im Ausland zwar nicht berücksichtigt, jedoch werden so die sozialversicherungspflichtigen Einkommen von Ausländern im Inland in die Berechnung aufgenommen. Das sorgt insgesamt für eine geringere Verzerrung der Bezugsgröße, als wenn die Bereinigung nicht stattfinden würde.

Die Berechnung beider Gedenktage berücksichtigt daher grundsätzlich, dass die Abgabenzahlungen in Zusammenhang mit beitragsfremden Leistungen und Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen nicht zwingend ausreichend sind, um die Ausgaben für diese sozialen Leistungen ohne eine Aufnahme neuer Staatsschulden zu finanzieren. Eine detaillierte Analyse der langfristigen Nachhaltigkeit aller Sozialleistungen sowie der beitragsfremden Sozialleistungen in Deutschland findet sich in Kapitel 6.

4.2 Vergleich des Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktages

Der Sozialleistungsgedenktag fällt unter Berücksichtigung der aktuellen (sozial-)politischen Rahmenbedingungen auf den 31. Januar (siehe Tabelle 1). Demnach muss eine statistische Durchschnittsperson in Deutschland einen Monat arbeiten, um allein die Zahlungen zu erwirtschaften, die zur Finanzierung der beitragsfremden Leistungen des Sozialstaats (insgesamt im Jahr 2022: 259,4 Mrd. Euro) herangezogen werden.¹⁵ Da es sich hierbei um beitragsfremde Leistungen handelt, wie zum Beispiel um zuschussfinanzierte Leistungen der Sozialversicherungen oder steuerfinanzierte staatliche Sozialleistungen, wie beispielsweise Bürgergeld oder Sozialhilfe, erfolgt die Finanzierung vorrangig über direkte und indirekte Steuerzahlungen. Bezogen auf das bereinigte Nettonationaleinkommen im Jahr 2022 in Höhe von 3.074,3 Mrd. Euro entspricht dies einer Sozialabgabenbelastungsquote von rund 8,4 Prozent.

Tabelle 1:
Gedenktage der sozialen Sicherung

Quelle: Eigene Berechnungen.

	Datum	Sozialabgabenbelastungsquote
Sozialleistungsgedenktag	31. Januar	8,4%
Sozialabgaben-gedenktag	4. April	25,9%

Der Sozialabgabengedenktag, der zusätzlich die Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen berücksichtigt, fällt derzeit auf den 4. April. Die statistische Durchschnittsperson in Deutschland muss somit mehr als drei Monate arbeiten, um sowohl die Nicht-Beitragszahlungen als auch die Beitragszahlungen zu erwirtschaften (insgesamt im Jahr 2022: 795,3 Mrd. Euro), die in Form von Sozialleistungen an alle Bürgerinnen und Bürger umverteilt werden. Dies entspricht einer Sozialabgabenbelastungsquote von rund 25,9 Prozent oder etwas mehr als einem Viertel des gesamten Jahreseinkommens der statistischen Durchschnittsperson.

Die Diskrepanz zwischen Sozialleistungs- und Sozialabgabengedenktag verdeutlicht darüber hinaus zwei wichtige Tatbestände. Erstens entfällt der größere Teil des Finanzierungsbedarfs des Sozialstaats (etwa 17,5 Prozentpunkte der Sozialabgabenbelastungsquote) auf Beitragsleistungen der Sozialversicherungen, welche in Form von Versicherungsleistungen – bei Eintritt des Versicherungsfalls – zwar an die Individuen selbst zurückfließen können, zunächst jedoch von diesen bezahlt werden müssen. Zweitens muss die statistische Durchschnittsperson in Deutschland etwas mehr als zwei Monate – genauer: vom 1. Februar bis zum 4. April – für Sozialversicherungsbeiträge arbeiten, die der Sozialstaat in Form von beitragsfinanzierten Leistungen der Sozialversicherungen wieder an sie zurück verteilt.

¹⁵ An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass diese Finanzierung der beitragsfremden Leistungen im Status quo nicht nachhaltig ist, da die öffentlichen Finanzen als Ganzes nicht nachhaltig ausgestaltet sind (vgl. Raffelhüschen et al., 2023).

5 Lasten- und Leistungsverteilung der sozialen Sicherung

Um die Nachhaltigkeit der Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen sowie der beitragsfremden Leistungen zu untersuchen, wird das in Abschnitt 3.2 erläuterte Konzept zur Ermittlung dieser Leistungen in die Methodik der Generationenbilanzierung integriert (siehe Abschnitt 8.1). Den Ausgangspunkt dieser langfristigen Nachhaltigkeitsanalyse bilden einerseits die gegenwärtigen alters- und geschlechtspezifisch aufgeteilten Einnahmen, die in aggregierter Form auch den Gedenktagen zugrunde liegen. Andererseits werden auch die Leistungen des Sozialstaats – also beitragsfremde Leistungen und Sozialversicherungsleistungen – alters- und geschlechtsspezifisch differenziert.

5.1 Altersspezifische Verteilung aller staatlichen Sozialleistungen

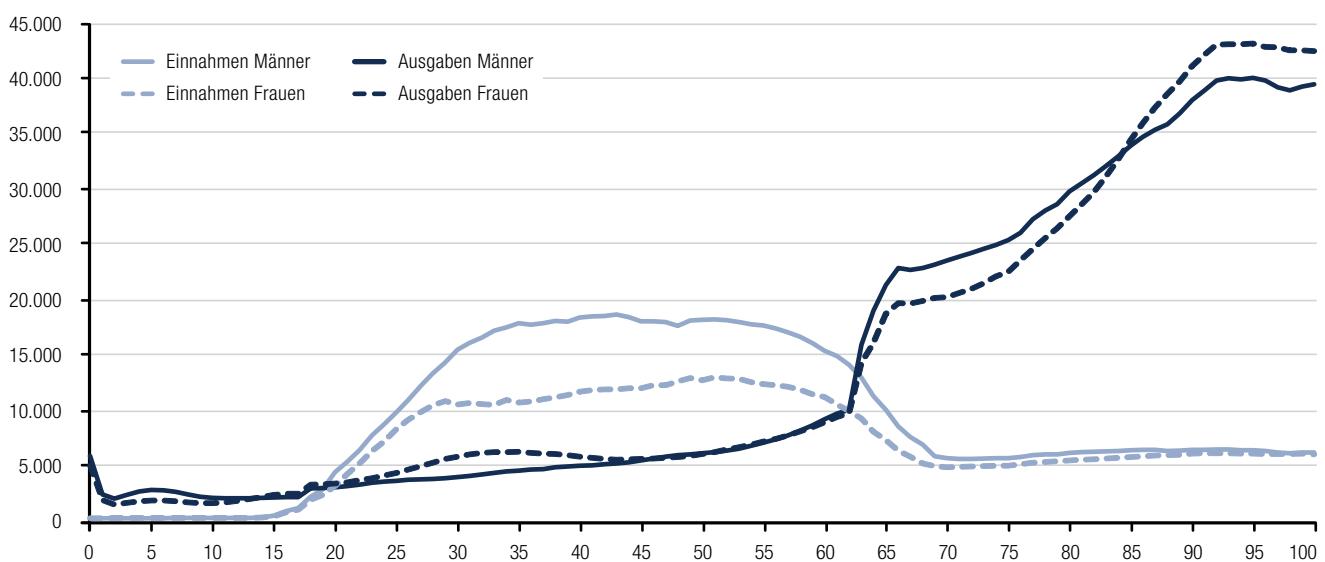
Abbildung 4 stellt die nach Alter aufgeteilten jährlichen Pro-Kopf-Sozialleistungen (dunkelblau) sowie die ihnen gegenüberstehenden Pro-Kopf-Zahlungen eines Durchschnittsindividuums an den Sozialstaat (hellblau) dar. Auf der Ausgabenseite werden dabei alle Leistungen der Sozialversicherungen sowie die steuerfinanzierten Sozialleistungen

der Gebietskörperschaften berücksichtigt. Die Posten der Sozialversicherungen, die die altersspezifische Verteilung maßgeblich beeinflussen, umfassen die Altersrenten der GRV, die Behandlungsausgaben der GKV sowie die Pflegeleistungen der SPV. Abbildung 4 verdeutlicht, dass die jährlichen Pro-Kopf-Sozialleistungen ab dem Renteneintrittsalter aufgrund des Rentenbezugs sowohl für Männer als auch Frauen massiv ansteigen. Bis zum Ende des Lebenszyklus steigen diese Leistungen vor allem aufgrund der mit dem Alter zunehmenden Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben der GKV und SPV sowie der steigenden Ausgaben der GRV weiter an. Besonders auffällig ist der starke Anstieg der durchschnittlichen Leistungen für Frauen ab Vollendung des 80. Lebensjahres. Während sie in den ersten Rentenjahren noch etwas niedrigere Altersrenten erhalten als die durchschnittlichen Männer dieses Alters, beziehen sie im Durchschnitt ab dem 85. Lebensjahr jährlich höhere Sozialleistungen als die gleichaltrigen Männer. Der stärkere Anstieg der Pro-Kopf-Sozialleistungen von Frauen in diesem Alter ist vorrangig auf Hinterbliebenenrenten zurückzuführen, die Frauen – aufgrund ihrer im Vergleich höheren Lebenserwartung – häufiger erhalten als Männer. Demgegenüber lassen die GKV- und SPV-Leistungen die Pro-Kopf-Sozialleistungen beider Geschlechter mit steigendem Alter in gleichem Maße anwachsen.

Abbildung 4:
Wer erhält Sozialleistungen und wer bezahlt sie?

Altersspezifische Pro-Kopf-Zahlungen und -Sozialleistungen im Basisjahr 2021

Quelle: Eigene Berechnungen.



Zusätzlich beeinflussen – wenn auch nicht so deutlich wie die Leistungen der Sozialversicherungen – die staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften die altersspezifische Verteilung in einigen Altersjahren. Zum einen sorgt der zunehmende Erhalt von Sozialhilfe bei Frauen ab dem 83. Lebensjahr dafür, dass deren jährliche Pro-Kopf-Sozialleistungen ab dem Alter von 85 Jahren durchschnittlich über dem der Männer liegen. Zum anderen führen auch Leistungen wie das Elterngeld, das vorrangig von Frauen im Alter zwischen 25 und 35 bezogen wird, zu einer geschlechtsspezifischen Differenz aller Sozialleistungen. Dennoch sind die Sozialleistungen der Gebietskörperschaften über die Alterskohorten wesentlich gleichmäßiger verteilt als die Leistungen der Sozialversicherungen, die vor allem an die älteren Generationen fließen.

Diesen Sozialleistungsausgaben stehen die Pro-Kopf-Zahlungen der Individuen gegenüber, die sich sowohl aus den Sozialversicherungsbeiträgen der Versicherten als auch aus den Steuerzahlungen natürlicher und juristischer Personen zusammensetzen. Die Steuerzahlungen umfassen dabei nicht nur indirekte Steuern wie die Umsatzsteuer, sondern auch direkte Steuern wie die Lohn- und Einkommensteuer. Letztere sind es, die zusammen mit den Sozialversicherungsbeiträgen den markanten Verlauf zwischen dem 20. und dem 65. Lebensjahr begründen. In dieser Lebensphase ist die Erwerbstätigkeit im Durchschnitt am höchsten, was zu den höchsten Einkommensteuer- und Beitragszahlungen führt. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Zahlungen in dieser Lebensphase sind vor allem auf die Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen. Beispielsweise leisten Männer im Durchschnitt in dieser Lebensphase jährlich etwa 5.280 Euro an Beiträgen zur GRV, während dies bei Frauen im selben Alter im Durchschnitt nur etwa 3.170 Euro im Jahr sind. Über das Erwerbsleben hinweg steigen die Steuer- und Beitragszahlungen der Frauen an, da sie aufgrund zunehmendem Erwerbseinkommen mehr Sozialversicherungsbeiträge leisten müssen. Mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nehmen Einkommensteuer- und Beitragszahlungen wieder ab, sodass sich diese sowohl bei Männern als auch bei Frauen ab dem 70. Lebensjahr bei einem Niveau von etwa 6.000 Euro pro Jahr stabilisieren. In dieser Lebensphase sind es dann vor allem die indirekten Steuerzahlungen, die den Verlauf determinieren.

5.2 Altersspezifische Verteilung beitragsfremder Leistungen

Abbildung 5 bildet die alters- und geschlechtsspezifischen Pro-Kopf-Zahlungsströme im Zusammenhang mit beitragsfremden Leistungen ab. Die Ausgaben umfassen in diesem Fall neben den steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften auch die versicherungsfreien Leistungen der Sozialversicherungen. Letztere werden, wie auf Seite 11 beschrieben, näherungsweise als der Anteil aller Leistungen der Sozialversicherungen ermittelt, die nicht durch Beiträge, sondern durch Bundeszuschüsse finanziert werden. Dementsprechend werden alle Leistungsposten der Sozialversicherungen – Altersrente, Hinterbliebenenrente, Behandlungsausgaben etc. – berücksichtigt, wenn auch nicht in voller Höhe. Da die beitragsfremden Leistungen nur einen Teil aller Sozialleistungen ausmachen, liegt ihr Niveau deutlich unter dem der gesamten Sozialleistungen (vgl. Abbildung 4). Die steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften wie beispielsweise Sozialhilfe, Bürgergeld und Elterngeld werden in beiden Fällen in voller Höhe berücksichtigt, da ihnen keine direkten Beitragszahlungen gegenüberstehen.¹⁶

Auf der Ausgabenseite sind es vor allem die versicherungsfreien Leistungen der GRV und GKV, die die altersspezifische Verteilung der beitragsfremden Leistungen beeinflussen. Ab dem Renteneintrittsalter führen sie zu einem Anstieg der jährlichen Pro-Kopf-Leistungen von etwa 2.300 Euro auf durchschnittlich 6.100 Euro. Wie beim Verlauf aller Sozialleistungen sind auch die durchschnittlichen beitragsfremden Leistungen bei den Frauen zu Beginn des Renteneintritts (also im Alter zwischen 65 und 70 Jahren) geringer als bei gleichaltrigen Männern. Dies ist auf den versicherungsfreien Teil der Altersrenten zurückzuführen, der bei Männern in diesen Altersjahren im Durchschnitt um etwa 2.400 Euro höher ausfällt als bei Frauen.¹⁷ Mit zunehmendem Alter steigen die beitragsfremden Leistungen für Frauen stärker an als für Männer, sodass ihr Leistungsniveau ab dem 82. Lebensjahr über dem der Männer liegt. Dieser Zuwachs ist zu etwa 60 Prozent auf den versicherungsfreien Anteil der steigenden Hinterbliebenenrenten – die Frauen in diesem Alter häufiger erhalten als Männer – und zu etwa 40 Prozent

¹⁶ Theoretisch können diese Sozialleistungen kurzfristig auch über Schulden finanziert werden. In der langen Frist müssen diese Schulden jedoch durch Steuermittel getilgt werden, was wiederum zu einer – wenn auch zeitlich verzögerten – Steuerfinanzierung dieser Leistungen führt.

¹⁷ Da der Anteil der Altersrenten, die als versicherungsfremd eingestuft werden, für Männer und Frauen identisch ist, ergibt sich der Unterschied der versicherungsfreien Leistungen in Bezug auf die Altersrente einzlig aus der Höhe der zugrundeliegenden Altersrenten selbst und nicht aus ihrer Klassifizierung als versicherungsfremd.

auf steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften in Form von Sozialhilfe zurückzuführen.

Geld- und Sachleistungen der Sozialhilfe werden vermehrt an Frauen im Alter von über 87 Jahren (vor allem aufgrund der Hilfe zur Pflege) und an Jungen im Alter von fünf Jahren gezahlt. Damit sind diese Gruppen einerseits für die starke Ausprägung der beitragsfremden Leistungen im hohen Alter, andererseits aber auch für den Leistungsanstieg aller Individuen – vor allem jedoch der männlichen Bevölkerung – im Alter zwischen drei und acht Jahren verantwortlich. Neben diesen altersspezifischen Verzerrungen ist auch die Differenz der beitragsfremden Leistungen von Männern und Frauen im Alter zwischen 27 und 35 Jahren auf die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften zurückzuführen. Dabei handelt es sich um Elterngeldzahlungen, die hauptsächlich Frauen dieses Alters erhalten. Auch wenn die staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften über die Kohorten wesentlich gleichmäßiger verteilt sind als die versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen, fällt die altersspezifische Verteilung aller beitragsfremden Leistungen – wie auch die Verteilung der Sozialleistungen insgesamt (vgl. Abbildung 4) – zuungunsten der jüngeren Generationen aus.

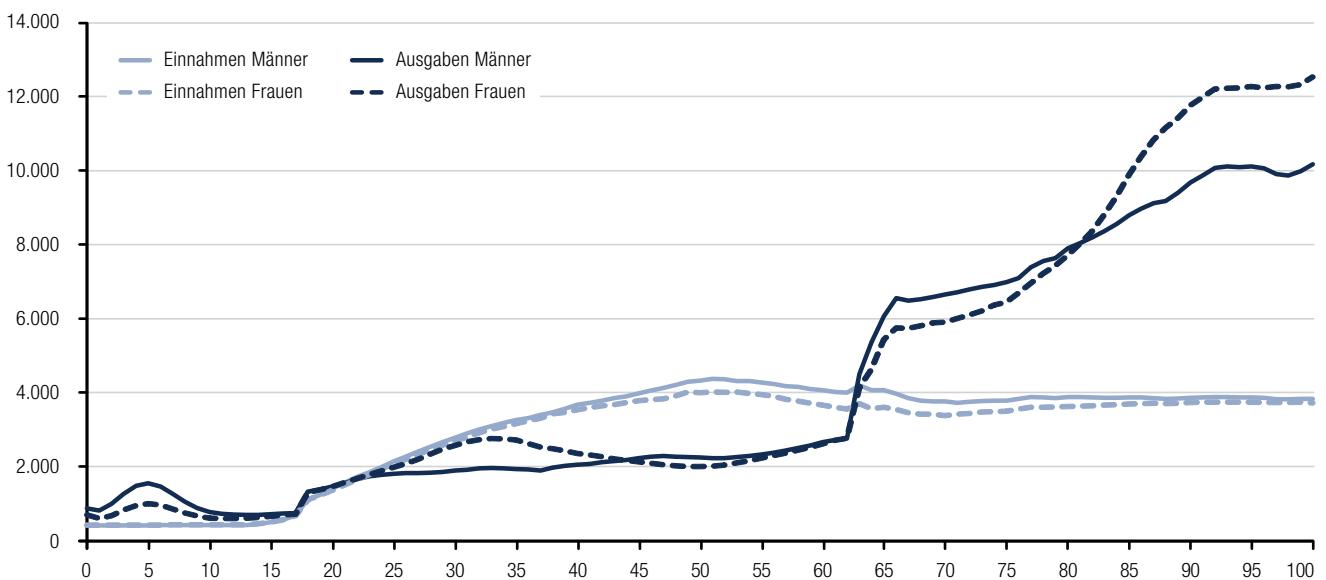
Während dieser Umstand bei allen Sozialleistungen noch durch die Beitragszahlungen, die die heute älteren Individuen bereits im Laufe ihres Lebens geleistet haben, gerechtfertigt werden kann, ist er bei der intergenerativen Verteilung von beitragsfremden Leistungen kritischer zu beurteilen. In diesem Fall beruhen die Leistungen nämlich nicht auf durch Beitragszahlungen erworbenen Ansprüchen, sondern vorrangig auf der fiskalisch nicht nachhaltigen Ausgestaltung der Sozialversicherungen, deren Beitragsdefizite mithilfe von Steuermitteln ausgeglichen werden und somit Steuerzahlerinnen und Steuerzahler belasten.

Da den beitragsfremden Leistungen auf der Einnahmeseite ausschließlich anteilige Steuereinnahmen gegenüberstehen – aus denen sowohl die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen als auch die staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften finanziert werden – ist der Verlauf der altersspezifischen Pro-Kopf-Zahlungen der Individuen nahezu einheitlich. Mit Eintritt ins Erwerbsleben nehmen sowohl für Männer als auch für Frauen die direkten und indirekten Steuerzahlungen mit steigendem Einkommen zu. Ab dem Renteneintrittsalter gehen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen leicht zurück, da die Bezugsgröße vieler Steuerarten mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben geringfügig sinkt.

Abbildung 5:
Wer erhält beitragsfremde Leistungen und wer bezahlt sie?

Altersspezifische Pro-Kopf-Zahlungen und beitragsfremde Pro-Kopf-Leistungen im Basisjahr 2021

Quelle: Eigene Berechnungen.



5.3 Generationenkonten beitragsfremder Leistungen

Die intergenerative Verteilung im Rahmen der Generationenbilanzierung wird typischerweise durch Generationenkonten illustriert. Diese werden durch die Fortschreibung der Pro-Kopf-Leistungen sowie den korrespondierenden Pro-Kopf-Zahlungen entsprechend der Vorgehensweise, die in Abschnitt 8.1 erläutert wird, ermittelt. Die intergenerative Verteilung in Bezug auf alle Sozialleistungen wird nahezu vollständig – aufgrund der Leistungshöhe – durch die Verteilung der Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen bestimmt. Darüber hinaus werden in diesem Fall Beitragszahlungen berücksichtigt, die einen Anspruch auf Versicherungsleistungen begründen. Deshalb ist besonders die Untersuchung der intergenerativen Verteilung beitragsfremder Leistungen und deren Finanzierung interessant. Abbildung 6 zeigt die Generationenkonten in Bezug auf beitragsfremde Leistungen. Sie stellen (im Saldo) den Barwert der Steuerzahlungen und beitragsfremden Leistungen dar, dem ein durchschnittliches Individuum im jeweiligen Alter von heute bis zu seinem Lebensende gegenübersteht. Während ein positives Generationenkonto den Barwert der Nettozahlungen an den Staat über den restlichen Lebenszyklus darstellt, entspricht ein negatives Konto den Nettozahlungen des Staates an ein Individuum.

Der Verlauf verdeutlicht, welche Generationen über ihren restlichen Lebenszyklus im Barwert mehr Steuerzahlungen

an den Sozialstaat tätigen müssen, als sie von ihm in Form beitragsfremder Leistungen erhalten. Dies ist bei allen Alterskohorten unter 35 Jahren der Fall. Der starke Einfluss von versicherungsfreien Leistungen der Sozialversicherungen auf die Gesamtheit der beitragsfremden Leistungen führt erstens dazu, dass die Generationen der 65-Jährigen die größten Pro-Kopf-Zahlungen in Höhe von etwa 60.000 Euro über ihren restlichen Lebenszyklus erhalten. Zweitens bewirkt er, dass auch die Generationenkonten der Individuen ab Mitte des Erwerbslebens negativ sind, obwohl diese Alterskohorten bis zum Erreichen des Renteneintrittsalters im Durchschnitt höhere Zahlungen pro Jahr tätigen, als sie Leistungen erhalten. Letzteres wird durch die Barwertbetrachtung in den Generationenkonten ausgelöst. Für diese Alterskohorten werden zukünftige Pro-Kopf-Leistungsbezüge – die die zukünftigen Pro-Kopf-Steuerzahlungen deutlich übersteigen – aufgrund der Nähe zum Renteneintrittsalter nicht mehr stark genug diskontiert, sodass im Saldo ein negativer Barwert resultiert.

Lediglich die Jahrgänge der unter 35-Jährigen sind im Lebenszyklus noch so weit von diesem Alter und den damit verbundenen hohen Pro-Kopf-Leistungen entfernt, dass ihre Konten zu Beginn der Erwerbsphase vorrangig von den anstehenden Steuerzahlungen beeinflusst werden. Erst ab einem Alter von 37 Jahren wird das Generationenkonto erstmals negativ, sodass die Individuen dann über ihren restlichen Lebenszyklus im Durchschnitt von beitragsfremden Leistungen profitieren.

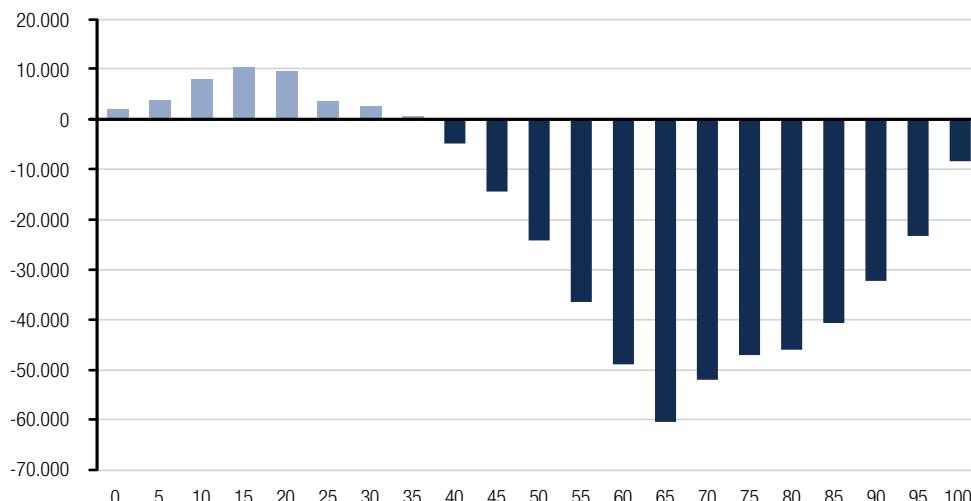


Abbildung 6:
Wie sind die beitragsfremden Leistungen zwischen den Generationen verteilt?

Generationenkonten der beitragsfremden Leistungen im Basisjahr 2021, Alter in Jahren

Quelle: Eigene Berechnungen.

6 Zur fiskalischen Nachhaltigkeit sozialer Leistungen

Bei isolierter Betrachtung aller Sozialleistungen zeigt sich das Missverhältnis in der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Sozialstaats in Form einer impliziten Staatsschuld in Höhe von 184,0 Prozent des BIP (siehe Abbildung 7). Diese zukünftigen Schulden durch heute noch nicht sichtbare Defizite entsprechen umgerechnet einer Summe von etwa 7.114,6 Mrd. Euro. Im Vergleich zur gesamtstaatlichen Betrachtung, die auf eine implizite Staatsschuld von 381,5 Prozent des BIP kommt (vgl. Raffelhüschen et al., 2023), machen die unsichtbaren Schulden auf Basis aller Sozialleistungen also rund die Hälfte aus. Dies liegt daran, dass in der gesamtstaatlichen Betrachtung auch Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden, die nicht im Zusammenhang mit den steuer- und beitragsfinanzierten Systemen der sozialen Sicherung stehen.

Werden nun in einem zweiten Schritt die Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen aus der Untersuchung der langfristigen Nachhaltigkeit herausgenommen, verbleibt eine implizite Verschuldung in Höhe von 58,0 Prozent des BIP. Diese ist einzig auf beitragsfremde Sozialleistungen – das heißt steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und versicherungsfremde Leistungen innerhalb der Sozialversicherungen – zurückzuführen. Diese unsichtbaren Schulden entsprechen einem langfristigen Defizit in Höhe von etwa 2.244,8 Mrd. Euro und setzen sich aus impliziten Schul-

den der versicherungsfreien Leistungen (ca. 31,5 Prozentpunkte) und den steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften (ca. 26,5 Prozentpunkte) zusammen.

Damit zeigt sich im Vergleich der impliziten Verschuldung basierend auf allen Sozialleistungen mit jenen Schulden durch beitragsfremde Leistungen, dass der größere Teil dieser fehlenden fiskalischen Nachhaltigkeit auf Einnahmen- und Ausgabenströme im Zusammenhang mit Versicherungsleistungen beruht. Diese Ausgaben stellen eine Umverteilung auf zwei Dimensionen dar: (1) eine Umverteilung aufgrund des systemimmanen Solidaritätsprinzips innerhalb der Versichertengemeinschaft vor allem in der GKV und SPV und (2) eine intertemporale Umverteilung, die ein versichertes Individuum an sich selbst leistet. Letztere ist dann der Fall, wenn ein durch die Sozialversicherungen abgedecktes Risiko (zum Beispiel Arbeitslosigkeit) zeitlich nach den Beitragszahlungen eintritt und damit – im Sinne einer vorangegangenen Risikoprämie – zum Erhalt des Risikoschutzes im Bedarfsfall berechtigt. Im Gegensatz dazu drückt die Höhe der impliziten Verschuldung auf Basis von beitragsfremden Leistungen aus, wie hoch die unsichtbaren Schulden sind, die darauf zurückzuführen sind, dass der Sozialstaat über die systemimmanente Umverteilung innerhalb des Sozialversicherungssystems hinaus eine Umverteilung zwischen Individuen auf der Zahler- und der Empfängerseite vornimmt.

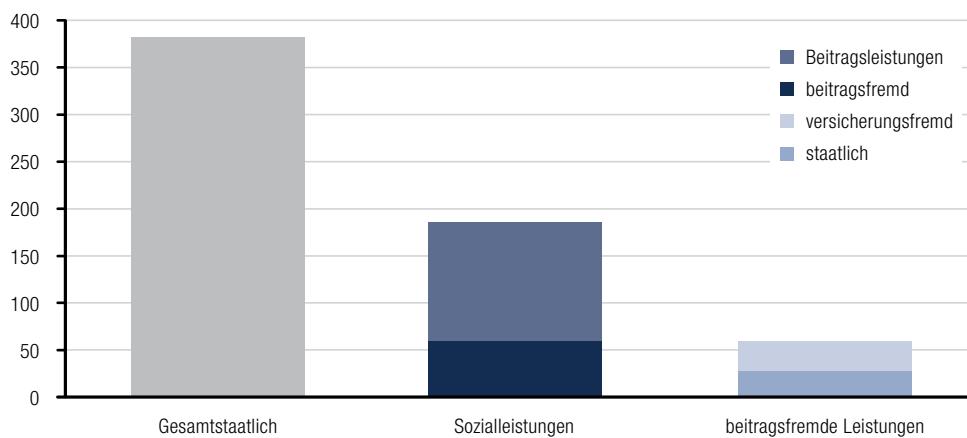


Abbildung 7:
Belastung durch
Sozialleistungen

Implizite Schulden durch die
Sozialleistungen im Vergleich
(in Prozent des BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.

* Referenz-BIP für die implizite Verschuldung (BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro.

Soll das Niveau an steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und versicherungsfreien Leistungen der Sozialversicherungen kostendeckend beibehalten werden, wird dies den Staatshaushalt aufgrund der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahren

zunehmend belasten. Abbildung 8 zeigt, welcher Anteil der gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden jährlich allein für die Finanzierung beitragsfremder Sozialleistungen herangezogen werden müsste. Im Basisjahr beträgt dieser Anteil rund 22,3 Prozent. Ab dem Jahr 2040

wird ceteris paribus bereits mehr als ein Viertel der Gesamtsteuereinnahmen benötigt, wenn die anfallenden Ausgaben bei gleichem Leistungsniveau nicht durch eine neue Schuldenufnahme gedeckt werden sollen.

Der zur langfristigen Finanzierung aller Sozialleistungen notwendige Steueranteil übersteigt erwartungsgemäß den Anteil zur Deckung der beitragsfremden Ausgaben, da bei Ersteren ein größerer Leistungsumfang berücksichtigt wird und die gegenwärtige Ausgestaltung der Sozialversicherungen aufgrund zukünftig demografiebedingt sinkender

Beitragseinnahmen zusätzliche Quersubventionen aus Steuermitteln notwendig macht. Unter Beibehaltung der aktuellen Rahmenbedingungen steigt der notwendige Steueranteil von 25,1 Prozent im Basisjahr bis 2060 auf 40,0 Prozent an. Diese Entwicklung veranschaulicht den Einfluss der Bevölkerungsalterung auf die Ausgaben für alle Sozialleistungen beziehungsweise beitragsfremde Sozialleistungen (vgl. Abbildung 8). Die heute im Haushalt aller Gebietskörperschaften berücksichtigten Ausgaben für alle Sozialleistungen werden in den kommenden Jahren aufgrund bereits bestehender impliziter Zahlungsversprechen nicht mehr ausreichen.

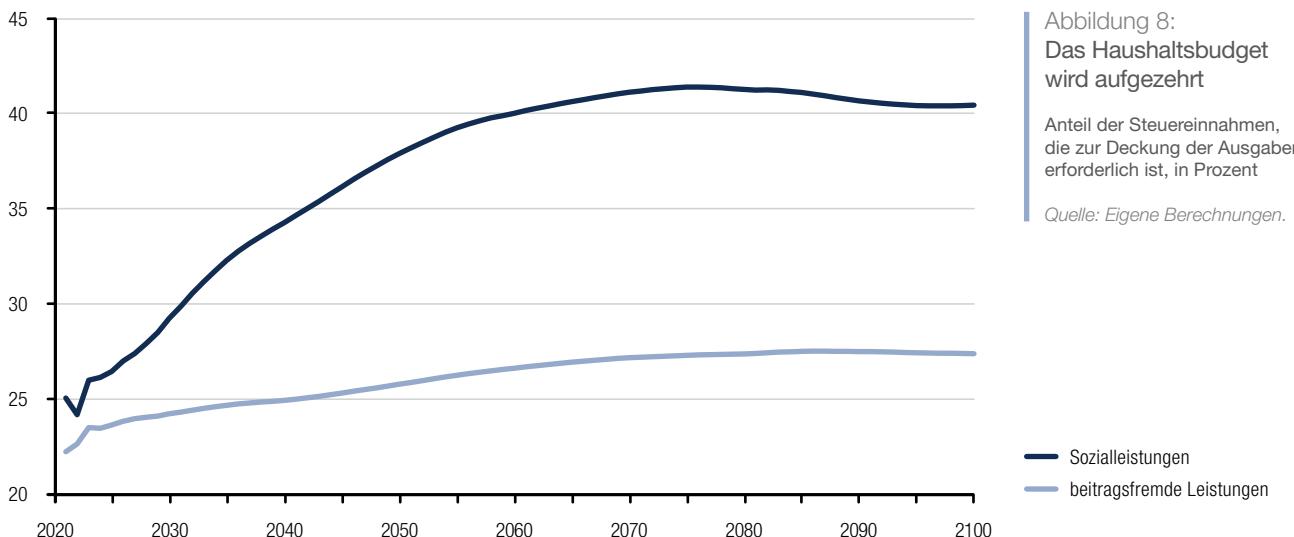


Abbildung 8:
Das Haushaltsbudget
wird aufgezehrt

Anteil der Steuereinnahmen,
die zur Deckung der Ausgaben
erforderlich ist, in Prozent

Quelle: Eigene Berechnungen.

Auch das jeweilige Datum des Sozialleistungs- und des Sozialabgabengedenktags wäre durch die kostendeckende Refinanzierung beeinflusst. Der Sozialabgabengedenktag hätte dieses Jahr vier Tage später und damit am 8. April stattgefunden. Die statistische Durchschnittsperson hätte somit 2024 vier Tage länger arbeiten müssen, um die Ausgaben für alle Sozialleistungen auch tatsächlich kostendeckend zu finanzieren, statt nur den Teil an Steuern und Beiträgen an den Fiskus abzuführen, der ihr in der jetzigen Situation in Bezug auf diese Sozialleistungen zuzurechnen ist. Entsprechend des mittelfristigen Anstiegs des zur Deckung aller Sozialleistungsausgaben notwendigen Anteils aller Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften, würde auch der Sozialabgabengedenktag in den nächsten Jahren immer später stattfinden. Beispielsweise läge der Sozialabgabengedenktag im Jahr 2060, ceteris paribus, Anfang Juni.

Der Sozialleistungsgedenktag reagiert aufgrund der geringeren unsichtbaren Verschuldung aus beitragsfremden Leistungen weniger sensitiv auf eine nachhaltige Finanzierung als der Sozialabgabengedenktag. Hätte die implizite Verschuldung, die in dieser Betrachtung resultiert, vermieden werden sollen, hätte eine durchschnittliche Person in diesem Jahr einen Tag länger arbeiten müssen als in Abschnitt 4.2 dargestellt. Der Sozialleistungsgedenktag wäre somit am 1. Februar 2024 zu begehen gewesen.¹⁸ Im Gegensatz zu den in Abschnitt 4.2 ermittelten Daten der beiden Gedenktage schaffen die aus einer kostendeckenden Finanzierung resultierenden Gedenktage insofern mehr Transparenz, als dass sie verdeutlichen, wie viele Tage im Durchschnitt tatsächlich gearbeitet werden müsste, um die Ausgaben für alle Sozialleistungen bzw. beitragsfremde Sozialleistungen zu decken.

¹⁸ Auch der Sozialleistungsgedenktag würde in der mittleren Frist demografiebedingt später im Jahr begangen werden als heute.

7 Fazit

Es wird immer wieder aufgezeigt und kritisiert, dass der demografische Wandel heute mehr denn je die bestehenden Generationenverträge, die vor allem in den Sozialversicherungen existieren, durch eine massive Ausweitung der tatsächlichen Verschuldung – sowohl in expliziter als auch in impliziter Form – bedroht (vgl. Raffelhüschen et al., 2023). Die vorliegende Untersuchung zeigt einerseits, dass das Verständnis des Sozialstaates eine detaillierte Auseinandersetzung mit den ihm zugrunde liegenden Prinzipien erfordert, um dessen Leistungen als beitragsfinanzierte beziehungsweise beitragsfremde Leistungen zu klassifizieren und untersuchen zu können. Andererseits wird deutlich, dass das Problem einer nicht nachhaltig gestalteten Fiskalpolitik auch den Kern des Sozialstaates, nämlich genau diese (beitragsfremden) Sozialleistungen, erfasst hat. So ist bei anhaltender Reformträchtigkeit langfristig allein aufgrund aller Sozialleistungen von einer impliziten Verschuldung in Höhe von 184,0 Prozent des BIP auszugehen. Dies entspricht etwa der Hälfte der gesamtstaatlichen impliziten Verschuldung beziehungsweise 7.114,6 Mrd. Euro. Darin enthalten ist auch der Teil der Leistungen, der ohne vorangegangene Beitragszahlungen und deshalb auch ohne zuvor erworbene Ansprüche ausgezahlt wird. Diese so genannten beitragsfremden Leistungen, die sich aus steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und Leistungen der Sozialversicherungen, die nicht auf dem Versicherungsprinzip beruhen, zusammensetzen, generieren langfristig immerhin noch eine implizite Verschuldung von 58,0 Prozent des BIP oder 2.244,8 Mrd. Euro. Das System der beitragsfremden Leistungen verstößt damit bei langfristiger fiskalischer Betrachtung gegen das Prinzip der Solidargemeinschaft, da junge und zukünftige Generationen für heute gewährte Leistungen belastet werden, obwohl heutige Generationen nicht für zukünftige Generationen einstehen werden können.

Obwohl bereits heute die Einnahmen zu gering sind, um die Ausgaben des bestehenden Sozialstaates zu decken, muss die statistische Durchschnittsperson in Deutschland bis zum 4. April eines jeden Jahres arbeiten, um diese (nicht ausreichenden) Einnahmen zu erwirtschaften. Davon entfallen die ersten 31 Tage – also die Zeit bis zum 31. Januar – allein auf die (ebenfalls nicht ausreichende) Finanzierung der beitragsfremden Leistungen. Das entspricht etwa einem Viertel beziehungsweise einem Zwölftel des gesamten Jahreseinkommens der statistischen Durchschnittsperson. Während der Umfang existenzsichernder staatlicher Sozialleistungen politisch kontrovers diskutiert wird – insbesondere was die jeweilige Höhe betrifft – stellt die fehlende Nachhaltigkeit der beitragsfremden Leistungen in ihrer heutigen Form eine

Belastung künftiger Generationen dar, die kaum öffentliche Aufmerksamkeit erzeugt.

Es sind vor allem die versicherungsfreien Leistungen der Sozialversicherungen, die den größten Teil der beitragsfremden Leistungen ausmachen und gleichzeitig erheblich zu deren intergenerativer Ungleichverteilung beitragen. Um der daraus resultierenden Belastung entgegenzuwirken und langfristige Nachhaltigkeit in diesem Bereich zu erzeugen, müssten in Zukunft rund 28 Prozent aller Steuereinnahmen allein zur Refinanzierung beitragsfremder Leistungen herangezogen werden. Sollen darüber hinaus die Sozialversicherungsleistungen kostendeckend gestaltet werden, müssten in den nächsten Jahren etwas mehr als 40 Prozent aller Steuereinnahmen für die Querfinanzierung der Sozialversicherungen sowie der staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften aufgewendet werden. Dies würde den Sozialabgabengedenktag weiter nach hinten verschieben, sodass die zukünftige Durchschnittsperson in Deutschland in jedem Jahr immer mehr Tage einzeln für die kostendeckende Finanzierung des ausgedehnten Sozialstaats arbeiten müsste.

8 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

8.1 Die Methode der Generationenbilanzierung und die Isolierung sozialer Leistungen

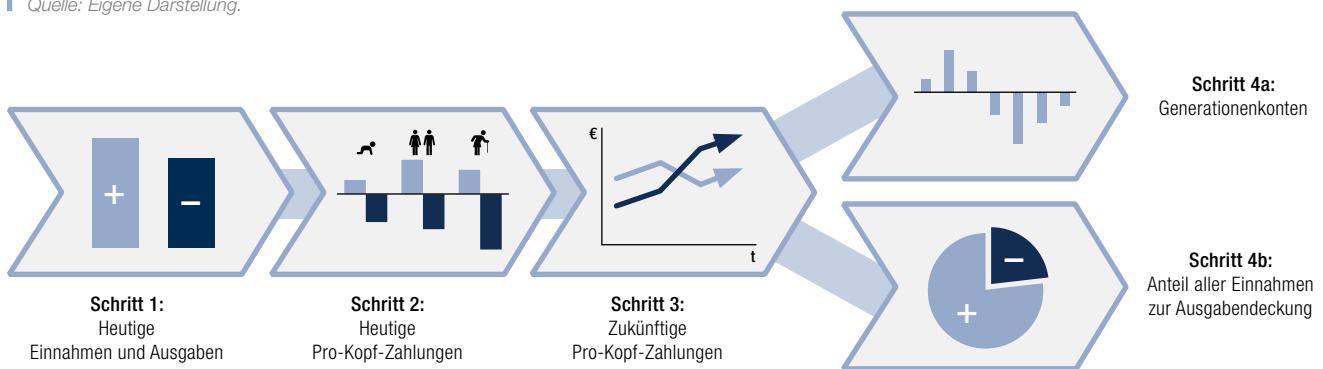
Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.¹⁹ Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen. Außerdem erlaubt es die Generationenbilanzierung, einzelne Subgruppen von Zahlungsströmen zwischen Individuen und Staat zu isolieren. So werden in der vorliegenden Untersuchung ausschließlich die Zahlungsströme zugrunde gelegt, welche entweder alle Sozialleistungen beziehungsweise beitragsfremde Leistungen darstellen oder zur Finanzierung dieser herangezogen werden. Die Grundlage der Projektion solcher Zahlungsströme bilden Annahmen zur demografischen

Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen, fiskal- und soziopolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Sozialstaats 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 werden würde.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der auf Seite 11 beschriebenen Isolierung innerhalb der Generationenbilanzierung auch der Betrag ermittelt werden, mit dem die heute lebenden Generationen jeweils zu den beitragsfremden Sozialleistungsausgaben sowie den entsprechenden Steuereinnahmen beitragen. Damit können nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit des Sozialstaates, sondern auch über die intergenerative Verteilung steuerfinanzierter sozialer Leistungen getroffen werden.

Abbildung 9:
Die Methodik der isolierten Generationenbilanz in vier Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



Die Methodik der isolierten Generationenbilanz ist in Abbildung 9 schematisch dargestellt. Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, das heißt die Einnahmen und Ausgaben des Staates werden gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ermittelt und daraus im ersten Schritt

die zu untersuchenden Sozialleistungen isoliert (siehe Seite 11). Die resultierenden aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatensätzen als alters- und geschlechts-spezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Alterskohorten aufgeteilt (Schritt 2). Im

19 Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit einem angenommenen Pro-Kopf-Produktivitätswachstum von 1,5 Prozent in die Zukunft fortgeschrieben, um mittels Bevölkerungsentwicklung basierend auf den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) daraus die künftigen aggregierten sozialleistungsbezogenen Einnahmen und Ausgaben des Gesamtstaates zu berechnen. Auf dieser Basis werden schließlich verschiedene Indikatoren berechnet. Einerseits werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Generationenkonten zu bilden und die implizite Schuld zu ermitteln (Schritt 4a). Andererseits wird aus dem Verhältnis der aggregierten Einnahmen und Ausgaben zusätzlich der Anteil der Einnahmen ermittelt, der in jedem Jahr zur Deckung der Ausgaben benötigt wird (Schritt 4b).

Auf Basis dieser Isolierung lassen sich Aussagen zur intergenerativen Verteilung treffen, indem die Generationenkonten dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Generationenkonten sind in monetären Einheiten definiert und geben den Barwert wieder, den die aufsummierten durchschnittlichen sozialleistungsbezogenen Pro-Kopf-Zahlungen der jeweiligen Altersjahrgänge an den Staat über den verbleibenden Lebenszyklus haben. Die Ausgaben des Staates und der Sozialversicherungen 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, 2024) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2022), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften – Bund, Ländern und Gemeinden – auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch die Bevölkerungsalterung geprägt. 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.

8.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2021 und 2022 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2023). Die projizierte zukünftige Entwicklung wird darüber hinaus durch die mittel- und langfristigen wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen sowie die langfristigen demografischen Veränderungen beeinflusst:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen unterstellt die Generationenbilanz eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde. Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der 164. Steuerschätzung vom Mai 2023 für den Zeitraum 2022 bis 2027 (BMF, 2023) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2023) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Die vorliegende Generationenbilanz berücksichtigt neben der aktuellen Finanzlage der öffentlichen Haushalte alle bis einschließlich Mitte Juni 2023 beschlossenen finanzpolitischen Weichenstellungen.

Demografische Rahmenbedingungen

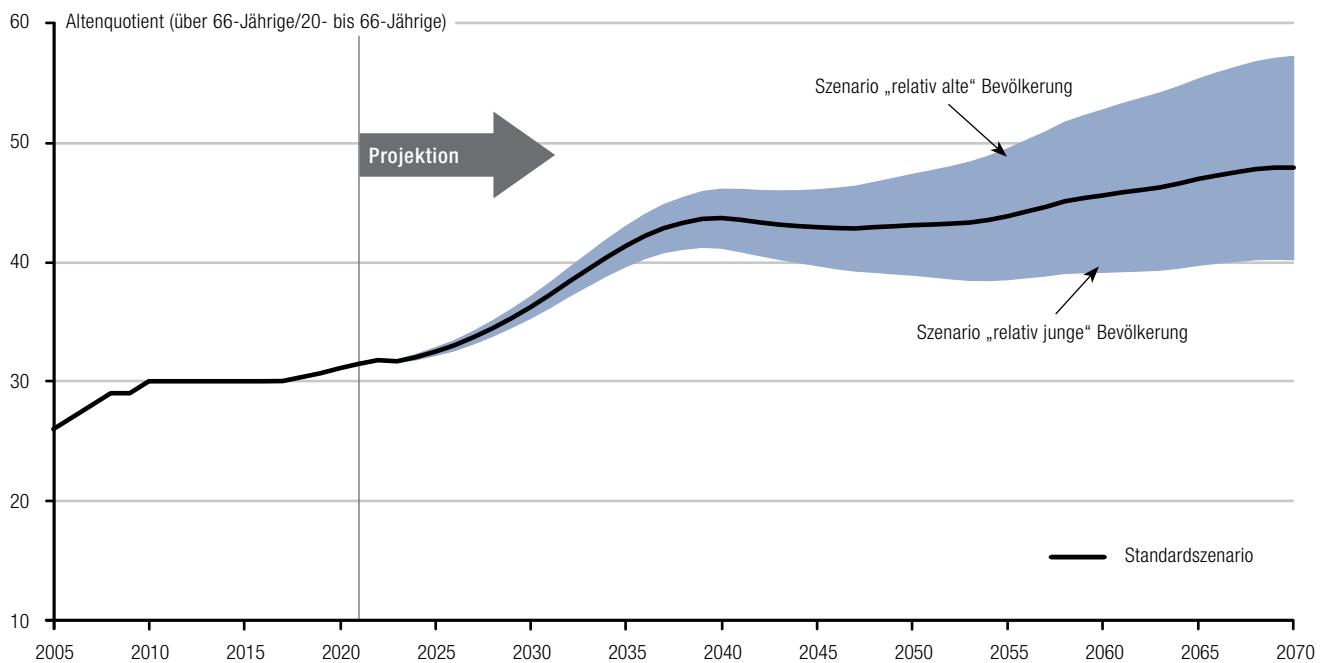
In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) unterstellt das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der Generationenbilanz, dass die Fertilitätsrate auf dem heutigen Niveau von knapp 1,6 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,8/83,6 bis 2070 auf 84,6/88,2 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung (W2) wird eine langfristige Nettozuwanderung von jährlich 293.000 Personen unterstellt. Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2070 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute 84,2 Millionen auf etwa 82,6 Millio-

nen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich nicht unbedingt problematisch. Kritisch ist hingegen unter den heutigen Gegebenheiten die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 10 zeigt, wird sich der Altenquotient – das heißt die Anzahl der über 67-jährigen Personen auf 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66 Jahren – bis zum Jahr 2070 deutlich erhöhen. Insbesondere bis Ende der 2030er Jahre wird ein starker Anstieg zu verzeichnen sein und auch im Anschluss wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit re-

duzierter Geschwindigkeit. Während heute noch etwas mehr als drei Personen im erwerbsfähigen Alter auf eine Person im Alter von über 67 Jahren kommen, werden es im Jahr 2070 nur noch zwei Personen im erwerbsfähigen Alter 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 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, betrachtet.²⁰

Abbildung 10:
Anstieg des Altenquotienten bis 2070

Quelle: Eigene Berechnungen.



20 Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt und somit die Lebenserwartung bei Geburt bis 2070 bei Jungen/Mädchen auf 82,6/86,1 Jahre steigt. Der jährliche Wanderungsüberschuss verbleibt auf einem hohen Niveau von durchschnittlich 400.000 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 86,4/90,1 Jahre ansteigt und der Wanderungsüberschuss durchschnittlich lediglich 180.000 Personen pro Jahr beträgt.

8.3 Nachhaltigkeitsindikatoren

Die Frage, ob fiskal- und sozialpolitische Entscheidungen und Rahmenbedingungen als nachhaltig bezeichnet werden können und inwieweit die Fortführung einer bestimmten Politik zu intergenerativen Lastenverschiebungen führt, kann mit Hilfe verschiedener Nachhaltigkeitsindikatoren beantwortet werden:

Implizite Schuld: Im Unterschied zur expliziten Schuld, die vor allem das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite wider-spiegelt, 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.

Nachhaltigkeitslücke: Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke normalerweise 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. Da sich die in dieser Studie vorgenommene Analyse nicht auf den gesamtstaatlichen Haushalt bezieht, sondern auf den Teilbereich der Sozialleistungen konzentriert, müsste zur Berechnung einer entsprechenden Nachhaltigkeitslücke eine anteilige Zuweisung der bereits bestehenden expliziten Verschuldung auf ebenjene Leistungen stattfinden. Da eine solche Aufteilung der expliziten Schulden nur unter sehr restriktiven Annahmen möglich ist, wird auf die Verwendung einer Nachhaltigkeitslücke verzichtet.

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, S. 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), S. 73–94.
- Bach, S.** (2016). Unsere Steuern: Wer zahlt? Wie viel? Wofür? Westend Verlag.
- Bahnse, L. und Raffelhüschen, B.** (2021). Generationenvertrag GKV? Die demografische Alterung als Herausforderung für die umlagefinanzierte Krankenversicherung, In: Henrici, B. und Halbe C. (Hrsg.): Mein Beruf – meine Zukunft, Quintessenz Publishing Deutschland.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2021). Sozialbericht 2021.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2023). Sozialbudget 2022.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2023). Ergebnis der 164. Sitzung des Arbeitskreises “Steuerschätzung”, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2024). Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- Bonin, H.** (2001). Generational Accounting: Theory and Application, Berlin: Springer.
- Buchanan, N. H.** (2005). Social Security, Generational Justice, and Long-Term Deficits, Tax Law Review 58, S. 275–326.
- Bundesregierung** (2019). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Martin Sichert, Martin Hebner und der Fraktion der AfD – „Entwicklung versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung“ – Bundestags Drucksache 19/14706.
- Der Bundeswahlleiter** (2021). Endgültige Ergebnisse der Bundestagswahl 2021.
- Europäische Kommission** (2022). Fiscal Sustainability Report 2021, Institutional Paper, 171, Brüssel.
- Fichte, D.** (2011). Versicherungsfremde Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung (techn. Ber.), KBI-Schrift.
- Galasso, V. und Profeta, P.** (2004). Lessons for an Ageing Society: The Political Sustainability of Social Security Systems. Economic Policy 19 (38), S. 64–115.
- Gemeinschaftsdiagnose** (2023). Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken.
- Mackscheidt, K., & Maier-Rigaud, R.** (2020). Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung (techn. Ber.), FiFo Discussion Paper.
- Meinhardt, V.** (2018). Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung: Expertise für das IMK (techn. Ber.), IMK Studie.
- Raffelhüschen, B.** (1999). Generational Accounting: Method Data and Limitations, European Economy, Reports and Studies 6, S. 17–28.
- Raffelhüschen, B., Moog, S. und Vatter, J.** (2011). Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Freiburg.
- Raffelhüschen, B., Schultis, S., Seuffert, S., Stramka, S. und Wimmesberger, F. M.** (2023). Die Generationenbilanz Update 2023: Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 171, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Rolfs, C.** (1998). Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung, Neue Zeitschrift für Sozialrecht, 7 (12), S. 551–558.
- Rürup, B.** (2004). Vom Bundeszuschuss zum Bundesbeitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung, 2004 (10), S. 586–591.
- Rürup, B.** (2005). Das Verhältnis von Beitragsfinanzierung und Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung: Studie gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung (techn. Ber.), Darmstadt Technical University, Department of Business Administration.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005). Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019). Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20.

Statistisches Bundesamt (2022). Bevölkerung Deutschlands bis 2070 – Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse (vorläufige Ergebnisse) 2022 (Rechensstand: Februar 2023), Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Thiemer, B. (1992). Das Alimentationsprinzip – Erklärungsansätze seit den Anfängen einer finanzwissenschaftlichen Theoriebildung, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, 59 (zugleich: Köln, Universität, Dissertation, 1991), Duncker & Humblot.

Warneke, M. (2023). Steuerzahlergedenktag und Einkommensbelastungsquote 2023, DSi Rundschreiben Nr. 1/2023.

WD – Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016). Nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips [Ausarbeitung WD 6 - 3000-085/16].

Werdung, M. (2021). Fiscal Sustainability and Low Interest Rates: A Note. (8861). CESifo.



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

ist Professor für Finanzwissenschaft und Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und war Professor an der Universität Bergen, Norwegen (1994-2019). Er studierte in Kiel, Berlin und Aarhus (Dänemark) Volkswirtschaftslehre und promovierte bzw. habilitierte sich in diesem Fach an der Universität Kiel. Zahlreiche Auslandsaufenthalte führten ihn u.a. in die USA, aber auch immer wieder in die skandinavischen Länder. Neben seiner Mitwirkung an internationalen Forschungsprojekten befasst er sich – zum Beispiel als Mitglied der Rürup-Kommission, der Kommission Steuergesetzbuch oder als Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft – mit Fragen der praktischen Sozialpolitik.



Sebastian Schultis

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten mit Schwerpunkt Banken studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Raffelhüschen sowie am Lehrstuhl für betriebswirtschaftliche Steuerlehre und am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik tätig.



Sebastian Stramka

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als studentische und wissenschaftliche Hilfskraft am Institut tätig.



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

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ DAS RENTENPAKET II

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 176 | September 2024



Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Stefan Seuffert
Sebastian Stramka

EHRBARER STAAT? UPDATE 2024 DER GENERATIONENBILANZ DAS RENTENPAKET II

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Stefan Seuffert
Sebastian Stramka

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 176

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Einleitung	04
2 Die aktuelle Generationenbilanz	05
2.1 Nachhaltigkeitslücke und Verbesserung der Schuldentransparenz	05
2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen	06
3 Das Rentenpaket II	11
3.1 Rentenniveauhaltelinie und Generationenkapital	11
3.2 Fiskalische Nachhaltigkeit der GRV	12
3.3 Gesamtstaatliche Betrachtung des Rentenpakets II	13
3.4 Intergenerative Umverteilung	16
4 Fazit	17
5 Grundlagen der Generationenbilanzierung	19
5.1 Methode	19
5.2 Rahmenbedingungen	20
5.3 Nachhaltigkeitsindikatoren	21
Literatur	22

© 2024

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: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com

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

Executive Summary

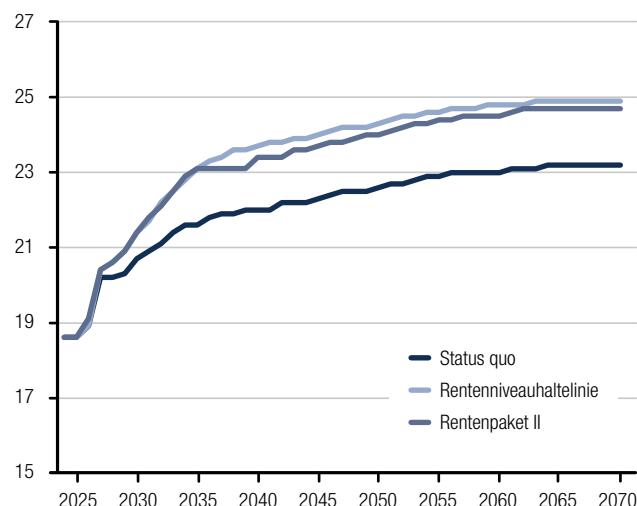
Neben der mittlerweile chronischen Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft lässt auch die kurzfristige konjunkturelle Erholung auf sich warten. Zudem schreitet der demografische Wandel voran und setzt mit dem Fachkräftemangel nicht nur den Arbeitsmarkt, sondern auch die **Sozialversicherungen zunehmend unter Druck**. Zwar sind die damit verbundenen Probleme mittlerweile in der öffentlichen und politischen Diskussion angekommen, dies hat sich jedoch noch immer nicht in fiskalisch nachhaltigen Reformen niedergeschlagen. Das gilt auch für die aktuell geplante Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) im Rahmen des **Rentenpakets II**. Diese würde die Situation der Rentenversicherung nicht entschärfen, sondern im Gegenteil das zukünftige **Finanzierungsdefizit vergrößern** und damit zu einer noch massiveren Belastung der Beitragszahler sowie einer weiteren Umverteilung von Alt zu Jung führen.

Vor diesem Hintergrund beleuchten die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg die **langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen**. Gemäß dem vorliegenden Update 2024 der **Generationenbilanz** beläuft sich die aktuelle **Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Schulden auf 15,4 Billionen Euro oder 347,6 Prozent des BIP**. Im Vergleich zum Vorjahr handelt es sich dabei um einen Rückgang um 36,5 Prozent des BIP, was auf eine Senkung der impliziten Schulden bei den Gebietskörperschaften aufgrund höherer Steuer- und Beitragseinnahmen zurückzuführen ist. Implizite Schulden spiegeln im Wesentlichen die bereits erworbenen und bei Fortführung des Status quo noch entstehenden, aber durch das aktuelle Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten Ansprüche heutiger und zukünftiger Generationen gegenüber dem Staat wider. Diese **heute noch nicht direkt sichtbaren Schulden** machen mit einem Volumen von 310,9 Prozent des BIP insgesamt **83 Prozent der staatlichen Gesamtverschuldung** aus. Demgegenüber belaufen sich die expliziten Schulden „nur“ auf 63,6 Prozent des BIP und weisen damit **nur rund 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 entweder **alle Ausgaben um 12,8 Prozent gesenkt oder alle Staatseinnahmen um 14,8 Prozent erhöht** werden.

Ein besonderes Augenmerk liegt im diesjährigen Update auf der **Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)**, die mit einer Nachhaltigkeitslücke von 87,8 Prozent besonders schwer zu Buche schlägt. Würde das **Rentenpaket II** in der im Mai 2024 vom Kabinett beschlossenen Fassung vom Bundestag

verabschiedet, würde sich die **Nachhaltigkeitslücke der GRV um 35,9 Prozentpunkte auf 123,7 Prozent des BIP** vergrößern. Die Rentenniveauhaltelinie sorgt dabei für einen Anstieg von 39,9 Prozentpunkten, welchen das Generationenkapital nur um 4,0 Prozentpunkte abfedern kann – ein Tropfen auf den heißen Stein. Wenn diese Rentenniveauhaltelinie wie geplant bis ins Jahr 2039 gehalten werden soll, würde sich der **heutige Beitragssatz von 18,6 Prozent bis zum Jahr 2040 nicht nur um 3,4 Prozentpunkte, sondern um 5,1 Prozentpunkte auf 23,7 Prozent** erhöhen. Das Generationenkapital könnte diesen Anstieg um lediglich 0,3 Prozentpunkte dämpfen.

Fast ein Viertel für die Rente:
Zukünftige Beitragssatzentwicklung in der GRV
(in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Der Versuch der Bundesregierung, mit dem Rentenpaket II den demografischen Problemen generationengerecht zu begegnen, ist damit zwangsläufig zum Scheitern verurteilt. Wie schon bei den Rentenreformen 2014 und 2018 profitieren vor allem die älteren Generationen und dies zu Lasten der jüngeren und zukünftigen Beitrags- und Steuerzahler. Es fehlt scheinbar schlicht an dem Willen und wohl auch dem Mut, die sozialen Sicherungssysteme generationengerecht umzugestalten. So bleibt kaum mehr als zu hoffen, dass das aktuelle Reformvorhaben scheitert.

1 Einleitung

Im Jahr 2023 geriet die deutsche Wirtschaft aufgrund des krisengeprägten Umfelds ins Stocken. Den revidierten Zahlen des Statistischen Bundesamtes (2024a,b) zufolge schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2023 um 0,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Zwar war die Phase der zunehmenden Teuerung überwunden, das anhaltend hohe Preisniveau dämpfte die Konjunktur aber weiterhin und steigende Zinsen erschweren die Finanzierungsbedingungen zusätzlich (Statistisches Bundesamt, 2024a). Mit einem Anstieg des BIP um 0,2 Prozent gegenüber dem Vorquartal, zeigt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im ersten Quartal des Jahres 2024 wieder eine leichte Erholungstendenz. Im Vergleich zum Vorjahresquartal ist diese Entwicklung jedoch weniger positiv zu bewerten, da das BIP in diesem Zeitraum preis- und kalenderbereinigt sogar um 0,2 Prozent zurückgegangen ist (Statistisches Bundesamt, 2024b). Auch der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat seine 166. Steuerschätzung vom Mai 2024 entsprechend korrigiert und stellt fest, dass der bereits 2023 erwartete Aufschwung nun zwar eintritt, jedoch weitaus schwächer ausfällt als erwartet. Diese verzögerte wirtschaftliche Erholung dämpft die Steuereinnahmenerwartungen für die kommenden Jahre (BMF, 2024a).

Laut der diesjährigen Gemeinschaftsdiagnose (2024) der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute wird der konjunkturelle Aufschwung vor allem vom privaten Konsum getragen, der aufgrund der positiven Lohnentwicklung angekurbelt wurde. Im Vergleich zum Vorjahresquartal stiegen die Reallöhne um 3,8 Prozent an und konnten die bisherige Entwicklung der Verbraucherpreise ein Stück weit ausgleichen (Statistisches Bundesamt, 2024c). Für die Sozialversicherungen wirken sich diese Lohnsteigerungen – auch wenn sie den Verbraucherpreisanstieg der letzten Jahre noch nicht vollständig ausgleichen könnten – grundsätzlich positiv aus, da sie mit höheren Beitragseinnahmen verbunden sind. Das sorgt in den meisten Sozialversicherungen sowohl in der kurzen als auch in der langen Frist für eine verringerte fiskalische Belastung. Einzig in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ist der Effekt höherer Beitragseinnahmen nicht eindeutig. Die verzögerte Auswirkung gestiegener Löhne auf die Entwicklung der Renten bewirkt mittel- und langfristig einen Anstieg der Rentenzahlungen. Die damit verbundenen Mehrausgaben können die zusätzlichen Beitragseinnahmen übersteigen. Letztlich hängt der Nettoeffekt steigender Löhne von der demografischen Entwicklung ab. Im diesjährigen Update der Generationenbilanz führen die beobachteten Lohnsteigerungen dennoch zu einer leichten Verbesserung der gesamtstaatlichen Nachhaltigkeit. Von einer fiskalischen Nachhaltigkeit ist der Staat dennoch weit entfernt. Die aktuelle Verbesserung ist

in diesem Sinne eher als eine kurze Atempause zu verstehen, bis sich auch die Leistungen der anderen Sozialversicherungen an die gestiegenen Lohnkosten anpassen und dadurch die Finanzierungssituation wieder verschärfen.

Zusätzlich dazu bleiben die mittel- und langfristigen Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere aufgrund des demografischen Wandels, weiterhin bestehen. Eine der drängendsten Aufgaben für politische Entscheidungsträger bleibt es, die langfristigen Finanzierungsprobleme der umlagefinanzierten Sozialversicherungen zu entschärfen. Dafür ist es unerlässlich, intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Der Versuch der Bundesregierung, mit dem Rentenpaket II den demografischen Problemen generationsgerecht zu begegnen, berücksichtigt insbesondere die Interessen der 50 bis 60-Jährigen. Die Generationen der unter 25-Jährigen hätte dagegen den Großteil der Kosten der vorgesehenen massiven Leistungsausweiterungen zu tragen. Dies zeigt sich neben einem deutlichen Beitragssatzanstieg auch in der zukünftigen Entwicklung der Zahlungen des Bundes an die GRV. Der Aufbau eines sogenannten Generationenkapitals würde in den kommenden zehn Jahren deutliche Mehrausgaben aufseiten des Bundes bewirken, zukünftige Beitragszahlergenerationen aber bei weitem nicht für die Belastungen durch die Rentenniveauhaltelinie kompensieren.

Auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung (siehe Kapitel 5) werden nachfolgend die seit Anfang des Jahres 2023 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen dokumentiert und die zu erwartenden Wirkungen des Rentenpakets II untersucht. Ausgangspunkt der Analyse bilden die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Berücksichtigt werden außerdem die Ergebnisse der im Mai 2024 veröffentlichten Steuerschätzung, der Gemeinschaftsdiagnose des Frühjahrs 2024 sowie die 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Die Analyse der Nachhaltigkeit – als Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen – beinhaltet insbesondere die Quantifizierung der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Fiskalpolitik. Im Sinne dieser Nachhaltigkeit ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte das langfristige Ziel. Neben den aktualisierten Berechnungen der Nachhaltigkeitslücke, welche als Summe der expliziten und impliziten Staatsschulden verstanden werden kann, steht die Generationengerechtigkeit der GRV sowie die diskutierte Rentenreform im Fokus des diesjährigen Updates der Generationenbilanz.

2 Die aktuelle Generationenbilanz

2.1 Nachhaltigkeitslücke und Verbesserung der Schuldentransparenz

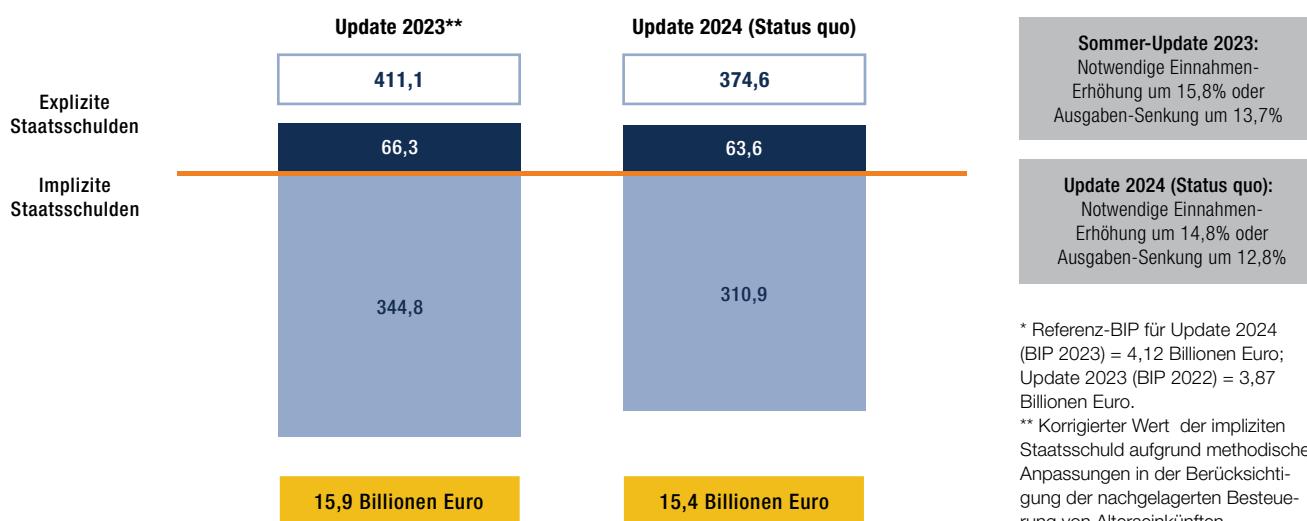
Im Status quo-Szenario des diesjährigen Updates der Generationenbilanz stellt sich das Missverhältnis in der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates in Form einer impliziten Staatsschuld von 310,9 Prozent des BIP dar (siehe Abbildung 1). Diese unsichtbaren Schulden durch zukünftige Defizite ergeben zusammen mit den expliziten – also sichtbaren – Staatsschulden von 63,6 Prozent des BIP eine Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte von insgesamt 374,6 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von etwa 15,4 Billionen Euro. Davon entfallen rund 2,6 Billionen Euro auf explizit ausgewiesene Schulden, wäh-

rend der Großteil von 12,8 Billionen Euro auf implizite Schulden zurückzuführen ist. Der Vergleich mit dem Update 2023 zeigt, dass sowohl die explizite Verschuldung von 66,3 auf 63,6 Prozent des BIP als auch die implizite Staatsschuld von 344,8 auf 310,9 Prozent des BIP gesunken ist, was in einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 36,5 Prozentpunkte von 411,1 auf 374,6 Prozent des BIP resultiert. Diese Entwicklung hat zur Folge, dass der Anteil der expliziten Schulden an der Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Update 2023 von 16,1 Prozent auf 17,0 Prozent gestiegen ist (siehe Abbildung 2). Die Transparenz der Staatsverschuldung hat so zwar leicht zugenommen, befindet sich aber noch immer nur knapp über dem bisherigen Tiefstand im Jahr 2020 (15,9 Prozent). Demnach ist der Großteil von nun 83,0 Prozent der staatlichen Schulden nicht explizit ausgewiesen und weniger als ein Fünftel der Gesamtverschuldung als solche erkennbar.

Abbildung 1:
Rückgang der impliziten und expliziten Verschuldung

in Prozent des jeweiligen BIP*

Quelle: Eigene Berechnungen.



Der in Abbildung 1 veranschaulichte Vorjahresvergleich offenbart neben der gesunkenen Gesamtverschuldung und dem Anstieg der Schuldentransparenz auch das Ausmaß der notwendigen Konsolidierung, um den Staatshaushalt langfristig nachhaltig auszugestalten. Durch den Rückgang der Nachhaltigkeitslücke um 36,5 Prozentpunkte sinkt der

Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte leicht. Während nach dem Update 2023 dauerhafte Einsparungen staatlicher Ausgaben im Umfang von 13,7 Prozent hinzunehmen gewesen wären, sind im Status quo nun Ausgabensenkungen von 12,8 Prozent notwendig, um langfristige Nachhaltigkeit des Staatshaushalts zu erreichen. Unter

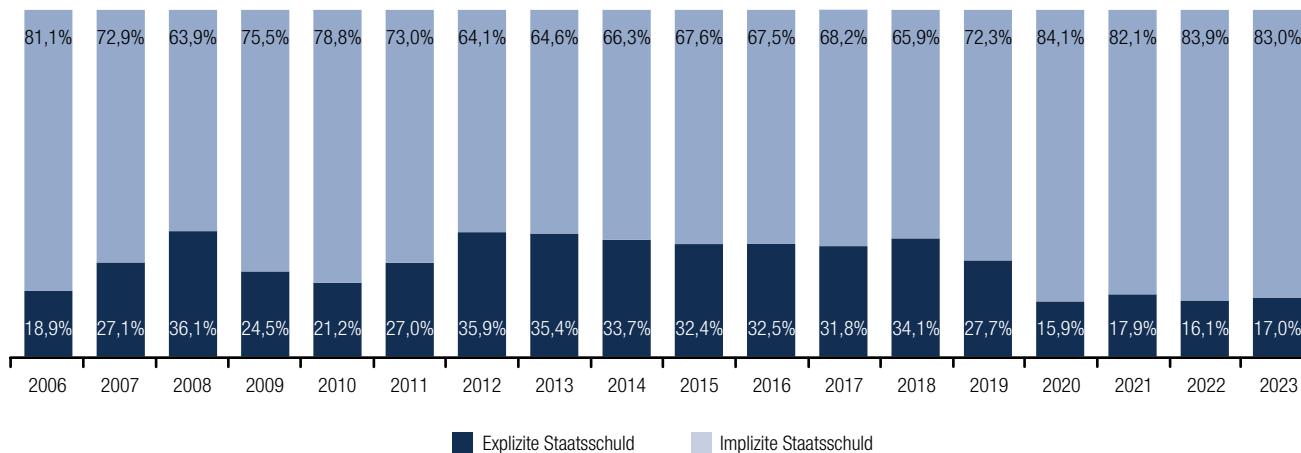
gleichbleibender Prämisse könnte die bestehende Nachhaltigkeitslücke alternativ durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 14,8 Prozent (Update 2023: 15,8 Prozent) ausgeglichen werden.

Trotz leicht rückläufiger Nachhaltigkeitslücke zeigen diese Zahlen nach wie vor, dass dringend eine politische Strategie von Nöten ist, um die Staatsfinanzen langfristig nachhaltig aufzustellen.

Abbildung 2:
Schuldentransparenz weiterhin auf niedrigem Niveau

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



Den hier dargestellten langfristigen Projektionsergebnissen der Generationenbilanz liegen die mittelfristigen Projektionen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024) sowie der 166. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF, 2024b) zugrunde. Erstere liefert Schätzwerte für die fiskalischen Impulse der aktuellen Politikmaßnahmen bis zum Jahr 2025, die nicht zuletzt durch den Wegfall der Abgabenfreiheit der Inflationsausgleichsprämie die Nachhaltigkeitslücke verringern. Letztere verwendet die gesamtwirtschaftlichen Daten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur kurz- und mittelfristigen Abschätzung des Steueraufkommens im Zeitraum von 2023 bis 2028. Wie schon im vergangenen Update fallen diese zugrundeliegenden Schätzungen der realen Steuereinnahmen konservativer aus als zuvor. So wird für die Jahre 2024 bis 2026 vor allem aufgrund von Steuerrechtsänderungen und weniger optimistischen Konjunkturerwartungen mit geringeren realen Gesamtsteuereinnahmen gerechnet. Auf die gesamtstaatliche Nachhaltigkeitslücke haben die gedämpften Einnahmenerwartungen

der Steuerschätzung in Kombination mit den Impulsen der Gemeinschaftsdiagnose insgesamt einen verringernden Effekt in Höhe von 9,9 Prozentpunkten.

2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen

Zentrale Entwicklungen im Überblick

Die Sozialversicherungen verzeichneten im Jahr 2023 gegenüber dem Jahr 2022 einen leichten Einnahmenanstieg um 14,4 Mrd. Euro (1,8 Prozent) auf 826,4 Mrd. Euro (siehe Tabelle 1). Dieser ist im Wesentlichen auf den Einnahmenanstieg von 12,4 Mrd. Euro (3,3 Prozent) innerhalb der GRV zurückzuführen. Zusätzlich stiegen die Einnahmen der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) bzw. der sonstigen Sozialversicherungen im Vergleich zum Jahr 2022 ebenfalls um 4,9

Mrd. Euro (8,4 Prozent) bzw. 5,0 Mrd. Euro (8,2 Prozent), so dass der Rückgang der Einnahmen innerhalb der Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) von 8,2 Mrd. Euro (2,5 Prozent) insgesamt kompensiert wird. Der Ausgabenanstieg der Sozialversicherungen in Höhe von 13,9 Mrd. Euro (1,7 Prozent) auf 817,6 Mrd. Euro ist maßgeblich von der Ausgabenentwicklung der GRV geprägt. Deren Ausgaben sind mit 19,3 Mrd. Euro (5,5 Prozent) deutlich angewachsen. Innerhalb der GRV führt diese Entwicklung zu einem merklichen Rückgang des Finanzierungssaldos ausgehend von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2022 auf nun etwa 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2023. Demgegenüber steht eine positive Einnahmenentwicklung der sonstigen Sozialversicherungen (Arbeitslosenversicherung, Gesetzliche Unfallversicherung und Landwirtschaftliche Alterskassen), deren Einnahmen um jeweils 8,2 Prozent angestiegen sind, sodass daraus gemäß VGR über alle Sozialversicherungen

insgesamt ein Finanzierungsüberschuss in Höhe von 8,8 Mrd. Euro für das Jahr 2023 resultiert. Nachdem bereits 2021 und 2022 Überschüsse in Höhe von 4,3 bzw. 8,3 Mrd. Euro zu verzeichnen waren (Statistisches Bundesamt, 2023), handelt es sich beim diesjährigen Saldo der Sozialversicherungen um den dritten positiven Finanzierungssaldo in Folge. Diese Verbesserung innerhalb der Sozialversicherungen wird jedoch auf Seiten der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) durch ein hohes und gestiegenes Finanzierungsdefizit konterkariert. Die Gebietskörperschaften weisen im Jahr 2023 ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 107,9 Mrd. Euro aus, welches im Vergleich zum Vorjahr um 2,7 Mrd. Euro (2,6 Prozent) angewachsen ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen um 37,9 Mrd. Euro (3,2 Prozent) angestiegen sind, während die Ausgaben ebenfalls um 40,6 Mrd. Euro (3,1 Prozent) ausgeweitet wurden.

Tabelle 1:
Staatsfinanzen unter Druck: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen (in Mrd. Euro)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024d).

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Gebietskörperschaften	1.198,3	1.236,2	1.303,5	1.344,1	-105,2	-107,9
Sozialversicherungen insgesamt	812,0	826,4	803,7	817,6	8,3	8,8
Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	374,0	386,4	353,2	372,5	2,6	1,0
Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)	321,8	313,6	317,7	314,6	4,1	-1,0
Soziale Pflegeversicherung (SPV)	57,8	62,7	58,4	59,2	-0,6	3,4
Sonstige Sozialversicherungen	60,9	65,9	58,7	60,5	2,2	5,3

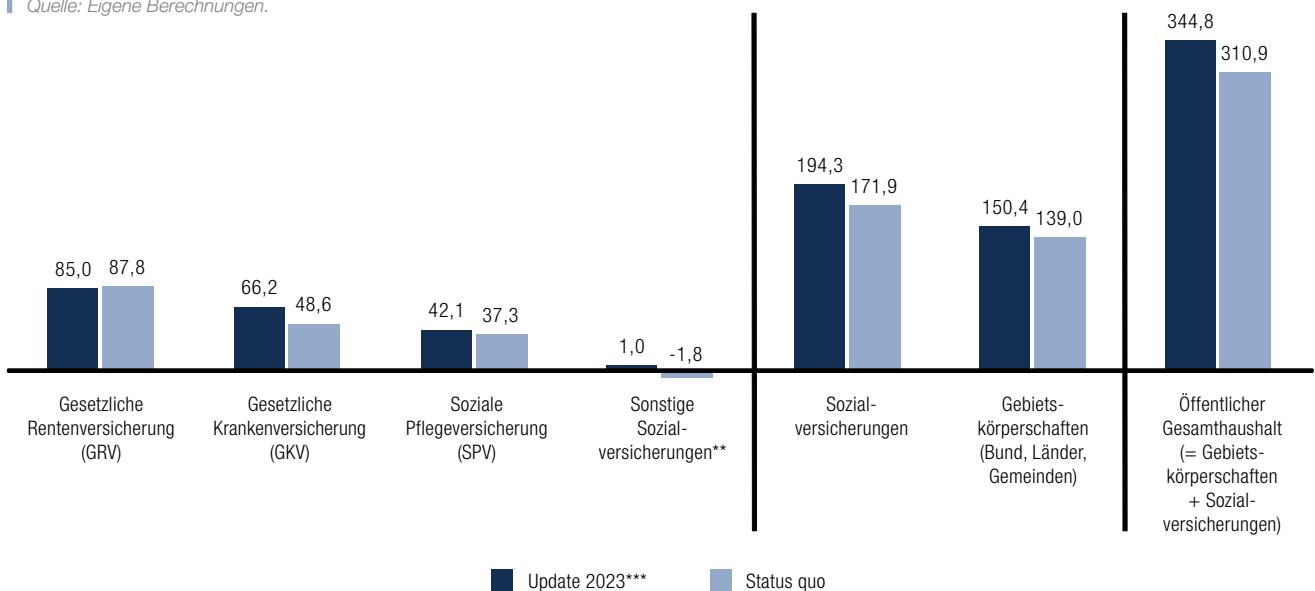
Diese Ergebnisse fließen in das diesjährige Update der Generationenbilanzierung ein und führen im Zusammenspiel mit dem von der Gemeinschaftsdiagnose (2024) erwarteten Anstieg der Beitragseinnahmen durch den Wegfall der abgabenfreien Inflationsausgleichsprämie (2024: 4,2 und 2025: 8,0 Mrd. Euro) zu einem Rückgang der Nachhaltigkeitslücke in den Sozialversicherungen. Deren impliziter Schuldenstand sinkt im Vergleich zum letztjährigen Update um 22,4 Prozentpunkte auf 171,9 Prozent des BIP (siehe Abbildung 3).

Für die Gebietskörperschaften zeigen die Ergebnisse trotz der Ausweitung des jährlichen Finanzierungsdefizits einen leichten Rückgang ihrer impliziten Verschuldung um 11,4 Prozentpunkte. Die Veränderungen der impliziten Schulden in den Sozialversicherungen und in den Gebietskörperschaften wirken somit in die gleiche Richtung (vgl. Abbildung 3). Insgesamt sinkt die implizite Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts um 33,8 Prozentpunkte auf 310,9 Prozent des BIP.

Abbildung 3:
Leichte Verringerung der impliziten Verschuldung

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP für Update 2024 (BIP 2023) = 4,12 Billionen Euro; Update 2023 = 3,87 Billionen Euro.

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

*** Korrigierte Werte der impliziten Schuld für das Update 2023 aufgrund methodischer Anpassungen in der Berücksichtigung der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften.

Die Gebietskörperschaften

Die Gebietskörperschaften weisen auch im Jahr 2023 ein hohes Defizit auf. Entgegen der Verschlechterung des Finanzierungssaldos im Basisjahr des diesjährigen Updates, hat sich die implizite Schuld im Vergleich zum letzten Update 2023 auf 139,0 Prozent des BIP reduziert. Sie beläuft sich damit aktuell auf 5,7 Billionen Euro. Obwohl sich die derzeitige finanzielle Situation der Gebietskörperschaften gemessen an ihrer impliziten Schuld leicht verbessert hat, ist für ihre Einordnung zu beachten, dass die Nachhaltigkeitslücke der Gebietskörperschaften bis 2020 aufgrund eines beträchtlichen impliziten Vermögens negativ war (Bahnsen et al., 2020). Die heute zu beobachtende Verbesserung stellt demnach zwar ein Schritt in die richtige Richtung dar, gleicht jedoch bei weitem nicht die Verschlechterungen der fiskalischen Nachhaltigkeit der Gebietskörperschaften seit dem Jahr 2020 aus.

Die Veränderung der Nachhaltigkeitslücke röhrt von einer Vielzahl einander gegenseitig beeinflussender Faktoren her.¹ Neben weiteren kleinen Effekten bestehen die zentralen Veränderungen mit direktem Einfluss auf die implizite Schuld aus (1) den sich gegenüber der bisherigen Datengrundlage erhöhten durchschnittlichen Lohn- und Kapitalertragsteuerzahlungen von Ausländern, welche in der Projektion ein Anstieg der zukünftigen Steuereinnahmen bewirken, (2) der mittelfristigen Abwärtsrevision der gesamtwirtschaftlichen Situation in der aktuellen Steuerschätzung sowie (3) der Veränderung der nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte.

Der Rückgang der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften ist vorrangig darauf zurückzuführen, dass sich der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Lohn- und Kapitalertragsteuerzahlungen junger und älterer Ausländer und

¹ Eine isolierte Zuordnung auf einzelne Entwicklungen ist in den meisten Fällen nicht sinnvoll möglich, weshalb im Folgenden nur auf die wichtigsten Effekte eingegangen wird.

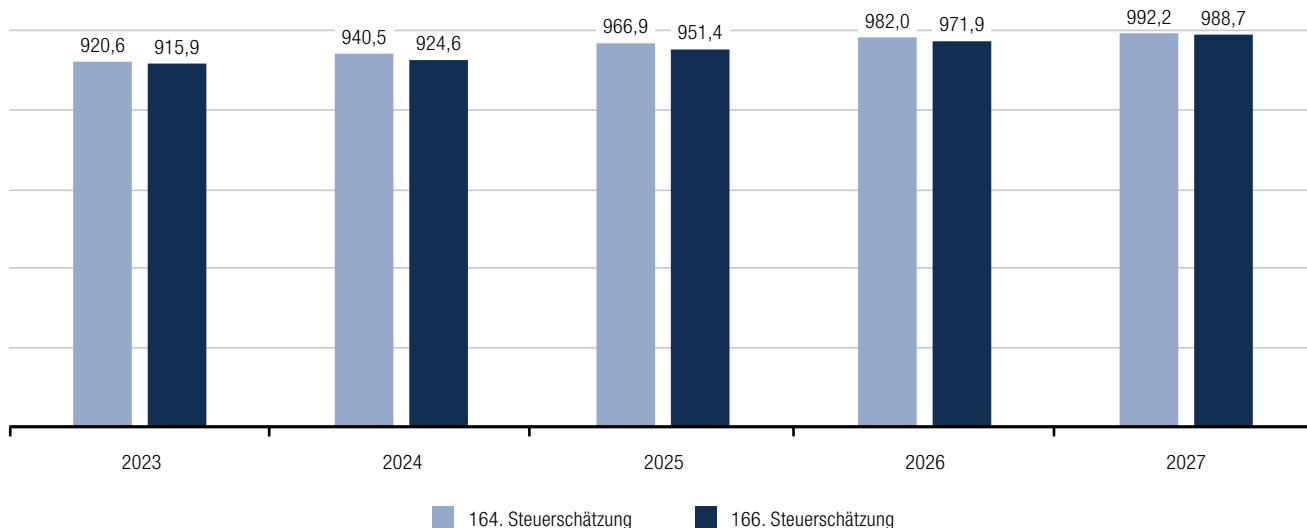
denen der gleichaltrigen Inländern verringert hat. Die erhöhten Lohn- und Kapitalertragsteuerzahlungen der Ausländer führen langfristig zu Mehreinnahmen, die für sich genommen die implizite Schuld der Gebietskörperschaften um 10,9 Prozentpunkte reduzieren. Dem gegenüber stehen mehrere Effekte, die die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften erhöhen. So gestalten sich die erwarteten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der 166. Steuerschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ etwas pessimistischer als noch in der 164. Steuerschätzung im Mai 2023. Im Vergleich zur Steuerschätzung vom Mai 2023 wurde bereits das nominale Gesamtsteueraufkommen für die Jahre 2024 bis 2027 um insgesamt 39,4 Mrd. Euro nach unten korrigiert. In realen Größen ist dieser Effekt aufgrund angepasster Inflationserwartung noch stärker ausgeprägt, sodass die Erwartung des realen Gesamtsteueraufkommens für die Jahre 2024 bis 2027 um insgesamt 45,0 Mrd. Euro nach unten korrigiert wurde. Vor allem diese preisbereinigte Berechnung zeigt, dass

sich die wirtschaftliche Erholung und damit auch der Anstieg des BIP im Vergleich zur Erwartung der 164. Steuerschätzung zeitlich verzögert hat (BMF, 2024b). Abbildung 4 verdeutlicht, dass diese Abwärtsrevision des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ gerade kurzfristig die Steuereinnahmenerwartung dämpft. Während die inflationsbereinigten Steuereinnahmen für das Jahr 2023 um 0,5 Prozent nach unten korrigiert wurden, werden für die Jahre 2024 und 2025 bereits 1,7 bzw. 1,6 Prozent weniger Steuereinnahmen erwartet als noch im Vorjahr angenommen wurde. Damit setzt sich der Trend der immer pessimistischeren Steuereinnahmenerwartungen des vergangenen Jahres fort. Erst in der mittleren Frist ab dem Jahr 2027 wird mit ähnlich hohen realen Steuereinnahmen wie in der 164. Steuerschätzung gerechnet. Dieser negative Impuls wirkt sich in der Generationenbilanzierung auf die langfristige Projektion der zukünftigen Defizite aus und würde isoliert zu einem Anstieg der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften um 4,0 Prozentpunkte führen.

Abbildung 4:
Abwärtsrevision dämpft Steuereinnahmenerwartungen weiter ab

Zukünftige Steuereinnahmen laut Steuerschätzung (in Mrd. Euro, bereinigt um die jeweiligen Inflationsannahmen der jeweiligen Nachhaltigkeitslücke)

Quelle: BMF (2023, 2024b).



Ebenso nachhaltigkeitsverringernd wirkt die beschlossene Reform der nachgelagerten Besteuerung, die einen verlängerten Übergangszeitraum bis zum Jahr 2058 vorsieht. Dem bisherigen Rechtsstand nach fand eine schrittweise Erhö-

hung des Besteuerungsanteils um je einen Prozentpunkt pro Jahr statt, sodass ab dem Jahr 2040 der Besteuerungsanteil der Renten aller Neurentner sowie der Pensionen aller Neupensionäre bei 100 Prozent gelegen hätte. Mit dem

Wachstumschancengesetz vom 27. März 2024 wurde die Übergangsphase mit dem Ziel, potenzielle Doppelbesteuerung zu vermeiden, bis zum Jahr 2058 verlängert, sodass der Besteuerungsanteil der Renten und Pensionen ab dem Veranlagungszeitraum 2023 nur noch um einen halben statt einem ganzen Prozentpunkt pro Jahr steigt.² Die dadurch ausgelöste Verzögerung der Steuerzahlungen bewirkt in den Gebietskörperschaften eine Verringerung der realen Steuereinnahmen und erhöht so die implizite Verschuldung um etwa 3,5 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr.

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die GRV verzeichnet aufseiten der Einnahmen gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg um 12,4 Mrd. Euro (3,3 Prozent). Dieser ist auf den deutlichen Anstieg der Beitragseinnahmen um 13,7 Mrd. Euro (5,3 Prozent) auf 272,8 Mrd. Euro zurückzuführen, der den leichten Rückgang der Bundeszuschüsse um 2,5 Mrd. Euro (2,2 Prozent) auf 110,8 Mrd. Euro überkompenziert. Hierbei ist insbesondere die positive Lohnentwicklung hervorzuheben, die zu einem deutlich gestiegenen Beitragsaufkommen führte und folglich zu einer kurzfristigen Entspannung der finanziellen Situation der GRV beitrug. Den erhöhten Einnahmen standen jedoch bereits im Jahr 2023 deutlich erhöhte Ausgaben gegenüber. Insbesondere aufgrund gestiegener Altersrentenzahlungen um 5,5 Prozent stiegen die Ausgaben der Rentenversicherung insgesamt um 14,1 Mrd. Euro (3,8 Prozent) an. Damit erhöhten sich die Ausgaben der GRV im Vergleich zum Vorjahr stärker als die Einnahmen. Von größerer Bedeutung ist jedoch die verzögerte Auswirkung der Lohnsteigerungen auf die Entwicklung der Renten, die in der Projektion der Rentenversicherung mittelfristig einen weiteren Anstieg der Rentenzahlungen bewirkt. Insgesamt kommt es daher im Vergleich zum Update 2023 zu einer leichten Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke um 2,8 Prozentpunkte. Damit liegt die aktualisierte Nachhaltigkeitslücke der GRV nunmehr bei 87,8 Prozent des BIP.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Im Vergleich zum Vorjahr sind sowohl die Einnahmen der GKV als auch ihre Ausgaben gesunken. Während die Einnahmen jedoch um 8,2 Mrd. Euro (2,5 Prozent) sanken, betrugen die Minderausgaben lediglich 3,1 Mrd. Euro (1,0 Prozent). Konnte der Haushalt der GKV im Jahr 2022 noch mit

einem Überschuss von 4,1 Mrd. Euro abschließen, ist für das Jahr 2023 ein Defizit in Höhe von 1,0 Mrd. Euro zu verzeichnen. Die negative Einnahmesituation im Vergleich zum Jahr 2022 ist vor allem auf geringere Bundeszuschüsse zurückzuführen. Im Jahr 2022 wurde der Bundeszuschuss allein um 14 Mrd. Euro ausgeweitet, um die Folgen der Corona-Pandemie für das Gesundheitssystem abzumildern. Im Jahr 2023 kehrte der Bundeszuschuss schrittweise zu seinem ursprünglichen Ausgangsniveau von 14,5 Mrd. Euro zurück. Partiell kompensiert wurde der Effekt dieser verringerten Bundeszuschüsse durch gestiegene Beitragseinnahmen. Aufgrund inflationsbedingter Lohnsteigerungen ist bei den Beitragseinnahmen im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr ein Zuwachs um 5,4 Prozent festzustellen (BMG, 2024a). Verstärkt wird dieser positive Impuls im Rahmen des diesjährigen Updates der Generationenbilanz durch den Wegfall der abgabenfreien Inflationsausgleichsprämie. Den Erwartungen der Gemeinschaftsdiagnose (2024) folgend, steigen dadurch in den Folgejahren die sozialversicherungspflichtigen Löhne und somit auch die Beitragszahlungen zur GKV weiter an.

Nach Angaben des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) sind die Ausgaben der GKV vor allem in den Bereichen Krankenhausbehandlung (7,0 Prozent) und Arzneimittel (2,9 Prozent) gestiegen. Bei den Krankenhausbehandlungen wuchsen insbesondere die Aufwendungen für stationäre psychiatrische Behandlungen an. Im Vergleich zum Jahr 2022 erhöhten sich diese Kosten um 1,1 Mrd. Euro (13,5 Prozent). Hinzu kam die im Vorjahr nicht vorhandene Vermögensabführung nach § 272b SGB V an den Gesundheitsfonds in Höhe von 2,5 Mrd. Euro (BMG, 2024a). Trotz der grundsätzlich ausgabendämpfenden Maßnahmen des Finanzstabilisierungsgesetzes wirken sich insbesondere inflationsbedingt höhere Ausgaben für Personal- und Sachkosten steigernd auf die Ausgaben der GKV aus. Zwar liegen die Gesamtausgaben in Höhe von 314,6 Mrd. Euro unter dem Ausgabenniveau des Vorjahrs, allerdings ist die GKV im Jahr 2023 dennoch aufgrund der ebenfalls niedrigeren Einnahmen defizitär geworden.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Im Gegensatz zur Situation in der GKV ist in der SPV im Jahr 2023 laut VGR kein finanzielles Ungleichgewicht zu erkennen. Die um 6,1 Mrd. Euro (11,6 Prozent) deutlich ge-

² Durch das im März 2024 verabschiedete Wachstumschancengesetz wurde der Übergangszeitraum zur vollständig nachgelagerten Besteuerung mit Wirkung zum Veranlagungszeitraum 2023 um 38 Jahre bis 2058 verlängert. Eine Analyse der damit einhergehenden intra- und intergenerativen Umverteilungswirkungen sowie der fiskalischen Auswirkungen ist bei Schultis et al. (2024a) zu finden.

stiegenden Beitragseinnahmen der SPV im vergangenen Jahr sind vor allem auf inflationsbedingte Lohnsteigerungen und eine Differenzierung des Beitragssatzes nach der Anzahl der Kinder eines Arbeitnehmers zurückzuführen. Seit 01. Juli 2023 sorgt letztere für einen um 0,25 Prozentpunkte erhöhten Zuschlag für kinderlose Beitragszahler. Die Ausgaben der SPV haben dem BMG (2024b) zufolge vor allem in den Bereichen der Geld- und Sachleistungen (7,9 Prozent) sowie bei der vollstationären Pflege (6,5 Prozent) im Vergleich zum Vorjahr einen Zuwachs erfahren. Dennoch stiegen die Gesamtausgaben der SPV nur moderat um 0,9 Mrd. Euro (1,5 Prozent) auf 59,2 Mrd. Euro im Jahr 2023.

Darüber hinaus geht die Gemeinschaftsdiagnose (2024) davon aus, dass durch den Wegfall der Abgabenfreiheit der Inflationsausgleichsprämie die sozialversicherungspflichtigen Löhne 2024 und 2025 ansteigen werden, was durch höhere Beitragseinnahmen einen nachhaltigkeitsfördernden Effekt nach sich zieht. Die daraus resultierenden höheren Beitragseinnahmen sowie der im Jahr 2023 erzielte Finanzierungsüberschuss führen zu einem Rückgang der impliziten Verschuldung um 4,8 Prozentpunkte. Die aktualisierte Nachhaltigkeitslücke der SPV liegt damit bei 37,3 Prozent des BIP.

Die sonstigen Sozialversicherungen (SSV)

Die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung werden in der Generationenbilanzierung als sonstige Sozialversicherungen gemeinsam betrachtet. Aufgrund der positiven Arbeitsmarktentwicklung nahmen die Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung im Jahresvergleich um 4,1 Mrd. Euro (12,3 Prozent) zu, während die Ausgaben nur um 1,8 Mrd. Euro (4,4 Prozent) anstiegen. Die in den Jahren 2020 und 2021 realisierten Defizite wurden bereits im Jahr 2021 in Zuschüsse durch den Bund umgewandelt und damit der Arbeitslosenversicherung erlassen. Im Jahr 2023 leistete der Bund einen Zuschuss in Höhe von 6,6 Mrd. Euro. Die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung haben das vergangene Jahr mit einem positiven Saldo abgeschlossen. Allerdings tragen sie nur einen äußerst geringen Teil zu den Entwicklungen in der SSV bei. Insgesamt zeigt sich für die SSV damit ein Absinken der impliziten Verschuldung um 2,8 Prozentpunkte. Dadurch verzeichnen die SSV ein implizites Vermögen in Höhe von 1,8 Prozent des BIP. Da die ALV ein zentrales Element des staatlichen Ausgleichs konjunktureller Schwankungen darstellt, ist dieses implizite Vermögen Ausdruck eines vergleichsweise positiven Arbeitsmarktfelds und sollte nicht als Indikator für einen überhöhten Beitragssatz missverstanden werden.

3 Das Rentenpaket II

3.1 Rentenniveauhaltelinie und Generationenkapital

Kurz vor der diesjährigen Rentenanpassung beschloss das Bundeskabinett am 29. Mai 2024 mit dem Regierungsentwurf des „Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals“ für die GRV das sogenannte Rentenpaket II. Das Gesetz konnte vor der parlamentarischen Sommerpause jedoch nicht mehr verabschiedet werden. Der zentrale Inhalt dieses Rentenpakets ist die Verlän-

gerung der Wirkung der Rentenniveauhaltelinie von 48 Prozent bis ins Jahr 2039. Das bedeutet, dass der Nachhaltigkeitsfaktor der Rentenanpassung in diesem Zeitraum ausgesetzt und das Rentenniveau auch über den eigentlichen Wirkungszeitraum der Haltelinie hinaus im Vergleich zum gesetzlichen Status quo deutlich angehoben wird.³ Der mittlerweile etablierte Begriff „Rentenniveauhaltelinie“ bezeichnet letztlich nichts anderes als die – zeitlich begrenzte – Einführung des Leistungsprimats in der GRV. Umlagefinanzierte Systeme haben grundsätzlich zwei Möglichkeiten auf demografische Veränderungen zu reagieren. Sie können entstehende Be- oder Entlastungen entweder aufseiten der Beitragszahler wirken lassen oder

³ Nach dem Wirkungszeitraum der Rentenniveauhaltelinie würde die Rentenanpassung wieder anhand der Rentenanpassungsformel inklusive des Nachhaltigkeitsfaktors vorgenommen. Die Grundlage der Rentenanpassung wäre dann wieder der Rentenwert des Vorjahres. Der Rentenwert des Jahres 2039 wäre aufgrund der jahrelangen Wirkung der Rentenniveauhaltelinie deutlich höher als im Basiszenario. Die Dämpfungswirkung des Nachhaltigkeitsfaktors würde zwar wieder wirken, die entfallene Dämpfungswirkung würde jedoch nicht nachgeholt. Die Rentenniveauhaltelinie würde dementsprechend alle zukünftigen Rentenwerte erhöhen und wäre in ihrer Wirkung nicht auf den Zeitraum bis 2039 begrenzt.

aufseiten der Leistungsempfänger. Systeme, die darauf ausgerichtet sind, unabhängig von der demografischen Struktur stets das gleiche Leistungsniveau bereitzustellen, unterliegen dem sogenannten Leistungsprimat. Das bedeutet, dass das Beitragsniveau bedingungslos so angepasst wird, dass das Leistungsniveau aufrechterhalten werden kann.

Bei Einführung der Rentenniveauhaltelinie im Jahr 2018 wurde diese Maßnahme zugunsten der Rentnergenerationen noch durch eine sogenannte Beitragssatzhaltelinie ergänzt, die die Interessen der Beitragszahler wahren sollte. Die Absurdität dieses Versuchs, der demografischen Budgetrestriktion der GRV durch Bundeszuschüsse ein Schnippchen zu schlagen, ist in den vergangenen Jahren nicht zuletzt in dieser Veröffentlichungsreihe von Raffelhäuschen et al. (2021, 2022) ausführlich aufgezeigt worden. Das Rentenpaket II setzt nun erneut zu einem Versuch an, den Rentnern ein „free lunch“ zu verschaffen. Nachdem die Finanzierung aus Bundesmitteln zwischenzeitlich auch in der öffentlichen Wahrnehmung nicht mehr als Lösung, sondern als reine Verschiebung des demografischen Problems der GRV verstanden wird, sollen Bundesmittel nun im Rahmen des sogenannten Generationenkapitals nur noch indirekt zur Generierung einer Rendite durch die geringen staatlichen Refinanzierungskosten genutzt werden. Diese basieren auf der Bonität des Bundes und resultieren vor allem aus unterschiedlichen Risikoprämien für Staatsanleihen und anderen Wertpapieren. Das geplante Volumen dieses Generationenkapitals von etwa 200 Mrd. Euro ist im Verhältnis zu den finanziellen Herausforderungen der GRV und vor allem den geplanten Leistungsausweitungen in Form der Rentenniveauhaltelinie allerdings deutlich zu gering. Die geplanten Zahlungen von jährlich 10 Mrd. Euro stellen auf

Grundlage der tatsächlichen Differenzen zwischen den staatlichen Refinanzierungskosten und der Rendite auf dem Aktienmarkt in den vergangenen Jahrzehnten zwar keine unrealistische Größenordnung dar, sind im Vergleich zur Summe der Rentenzahlungen aber ein kaum nennenswerter Betrag. Darüber hinaus ist anzumerken, dass ausgerechnet bei der Bezuschussung der GRV durch das Generationenkapital laut Regierungsentwurf vom 29. Mai 2024 keine Dynamisierung vorgesehen zu sein scheint und der jährliche Zahlungsbetrag von 10 Mrd. Euro nominal definiert ist.

3.2 Fiskalische Nachhaltigkeit der GRV

Implizite Verschuldung der GRV

Die Ausweitung der Rentenniveauhaltelinie bis ins Jahr 2039 wäre eine sozialpolitische Leistungsausweitung von beinahe historischem Ausmaß. Da die Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors gerade in den Zeitraum fällt, in dem die demografische Belastung durch den Renteneintritt der Babyboomer in der GRV realisiert wird, kommt dieser kaum noch zum Tragen – die zukünftigen Defizite der GRV würden im Barwert um über 1.600 Mrd. Euro beziehungsweise knapp 40 Prozent des BIP ansteigen (siehe Abbildung 5). Unter Einbeziehung des Generationenkapitals würde der Anstieg der impliziten Verschuldung infolge des Rentenpakets II nur um 4,0 Prozent des BIP beziehungsweise 162 Mrd. Euro reduziert. Damit kann das Generationenkapital lediglich 10 Prozent der Belastung der GRV durch die Rentenniveauhaltelinie kompensieren. Bereits ohne Leistungsausweitungen

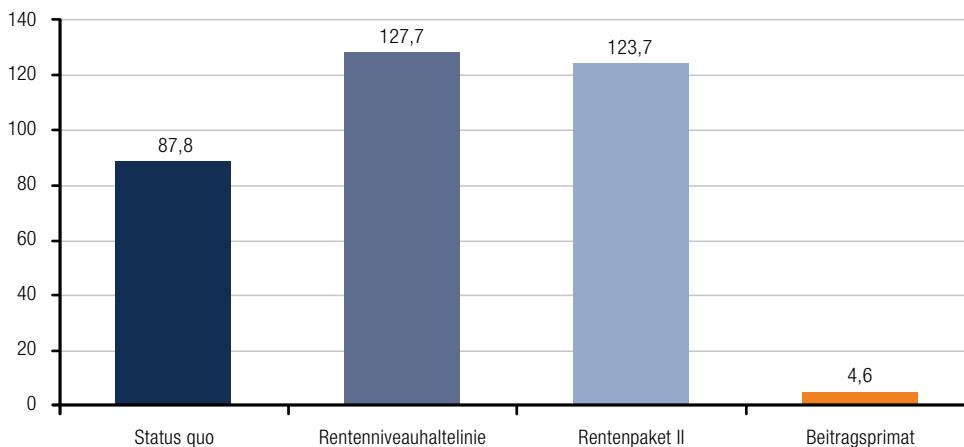


Abbildung 5:
Fiskalische Nachhaltigkeit der GRV mit und ohne die Maßnahmen des Rentenpakets II

Implizite Schulden der GKV
(in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

beträgt die implizite Verschuldung in der GRV aktuell 87,8 Prozent des BIP, da der Nachhaltigkeitsfaktor die demografische Belastung lediglich zu 25 Prozent den Rentnern und zu 75 Prozent den Beitragszahlern auferlegt.⁴ In einem Beitragsprimat – wenn die Rentenanpassung also darauf ausgerichtet wäre, die demografische Belastung ausschließlich leistungsseitig wirksam werden zu lassen und ihre Traglast den Rentnern aufzuerlegen – wäre die implizite Verschuldung dagegen deutlich geringer und läge bei lediglich 4,6 Prozent des BIP.⁵

Beitragssatzentwicklung in der GRV

Die zukünftigen Defizite, aus denen sich im Status quo-Szenario die implizite Verschuldung ergibt, bedeuten außerhalb dieser theoretischen Betrachtungsweise zukünftige Beitragssatzanstiege. Die implizite Verschuldung ohne weitere politische Maßnahmen von 87,8 Prozent des BIP entspricht einem zukünftigen Anstieg des Beitragssatzes zur Deckung der Defizite bis auf 23,2 Prozent im Jahr 2070. Die Ausweitung der Rentenniveauhaltelinie bis ins Jahr 2039 würde den

Beitragssatzanstieg deutlich verstärken und den Beitragssatz im Jahr 2040 gegenüber dem Basisszenario um 1,7 Prozentpunkte von 22,0 Prozent auf 23,7 Prozent erhöhen (siehe Abbildung 6). Das Generationenkapital könnte diesen Anstieg um lediglich 0,3 Punkte dämpfen, sodass das Rentenpaket insgesamt den GRV-Beitragssatz bis zum Jahr 2040 um 1,4 Prozentpunkte steigern würde.⁶

3.3 Gesamtstaatliche Betrachtung des Rentenpakets II

Implizite Verschuldung in GKV, SPV und Gebietskörperschaften

Die gesamtstaatliche Belastung durch das Rentenpaket II ist geringer als die Belastung der GRV, da die höheren Renten höhere Beitragszahlungen der Rentner zur GKV und zur SPV bewirken. Abbildung 7 zeigt daher neben dem Anstieg der impliziten Verschuldung in der GRV um 35,9 Prozent des

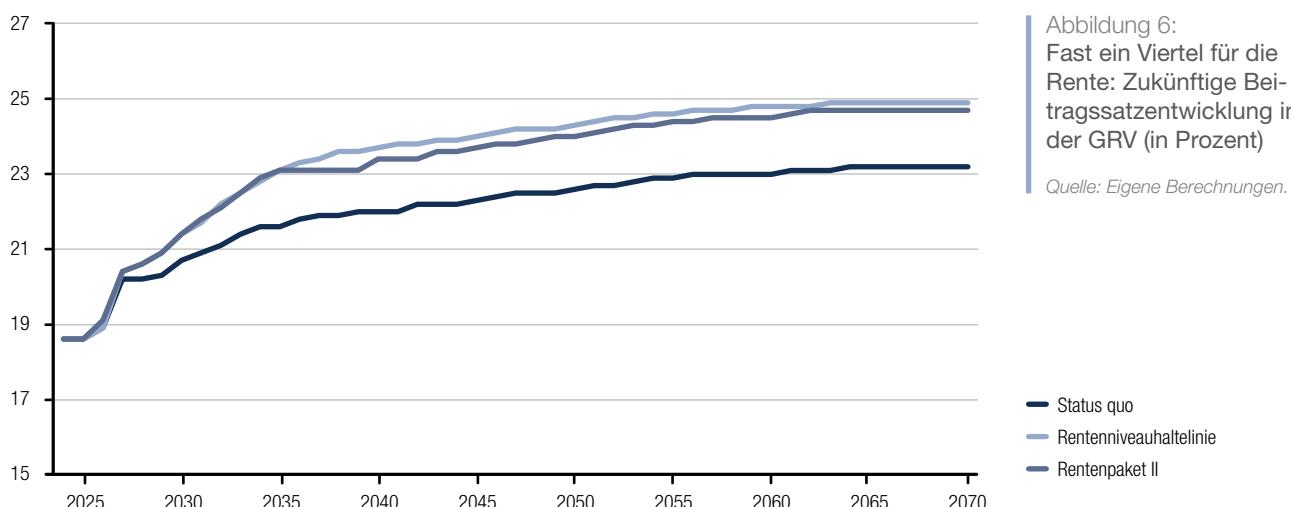


Abbildung 6:
Fast ein Viertel für die Rente: Zukünftige Beitragssatzentwicklung in der GRV (in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen.

- 4 Diese Aufteilung anhand des Parameters α bezieht sich auf die demografische Belastung bei einer Nettolohnanpassung. Diese unterliegt gegenüber der Bruttolohnanpassung bereits dem Effekt eines demografisch bedingten Beitragssatzanstiegs. Betrachtet man die demografische Belastung als Gesamteffekt gegenüber einer reinen Bruttolohnanpassung, so läge die Traglast der Rentner bei gut 40 Prozent. Der in dieser Veröffentlichungsreihe von Raffelhüschen et al. (2022) unterbreitete Transparenzvorschlag für die Rentenanpassung sieht vor, den Beitragssatzfaktor durch eine Erhöhung des Parameters α auf den Wert $\alpha^* = 42$ Prozent zu setzen, um die Traglast der Rentner auf die Entwicklung der Bruttolöhne zu beziehen.
- 5 Theoretisch würde die implizite Verschuldung im Beitragsprimat den Wert Null annehmen. Praktisch unterliegt die Renten- und Beitragssatzanpassung jedoch jedoch Verzögerungseffekten, die eine vollkommene Vermeidung zwischenzeitlicher Defizite und kleinerer Anpassungen des Beitragssatzes nicht ausschließen können.
- 6 Dabei ist zu beachten, dass aufgrund der nicht (explizit) vorgesehenen Dynamisierung der Bezuschussung der GRV durch das Generationenkapital in Höhe von 10 Mrd. Euro die Dämpfungswirkung des Generationenkapitals auf den Beitragssatz mit der Zeit abnimmt.

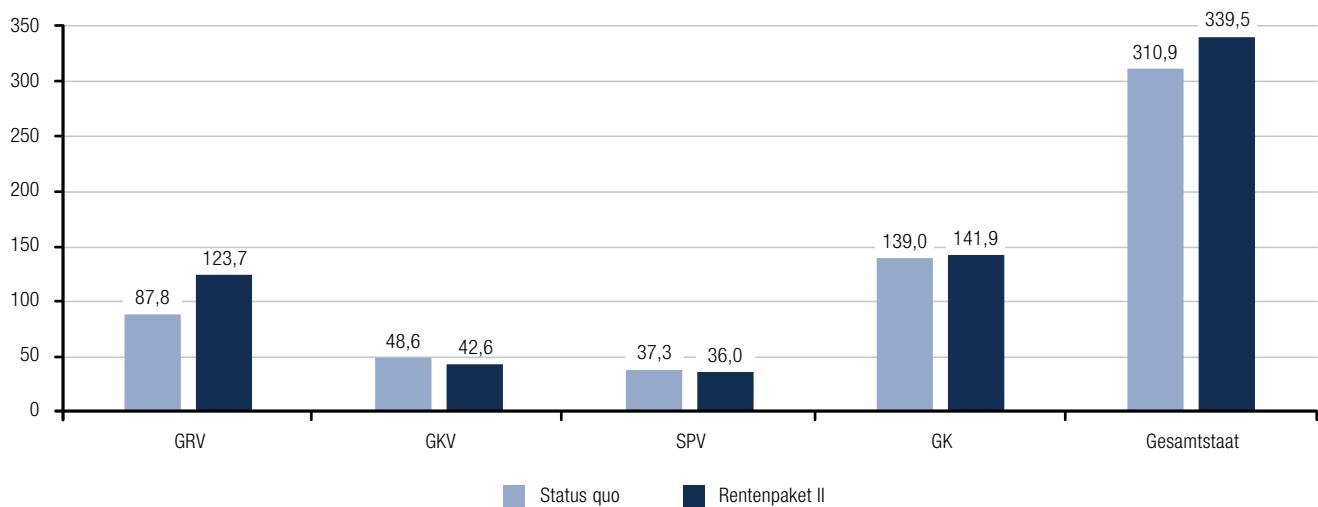
BIP auch einen Rückgang der impliziten Verschuldungen der GKV und der SPV um 6,0 beziehungsweise 1,3 Prozent des BIP. Die Belastung der Gebietskörperschaften in Höhe von 2,9 Prozent des BIP resultiert ausschließlich aus den Zahlungen zum Aufbau des Generationenkapitals. Da das Gene-

rationenkapital als eigenständiger Parafiskus über diese Mittel verfügen würde, zeigt sich dieser Anstieg jedoch nicht in der gesamtstaatlichen impliziten Verschuldung. Diese würde durch das Rentenpaket II folglich um 28,6 Prozent des BIP auf einen Wert von 339,5 Prozent des BIP erhöht.⁷

Abbildung 7:
Rentenerhöhungen bedeuten mehr Beitragseinnahmen

Implizite Schulden der betroffenen Sozialversicherungen (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Bundeszuschüsse – Eine unerschöpfliche Ressource?

Das Konzept der impliziten Verschuldung unterliegt der Status quo-Annahme, nach der alle Steuer- und Beitragssätze auf dem aktuellen Niveau verbleiben. Auch der gesetzlich festgelegte Anstieg des allgemeinen Bundeszuschusses infolge der Dynamisierung anhand des Beitragssatzes findet unter dieser Annahme nicht statt. Die Entwicklungen der GRV-spezifischen Zahlungen des Bundes relativ zu dessen Steuereinnahmen in Abbildung 8 entstammen dagegen der Betrachtung mit veränderlichen Beitragssätzen. Im Jahr 2024 betragen die Bundeszuschüsse zur GRV 23,7 Prozent

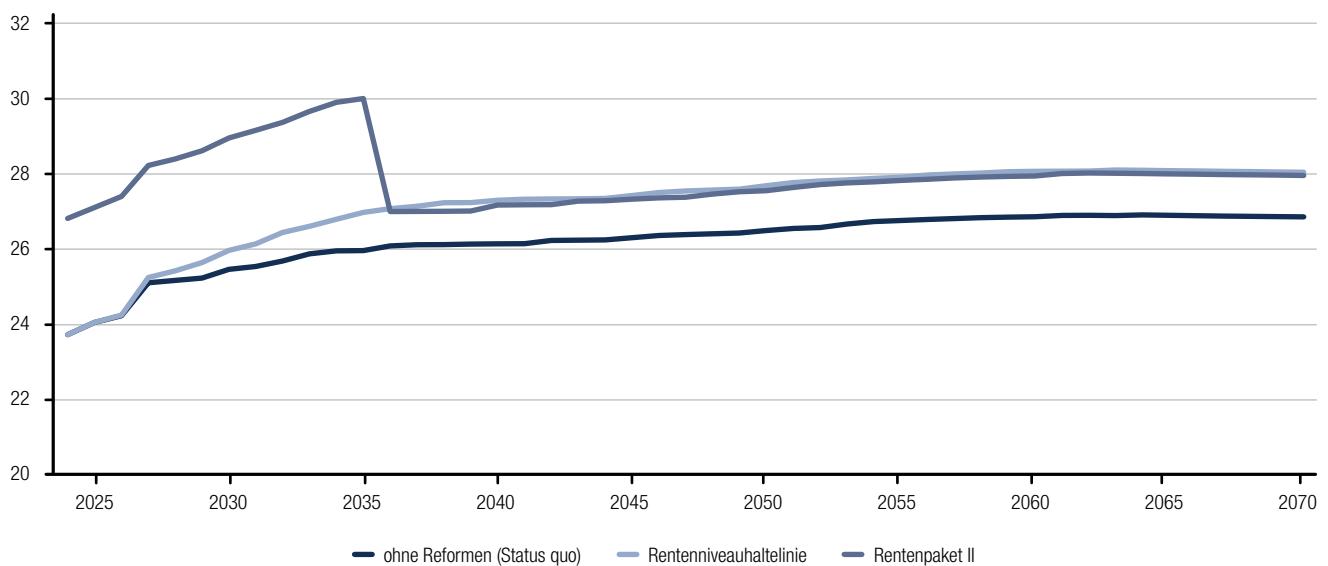
der Bundessteuereinnahmen. Bis 2034 erhöht sich dieser Wert infolge steigender Beitragssätze im Basisszenario auf 26,0 Prozent. Die Rentenniveauhaltelinie würde den GRV-Beitragssatz und dadurch ebenso die finanzielle Belastung des Bundes steigern, sodass diese zukünftig um bis zu 1,4 Prozent der Bundessteuereinnahmen erhöht würde. Berücksichtigt man darüber hinaus die geplanten Ausgaben zum Aufbau des Generationenkapitals, so würden die Zahlungen des Bundes für die GRV durch das Rentenpaket II im Jahr 2035 zwischenzeitlich auf 30,0 Prozent der Steuereinnahmen des Bundes ansteigen.

⁷ Hier ist zu diskutieren, ob die schuldenfinanzierten Zahlungen des Bundes an das Generationenkapital als Ausgaben zu betrachten sind. Dagegen spricht, dass mit den Zahlungen stets ein Anspruch auf Rückzahlung und Leistung des Zinsdienstes einhergeht. Die Zahlungen stellen damit gesamtwirtschaftlich keine konsumtiven Ausgaben dar. Für eine Berücksichtigung spricht jedoch die Tatsache, dass die Überlassung der Mittel mit dem Zweck einer dauerhaften Anlage am Kapitalmarkt geschieht. Die Belastung des Bundeshaushaltes im politischen Sinne kann durch die Definition eines Sondervermögens und die Ausnahme von der Schuldenbremse per Definition umgangen werden. Das Budget des Bundes im ökonomischen Sinne ist unabhängig von der politischen Definition der Ausgaben und der Art der Refinanzierung.

Abbildung 8:
Belastung der Finanzen des Bundes durch die GRV

Anteil der GRV-Zahlungen des Bundes an den Steuereinnahmen des Bundes (in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz – Vom Fallen einst magischer Grenzen

Der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz steigt bereits im Basisszenario zukünftig deutlich an (siehe Abbildung 9). Dabei wird infolge der Erhöhungen des GKV- und SPV-Beitragssatzes der vergangenen Jahre die ehemals magische Grenze von 40 Prozent („Sozialgarantie“) bereits durchbrochen. Ohne weitere Maßnahmen wird die nächste Schwelle von 45 Prozent im Jahr 2033 überschritten sein. Die Marke von 50 Prozent wird im Jahr 2070 erreicht. Mit der Rentenniveauhaltelinie würde der Anstieg deutlich verstärkt. Der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz würde auf bis zu 51,2 Prozent im Jahr 2070 ansteigen und die Grenze von 50 Prozent bereits im Jahr 2051 erreichen – also 20 Jahre früher als im Basisszenario. Für das Rentenpaket II, inklusive Generationenkapital und der damit einhergehenden Entlastung der GRV, würde der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz leicht gedämpft und die Grenze von 50 Prozent ein Jahr später erreicht. Bei der Betrachtung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes ist außerdem zu beachten, dass der medizinisch-technische Fortschritt einen zusätzlichen

Kostendruck in der GKV bewirken könnte. Raffelhüschen et al. (2023) zeigen auf, dass der GKV-Beitragssatz dadurch bereits im Jahr 2040 um zusätzliche 2,7 Prozentpunkte und im Jahr 2060 um zusätzliche 6,8 Prozentpunkte ansteigen könnte. In einem „Worst-Case-Szenario“ mit Rentenniveauhaltelinie und Kostendruck in der GKV läge der Beitragssatz bereits ab dem Jahr 2039 bei über 50 Prozent.

3.4 Intergenerative Umverteilung

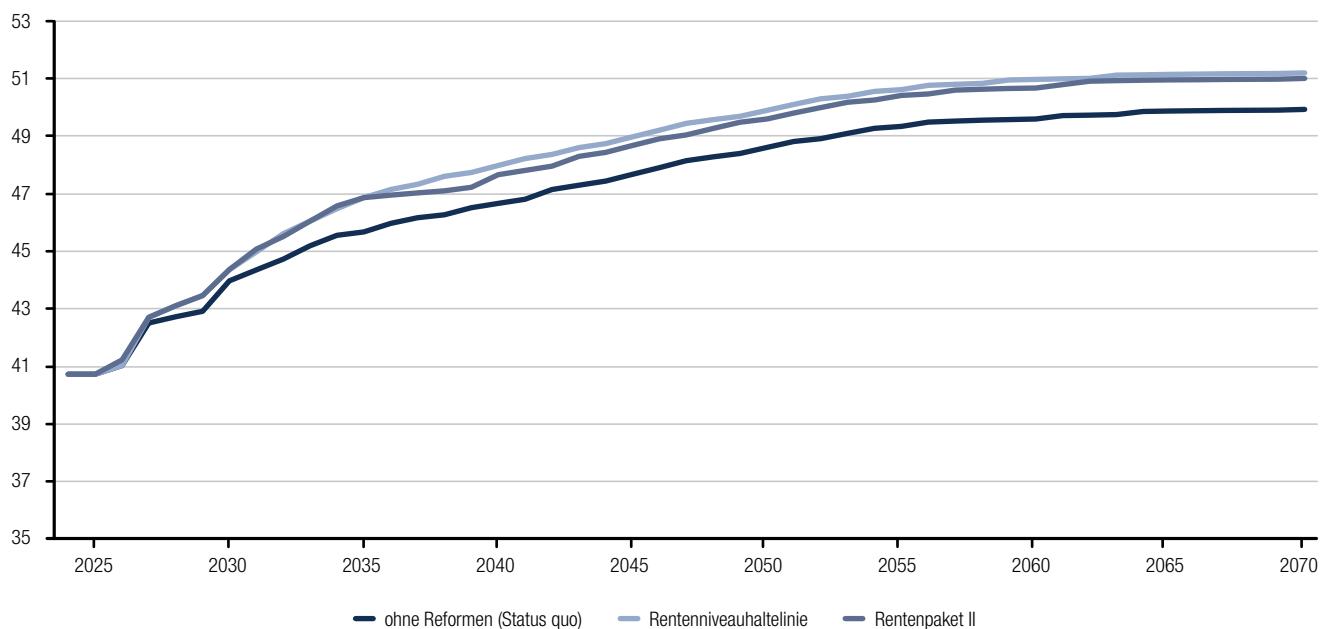
Wer profitiert vom Generationenkapital? – Vor allem die Jungen!

Die Bezuschussung durch das Generationenkapital ab 2036 kann den massiven Finanzierungsbedarf der Rentenniveaulinie nicht decken, würde aber die Ausgaben des Bundes der kommenden Jahre merklich erhöhen. Die doppelte Haltelinie von 2018 sah ebenfalls eine Refinanzierung aus Bundesmitteln zur Wahrung der Interessen junger und zukünftiger Generationen vor. Diese bewirkte paradoxe Weise eine verstär-

Abbildung 9:
Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz von über 50 Prozent?

Beitragssatzsumme der Sozialversicherungen (in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen.



kte Wirkung der Rentenniveauhaltelinie, da ein verringelter Beitragssatz das Rentenniveau ceteris paribus senkt (siehe hierzu Seuffert 2022, S. 186–189). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Generationen vom Generationenkapital tatsächlich profitieren würden. Die Veränderung der Generationenkonten⁸ in Abbildung 10 zeigt auf, dass die im Basisjahr 15-Jährigen am stärksten von einer Umsetzung des Generationenkapitals im Rentenpaket II profitieren würden. Abbildung 10 zeigt jedoch ebenfalls, dass diese Kohorte mit am stärksten von der Maßnahme der Rentenniveauhaltelinie belastet wird. Für die 6- bis 15-jährigen bedeutet dies pro Kopf eine Belastung im Barwert von über 4.600 Euro. Das sind wohlgerne ausschließlich die direkten Kosten in Form von Beitragszahlungen. Die indirekten Kosten der volkswirtschaftlichen Folgen einer verminderten Standortattraktivität durch erhöhte Lohnnebenkosten sind dabei nicht berücksichtigt.

Wer profitiert von der Rentenniveauhaltelinie? Alle außer den ganz Jungen

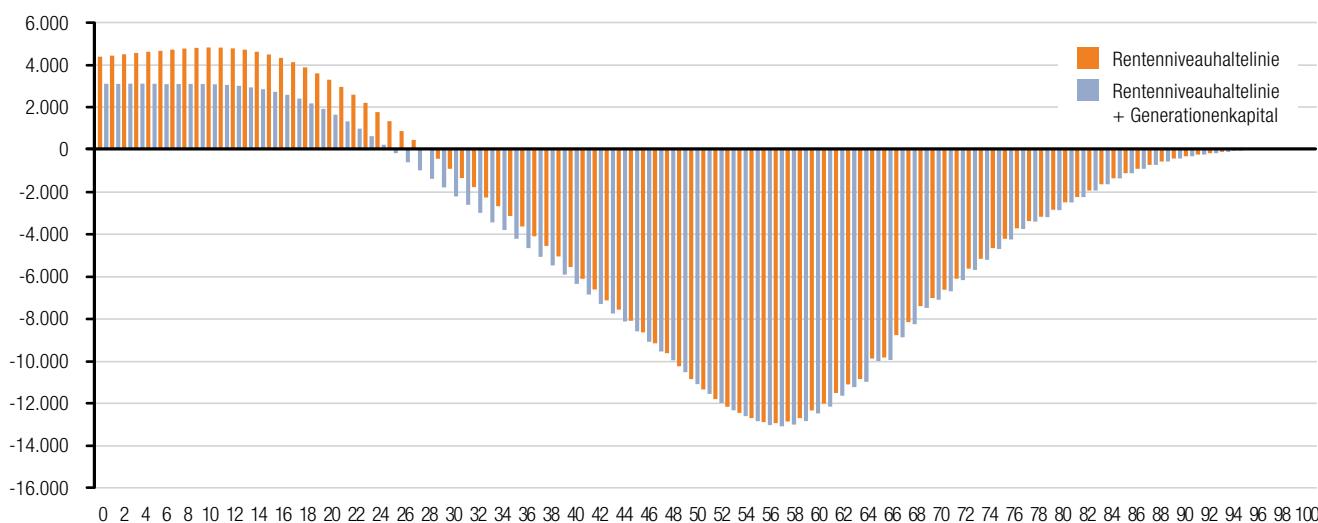
In Bezug auf die Rentenniveauhaltelinie gilt für Jugendliche die alte Devise „Trau keinem über 30“. Genaugenommen sollten junge und zukünftige Generationen keinem über 25 trauen, der ihnen erzählt, die Rentenniveauhaltelinie schütze die Interessen aller Generationen. Denn bereits die 26-Jährigen profitieren mehr von der Maßnahme als sie, wenn auch in vergleichsweise geringem Ausmaß. Am stärksten würde die Altersgruppe der 53- bis 63-Jährigen von einer Rentenniveauhaltelinie profitieren. Sie kämen in den Genuss eines finanziellen Vorteils im Barwert von rund 12.000 Euro pro Kopf. Diese Altersgruppe ist bereits nah genug am Renteneintritt, um nicht mehr lange von den höheren Beitragssätzen belastet zu werden und noch jung genug, um die volle Wirkung der Rentenniveauhaltelinie auszuschöpfen.

⁸ Generationenkonten beziffern den Barwert der zukünftigen Zahlungen, die eine Generation an den Staat leisten wird. Ein Anstieg der Generationenkonten bedeutet eine Belastung der entsprechenden Generationen, eine Verringerung stellt eine Entlastung dar. Eine methodische Erläuterung findet sich in Kapitel 5.

Abbildung 10:
Intergenerative Umverteilungswirkung der Maßnahmen

Veränderung der gesamtstaatlichen Generationenkonten in Euro gegenüber dem Status quo

Quelle: Eigene Berechnungen.



4 Fazit

Auf den ersten Blick hat sich im Vergleich zum Update 2023 die Nachhaltigkeitssituation des Staates – gemessen an der Veränderung der Nachhaltigkeitslücke – verbessert. Ausgehend von 411,1 Prozent des BIP hat sich die Summe aus impliziten und expliziten Schulden um 36,5 Prozentpunkte auf nunmehr 374,6 Prozent des BIP verringert. Umgerechnet bedeutet dies einen Rückgang der staatlichen Gesamtverschuldung – einschließlich impliziter Schuld – von 15,9 auf 15,4 Billionen Euro. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf den inflationsbedingten Anstieg der Löhne und der darauf entfallenden Abgaben sowie auf den Wegfall der abgabenfreien Inflationsausgleichsprämie zurückzuführen. Damit einher geht ein Abbau der impliziten Verschuldung sowohl bei Gebietskörperschaften als auch bei den Sozialversicherungen. Einzige Ausnahme stellt die GRV dar, bei der steigende Beitragseinnahmen zukünftig zu höheren Ausgaben führen. Zudem besteht die Gefahr, dass sich die Nachhaltigkeitssituation durch die derzeit diskutierten Reformen in Zukunft weiter verschlechtert.

Der sozialpolitische Diskurs war in den letzten Jahren vor allem eine Debatte über Leistungsdefizite. Sowohl in der Pflege als auch in der Gesundheitsversorgung wurden – nicht zuletzt infolge der Belastungen durch die COVID-19-Pandemie – die Leistungsfähigkeit der Systeme und ihre drohende Überlastung diskutiert. In der Rentenpolitik wurde 2018 noch eine doppelte Haltelinie eingeführt, die zumindest vordergründig versuchte, die Interessen von Rentnern und Beitragszahlern gleichermaßen zu wahren. Aktuell steht nun eine einfache Rentenniveauhaltelinie zur Diskussion, die von den Erträgen eines Generationenkapitals flankiert werden soll, die allerdings bei weitem nicht ausreichen werden, um die jungen und zukünftigen Generationen durch die Mehrbelastung der Rentenniveauhaltelinie zu kompensieren. Zu dem Versuch, das Versorgungsniveau der Vergangenheit aufrechtzuerhalten, gehört jedoch auch die Berücksichtigung des Preises dieses Bestrebens und derjenigen, die ihn bezahlen sollen. Auch ohne die Rentenniveauhaltelinie bedeutet die derzeitige Sozialpolitik, dass die heutige Geborenen

im Alter von 46 Jahren die Hälfte ihres erwirtschafteten Einkommens allein für die Sozialversicherung aufwenden müssen. Das Rentenpaket II würde das Erreichen dieser Grenze deutlich beschleunigen. Bereits 18 Jahre früher – im Alter von 28 Jahren – unterliegen die heute Geborenen einer Beitragssatzsumme von 50 Prozent.

Das Rentenpaket II würde die große Mehrzahl der heute lebenden Generationen begünstigen. Wie das gesamte aktuelle System der sozialen Sicherung geht es aber zu Lasten der jüngeren und zukünftigen Generationen. Aufgabe der heute erwachsenen Generationen ist es, die Knappeit der Ressourcen in den Sozialversicherungen anzuerkennen und ihre zukünftige Ausgestaltung darauf abzustimmen. Dazu gehört die Einsicht, dass die seit Jahrzehnten alternde Gesellschaft heute noch vergleichsweise jung ist und das aktuelle Versorgungsniveau auf einer momentan ausgesprochen günstigen demografischen Situation beruht. Diese derzeit günstige Lage ist kurz davor, sich in eine ausgesprochen ungünstige Situation zu verwandeln. In der gesellschaftlichen Wahrnehmung sind die Babyboomer zwar bereits seit einigen Jahren keine junge Generation mehr, aus Sicht der Sozialversicherungen sind sie dies jedoch durchaus noch, da für die Sozialversicherung vorrangig die Einteilung in alte, nicht erwerbstätige und junge, erwerbstätige Personen gilt. Wir profitieren daher immer noch von der Geburtenwelle der 1960er-Jahre. Die vielen Kinder von damals sind heute als alternde Erwachsene dazu in der Lage, zur Versorgung ihrer Eltern beizutragen. Dies wird sich in den nächsten zehn Jahren relativ abrupt ändern, wenn mit dem Renteneintritt der Babyboomer der Bug des Schiffs der Sozialversicherungen sich in das Wellental der Demografie senkt. Die Babyboomer werden mit dem Renteneintritt auch für die Sozialversicherungen „alt“ und für die GRV kostspielig, um einige Jahre später auch in der GKV und der SPV einen Ausgabenanstieg zu verursachen.

Mit diesem Wissen das Leistungsniveau der GRV für die Zukunft festzulegen, bedeutet jungen und zukünftigen Generationen abzuverlangen, was die älteren Generationen selbst nicht bereit gewesen sind zu leisten. Schließlich ist die Existenz des demografischen Wandels und seiner Auswirkungen in den Jahren zwischen 2025 und 2035 keine neue Erkenntnis. Eine Anhebung der Beitragssätze zur Bildung finanzieller Rücklagen wäre bereits Anfang der 2000er-Jahre möglich gewesen. Und tatsächlich wurde mit der Riester-Rente ein Instrument zur Teilkapitalisierung der GRV geschaffen. Dieses weist jedoch zwei Aspekte auf, die die mangelnde Bereitschaft zur Zahlung höherer Beitragssätze der damaligen Gesellschaft aufzeigen. Erstens wurde im

Rahmen der so genannten Riester-Treppe eine Leistungsdämpfung der GRV eingeführt, die die Entwicklung des Beitragssatzes dämpfte, um den Versicherten den finanziellen Spielraum zur privaten Vorsorge zu verschaffen. Zweitens war diese private Vorsorge nicht verpflichtend, sondern freiwillig. Der Rentenversicherungsbericht aus dem Jahr 2023 weist neben der Projektion des Rentenniveaus auch eine Projektion des Rentenniveaus inklusive Riester-Rente aus und kommt zu dem Ergebnis, dass die Riester-Rente das Rentenniveau für die Renteneinzugänge konstant auf einem Niveau von über 52 Prozent halten kann. Die heute vor dem Renteneintritt stehenden Generationen hatten folglich sowohl institutionell als auch finanziell die Gelegenheit, die notwendigen zusätzlichen Beiträge zur Aufrechterhaltung des individuellen Rentenniveaus zu leisten. Entweder haben sie sich freiwillig dagegen entschieden, dies zu tun oder sie können das Absinken des Rentenniveaus durch private Vorsorge kompensieren. Die Rentenniveauhaltelinie bedeutet demnach nicht nur eine Leistungsausweitung gegenüber dem Status quo, sondern auch eine Besserstellung der Neurentner in den kommenden 20 Jahren gegenüber den vorangegangenen Rentnergenerationen.

Der Eintritt der Babyboomer in den Ruhestand und ihre schwindende Gesundheit werden die Sozialversicherung vor eine bisher nicht dagewesene Herausforderung stellen, da sie selbst deutlich weniger Kinder bekommen haben als ihre Eltern. Sie sind folglich die Verursacher des zukünftigen Mangels an Beitragssätzen. Folgerichtig wäre demnach, dass sie die entstehende Belastung selbst tragen. Das würde allerdings nicht die Etablierung eines Leistungsprimats, sondern im Gegenteil die eines Beitragssprimats bedeuten. Vor 20 Jahren wurde demokratisch legitimiert die Aufteilung der demografischen Belastung zwischen den Generationen beschlossen – ein Kompromiss zwischen Leistungs- und Beitragssprimat. Dass damit sowohl die Beitragssätze steigen als auch das Rentenniveau sinken würde, stand außer Frage. Die Infragestellung dieses Beschlusses in den vergangenen Jahren ist politökonomisch wenig überraschend, da sich aus der Alterung des Medianwählers eine Verschiebung seiner Interessen bezüglich der GRV ergibt. „In der Kunst wie in [der] Politik haben Großväter immer unrecht“, belehrt Lord Henry Wotton den Protagonisten in Oscar Wildes Roman „Das Bildnis des Dorian Gray“. Wenn der Politik an einer tatsächlich generationengerechten Gestaltung der GRV gelegen ist, täte sie gut daran, dieses Zitat zu beherzigen. Andernfalls befindet sich die Demokratie und ihre alternde Bevölkerung auf dem Weg in eine Gerontokratie, in der die politischen Akteure dem Medianwähler – ihrem greisen König – Leistungen aus Ressourcen versprechen, die nicht existieren.

5 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

5.1 Die Methode der Generationenbilanzierung

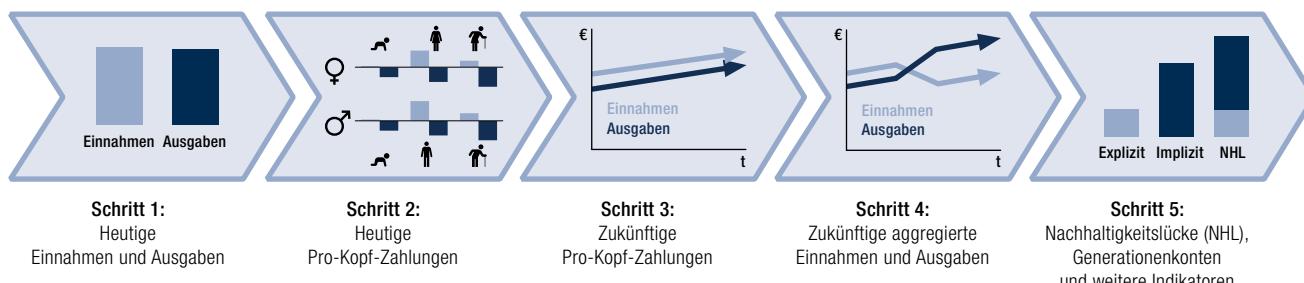
Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.⁹ Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen. Die Grundlage der Projektion der Staatsfinanzen in der Generationenbilanzierung bilden Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnah-

men- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch für die zukünftigen Generationen der Betrag ermittelt werden, mit dem diese jeweils zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerativen Verteilungswirkungen treffen. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 11 skizziert.

Abbildung 11:
Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, das heißt die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß VGR, bilden den ersten Schritt der Generationenbilanzierung. Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatensätzen als alters-, geschlechts- und migrationsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt (zweiter Schritt). Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit dem Produktivitätswachstum

fortgeschrieben. Mittels einer langfristigen Bevölkerungsprojektion zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung werden im vierten Schritt die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

9 Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999), Bonin (2001) sowie in Wimmesberger und Seuffert (2024).

Neben der Ermittlung von aggregierten fiskalischen Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich auf Basis der Generationenbilanzierung Aussagen zur intergenerativen Verteilung sowie zur Nettolast bzw. zum Nettoertrag einzelner Altersjahrgänge treffen, indem die Generationenkonten dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Generationenkonten sind in monetären Einheiten definiert und geben den Barwert wieder, den die aufsummierten durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der jeweiligen Altersjahrgänge an den Staat über den verbleibenden Lebenszyklus haben. Staatliche Leistungen fließen dabei mit negativem Vorzeichen ein. Ein positives Generationenkonto zeigt somit eine Nettolast für das durchschnittliche Individuum der jeweiligen Altersjahrgänge auf, während ein negatives Generationenkonto einen entsprechenden monetären Nettoertrag darstellt.

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF, 2024c) 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 6.2). 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 12 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 2022 und 2023 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2024d). 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 166. Steuerschätzung aus dem Mai 2024 für den Zeitraum 2023 bis 2028 (BMF, 2024b) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2024) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

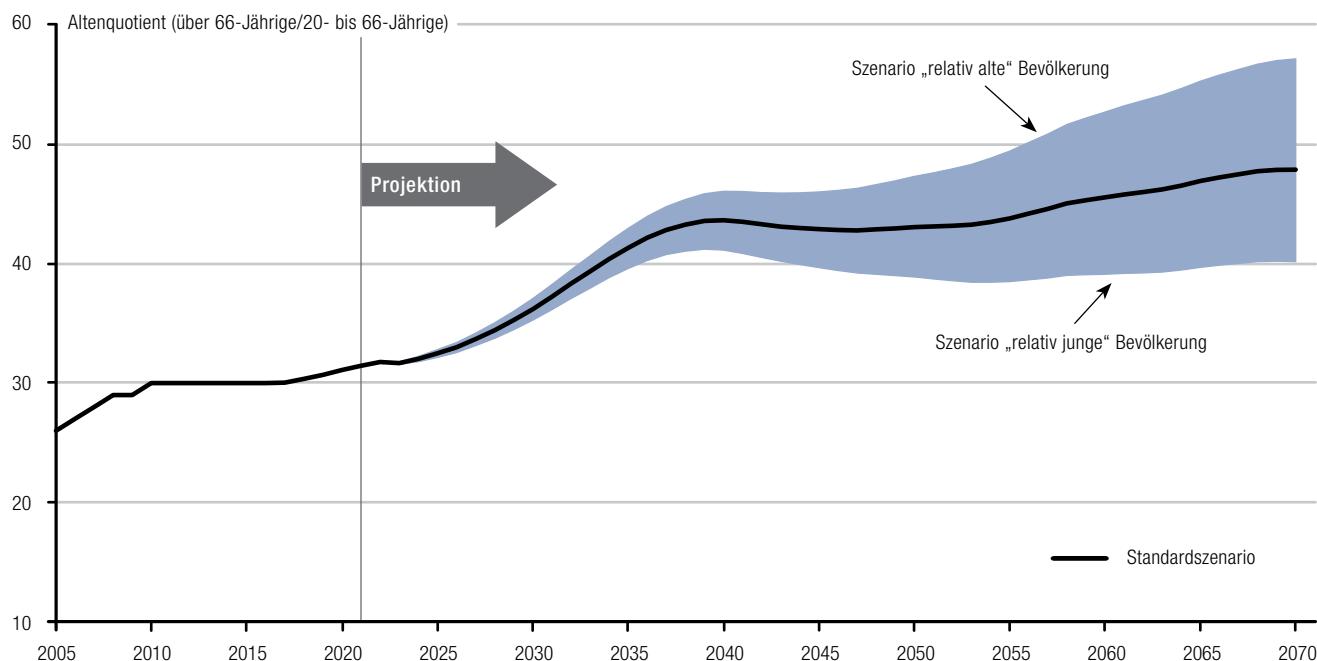
Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mitte Juni 2024 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen unter anderem die Maßnahmen des Wachstumschancengesetzes sowie des Jahressteuergesetzes 2023, den Wegfall der Strom- und Gaspreisbremse und zusätzliche Ausgaben des Klima- und Transformationsfonds. Darüber hinaus finden auch teilweise zeitlich begrenzte Ausgabenprogramme Berücksichtigung, wie beispielsweise das Deutschlandticket sowie zusätzliche Verteidigungsausgaben im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine.

Demografische Rahmenbedingungen

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) unterstellt das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der Generationenbilanz 2023, dass die Fertilitätsrate von 1,49 Kindern pro Frau im Jahr 2023 bis 2032 auf 1,55 Kindern pro Frau ansteigt und anschließend auf diesem Niveau verharrt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,8/83,3 bis 2070 auf 84,6/88,2 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird eine langfristige konstante Nettozuwanderung von jährlich 250.000 Personen unterstellt. Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2070 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute gut 84,4 Millionen auf 82,4 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 sowie die sich verändernde Bevölkerungsstruktur (siehe Schultis et al. 2024b). Wie Abbildung 12 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 67-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66

Abbildung 12:
Anstieg des Altenquotienten bis 2070

Quelle: Eigene Berechnungen.



Jahren, bis zum Jahr 2070 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 2070 nur noch etwas mehr als zwei erwerbstätige Personen sein.

Die in Abbildung 12 blau dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungszenarien. 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 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, betrachtet.¹⁰

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:

¹⁰ Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt und somit die Lebenserwartung bei Geburt bis 2070 bei Jungen/Mädchen auf 82,6/86,1 Jahre steigt. Die Annahme bezüglich des Wanderungssaldos wird weiter erhöht, sodass von einem durchschnittlichen Wanderungsüberschuss von 400.000 Personen pro Jahr ausgegangen wird. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Fertilitätsrate auf 1,4 Kinder je Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,4/90,1 Jahre ansteigt und der durchschnittliche Wanderungsüberschuss lediglich 180.000 Personen pro Jahr beträgt.

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 implizierte Schuld spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.

Notwendige Abgabenerhöhung: Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.

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

Literatur

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), 303–318.

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.

Bahnse, L., T., Kohlstruck, T., Manthei, G., Raffelhüschen, B., Seuffert, S. und Wimmesberger, F. (2020). Die Generationenbilanz Update 2021: Die Nachhaltigkeit im Schatten der Corona-Pandemie, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 152.

Bonin, H. (2001). Generational Accounting: Theory and Application, Berlin: Springer.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023). Rentenversicherungsbericht 2023.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023). Ergebnis der 164. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzung", Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024a). Grundlagen der Steuerschätzung, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2024/05/2024-05-16-ergebnisse-der-166-steuerschaetzung.html>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024b). Ergebnis der 166. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzung", Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024c). Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2024a). Vorläufige Finanzergebnisse der GKV für das Jahr 2023, URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/vorlaeufige-gkv-finanzergebnisse-2023>.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2024b). Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung – Ist-Ergebnisse ohne Rechnungsabgrenzung (Stand: Juli 2024), URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin>

min/Dateien/3_Downloads/Statistiken/Pflegeversicherung/Finanzentwicklung/03-Finanzentwicklung-der-sozialen-Pflegeversicherung_2023_bf.pdf.

Bundesregierung (2024). Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz), Bearbeitungsstand 03.05.2024, URL: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-stabilisierung-rentenniveau-generationenkapital.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Europäische Kommission (2022). Fiscal Sustainability Report 2021, Institutional Paper, 171, Brüssel.

Gemeinschaftsdiagnose (2024). Deutsche Wirtschaft kränkt – Reform der Schuldenbremse kein Allheilmittel, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

Raffelhäuschen, B. (1999). Generational Accounting: Method Data and Limitations, European Economy, Reports and Studies 6, 17–28.

Raffelhäuschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und Wimmesberger, F. (2021). Die Generationenbilanz Update 2021: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 158, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raffelhäuschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und Wimmesberger, F. (2022). Die Generationenbilanz Update 2022: Demografie und Wachstum – Zwei Krisen geben sich die Hand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 165, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raffelhäuschen, B., Schultis, S., Seuffert, S., Stramka S. und Wimmesberger, F. (2023). Die Generationenbilanz Update 2023: Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 171, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Schultis, S., Toussaint, P. und Stramka, S. (2024a). Weniger Doppelbesteuerung, mehr Belastung? – Nachhaltigkeits- und Verteilungswirkungen durch die Neuregelung der nachgelagerten Besteuerung, Wirtschaftsdienst [erscheint in Kürze].

Schultis, S., Seuffert, S. und Stramka, S. (2024b). Der demografische Wandel im Wandel, Wirtschaftsdienst, 104 (4), 269–274.

Statistisches Bundesamt (2022). Bevölkerung Deutschlands bis 2070 – Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse (vorläufige Ergebnisse) 2022 (Rechenstand: Februar 2023), Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2024a). Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2023 um 0,3 Prozent gesunken, Pressemitteilung Nr. 019 vom 15. Januar 2024, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_019_811.html.

Statistisches Bundesamt (2024b). Bruttoinlandsprodukt im 1. Quartal 2024 um 0,2 Prozent höher als im Vorquartal, Pressemitteilung Nr. 173 vom 30. April 2024, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_173_811.html.

Statistisches Bundesamt (2024c). Reallöhne im 1. Quartal 2024 um 3,8 % höher als im Vorjahresquartal, Pressemitteilung Nr. 211 vom 29. Mai 2024, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24_211_62321.html.

Statistisches Bundesamt (2024d). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2023, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Wimmesberger, F. M. und Seuffert, S. (2024). Myopic Fiscal Policy During the COVID-19 Pandemic and its Intergenerational Burden, German Politics, 33 (1), 68–85, DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2056594>.



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

ist Professor für Finanzwissenschaft und Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und war Professor an der Universität Bergen, Norwegen (1994-2019). Er studierte in Kiel, Berlin und Aarhus (Dänemark) Volkswirtschaftslehre und promovierte bzw. habilitierte sich in diesem Fach an der Universität Kiel. Zahlreiche Auslandsaufenthalte führten ihn u.a. in die USA, aber auch immer wieder in die skandinavischen Länder. Neben seiner Mitwirkung an internationalen Forschungsprojekten befasst er sich – zum Beispiel als Mitglied der Rürup-Kommission, der Kommission Steuergesetzbuch oder als Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft – mit Fragen der praktischen Sozialpolitik.



Sebastian Schultis

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten mit Schwerpunkt Banken studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Raffelhüschen sowie am Lehrstuhl für betriebswirtschaftliche Steuerlehre und am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik tätig.



Dr. Stefan Seuffert

studierte Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und der Universität Göteborg und ist seit 2012 am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Von 2017 bis 2022 verfasste er unter Betreuung von Prof. Raffelhüschen seine Dissertation zum Thema „Anwartschaftsbasierte Projektion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Generationenbilanz“. Aktuell ist er als Postdoc am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik tätig.



Sebastian Stramka

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als studentische und wissenschaftliche Hilfskraft am Institut tätig.



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

STRATEGIEN GEGEN FACHKRÄFTEMANGEL UND ARBEITSLOSIGKEIT

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 177 | September 2024



STRATEGIEN GEGEN FACHKRÄFTEMANGEL UND ARBEITSLOSIGKEIT

Guido Raddatz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 177

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Arbeitsmarkt im Wandel	04
2 Zunehmender Fach- und Arbeitskräftemangel	09
3 Dauerproblem Arbeitslosigkeit	16
4 Matchingprobleme und institutionelle Fehlanreize	18
5 Handlungsempfehlungen	23
Literatur	25

© 2024

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: © Digital Storm – Adobe Stock

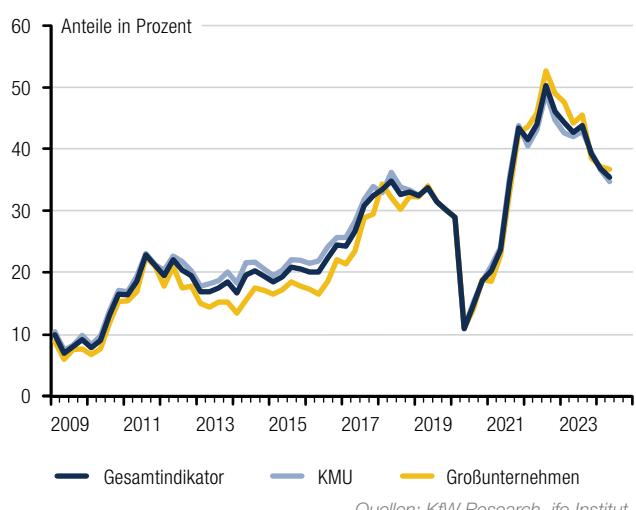
Executive Summary

Nach Jahrzehnten mit massiven Beschäftigungsproblemen und steigenden Arbeitslosenzahlen markierten die Jahre 2005/06 einen **Wendepunkt auf dem deutschen Arbeitsmarkt**. Die **Arbeitslosigkeit** hat sich seitdem **halbiert** und die Zahl der Erwerbstätigen ist um 16,8 Prozent (6,6 Millionen) gestiegen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen hat sich allerdings nur um 9,8 Prozent erhöht, u. a. da ein beträchtlicher Teil des Beschäftigungsanstiegs im Rahmen von Teilzeitstellen erfolgte.

Parallel dazu zeigen zahlreiche Indikatoren seit einigen Jahren einen **zunehmenden Fach- und Arbeitskräftemangel**. Die Tatsache, dass es für Unternehmen zunehmend schwieriger wird, ausreichend Personal zu finden, bremst nicht nur das Beschäftigungswachstum, sondern behindert auch immer mehr Unternehmen in ihrer Geschäftstätigkeit (vgl. Abbildung). Schätzungen auf Basis der Fachkräftelücke beziffern die **volkswirtschaftlichen Kosten des Fachkräftemangels** im Jahr 2024 auf rund **50 Milliarden Euro**. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, könnte der Fachkräftemangel zu einem **Standortnachteil und Investitionsrisiko** werden. Die **voranschreitende Bevölkerungsalterung** dürfte die Situation noch weiter verschärfen. Aktuelle Projektionsrechnungen zeigen, dass auch bei einer dauerhaft positiven Nettozuwanderung in einer realistischen Größenordnung die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter in den nächsten Jahrzehnten um mehrere Millionen zurückgehen wird.

Der Fachkräftemangel gefährdet die Wirtschaft

KfW-ifo-Fachkräftebarometer Q1/2009 – Q2/2024:
Anteile der Unternehmen, die angeben, dass ihre Geschäftstätigkeit durch Fachkräftemangel behindert wird (ohne Bau)



Gleichzeitig weisen die hohen Zahlen von **fast einer Million Langzeitarbeitslosen** bei einer Gesamtzahl von derzeit 2,8 Millionen registrierten Arbeitslosen sowie von rund 4 Millionen erwerbsfähigen Bürgergeldempfängern auf erhebliche **strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt** hin. Zwei Ursachen dürften für das vordergründig widersprüchliche Nebeneinander von Fach- und Arbeitskräftemangel einerseits und (verfestigter) Arbeitslosigkeit andererseits wesentlich sein: Zum einen deutet vieles auf **erhebliche Matchingprobleme** hin – in regionaler, vor allem aber auch in qualifikatorischer Hinsicht. Zum anderen gehen vom **Steuer- und Transfersystem**, vor allem im Bereich der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsleistungen, **Fehlanreize** aus. Grenzbelastungen, die vor allem aufgrund **hoher Transferentzugsraten** bis in mittlere Einkommensbereiche hinein zwischen 70 und 100 Prozent liegen können und dazu führen, dass sich das verfügbare Einkommen bei steigendem Bruttoarbeitseinkommen nur geringfügig erhöht, verringern die monetären Arbeitsanreize für Transferempfänger. **Die Aufnahme oder Ausweitung einer Beschäftigung lohnt sich häufig kaum.**

Im Sinne einer breit angelegten **arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Strategie** gegen den Fach- und Arbeitskräftemangel sollten folgende Ziele und Maßnahmen verfolgt werden:

- **Verringerung der Mismatch-Arbeitslosigkeit** durch bessere Bildung und passgenauere Qualifikationen, aber auch durch eine Erhöhung der regionalen Mobilität.
- **Verbesserung der Arbeitsanreize** durch eine Stärkung der Eigenverantwortung und des Prinzips „Fördern und Fordern“ für erwerbsfähige Bezieher bedürftigkeitsgeprüfter Grundsicherungsleistungen wie Bürgergeld oder Wohngeld. Darüber hinaus sollten die verschiedenen sozialen Grundsicherungsleistungen besser aufeinander abgestimmt und soweit wie möglich zusammengefasst werden.
- **Erhöhung der Erwerbsbeteiligung**, insbesondere von Älteren und Frauen. Neben einer (weiteren) Erhöhung der Erwerbsquoten sollte auf eine Ausweitung des Beschäftigungsumfangs gezielt werden. Wichtige Einzelmaßnahmen sind eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters über 67 Jahre hinaus sowie bessere Betreuungsmöglichkeiten für Kinder.
- **Ausweitung der qualifizierten und auf den deutschen Arbeitsmarkt abgestimmten Zuwanderung** durch eine stärkere Steuerung der Migration nach arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen. Zudem muss eine schnellere und bessere Integration derjenigen angestrebt werden, die aus humanitären Gründen ein Bleiberecht in Deutschland erhalten.

1 Arbeitsmarkt im Wandel

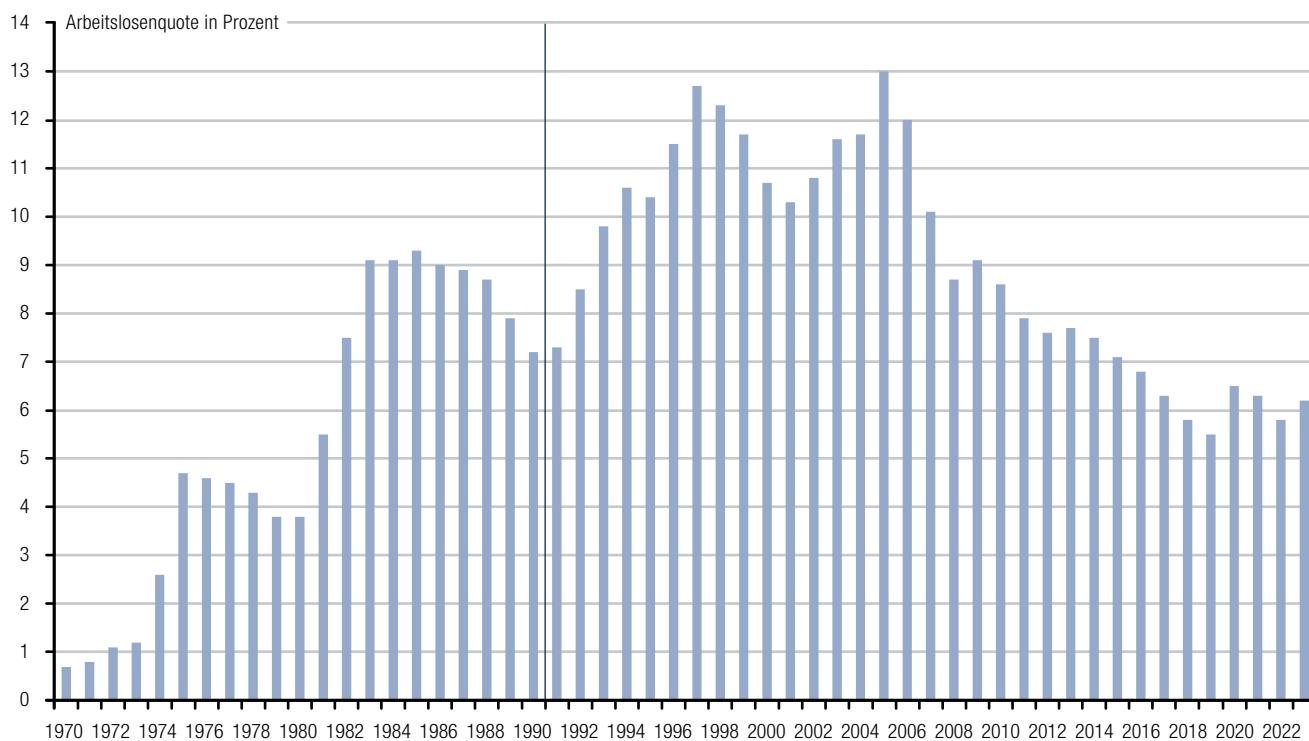
Die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat sich in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten fundamental verändert. Im Vergleich zur Situation kurz nach der Jahrtausendwende, als in der Spur über 5 Millionen Menschen offiziell arbeitslos gemeldet waren, könnte man vordergründig den Eindruck gewinnen, dass die Arbeitsmarktprobleme der Vergangenheit gelöst sind und die Politik ihre Hausaufgaben bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit gemacht hat. Ohne Frage markieren die Jahre 2005/2006 nach der vollständigen Umsetzung der sogenannten „Hartz-Reformen“ einen markanten Wendepunkt auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

War seit Beginn der 1970er Jahre ein fast stufenförmiger Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu verzeichnen, der zu Beginn des Jahres 2005 in einer Rekordarbeitslosenquote von 14 Prozent mündete, drehte sich der Trend danach geradezu um 180 Grad (vgl. Abbildung 1). Obwohl es in den letzten zwei Dekaden nicht an krisenbedingten ökonomischen Schocks mangelte, halbierte sich die Arbeitslosenquote. Im Jahresschnitt 2023 wurden „nur“ noch 2,6 Millionen Arbeitslose gezählt, was einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 6,2 Prozent entspricht.¹

Abbildung 1:
Trendwende auf dem Arbeitsmarkt seit 2006

Entwicklung der Arbeitslosenquote* (1970 – 2023)

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf.



* Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitte) bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen (bis 1990 Bundesgebiet West, ab 1991 Deutschland).

1 Aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit im Zeitablauf wird die Zahl der Arbeitslosen an dieser Stelle auf die *abhängigen* zivilen Erwerbspersonen bezogen. Berücksichtigt man zudem auch Selbständige sowie mitgeholfene Familienangehörige und legt als Bezugsgröße *alle* zivilen Erwerbspersonen zugrunde, was inzwischen das Standardprozedere in Deutschland ist, resultiert für das Jahr 2023 eine um rund 0,5 Prozentpunkte niedrigere Arbeitslosenquote von nur 5,7 Prozent.

Hervorzuheben ist dabei, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit nicht durch eine Verringerung des Arbeitsangebotes bei einem mehr oder weniger konstanten Beschäftigungs niveau erfolgte. Im Gegenteil, die letzten beiden Dekaden waren – mit Ausnahme der „Corona-Jahre“ 2020/21 – durch eine ebenso deutliche wie kontinuierliche Zunahme der Beschäftigtenzahl gekennzeichnet, wobei der Anstieg bei den Teilzeitbeschäftigen sowohl absolut als auch relativ stärker ausfiel als bei den Vollzeitbeschäftigten (vgl. Tabelle 1). Insgesamt erhöhte sich die Zahl der abhängig Beschäftigten um rund 20 Prozent von knapp 35 Millionen im Jahr 2005 auf

gut 42 Millionen im Jahr 2023.² Da es bei den Selbständigen und Mithelfenden im gleichen Zeitraum zu einem Rückgang um rund 500.000 Personen gekommen ist, fiel der Anstieg in der Gesamtgruppe der Erwerbstätigen mit 6,6 Millionen bzw. 16,8 Prozent etwas schwächer aus. Gleichwohl übersteigt der Anstieg der Erwerbstätigen den Rückgang der gemeldeten Arbeitslosen deutlich. Neben der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt ist es offensichtlich in beträchtlichem Umfang gelungen, ehemals Nichterwerbspersonen, die der sogenannten stillen Reserve zugerechnet werden, für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu gewinnen.³

Tabelle 1:
Zunahme der Beschäftigung und des Arbeitsvolumens zwischen 2005 und 2023

Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung, Stand Juni 2024.

	2005	2023	Differenz (absolut)	Differenz (in Prozent)
Beschäftigte Arbeitnehmer (in 1.000)				
davon Vollzeit	34.930	42.053	7.123	20,4%
davon Teilzeit	23.201	25.634	2.432	10,5%
Mehrfachbeschäftigte (Nebenjobs)	11.729	16.419	4.691	40,0%
	2.228	4.447	2.219	99,6%
Arbeitszeit Voll- und Teilzeit (in Std.)	2.228	1.327,2	-56	-4,2%
Arbeitszeit (tatsächlich) Vollzeit (in Std.)	1.664,4	1.270,8	-72	-4,3%
Arbeitszeit (tatsächlich) Teilzeit (in Std.)	660,1	1.592,5	108	16,4%
Arbeitszeit (tatsächlich) Nebenjobs (in Std.)	341,3	768,4	-54	-15,9%
Arbeitszeit (tatsächlich) einschl. Nebenjobs (in Std.)	1.349,0	1.301,1	-48	-3,6%
Arbeitsvolumen (in Mio. Std.)	47.119,0	54.715,7	7.596,7	16,1%
Selbständige und Mithelfende				
Personen (in 1.000)	4.381,0	3.879,0	-502	-11,5%
Arbeitszeit (in Std.)	2.097,9	1.793,0	-305	-14,5%
Arbeitsvolumen (in Mio. Std.)	9.190,9	6.954,9	-2.235,9	-24,3%
Erwerbstätige				
Personen (in 1.000)	39.311	45.932	6.621	16,8%
Arbeitszeit (in Stunden)	1.432,4	1.342,7	-90	-6,3%
Arbeitsvolumen (in Mio. Std.)	56.309,9	61.670,7	5.360,8	9,5%

2 Vgl. IAB-Arbeitszeitrechnung, Stand Juni 2024.

3 Darüber hinaus könnte sich die Zahl der Beschäftigten auch aufgrund von Zuwanderung und einer wachsenden Bevölkerung erhöhen, ohne dass ceteris paribus die Zahl der Arbeitslosen sinken muss. Allerdings hat die Bevölkerungszahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 67) im Zeitraum von 2005 bis 2023 sogar geringfügig abgenommen.

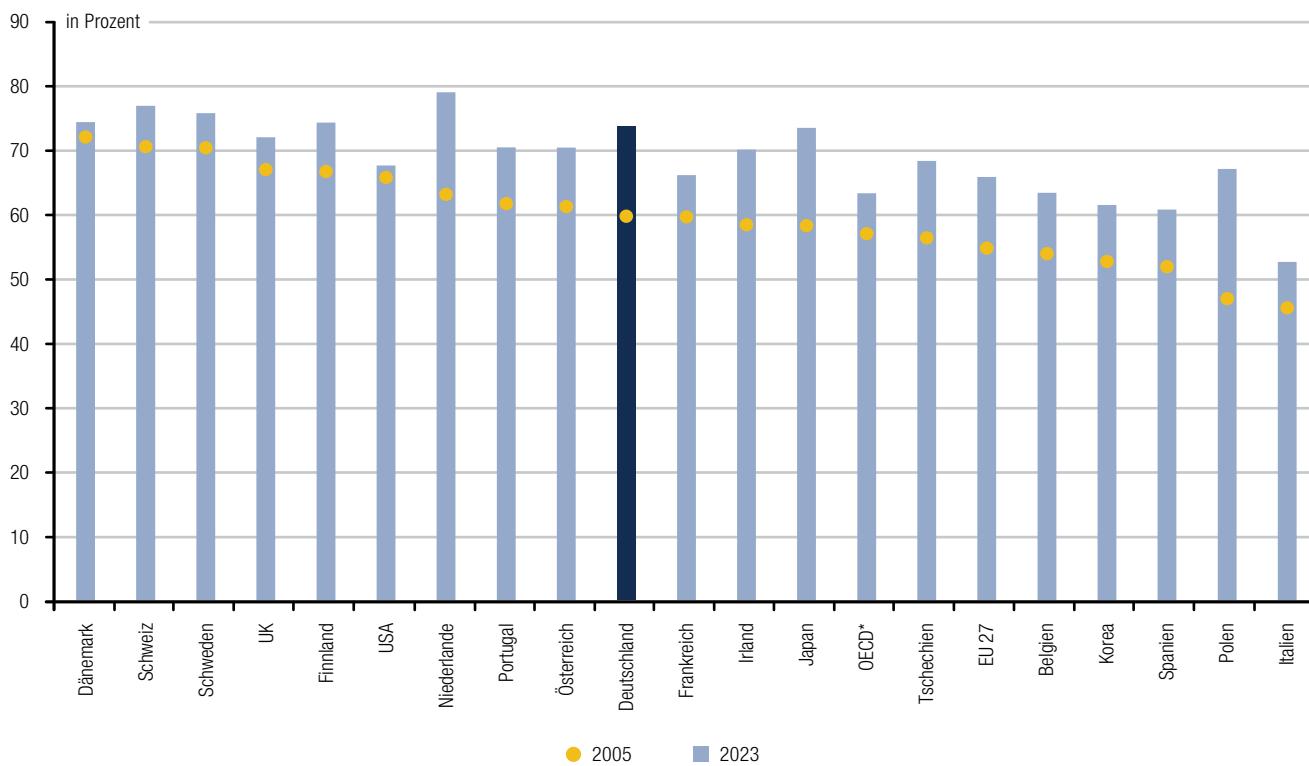
Große Fortschritte gab es vor allem bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren. In beiden Gruppen ist die Erwerbstägenquote seit 2005 deutlich gestiegen: Bei den Frauen um 14,0 Prozentpunkte von 59,6 Prozent im Jahr 2005 auf 73,6 Prozent im Jahr 2023, in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen sogar um 29,1 Prozentpunkte von 45,5 Prozent auf 74,6 Prozent. Damit ist die Erwerbstägenquote beider Gruppen deutlich näher an die der 15- bis 64-jährigen Männer herangerückt, die 2023 bei 80,8 Prozent lag und seit dem Jahr 2005 nur um 9,6 Prozentpunkte zulegte.⁴

Dass die Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen und Älteren als erfreulicher beschäftigungspolitischer Erfolg gewertet werden kann, zeigt sich auch im internationalen Vergleich (vgl. Abbildungen 2 und 3). Während Deutschland im Jahr 2005 nur im Mittelfeld der OECD-Länder lag und insbesondere bei der Erwerbstätigkeit Älterer beträchtliche Defizite aufwies, konnte bis 2023 in Sachen Erwerbstätigkeit beider Gruppen der Anschluss an die internationale Spitze gefunden werden.⁵

Abbildung 2:
Anstieg der Erwerbstätigkeit von Frauen 2005 – 2023

Erwerbstägenquote von Frauen in Prozent der weiblichen Bevölkerung im internationalen Vergleich (Alter 15 – 64)

Quelle: OECD.



* Wert für OECD aus 2007 statt aus 2005.

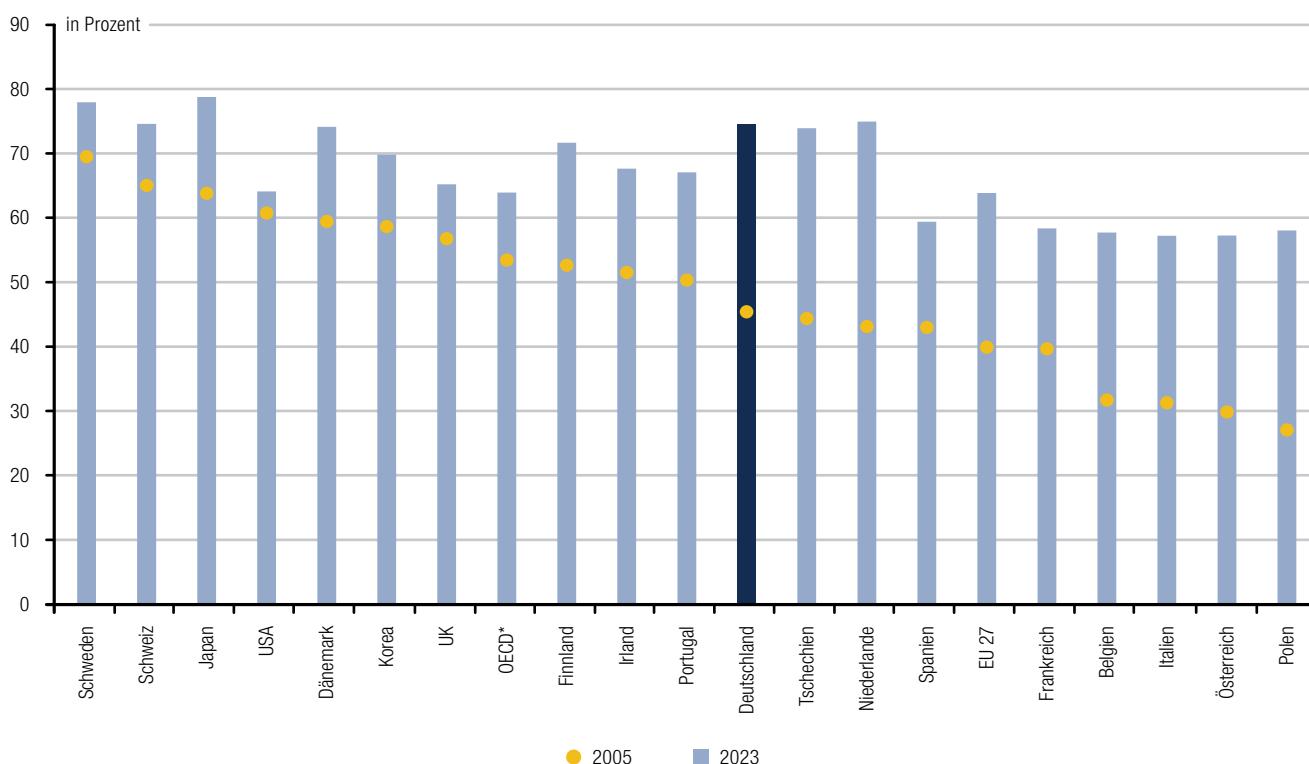
4 Datenquelle: OECD Data Explorer. Aufgrund von Überschneidungen zwischen den betrachteten Gruppen gibt es Interdependenzen bei den gruppenspezifischen Entwicklungen, so dass diese nicht unabhängig voneinander sind.

5 Vgl. zu Beschäftigungsentwicklung und -perspektiven Älterer Walwei (2024), der u.a. konstatiert, dass Deutschland in diesem Bereich in den letzten Dekaden deutlich aufgeholt habe. Besonders positiv sei die Entwicklung bei den 50 bis 64-Jährigen, wo man zu den Spitzenländern aufgeschlossen habe, während bei den 65 bis 74-Jährigen der Rückstand nach wie vor größer sei.

Abbildung 3:
Anstieg der Erwerbstätigkeit Älterer 2005 – 2023

Erwerbstätigenquote Älterer (55 – 64) in Prozent der Bevölkerung im internationalen Vergleich

Quelle: OECD.



* Wert für OECD aus 2007 statt aus 2005.

Bemerkenswert und mehr als nur ein bloßer Wermutstropfen ist allerdings, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen mit einem Plus von „nur“ 9,5 Prozent deutlich weniger stark zugenommen hat, als man es angesichts dieser Entwicklung bei den Beschäftigten hätte erwarten können. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf drei Faktoren (vgl. Tabelle 1):

- (1) Es ist ein überdurchschnittlicher Anstieg bei teilzeitbeschäftigen Arbeitnehmern zu verzeichnen, deren Arbeitszeit üblicherweise deutlich unterhalb jener von Vollzeitbeschäftigten bzw. der durchschnittlichen Arbeitszeit aller Beschäftigten liegt. Betrachtet man hingegen nur die Gruppe der Teilzeitbeschäftigten, hat sich deren durchschnittliche Jahresarbeitszeit sogar erhöht.

(2) Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigen hat sich verringert – ebenso wie die durchschnittliche Arbeitszeit in Nebenjobs. Insgesamt ist dadurch die durchschnittliche Jahresarbeitszeit aller beschäftigten Arbeitnehmer leicht zurückgegangen, auch wenn man die wachsende Zahl von Mehrfachbeschäftigten (Nebenjobs) sowie die längere durchschnittliche Arbeitszeit der Teilzeitbeschäftigen berücksichtigt.

- (3) Das Arbeitsvolumen der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen ist seit dem Jahr 2005 um fast ein Viertel gesunken. Diese Personengruppe ist nicht nur zahlenmäßig deutlich kleiner geworden, sondern es ist auch ein Rückgang ihrer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit zu beobachten.

Trotz der auf den ersten Blick durchweg positiven Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes sind keineswegs alle Probleme gelöst, wie im weiteren Verlauf dieser Studie aufgezeigt wird. Einerseits ist nach wie vor eine hohe und in Teilen auch verfestigte Arbeitslosigkeit zu beobachten, was sich nicht zuletzt in einer hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen sowie Bürgergeldempfängern widerspiegelt. Neben ungenutzten Produktionskapazitäten sind es vor allem die sozialen Folgekosten für die von Arbeitslosigkeit Betroffenen, die zu Handlungsbedarf führen: Fehlende Erwerbstätigkeit ist das zentrale Risiko für die Entstehung von Armut bzw. Armutgefährdung.⁶ Andererseits wird seit längerem in immer mehr Branchen ein zunehmender Fach- und Arbeitskräftemangel sichtbar – und das, obwohl die Zahl der Erwerbstätigen und das Arbeitsvolumen in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. Unternehmen suchen teils händeringend nach (qualifiziertem) Personal, um die Nachfrage nach ihren jeweiligen Produkten und Dienstleistungen bedienen zu können. Auch wenn das Phänomen des Fachkräftemangels keineswegs neu ist,⁷ hat es in den zurückliegenden Jahren – insbesondere nach der Corona-Pandemie – ein bisher nicht gekanntes Ausmaß angenommen.

6 Vgl. Raddatz (2022).

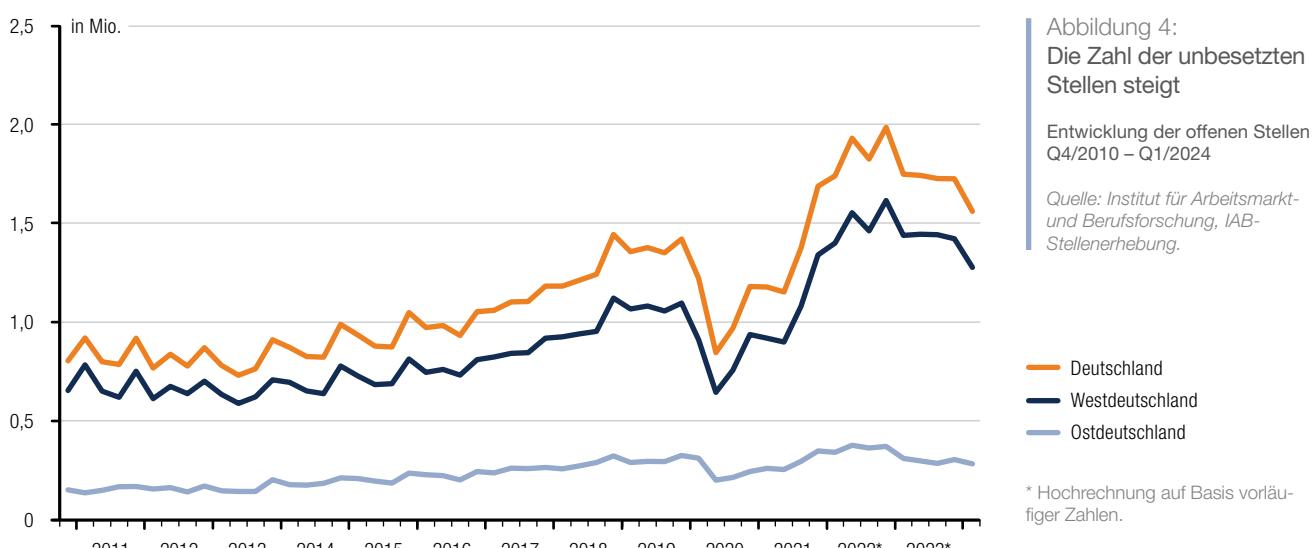
7 Vgl. exemplarisch bereits die Analyse von Koppel/Plünnecke (2009).

2 Zunehmender Fach- und Arbeitskräftemangel

Trotz der steigenden Beschäftigungszahlen und nach wie vor beträchtlicher Arbeitslosigkeit entwickelt sich der Fach- und Arbeitskräftemangel in Deutschland seit gut einer Dekade zu einem immer größeren Problem, wie sich anhand unterschiedlicher Indikatoren zeigen lässt.

Die Zahl der offenen Stellen gemäß IAB-Stellenerhebung hat sich seit 2010 nahezu verdoppelt. Im vierten Quartal 2022 wurde mit fast 2 Millionen offenen Stellen ein Rekordwert

erreicht. Zwar gab es seitdem aufgrund der konjunkturellen Eintrübung einen deutlichen Rückgang, mit gut 1,7 Millionen bewegte sich die Zahl der unbesetzten Stellen jedoch auch Ende 2023 weiterhin auf hohem Niveau (vgl. Abbildung 4). Auch wenn der steigende Trend von Sonderereignissen wie der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 oder – derzeit – von konjunkturellen Rückschlägen überlagert wird, ist der längerfristige Anstieg unübersehbar.



Blickt man nur auf die bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Arbeitsstellen, bestätigt sich dieser Trend. Ihr jahresdurchschnittlicher Bestand hat sich seit dem Jahr 2010 von 359.349 auf 761.608 im Jahr 2023 mehr als verdoppelt. Darüber hinaus dauert die Stellenbesetzung immer länger. So ist der Anteil der gemeldeten Stellen, die länger als drei Monate unbesetzt blieben, wie auch die durchschnittliche Vakanzzeit deutlich gestiegen. Lag die abgeschlossene Vakanzzeit der gemeldeten offenen Stellen im Jahr 2010 noch bei durchschnittlich 55 Tagen, ist sie seitdem auf 152 Tage angestiegen, d.h. es dauerte im Jahr 2023 im Schnitt 5 Monate, eine offene Stelle (wieder) zu besetzen.⁸

Was für die Beschäftigungschancen von Arbeitssuchenden sowie von Arbeitnehmern, die sich beruflich verändern

wollen, durchaus positiv erscheinen mag, kann gesamtwirtschaftlich zu erheblichen Problemen führen, wenn die wirtschaftliche Dynamik und die längerfristigen Wachstumsperspektiven der Volkswirtschaft darunter leiden. Kann die vorhandene Nachfrage aufgrund von Personalmangel angebotsseitig nicht bedient werden und liegen eigentlich vorhandene Produktionskapazitäten brach, wird der Wirtschaftsstandort Deutschland über kurz oder lang geschwächt.

Methodisch eher konservative Schätzungen, die auf dem Konzept der sogenannten Fachkräftelücke basieren, beiführen die volkswirtschaftlichen Kosten des Fachkräftemangels allein aufgrund der daraus resultierenden Begrenzung des Arbeitsvolumens auf rund 50 Milliarden Euro im Jahr 2024 – mit absehbar steigender Tendenz in den kommenden

8 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a), S. 43.

Jahren.⁹ Die Berechnung der Fachkräftelücke erfolgt mittels eines berufsspezifischen Bottom-Up-Ansatzes und unter der restriktiven Annahme, dass Unternehmen zunächst jeden passend qualifizierten Arbeitslosen in Deutschland einstellen. Nur die rechnerisch verbleibenden offenen Stellen werden als Fachkräftelücke gezählt. Im Zeitraum 2010 bis 2023 hat sich die so berechnete Anzahl von fehlenden Fachkräften von unter 100.000 auf 573.000 Personen erhöht. Der relative Anstieg der Fachkräftelücke im Zeitablauf fällt demnach deutlich stärker aus als bei der in Abbildung 4 dargestellten Entwicklung der offenen Stellen.

Setzt man alternativ die Zahl der offenen Stellen in einer Volkswirtschaft in Relation zur Zahl der Arbeitsuchenden, erhält man die sogenannte Arbeitsmarktanspannung.¹⁰ Je höher dieses Verhältnis ausfällt, desto schwieriger ist es tendenziell für Unternehmen, die benötigten Arbeitskräfte zu finden.¹¹ Ähnlich wie bei den beiden vorangegangenen Indikatoren zeigt sich auch bei der Arbeitsmarktanspannung ein eindeutiger Trend im Zeitablauf: Gemäß den Berechnungen von Bossler/Popp (2023a) hat sie sich zwischen 2010 und 2022 von 0,17 auf 0,56 mehr als verdreifacht. Auf Basis eines vereinfachten Simulationsmodells kommen die Autoren darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass dieser Anstieg der Arbeitsmarktanspannung das Beschäftigungswachstum in diesem Zeitraum um rund 1,8 Millionen Jobs gebremst habe.¹²

Fehlende Fachkräfte limitieren jedoch nicht nur den Einsatz des Faktors Arbeit, sondern können sich mittel- und langfristig auch negativ auf die Investitionstätigkeit und den Kapitalstock auswirken. So dürfte es für die zukünftige Investitionstätigkeit in Deutschland alles andere als günstig

sein, wenn Unternehmen davon ausgehen müssen, hierzulande nicht ausreichend qualifiziertes Personal finden zu können. Jedenfalls sieht bereits heute ein beträchtlicher Teil der Unternehmen im demografischen Wandel und dem damit verbundenen Fachkräftemangel ein erhebliches Investitionsrisiko.¹³ Sollten sich auf Seiten der Unternehmen diese Befürchtungen hinsichtlich eines sich verschärfenden Fachkräftemangels verfestigen, besteht die Gefahr, dass inländische Unternehmen verstärkt nach Investitionsmöglichkeiten im Ausland suchen und ausländische Unternehmen Deutschland erst gar nicht als möglichen Investitionsstandort in Betracht ziehen. Was in der Vergangenheit ein wichtiger Standortvorteil war – nämlich ausreichend viele vergleichsweise schnell verfügbare und gut ausgebildete Fachkräfte – droht sich ins Gegenteil zu verkehren. Damit könnte sich die Liste bereits bestehender Standortnachteile – wie hohe Lohnnebenkosten und Energiepreise, erodierende Infrastruktur, Bürokratie und Überregulierung – noch weiter verlängern.

Dass der Fachkräftemangel in der unternehmerischen Realität eine immer wichtigere Rolle spielt und die Geschäftstätigkeit zunehmend behindert, zeigt die Entwicklung des KfW-ifo-Fachkräftebarometers im Zeitablauf (vgl. Abbildung 5).¹⁴ Ende 2023 berichteten fast 40 Prozent der befragten Unternehmen von entsprechenden Problemen. Im Vergleich zur Situation im Jahr 2009 ist das in etwa eine Vervierfachung. Zwar dämpfte die schwache Konjunktur in der ersten Jahreshälfte 2024 die Arbeitsnachfrage und damit auch den Fachkräftemangel, gleichwohl bewegte sich das KfW-ifo-Fachkräftebarometer auch im zweiten Quartal 2024 weiterhin auf historisch hohem Niveau.¹⁵ Vor allem im Dienstleistungsbereich ist der Fachkräftemangel mit 41,8 Prozent ein

9 Vgl. Burstedde/Kolev-Schaefer (2024). Die volkswirtschaftlichen Kosten des Fachkräftemangels entsprechen hier dem nicht realisierbaren Produktionspotential aufgrund der Fachkräftelücke.

10 Vgl. für Details Bossler/Popp (2023a). Da die Abgrenzung bzw. die empirische Erfassung sowohl der arbeitsuchenden Personen als auch der offenen Stellen unterschiedlich erfolgen kann (z.B. nur Arbeitslose oder auch arbeitsuchende Beschäftigte), können sich die numerischen Werte für die Arbeitsmarktanspannung zwischen verschiedenen Untersuchungen unterscheiden. Relevant ist an dieser Stelle aber vor allem die Entwicklung im Zeitverlauf, die jeweils ähnlich ausfällt.

11 Nimmt der Indikator Arbeitsmarktanspannung Werte von unter 1 an, steht jeder offene Stelle rechnerisch mindestens eine arbeitsuchende Person gegenüber. Damit ist allerdings noch nichts darüber ausgesagt, ob die offenen Stellen und die arbeitsuchenden Personen auch zusammenpassen oder ob eine Stellenbesetzung durch Passprobleme (Mismatch) oder andere Friktionen verhindert wird.

12 Vgl. Bossler/Popp (2023a), S. 6f. sowie Bossler/Popp (2023b) zur zugrundeliegenden Methodik.

13 Rund 80 Prozent der befragten Unternehmen geben in der Konjunkturumfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) aus dem Spätherbst 2023 an, dass sie in der demografischen Entwicklung und dem damit verbundenen Fachkräftemangel ein Risiko für Investitionen sehen. Die Hälfte der Unternehmen bezeichnen dieses Risiko sogar als „hoch“, vgl. Grömling/Wiechers/Wortmann (2024).

14 Vgl. KfW Research (2024). Das KfW-ifo-Fachkräftebarometer basiert auf Auswertungen der ifo Konjunkturumfragen. Der Indikator misst den Anteil der Unternehmen in Deutschland, die angeben, dass ihre Geschäftstätigkeit derzeit durch einen Fachkräftemangel behindert wird. Er basiert auf der quartalsweisen Befragung von rund 9.000 Unternehmen – darunter rund 7.500 Mittelständler – aus den Wirtschaftsbereichen verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Handel sowie Dienstleistungen (ohne Kreditgewerbe, Versicherungen und Staat).

15 Vgl. KfW Research (2024).

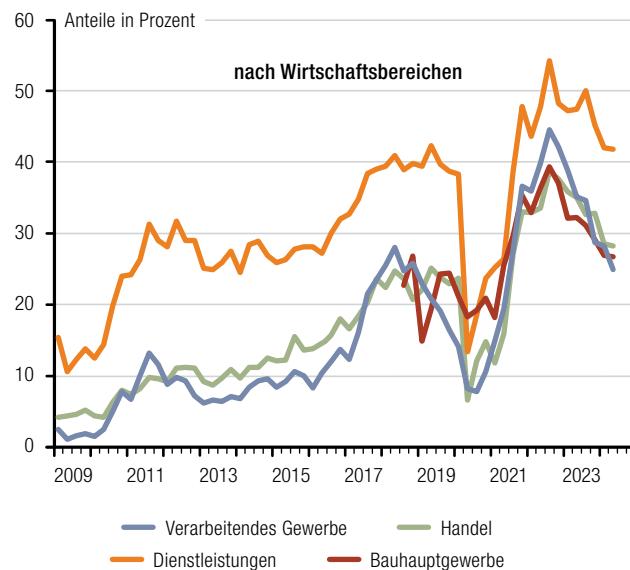
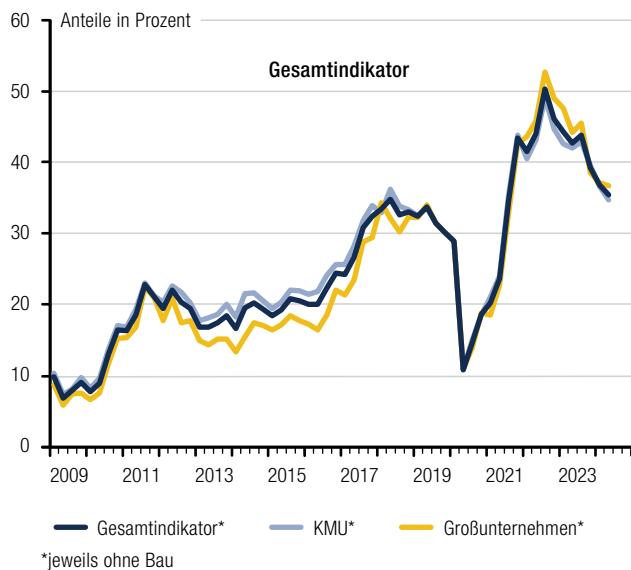
besonders großes Problem, während in der von der konjunkturellen Abschwächung besonders betroffenen Industrie zuletzt „nur“ noch 24,9 Prozent der Unternehmen über eine

Behinderung aufgrund von Fachkräftemangel klagten. Auch dieser Wert liegt allerdings deutlich über dem langfristigen Mittelwert für das verarbeitende Gewerbe von 9,5 Prozent.¹⁶

Abbildung 5:
Der Trend zeigt nach oben – immer mehr Unternehmen sind vom Fachkräftemangel betroffen

KfW-ifo-Fachkräftebarometer Q1/2009 – Q2/2024:
Anteile der Unternehmen, die angeben, dass ihre Geschäftstätigkeit durch Fachkräftemangel behindert wird

Quellen: KfW Research, ifo Institut.



Während der Fachkräftemangel in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen durchaus unterschiedlich stark ausgeprägt ist, gibt es kaum nennenswerte Unterschiede zwischen großen sowie kleinen und mittleren Unternehmen. Schienen große Unternehmen in der Vergangenheit tendenziell etwas weniger betroffen zu sein, so hat sich die Situation am aktuellen Rand gedreht: Im April 2024 waren kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit 34,2 Prozent etwas weniger betroffen als große Unternehmen mit 36,3 Prozent.¹⁷

Was die regionale Verteilung betrifft, muss Fachkräftemangel inzwischen als ein bundesweites Phänomen verstanden werden – trotz aller regionaler und intertemporaler Heterogenität im Einzelfall, die nicht zuletzt aus Unterschieden in den Wirtschaftsstrukturen und unterschiedlicher Betroffenheit einzelner Branchen im Konjunkturzyklus resultiert. Allerdings zeigen die verschiedenen Indikatoren keineswegs ein durchgängig einheitliches Bild, was den Schweregrad des Fachkräftemangels für einzelne Regionen betrifft. Während sich in den Daten des KfW-ifo-Fachkräftebarometers für die

16 Vgl. KfW Research (2024).

17 Vgl. KfW Research (2024). Ein halbes Jahr zuvor waren beide Größenklassen noch praktisch gleich stark betroffen (KMU: 38,7 Prozent, große Unternehmen: 38,6 Prozent), vgl. KfW Research (2023).

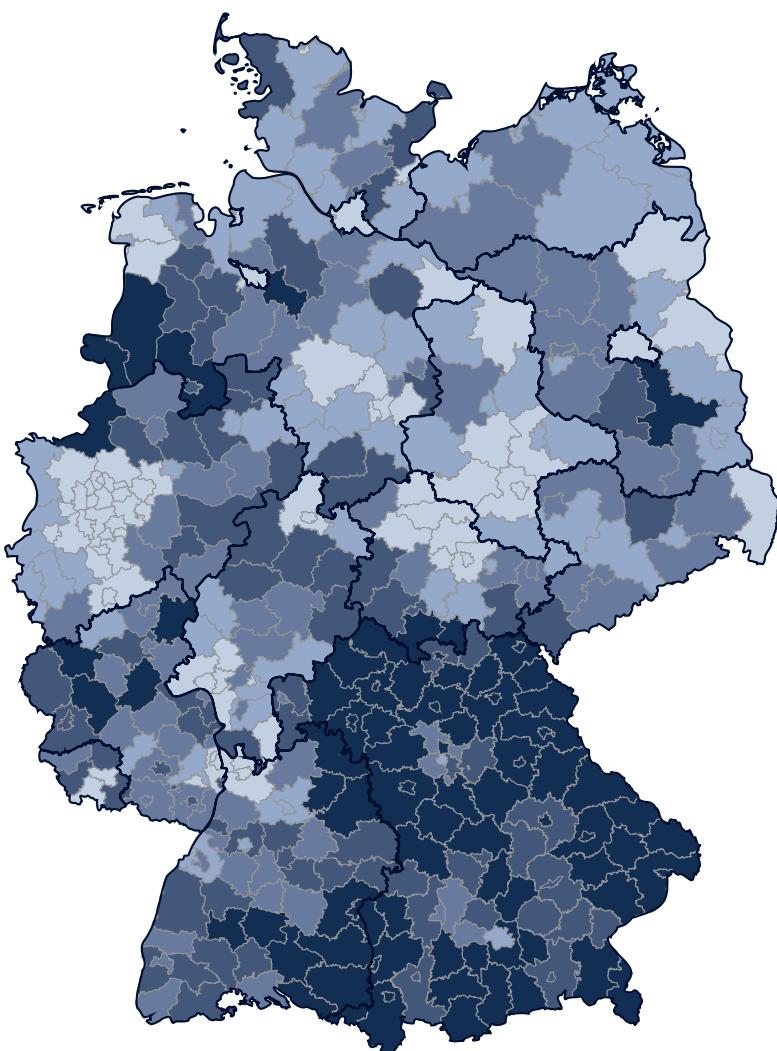
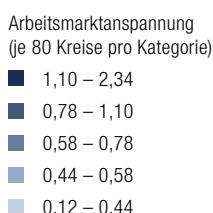
letzte Dekade und auch am aktuellen Rand eine besondere Betroffenheit der ostdeutschen Bundesländer zeigt, die u.a. auf einen deutlichen Rückgang der inländischen Erwerbsbevölkerung zurückgeführt wird.¹⁸ zeigt der Indikator Arbeitsmarktanspannung für das Jahr 2022 besonders für Süddeutschland ausgeprägte Probleme (vgl. Abbildung 6). Dort

hatte zu diesem Zeitpunkt die Zahl der offenen Stellen die Zahl der arbeitsuchenden Personen teilweise deutlich überschritten. Für die neuen Bundesländer zeigt dieser Indikator hingegen – wie auch für eher städtisch geprägte Kreise – tendenziell eine unterdurchschnittliche Arbeitsmarktanspannung.¹⁹

Abbildung 6:
Deutliche regionale Unterschiede
bei der Arbeitsmarktanspannung

Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitssuchenden in Landkreisen und kreisfreien Städten im Juni 2022

Quelle: Bossler/Popp (2023a),
Datenbasis: BA-Statistik und IAB-Stellenerhebung.



18 Vgl. KfW-Research (2023, 2024).

19 Siehe Bossler/Popp (2023a), S. 5.

Demografische Effekte und Erwerbspersonenpotential

Jenseits konjunkturell bedingter Schwankungen und aktueller Wachstumsschwächen²⁰ ist keine grundlegende Linderung des Fach- und Arbeitskräftemangels in Sicht. Ganz im Gegenteil, aufgrund der demografischen Entwicklung ist davon auszugehen, dass sich die Probleme der Unternehmen, ausreichend Personal zu finden, dramatisch verschärfen dürften. Seit dem Jahr 1990 hat sich die Zahl der Menschen über 67 Jahren, die dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, von knapp 10,4 Millionen auf 16,7 Millionen im Jahr 2023 erhöht. Die Zahl der unter 20-Jährigen, die perspektivisch neu in den Arbeitsmarkt eintreten können, sank im gleichen Zeitraum leicht von 17,3 Millionen auf 15,9 Millionen. Für das Jahr 2024 geht das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) beispielsweise davon aus, dass der demografische Effekt – isoliert betrachtet ohne Wanderungsbewegungen – das Erwerbspersonenpotential alterungsbedingt um rund 420.000 Personen schrumpfen lässt.²¹ Mit dem Eintritt der Babyboomer in den Ruhestand in den kommenden Jahren wird sich dieses Missverhältnis zwischen Berufsanfängern und denjenigen, die altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheiden, weiter vergrößern.

Sieht man von Nettomigrationsströmen ab und unterstellt im Sinne eines Gedankenexperiments dauerhaft einen Wanderungssaldo von Null, würde gemäß der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung die Bevölkerung im erwerbs-

fähigen Alter (20 bis 67 Jahre) bereits in der mittleren Frist drastisch sinken: von rund 51,4 Millionen im Jahr 2021 auf 42 Millionen im Jahr 2040, auf 35 Millionen im Jahr 2060 und auf 31,6 Millionen im Jahr 2070. Gleichzeitig würde die Zahl der Älteren bis 2040 deutlich um beinahe 4,5 Millionen auf etwa 20,8 Millionen zunehmen, bevor es dann im weiteren Zeitverlauf auch bei dieser Altersgruppe zu einem – allerdings nur leichten – Rückgang auf knapp 19 Millionen im Jahr 2070 käme.²²

Geht man hingegen realistischerweise auch in Zukunft von positiven Wanderungssalden aus, sieht die Bevölkerungsentwicklung hinsichtlich Gesamtzahl und Altersstruktur nicht ganz so negativ aus. Allerdings zeigen die Projektionsrechnungen des Statistischen Bundesamtes, dass auch bei positiven Wanderungssalden die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter mehr oder weniger deutlich rückläufig sein wird (vgl. Abbildung 7).²³

Gemäß der „moderaten“ Standardvariante (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, die von einem durchschnittlichen jährlichen Wanderungssaldo von 290.000 Personen bis zum Jahr 2070 ausgeht, sinkt die Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 67 Jahren auf rund 45,9 Millionen Personen. Unterstellt man eine niedrigere Zuwanderung von durchschnittlich lediglich 180.000 Personen pro Jahr (Variante G2-L2-W1), sinkt die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sogar auf rund 40,5 Millionen Personen im Jahr 2070.²⁴ Lediglich bei einer – in Abbildung 7 nicht dargestellten

20 Das reale Bruttoinlandsprodukt stagniert seit Mitte 2021 und lag in der ersten Hälfte des Jahres 2024 praktisch kaum über dem Vor-Corona-Niveau des Jahres 2019, vgl. Statistisches Bundesamt (2024).

21 Vgl. Bauer et al. (2024). Da die Autoren aber gleichzeitig mit einem positiven Migrationssaldo sowie weiter steigenden Erwerbsquoten, insbesondere bei Älteren und Frauen, rechnen, erwarten sie für 2024 in der Gesamtbetrachtung einen Anstieg des Erwerbspersonenpotentials um rund 200.000 Personen. Im Vergleich zum Vorjahr 2023 schwächen sich die positiven Effekte auf das Erwerbspersonenpotential ab, während der isolierte demografische Effekt etwas stärker ausfällt, vgl. für das Jahr 2023 Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a) sowie Bauer et al. (2023).

22 Siehe Statistisches Bundesamt (2022), Variante: Modellrechnung 7 (G2-L2-W0). Abgesehen von der (unrealistischen) Annahme zum Wanderungssaldo basiert diese Modellrechnung auf den moderaten „Standardannahmen“ für die Entwicklung der Geburtenrate (G2) und Lebenserwartung (L2) der häufig verwendeten Variante (G2-L2-W2). Vgl. ähnlich KfW Research (2022a). Da das Jahr 2021 Ausgangspunkt der Projektionsrechnungen ist und in der hier betrachteten Modellvariante (G2-L2-W0) ab 2022 annahmegemäß ein Zuwanderungssaldo von 0 unterstellt wird, bleiben die tatsächlich realisierten positiven Zuwanderungssalden der Jahre 2022 und 2023 sowie der dadurch verursachte Bevölkerungsanstieg unberücksichtigt. Daher würde ein Vergleich der zukunftsbezogenen Projektionswerte mit dem tatsächlichen Bevölkerungsstand des Jahres 2023 die modellhaft ermittelten Bevölkerungsveränderungen verzerrn und insbesondere den Rückgang in der Altersgruppe 20–67 überzeichnen.

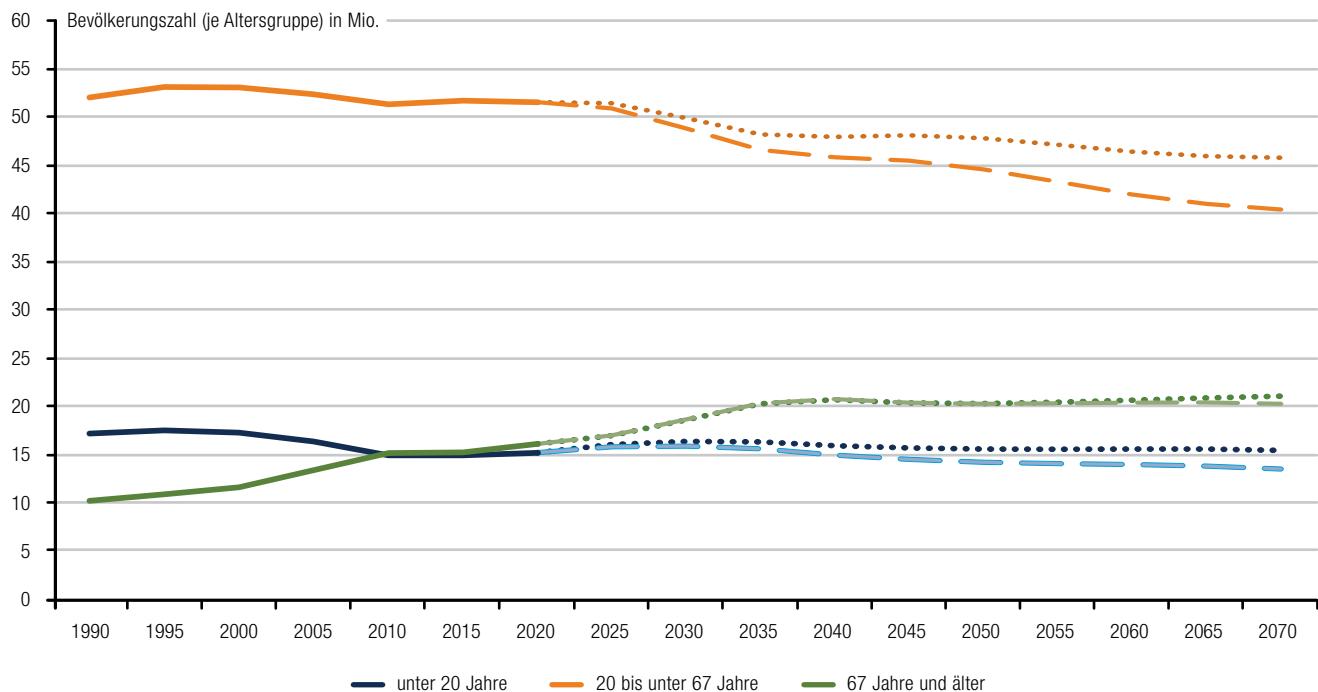
23 Vgl. Statistisches Bundesamt (2022). Im Rahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung werden drei unterschiedliche Szenarien für das zukünftige Migrationsgeschehen betrachtet, die sich jeweils an der trendmäßigen Entwicklung während unterschiedlicher Zeiträume in der Vergangenheit orientieren: Ein niedriger Wanderungssaldo (W1), bei dem eine durchschnittliche jährliche Nettozuwanderung von 180.000 Personen bis zum Jahr 2070 unterstellt wird (das entspricht der durchschnittlichen jährlichen Zuwanderung im Zeitraum 1955 bis 2009), ein moderater Wanderungssaldo (W2) in Höhe von durchschnittlich 290.000 Personen p.a. (das entspricht dem Durchschnitt der Jahre 1970 bis 2021) sowie ein hoher Wanderungssaldo (W3) in Höhe von durchschnittlich 400.000 Personen p.a. (das entspricht der durchschnittlichen jährlichen Nettozuwanderung zwischen 2010 und 2021). Da die Nettozuwanderung bei Erstellung der Bevölkerungsvorausberechnung temporär deutlich höher lag, wird in den drei Varianten jeweils ein Zuwanderungsspeak für das Jahr 2022 unterstellt, dem sich ein sukzessiver Rückgang des Migrationsgeschehens bis zum Jahr 2033 anschließt. Ab diesem Zeitpunkt werden langfristig konstante jährliche Wanderungssalden in Höhe von 150.000 Personen (Variante W1), 250.000 Personen (Variante W2) oder 350.000 Personen (Variante W3) unterstellt.

24 Vgl. Statistisches Bundesamt (2022).

Abbildung 7:
Die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter wird deutlich schrumpfen

Bevölkerungsentwicklung* 1990 bis 2070 nach Altersgruppen bei unterschiedlichen Migrationsannahmen
(Gestrichelte Linie: Variante G2-L2-W1, gepunktete Linie: G2-L2-W2)

Quelle: Statistisches Bundesamt, 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung.



* Ab 2022 Projektionsrechnungen gemäß der Varianten G2-L2-W2 bzw. G2-L2-W1 der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, d.h. Geburtenrate von 1,55 Kindern je Frau, moderater Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt auf 84,6 Jahre für Jungen und 88,2 Jahre für Mädchen sowie mittlerer Wanderungssaldo von 290.000 Personen pro Jahr (Variante W2) bzw. niedriger Wanderungssaldo von 180.000 Personen pro Jahr (Variante W1).

– hohen jährlichen Nettozuwanderung von durchschnittlich 400.000 Personen bis zum Jahr 2070 bliebe diese Bevölkerungsgruppe zahlenmäßig in etwa auf dem heutigen Niveau.²⁵

Während beim Erwerbspersonenpotential somit ein weiterer deutlicher Rückgang zu erwarten ist, zeigen beide in Abbildung 7 dargestellten Szenarien, dass die Zahl der älteren Menschen im Ruhestand schon Anfang der 2030er-Jahre in

jedem Fall deutlich über dem heutigen Niveau liegen wird. Da die Höhe der Renten und sonstigen Altersbezüge dieser Gruppe aufgrund des Umlageverfahrens ganz entscheidend durch den wirtschaftlichen Erfolg der erwerbstätigen Bevölkerung und der hier ansässigen Unternehmen determiniert wird, hängt auch ihr zukünftiger Wohlstand von einer erfolgreichen Bewältigung des sich verschärfenden Fach- und Arbeitskräftemangels ab.

²⁵ Der annahmegemäß hohe Wanderungssaldo (W3) schreibt das durchschnittliche Zuwanderungsgeschehen der Jahre 2010 bis 2021 zahlenmäßig fort, welches allerdings kaum als Vorbild für eine dauerhafte, an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes ausgerichtete Zuwanderung dienen kann. Ob sich eine so hohe Nettozuwanderung auch bei einer stärkeren Migrationssteuerung realisieren ließe, ist zumindest fraglich.

Dass sich der Fach- und Arbeitskräftemangel trotz der seit Jahrzehnten anhaltenden Alterung der Bevölkerung bislang nicht noch stärker bemerkbar gemacht hat, liegt im Wesentlichen an drei Faktoren:

- Erstens befanden wir uns in den letzten Jahren in einer Art „demografischen Pause“, da die zahlenmäßig starke Generation der Babyboomer auf dem Zenit ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit und Erwerbsbeteiligung stand.
- Zweitens ist es gelungen, die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren in den letzten zwei Dekaden deutlich zu erhöhen (vgl. Abbildungen 2 und 3).
- Drittens war der Zeitraum seit etwa dem Jahr 2010 durch eine vergleichsweise hohe Nettozuwanderung gekennzeichnet, die vor allem in den Jahren nach der Finanzkrise durch eine hohe Migration aus anderen EU-Mitgliedstaaten geprägt war. Beispielsweise war im Jahr 2023 der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausschließlich auf die Entwicklung bei ausländischen Beschäftigten zurückzuführen, deren Zahl sich um 341.000 auf 5,33 Millionen erhöht hat. Demgegenüber ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen um 77.000 auf 29,38 Millionen zurück.²⁶

Richtet man den Blick in die Zukunft, wird schnell klar, dass diese Entwicklungen nicht einfach fortgeschrieben werden können, sondern wir vor beträchtlichen Herausforderungen stehen. Nicht mehr beeinflussbar ist der bereits in der Vergangenheit determinierte demografische Trend: Die Babyboomer werden in den nächsten Jahren sukzessive in den Ruhestand gehen und große Lücken auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen. Umso wichtiger wäre es, den demografischen Alterungseffekt beim Erwerbspersonenpotential durch weiter steigende Erwerbsquoten vor allem bei Frauen und Älteren, aber auch durch Zuwanderung in den Arbeitsmarkt auszugleichen. Beides ist allerdings kein Selbstläufer. So lassen sich die Erwerbsquoten von Frauen und Älteren angesichts der in der Vergangenheit bereits erzielten Fortschritte nicht (mehr) beliebig steigern – wenngleich bei klug gesetzten

Rahmenbedingungen weitere Fortschritte durchaus möglich wären.

Ähnliches gilt für die zukünftige Zuwanderung nach Deutschland, jedenfalls wenn man Migrationsströme perspektivisch stärker steuert und dabei die Beschäftigungs- und Integrationsperspektiven potentieller Zuwanderer mit den Erfordernissen des deutschen Arbeitsmarktes abgleicht. Im internationalen Wettbewerb um „kluge Köpfe“ hat man hierzulande schon allein aufgrund der deutschen Sprache keinen natürlichen Wettbewerbsvorteil, so dass es diesbezüglich gezielter Anstrengungen bedarf. Ein weitgehender „Steuerungsverzicht“ bei zukünftiger Zuwanderung wäre aus ökonomischer Perspektive schon deshalb problematisch, da den finanziell ohnehin angespannten öffentlichen Haushalten erhebliche zusätzliche Belastungen drohten, wenn Zuwanderung zu großen Teilen nur in die sozialen Sicherungssysteme und nicht auch in den Arbeitsmarkt erfolgt.²⁷

Zu betonen ist schließlich, dass der sich in den zurückliegenden Jahren zunehmend manifestierende Fach- und Arbeitskräftemangel keineswegs ein rein deutsches Phänomen ist, sondern etwa seit dem Jahr 2010 als Trend in zahlreichen entwickelten Volkswirtschaften erkennbar ist und auch dort bereits dämpfende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität haben dürfte.²⁸ Viele dieser Länder sehen sich zudem ähnlichen demografischen Entwicklungen gegenüber wie Deutschland, so dass auch dort das Arbeitskräftepotential alterungsbedingt tendenziell eher schrumpfen wird, während die Zahl der Älteren – jedenfalls für einen längeren Übergangszeitraum – zunächst deutlich zunehmen dürfte. Diese internationale Komponente gilt es insbesondere im Hinblick auf das zukünftige Migrationsgeschehen in den Blick zu nehmen. Die Hoffnung, der Fachkräftemangel ließe sich in den kommenden Jahrzehnten – ähnlich wie bisher – auch durch beträchtliche Zuwanderung aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union abmildern, könnte sich als trügerisch und langfristig wenig erfolgreich erweisen. Umso wichtiger wird es, die vorhandenen Beschäftigungspotentiale besser zu nutzen und insbesondere Arbeitslose schneller und effektiver in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

26 Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a), S. 7.

27 Vgl. für eine kritische Analyse z. B. Raffelhüschen/Seuffert/Wimmesberger (2024).

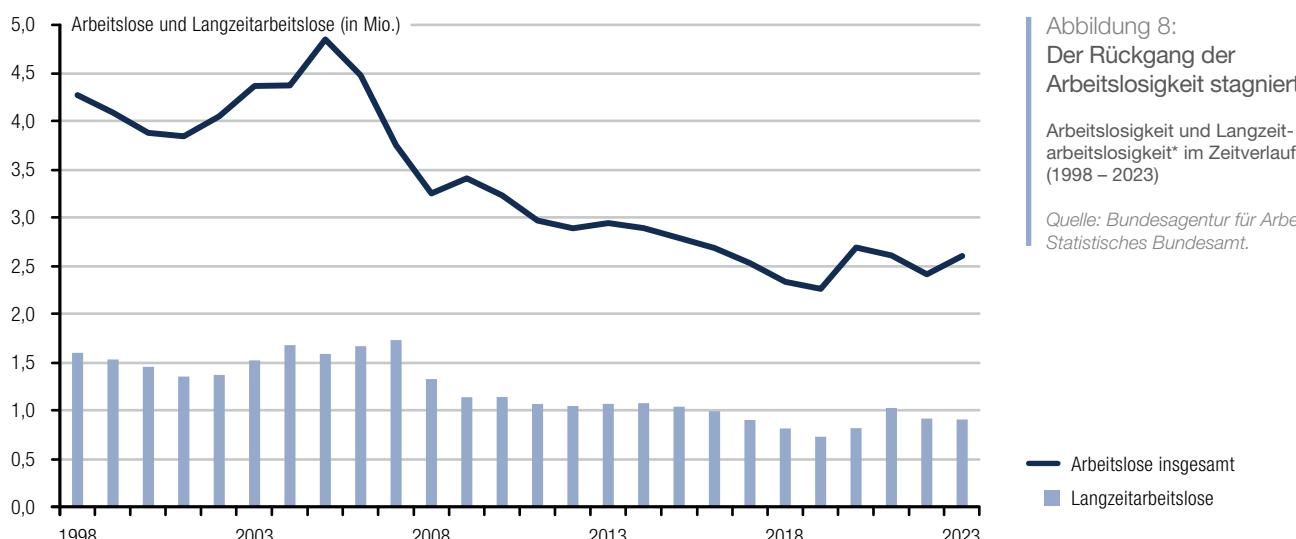
28 Vgl. z. B. Madgavkar et al. (2024). Die Autoren untersuchen 30 entwickelte Volkswirtschaften in Asien, Europa und Nordamerika, wobei die acht größten Länder – Australien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, UK, USA – im Fokus stehen. Sie schätzen überschlagsmäßig, dass das Bruttoinlandsprodukt in den acht „Fokusländern“ zwischen 0,5 Prozent und 1,5 Prozent höher sein könnte, wenn die Arbeitsmärkte weniger angespannt wären und jeweils so viele zusätzliche Arbeitnehmer eingestellt werden könnten, dass die Raten der offenen Stellen auf ihre historisch niedrigeren Werte aus der zurückliegenden Dekade fielen.

3 Dauerproblem Arbeitslosigkeit

Trotz der eingangs skizzierten Trendwende auf dem deutschen Arbeitsmarkt und des immer deutlicher zu Tage tretenden Fachkräftemangels, hat sich die Arbeitslosigkeit nicht in dem Maße reduziert, wie man es sich wünschen würde und es angesichts der veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen womöglich auch erwarten könnten. Dass die Arbeitslosigkeit auch auf einem gut funktionierenden Arbeitsmarkt mit zahlreichen Stellenangeboten nicht auf „Null“ zurückgeht, da ein gewisses Maß an sogenannter Sucharbeitslosigkeit de facto unvermeidbar ist, wenn Beschäftigte von einem Beschäftigungsverhältnis in ein anderes wechseln, ist evident und steht einer Vollbeschäftigungssituation nicht grundsätzlich im Wege.²⁹ Auch rein konjunkturelle Arbeitslosigkeit aufgrund von Konjunkturschwankungen ist, jedenfalls so lange sie sich nicht verfestigt, mit Blick auf das Ziel „Vollbeschäftigung“ eher unproblematisch, da sie in erster Linie nur einen temporären Charakter aufweist.

Abbildung 8 zeigt allerdings, dass nicht nur der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren praktisch zum Stillstand gekommen ist, sondern Gleiches auch für die Teilgruppe der Langzeitarbeitslosen zu beobachten ist, die länger als ein Jahr ohne Beschäftigung sind. Im Jahr 2023 lag ihre Zahl bei über 900.000 Personen. Bezogen auf alle Arbeitslosen entspricht das einem Anteil von 34,7 Prozent – ein Wert, der nur geringfügig unter dem Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2023 (36,3 Prozent) liegt.³⁰ In der ersten Jahreshälfte 2024 hat sich die Arbeitsmarktsituation konjunkturbedingt weiter verschlechtert: Die Zahl der Arbeitslosen lag im Juli 2024 bei 2,8 Millionen, die der Langzeitarbeitslosen bei 974.000. Letztere machten damit weiterhin mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen aus.

Die Tatsache, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen nicht stärker gesunken ist, muss dabei – insbesondere vor dem



* Als Langzeitarbeitslose zählen 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.

29 Dementsprechend spricht man in der Regel auch schon bei niedrigen einstelligen Arbeitslosenquoten von Vollbeschäftigung. Vgl. zur Frage, wann Vollbeschäftigung erreicht ist, sowie zur Abgrenzung von Sucharbeitslosigkeit gegenüber konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit beispielsweise Weber (2017) sowie Schäfer/Schmidt (2017).

30 Zwischen 1998 und 2023 schwankte der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in fast allen Jahren zwischen 30 und 40 Prozent. Lediglich 2007 und 2008 wurde im Nachgang der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende die 40-Prozentmarke kurzfristig überschritten.

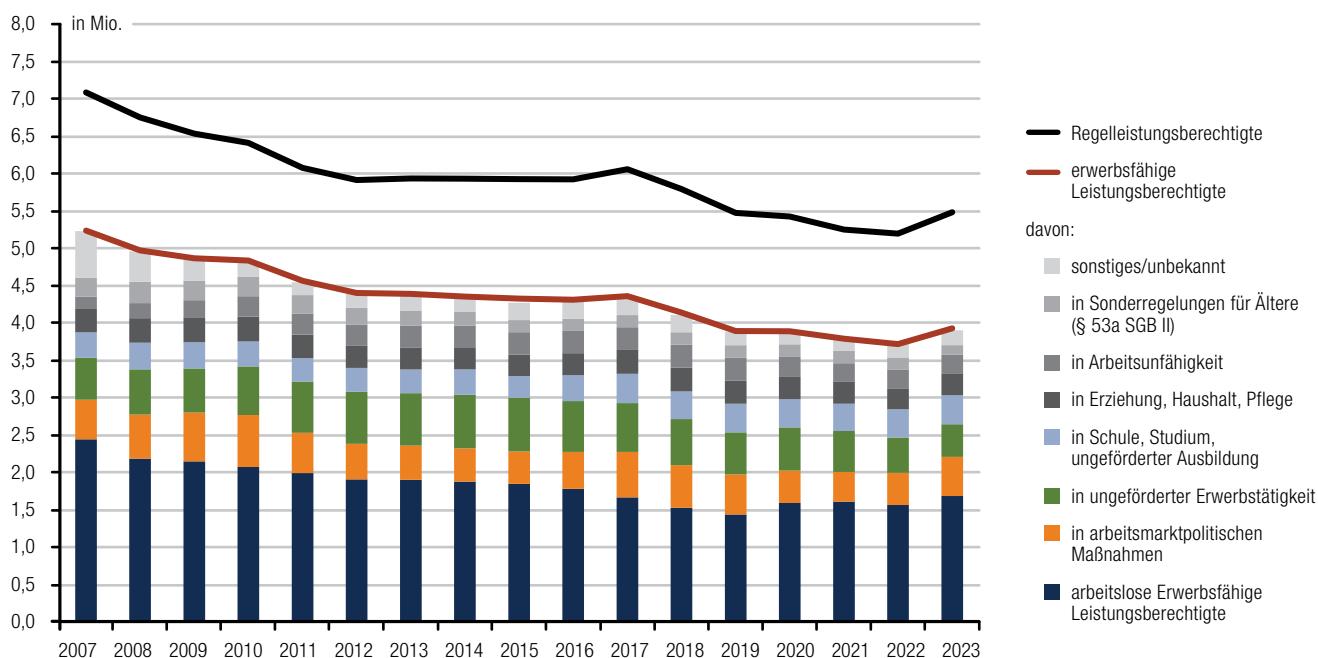
Hintergrund einer im Zeitablauf steigenden Zahl unbesetzter Stellen (vgl. Abbildung 4) – als besorgniserregend gewertet werden und deutet auf erhebliche strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt hin.³¹ Für einen Teil der Arbeitslosen ist es offensichtlich besonders schwer, eine Beschäftigung zu finden. Der Blick auf die Arbeitslosenstatistik zeigt, dass vor allem eine nicht vorhandene oder nur geringe Qualifikation und ein höheres Lebensalter über 55 Jahre, aber auch fehlende Betreuungsmöglichkeiten für Kinder oder gesundheitliche Einschränkungen Risikofaktoren für Langzeitarbeitslosigkeit sind. Das gilt insbesondere dann, wenn mehrere dieser sogenannten vermittelungshemmenden Merkmale zusammentreffen.³²

Keineswegs deckungsgleich mit den Langzeitarbeitslosen, aber ebenfalls ein wichtiger Indikator für strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt, ist die Zahl der erwerbsfähigen Transferempfänger in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bürgergeldempfänger). Zwar ist ihre Zahl seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 im Rahmen der sogenannten Hartz-Reformen spürbar zurückgegangen, liegt aber immer noch auf einem deutlich zu hohen Niveau. Im Jahr 2023 befanden sich von den durchschnittlich knapp vier Millionen erwerbsfähigen Leistungsempfängern nur etwa 11 Prozent in einer ungeförderten Erwerbstätigkeit, wobei damit noch nichts über den zeitlichen Umfang der Erwerbstätigkeit ausgesagt ist.³³

Abbildung 9:
Zahl der Bürgergeldempfänger bleibt (zu) hoch

Regelleistungsberechtigte, erwerbsfähige Leistungsberechtigte und arbeitslose Grundsicherungsempfänger (Jahresdaten 2007 – 2023)

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt: Grundsicherung für Arbeitsuchende, Juli 2024.



31 Ähnlich auch Weber (2017).

32 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024c).

33 In diesen Fällen reicht trotz der Erwerbstätigkeit das erzielte Einkommen nicht aus, um den Bedarf des Haushaltes zu decken. Dies kann beispielsweise an einem niedrigen Stundenlohn, einer großen Haushaltsgröße oder auch an einem geringen zeitlichen Umfang der Erwerbstätigkeit liegen.

4 Matchingprobleme und institutionelle Fehlanreize

Die Ursachen dieser ökonomisch und gesellschaftlich problematischen Koexistenz von mehreren Millionen Menschen, die arbeitslos gemeldet sind, auf der einen Seite und einem großen und tendenziell steigenden Fach- und Arbeitskräfteangebot auf der anderen Seite sind vielschichtig und können an dieser Stelle nur schlaglichtartig beleuchtet werden.

Matchingprobleme

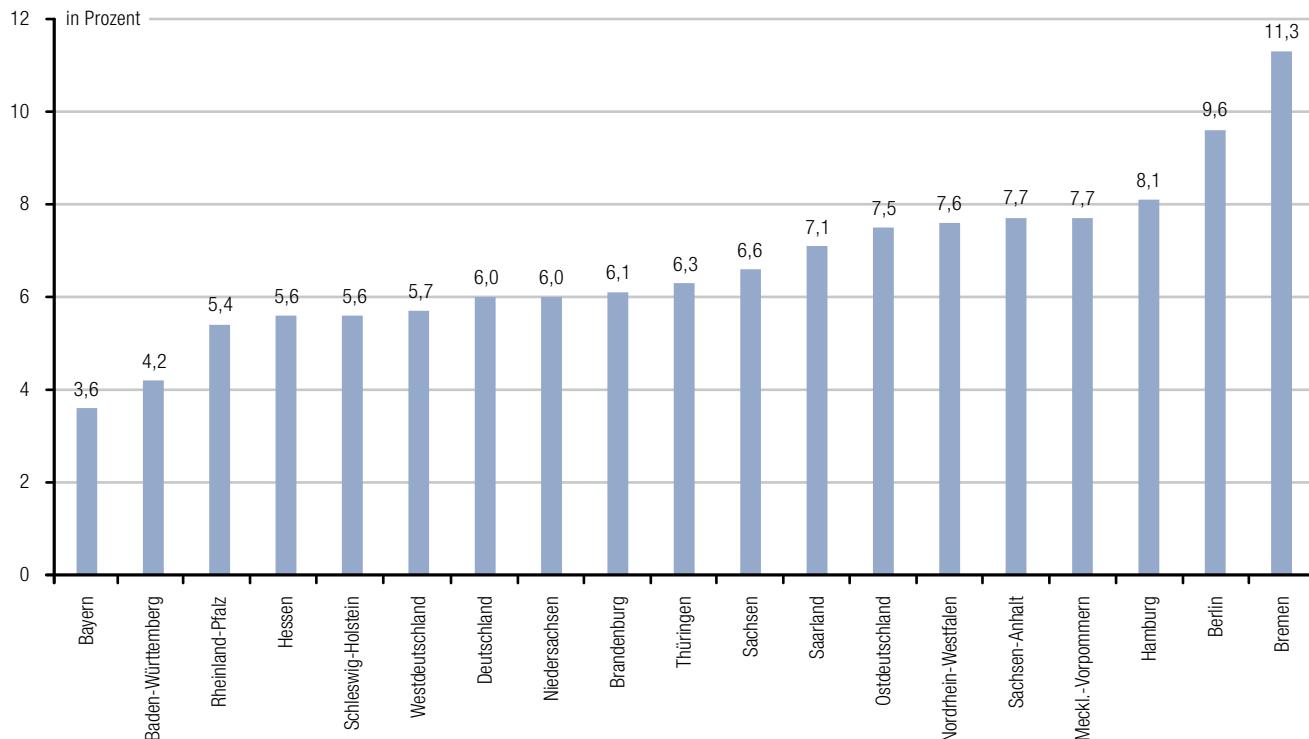
Eine erste zentrale Ursache ist darin zu sehen, dass die Arbeitslosen schlicht nicht zu den offenen Stellen passen. Ökonomisch liegt in einem solchen Fall ein sogenanntes Matching-Problem (Passproblem) vor und es entsteht Mismatch-Arbeitslosigkeit.³⁴ Das Passproblem zwischen Arbeitsuchenden und offenen Stellen kann ganz unterschiedliche Gründe haben. So können regionale Unterschiede in

Verbindung mit unzureichender Mobilität eine Rolle spielen. Während beispielsweise in wirtschaftsstarken Regionen händeringend nach Arbeitskräften gesucht wird, herrscht in anderen, strukturschwächeren oder von wirtschaftlichen Umbrüchen besonders betroffenen Landesteilen eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit. Darauf deutet z. B. die Spannbreite der regionalen Arbeitslosenquoten in den Bundesländern hin. Im Juli 2024 lag die Arbeitslosenquote in Bayern bei lediglich 3,9 Prozent. Demgegenüber fiel sie in Bremen mit 11,3 Prozent mehr als dreimal so hoch aus (vgl. Abbildung 10). Ähnliche regionale Unterschiede zeigen sich in Bezug auf die Langzeitarbeitslosigkeit: Im Juli 2024 waren Bremen (40,6 Prozent), Nordrhein-Westfalen (40,1 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (39,0 Prozent) die Bundesländer mit den höchsten Anteilen von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen. In Bayern und Baden-Württemberg

Abbildung 10:
Große Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit zwischen den Bundesländern

Arbeitslosenquoten in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen, Juli 2024

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Deutschland, Berichtsmonat Juli 2024.



34 Vgl. zum Begriff der Mismatch-Arbeitslosigkeit beispielsweise Bauer/Gartner (2014) oder Kubis/Rebien (2019).

waren demgegenüber jeweils weniger als 30 Prozent der Arbeitslosen langzeitarbeitslos.³⁵

Ebenso kann es Passprobleme zwischen den Anforderungen der offenen Stellen und den Eignungsprofilen der Arbeitslosen geben. Diese können auf der Ebene der Qualifikationen liegen, etwa wenn die Unternehmen vorwiegend qualifizierte oder spezialisierte Mitarbeiter suchen, die in der Gruppe der Arbeitslosen nicht oder nur selten vertreten sind. Zu nennen sind hier beispielsweise Defizite aufgrund unzureichender Sprachkenntnisse, fehlender (Schul-)Ausbildungen bzw. Berufsabschlüsse, einer ökonomischen „Entwertung“ in der Vergangenheit erworbener Qualifikationen als Folge des Strukturwandels, aber auch formal hoher, von Arbeitgebern jedoch nur wenig nachgefragter Qualifikationen und Berufsabschlüsse. Die seit Jahren immer wieder aufflam-

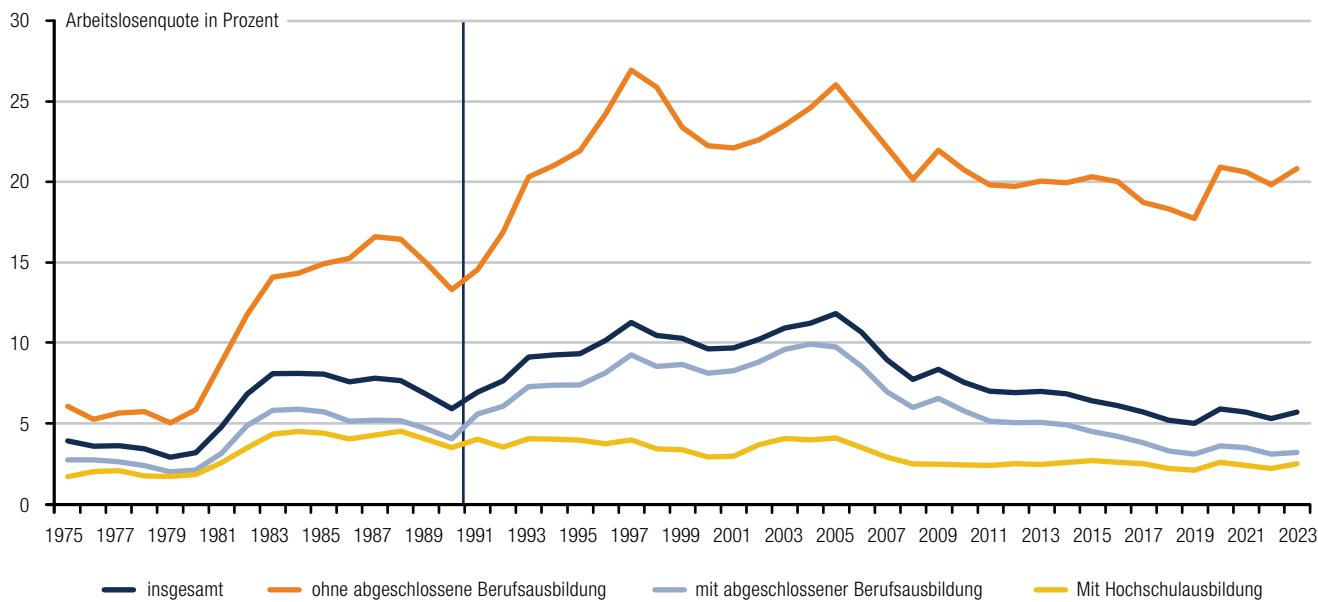
mende Diskussion einer zu geringen Zahl von Absolventen in den sogenannten MINT-Fächern³⁶ ist ein starkes Indiz für die Relevanz dieser Probleme. Des Weiteren können auf Seiten der Arbeitslosen gesundheitliche Einschränkungen oder Defizite in spezifischen sozialen Kompetenzen (soft skills) eine Beschäftigungsaufnahme erschweren oder verhindern. Schließlich können unterschiedliche Wünsche und Erwartungen an Arbeitsbedingungen oder Entlohnung zwischen Arbeitsuchenden und potentiellen Arbeitgebern dazu führen, dass beide Seiten nicht zusammenfinden.

Dass fehlende oder unzureichende berufliche Qualifikationen das Arbeitslosigkeitsrisiko stark erhöhen, ist empirisch gut belegt. Der Blick auf die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten zeigt diesbezüglich seit Jahrzehnten ein eindeutiges Bild (vgl. Abbildung 11).³⁷

Abbildung 11:
Bildung schützt vor Arbeitslosigkeit

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten* (1975 – 2023)

Quellen: IAB (2020), Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024b).



* Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten: Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen gleicher Qualifikation (ohne Auszubildende) in Prozent. Datenlücken aufgrund teilweise unvollständiger Angaben zur letzten abgeschlossenen Berufsausbildung wurden durch Schätzungen geschlossen.

35 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024d).

36 MINT-Fächer beziehen sich auf die Bereiche Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik.

37 Vgl. auch Röttger/Weber/Weber (2020).

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit war im Jahr 2023 die Arbeitslosenquote von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit 20,8 Prozent mehr als siebenmal so hoch wie die von Akademikern (2,8 Prozent). Geringqualifizierte machen zugleich gut die Hälfte aller Arbeitslosen aus. Bereits mit einer abgeschlossenen Lehre sinkt die Arbeitslosenquote auf unterdurchschnittliche 3,2 Prozent.³⁸

Auch wenn eine Verbesserung des Matchings zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen aufgrund der heterogenen Ursachen an unterschiedlichen Stellschrauben ansetzen muss, kommt dem Bildungssystem ohne Frage eine zentrale Rolle zu. Neben dringend notwendigen Verbesserungen im schulischen Bereich – etwa was die zu hohe Zahl von Schulabgängern ohne Abschluss betrifft – sollte es im kollektiven Eigeninteresse der Arbeitgeber liegen, einen konstruktiven Beitrag zu leisten und in betriebliche Aus- und Weiterbildung zu investieren. Hier liegt es auch in der Eigenverantwortung der Wirtschaft, einem möglichen Free-Rider-Verhalten einzelner Unternehmen bei der betrieblichen Ausbildung entgegenzuwirken. Was die von staatlicher Seite angebotenen und in den letzten Jahren mit dem Qualifizierungschancengesetz und dem „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ ausgeweiteten Fördermöglichkeiten für berufliche Weiterbildungen von Mitarbeitern betrifft, werden diese nach bisherigen Erkenntnissen des IAB von den Betrieben eher wenig in Anspruch genommen, was u. a. auf mangelnde Informationen sowie administrative Hürden zurückgeführt wird.³⁹

Institutionelle Fehlanreize

Eine zweite grundsätzliche Ursache für das Nebeneinander von Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel sind Fehlanreize durch die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme sowie des Steuer- und Transfersystems. Von ökonomischer Seite wird insbesondere im Hinblick auf die bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsleistungen seit langem von einem Sozialstaatsdilemma gesprochen und darauf

hingewiesen, dass ein Zielkonflikt zwischen der dauerhaften Sicherung des Existenzminimums durch staatliche Transfers und dem Erhalt ausreichender Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich besteht.⁴⁰ Angesichts eines zunehmenden Arbeits- und Fachkräftemangels erhält dieses Problem noch einmal zusätzliche Relevanz.

Für erwerbsfähige Empfänger von staatlichen Grundsicherungsleistungen wie beispielsweise dem Bürgergeld scheint sich aus individueller Perspektive die Aufnahme oder Ausweitung einer Beschäftigung insbesondere im unteren Einkommensbereich aus finanzieller Sicht kaum zu lohnen, da das eigene zusätzliche Arbeitseinkommen zu einem beträchtlichen Teil mit den erhaltenen Sozialleistungen verrechnet würde und gegebenenfalls parallel zum Transferbezug bereits Zahlungen für Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer geleistet werden müssten.⁴¹ Bereits im Rahmen des Bürgergelds liegt die Transferentzugsrate jenseits des Grundfreibetrags von 100 Euro derzeit zwischen 70 und 100 Prozent.⁴² Das heißt, dass ein Bürgergeldempfänger von jedem selbst verdienten Euro maximal 30 Cent behalten darf. Der Restbetrag wird auf das Bürgergeld angerechnet und dieses entsprechend gekürzt. Berücksichtigt man darüber hinaus weitere bedürftigkeitsgeprüfte steuerfinanzierte Sozialleistungen wie das Wohngeld oder den Kinderzuschlag und die ab bestimmten Einkommensgrenzen ebenfalls einsetzende Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge und die Einkommensteuer, so weitet sich dieser Zielkonflikt auch in Einkommensbereiche aus, in denen kein Anspruch auf Bürgergeld mehr besteht. In Abhängigkeit vom betrachteten Haushaltstyp kann eine hohe Grenzbelastung aufgrund wegfallender Sozialleistungen bis in mittlere Einkommensbereiche auftreten. Abbildung 12 zeigt diese Problematik exemplarisch für ein Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von fünf und neun Jahren auf Basis des Rechtsstandes im 2. Halbjahr 2023. Angesichts von Grenzbelastungen, die in weiten Einkommensbereichen zwischen 70 und 100 Prozent liegen, sind die monetären Anreize für Empfänger bedürftigkeitsgeprüfter Sozialleistungen,

38 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024b).

39 Vgl. Biermeier et al. (2023).

40 Vgl. beispielsweise SVR (2023), Schöb (2022) sowie Bruckmeier/Mühlhan/Peichl (2018). Der Konflikt zwischen staatlichen Transferleistungen und Arbeitsanreizen prägte bereits die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Diskussionen vor und während der sogenannten Hartz-Reformen kurz nach der Jahrtausendwende, vgl. exemplarisch SVR (2002).

41 Vgl. exemplarisch Blömer/Hansen/Peichl (2024) sowie Blömer/Fischer/Pannier/Peichl (2024).

42 Seit Juli 2023 gelten gemäß § 11b Abs. 3 SGB II beim Bürgergeld die folgenden Hinzuerdenstregelungen (Erwerbstätigenfreibeträge): Für die ersten 100 Euro Bruttoeinkommen gilt ein Freibetragssatz von 100 Prozent, sie bleiben also anrechnungsfrei. Im Einkommensintervall zwischen 100 und 520 Euro beträgt der Freibetragssatz 20 Prozent, zwischen 520 und 1.000 Euro 30 Prozent. Zwischen 1.000 und 1.200 Euro bzw. 1.500 Euro, wenn mindestens ein minderjähriges Kind in der Bedarfsgemeinschaft lebt, liegt der Freibetragssatz bei 10 Prozent. Höhere Erwerbseinkommen werden vollständig auf das Bürgergeld angerechnet, vgl. auch Raddatz (2023).

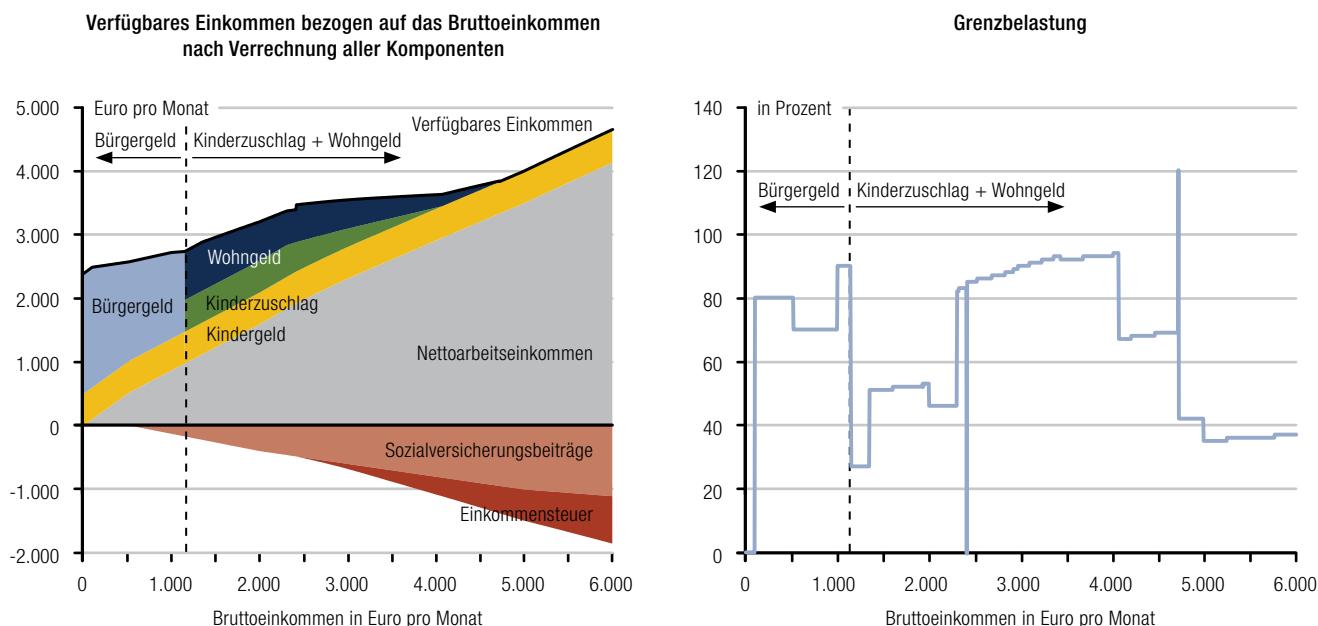
Arbeitslosigkeit zu beenden oder eine Teilzeitbeschäftigung mit niedrigem Stundenumfang deutlich auszuweiten, in vielen Fällen eher gering. Hinzu kommt, dass das Zusammen-

wirken der unterschiedlichen Leistungen und ihrer jeweiligen Anrechnungsmodalitäten überaus komplex und hochgradig intransparent ist.⁴³

Abbildung 12:

Arbeit lohnt sich (häufig) kaum: Bezieher von bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen sehen sich aufgrund hoher Transferentzugsraten hohen Grenzbelastungen gegenüber

Quellen: SVR (2023) auf Basis von Blömer/Peichl (2023), ifo-Mikrosimulationsmodell.



Anmerkungen: Exemplarische Darstellung für ein Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von fünf und neun Jahren, Rechtsstand Ende 2023. Es wird eine monatliche Warmmiete von 807 Euro unterstellt. Die Grenzbelastung entspricht dem Anteil eines zusätzlich verdienten Euros, der aufgrund von Transferentzug im Transfersystem, Einkommensteuer oder Sozialversicherungsbeiträgen wieder abgezogen wird.

Der skizzierte Zielkonflikt zwischen staatlichen Transferzahlungen zur Sicherung des Existenzminimums bei Bedürftigkeit und spürbaren Anreizen, den Lebensunterhalt so weit wie möglich selbst zu erwirtschaften, ist nur schwer zu lösen, da es sich um eine Art Teufelskreis handelt. Einerseits müssen schon aus fiskalischen Gründen die subsidiär gewährten staatlichen Sozialleistungen wieder abgeschmolzen werden, wenn sich das eigene Arbeitseinkommen – beispielsweise

durch die Aufnahme einer Beschäftigung oder die Ausweitung der wöchentlichen Arbeitszeit – erhöht. Andererseits führt gerade diese (anteilige) Verrechnung des eigenen Einkommens mit den staatlichen Sozialleistungen zu dem dargestellten Effekt, dass sich Arbeit kaum lohnt, weil das verfügbare Nettoeinkommen des Haushalts trotz aller Arbeitsanstrengungen kaum steigt.

43 Vgl. exemplarisch Peichl et al. (2023), S. 40f. und S. 57f.

Je höher das Ausgangsniveau staatlicher Sozialleistungen dabei ist, desto höhere Transferentzugsraten werden tendenziell benötigt, um das System finanziert zu halten und den Kreis der Anspruchsberechtigten nicht ins Uferlose ansteigen zu lassen. Mit Blick auf eine möglichst geringe Beeinträchtigung von Arbeitsanreizen wäre daher ein niedriges Ausgangsniveau bei gleichzeitig großzügigeren Hinzudienstmöglichkeiten wünschenswert. Andererseits gibt es einen gesellschaftlichen Konsens, dass der Staat bei Bedürftigkeit das Existenzminimum sichern und ein menschenwürdiges Leben ermöglichen soll. Daraus lassen sich – bei allem interpretatorischem Spielraum, wie hoch das Existenzminimum genau ist – Mindestbeträge für bedürftigkeitsgeprüfte staatliche Sozialleistungen ableiten, die vom Gesetzgeber nicht ohne Weiteres unterschritten werden können.⁴⁴

Ein erster sinnvoller Lösungsansatz, der schon seit vielen Jahren immer wieder thematisiert wurde und in der jüngeren Vergangenheit verstärkt Eingang in die wirtschaftspolitische Beratung findet, ist eine verbesserte Abstimmung der unterschiedlichen Sozialleistungen – insbesondere also Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag – sowie eine Glättung, aber auch eine leichte Abflachung der Transferentzugsrate bzw. Grenzbelastung bei steigendem eigenem Einkommen.⁴⁵ Dass diesbezüglich Verbesserungen nicht nur notwendig, sondern auch möglich sind, zeigen etwa empirische Untersuchungen auf Basis von Mikro-Simulationsmodellen.⁴⁶ Solange man sich allerdings ausschließlich auf die negativen monetären Arbeitsanreizeffekte durch die hohe Grenzbelastung, also den in Abbildung 12 exemplarisch gezeigten „Taferverlauf“ konzentriert, ohne zugleich auch die Bedingungen des Sozialleistungsbezugs und die „Erwartungen“ an die Mitwirkungspflichten und das eigenverantwortliche Handeln der Transferempfänger zur Beendigung des Transferbezugs in den Blick zu nehmen, wird man angesichts des Zielkonflikts mit der Sicherung des Existenzminimums bestenfalls partielle Erfolge erreichen können.

Ein zweiter Lösungsansatz, der diesen Zielkonflikt zumindest partiell aufzulösen vermag und daher zwingend berücksichtigt werden sollte, liegt in der Stärkung des Prinzips „Fördern und Fordern“. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend sollte der Staat klar signalisieren, dass Grundsicherungsleistungen nur für finanzielle Notlagen gedacht sind und von den Leistungsbeziehern ausreichende Bemühungen erwartet werden, so weit wie möglich selbst für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen – auch dann, wenn das eigene Arbeitseinkommen nicht oder nur geringfügig über dem staatlich garantierten Grundsicherungsniveau liegt. Für erwerbsfähige Transferempfänger von Grundsicherungsleistungen sollte der Bezug in dem Sinne unbedingt gemacht werden, dass eine strikte Bedürftigkeitsprüfung erfolgt und sie zudem ausreichende eigene Anstrengungen nachweisen müssen, den Transferbezug zu beenden oder zumindest zu verringern. Bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen sind aus gutem Grund nicht als bedingungsloses Grundeinkommen konzipiert und sollten daher auch nicht als ein solches missverstanden oder dahingehend durch die Hintertür umfunktioniert werden.⁴⁷ Je großzügiger die staatlichen Leistungen ausfallen, desto wichtiger wird dieser Aspekt.

44 Grundsätzlich wäre es vorstellbar, das Bürgergeld für erwerbsfähige Transferempfänger unter das Existenzminimum zu senken, wenn gleichzeitig staatlicherseits Möglichkeiten für einen ausreichenden Hinzudienst garantiert würden, so dass – unter Erforderung der Mitwirkungspflichten der Betroffenen – das Existenzminimum durch die Kombination von staatlichen Sozialleistungen und Hinzudienst gesichert wäre.

45 Vgl. etwa die jüngsten Gutachten von Peichl et al. (2023) für das BMAS und Blömer/Hansen/Peichl (2024) für das BMWK oder SVR (2023).

46 Dabei zeigt sich allerdings, dass nicht jede von der Politik ins Auge gefasste Reform diese Ziele auch erreicht. Das gilt beispielsweise für die von der Bundesregierung geplante Kindergrundsicherung. So stellen Peichl et al. (2023) hinsichtlich der geplanten Kindergrundsicherung fest: „Es existieren also nach wie vor Einkommensbereiche, in denen durch den Transferentzug bei diesen Leistungen [der Kindergrundsicherung] und die Belastung durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge Grenzbelastungen von bis zu (und in einigen Konstellationen über) 100 Prozent auftreten, sich zusätzliches Bruttoerwerbseinkommen also kaum und mitunter sogar negativ auf das verfügbare Einkommen auswirkt.“

47 Siehe Raddatz (2019) für eine umfassende Kritik des bedingungslosen Grundeinkommens.

5 Handlungsempfehlungen

Der Arbeits- und insbesondere Fachkräftemangel stellt eine ernsthafte Bedrohung für den Wirtschaftsstandort Deutschland dar. Angesichts der vorgezeichneten demografischen Entwicklung und des bevorstehenden Renteneintritts der Generation der Babyboomer sollte niemand darauf bauen, dass sich dieses Problem auf absehbare Zeit von allein lösen wird. Dafür ist der Arbeitsmarkt aufgrund immanenter Besonderheiten und Friktionen, nicht zuletzt aber auch wegen staatlicher Regulierungseingriffe und anreizverzerrender Sozialsysteme zu weit davon entfernt, ein perfekt funktionierender Markt zu sein, bei dem allein der Preismechanismus das Knappheitsproblem effizient lösen kann.

Es ist davon auszugehen, dass ein anhaltender Fach- und Arbeitskräftemangel den Wettbewerb zwischen den Unternehmen um Arbeitskräfte verschärft und zu endogenen Marktanpassungen führt, sprich zu Lohnerhöhungen und Verbesserungen bei den Arbeitsbedingungen. Dadurch wird die Diskrepanz zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot gedämpft: Einerseits, weil bei steigenden Löhnen die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage sinkt, wenn Arbeitskräfte zu produktiveren Unternehmen wechseln, die höhere Löhne erwirtschaften und bezahlen können, während andere, tendenziell unproduktivere Unternehmen aus dem Markt ausscheiden und manche Tätigkeiten automatisiert werden oder wegfallen. Diese Verringerung der Arbeitsnachfrage ist dabei gesamtwirtschaftlich durchaus vorteilhaft.⁴⁸ Andererseits ist bei steigenden Reallöhnen von einem Anstieg des Arbeitsangebots auszugehen, was den bestehenden Nachfrageüberhang ebenfalls verringert. Vor diesem Hintergrund plädieren etwa Fuest/Jäger (2024) dafür, Wettbewerbshemmnisse auf dem Arbeitsmarkt sowie Mobilitäts- und Informationsfriktionen abzubauen und strukturkonservierende arbeitsmarktpolitische Instrumente wie das Kurzarbeitergeld auf den Prüfstand zu stellen.⁴⁹

Allerdings wäre es mehr als fahrlässig, die Lösung des Fach- und Arbeitskräftemangels allein im Wettbewerbsprozess auf dem Arbeitsmarkt zu sehen. Dafür ist zunächst der Arbeitsmarkt selbst durch zu viele Marktunvollkommenheiten, aber auch staatliche Regulierungseingriffe gekennzeichnet, die den skizzierten Anpassungsprozess behindern. Zudem beeinflusst staatliches Handeln in erheblichem Maße Lebens-

bereiche und Institutionen, die zwar in engem Bezug zum Arbeitsmarkt stehen, aber diesem gleichwohl nicht direkt zugerechnet werden können. An erster Stelle ist dabei das (staatliche) Bildungssystem zu nennen, das idealerweise für alle Kinder und Jugendlichen gute Startchancen für das Erwerbsleben sicherstellen sollte. Schließlich ist der individuelle Bildungserwerb ein maßgeblicher Faktor für den späteren ökonomischen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus wirken sich – wie im vorangehenden Kapitel skizziert – das Steuer- und Transfersystem und insbesondere die sozialen Grundsicherungssysteme auf die Arbeitsanreize und damit auf den Arbeitsmarkt aus. Außerdem determiniert der Staat beispielsweise mit seiner Zuwanderungsgesetzgebung nicht nur in erheblichem Maße die Spielräume von Unternehmen, benötigte Fachkräfte im Ausland zu finden, sondern legt ganz allgemein die Kriterien fest, wer nach Deutschland einreisen darf und wie gut (potentielle) erwerbsfähige Zuwanderer in den deutschen Arbeitsmarkt integriert werden können.

Daher erscheinen vor allem die folgenden Ziele und Maßnahmen im Sinne einer breit angelegten arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Strategie wichtig, um einerseits das Arbeitsangebot zu erhöhen und andererseits die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu verbessern, Matchingprobleme zu verringern und die bestehende verfestigte Arbeitslosigkeit abzubauen:⁵⁰

- Die **Verringerung der Mismatch-Arbeitslosigkeit**, u.a. durch bessere Bildungsmöglichkeiten und passgenauere Qualifizierung, aber auch durch eine Erhöhung der regionalen Mobilität.
- Eine **Verbesserung der Arbeitsanreize**, nicht zuletzt für Langzeitarbeitslose und erwerbsfähige Bezieher bedürftigkeitsgeprüfter Grundsicherungsleistungen wie Bürgergeld oder Wohngeld durch eine Stärkung der Eigenverantwortung und des Prinzips „Fördern und Fordern“. Darüber hinaus sollten die unterschiedlichen sozialen Grundsicherungsleistungen, deren Zusammenspiel mit Blick auf Leistungsansprüche und Transferentzugsraten gegenwärtig überaus komplex und intransparent ist, vereinfacht, besser aufeinander abgestimmt und soweit wie möglich zusammengefasst werden.

48 Siehe beispielsweise Fuest/Jäger (2024).

49 Fuest/Jäger (2024), S. 24f.

50 Vgl. für ähnliche Handlungsempfehlungen, an denen sich die folgenden Ausführungen orientieren, beispielsweise Fitzenberger/Hiesinger/Holleitner (2024), KfW Research (2022b) oder Burstedde/Kolev-Schaefer (2024).

- Eine weitere **Erhöhung der Erwerbsbeteiligung**, insbesondere von Älteren und Frauen. Hier geht es nicht nur um die (weitere) Erhöhung der Erwerbsquoten und damit die Partizipationsentscheidung, ob eine Beschäftigung überhaupt aufgenommen bzw. beibehalten wird oder nicht. Mindestens genauso wichtig ist es, bei bereits Erwerbstägigen auf eine Ausweitung ihrer Beschäftigung hinzuwirken. Die im internationalen Vergleich niedrige durchschnittliche Arbeitszeit in Deutschland, die nicht zuletzt das Ergebnis einer hohen Teilzeitquote ist, zeigt das beträchtliche Potential, auf diesem Wege Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt abzufedern. Forderungen nach einer Vier-Tage-Woche gehen vor diesem Hintergrund in die völlig falsche Richtung. Ihre flächendeckende Umsetzung würde in erster Linie den Standort Deutschland schwächen und am Ende gerade auch denjenigen schaden, die als vermeintliche Nutznieder solcher Veränderungen umworben werden. Als wichtige Einzelmaßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung sind zu nennen:

- Eine weitere Anhebung des Renteneintrittsalters über das 67. Lebensjahr hinaus, beispielsweise durch eine Koppelung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung. Die Rente mit 67 mit ihrem positiven Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung kann hier als Vorbild dienen und sollte weiter ausgebaut werden. Darüber hinaus zeigen die Entwicklungen in anderen Ländern, dass bei der Erwerbsbeteiligung Älterer hierzulande noch ungenutzte Potentiale bestehen.⁵¹
- Bessere Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, da eine höhere Erwerbsbeteiligung oder Vollzeitbeschäftigung, insbesondere von Frauen, häufig an fehlenden oder unzureichenden Betreuungsmöglichkeiten für Kinder scheitert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine längere „Auszeit“ vom Arbeitsmarkt mit einem

Verlust beruflichen Humankapitals einhergehen kann, so dass ein nahtloser Wiedereinstieg, wenn die Kinder älter sind, nicht immer oder nur zu unattraktiven Konditionen möglich ist. Dem Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten sollte daher – auch jenseits von politischen Sonntagsreden – politische Priorität eingeräumt werden.

- Eine **Ausweitung der qualifizierten und auf den deutschen Arbeitsmarkt abgestimmten Zuwanderung**. Dafür bedarf es zum einen einer stärkeren Steuerung der Migration nach arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen. Zum anderen muss eine schnellere und bessere Integration derjenigen angestrebt werden, die aus humanitären Gründen ein Bleiberecht in Deutschland erhalten. Schon vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten wäre es keine Lösung, auf qualifizierte Zuwanderer zu verzichten. Die aktuellen Pläne der Bundesregierung, mehr ausländische Fachkräfte durch temporäre steuerliche Entlastungen anzuziehen, können allerdings nicht überzeugen.⁵² Eine solche Bevorteilung einzelner Gruppen ist ordnungspolitisch fragwürdig, stellt eine massive Ungleichbehandlung dar und würde die Komplexität des Steuersystems und den bürokratischen Aufwand weiter erhöhen. Darüber hinaus spricht vieles dafür, dass eine stärkere Zuwanderung von ausländischen Fachkräften in den deutschen Arbeitsmarkt aus anderen Gründen scheitert, beispielsweise wegen langwieriger Visumsverfahren oder bürokratischer Hürden bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse. Diese sollten stattdessen prioritär angegangen werden.

Abschließend gilt es darauf hinzuweisen, dass natürlich auch alle Maßnahmen, die technischen Fortschritt und Innovationen fördern und so auch die Produktivität der vorhandenen Arbeitskräfte erhöhen, in Zeiten knapper Fachkräfte besonders wichtig sind.

⁵¹ Siehe Walwei (2024).

⁵² Die am 17. Juli 2024 vom Bundeskabinett beschlossene „Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“ enthält als Punkt 27 unter der Überschrift „Arbeitsaufnahme in Deutschland steuerlich begünstigen“ den Vorschlag, dass neu zugewanderte Fachkräfte in den ersten drei Jahren 30, 20 und 10 Prozent vom Bruttolohn steuerfrei stellen können sollen, wobei für diese Freistellung Unter- und Obergrenzen für den Bruttolohn definiert werden sollen.

Literatur

Bauer, Anja; Gartner, Hermann; Hellwagner, Timon; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Wanger, Susanne; Weber, Enzo und Gerd Zika (2024), IAB-Prognose 2024: Die Beschäftigung steigt, aber die Arbeitslosigkeit auch, IAB-Kurzbericht 06/2024, Nürnberg.

Bauer, Anja; Gartner, Hermann; Hellwagner, Timon; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Wanger, Susanne; Weber, Enzo und Gerd Zika (2023), IAB-Prognose 2023: Rekord-Arbeitskräftebedarf in schwierigen Zeiten, IAB-Kurzbericht 05/2023, Nürnberg.

Bauer, Anja und Hermann Gartner (2014), Mismatch-Arbeitslosigkeit: Wie Arbeitslose und offene Stellen zusammenpassen, IAB-Kurzbericht 5/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Biermeier, Sandra; Dony, Elke; Greger, Sabine; Leber, Ute; Schreyer, Franziska und Karsten Strien (2023), Warum Betriebe die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte bislang eher wenig nutzen, IAB-Forum vom 18. Januar 2023.

Blömer, Maximilian; Fischer, Lilly; Pannier, Manuel und Andreas Peichl (2024), „Lohnt“ sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024, ifo Schnelldienst, 77. Jahrgang, Heft 1/2024, S. 35-38.

Blömer, Maximilian; Fuest, Clemens und Andreas Peichl (2019), Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV? Wirtschaftsdienst, 99. Jahrgang, Heft 4/2019, S. 243-247.

Blömer, Maximilian; Hansen, Emanuel und Andreas Peichl (2024), Die Ausgestaltung des Transferenzugs in der Interdependenz mit dem Bürgergeld, der Kindergrundsicherung und dem Wohngeld, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, ifo Forschungsbericht 145, München.

Blömer, Maximilian und Andreas Peichl (2023), Reformoptionen im deutschen Grundsicherungs- und Transfersystem sowie bei der Ehegattenbesteuerung, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier Nr. 04/2023, Wiesbaden.

Bossler, Mario und Martin Popp (2023a), Arbeitsmarktanspannung aus beruflicher und regionaler Sicht: Die steigende Knappheit an Arbeitskräften bremst das Beschäftigungswachstum, IAB-Kurzbericht 12/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg,

Bossler, Mario und Martin Popp (2023b), Labor Demand on a Tight Leash, LASER Discussion Paper Nr. 143, Nürnberg.

Bruckmeier, Kerstin; Mühlhan, Jannek und Andreas Peichl (2018), Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen, ifo Schnelldienst, 3/2018, S. 25-28.

Burstedde, Alexander und Galina Kolev-Schaefer (2024), Die Kosten des Fachkräftemangels, IW-Kurzbericht Nr. 27/2024, 12.05.2024, Institut der Deutschen Wirtschaft.

Fitzenberger, Bernd; Hiesinger, Karolin und Julia Holleitner (2024), Fach- und Arbeitskräftemangel ohne Ende? Aus Politik und Zeitgeschichte, 74. Jahrgang, Heft 22-23/2024, S. 4-10.

Fitzenberger, Bernd; Holleitner, Julia und Christian Kagerl (2024), Herausforderungen für die Arbeitsmärkte der Zukunft am Beispiel Deutschland, Wirtschaftsdienst, 104. Jahrgang, Heft 8/2024, S. 519-523.

Fuest, Clemens und Simon Jäger (2024), Höhere Löhne gegen den Fachkräftemangel? Aus Politik und Zeitgeschichte, 74. Jahrgang, Heft 22-23/2024, S. 20-25.

Grömling, Michael; Wiechers, Ralph und Olaf Wortmann (2024), Bedeutung von Standortfaktoren und Megatrends für die Investitionen in Deutschland, IW-Report 10/2024, 19.02.2024, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2020), Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975 – 2019, Aktuelle Daten und Indikatoren, Nürnberg.

Madgavkar, Anu; White, Olivia; Smit, Sven; Bradley, Chris; Luby, Ryan und Michael Neary (2024), Help Wanted: Charting the Challenge of Tight Labor Markets in Advanced Economies, McKinsey Global Institute.

KfW Research (2024), Fachkräftemangel: von Branche zu Branche und regional sehr unterschiedlich ausgeprägt, KfW-ifo-Fachkräftebarometer Juni 2024.

KfW Research (2023), Schwache Konjunktur verringert Fachkräftemangel – Herausforderung bleibt, KfW-ifo-Fachkräftebarometer Dezember 2023.

KfW Research (2022a), Fachkräftemangel: Die Hälfte der deutschen Wirtschaft steht bereits in der Warteschlange, KfW-ifo-Fachkräftebarometer Dezember 2022.

KfW Research (2022b), Trotz Pandemie und Ukraine-Krieg: Wachsende Nachfrage verstärkt Fachkräftemangel, KfW-ifo-Fachkräftebarometer Mai 2022.

Koppel, Oliver und Axel Plünnecke (2009), Fachkräftemangel in Deutschland: Bildungspolitische Analyse, politische Handlungsempfehlungen, Wachstums- und Fiskaleffekte, IW-Analysen Nr. 46, IW Köln.

Kubis, Alexander und Martina Rebien (2019), Langzeitarbeitslosigkeit in Zeiten von Fachkräfteengpässen, Wirtschaftspolitische Blätter 1/2019, S. 39-57.

Peichl, Andreas; Bonin, Holger; Stichnoth, Holger; Bierbrauer, Felix; Blömer, Maximilian; Dolls, Mathias; Hansen, Emanuel; Hebsaker, Michael; Necker, Sarah; Panner, Manuel; Petkov, Boris und Lisa Windsteiger (2023), Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize, Forschungsbericht 629, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Röttger, Christof, Weber; Brigitte und Enzo Weber (2020), Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, 3.9.2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Qualo_2020.pdf

Raddatz, Guido (2023), Das neue Bürgergeld: Sozialer Fortschritt oder Fehlanreiz?, Kurzinformation der Stiftung Marktwirtschaft, Januar 2023, Berlin.

Raddatz, Guido (2022), Armut und Ungleichheit in Deutschland: Empörungsdebatten führen in die Irre, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 162, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raddatz, Guido (2019), Das bedingungslose Grundeinkommen – ein Luftschloss, Zeitthemen Nr. 2, Stiftung Marktwirtschaft.

Raffelhüschen, Bernd; Seuffert, Stefan und Florian Wimmesberger (2024), Ehrbarer Staat? Update 2023 – Fokus Migration: Zur fiskalischen Bilanz der Zuwanderung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 173, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Schäfer, Holger und Jörg Schmidt (2017), Vollbeschäftigung: Erreichbar und erstrebenswert? ifo-Schnelldienst, 70. Jahrgang, Heft 16/2017, S. 6-7.

Schöb, Ronnie (2022), Die deutsche Grundsicherung auf dem Prüfstand, WiSt Heft 1/2022, S. 24-30.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a), Zeitreihen – Deutschland (Jahreszahlen), Berichte: Analyse Arbeitsmarkt.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024b), Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten (Jahreszahlen), Januar 2024, Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024c), Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Juli 2024, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024d), Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen), Juli 2024, Tabellen, Nürnberg.

Statistisches Bundesamt (2024), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, 2. Vierteljahr 2024, Statistischer Bericht, Ergänzung zur Datenbank GENESIS-Online, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2022), Statistischer Bericht: 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Deutschland, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2003/2003, Wiesbaden.

Walwei, Ulrich (2024), Ältere Arbeitskräfte im demografischen Wandel: Beschäftigungspotenziale im internationalen Vergleich, IAB-Forschungsbericht 14/2024, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Weber, Enzo (2017), Vollbeschäftigung: Fern, aber erreichbar, ifo-Schnelldienst, 70. Jahrgang, Heft 16/2017, S. 3-5.



Autoreninformation

Dr. Guido Raddatz

Dr. Guido Raddatz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft und Leiter des Bereichs Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung und Bildung.

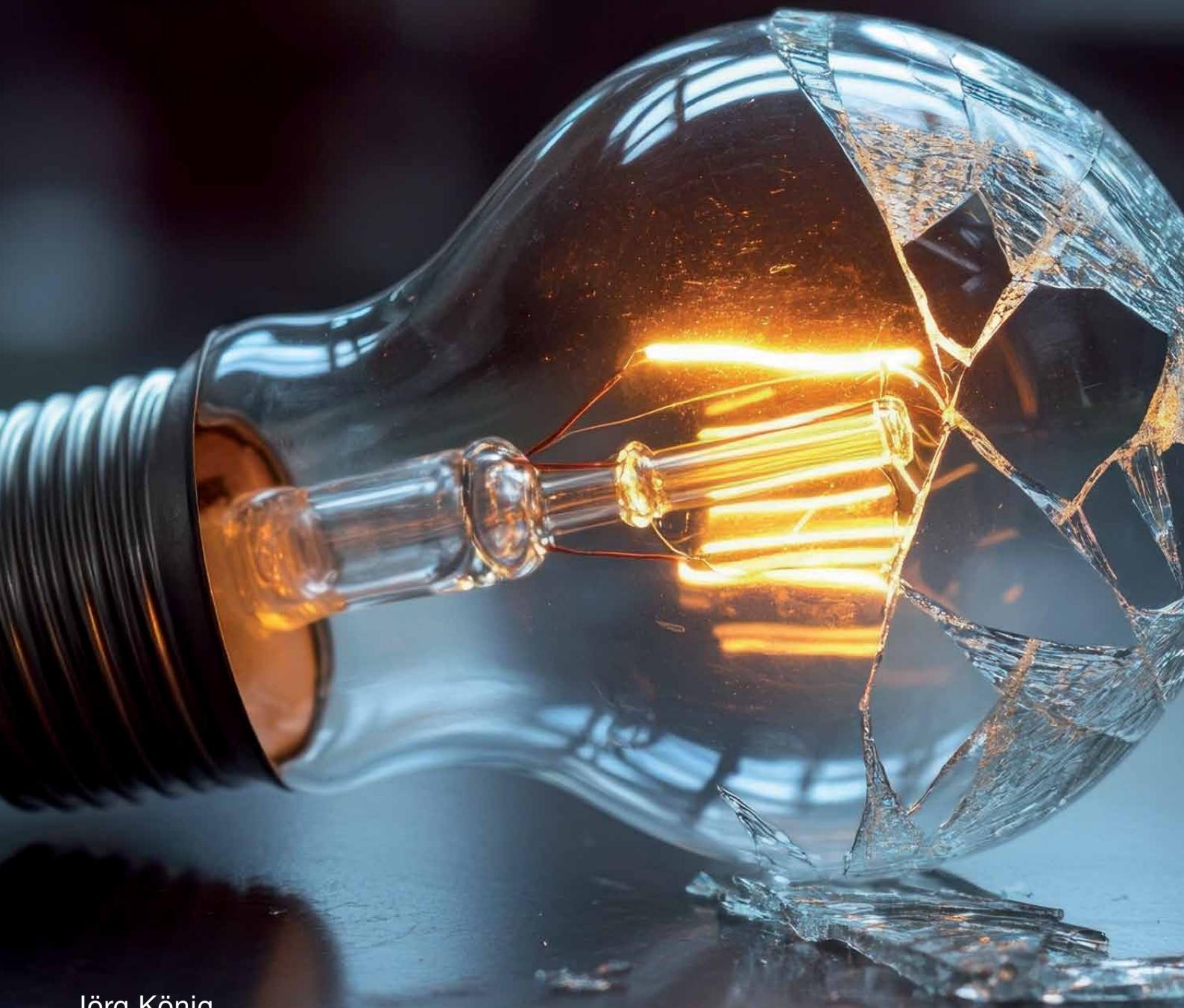


Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar

DEUTSCHLANDS ENERGIEWENDE- UND KLIMAPOLITIK AUF DEM PRÜFSTAND

**Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik**

Nr. 178 | Oktober 2024



Jörg König

DEUTSCHLANDS ENERGIEWENDE- UND KLIMAPOLITIK AUF DEM PRÜFSTAND

Jörg König

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 178

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Worum es geht	04
2 Hintergründe zur deutschen Energiewende- und Klimapolitik	07
2.1 Die Anfänge der Energiewende	07
2.2 Die weitere Entwicklung der Energiewende- und Klimapolitik	08
3 Die deutsche Energiewende: sicher, sauber und bezahlbar?	10
3.1 Umwelt- und Klimaverträglichkeit	10
3.2 Versorgungssicherheit	15
3.3 Wirtschaftlichkeit	18
4 Fazit und Handlungsempfehlungen: Deutschland braucht eine marktwirtschaftlich gewendete Energiewende	24
Literatur	30

© 2024

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: © B 7 YOU – Adobe Stock

Executive Summary

Deutschland hat beschlossen, bis spätestens 2045 **klimaneutral** zu werden. Dazu wird im Rahmen der **Energiewende ein grundlegender Umbau des deutschen Energiesystems** angestrebt, den die Politik mit großen Kraftanstrengungen vorantreibt. Bei der Umsetzung der Energiewende- und Klimapolitik wird vor allem ein **planerischer Ansatz** verfolgt, bei dem der Staat am grünen Tisch passgenau festzulegen versucht, welche **Regulierungen und Subventionen** die einzelnen Sektoren und Technologien benötigen, um die ambitionierten Klimaziele zu erreichen.

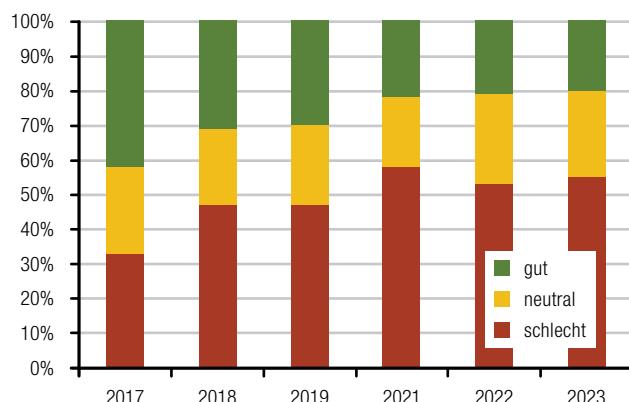
Inzwischen wird immer deutlicher, dass dieser von **Dirigismus und Wissensanmaßung** geleitete Ansatz verfehlt ist: Deutschlands Energiewende ist konkurrenzlos teuer, die Energieversorgung ist perspektivisch nicht gesichert, die erzielten CO₂-Einsparungen sind überschaubar und das versprochene „grüne Wirtschaftswunder“ bleibt aus. Die Energiewende wirkt, nur leider in eine Richtung, die den **Wohlstand des Landes bedroht**. Die politischen Maßnahmen sind oft nicht aufeinander abgestimmt, was dazu führt, dass positive Wirkungen des Emissionshandels durch eine Vielzahl **lenkender Eingriffe** überlagert werden. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die deutsche Energiewende keine internationalen Nachahmer findet und die **Stimmung** in weiten Teilen der Gesellschaft und Wirtschaft in Bezug auf die Umsetzung der Energiewende **gekippt** ist: Ein zunehmender Teil der Bevölkerung ist mit der Energiewende- und Klimapolitik **unzufrieden**, während immer mehr Unternehmen planen, ihre Produktion einzuschränken oder ins Ausland zu verlagern.

Um das Ruder noch herumzureißen, bedarf es eines **neuen Ansatzes**, bei dem die Energiewende im Dialog mit Wissenschaft, Unternehmen und Gesellschaft stärker auf **Ordnungspolitik** (Anreize und Rahmensexzung) als auf ein kleinteiliges Ordnungsrecht (Regulierung und Verbote) oder eine großzügige Förderpolitik ausgerichtet ist. Um die **Akzeptanz** der Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wiederherzustellen, ist eine Politik erforderlich, bei der Energie nicht nur sauber, sondern zugleich sicher und bezahlbar ist. Deutschland braucht eine **marktwirtschaftlich ausgerichtete Energiewende**, die Wirtschaftswachstum und Klimaschutz miteinander verbindet, auf einheitliche CO₂-Preise als wichtigsten Anreizmechanismus setzt und technologischen Fortschritt ermöglicht.

Um bei der Energiewende- und Klimapolitik die gesetzten Ziele effizient und effektiv zu erreichen, muss Deutschland andere Prioritäten setzen:

- Statt Dirigismus und Subventionen sollte stärker auf **Marktmechanismen** wie die **CO₂-Bepreisung** gesetzt werden. Der europäische **Emissionshandel** hat gezeigt, dass klimapolitische Ziele sicher und kosteneffizient erreicht werden können.
- **Innovationen** sollten eine stärkere Rolle einnehmen, die bestenfalls aus der deutschen Energiewende hervorgehen und **CO₂-arme Technologien** hervorbringen, die im In- und Ausland Treibhausgase wirksam reduzieren, abscheiden und speichern können.
- Das inländische **Energieangebot** sollte **technologieoffen ausgeweitet** werden, um eine sichere, saubere und bezahlbare Energieversorgung jenseits von Solar-, Wind- und Wasser(stoff)kraft zu gewährleisten.
- Den fragmentierten **EU-Energiebinnenmarkt** gilt es zu stärken, **grenzüberschreitende Netze** schneller zu realisieren und modernisieren. Dazu sind **schnelle Planungs- und Genehmigungsverfahren** sowie **smartes Netze** erforderlich.
- Außerdem ist es aufgrund der **globalen Dimension** des Klimawandels erforderlich, stärker auf **internationale Kooperation** zu setzen sowie **Anpassungsstrategien** an den Klimawandel zu entwickeln. Ein **Klima-Club** sollte möglichst viele Staaten einbinden und weltweit einheitliche CO₂-Preise anstreben.

Wie würden Sie die Umsetzung der Energiewende in Deutschland beurteilen?



Quelle: Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring (2024).

1 Worum es geht

Deutschland hat sich im Rahmen des ambitionierten Ziels der Europäischen Union (EU), bis zum Jahr 2050 der erste klimaneutrale Kontinent der Welt zu werden, selbst noch ehrgeizigere Ziele gesteckt: Bereits 2045 soll Deutschland klimaneutral sein und netto nicht mehr Treibhausgase ausstoßen als es anderweitig absorbieren kann. Ab 2050 soll sogar eine negative CO₂-Bilanz erreicht werden, indem insgesamt mehr Kohlendioxid aus der Atmosphäre entfernt als verursacht wird. Auf dem Weg dorthin gelten verbindliche Zwischenziele: Bis 2030 ist eine Reduktion um 65 Prozent aller Treibhausgase im Vergleich zu 1990 zu erzielen, bis 2040 um 88 Prozent.¹

Aus diesen Zielen wird ein immenser politischer Handlungsbedarf abgeleitet, der die Dekarbonisierung in allen wichtigen Sektoren der deutschen Volkswirtschaft passgenau steuern soll. Eine bedeutende Rolle kommt dabei der Energieversorgung zu, die durch die Energiewende vollständig ökologisch transformiert und von fossilen sowie nuklearen Energieträgern auf erneuerbare Energieträger umgebaut werden soll. Ein ambitioniertes Vorhaben, wenn man bedenkt, dass die Energieversorgung Deutschlands derzeit noch zu rund 80 Prozent auf fossilen Energieträgern beruht. Trotzdem versicherte im März 2024 der zuständige Wirtschafts- und Klimaschutzminister Robert Habeck, dass Deutschland bei der Energiewende und beim Klimaschutz „auf Kurs“ sei.² Die Klimaschutzlücke – also die Differenz zwischen aktuellen Treibhausgasemissionen und gesetzten Emissionsreduktionszielen – werde bis 2030 vollständig geschlossen, wie neue Projektionen des Umweltbundesamtes zeigten. Allein im Jahr 2023 seien die Treibhausgase um mehr als zehn Prozent im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen. Das sei der höchste Rückgang seit mehr als 30 Jahren und belege, dass die Klimaschutzmaßnahmen wirkten.

Doch zu welchem Preis scheint diese Rechnung aufzugehen? Die energieintensive Industrieproduktion ist in den vergangenen Jahren massiv eingebrochen und hat allein dadurch einen Teil der Klimaschutzlücke geschlossen. Aktuelle Konjunkturprognosen gehen davon aus, dass die deutsche Wirtschaft 2024 das zweite Jahr in Folge schrumpfen wird.³ Dafür sind gewiss nicht allein Dekarbonisierung und steigende Energiekosten verantwortlich, sondern eine Reihe

weiterer Faktoren. Jedoch zeigt es das Spannungsfeld, in dem sich die Energiewende- und Klimaschutzpolitik bewegt. Ihr Erfolg setzt eine robuste, wettbewerbsfähige Wirtschaft und breite gesellschaftliche Akzeptanz voraus, die wiederum durch die politische Vorgehensweise und Maßnahmen nicht gefährdet werden dürfen. Um dies zu verdeutlichen, wird die ökologische Transformation zuweilen als „offene Operation am Herzen der Volkswirtschaft“ beschrieben.

Um bei dieser Operation nichts dem Zufall zu überlassen, zeigt die deutsche Politik großen Gestaltungswillen, der zu sehends von einer planwirtschaftlichen Denkweise geprägt wird. Sie geht dabei von der ingenieurhaften Vorstellung aus, dass der staatliche Planer mit selbstsicherer Gewissheit bis ins Detail festlegt, mit wie vielen Subventionen, Regulierungen und Verboten die Technologien der Zukunft (und Vergangenheit) bedacht werden. Bundeskanzler Olaf Scholz verspricht sich dadurch nichts Geringeres als eine internationale „Vorreiterrolle“ Deutschlands beim Klimaschutz und ein „grünes Wirtschaftswunder“ wie zu Nachkriegszeiten.⁴ Unterstützung erhält Deutschland dabei zunehmend von der EU, die im Rahmen ihres Green Deals ebenfalls zu grüner Wirtschaftslenkung neigt und dirigistische Maßnahmen bevorzugt. Auch sie ist davon überzeugt, mit staatlichem Mikromanagement die ökologische Wende in den Mitgliedstaaten erfolgreich herbeiführen zu können und ihnen damit zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum zu verhelfen.

Zu bedenken ist in diesem Kontext, dass ein schnelles Vorpreschen und das „Vorangehen mit gutem Beispiel“ die Klimaschutzanstrengungen anderer Staaten nicht gerade steigern. Aus der Sicht eines eigennutzorientierten Akteurs sinkt der Grenznutzen eigener Klimaschutzmaßnahmen, je mehr andere bereits in das öffentliche Gut „Klimaschutz“ investieren. Ein strikt rationales Handeln würde daher eine Reduktion der eigenen Anstrengungen in Folge steigender Anstrengungen anderer implizieren, insbesondere wenn sich daraus ökonomische Nachteile für das eigene Land vermeiden lassen. Dies macht eine global koordinierte Perspektive auf den Klimaschutz unerlässlich. Eine internationale Vorreiterrolle wird die deutsche Energiewende jedenfalls nur dann einnehmen, wenn nationale CO₂-Reduktionen nicht mit explodierenden Kosten und sinkendem Wohlstand einhergehen.

1 Vgl. § 13 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) 2024.

2 Vgl. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/03/20240315-deutschland-bei-klimazielen-2030-erstmals-auf-kurs.html>.

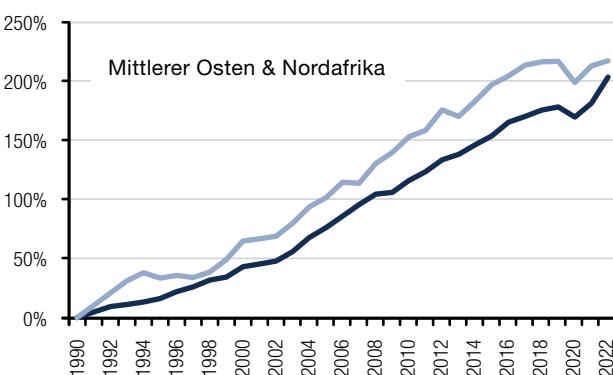
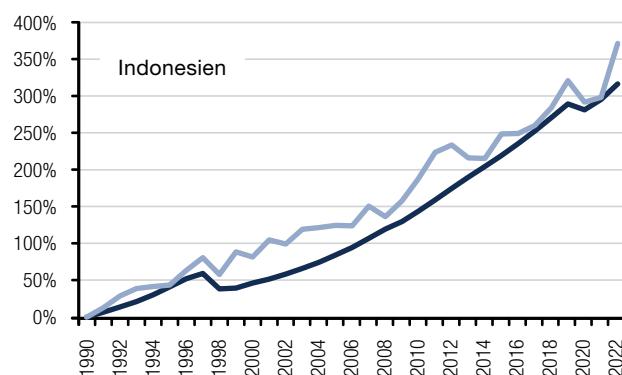
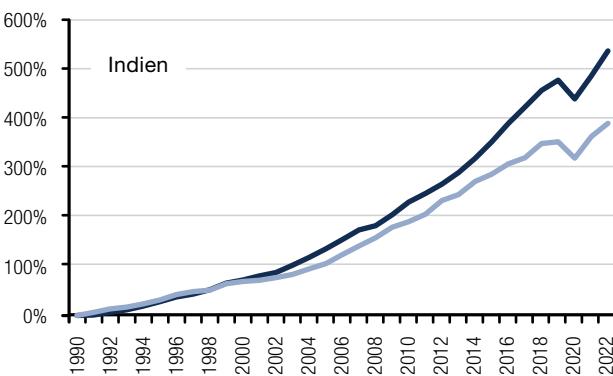
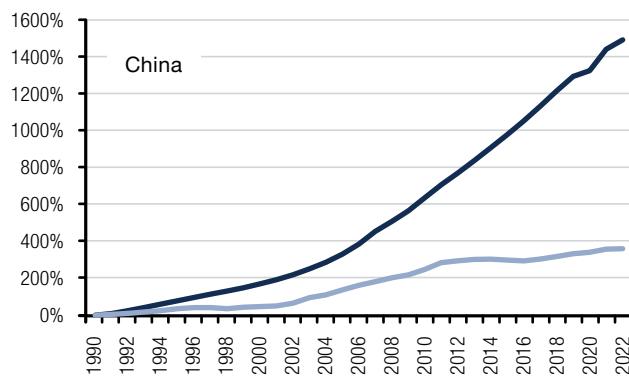
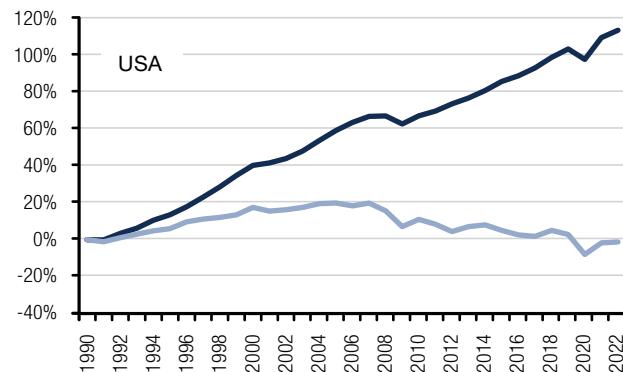
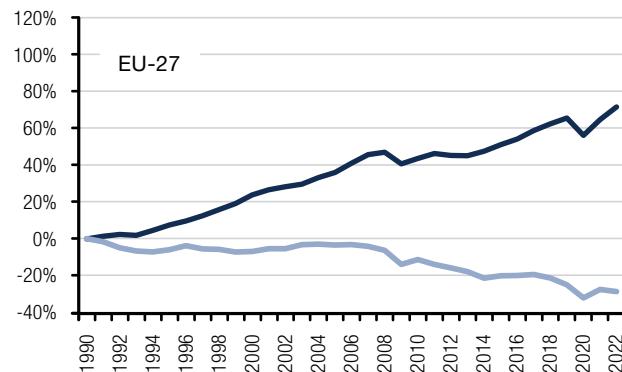
3 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024).

4 Vgl. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/06/2021-06-23-klimaschutz-sofortprogramm-2022.html> sowie <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/olaf-scholz-wirtschaftswunder-durch-gruene-transformation-18896406.html>.

Abbildung 1:
Entkopplung von CO₂-Emissionen und Wirtschaftswachstum gelingt, aber noch nicht überall

Quelle: Our World in Data.

— BIP
— CO₂-Emissionen



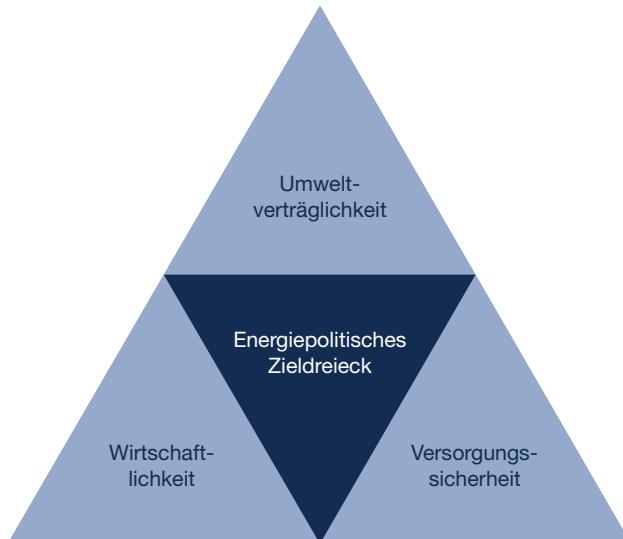
Oder ist dies der falsche Ansatz und Klimaschutz kann eigentlich nur dann gelingen, wenn das Bruttoinlandsprodukt und damit der Wohlstand des Landes absichtlich und deutlich sinken, wie es die Anhänger des sogenannten Degrowth-Ansatzes glauben?⁵ Um mit diesem Mythos gleich aufzuräumen: Ein Blick auf vergleichende Daten weltweit zeigt, dass die Entkopplung von CO₂-Emissionen und Wirtschaftswachstum in den wirtschaftlich entwickelten Regionen längst Realität und somit bereits gelungen ist (vgl. Abbildung 1). Demzufolge sollte man verstärkt die sich noch entwickelnden Staaten in den Fokus der Klimapolitik rücken, was einmal mehr belegt, dass Klimaschutz vor allem eine globale Aufgabe ist. Diesen Staaten die Aussicht auf steigenden Wohlstand vorzuenthalten, ist jedoch keine zielführende Strategie und zum Scheitern verurteilt. Zwangskasse, staatliche Bevormundung sowie wirtschaftlicher und sozialer Abstieg, während das Ausland munter wächst und die Emissionen weiter steigen, fänden keine Akzeptanz. Deutlich erfolgversprechender ist technischer Fortschritt, der CO₂-arme Energieträger, Produkte sowie Prozesse hervorbringt und in diese Länder exportiert wird – im besten Falle hervorgegangen aus der deutschen Energiewende.

Vergessen wird oft, dass sich die deutsche Energiewende in einem Zieldreieck befindet, innerhalb dessen energiepolitische Maßnahmen mit all ihren Zielkonflikten abzuwagen sind (vgl. Abbildung 2). Neben der Umwelt- und Klimaverträglichkeit müssen auch die Ziele Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit berücksichtigt werden. Ein zu starker Fokus auf CO₂-Reduktionen, der die anderen Ziele ausblendet, wird die für den Erfolg der Energiewende erforderliche gesellschaftliche Akzeptanz nicht erhalten können.

Doch ist die deutsche Energiewende diesbezüglich gut aufgestellt? Können die angestrebten Ziele mit Dirigismus und Staatsinterventionismus erreicht werden? Wie sauber, sicher und bezahlbar ist die deutsche Energiewende- und Klimapolitik in ihrer jetzigen Form überhaupt? Anhand der Analyse dieser Fragen werden im Folgenden konkrete Handlungsempfehlungen für eine effiziente und effektive Energiewende- und Klimapolitik erarbeitet.

Abbildung 2:
Das energiepolitische Zieldreieck

Quelle: Eigene Darstellung.



⁵ Vgl. etwa Herrmann (2022).

2 Hintergründe zur deutschen Energiewende- und Klimapolitik

Die deutsche Energiewende ist zuvorderst ein energiepolitisches Thema, das jedoch unweigerlich mit der Entwicklung der Umwelt- und Klimapolitik sowie der Anti-Atomkraft-Bewegung verknüpft ist. Zunächst leitete die Energiewende sich aus dem zunehmenden Bedürfnis nach mehr Umweltschutz ab. Im Verlauf kamen mit dem Ausstieg aus der Kernenergie sowie der Reduktion der Treibhausgasemissionen bis hin zur Klimaneutralität weitere dominierende Zielgrößen hinzu.

2.1 Die Anfänge der Energiewende

Ein breiteres öffentliches Bewusstsein für Umweltschutz entwickelte sich in den 1960er Jahren, als zunehmend deutlich wurde, dass industrielle Emissionen nachteilig auf die Umwelt wirken können. Im Jahr 1969 befasste sich erstmals die Bundespolitik mit Umweltpolitik: Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher erhielt die Zuständigkeit für Gewässerschutz, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung und fasste die neue Abteilung unter dem Thema „Umweltschutz“ zusammen.

Die „Freiburger Thesen zur Gesellschaftspolitik“ der FDP von 1971 waren das erste Parteiprogramm, in dem eine Bundespartei eine dezidierte Position zum Umweltschutz einnahm.⁶ Die FDP verwies darin auf eine Übernutzung und Zerstörung der Naturgrundlagen der Industriegesellschaften, die zu einer „weltweiten Umweltkrise“ führen werden und mit den Mitteln der sozialen Marktwirtschaft bekämpft werden müssen. Es müsse gelingen, mit „marktgerechten Mitteln“ umweltfreundliche Verfahren und Produkte durchzusetzen. In fünf Thesen warb die FDP unter anderem dafür, das Recht auf eine menschenwürdige Umwelt in Art. 2 des Grundgesetzes sowie in die Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen aufzunehmen. Umweltschutz sei eine „internationale Aufgabe“ und die Kosten des Umweltschutzes sollten grundsätzlich nach dem „Verursacherprinzip“ aufgebracht werden. Des Weiteren forderte die FDP eine obere Landesbehörde zur Wahrung des Umweltschutzes und die Erstellung einer Umweltbilanz durch ein unabhängiges Gutachten von Wissenschaftlern, die dem Bundestag regelmäßig vorzulegen sei.

Daraufhin verabschiedete im Herbst 1971 die sozial-liberale Bundesregierung das erste Umweltprogramm Deutschlands. Damit wurde erstmals in der Bundesrepublik die Umwelt als Politikfeld definiert und drei Grundprinzipien verankert: das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip. 1974 folgten das Bundesimmissionschutzgesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge sowie 1976 das Bundesnaturschutzgesetz zum Schutz der Natur und Landschaftspflege. 1974 wurden zudem das Umweltbundesamt sowie der Sachverständigenrat für Umweltfragen gegründet. Insbesondere das Bundesimmissionsschutzgesetz hat zusammen mit der sogenannten Großfeuerungsanlagen-Verordnung von 1983 dazu beigetragen, dass durch nachsorgende technische Anlagen wie Filter, Entschwefelungs- und Wasserkläranlagen Verbesserungen im Umweltschutz erreicht werden konnten.

Parallel zu diesen Entwicklungen wuchs in den 1970er Jahren die Anti-Atomkraft-Bewegung, die gegen den Bau von Kernkraftwerken und für einen generellen Atomausstieg protestierte. Im Fall des 1973 geplanten Kernkraftwerks Wyhl war die Bewegung erstmals erfolgreich, indem vor dem Verwaltungsgericht Freiburg ein Baustopp erwirkt wurde, der letztlich zur Stilllegung des Projekts führte. Der Vorfall in Harrisburg, USA, bei dem es im März 1979 in einem Reaktor des Three Mile Island-Kraftwerks zu einer partiellen Kernschmelze kam, beförderte die Sorgen und den politischen Widerstand gegen die Kernenergie.

Mit dem „Aktionsprogramm Energiewende“ Ende 1979 griff der SPD-Landesverband Schleswig-Holstein die Dynamik der Anti-Atomkraft-Bewegung auf und verwendete erstmals in der deutschen Politik den Begriff „Energiewende“.⁷ Das Aktionsprogramm kritisierte den ständig steigenden Energieverbrauch Deutschlands und den vermehrten Einsatz von Kernkraftwerken, da diese „unabsehbare technische und gesellschaftliche Risiken“ beinhalteten. Der Verband forderte den schrittweisen Verzicht auf den Einsatz und Bau weiterer Kernkraftwerke. Zudem müsse die Erschließung regenerierbarer Energiequellen Vorrang vor der Erschließung nicht regenerierbarer Energiequellen haben. Stein- und Braunkohlekraftwerke sollten gemäß dem Aktionsprogramm Ener-

⁶ Vgl. FDP (1971, S. 71ff).

⁷ Vgl. den Leitantrag Energiepolitik der SPD Schleswig-Holstein auf dem Landesparteitag in Burg auf Fehmarn 1979: [http://beschluesse.spd-schleswig-holstein.de/wiki/Leitantrag:_Energiepolitik_\(1979\)](http://beschluesse.spd-schleswig-holstein.de/wiki/Leitantrag:_Energiepolitik_(1979)) sowie das Plenarprotokoll 8/169 des Deutschen Bundestages vom 13. September 1979: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/08/08169.pdf>.

giewende dennoch Priorität bei der künftigen Energieversorgung haben, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und die Abhängigkeit von Energieimporten zu verringern.

Im Jahr 1980 formulierte das aus der Anti-Atomkraft-Bewegung hervorgegangene Freiburger Öko-Institut e.V. mit der Publikation „ENERGIEWENDE – Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran“ ähnliche Ziele⁸. Es wollte aufzeigen, dass ein sofortiger Atomausstieg und perspektivisch ein Verzicht auf Erdöl ohne eine Gefährdung von Wirtschaftswachstum und Wohlstand möglich seien, indem die Wirtschaft Energie sparsamer einsetze und der Energiebedarf vorrangig mithilfe „weicher Technologien“ wie Solar- oder Windenergie gedeckt werde.⁹ Die Publikation des Öko-Instituts sowie das Aktionsprogramm Energiewende entstanden auch vor dem Hintergrund der Ölpreiskrisen in den 1970er Jahren.

Die Gründung der Partei DIE GRÜNEN im Jahr 1980 wurde ebenfalls von der Anti-Atomkraft- und Umweltbewegung sowie von der Friedens- und Frauenbewegung getragen. Bei der Bundestagswahl 1983 zog die Partei erstmals in den Deutschen Bundestag ein. 1984 bringt die Partei den ersten Gesetzentwurf über die sofortige Stilllegung von Atomanlagen in den Bundestag ein. Etwa zeitgleich begann die Einlagerung von radioaktiven Abfällen im Abfall-Zwischenlager Gorleben, die zu zahlreichen Protesten führte.

Die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl im April 1986 gab den Anstoß, noch im gleichen Jahr unter der schwarz-gelben Bundesregierung das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu gründen.¹⁰ Als zuständige Minister aus der CDU/CSU-Bundestagsfraktion prägten vor allem Klaus Wilhelm Töpfer – anschließend Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) – sowie die spätere Bundeskanzlerin Angela Merkel die ersten Jahre des neuen Ministeriums. In diese Zeit fielen unter anderem die Unterzeichnung des Montrealer Protokoll 1987, das den vollständigen Verzicht auf ozonschädigende Stoffe völkerrechtlich verbindlich festlegte und zum Ausstieg

aus der FCKW-Produktion beitrug. Hinzu kamen die Einführung der Katalysator-Pflicht für alle Neuwagen ab 1989, das Umwelthaftungsgesetz von 1990, die Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention 1992, das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1994, die Abschaffung des sogenannten Kohlepennigs zur Finanzierung des Steinkohleabbaus bis 1995, die erste UN-Klimakonferenz (COP 1) in Berlin im Frühjahr 1995 sowie auf der 3. UN-Klimakonferenz 1997 die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls, das erstmals rechtlich verbindliche Ziele für Emissionshöchstmengen für Industrieländer international festlegte. Nach der Wiedervereinigung wurden zudem die Kernkraftwerke der DDR in Rheinsberg und Greifswald wegen Sicherheitsbedenken stillgelegt. Daraüber hinaus wurde im Oktober 1994 mit dem neugeschaffenen Artikel 20a des Grundgesetzes der Umweltschutz als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ (Art. 20a GG)

2.2 Die weitere Entwicklung der Energiewende- und Klimapolitik

Aus Sicht der derzeitigen Energiewendepolitik ist vor allem das Strom einspeisungsgesetz von 1991 von Bedeutung, dem ein gemeinsamer Vorschlag des CSU-Bundestagsabgeordneten Matthias Engelsberger und des Grünen-Bundestagsabgeordneten Wolfgang Daniels vorausging. Es regelte erstmals die Verpflichtung der Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Energie aus regenerativen Quellen abnehmen und vergüten zu müssen. Die Mindestvergütung errechnete sich aus den durchschnittlichen Stromerlösen aus dem vorletzten Jahr. Die Versorger durften die Kosten auf die Stromrechnungen der Verbraucher umlegen.

8 Vgl. Krause, Bossel und Müller-Reißmann (1980).

9 Der Begriff des „weichen Energieweges“ wurde durch Lovins (1976, 1977) geprägt und in der Folge von der deutschen Anti-Atomkraft-Bewegung aufgegriffen. Die geforderte Abkehr vom energie- und rohstoffintensiven Wachstumsmodell war zudem eine Reaktion auf den im Jahr 1972 veröffentlichten Bericht des Club of Rome „Die Grenzen des Wachstums“ (vgl. Meadows et al. 1972). Der Bericht prognostizierte, dass bei einem fortschreitenden exponentiellen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum durch Nahrungsmittelknappheit, Umweltverschmutzung und Rohstoffmangel die absoluten Wachstumsgrenzen auf der Erde im Laufe der nächsten hundert Jahre erreicht würden und die Weltwirtschaft in der Folge zusammenbrechen würde. Nur durch massive Anstrengungen im Umweltschutz, bei der Geburtenkontrolle sowie durch eine freiwillige Begrenzung des industriellen Wachstums könne eine langfristige Stabilität der Weltwirtschaft und ein nachhaltiges Leben erreicht werden.

10 Die Deutsche Demokratische Republik (DDR) hatte bereits 1971 ein eigenes Ministerium für Umweltschutz und Wasserwirtschaft gebildet.

Das Stromeinspeisungsgesetz war somit Vorläufer des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), von dem es im April 2000 durch die rot-grüne Koalition abgelöst wurde. Das EEG führte ein Vorrangprinzip für Ökostrom ein und erhöhte in den Folgejahren durch mehrere EEG-Novellen die Ausbauziele und Vergütungssätze für erneuerbare Energien. Der Abnahmepreis ist seither für die Netzbetreiber in der Regel 20 Jahre lang bindend. Größere Bekanntheit hat in diesem Zusammenhang die Einschätzung des damaligen Bundesumweltministers Jürgen Trittin erlangt, die Förderung der erneuerbaren Energien werde „einen durchschnittlichen Haushalt nur rund einen Euro im Monat kosten – so viel wie eine Kugel Eis“, was sich später als zu optimistisch herausstellte.¹¹

Mit der Novelle des Atomgesetzes begann im April 2002 zudem der Prozess des Ausstiegs aus der Kernenergie. An die Stelle des bisherigen Atomförderungsgesetzes trat ein neues Atomausstiegsgesetz. Dadurch vollendete die damalige rot-grüne Koalition eines ihrer wichtigsten Vorhaben aus ihrem Koalitionsvertrag, den Atomausstieg innerhalb der Legislaturperiode „umfassend und unumkehrbar“ zu regeln.¹² Die Novellierung des Atomgesetzes sah vor, dass bis 2021 alle 19 deutschen Kernkraftwerke abgeschaltet werden. 2003 ging der Reaktor Stade als erstes vom Netz, 2005 folgte der Reaktor Obrigheim. Im September 2010 setzte die schwarz-gelbe Bundesregierung die Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke um acht bzw. 14 Jahre durch, da die Atomenergie als notwendige Brückentechnologie bis zum verlässlichen Einsatz durch erneuerbare Energien eingestuft wurde. Nach dem Reaktorunfall in Fukushima infolge eines Tsunamis im März 2011 – und vor dem Hintergrund wichtiger Landtagswahlen – wurde jedoch mit dem sogenannten Atom-Moratorium die Laufzeitverlängerung für drei Monate ausgesetzt und die Abschaltung der sieben ältesten deutschen Reaktoren für die Zeit des Moratoriums beschlossen. Daraufhin wurde der Atomausstieg wieder vorgezogen und acht Kernkraftwerke vom Netz genommen. Die verbleibenden neun Kraftwerke sollten bis Ende 2022 abgeschaltet werden. Im Zuge des Ukraine-Krieges und der dadurch ausgelösten Energiekrise in Europa wurde der Atomausstieg um dreieinhalb Monate

verschoben, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Am 15. April 2023 endete der Leistungsbetrieb der letzten drei verbliebenen Atomkraftwerke in Deutschland.

Parallel dazu hat Deutschland im August 2020 den Ausstieg aus der Kohleverstromung beschlossen. Das Kohleverstromungsbeendigungsgesetz sieht vor, dass die Stein- und Braunkohleverstromung bis spätestens 2038 schrittweise reduziert wird. Zweck des Gesetzes ist es, die Treibhausgasemissionen erheblich zu reduzieren „und dabei eine sichere, preisgünstige, effiziente und klimaverträgliche Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität zu gewährleisten“.¹³ Der Kohleausstieg soll zudem dazu beitragen, die Ziele des Pariser Klimaabkommens von 2015 zu erreichen, wonach die globale Erderwärmung auf maximal zwei und möglichst 1,5 Grad Celsius zu begrenzen ist und wozu jeder Staat seinen Beitrag zu leisten habe. Hierzu hat die deutsche Politik weitere Maßnahmen getroffen, wie etwa die Einführung des nationalen Brennstoffemissionshandels (nEHS), der seit Januar 2021 – als Ergänzung zum seit 2005 bestehenden europäischen Emissionshandel (EU-EHS) – mit einem steigenden CO₂-Preis die Emissionen aus den Sektoren Wärme und Verkehr reduzieren soll.

Die CO₂-Bepreisung wird in Deutschland und in der EU allerdings durch eine Vielzahl von Regulierungen und Subventionen überlagert. In Deutschland sind dies u.a. die hohen Förderkosten aus dem EGG, dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG), der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) und dem Förderprogramm Klimaschutzverträge. Hinzu kommen weitere Kosten, etwa aus der Stromsteuer und der Luftverkehrsteuer. In der EU existieren ebenfalls zahlreiche Förderprogramme für Klimaschutz, wie innerhalb des „Wiederaufbauprogramms“ NextGenerationEU (NGEU), dem Just Transition Fund (JTF) und dem Programm LIFE. Daneben sollen weitreichende Berichtspflichten für Unternehmen, die EU-Taxonomie, Flottengrenzwerte und Lieferkettengesetze dazu beitragen, die Wirtschafts- und Investitionstätigkeit in nachhaltige Bahnen zu lenken und die Ziele der Energiewende- und Klimapolitik zu erreichen.

11 Vgl. etwa <https://www.bayerische-chemieverbaende.de/themen-und-positionen/journalartikel/wie-viel-kostet-eine-kugel-eis/> sowie Kapitel 3 in der vorliegenden Publikation.

12 Vgl. https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2012/38640342_kw16_kalender_atomaustieg-208324.

13 Vgl. § 2 Abs. 1 des Kohleverstromungsbeendigungsgesetzes (KVBG).

3 Die deutsche Energiewende: sicher, sauber und bezahlbar?

Im Fokus der deutschen Energiewende stehen vorwiegend klimapolitische Ziele, die durch den Ausbau der erneuerbaren Energien erreicht werden sollen. Andere Ziele wie die Sicherheit oder Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung erhalten weniger Aufmerksamkeit. Dabei agiert die Energiepolitik in Deutschland in einem sogenannten Zieldreieck, das sich aus §1 Abs. 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) ableitet und in der aktuellen Fassung vom 17. Mai 2024 wie folgt lautet:

„Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente, umweltverträgliche und treibhausgasneutrale leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität, Gas und Wasserstoff, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht.“

Im EnWG wird keine Priorität für eine bestimmte Zielsetzung vorgenommen. Eine formale Zielhierarchie besteht demnach nicht. Allerdings wird das Ziel der Umweltverträglichkeit als einziges der Ziele im EnWG näher definiert (vgl. §3 Abs. 33 EnWG). Das später hinzugefügte Ziel der Treibhausgasneutralität wird im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) detailliert geregelt und ist mit messbaren Zielvorgaben versehen. Ebenso gibt es konkret festgelegte Ausbaupfade für einzelne

Energieträger sowie quantitative Zielvorgaben für den Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch, was im Wesentlichen im EEG geregelt ist.

Für die Ziele einer „sicheren“, „preisgünstigen“, „verbraucherfreundlichen“ und „effizienten“ Energieversorgung fehlt es hingegen an messbaren Zielvorgaben. Dies erschwert nicht nur eine systematische, wissenschaftliche Evaluation dieser Ziele, sondern es reduziert die Transparenz und effektive Kontrolle der Energiewende insgesamt. Dies kann dazu führen, dass die Politik die Verfolgung dieser Ziele weniger ernst nimmt und die Umsetzung der Energiewende in der Bevölkerung an Akzeptanz verliert.

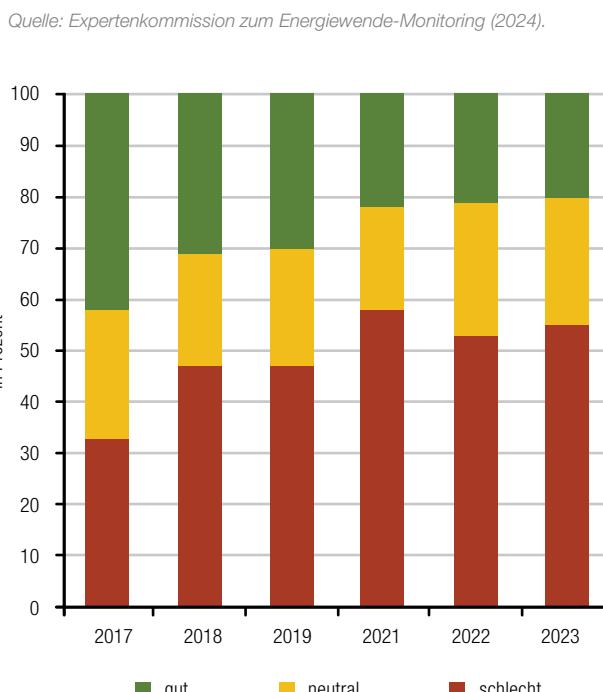
In der Tat nimmt die Zustimmung zur deutschen Energiewendepolitik in der Bevölkerung immer weiter ab (vgl. Abbildung 3). Der Anteil der befragten Haushalte, der die Umsetzung der Energiewende als schlecht einstuft, ist seit 2017 um 22 Prozentpunkte gestiegen. Inzwischen bewerten mehr als 50 Prozent der Befragten die Umsetzung der Energiewende als schlecht, nur noch 20 Prozent kommen zu einer positiven Beurteilung.

Dabei ist die Energiewende auf eine breite gesellschaftliche Akzeptanz angewiesen. Gerade auf kommunaler Ebene kommt es immer wieder zu Konflikten im Zusammenhang mit lokalen Energieprojekten. Für private Haushalte und Unternehmen ist es entscheidend, wie sich die Energiewende konkret auf sie auswirkt. Der Erfolg der Energiewende hängt demnach nicht nur davon ab, dass bestimmte Klimaziele oder Ausbaupfade erreicht werden, sondern vor allem davon, wie sie angegangen werden und welche Kosten damit verbunden sind. Wie ist die deutsche Energiewende- und Klimapolitik dahingehend zu bewerten?

3.1 Umwelt- und Klimaverträglichkeit

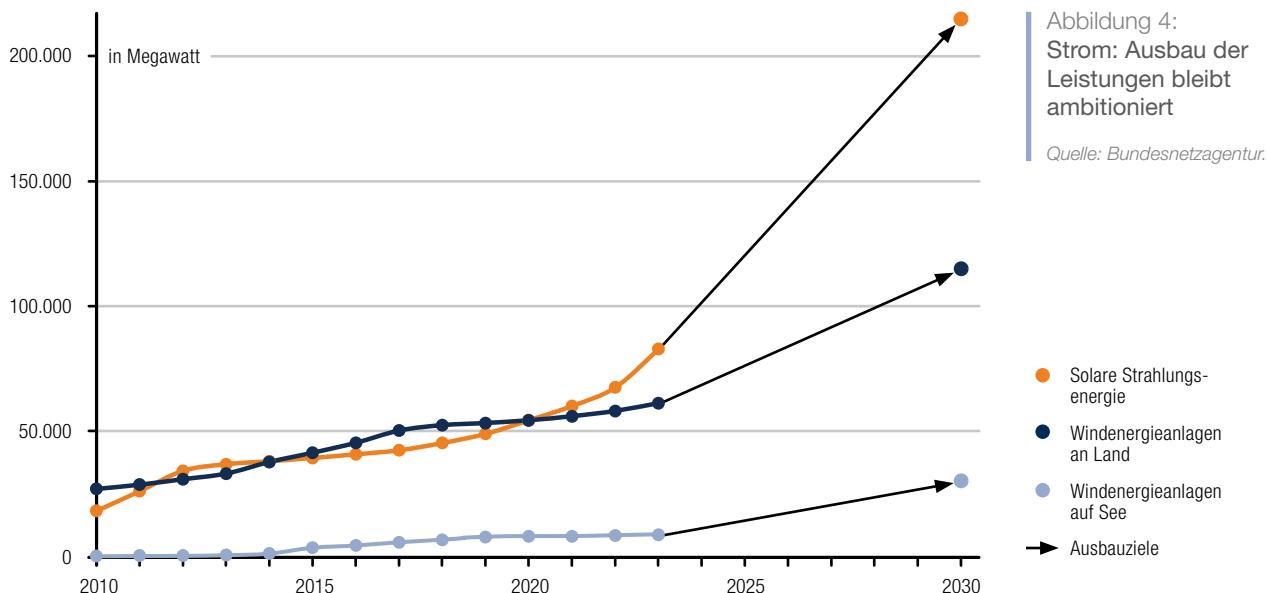
Die klimapolitischen Ziele im Rahmen der Energiewende sind detailliert im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) festgelegt, das am 18. Dezember 2019 in Kraft trat und in der Fassung vom 15. Juli 2024 in §3 folgende Treibhausgasmindeungsziele vorsieht: Die Treibhausgasemissionen sollen bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent und bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent gesenkt werden (im Vergleich zum Jahr 1990). Bis zum Jahr 2045 sollen die Emissionen so weit gemindert werden, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erzielt werden.

Abbildung 3:
Wie würden Sie die Umsetzung der Energiewende in Deutschland beurteilen?



Um Treibhausgasneutralität zu erreichen, gibt es zudem konkrete Ausbaupfade für die Leistungen der erneuerbaren Energien. Im Rahmen der Gesetzesnovelle des EEG 2023, des Windenergie-auf-See-Gesetzes (WindSeeG) und des Windenergieländerbedarfsgesetzes (WindBG) wurden die Ausbauziele für erneuerbare Energien angehoben. Die Ziele sehen bis zum Jahr 2030 einen Anteil erneuerbarer Energien von 80 Prozent am Bruttostromverbrauch und eine installierte Erzeugungsleistung von 115 Gigawatt Onshore-Windener-

gie, 30 Gigawatt Offshore-Windenergie sowie 215 Gigawatt Photovoltaik vor. Angesichts des geringen Ausbautempos seit 2010 sind dies ehrgeizige Ziele (vgl. Abbildung 4). Durch Beschleunigungen bei den Genehmigungsverfahren könnten im Jahr 2023 vor allem bei der Solarenergie die installierten Leistungen stark ausgeweitet werden. Erfolgsmeldungen zum Stand der Energiewende beziehen sich vor allem auf diesen Ausbau. Bei den Windenergieanlagen auf See ist eine Zielerreichung im Jahr 2030 bislang nicht abzusehen.



Der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch konnte durch ihren Ausbau sowie durch den Rückgang der Kernenergie und eines stark eingebrochenen Energieverbrauchs von 46 Prozent im Jahr 2022 auf knapp 52 Prozent im Jahr 2023 gesteigert werden. Auch hierbei sieht die Bundesregierung die Energiewende auf Kurs. Allerdings hat sich dadurch nur in begrenztem Umfang die klimaneutrale Leistung der deutschen Stromerzeugung erhöht. Durch den schrittweise vollzogenen Kernaustausch hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten eher ein Austausch als ein zusätzlicher Aufbau klimafreundlichen Stroms ergeben (vgl. Abbildung 5). Die erzeugte Gesamtleistung des treibhausgasneutralen Stroms blieb vom Jahr 2000 bis 2011 nahezu konstant. Erst in den Folgejahren ist dieser Anteil stärker ge-

stiegen. Ein einfaches Alternativszenario zeigt jedoch, dass Deutschland im Jahr 2023 dahingehend wesentlich weiter hätte sein können. Ohne den vollzogenen Kernaustausch und bei Beibehaltung der erzeugten Kernenergieleistung des Jahres 2000 hätte Deutschland bis zu diesem Zeitpunkt nahezu vollständig seinen Strom aus klimaneutralen Quellen beziehen können. Dieses erst für 2035 vorgesehene Ziel wäre demnach um mehr als zehn Jahre früher erreicht worden. Dadurch hätte Deutschland zudem über Jahre eine viel bessere CO₂-Bilanz erzielt.

Zwar konnte Deutschland seine Treibhausgasemissionen seit 1990 deutlich von 1.251 auf 674 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente im Jahr 2023 reduzieren¹⁴, was einer Reduktion

¹⁴ Vgl. Umweltbundesamt: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland#emissionsentwicklung>.

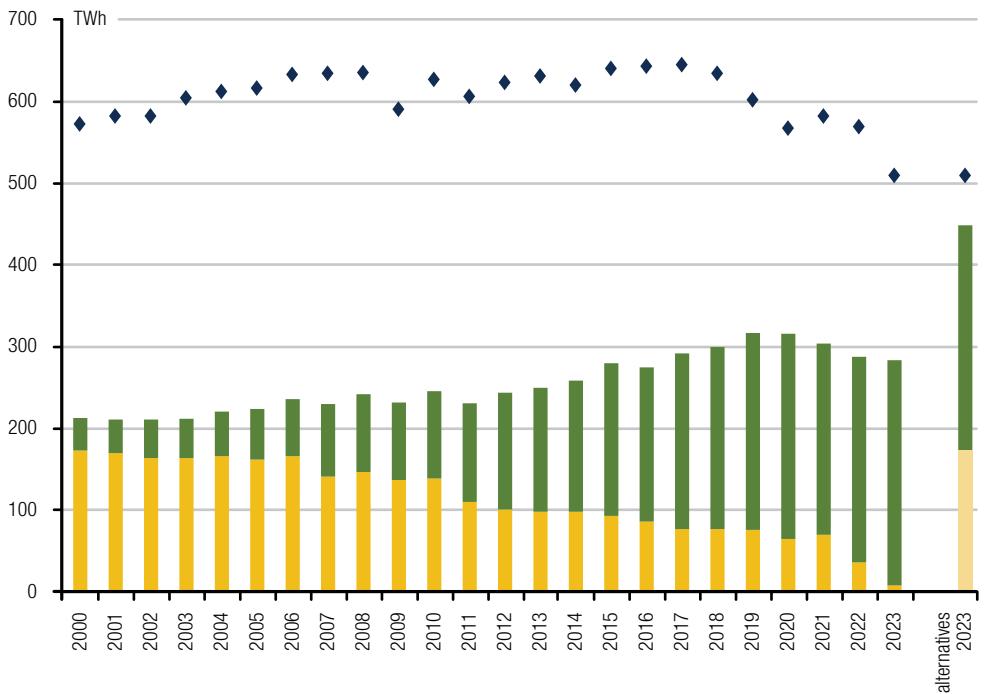


Abbildung 5:
Eher Austausch statt
Aufbau klimafreundlichen
Stroms in Deutschland

Alternatives Jahr 2023: Kernenergieerzeugung des Jahres 2000, EE-Erzeugung des Jahres 2023.

Quelle: Bundesverband der
Energie- und Wasserversorgung,
<https://www.bdew.de/service/daten-und-grafiken/bruttostromerzeugung-deutschland>, eigene
Berechnungen.

■ Kernenergie
■ Erneuerbare Energien
◆ Gesamte Bruttostromerzeugung

von 46 Prozent in 33 Jahren bzw. 1,4 Prozentpunkten pro Jahr entspricht. In den kommenden gut sechs Jahren müssen aber die Emissionen noch um weitere 19 Prozentpunkte sinken, will Deutschland seine Klimaziele bis 2030 erreichen.

Dazu müsste die durchschnittliche jährliche CO₂-Reduktion von bislang 1,4 Prozentpunkte auf 3,1 Prozentpunkte ansteigen. Angesichts der Tatsache, dass ein wesentlicher Teil der seit 1990 eingesparten Emissionen auf die Effekte der Wie-

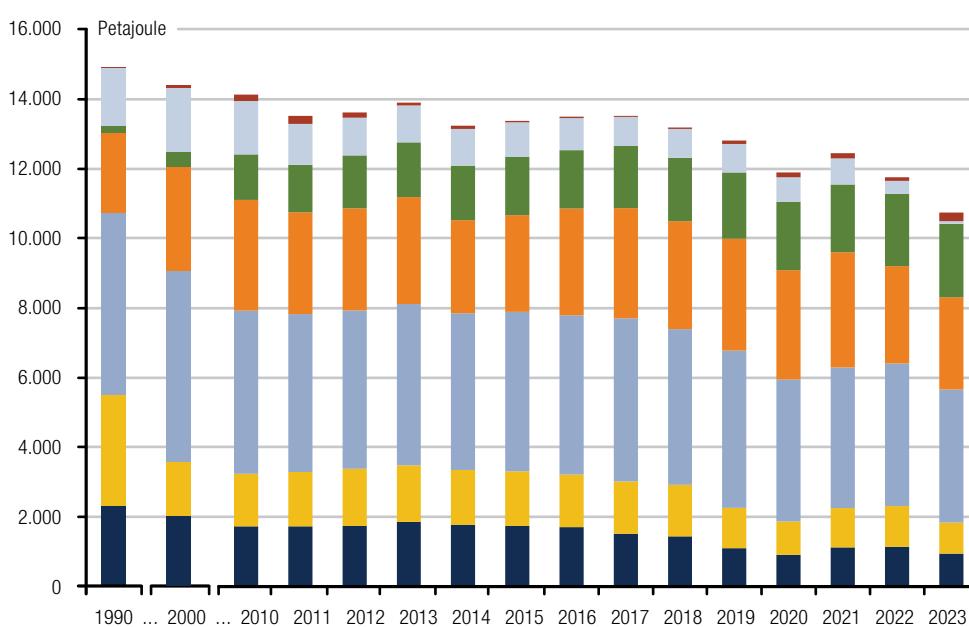


Abbildung 6:
Bescheidener Anteil erneuerbarer Energien am
Primärenergieverbrauch

Quelle: AG Energiebilanzen,
Auswertungstabellen zur Energiebilanz Deutschland (Stand: März
2024).

■ Sonstige Energieträger*
■ Kernenergie
■ Erneuerbare Energien
■ Gase
■ Mineralöle
■ Braunkohle
■ Steinkohle

* sonstige Energieträger:
Grubengas, nicht
erneuerbare Abfälle und
Abwärme sowie der
Stromtauschsaldo.

dervereinigung in den 1990er Jahren sowie auf Rezessionen der deutschen Wirtschaft in diversen Krisenjahren zurückzuführen sind, ist dies ein ambitioniertes Vorhaben. Da inzwischen mehr als 85 Prozent der deutschen Treibhausgase vom Emissionshandel erfasst sind und vor allem der europäische Emissionshandel sich als extrem effektiv herausgestellt hat, ist die Erreichung der nächsten Klimazielsetzung jedoch nicht gänzlich unrealistisch.

Der Anteil der erneuerbaren Energien beträgt inzwischen zwar mehr als 50 Prozent an der Stromversorgung, ihr Anteil am gesamten Energieverbrauch ist aber nach wie vor gering.

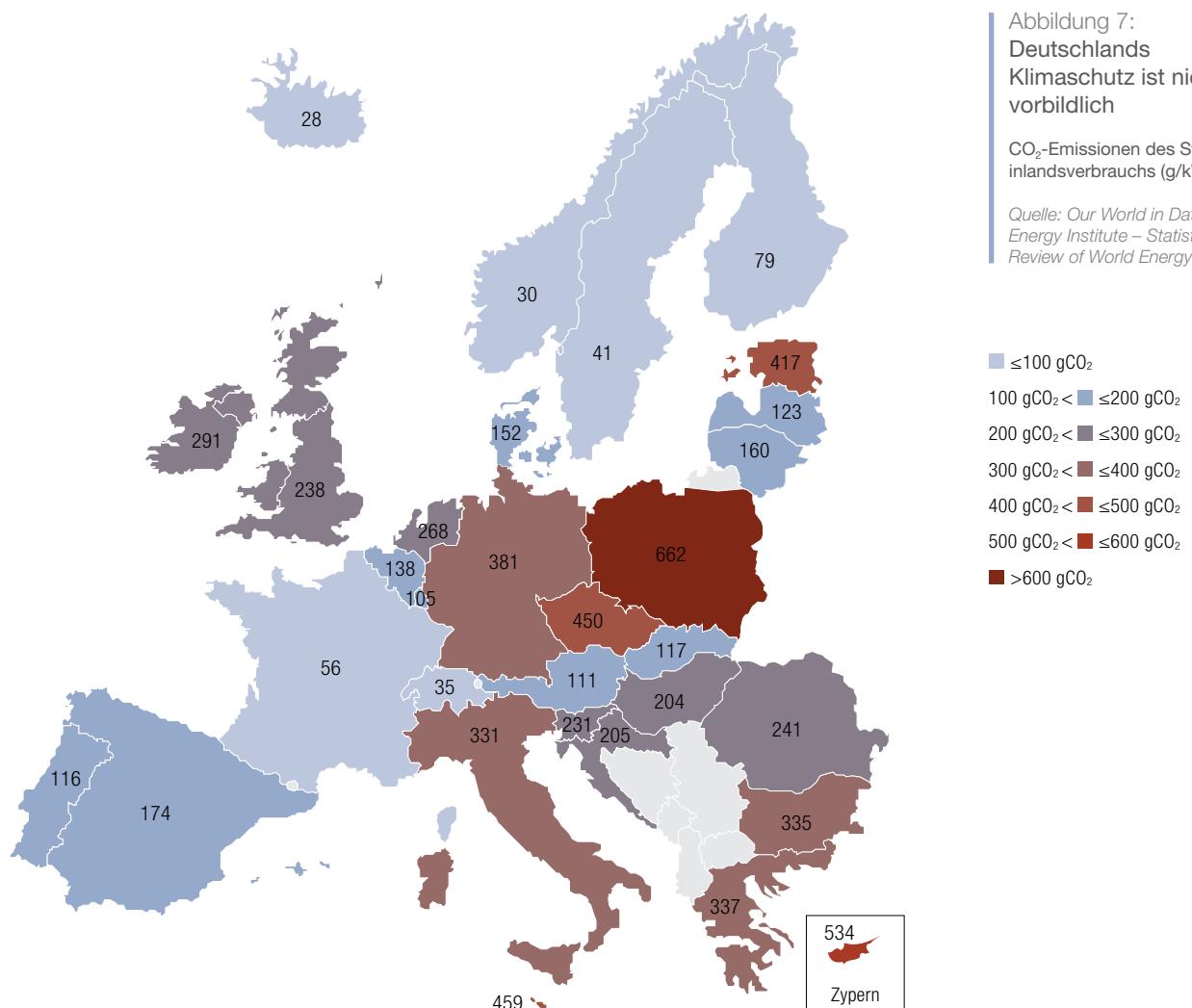
Im Jahr 2023 betrug der Anteil der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch lediglich rund 20 Prozent (vgl. Abbildung 6). Das liegt vor allem daran, dass Deutschland immer noch enorm abhängig von fossilen Energieträgern ist.

Die deutsche CO₂-Bilanz fällt dementsprechend auch nach mehr als zwei Jahrzehnten Energiewende enttäuschend aus. Die deutschen Emissionen sind mit 8,9 Tonnen CO₂ pro Person europaweit überdurchschnittlich hoch – trotz der enormen politischen Anstrengungen.¹⁵ Der durchschnittliche Pro-Kopf-Ausstoß beträgt in der EU 7,5 Tonnen CO₂. Die EU-Mitgliedstaaten Spanien (6,2t CO₂), Frankreich (5,8t CO₂)

Abbildung 7:
Deutschlands
Klimaschutz ist nicht
vorbildlich

CO₂-Emissionen des Strom-
inlandsverbrauchs (g/kWh)

Quelle: Our World in Data; Ember Energy Institute – Statistical Review of World Energy (2024).



¹⁵ Vgl. Europäische Umweltagentur, EEA greenhouse gas – data viewer.

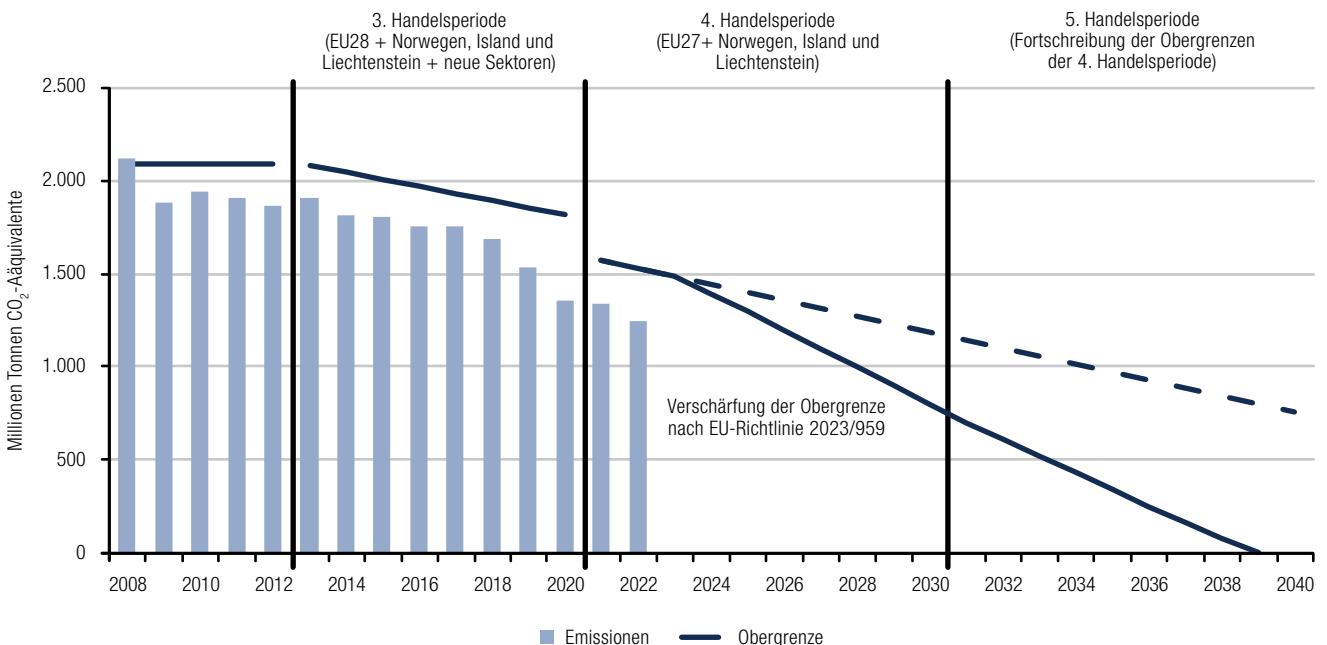
und Schweden (4,3 t CO₂) haben eine wesentlich bessere CO₂-Bilanz pro Kopf. Selbst die CO₂-Emissionen des Stromlandsverbrauchs sind in Deutschland mit 381 Gramm pro Kilowattstunde im europäischen Vergleich ausgesprochen hoch (vgl. Abbildung 7), trotz des relativ hohen Anteils der regenerativen Energien am deutschen Stromverbrauch. Andere Staaten in Europa haben auch hier einen wesentlich geringeren CO₂-Ausstoß, da diese Staaten entweder auf zahlreiche Wasserkraftwerke, wie etwa in der Schweiz und in Schweden, oder beständig auf die Kernenergie vertrauen, wie etwa Frankreich, und dementsprechend auf eine Kohleverstromung weitestgehend verzichten können.

Der zielsicherste und effizienteste Weg zur CO₂-Reduktion wäre, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, den CO₂-Preis in den Mittelpunkt der Klimapolitik zu stellen. Diverse Regulierungen und Subventionen für bestimmte Technologien konterkarieren diese Absicht allerdings bislang. Beispielsweise ist es wenig zielfördernd, ein weitreichendes Gebäudeenergiegesetz einzuführen oder den Kauf von Elektroautos mit einem hohen Umweltbonus zu versehen, wenn zeitgleich

die Sektoren Wärme und Verkehr im nationalen Emissionshandel (nEHS) eingebunden sind. Ein solches unabgestimmtes Vorgehen macht Klimapolitik unnötig teuer und steht der erforderlichen Technologieoffenheit und Akzeptanz in der Bevölkerung entgegen. Insbesondere der Europäische Emissionshandel (EU-EHS) sollte eine größere Rolle einnehmen und schnellstmöglich um weitere Sektoren und Staaten erweitert werden. Seit 2005 werden im EU-EHS die gewünschten Treibhausgasreduktionen der mehr als 10.000 teilnehmenden Anlagen aus 30 europäischen Staaten eingehalten, die zusammen rund 45 Prozent der EU-Emissionen ausmachen (vgl. Abbildung 8). Eine politisch vereinbarte Obergrenze legt dabei fest, wie viele Emissionen ausgestoßen werden dürfen. Die am EU-EHS teilnehmenden Anlagen müssen für ihre Emissionen Berechtigungen vorweisen, andernfalls drohen hohe Geldstrafen. Die Berechtigungen werden vom Staat direkt veräußert und bei Bedarf am Sekundärmarkt gehandelt. Nachfrage und Angebot bestimmen den CO₂-Preis. Dadurch werden die externen Kosten der Emission verursachergerecht internalisiert und zugleich Anreize gesetzt, Treibhausgase dort zu vermeiden, wo dies am

Abbildung 8:
Gesicherte Zielerreichung und Zielverschärfung im Europäischen Emissionshandel (EU-EHS)

Quelle: Eigene Darstellung; Europäische Umweltagentur; Europäische Kommission (2023), Amtsblatt der Europäischen Union, L 130, 66. Jahrgang, 16. Mai 2023.



kostengünstigsten möglich ist. Dies geschieht im EU-EHS mit marktwirtschaftlichen Elementen, ohne jegliche zentrale Feinsteuерung.¹⁶

In einer im Mai 2023 veröffentlichten Richtlinie wurde eine Verschärfung des EU-EHS vorgenommen, sodass die Emissionen bis 2030 gegenüber 2005 um 62 Prozent gesenkt werden müssen. Eine mögliche Fortschreibung des verschärften Reduktionspfades über 2030 hinaus würde bedeuten, dass bereits im Jahr 2039 die Energiewirtschaft und energieintensiven Industrien weitestgehend klimaneutral agieren. Sinnvollerweise würde das EU-EHS zuvor mit dem neuen EU-EHS II für die Sektoren Verkehr und Gebäude zusammengelegt werden, um die beste Kosteneffizienz über alle Sektoren hinweg erreichen zu können. Das neue EU-EHS II soll bis zum Jahr 2027 eingeführt werden. Effizient wäre es, wenn spätestens dann der deutsche nEHS im EU-EHS II aufgehen würde. Ab 2034 sollen zudem stärkere Schutzmechanismen für europäische Unternehmen greifen. Dann müssen auch Produzenten aus Drittstaaten für CO₂-Emissionen zahlen, wenn sie ihre Waren in der EU verkaufen wollen. Dieser sogenannte CO₂-Grenzausgleich (CBAM) kann globale Koordination fördern, jedoch nicht ersetzen.

3.2 Versorgungssicherheit

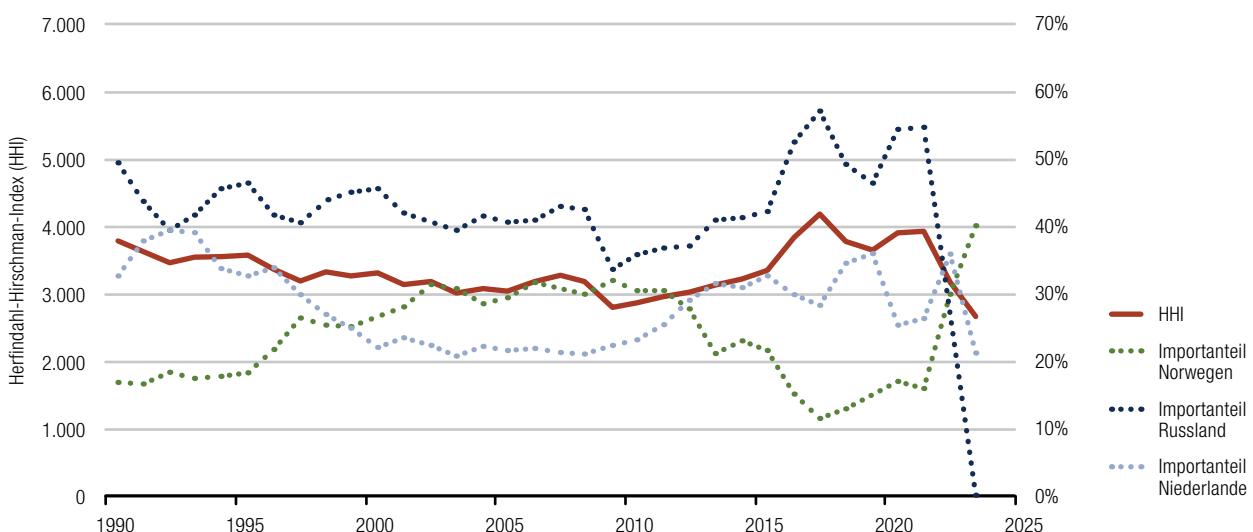
Ein zentrales Ziel des Energiewirtschaftsgesetzes ist die Sicherheit der leitungsgebundenen Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität, Gas sowie zukünftig auch mit Wasserstoff. Dazu sind mindestens drei Anforderungen wichtig:

1. Ausreichende Erzeugungskapazitäten sind notwendig, um den Energiebedarf umfassend zu decken;
2. Energienetze müssen in der Lage sein, ihre Transportaufgaben zu erfüllen und Energie jederzeit dorthin zu transportieren, wo sie gebraucht wird;
3. die Netzstabilität muss selbst dann gewahrt werden, wenn sich Einspeisungen und Entnahmen im Netz nicht die Waage halten.

Die Energiewende stellt das deutsche Energiesystem hinsichtlich der Versorgungssicherheit jedoch vor große Herausforderungen. Der im Frühjahr 2023 vollständig erfolgte Ausstieg aus der Kernenergie, der gesetzlich bestimmte Kohleausstieg bis spätestens 2038 (in Nordrhein-Westfalen sogar bis 2030), die ehrgeizigen Ausbauziele für erneuer-

Abbildung 9:
Importkonzentration und Importanteile der wichtigsten Erdgas-Lieferländer Deutschlands

Quelle: Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring (2024).



16 Zur Vorteilhaftigkeit des Emissionshandels siehe u.a. Kronberger Kreis (2014), Weimann (2017), SVR (2019), König (2019) sowie Sitarz et al. (2024).

bare Energien und die bevorstehende Transformation des Erdgasnetzes zu einem Wasserstoffnetz erschweren die Gewährleistung der Versorgungs- und Systemsicherheit in Deutschland.

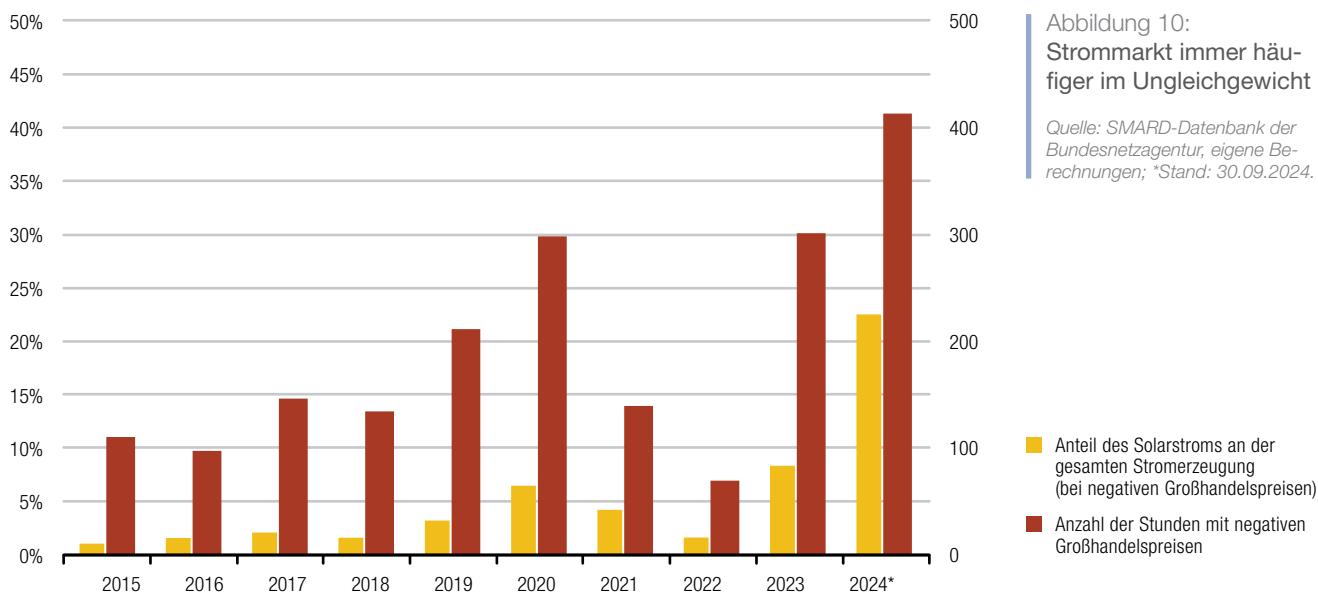
Die Energiewende setzt auch nach der Energiekrise des Jahres 2022 und dem Wegfall des russischen Erdgases weiterhin auf Erdgas als grundlastfähige Brückentechnologie. Da in Deutschland aber bislang keine Mehrheiten für eine heimische Produktion von Fracking-Gas vorhanden sind, ist die grundlastfähige Energieversorgung stark von Gasimporten abhängig. Etwa 95 Prozent des inländischen Gasverbrauchs stammt aus dem Ausland. Der erfolgte Atomausstieg und der schrittweise Kohlekraftausstieg werden Deutschlands Importabhängigkeit beim Gas weiter erhöhen. Die vormalige Importabhängigkeit von Russland ist zwar nicht mehr vorhanden (vgl. Abbildung 9). Allerdings importiert Deutschland nun vermehrt Erdgas aus den USA sowie aus Norwegen, wodurch sich die Importkonzentration auf wenige Staaten (gemessen am sogenannten Herfindahl-Hirschman-Index) nur etwas verbessert hat.

Die wetterbedingten Schwankungen und Unsicherheiten bei der Erzeugung erneuerbarer Energien führen außerdem zu

mehr Netzengpässen und einer höheren Anzahl von Stunden mit negativen Großhandelspreisen (vgl. Abbildung 10). Insbesondere der gestiegene Ausbau der Solarenergie trägt hierzu bei. Bis Ende September 2024 kam es in Deutschland bereits zu mehr als 400 Stunden, in denen das Stromangebot die Stromnachfrage überstieg und der in Deutschland erzeugte Strom zu negativen Preisen ins Ausland verkauft werden musste. Beinahe 25 Prozent beträgt inzwischen der Anteil des Solarstroms an der gesamten Stromerzeugung, wenn negative Großhandelspreise realisiert werden.

Vor diesem Hintergrund kommt dem Netzausbau in Deutschland eine besondere Bedeutung zu. Die Versorgungs- und Systemsicherheit kann zukünftig nur gewährleistet werden, wenn die Energienetze schnell und umfangreich ausgebaut werden. Dies trifft besonders auf die Strom- und Erdgasnetze zu. Ferner soll gemäß der neuen Kraftwerksstrategie das Erdgasnetz zu einem Wasserstoffnetz umgebaut werden.¹⁷

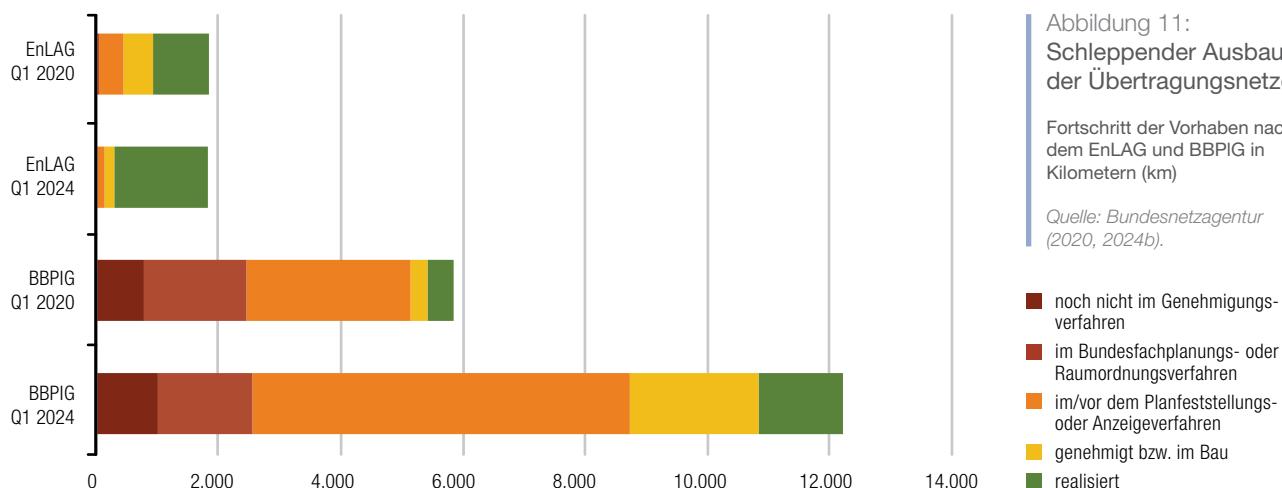
Bei den Stromnetzen müssen sowohl die Übertragungs- als auch die Verteilernetze massiv ausgebaut werden. Insbesondere der Ausbau der Übertragungsnetze würde die Notwendigkeit für Maßnahmen des Engpassmanagements verringern. Maßgebend sind hier vor allem das Gesetz zum



17 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024): „Gemeinsame Pressemitteilung: Einigung zur Kraftwerksstrategie“, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/02/20240205-einigung-zur-kraftwerksstrategie.html>.

Ausbau von Energieleitungen (EnLAG) von 2009 sowie das Bundesbedarfsplangesetz (BBPIG) von 2013, welches alle zwei Jahre durch die im Netzentwicklungsplan identifizierten und von der Bundesnetzagentur bestätigten Netzausbaumaßnahmen ergänzt wird. Während sich die Gesamtlänge der EnLAG-Vorhaben mit rund 1.800 km über die Jahre kaum verändert hat und die meisten Vorhaben bereits realisiert wurden (1.530 km nach dem ersten Quartal 2024), haben sich die anvisierten BBPIG-Vorhaben über die Jahre immer weiter erhöht (vgl. Abbildung 11). Bis Ende 2020 sollten im Rahmen des BBPIG noch knapp 6.000 km Leitungslänge realisiert werden, inzwischen haben sich die Vorhaben auf mehr als 12.000 km verdoppelt. Im März 2024 hat die Bundesnetzagentur einen zusätzlichen Bedarf an rund

4.800 km neuen Leitungen sowie eine Verstärkung von rund 2.500 km bereits vorhandener Leitungen angemeldet.¹⁸ Der Übertragungsnetzausbau hinkt diesen Zielen aber weit hinterher. Bis Ende des ersten Quartals 2024 wurden von den bis dahin erforderlichen 12.194 km Vorhaben nach dem BBPIG lediglich 1.382 km (rund 11 Prozent) realisiert. Weitere 2.103 km sind immerhin genehmigt oder im Bau. Knapp 51 Prozent der Vorhaben befinden sich im/vor dem Planfeststellungs- oder Anzeigeverfahren. Dies betrifft im Wesentlichen die großen Nord-Süd-Korridore (SuedLink, SuedOstLink und Korridor B), die dafür sorgen sollen, dass der Strom von den Offshore-Windparks in der Nord- und Ostsee nach Süddeutschland kommt. Der schleppende Netzausbau liegt u.a. an ineffizienten Planungs- und Genehmigungsverfahren.



Zwar hat die derzeitige Bundesregierung mehrere Gesetze zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren erlassen, jedoch sind die administrativen Hürden teilweise immer noch extrem hoch und verzögern dadurch den Netzausbau. Auch die geringe Akzeptanz in der Bevölkerung („Not In My Backyard“) steht dem schnellen Ausbau oftmals vor Ort im Weg.

Durch die vermehrt in den Verteilernetzen angeschlossene Erzeugungsleistung erneuerbarer Energien, den erwarteten

Zuwachs im Bereich der Elektromobilität und des Wärme-sektors rückt sowohl der Ausbau als auch der Zustand der Verteilernetze für die Systemstabilität zunehmend in den Fokus. Die Bundesnetzagentur befragt daher regelmäßig die regional sehr unterschiedlichen Verteilernetzbetreiber zu dem Zustand und den Ausbauplänen ihrer Netze. Im Berichtsjahr 2022 wurden von den 82 befragten Verteilernetzbetreibern 3.337 Einzelmaßnahmen mit einem Netzausbaubedarf in Höhe von 16,42 Mrd. Euro (mit Erhöhung der

18 Vgl. Bundesnetzagentur (2024a).

Übertragungskapazität) sowie zusätzlich durch die 10-Jahresplanung der unteren Netzebenen ein Netzausbaubedarf von 25,84 Mrd. Euro gemeldet.¹⁹ Hierdurch ergibt sich ein derzeit erwarteter Netzausbaubedarf bis 2032 in Höhe von 42,27 Mrd. Euro. Insgesamt werden 92.642 km Leitungslänge angegeben, die verstärkt, optimiert, neu gebaut oder ersetzt werden sollen. Rund 32 Prozent der gemeldeten Einzelmaßnahmen befinden sich im Bau, weitere 25 Prozent in der konkreten Planung. Längerfristig erwartet die Mehrheit der befragten Verteilernetzbetreiber dennoch einen starken Anstieg der Netzverluste.

Zudem werden in der Zukunft Speicher eine immer größere Rolle bei der Umsetzung der Energiewende einnehmen. Der Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber vom Juni 2024 sieht je nach Szenario einen Gesamtbedarf an Batteriespeicherleistung im Jahr 2037 zwischen 63 und 105 Gigawatt sowie im Jahr 2045 zwischen 81 und 134 Gigawatt vor (vgl. Abbildung 12). Im Jahr 2023 waren aber lediglich 9 Gigawatt in Deutschland installiert. Auch in diesem Bereich sowie bei der noch unzureichenden Digitalisierung der Netze stehen bei der Gewährleistung der Energieversorgung in Zukunft noch große Herausforderungen bevor.

Abbildung 12:
Deutschland hinkt auch bei den Batteriespeichern seinen Zielen hinterher

Quelle: Übertragungsnetzbetreiber (2024), S. 26 und 103.

Batteriespeicherleistung in Gigawatt	Bestand 2022/2023	Szenariorahmenentwurf NEP 2037/2045 (2025)					
		A 2037	B 2037	C 2037	A 2045	B 2045	C 2045
Kleinbatteriespeicher	6,3	40,0	55,0	60,0	52,0	70,0	75,0
Großbatteriespeicher	1,3	18,0	32,0	36,0	21,0	36,0	44,0
Demand-Side-Management (Industrie und Gewerbe- Handel-Dienstleistungen)	1,4	4,6	7,7	8,7	8,4	12,9	14,5
Gesamt	9,0	62,6	94,7	104,7	81,4	118,9	133,5

3.3 Wirtschaftlichkeit

Bei einem Projekt von derartiger Dimension und volkswirtschaftlicher Bedeutung wie die Energiewende sollte davon ausgegangen werden, dass besonders gründlich auf die damit verbundenen Kosten geachtet wird. Auf Anfragen aus der Bevölkerung und von Bundestagsparteien, wie hoch die Gesamtkosten der Energiewende einzuschätzen seien, haben die jeweiligen Bundesregierungen und zuständigen Ministerien jedoch erklärt, dass eine solche Gesamtkostenrechnung nicht unternommen werde, da sie sehr hohe methodische Anforderungen hätte und nur zu eingeschränkten Ergebnissen führen würde.²⁰

Selbst wenn es methodische Schwierigkeiten und Einschränkungen gibt, wäre eine solche Berechnung allerdings allein aus Transparenzgründen geboten. In der Wissenschaft gibt es außerdem durchaus Studien, die die Gesamtkosten der Energiewende untersuchen und wenigstens partiell abzuschätzen versuchen. So kommen Haucap et al. (2016) zu dem Ergebnis, dass allein im Stromsektor die Energiewende in den Jahren 2000 bis 2025 rund 520 Mrd. Euro kostet. In einer aktuellen Studie kommt Emblemsvåg (2024) auf knapp 700 Mrd. Euro, die die Energiewende im Stromsektor bislang gekostet hat. Die Studie kommt zudem zu dem Ergebnis, dass 600 Mrd. Euro hätten eingespart werden können, wenn Deutschland den Atomausstieg nicht eingeleitet und den Anteil der Kernenergie ab dem Jahr 2002 nicht verringert hätte. Gleichzeitig hätte dies eine Menge an CO₂ eingespart.

19 Vgl. Bundesnetzagentur (2023).

20 Vgl. u.a. <https://www.fdpbt.de/anfrage/kleine-anfrage-kosten-energiewende> sowie <https://fragdenstaat.de/anfrage/kosten-der-energiewende-von-2000-bis-2022/>.

In beiden Studien sind die direkten EEG-Differenzkosten der größte einzelne Kostenfaktor. Diese entstehen aus der Differenz von sicheren Vergütungsansprüchen der Anlagenbetreiber und dem Marktwert des geförderten Stroms an der Strombörse. Mit sinkenden Preisen an der Strombörse erhöht sich diese Differenz. Bis 2022 finanzierte die EEG-Umlage diese Kosten über die Stromkunden, seit 2023 sind sie Teil des Bundeshaushalts. Im Jahr 2000 betrugen die EEG-Differenzkosten „nur“ 666 Mio. Euro und steigerten sich auf den bisherigen Jahreshöchstwert von 28,3 Mrd. Euro im Jahr 2020. Insgesamt summieren sich diese Kosten bis 2022 auf knapp 300 Mrd. Euro.²¹ Für das Jahr 2024 prognostiziert das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) EEG-Kosten in Höhe von 23 Mrd. Euro.²²

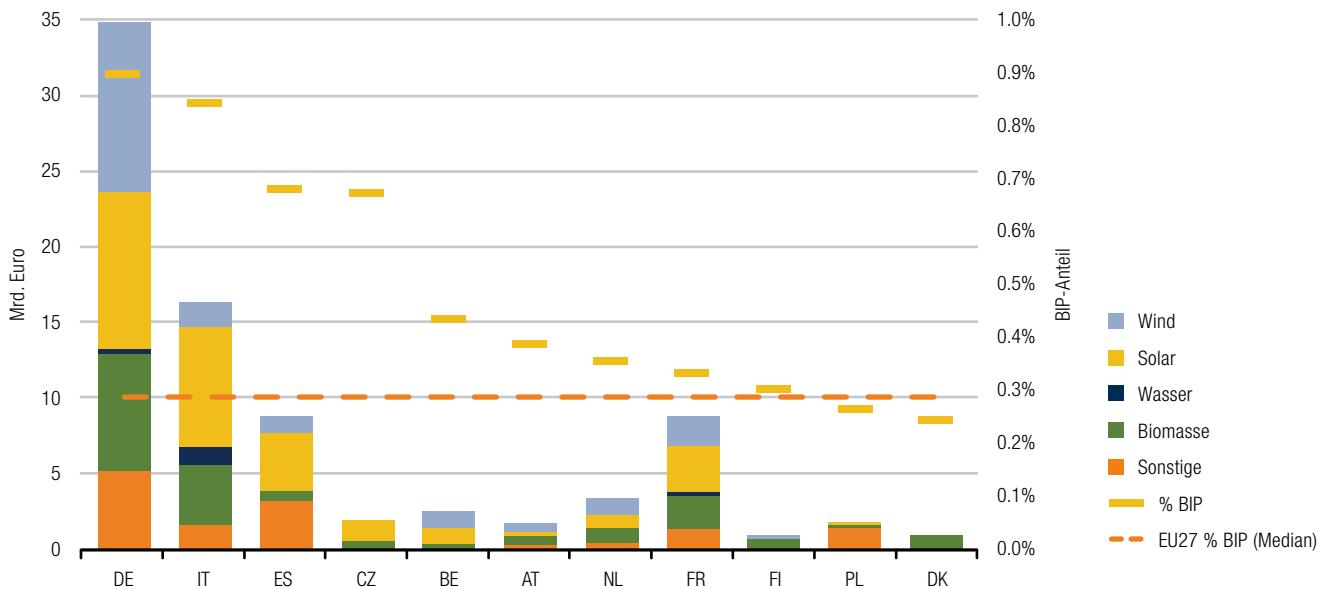
Schätzungen der Gesamtkosten bis zum Jahr 2050 sind mit hoher Unsicherheit behaftet und fallen je nach Annah-

men unterschiedlich aus. Ausfelder et al. (2017) kommen in Modellrechnungen auf kumulierte systemische Gesamtkosten für die Energiewende in Höhe von 1.000 bis 2.000 Mrd. Euro. Diese Größenordnung sei mit den Kosten für die deutsche Wiedervereinigung vergleichbar.²³ In ähnlichen Modellrechnungen erwarten Pittel und Henning (2019) kumulative systemische Mehrkosten zwischen 500 Mrd. Euro und mehr als 3.000 Mrd. Euro.²⁴ In einer aktuellen Untersuchung schätzt PwC die gesamten Energiewendekosten sogar auf 13.300 Mrd. Euro bis zum Jahr 2045.²⁵

Eine Einschätzung, ob solche Kosten für die Umsetzung der Energiewende insgesamt gerechtfertigt sind, ist schwierig. Ein Bewertungsmaßstab sollte allerdings sein, ob es Deutschland bislang gelungen ist, die Finanzmittel so effizient einzusetzen, dass pro eingesetztem Euro das Maximum an CO₂-Reduktion herausgeholt wurde. Aufgrund der Exis-

Abbildung 13:
Deutschland hat EU-weit die meisten erneuerbaren Energien-Subventionen im Jahr 2021

Quelle: Europäische Kommission (2023).



21 Vgl. Frondel und Quitzau (2023).

22 Vgl. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/energie/erneuerbare-energien-staatliche-foerderung-100.html>.

23 Vgl. Ausfelder et al. (2017).

24 Vgl. <https://www.ifo.de/medienbeitrag/2019-07-12/was-uns-die-energiewende-wirklich-kosten-wird>.

25 <https://www.pwc.de/de/energiowirtschaft/klimaschutzinvestitionen-lohnen-sich.html>.

tenz des europäischen Emissionshandels dürften die EEG-Kosten, zumindest zwischen der Einführung des EU-EHS im Jahr 2005 und der Reform²⁶ im Jahr 2018, keine nennenswerten Einsparungen an Treibhausgasen erzielt haben, da die durch den Ausbau der erneuerbaren Energien frei gewordenen Zertifikate von anderen am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen erworben wurden. Die Emissionen wurden somit in der Summe nicht reduziert, sondern sie haben sich nur verlagert („Wasserbetteffekt“).

Deutschland leistet sich zudem im europäischen Vergleich die mit Abstand höchsten Subventionen in die Förderung der erneuerbaren Energien (vgl. Abbildung 13). Im Jahr 2021, also noch vor der fiskalisch kostspieligen Energiekrise ab 2022, betrugen diese rund 35 Mrd. Euro bzw. 0,9 Prozent des BIP. Frankreichs Subventionen liegen mit 0,33 Prozent am BIP weit darunter, aber immer noch knapp oberhalb des EU-weiten Medians von 0,3 Prozent. Der Kieler Subventionsbericht 2024 nennt 59 Finanzhilfen, die der Bund aus dem Klima- und Transformationsfonds gewährt, sowie 26 Umwelt- und Klimasubventionen, die aus dem regulären Bundeshaushalt 2024 geleistet werden. Zusammen haben diese ein Volumen von knapp 43 Mrd. Euro, die sich mit dem Nachtragshaushalt 2024 auf über 51 Mrd. Euro erhöhen könnten.²⁷

Im Zentrum der öffentlichen Kritik an den Kosten der Energiewende stehen oftmals die Energiekosten, insbesondere die Strompreise. Die Preise für Strom sind in Deutschland in

Abbildung 14:
Höchste Strompreise aufgrund staatlicher Einflussnahme

Bestandteile des deutschen Strompreises für Haushaltskunden im Jahr 2023.

Quelle: bdew.

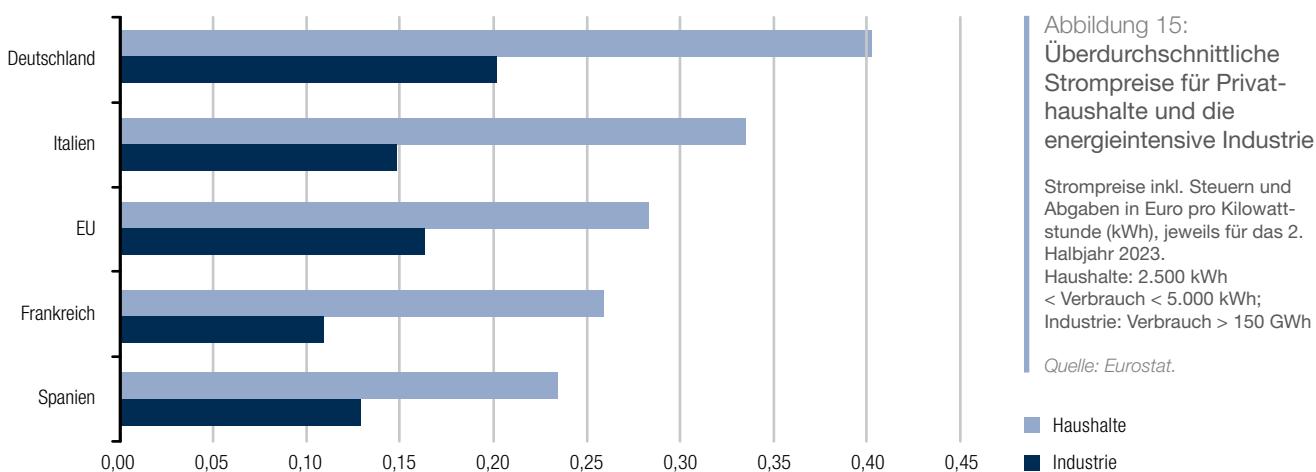
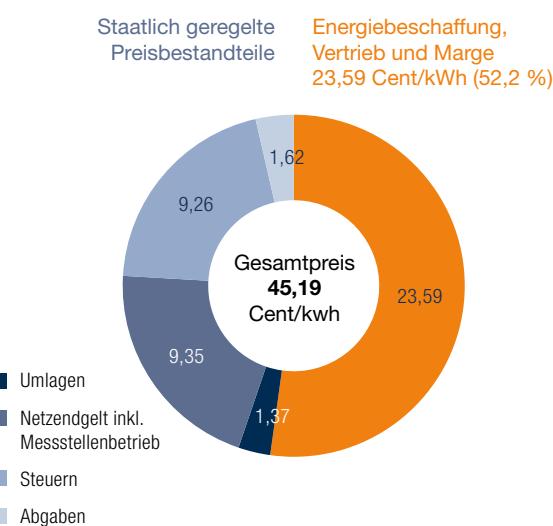


Abbildung 15:
Überdurchschnittliche Strompreise für Privathaushalte und die energieintensive Industrie

Strompreise inkl. Steuern und Abgaben in Euro pro Kilowattstunde (kWh), jeweils für das 2. Halbjahr 2023.

Haushalte: 2.500 kWh < Verbrauch < 5.000 kWh;
Industrie: Verbrauch > 150 GWh

Quelle: Eurostat.

■ Haushalte
■ Industrie

26 Die Reform des Emissionshandels im Jahr 2018 hat dafür gesorgt, dass der Wasserbetteffekt vorübergehend aufgehoben wird, indem überschüssige Emissionsrechte in die Marktstabilitätsreserve eingestellt werden.

27 Vgl. Rosenschon (2024), Laaser und Rosenschon (2024) sowie Laaser, Rosenschon und Schrader (2024).

den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen und zählen zu den höchsten weltweit. Private Haushalte zahlten im Jahr 2023 durchschnittlich 45,19 Cent pro Kilowattstunde (vgl. Abbildung 14). Deutlich wird, dass trotz der Herausnahme der EEG-Umlage aus den Stromkosten die staatlich geregelten Preisbestandteile immer noch knapp die Hälfte des Strompreises ausmachen. Insbesondere die gestiegenen Umlagen und Netzentgelte sind Kostenbestandteile, die zu einem großen Anteil auf die Energiewende zurückzuführen sind.

Deutschland hat aber nicht nur bei den privaten Haushalten die höchsten Stromkosten in der EU. Auch die Strompreise für Unternehmen, vor allem in der energieintensiven Industrie, sind in Deutschland im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hoch (vgl. Abbildung 15). Dies führt zu einem Verlust der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie und wirkt sich nachteilig auf den deutschen Wirtschaftsstandort aus. Vor allem global gesehen haben in-

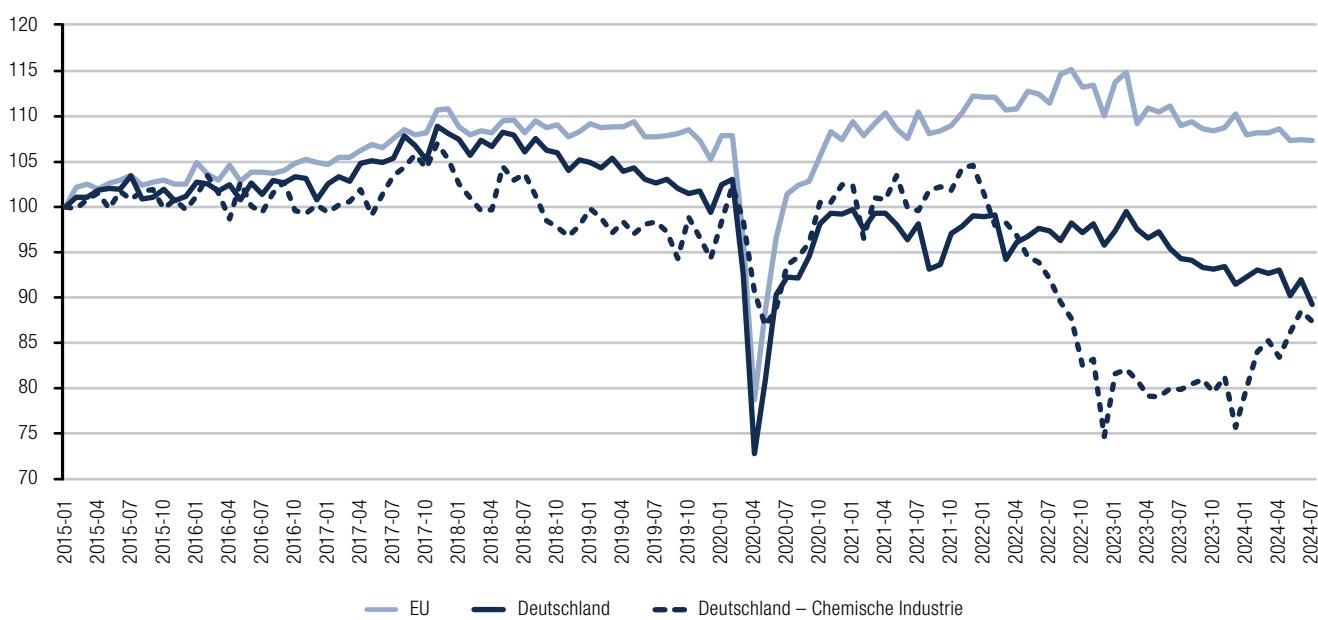
ternational agierende Unternehmen aus Deutschland einen erheblichen Wettbewerbsnachteil, da die Energiekosten in den USA und in China deutlich geringer sind.²⁸

Die hohen Energiekosten, aber auch andere Faktoren, haben bereits zu einem erheblichen Rückgang der Industrieproduktion in Deutschland geführt (vgl. Abbildung 16). Insbesondere bei den energieintensiven Industrien wie der chemischen Industrie hat die Energiekrise ab 2022 einen Einbruch in der Produktion bewirkt, von dem sie sich bislang nur teilweise wieder erholt hat. Die schrumpfende Industrieproduktion insgesamt hat maßgeblich damit zu tun, dass die Autoindustrie, die für Deutschland zentrale Bedeutung hat, seither in Schwierigkeiten geraten ist.²⁹ Einerseits hat der Diesel-Abgasskandal den Sektor erschüttert, andererseits muss die Branche sich an die Verschärfung von Abgasnormen und Flottenzielen anpassen sowie den Wandel zur subventionierten Elektromobilität bewältigen.

Abbildung 16:
Deindustrialisierung oder nur Momentaufnahme?

Industrieproduktion in der EU und Deutschland (Index: 2015=100)

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.



28 Vgl. Internationale Energieagentur (2023).

29 Vgl. Kronberger Kreis (2023).

Zudem gibt es in der EU keinen vollständig integrierten Binnenmarkt für Strom, der für Entlastung bei den Strompreisen sorgen könnte. Grund dafür sind u.a. die mangelnden Übertragungskapazitäten zwischen den Ländern, die einen Preisausgleich für das eigentlich weitgehend homogene Produkt Strom verhindern.³⁰

Die negativen energiebedingten Standortfaktoren in Deutschland führen dazu, dass die deutsche Industrie, aber auch die

Unternehmen insgesamt, vermehrt planen, ihre Produktion einzuschränken oder ins Ausland zu verlagern (vgl. Abbildung 17). Diese Pläne haben sich insbesondere bei den Industrieunternehmen mit hohen Stromkosten innerhalb von nur zwei Jahren fast verdoppelt. Während im Jahr 2022 von den befragten energieintensiven Industrieunternehmen „nur“ 25 Prozent solche Pläne äußerten, waren es im Jahr 2024 fast die Hälfte.

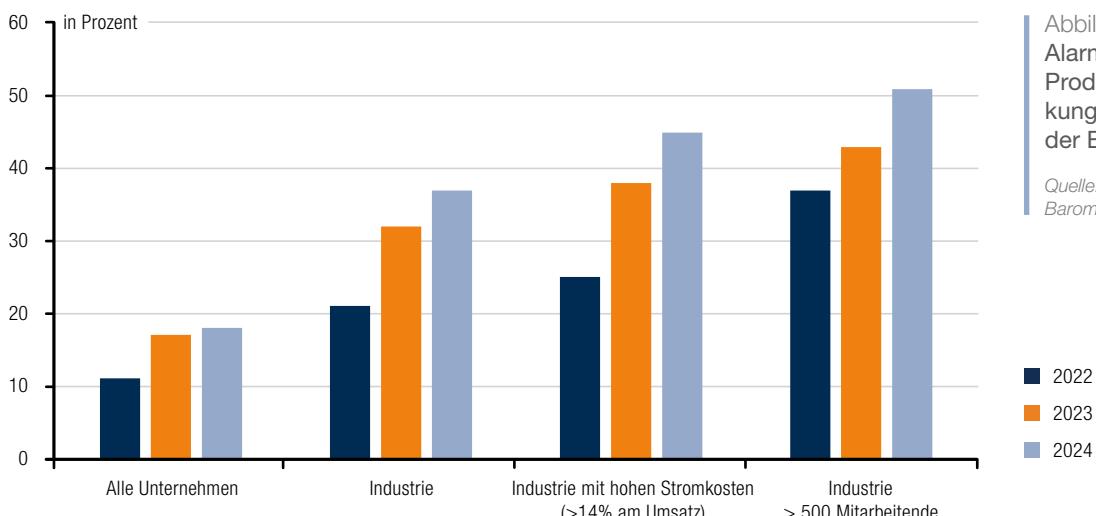


Abbildung 17:
Alarmierende Pläne zu
Produktionseinschränkung und Abwanderung
der Betriebe

Quelle: IHK-Energiewende-Barometer 2024.

Die hohen und steigenden Energiekosten mögen angesichts des Ausbaus der erneuerbaren Energien auf den ersten Blick überraschen. Schließlich wird oft betont, dass Strom und Wind „keine Rechnung schicken“. Diese Einschätzung beruht jedoch häufig auf der bloßen Betrachtung der Stromgestehungskosten, die die Kosten für die Errichtung und den jährlichen Betrieb einer Anlage ins Verhältnis zur Stromerzeugungsmenge über die gesamte Lebensdauer der Anlage setzen. Hier schneiden die erneuerbaren Energien tatsächlich gut ab. Allerdings verschleiert der Fokus auf die Gestehungskosten die gesamten Systemkosten, die mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien verbunden sind.³¹ Dies betrifft nicht nur die heutigen, sondern vor allem auch die zukünftigen Systemkosten. In sogenannten Dunkelflauten, in denen über längere Zeiträume in einer Region nur sehr geringe Mengen erneuerbarer Energie produziert

wird, etwa wenn nachts zusätzlich zur fehlenden Sonne kein Wind weht, müssen Netzreservekraftwerke einspringen, um den notwendigen Strombedarf zu decken. Dieses Vorhalten und der Einsatz von Reservekraftwerken sind mit hohen Kosten verbunden, die in den vergangenen Jahren sukzessive gestiegen sind (vgl. Abbildung 18). Allein im Jahr 2022 machten diese Kosten rund eine Mrd. Euro aus. Insbesondere die Redispatch-Kosten sind im Rahmen des Netzengpassmanagements gestiegen, von rund 250 Mio. Euro im Jahr 2014 auf knapp 3 Mrd. Euro im Jahr 2022. Unter Redispatch versteht man Eingriffe in die Erzeugungsleistung von Kraftwerken, um Leitungsabschnitte vor einer Überlastung zu schützen. Die vermehrte Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien wirken sich auf die Lastflüsse im Netz aus und führen dazu, dass Netzbetreiber häufiger als bisher Redispatch-Maßnahmen vornehmen müssen.

30 Vgl. Bundeskartellamt (2023).

31 Vgl. Grimm et al. (2024).

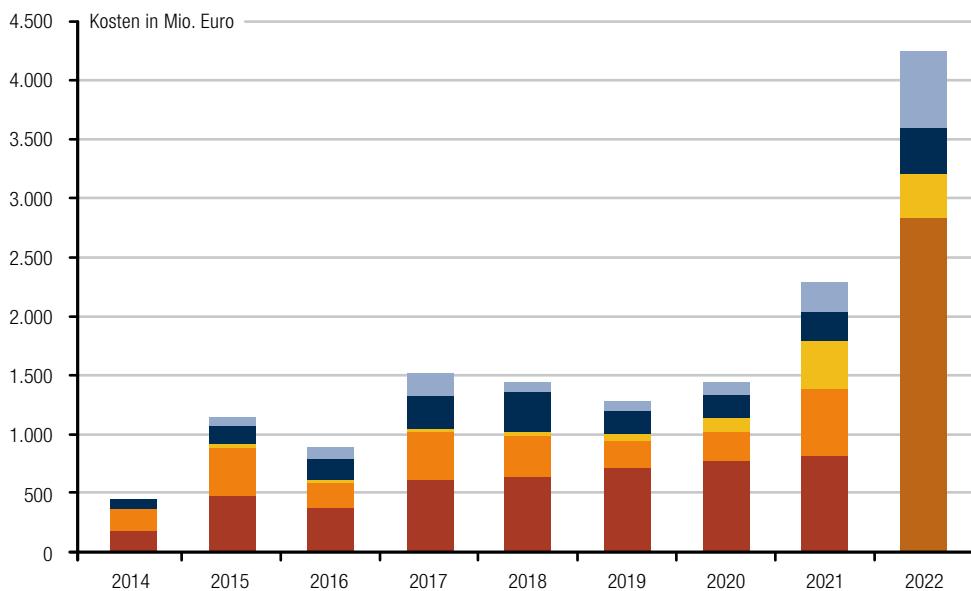


Abbildung 18:
Kosten für das Netzengpassmanagement steigen deutlich

Quelle: Expertenkommission zur Energiewende – Monitoring (2024).

- Einsatz Netzreservekraftwerke
- Vorhaltung Netzreservekraftwerke
- Countertrading
- Redispatch 2.0
- Redispatch
- Entschädigungsansprüche

Zu diesen Kosten für das Netzengpassmanagement kommen noch Kosten für den Ausbau und Betrieb der Übertragungs- und Verteilernetze sowie von Speichern hinzu, die jeweils im Zuge des Ausbaus der erneuerbaren Energien gemäß der vorgesehenen Ausbaupfade rasant ansteigen sollen. Dies führt dazu, dass in der Zukunft diese Gesamtkosten noch erheblich steigen werden. Werden diese stei-

genden Systemkosten in den zukünftigen Stromkosten berücksichtigt, ist davon auszugehen, dass die tatsächlichen Stromkosten der Wind- und Solarenergie im Jahr 2040 nicht unter 5 Cent pro Kilowattstunde, sondern über 20 Cent pro Kilowattstunde betragen werden (vgl. Abbildung 19). Auch hier zeigt sich, dass die Kosten der Energiewende insgesamt aus dem Ruder laufen.

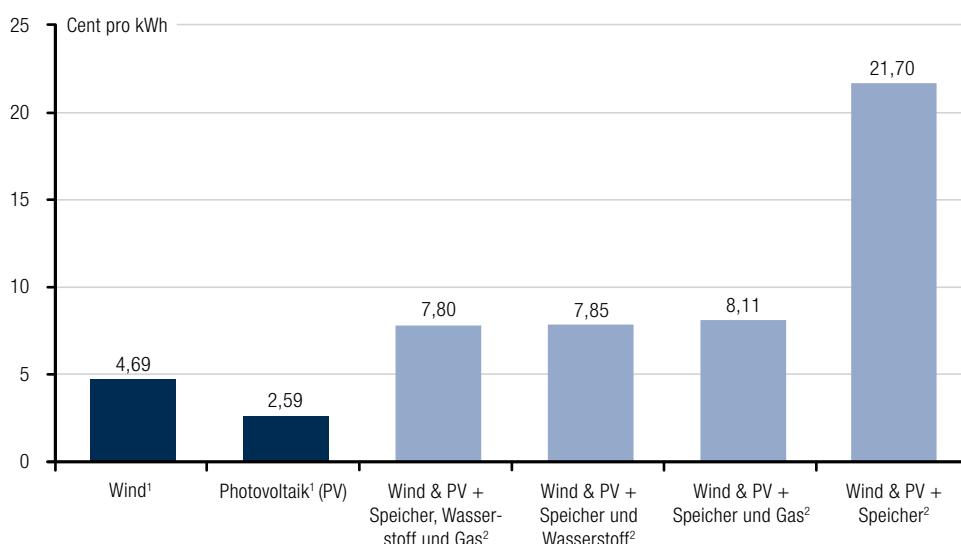


Abbildung 19:
Fokus auf Gestehungskosten verschleiert tatsächliche zukünftige Stromkosten

im Jahr 2040

Quelle: Grimm et al. (2024), eigene Darstellung.

¹ Gestehungskosten: ausschl. Kosten für Errichtung und Betrieb erneuerbarer Anlagen

² Kosten einschl. Schließung der Nachfragelücken durch komplementäre Technologien

4 Fazit und Handlungsempfehlungen: Deutschland braucht eine marktwirtschaftlich gewendete Energiewende

Deutschland hat sich dazu verpflichtet, innerhalb der nächsten zwei Jahrzehnte bis spätestens 2045 klimaneutral zu werden. Ein grundlegender technischer Umbau des Energiesystems sowie eine ökologische Transformation des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenlebens sollen dieses Ziel ermöglichen.

Die Stimmung ist in weiten Teilen der Gesellschaft und Wirtschaft jedoch gekippt: Umfragewerte zur Umsetzung der Energiewende erreichen in der Bevölkerung immer neue Tiefstände, während branchenübergreifend immer mehr Unternehmen planen, ihre Produktion einzuschränken oder ins Ausland zu verlagern. Die Kosten der Energiewende explodieren, die deutsche Industrie schrumpft, die Versorgungssicherheit wankt und die teuer erkaufte CO₂-Bilanz hinkt den Erwartungen hinterher. Es verwundert nicht, dass die deutsche Energiewende – vom Wall Street Journal 2019 als „World's Dumbest Energy Policy“³² betitelt – keine internationalen Nachahmer findet.

Teile der Politik werten all dies jedoch nur als vorübergehenden Gegenwind. Man müsse der Bevölkerung und Wirtschaft lediglich noch besser erklären, weshalb der eingeschlagene Weg trotz aller Nachteile der einzig richtige sei und sie von der Vorteilhaftigkeit der Maßnahmen überzeugen. Zwischenzeitliche Stimmungstiefs in der Bevölkerung und wirtschaftliche Flauten in der Industrie müssten mit noch mehr Subventionen und gezielter Förderpolitik überbrückt werden. Staatlich definierte Brückenstrompreise und Brückentechnologien seien notwendige Übergangsinvestitionen, die sich irgendwann schon auszahlen. Es brauche grundsätzlich mehr, nicht weniger ökologischen Staatsinterventionismus.

Die scheinbare Lösung „Viel hilft viel“ nach der Devise „Immer wieder das Gleiche tun und andere Ergebnisse erwarten“ dürfte aber nicht aufgehen. Gemessen an den milliarden schweren Subventionen, detailversessenen Regulierungen und der vermeintlichen politischen Gewissheit zu wissen, welche „Schlüsseltechnologie“ wann und wie zum Erfolg geführt werden muss, fällt die Bilanz der deutschen Energie- und Klimapolitik ernüchternd aus:

- Die erneuerbaren Energien erzeugen inzwischen zwar mehr als die Hälfte des deutschen Stroms, 80 Prozent des gesamten Primärenergieverbrauchs stammen aber immer noch aus fossilen Energieträgern.

- Durch den schrittweisen Verzicht auf die Kernenergie fand eher ein Austausch als ein Aufbau klimafreundlicher Energie statt. Das führt zu mehr Volatilität in der Energieversorgung und höheren Systemkosten.
- Aufgrund der Volatilität der erneuerbaren Energien muss Deutschland vermehrt auf importiertes Gas als grundlastfähige Brückentechnologie setzen, weshalb die deutsche Energieversorgung zwischenzeitlich stark von russischem Erdgas abhängig war und die Energiesicherheit infolge des russischen Krieges gegen die Ukraine erheblich in Gefahr geraten ist. Dennoch bleibt die Versorgungssicherheit weiterhin abhängig von Gasimporten aus dem Ausland, da eine stärkere inländische Produktion von Erdgas nicht erwünscht ist und die grundlastfähige (und voll funktionsfähige) Kernenergie im April 2023 ohne Not stillgelegt wurde.
- Durch die Abschaltung der Kernkraftwerke müssen die CO₂-intensiven Kohlekraftwerke länger laufen als nötig. Dies führt zu wesentlich höheren CO₂-Emissionen und zusammen mit dem zunehmenden Flächenverbrauch einiger erneuerbarer Energien-Anlagen mitunter zu Umwelteinwirkungen zulasten des Naturschutzes und Tierwohles.
- Durch die Schwankungen bei der Verfügbarkeit erneuerbarer Energien nehmen Netzengpässe und negative Großhandelspreise zu, weil der Ausbau von Speichern, Übertragungs- und Verteilernetzen mit dem Zubau vor allem von Photovoltaik-Anlagen nicht Schritt hält.
- Steigende Energiekosten – getrieben auch durch staatliche Preisbestandteile – werden für Privathaushalte zur sozialen Frage und für Unternehmen zu einem Standortnachteil im internationalen Wettbewerb.
- Nach mehr als drei Jahrzehnten Stromeinspeisungsgesetz bzw. EEG summieren sich die als Anschubfinanzierung gedachten Förderkosten für erneuerbare Energien insgesamt auf mehr als 300 Mrd. Euro und belasten auch zukünftig mit rund 20 Mrd. Euro jährlich den Bundeshaushalt. Hinzu kommen seit 2024 rund 16 Mrd. Euro jährlich für neue Heizungen/Wärmepumpen aus der Bundesförderung energieeffiziente Gebäude (BEG), wodurch der deutsche Staat seinen europäischen Spitzenplatz bei Energiewende-Subventionen weiter ausbauen wird. Der kurzfristige

³² Vgl. <https://www.wsj.com/articles/worlds-dumbest-energy-policy-11548807424>.

Stopp der staatlichen Kaufprämie für Elektroautos sowie die für beendet erklärte Debatte um einen „Resilienzbonus“ für heimische Photovoltaik-Anlagen gefährden den internationalen Subventionsspitzenplatz nicht.

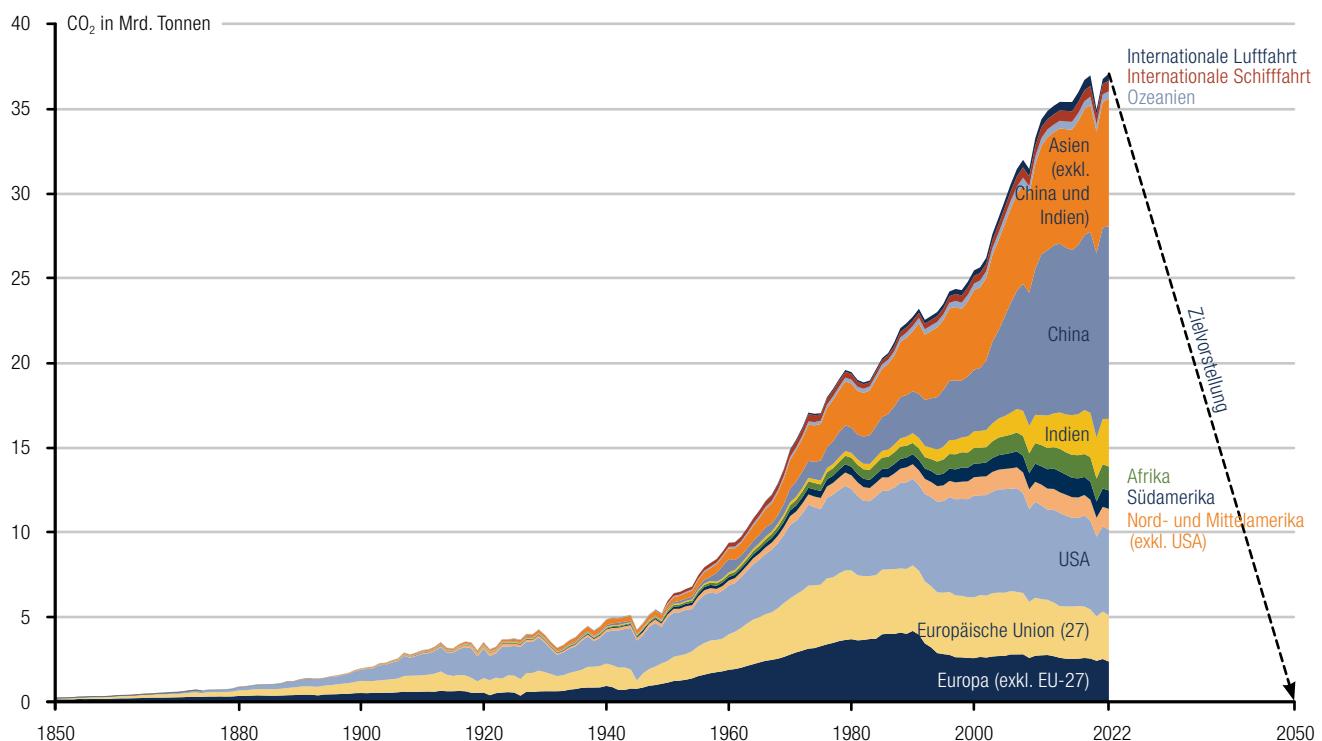
- Wesentliche Teile der Reduktion der Treibhausgasemissionen sind auf die Abwicklung maroder DDR-Industrieanlagen nach der Wiedervereinigung, die Effektivität und Effizienz des europäischen Emissionshandels sowie den wirtschaftlichen Stillstand während der Corona-Pandemie zurückzuführen – und weniger Folge der Energiewende. Jüngste Erfolgsmeldungen, die Energiewende sei nun endlich „auf Kurs“ und die Emissionsreduktionen würden die Zielvorgaben bis 2030 „deutlich übererfüllen“,³³ sind mehr dem Produktionsrückgang in der Industrie als dem Ausbau der erneuerbaren Energien geschuldet. Trotz der staatlichen Kraftanstrengungen liegen die deutschen

CO₂-Emissionen pro Kilowattstunde und pro Kopf nach wie vor deutlich über dem europäischen Durchschnitt.

- Selbst wenn Deutschland zukünftig alle seine Klimaschutzversprechen einhalten würde, wäre für das globale Klima wenig gewonnen. Mit einem Anteil von weniger als zwei Prozent an den weltweiten Treibhausgasemissionen ist Deutschland ökologisch schlicht zu unbedeutend, um das Klima zu beeinflussen. Schlimmer noch: Die verringerte deutsche Nachfrage nach fossilen Energien kann weltweit zu Preisnachlässen und höheren Emissionen in anderen Ländern führen. Des Weiteren erhöhen die Energiekosten in Deutschland das Risiko von „carbon leakage“, bei dem Unternehmen ihre Produktion in Länder mit weniger strengen Emissionsvorschriften verlagern, was zu einem Anstieg der Treibhausgasemissionen weltweit führt. Dem Klima wäre dadurch nicht geholfen.

Abbildung 20:
Klimapolitik ist eine globale Aufgabe

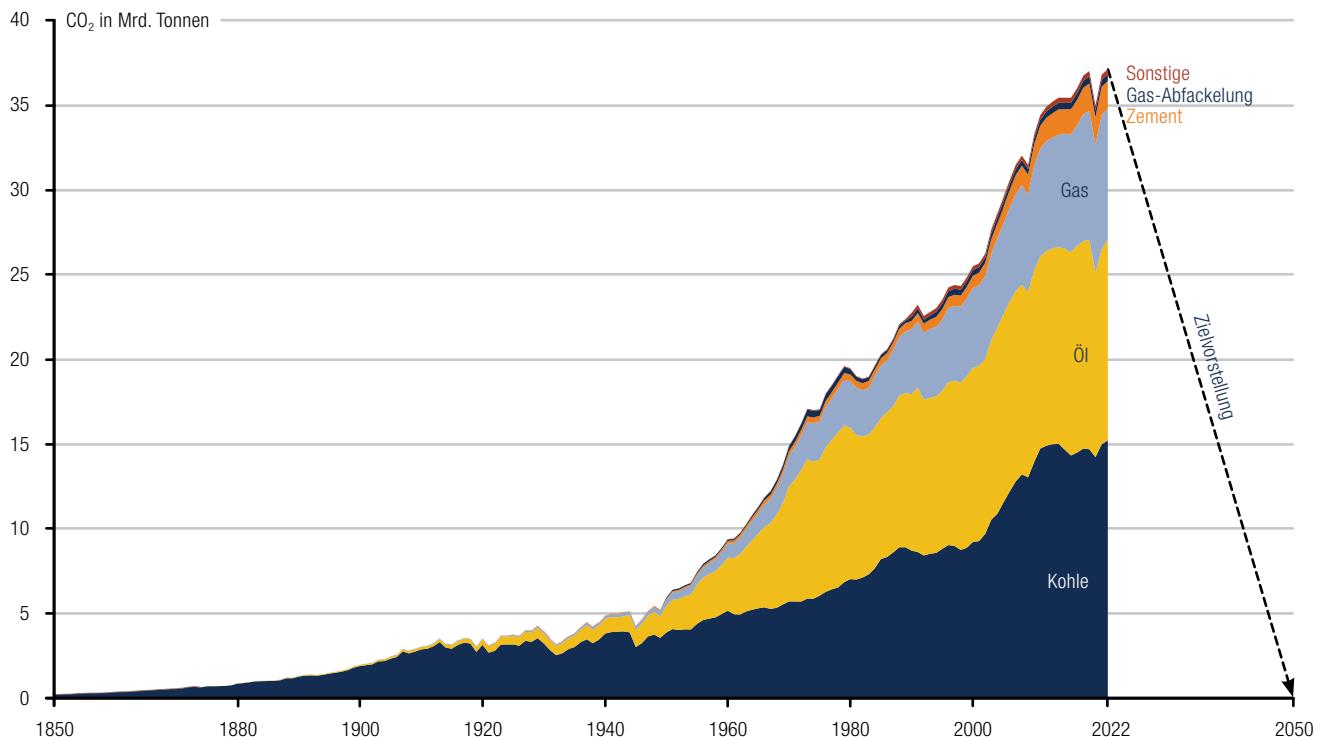
Quelle: Our World in Data.



33 Vgl. BMWK (2024).

Abbildung 21:
Kohle, Öl und Gas treiben die weltweiten Emissionen voran

Quelle: Our World in Data.



- Die deutsche Energiewende hat international keine Vorbildfunktion – weder innerhalb noch außerhalb Europas. Weltweit steigen die Treibhausgasemissionen weiter an, allen voran in China, Indien und anderen Ländern Asiens, da die Menschen in vielen Teilen der Erde – insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern – nicht auf die fossilen Energieträger Kohle, Öl und Gas verzichten können oder wollen (vgl. Abb. 20 und 21). Dies gilt prospektiv ebenso für den afrikanischen Kontinent, dessen Bevölkerung und Wirtschaftsleistung sich bis 2050 voraussichtlich verdoppeln werden, was die bislang geringen Energieverbrauchswerte und CO₂-Bilanzen Afrikas in die Höhe treiben wird.

Die deutsche Energiewende- und Klimapolitik wird ihren eigenen Ansprüchen sowie den Zielen des Energiewirtschaftsgesetzes nicht gerecht. Eine Politik, die den gesellschaftlichen Rückhalt verliert und den wirtschaftlichen

Erfolg des Landes gefährdet, sollte nicht nur überdacht, sondern grundlegend geändert werden. Es bedarf eines neuen Ansatzes, bei dem die Energiewende im Dialog mit Wissenschaft, Unternehmen und Gesellschaft stärker auf Ordnungspolitik (Anreize und Rahmensetzung) denn auf ein kleinteiliges Ordnungsrecht (Regulierung und Verbote) und großzügige Subventionen ausgerichtet ist. Um die Akzeptanz der Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wiederherzustellen, ist eine Energiepolitik erforderlich, bei der Energie nicht nur sauber, sondern zugleich sicher und bezahlbar ist. Klimapolitik wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie effektiv und kosteneffizient erfolgt, soziale Härten abfедert und international koordiniert wird. Deutschland braucht eine marktwirtschaftlich ausgerichtete Energiewende, die Wirtschaftswachstum und Umweltschutz miteinander verbindet, auf CO₂-Preise als wichtigsten Anreizmechanismus setzt und technologischen Fortschritt ermöglicht.

Daraus ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen:

1. Mehr ökologische Marktwirtschaft wagen: Politik sollte sich eingestehen, dass sie – trotz guter Absichten, vorhandener Sachkenntnis und eines ausgeprägten Gestaltungswillens – nicht besser als alle anderen bereits heute schon weiß, wie genau die Zukunft aussehen wird. Sie muss sich von der Vorstellung lösen, mit detailplanerischer Sicherheit eine groß angelegte ökologische Transformation der Wirtschaft und Gesellschaft herbeiführen zu können. Solch eine „Anmaßung von Wissen“ und Überzeugung, ganze Produktionsstrukturen nach politischem Gusto umbauen zu können, wird nicht nur der Komplexität der Aufgabe und Dynamik von Märkten nicht gerecht, sondern sie riskieren auch den unwiederbringlichen Verlust von Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand. Anstatt auf ein Sammelsurium von nicht aufeinander abgestimmten, dirigistischen und kostspieligen Maßnahmen zu setzen, sollte die Politik endlich die CO₂-Bepreisung in das Zentrum ihrer Energiewende- und Klimapolitik stellen und dabei eine internationale Perspektive einnehmen. Der europäische Emissionshandel hat längst bewiesen, dass eine intelligente Nutzung von Marktmechanismen zu besseren Ergebnissen führt und vorgegebene CO₂-Reduktionsziele sicher und effizient erreicht. In Deutschland sind zwar bereits über 85 Prozent der Treibhausgase von (europäischen oder nationalen) Emissionshandelssystemen erfasst, die positiven Wirkungen dieses Instruments werden aber durch eine Vielzahl lenkender Eingriffe überlagert. Würde die Politik stattdessen entschieden der Effektivität und Effizienz des Emissionshandels vertrauen und CO₂-Zertifikate weiterhin verlässlich reduzieren, könnte sie auf staatliches Mikromanagement und viele Subventionen verzichten: EEG und KWKG könnten ersatzlos auslaufen, BEG und Klimaschutzverträge zurückgenommen, die Stromsteuer auf den von der EU zugelassenen Mindestwert sinken sowie die Luftverkehrsteuer, das nationale Lieferkettengesetz und weitreichende Berichtspflichten abgeschafft werden. Gleches gilt für die EU-Ebene, wo mit dem Green Deal zunehmend staatliche Wirtschaftslenkung betrieben wird und immer mehr Politikbereiche mit Nachhaltigkeitsanliegen durchdrungen werden. Auch hier sollte auf Maßnahmen, die nicht auf den EU-Emissionshandel abgestimmt sind, verzichtet werden: EU-Flottengrenzwerte, EU-Taxonomie, Teile des geplanten EU-Lieferkettengesetzes und zahlreiche EU-

Fördertöpfe könnten entfallen. Initiativen zu grüner Investitionslenkung, grüner Wettbewerbspolitik, grüner Geldpolitik und grünen Leitmärkten sollten nicht weiterverfolgt werden, um kosteneffizient die Klimaziele zu erreichen, da sie negative ökonomische Nebenwirkungen implizieren und kontraproduktiv sind.³⁴

2. Mit Innovationen vorangehen: Deutschland galt lange als das Land der Dichter, Denker und Ingenieure. Die deutsche Energiewende- und Klimapolitik sollte daher neue Prioritäten setzen und sich auf „alte Stärken“ besinnen. Insbesondere Innovationen müssen eine größere Rolle einnehmen. In erster Linie auf diese Weise könnte Deutschland einen global relevanten Beitrag zum Klimaschutz leisten, indem die hier entwickelten klimafreundlichen und zugleich bezahlbaren Technologien international genutzt werden und die Dekarbonisierung von Wirtschaftsprozessen befördern. Dies würde zudem das Produktionspotenzial in Deutschland langfristig stärken und zu mehr Wirtschaftswachstum führen. Klimaschutz erfordert Investitionen in eine technologieoffene Förderung von Forschung und Entwicklung, insbesondere von klimafreundlichen Technologien, die noch keine Marktreife haben. Vor allem die zu erbringenden privaten Investitionen sind um ein Vielfaches höher als die staatlichen und setzen angemessene Rahmenbedingungen voraus. Steuerpolitische Maßnahmen wie Abschreibungserleichterungen könnten hierbei zielgenau und effizient wirken.³⁵ Auch die Erforschung von technologischen Verfahren zur Abscheidung und anschließenden Nutzung von CO₂ (Carbon Capture Utilization, CCU), zur sicheren und dauerhaften Speicherung von CO₂ (Carbon Capture Storage, CCS) sowie zum direkten CO₂-Entzug aus der Luft (Direct Air Capture, DACCS) sollte stärker verfolgt werden, denn nicht alle CO₂-Emissionen sind vermeidbar. Die im August 2024 im Bundeskabinett beschlossenen Eckpunkte der sogenannten Carbon-Management-Strategie sollten dahingehend weiter fachlich vertieft und mögliche Anwendungsbereiche ausgelotet werden.

3. Das inländische Energieangebot technologieoffen ausweiten: Das „EEG 2023“ sieht vor, dass bereits im Jahr 2030 mindestens 80 Prozent des verbrauchten Stroms in Deutschland aus erneuerbaren Energien stammen sollen. Bis 2035 wird ein weitgehend klimaneutrales und bis 2045 ein vollständig klimaneutrales Stromsystem

34 Siehe hierzu König (2021) zur EU-Taxonomie sowie Kronberger Kreis (2022) zum EU-Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs.

35 Vgl. Kronberger Kreis (2021).

angestrebt. Langfristszenarien gehen davon aus, dass der deutsche Strombedarf aufgrund der geplanten Elektrifizierung in den Sektoren Verkehr und Wärme zukünftig stark steigen wird: bis 2030 um knapp 50 Prozent und bis 2050 um etwa 100 Prozent.³⁶ Zugleich wird die grundlastfähige Kohleverstromung in Deutschland schrittweise heruntergefahren: vorzugsweise bis 2030, spätestens bis 2038 soll der Ausstieg erfolgen. Zur Überbrückung von Dunkelflauten und schwankenden Produktionsmengen der erneuerbaren Energien soll übergangsweise vermehrt Erdgas eingespeist werden, das zu knapp 95 Prozent aus dem Ausland importiert wird. Langfristig sollen Speicher (neben Batterien vor allem Speicherkavernen für Wasserstoff), smarte Netze (wonach der Strombedarf sich besser am Stromangebot ausrichten soll) und Kapazitätsmärkte (die Energie vorhalten und unabhängig vom Verbrauch vergütet bekommen) die Sicherheit der Energieversorgung regeln. Ob dies gelingt, ist angesichts des schleppenden Ausbaus von Speichern und Netzen sowie eines noch nicht bestehenden Wasserstoffsystems in Deutschland allerdings fraglich. Zweifellos sollten dahingehend mehr Anstrengungen unternommen werden, beispielsweise indem mehr auf kostengünstige Freileitungen als auf Erdkabel gesetzt wird, die gemäß der Bundesnetzagentur rund 35 Mrd. Euro und wertvolle Zeit einsparen würden.³⁷ Um aber die Energiesicherheit nicht leichtfertig aufs Spiel zu setzen und für lange Zeit auf Stromimporte angewiesen zu sein, sollte das inländisch erzeugte Energieangebot jenseits von Solar- und Windkraft sowie Wasserstoff erhöht werden. Dazu sollten Einschätzungen von Wissenschaftlern und Energieunternehmen eingeholt sowie in der Gesellschaft ideologiefreie Debatten über zusätzliche Möglichkeiten der inländischen Energieproduktion geführt werden. Das schließt Machbarkeitsstudien und Forschung zu Fracking-Gas, Kernenergie, Kernfusion, Tiefengeothermie und weiteren Technologien ausdrücklich ein. Dabei gilt es, sowohl die Risiken, Gestehungs- und Folgekosten als auch den langfristigen Nutzen der jeweiligen Technologie wissenschaftlich zu bewerten. Es ist wenig überzeugend, dass die Produktion von Fracking-Gas und Kernenergie im Inland auf Ablehnung stößt, während diese Energien umfangreich aus dem benachbarten Ausland importiert und in Deutschland ohne Bedenken „konsumiert“ werden. Da Deutschland zudem statt klimaneutraler Kernenergie CO₂-intensive Kohle-

energie produziert, bleiben die CO₂-Emissionen unnötig hoch. Im Oktober 2024 plädierte auch EU-Klimakommissar Wopke Hoekstra dafür, „ideologische Debatten hinter uns zu lassen“ und den Ausbau der Kernenergie in Europa voranzutreiben.³⁸

4. Den europäischen Energiebinnenmarkt stärken: Die Vollendung des europäischen Binnenmarkts für Strom und Gas sowie zukünftig Wasserstoff kommt nach wie vor nur schlepend voran, obwohl dessen Vorteile auf der Hand liegen. Ein vollständig diskriminierungsfreier grenzüberschreitender Handel würde die Energieversorgung nachhaltiger, preisgünstiger und sicherer machen. Die lange umworbene „Kupferplatte Europa“ sollte endlich Realität werden. Zu erklären sind die Probleme bei der Vollendung des EU-Energiebinnenmarkts mit der besonderen Rolle der Energienetze. Hier ist vor allem die Regulierung des Netzzugangs von entscheidender Bedeutung. Ein fairer Wettbewerb wird gelegentlich aufgrund politischer Erwägungen oder durch etablierte Netzbetreiber erschwert. Die energiepolitische Landschaft Europas gleicht noch immer einem Flickenteppich. Daher ist es erforderlich, mehr in den Ausbau und die Verknüpfung von transeuropäischen Energienetzen (TEN-E) zu investieren. Gemäß EU-Stromverbundvorgabe muss jeder Mitgliedstaat bis 2030 in der Lage sein, 15 Prozent seiner Stromproduktionskapazität über die Landesgrenze zu transportieren. Dieses Ziel sollte jedoch höher angelegt werden und durch einen zusätzlichen Ausbau von Interkonnektoren ermöglicht werden. Je größer das Marktgebiet für Strom und je liquider der Handel mit Strom, desto einfacher, präziser und günstiger kann die schwankende Einspeisung von Wind- und Sonnenstrom durch flexible Erzeuger und Verbraucher in ganz Europa ausgeglichen werden. Dazu ist auch eine bessere Energieübertragungsinfrastruktur erforderlich. Die Ausbauziele des Bundesbedarfsplangesetzes mit einer Gesamtlänge von rund 12.000 km werden seit Jahren weit verfehlt, erst 1.000 km sind derzeit realisiert. Etwa ein Drittel der knapp 100 Vorhaben sind als länderübergreifend oder grenzüberschreitend gekennzeichnet, deren Realisierung dringend beschleunigt werden sollte. Dazu braucht es deutlich schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren, und die unzähligen Einspruchs- und Klagemöglichkeiten sowie naturschutzrechtliche Vorgaben müssen dringend standardisiert werden. Wenn das

36 Vgl. Bundesverband Erneuerbare Energie (2021).

37 Vgl. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/energie/stromtrasse-erdkabel-kosten-100.html>.

38 Vgl. <https://www.welt.de/wirtschaft/article253856416/Atomkraft-EU-Klimakommissar-Hoekstra-fordert-Ausbau-der-Kernenergie.html>.

Gesamtsystem nicht mitwächst, werden erneuerbare Energien mehr und mehr zu verlorenen Investitionen. Auch der bedarfsgerechte Ausbau der Gas- und Wasserstofffernleitungsinfrastruktur muss zügiger erfolgen, wenn Deutschland am beabsichtigten Energiemix festhalten will. Ebenso ist es notwendig, dass die Modernisierung und Digitalisierung der Energienetze in Deutschland und Europa schneller voranschreiten. Projekte wie der Smart-Meter-Rollout werden durch ein Wirrwarr an Vorschriften und unklaren Verantwortlichkeiten ausgebremst. Darüber hinaus sind große Energiespeicher notwendig. Hier sollte der EU-Energiebinnenmarkt stärker auf Drittstaaten wie die Schweiz oder Norwegen ausgerichtet sein, die über große Mengen an Pumpspeicherwerkten aus klimafreundlicher Wasserkraft verfügen.

5. Klimapolitik über den Klima-Club global koordinieren: Eine Klimapolitik, die internationale Koordination und volkswirtschaftliche Erwägungen ausblendet, wird nicht erfolgreich sein. Ziel muss ein globaler Rahmen sein, in dem Marktmechanismen – nicht national ausgerichtete Planwirtschaft – zur Klimaneutralität führen. Ein möglichst umfassendes und einheitliches CO₂-Bepreisungssystem sollte weltweit angestrebt werden. Der Ende 2022 von den G7-Staaten gegründete „Klima-Club“ sollte hier die entscheidende Rolle einnehmen, um einen globalen CO₂-Preis in möglichst vielen Staaten und Sektoren einzuführen. Seit seiner Gründung hat sich der Klima-Club auf 42 Mitglieder erweitert. Die großen CO₂-Emittenten China und Indien befinden sich jedoch noch nicht darunter, weshalb Bemühungen um deren Mitgliedschaft intensiviert werden sollten. Der seit 2005 etablierte europäische Emissionshandel (EU-EHS) hat bereits gezeigt, wie dies für einen großen Markt möglich ist. Seither haben etliche Länder den EU-EHS kopiert, darunter die USA und China. Deutschland und Europa sollten diesbezüglich in mehrere Richtungen gleichzeitig aktiv werden. Der nationale Emissionshandel (nEHS) Deutschlands sollte spätestens 2027 auf die EU-Ebene überführt werden, wenn das EU-EHS-II eingeführt wird. In einem weiteren Schritt sollten EU-EHS-I und EU-EHS-II schnellstmöglich zusammengeführt werden. Von der europäischen Lastenverteilungsverordnung (ESR) und von nationalen Klimaschutzzieilen könnte sich Europa dann befreien. In den 2030er Jahren könnte eine Pilotphase beginnen, bei der willige Klima-

Club-Mitglieder ein einheitliches Emissionshandelssystem etablieren. Hierzu sollten Deutschland und die EU die technischen Voraussetzungen für eine Koordination etwa mit den US-Bundesstaaten und weiteren Ländern schaffen. Um die Attraktivität an der Teilnahme zwischenzeitlich zu steigern, sollte das europäische CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM) auf mehr Sektoren erweitert werden, um die Differenz zwischen dem im Herkunftsland gezahlten CO₂-Preis und dem höheren Preis für die Berechtigungen im EU-Emissionshandelssystem auszugleichen. Darüber hinaus könnten über den Klima-Club weitere internationale Energie- und Klimapartnerschaften angestrebt werden, um geopolitische Risiken zu reduzieren und mehr Investitionen in Innovationen zu ermöglichen. Insbesondere Afrika sollte hierbei stärker miteinbezogen werden. Allerdings gehen selbst optimistische Szenarien davon aus, dass der Klimawandel nicht zu stoppen sein wird, weshalb es dringend erforderlich ist, zusätzlich umfassende Anpassungsstrategien an den Klimawandel zu entwickeln. Diese Strategien sollten vorausschauend geplant werden, um drohende Folgen des Klimawandels gesellschaftlich, ökologisch und wirtschaftlich aufzufangen.

Literatur

Ausfelder, F. et al. (2017), Sektorkopplung – Untersuchungen und Überlegungen zur Entwicklung eines integrierten Energiesystems, Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft (ESYS), München.

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

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024), Energiewende direkt, Newsletter, Ausgabe 05/2024.

Bundesnetzagentur (2020), Monitoring des Stromnetzausbau, Erstes Quartal 2020, Bonn, Juni 2020.

Bundesnetzagentur (2023), Bericht zum Zustand und Ausbau der Verteilernetze 2022, Bonn, Juli 2023.

Bundesnetzagentur (2024a), Netzausbau Strom – Bedarfsermittlung 2023-2037/2045, Bestätigung des Netzentwicklungsplan Strom für die Zieljahre 2037/2045, Bonn, März 2024.

Bundesnetzagentur (2024b), Monitoring des Stromnetzausbau, Erstes Quartal 2024, Bonn, Juni 2024.

Bundesnetzagentur/Bundeskartellamt (2023), Monitoringbericht 2023, Monitoringbericht gemäß §63 Abs. 3 i. V. m. § 35 EnWG und § 48 Abs. 3 i. V. m. § 53 Abs. 3 GWB, Bonn, November 2023.

Bundesverband Erneuerbare Energie (2021), Kurzanalyse der Langfristzenarien des BMWi, Berlin August 2021.

Emblemsvåg, J. (2024), What if Germany had invested in nuclear power? A comparison between the German energy policy the last 20 years and an alternative policy of investing in nuclear power, International Journal of Sustainable Energy, Vol. 43 (1), S. 1–21.

ENTSO-E (2023), TYNDP 2022 - System Needs Study - Opportunities for a more efficient European power system in 2030 and 2040. Final Version, Stand: Mai 2023. Abgerufen am 28.03.2024 von <https://leepublicdown-loads.blob.core.windows.net/public-cdn-container/tyndp-documents/TYNDP2022/public/system-needs-report.pdf>.

Europäische Kommission (2021), 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“), Amtsblatt der Europäischen Union, L 243, Brüssel.

Europäische Kommission (2023), Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union – 2023 edition, Final report, Brüssel, Juli 2023.

Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring (2024), Monitoringbericht 2024, Berlin.

FDP – Freie Demokratische Partei (1971), Freiburger Thesen der F.D.P. zur Gesellschaftspolitik, FDP-Bundesgeschäftsstelle, Bonn.

Frondel, M. und J. Quitzau (2023), Ökologischer Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft: Kosten und Nutzen, Joh. Berenberg, Gossler & Co. KG, Hamburg.

Grimm, V., Oechsle, L. und G. Zöttl (2024), Stromgestaltungskosten von Erneuerbaren sind kein guter Indikator für zukünftige Stromkosten, Wirtschaftsdienst, Vol. 104 (6), S. 387-394.

Haucap, J. et al. (2016), Kosten der Energiewende – Untersuchung der Energiewendekosten im Bereich der Stromerzeugung in den Jahren 2000 bis 2025 in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Düsseldorf und Berlin.

Herrmann, U. (2022), Das Ende des Kapitalismus: Warum Wachstum und Klimaschutz nicht vereinbar sind – und wie wir in Zukunft leben werden, Kiepenheuer & Witsch, Köln.

Hüttl, R. und U. Schneider (2024), Transformation der deutschen Energieversorgung, Senat der Wirtschaft Deutschland e.V., Bonn.

Internationale Energieagentur (2023), World Energy Outlook 2023, Paris.

Krause, F., Bossel, H. und K.-F. Müller-Reißmann (1980), Energiewende – Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran, Frankfurt am Main: S. Fischer.

König, J. (2019), CO₂-Preis und Klimaschutz, Auf den Punkt Nr. 2, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

König, J. (2021), EU-Taxonomie: Nachhaltigkeit oder grüner Schein?, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2014), Neustart in der Energiepolitik jetzt!, Kronberger Kreis-Studie Nr. 58, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

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

Kronberger Kreis (2022), Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? Kronberger Kreis-Studie Nr. 69, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2023), Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte, Kronberger Kreis-Studie Nr. 71, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Laaser C.-F. und A. Rosenschon (2024), Der Kieler Bundesausgabenmonitor 2024: Eine empirische Strukturanalyse des Bundeshaushalts, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 47, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Laaser C.-F., A. Rosenschon und K. Schrader (2024), Kieler Subventionsbericht 2024, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik (forthcoming), Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Lovins, A. B. (1977), Soft energy paths: towards a durable peace. Harmondsworth, United Kingdom: Penguin Books.

Lovins, A. B. (1976), Energy Strategy: The Road not Taken?, Foreign Affairs, Oktober 1976.

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. und W. W. Behrens III (1972), The Limits to Growth – A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind, A Potomac Associates Book, Universe Books, New York.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024), Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024: Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach, Kiel, September 2024.

Rosenschon, A. (2024), Subventionen in Deutschland, Wirtschaftliche Freiheit – Das ordnungspolitische Journal, 30. September 2024.

Sitarz, J., Pahle, M., Osorio, S., Luderer, G. und R. Pietzcker (2024), EU carbon prices signal high policy credibility and farsighted actors, Nature Energy, Vol. 9 (6), S. 691-702.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten, Wiesbaden.

Übertragungsnetzbetreiber (2024), Szenariorahmen zum Netzentwicklungsplan Strom 2037/2045, Version 2025, Entwurf der ÜNB, Juni 2024.

Weimann, J. (2017), Der EU-Emissionshandel: Besser als sein Ruf, ifo Schnelldienst, Vol. 70 (14), S. 24–27.



Autoreninformation

Dr. Jörg König

ist Leiter der Bereiche Europa, Energie, Wettbewerb, Wachstum und Entwicklung der Stiftung Marktwirtschaft und koordiniert die Arbeiten des Kronberger Kreises.



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar

Abstieg?

Deutschland
verliert an Boden

Auf den Punkt Nr. 04

September 2024

Michael Eilfort / Tim Meyer



Standort Deutschland: Erodierende Wettbewerbsfähigkeit und akute Wachstumsschwäche

Angesichts einer schwachen konjunkturellen Entwicklung hat die Debatte darüber, wie Deutschland ökonomisch aufgestellt ist und welche wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen daraus zu ziehen sind, zuletzt spürbar an Bedeutung gewonnen und den Fokus auch auf strukturelle Mängel gelenkt. Ein Blick auf die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zeichnet ein insgesamt ernüchterndes Bild. Deutschland befindet sich bereits seit Ausbruch der Corona-Pandemie in einer Phase chronischer Wachstumsschwäche. Das politische Narrativ, diese Schwäche sei temporär und der Corona-Pandemie sowie dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine geschuldet, hat sich als irreführend herausgestellt. Die wirtschaftliche Erholung fällt hierzulande weitaus schwächer aus als in anderen Industrienationen und den Ländern der Europäischen Union (EU), die mit denselben globalen Krisen und Herausforderungen konfrontiert waren und sind.

2023 belegte Deutschland innerhalb der Gruppe führender Industrienationen (G7) den letzten Platz und hatte ein unrühmliches Alleinstellungsmerkmal: Es rutschte als einziges Land in die Rezession. Auch in Europa rangiert Deutschland weit abgeschlagen und schrammt 2024 vielleicht nur knapp an einem zweiten Rezessionsjahr in Folge vorbei. Während Deutschland noch vor einem Jahrzehnt als Wachstumsmotor und wirtschaftlicher Stabilitätsanker der EU galt, ist die Bezeichnung „Kranker Mann Europas“ nun weitaus zutreffender und weckt, trotz geringerer Arbeitslosigkeit, Erinnerungen an die frühen

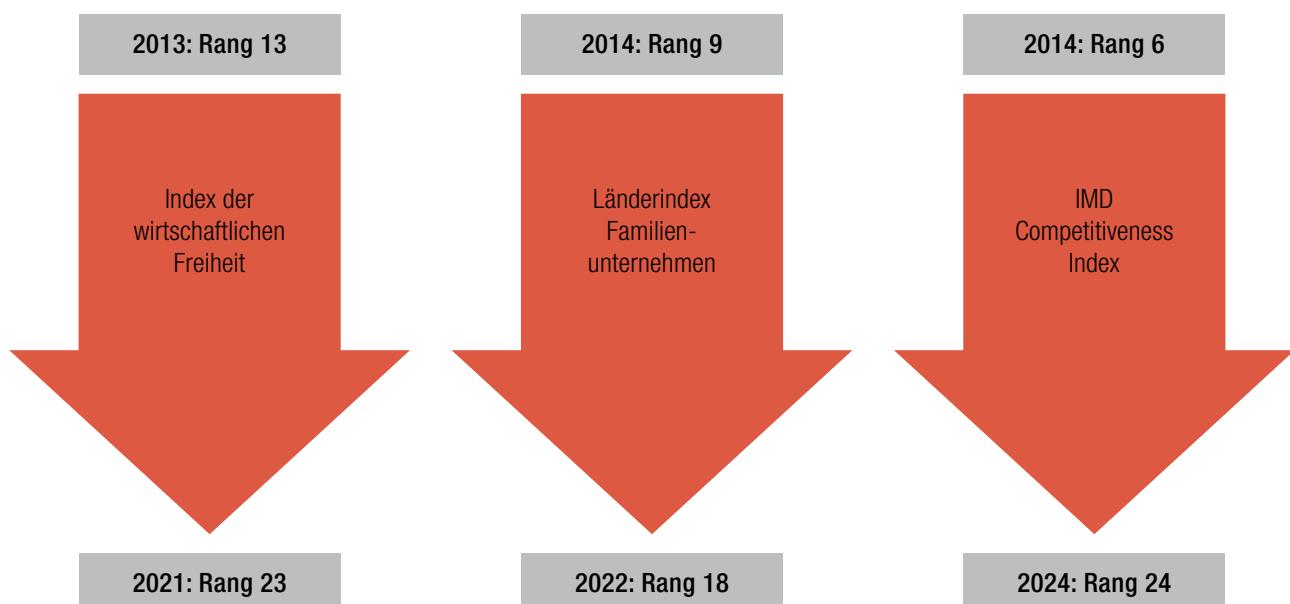
2000er Jahre, als es eine vergleichbare Gemengelage aus Reformstau und Wachstumsschwäche gab.

Die wirtschaftliche Schwäche spiegelt sich aber nicht nur in den aktuellen BIP-Zahlen wider, sondern manifestiert sich darüber hinaus in einschlägigen Rankings. Sie alle vermitteln eine unmissverständliche Botschaft: Der Wirtschaftsstandort Deutschland fällt im internationalen Vergleich kontinuierlich zurück und verliert dabei an Wettbewerbsfähigkeit und Strahlkraft. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass diese Schwäche immer mehr Bereiche und gesamtwirtschaftliche Indikatoren betrifft. So hat sich beispielsweise der Nettoabfluss von Direktinvestitionen zuletzt spürbar verstärkt. Ein klares Indiz dafür, dass der hiesige Wirtschaftsstandort aus unternehmerischer Sicht im internationalen Vergleich an Attraktivität eingebüßt hat. Ausländische Investoren werden abgeschreckt und heimische Unternehmen verlagern ihre Investitionen in andere Regionen und Länder, in denen sie attraktivere Rahmenbedingungen finden. Infolgedessen bleiben hierzulande Investitionen aus, die wiederum Voraussetzung für den Wohlstand, das Wachstum und die Arbeitsplätze von morgen sind. Die Sorgen vor einer (schleichenden) Deindustrialisierung und einem langfristigen Wertschöpfungsverlust sind deshalb keine Schwarzmalerei, sondern ein erschreckend reales Szenario. Die wachsende Zahl an Unternehmensschließungen und Insolvenzen, von denen zunehmend die industrielle Basis der deutschen Volkswirtschaft betroffen ist, ist ein weiteres Warnsignal.

Deutschland stürzt ab

Signifikant verschlechterte Position im internationalen Standortwettbewerb

Quelle: Fraser Institute (2022), Stiftung Familienunternehmen (2023), International Institute for Management Development (2024).



Auch das exportorientierte Geschäftsmodell, das lange ein Garant für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes war, gerät aufgrund der verschlechterten Wettbewerbsfähigkeit und eines auflammenden Protektionismus unter Druck. Hinzu kommt eine seit geraumer Zeit abnehmende Dynamik bei Unternehmensgründungen und eine vergleichsweise schwache Innovationskraft in digitalen Technologiefeldern wie beispielsweise im Bereich Künstlicher Intelligenz (KI). Allesamt Entwicklungen, die insbesondere mit Blick auf ungenutzte und infolge des demografischen Wandels ohnehin abnehmende Wachstumspotentiale äußerst bedenklich sind. Schließlich erfordert der demografische Wandel nicht weniger, sondern mehr Innovationskraft und technologischen Fortschritt. Die angestrebte Dekarbonisierung und die damit einhergehenden Veränderungen lassen sich ebenfalls nur mit einer wettbewerbs- und leistungsfähigen Volkswirtschaft bewältigen, die sich auf einem stabilen Wachstumspfad befindet.

Die Ursachen für die wirtschaftliche Schwäche Deutschlands sind vielschichtig und eine giftige Mischung – zum Teil persistenter – struktureller Faktoren, die schon lange vor Ausbruch der Corona-Pandemie oder des Krieges in der Ukraine existierten. Neben einer hohen Steuer- und Abgabenlast sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitnehmer erweisen sich vor allem die überbordende Bürokratie sowie überdurchschnittliche Energiekosten und eine marode Infrastruktur, die in vielen Bereichen selbst alltäglichen Anforderungen nicht

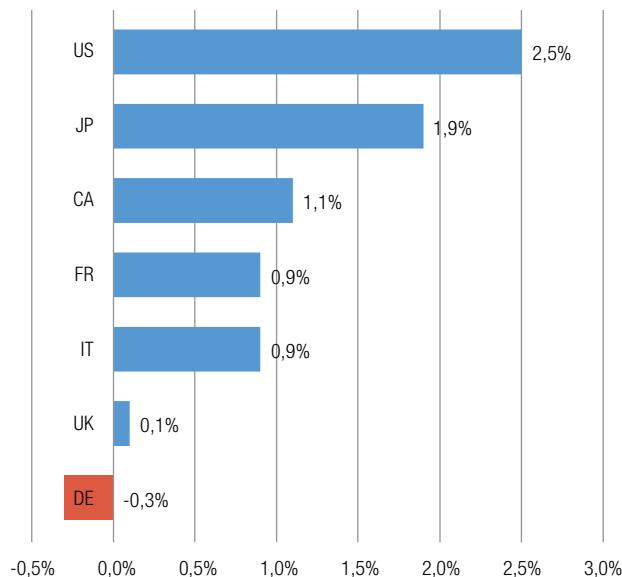
mehr gerecht wird, als schwerwiegende Standortnachteile. Diese Standortnachteile unterstreichen die Notwendigkeit einer anderen wirtschaftspolitischen Prioritätssetzung. Anstatt lediglich die Symptome mit Geld zu überdecken, braucht es mehr Reformbereitschaft und politischen Mut für grundlegende Veränderungen. Doch nach wie vor wird auf die falschen Rezepte gesetzt: Eine interventionistische und dirigistische Wirtschaftspolitik, die vor allem mit einer sich immer schneller drehenden Subventionsspirale für politisch vorselektierte Prestigeprojekte wie Chip- und Halbleiterfabriken einhergeht und dabei den Grundsatz der Technologieoffenheit in Frage stellt, ist ein teurer und wenig erfolgversprechender Weg. Vielmehr braucht es zur Überwindung der Wachstumsschwäche und der vorherrschenden Strukturprobleme eine weitsichtigere und stärker angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, die das Ziel verfolgt, die Rahmenbedingungen für unternehmerische Aktivitäten insgesamt zu verbessern. Zu lange gab es in Deutschland keine in die Zukunft gerichteten Strukturreformen mehr, die Wachstumspotentiale entfesselt oder für mehr wirtschaftliche Freiheit gesorgt haben.

Die aktuelle Wachstumsschwäche und die erodierende Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sollten Warnung und Aufruf zugleich sein, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen und dringend benötigte Reformschritte einzuleiten. Ein „Weiter so“ käme hingegen einer politischen Realitätsverweigerung gleich.

Schlusslicht unter den führenden Wirtschaftsnationen

Wachstumsraten des BIP 2023
(in Prozent gegenüber dem Vorjahr)

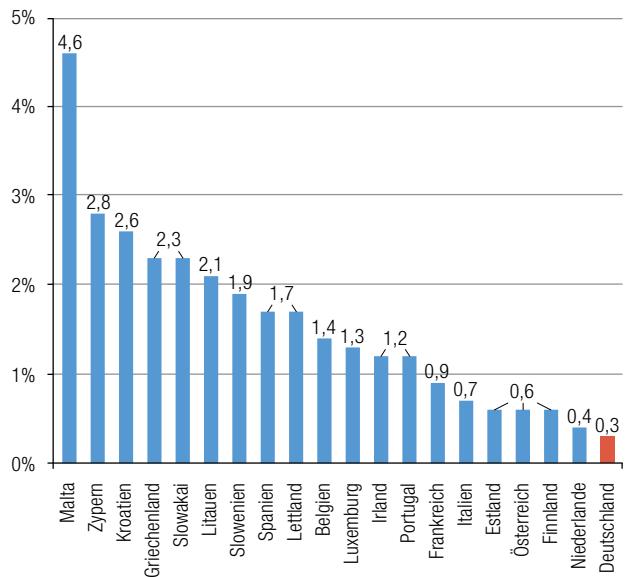
Quelle: IWF Economic Outlook, April 2024.



Auch in Europa trägt Deutschland die rote Laterne

Prognose der BIP-Wachstumsraten 2024
(in Prozent gegenüber dem Vorjahr)

Quelle: Europäische Kommission, Winter 2024 Economic Forecast.



SOZIALE marktwirtschaft: Auf dem Weg zum leistungslosen Grundeinkommen?

Der soziale Frieden ist ein hohes Gut und begründet ebenso wie mancher gesellschaftliche Wandel soziale Leistungen, die im Laufe der Jahre ausgebaut wurden. Die Steuerprogression als maßgeblicher Hebel von Umverteilung – die 10 Prozent Bestverdienenden tragen 55 Prozent des Einkommensteueraufkommens, überdies auch 20 Prozent des Mehrwertsteuerertrags – ist und bleibt bei allem Korrekturbedarf richtig.

Nicht richtig und auch nicht durchzuhalten ist indes der unaufhaltsame Anstieg des Anteils der Soziallasten an den öffentlichen Ausgaben, insbesondere am Bundeshaushalt. Erst kam die Wiedervereinigung und die politisch noch nachvollziehbare Auszahlung z.B. von Renten, denen zuvor keine Einzahlungen gegenüberstanden. Dann folgten in den konjunkturell guten 2010er Jahren strukturelle Festlegungen auf neue Lasten, die heute für eine Versteinerung der öffentlichen Haushalte sorgen. Regelmäßig lag der Anteil der Sozialausgaben am Bundeshaushalt über 50 Prozent und wird diese Schwelle bald wieder überschreiten, unter anderem wegen des seit 2020 über 100 Milliarden Euro umfassenden, weiter wachsenden Zuschusses in die Rentenversicherung und der verbreiteten Neigung, auch andere beitragsfinanzierte Sozialversicherungen zusätzlich aus Steuermitteln zu subventionieren, um Reformen vermeiden zu können. Ohne echte Not – von Wahlkampfbedürfnissen abgesehen – haben vor allem Große Koalitionen die Sozialausgaben absolut wie relativ ausgebaut und Fehlanreize verstärkt: Zu oft rechnet sich Nicht-Leistung eher als sich Leistung lohnt.

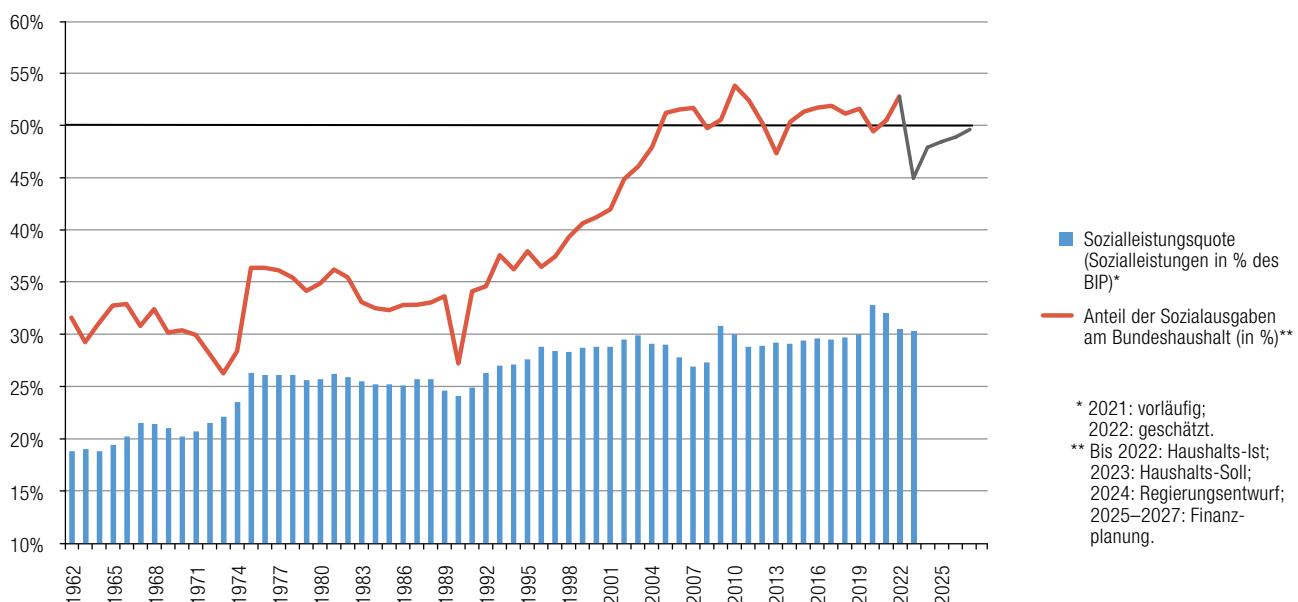
Mit dem „Bürgergeld“ hat die Ampel-Regierung diese Entwicklung auf eine gewisse Spitze getrieben: Fokussierung auf das „Fördern“ sowie dessen rein karitatives Verständnis als Geld verteilende Ruhigstellung. Danach hat die in der Sache verständliche Ausweitung des Bezugs auf ukrainische Kriegsflüchtlinge ebenso wenig geholfen wie maßlose Forderungen nach massiven Erhöhungen des „Bürgergelds“ trotz des mit Inflation begründeten großen Sprungs zum Jahresbeginn 2024 und der nicht nur dadurch drastisch größeren Haushaltsbelastung: Das „Bürgergeld“ sendet verheerende Signale und ermutigt eher zu Rückzug als zu Engagement.

Wo sind eigentlich Leistungsbereitschaft, Aufstiegswohl und Fortschrittsglaube geblieben? Die Balance in der Sozialen Marktwirtschaft stimmt nicht mehr. Das Adjektiv ist ein Stück weit zum Hauptwort geworden, das Hauptwort wird zu oft klein geschrieben. Und ein Staat, der als Rahmengeber und Schiedsrichter stark sein sollte, vernachlässigt seine dienende Kernaufgabe, scheint sich als Selbstzweck zu sehen und als detailfixierter Planer und Gesellschaftsingenieur zu verstehen. Was zur Marktwirtschaft gehört, z.B. Wettbewerb, Freiheit und Eigenverantwortung, wird zu oft reflexartig abgelehnt oder allenfalls als lästiges Beiwerk hingenommen. Gerade Wettbewerb, der erst zu neuen Ideen, Innovationen, Wachstum, Effizienz und Effektivität führt, vor allem immer neue Chancen eröffnet und etablierte Strukturen infrage stellt, wird weniger als Gelegenheit denn als Bedrohung wahrgenommen. Dabei

Je mehr Sozialleistungen fließen, desto mehr „Gerechtigkeitslücken“ werden beklagt – Das Budget des Gefälligkeitsstaats versteinert

Sozialleistungsquote (Sozialleistungen in Prozent des BIP) und Anteil der Sozialausgaben am Bundeshaushalt (in Prozent).

Quelle: BMAS (2023), Sozialbudget 2022; BMF (2023), Finanzbericht 2024.



könnte mehr Wettbewerb auch in den Sozialversicherungen, z.B. für die Gesundheit, Positives bewirken. Oder soll es dabei bleiben, dass das deutsche Gesundheitswesen das teuerste, aber nicht das beste System in der EU ist? Dass die Eigendynamik wachsender Sozialbeiträge kaum mehr beherrschbar scheint und 2025 die 44-Prozent-Schwelle bei den Lohnzusatzkosten überschritten wird, obwohl schon die langjährige Maximalmarke von 40 Prozent den Standort Deutschland besonders teuer machte?

Öffentliche Debatten werden zu häufig von einer lautstarken Sozial-Branche dominiert. Zu ihr zählen einige der größten privatrechtlichen Arbeitgeber des Landes (z.B. die Caritas mit fast 700.000 Mitarbeitern), deren Engagierte viel Gutes leisten, deren Apparate aber immer neue Betätigungsfelder und „Bedarfe“ ersinnen und sich mit den „Armutsberichten“ ein Perpetuum mobile geschaffen haben: Da mögen die Löhne breitflächig und über Jahre klettern – aufgrund des dadurch ebenfalls steigenden Medianeinkommens finden sich in jedem Fall weiter „Bedürftige“ (darunter Studierende), die über unter 60 Prozent dieses mittleren Einkommens verfügen und schnell pauschal als „arm“ deklariert werden. Die Klage über „soziale Kälte“ in unserem so schrecklichen Land greifen viele nur allzu gerne auf – und machen sich dabei ebenso unglücklich wie Regierungsparteien, die den von ihnen selbst ins Uferlose gesteigerten Ansprüchen nicht mehr hinterherkommen. Viele Wahlergebnisse der letzten Jahre waren ein Indiz dafür, dass

ängstlich-ergebene Klientelpolitik des „Weiter so“ statt klarem Regierungshandeln kaum zu Applaus dankbarer Bürger führt. Die Folge sind vielmehr neue Forderungen und das Beklagen weiterer „Gerechtigkeitslücken“.

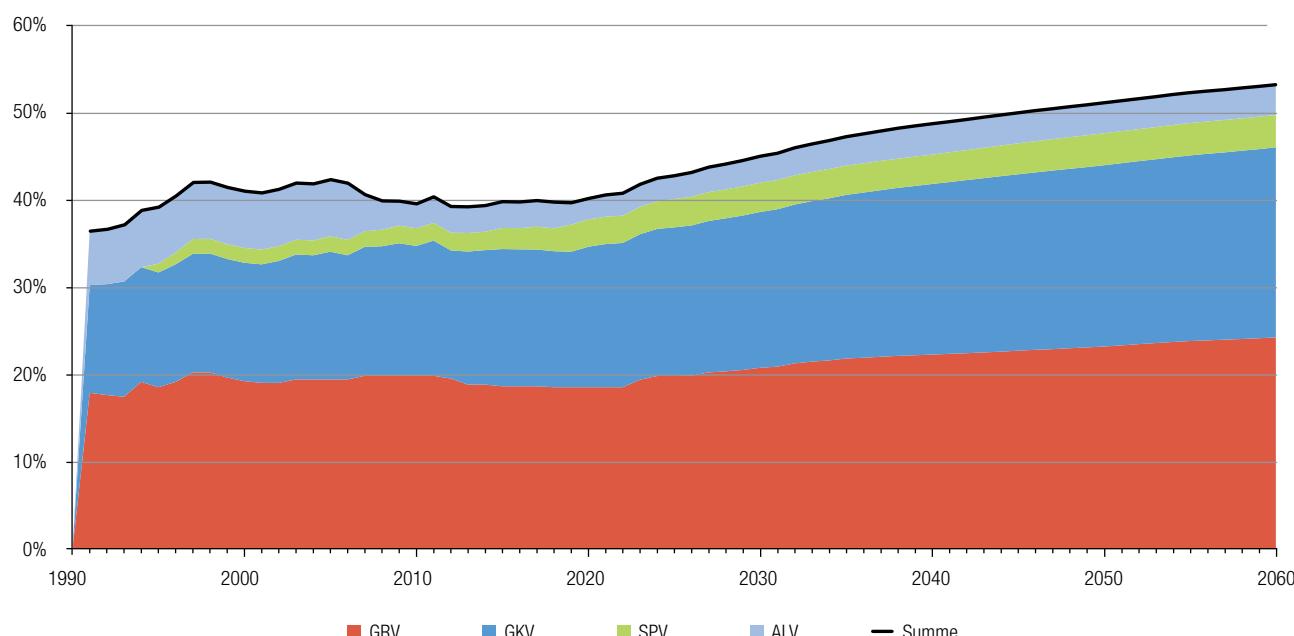
Es deutet sich an vielen Stellen, übrigens auch in der Glücksforschung, an, dass mehr umfassende Fürsorge statt Vorsorge, mehr Ruhigstellung statt Aktivierung, mehr flächendeckende und zentral geregelte staatliche Absicherung statt subsidiärer Solidarität, mehr „unbürokratische“ automatische Beglückung statt Not hilfe im geprüften Einzelfall die Menschen nicht zufriedener macht. Über lange Jahre wurden Wohlstand und Sozialstaat immer selbstverständlicher, die Wachstumsraten in der Wirtschaft kleiner und bei den Sozialausgaben größer. 2023 stiegen die Sozialhilfeausgaben aller Träger um 18 Prozent, seit Umstellung auf das Bürgergeld Anfang 2023 nahmen die Kosten um 17,5 Prozent zu. Das kann so nicht weitergehen und wird auch durch die Demografie auf den Prüfstand gestellt.

Wir werden uns wieder mehr um das Erwirtschaften kümmern müssen und brauchen ein Sozialstaatsmoratorium – vor mehr Leistungen muss erst mehr Leistung stehen. Menschen in Not müssen auf Hilfe zählen können, aber grundsätzlich erst einmal als zu Eigenverantwortung befähigte Bürger ernst genommen und nicht vornehmlich als Bedürftige gesehen werden. Es gibt kein Grundeinkommen für Staaten und andere sind hungriger, schneller, jünger und zukunftsgewandter.

Sozialversicherungsbeiträge (1991-2060): Kaum mehr beherrschbare Eigendynamik

in Prozent der beitragspflichtigen Bruttoentgelte

Quelle: Werdung, Läpple (2022), FiFo-Berichte Nr. 31, Juni 2022.



Öffentliche Haushalte: Verdeckte Rekordschulden und ungedeckte Wechsel

Bei der Verschuldung neigt Deutschland zur Selbsttäuschung: Man hält sich insbesondere im europäischen Vergleich für solide. Tatsächlich belaufen sich die offiziellen Staatsschulden im Sommer 2024 auf 2,62 Billionen Euro und liegen so mit 63,6 Prozent des BIP nur knapp über der Maastricht-Vorgabe. Leider ist das bestenfalls nur die halbe Wahrheit, weil ein alles andere als ehrbarer Staat genau das nicht unternimmt, was er selbst z.B. bei Unternehmen prüft und unter Strafandrohung durchsetzt: die Bildung von Rückstellungen für zugesagte Leistungen. Verbindlichkeiten, die aus rechtssicher versprochenen Beamtenpensionen oder aus nach Gesetzeslage erfolgenden Leistungen der Sozialversicherungen resultieren – so genannte implizite oder versteckte Staatsschulden – belaufen sich auf 12,8 Billionen Euro. Die ehrlich gerechnete Gesamtschuld von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen beträgt erdrückende 15,4 Billionen Euro. Im europäischen Schuldenranking verliert Deutschland deutlich, wenn man diese versteckten Schulden mitberücksichtigt.

Seit Erhebung dieser Daten durch die Stiftung Marktwirtschaft war der Anteil der versteckten Staatsschulden nie höher als 2022, 2023 und wohl auch 2024: Deutsche Staatsschulden sind wie ein Eisberg, den größten Teil sieht man nicht. Das ist politisch Handelnden, die immer nach frischem Geld rufen, keinesfalls Ausgaben überprüfen oder gar kürzen wollen, ganz recht. Dennoch waren in den letzten Jahren Fortschritte zu verzeichnen: Brüssel, der Bund und einige Länder (z.B. Hessen)

rechnen inzwischen ehrlicher, berücksichtigen dies aber nicht verbindlich in ihren Haushalten.

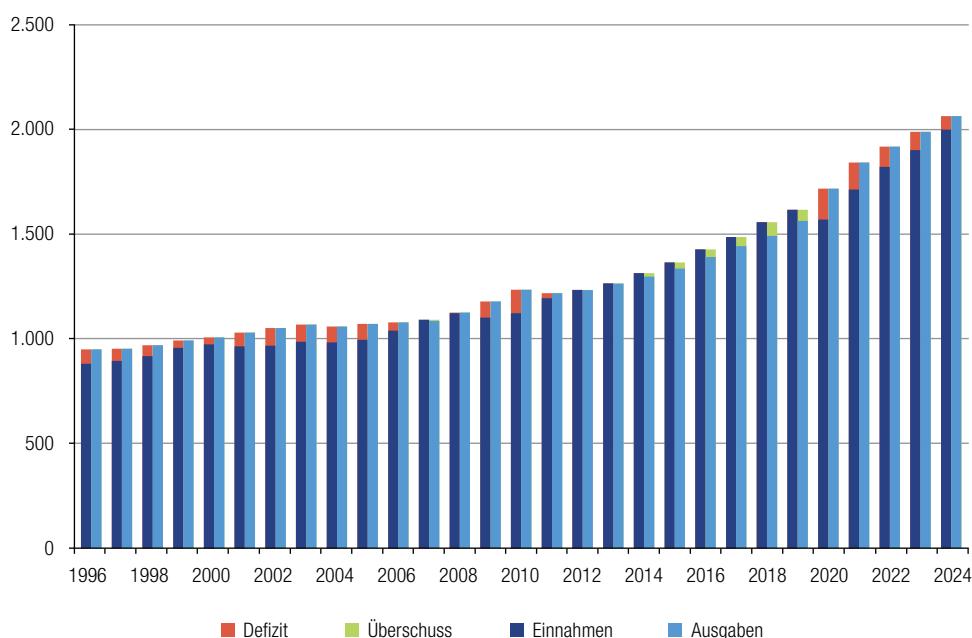
Nachdem auf Bundesebene in Deutschland von 1969 bis 2013 Jahr für Jahr das Trauerspiel „Immer neue Schulden“ gegeben wurde, kam ab 2014 für einige Zeit die „Schwarze Null“ auf die Bühne, ein erfrischendes Stück, aber auch eine Inszenierung mit Fragezeichen: Vor dem bzw. für das Publikum wurde Solidität gezeigt, hinter den Kulissen aber wuchsen in den dunklen Ecken staatlicher Haushaltsführung die Schattenhaushalte, Defizite und andere in die Zukunft verschobene Lasten, z.B. für Rentenpakete, sowie Leistungsausweitungen bei Gesundheit und Pflege. Spielräume, die in den 2010er Jahren durch Steuermehrreinnahmen und Niedrigzinsen entstanden, trugen zur Schwarzen Null bei, wurden aber zum größeren Teil nicht für Investitionen in Infrastruktur, Bildung, oder Schuldentilgung, sondern für neue konsumtive und verpflichtende Ausgaben „genutzt“. Genau das spricht dagegen, einen Dammbruch bei der Schuldenbremse zuzulassen, auch wenn dessen Befürworter immer besonders einleuchtende Ausgaben und Mehrbedarfe anführen, wie für Straßen, Schienen, Bildung oder die Ukraine.

Schuldenaufnahme ist auf Dauer kein „Free Lunch“, selbst wenn Staaten ihre Schulden typischerweise nie vollständig zurückzahlen. Die Möglichkeit des Staates, sich bei Zinsen unterhalb der Wachstumsrate „kostenlos“ zu verschulden bzw. zu refinanzieren, ist vorerst Vergangenheit. In jedem Fall

Deutsche Staatsfinanzen: Je mehr sie haben, desto mehr haben sie zu wenig

in Mrd. Euro, öffentlicher Gesamthaushalt. Werte für 2024: Prognosen.

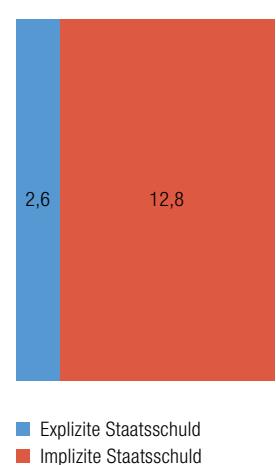
Quelle: SVR (2024).



Verhältnis expliziter zu impliziten Staatsschulden

in Billionen Euro

Quelle: Raffelhüschen et al. (2024), Ehrbarer Staat? Update 2024 der Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 177, Stiftung Marktwirtschaft.



schränkt derzeit die zusätzliche Verschuldung die fiskalischen Handlungsspielräume zukünftiger Generationen ein. Auch das Argument, nachfolgenden Generationen würden nicht nur die Schulden vererbt, sondern ebenso das äquivalente Vermögen in Form von Staatsanleihen, überzeugt – insbesondere in einer offenen Volkswirtschaft – nicht. Letztlich werden intransparente Verteilungskonflikte in die Zukunft verschoben, deren Austragung zu Wohlfahrtsverlusten führen dürfte. Generationengerechte Fiskalpolitik bedeutet, dass wir heute keine Leistungen in Anspruch nehmen, die wir selbst nicht zu bezahlen bereit sind. Entscheidend ist, wofür die erhöhte Finanzausstattung eingesetzt wird: Die klare Grenzziehung zwischen intergenerativ gewinnbringenden Investitionen und grenzenloser Rettungspolitik mit strukturkonservierenden Effekten und bequemer Konsumverlängerung ist schwierig, aber unabdingbar.

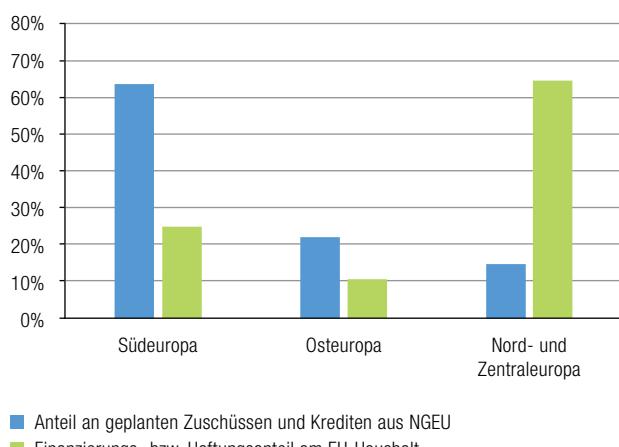
Weniger sich selbst betrogen als vielmehr die Bürger „hinter die Fichte geführt“ hat die EU-Kommission unter Beteiligung der Bundesregierung beim Transfertopf „Next Generation EU“ von über 750 Milliarden Euro Umfang, der als „Corona-Wiederaufbauprogramm“ politisch gegen den europäischen Norden durchgesetzt wurde. Für die Zuteilung der Kredite und zusätzlichen Zuschüsse vor allem an Italien und Spanien wurden aber zur Hälfte Strukturdaten der Jahre 2015 bis 2019 (vor Corona) zugrunde gelegt. Die Transferunion wurde durch die Hintertür eingerichtet, die systematische Missachtung der Maastricht-Regeln und anderer Zusagen bei Einrichtung der Währungs-

union geht weiter. Ebenso das Laissez-faire bei der mangelnden Umsetzung des sogenannten „Europäischen Semesters“, also von Reformempfehlungen der Europäischen Kommission an nationale Regierungen. Staaten und nationale Parlamente geben Geld aus, für das sie keine Verantwortung tragen, scheuen unbequeme Reformen und schielen nach neuen europäischen Töpfen. All dies sowie viele weitere europäische Fehlanreize und die wachsende Haftung für Gelder, deren Ausgabe und Sinn praktisch kaum oder ohne Konsequenzen überprüft wird, ist ein Mühlstein besonders um den Hals der noch stärksten Volkswirtschaft in der EU. Die Vorteile der europäischen Integration, des Binnenmarktes und auch des Euro haben einen zunehmenden Preis. Ohne Not, denn eine deutsche Misere hilft anderen Ländern nicht. Statt Wachstumsimpulsen, die Deutschland voranbringen könnten, kommen aus Europa jedoch vor allem Regulierung und Dirigismus. Für Europa ist bei alledem auch nichts gewonnen: Statt Konvergenz mehr Divergenz, statt Einheit in Vielfalt und Wettbewerb Nivellierung, statt Wachstum und Stärke Einheitlichkeit im Mittelmaß und Bedeutungsverlust im weltweiten Maßstab.

Solange das ökonomische Grundprinzip des Einklangs fiskalischer Haftung und Verantwortung nicht gewährleistet wird, solange europäische Regeln nicht verlässlich umgesetzt werden und nicht einmal die bestehenden EU-Schulden verbindlich gegenfinanziert sind, darf es keine zusätzliche Haftung für noch mehr europäische Schulden geben.

„Wiederaufbauprogramm“ Next Generation EU, Verteilung und implizite Haftung: Die Transferunion steht

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

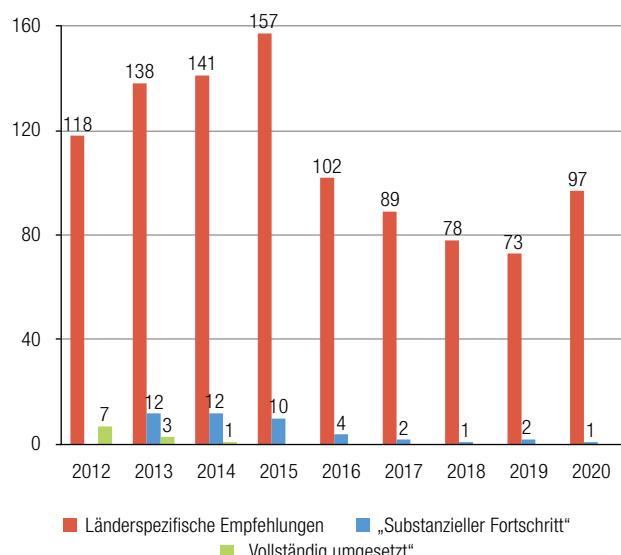


Südeuropa: Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, Malta, Zypern;
Osteuropa: Bulgarien, Kroatien, Tschechien, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien;
Nord- und Zentraleuropa: Deutschland, Frankreich, Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Schweden.

Mangelnde Umsetzung des Europäischen Semesters

Anzahl und Kategorisierung länderspezifischer Empfehlungen. Aufgrund veränderter Bewertungsprozesse infolge der Corona-Pandemie und einer verschlechterten Datenverfügbarkeit endet die Zeitreihe im Jahr 2020.

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.



Steuern: Stillstand in den Strukturen, Bewegung beim Abkassieren

Steuern ver gegenwärtigen den Staat. Sie sollen gerechte Solidarbeiträge zum Gemeinwesen sein, Grundlagen für Aufgaben staatlicher Daseinsvorsorge und zu äußerer und innerer sowie im Bedarfsfall sozialer Sicherheit legen, die allen zugutekommen. Steuern tragen ausgleichend zu sozialem Frieden bei und ermöglichen Zukunftsgestaltung in Bereichen, die den Einzelnen überfordern. Das Steuersystem muss auch in einer komplexen Lebensrealität so einfach, transparent und nachvollziehbar wie möglich, gerecht und international wettbewerbsfähig sein. Es muss Anreize für Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft setzen sowie Vertrauen und Rechtsicherheit schaffen, die wiederum Grundlage für Investitionen und Konsum sind.

Die Steuerrealität 2024 ist davon Lichtjahre entfernt und ein Grund für die Stagnation im Land. Die Besteuerung ist hochgradig intransparent, setzt falsche Anreize und verzerrt wirtschaftliche Entscheidungen. Zu Lasten von Verständlichkeit und Beständigkeit hat der Gesetzgeber über lange Jahre durch ein Übermaß des „Steuern mit Steuern“ und an Misstrauen für Ineffizienz, unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand und ein negatives Klima gesorgt, die zum Verlust an Wettbewerbsfähigkeit beigetragen haben. Die letzten richtungsweisenden Veränderungen wenigstens bei den Steuersätzen liegen bei der Einkommensteuer fast 25 Jahre, bei der Unternehmensbesteuerung über 15 Jahre zurück. In Deutschland ist die Steuerbelastung in mehrfacher Hinsicht zu hoch.

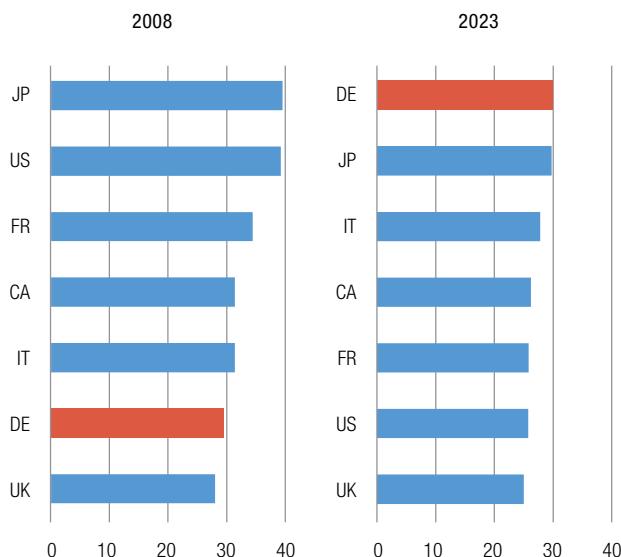
Das Steuer“system“ schafft eher Vorteile für einige als Gerechtigkeit für alle. Es sorgt zwar – noch – für ein hohes Aufkommen, belastet aber dabei in der Einkommensteuer Leistungsträger in der Mitte der Gesellschaft über Gebühr und schwächt bei der Unternehmensbesteuerung Wirtschaftende insbesondere im internationalen Vergleich. Es besteuert nicht nur Substanz, es verzehrt sie. Die fehlende soziale Symmetrie der Besteuerung, die erdrückende Belastung von Unternehmen durch Steuern und damit verbundene Bürokratie, Intransparenz und Fehlreize auch für staatliche Ebenen untergraben die Akzeptanz der Besteuerung und damit Leistungsbereitschaft und Loyalität. Die Steuerverwaltung selbst wird überfordert. Sie kann weder mit ständig neuen gesetzlichen Anforderungen Schritt halten noch die Gleichmäßigkeit der Besteuerung garantieren und steht zudem personell vor schwierigen Jahren. Deutschland braucht bei den Steuern vor allem strukturelle Verbesserungen – und Signale des Zutrauens.

Umfassendere, vor einigen Jahren breit diskutierte Reformkonzepte wurden – trotz postulierter Umsetzung in kleineren Schritten und ungeachtet konkreter Berechnungen ihrer Machbarkeit z.B. im Fall der „Kommission Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft – als zu ambitioniert abgetan. Seit 2008 gilt „keine Steuerhöhung“ als Minimalkonsens zögerlicher Regierungen, wurde aber nur formal bei den Steuersätzen beachtet, wie der Anstieg der Steuerquote zeigt. Steuermehr-einnahmen über viele Jahre hinweg waren weniger Folge wirt-

Vergleich der tariflichen Gewinnsteuersätze: Deutschland schreckt zunehmend ab

Besteuerung des Gewinns von Kapitalgesellschaften in Prozent (inkl. Körperschaftsteuern, Gewerbeertragsteuern und vergleichbare andere Steuern des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften).

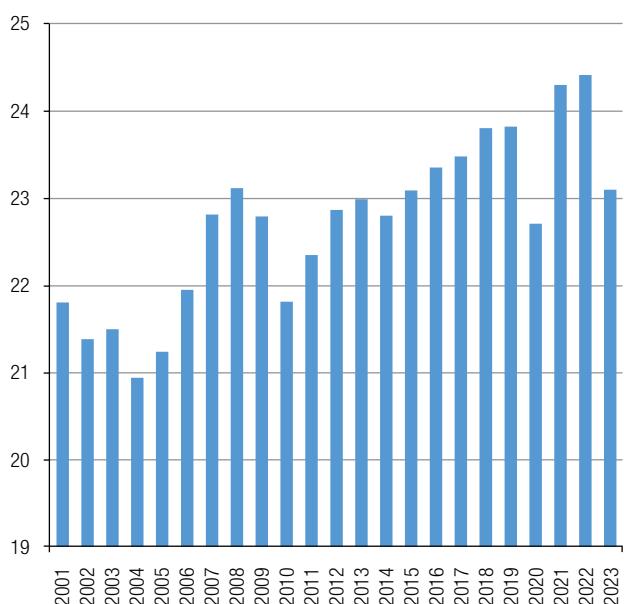
Quelle: OECD.



Entwicklung der Steuerquote: Nur formal „keine Steuererhöhungen“

in Prozent des BIP

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024).



schaftlichen Wachstums als verdeckter Steuererhöhungen: Bei den Bürgern die lange nicht korrigierte „kalte Progression“, bei Unternehmen verschärzte Betriebsprüfungen und ungünstigere Interpretationen von bestehenden Regelungen. So wurden z.B. wissenschaftliche Studien von „Publikationen“ (7 Prozent Mehrwertsteuer) zu „Gutachtertätigkeit“ (19 Prozent für den Staat) fiskalisch lukrativ über Nacht umdeklariert, ganz ohne Gesetzesänderung.

Heute erreichen schon Facharbeiter den Spaltensteuersatz und in der Mittelschicht lohnt sich in einem Korridor von 3.000 bis 5.000 Euro Monatseinkommen brutto Mehrarbeit oder Aufstieg kaum, weil Steuerprogression und die sogenannte „Transferentzugsrate“ für Enttäuschung beim Netto sorgen. Wer mehr verdienen könnte, aber eine oder mehrere der über 170 durch Steuern und Abgaben finanzierten Sozialleistungen so gekürzt sieht, dass sich unter dem Strich kaum etwas ändert, handelt ökonomisch nicht ganz dumm, wenn er auf mehr Engagement verzichtet. Die Folge ist nicht nur ein Fachkräftefrust, sondern fehlende Arbeitsbereitschaft bei Ungelernten.

Auch die Bürokratielawine für die Unternehmen rollt weiter. Das Muster ist seit 15 Jahren unverändert: Regierungen reden vom Bürokratieabbau, pflegen aber hingebungsvoll trotz des Trends zu internationaler Harmonisierung nationale Sonderwege oder erweitern sie sogar, erfinden neue Anzeigepflichten und Detailregelungen. Dies macht das Wirtschaften und die Fokussierung

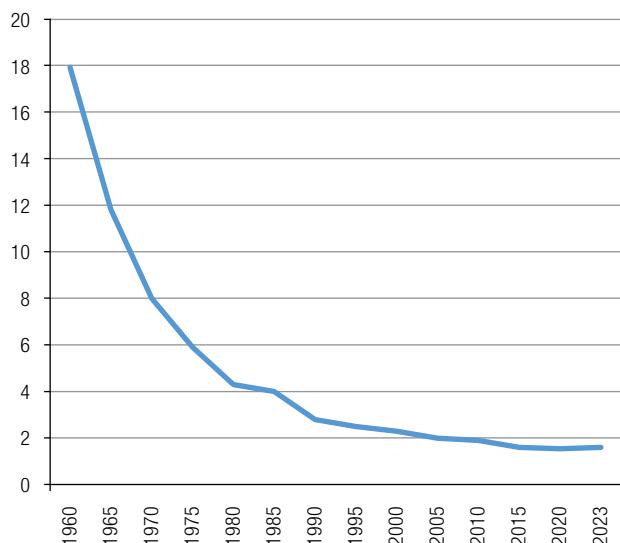
auf neue Ideen, Produkte und Erfolg schwerer. Nötig wäre, für mehr deutsche Wettbewerbsfähigkeit und bessere Rahmenbedingungen für alle Unternehmen zu sorgen. Stattdessen gibt es – wie zuletzt beim „Wachstumschancengesetz“ oder danach der „Wachstumsinitiative“, wie in früheren Jahren z. B. für die Hotels (7 Prozent Mehrwertsteuer auf die Übernachtung) – Bonbons für einige wenige, die der Staat für besonders transformativ, divers, nachhaltig, kompensationsbedürftig, „gut“ oder sonst etwas erachtet. In der Sozialen Marktwirtschaft, in der Eigentum und Verantwortung, Risiko und Haftung zusammengehören, erzielen gute Unternehmen Rendite, zahlen Steuern auf den Gewinn, reinvestieren, schaffen und sichern Arbeitsplätze. Damit lässt sich für die Sicherung unseres Wohlstands Nachhaltiges erreichen. Subventionsrenditen a la „Doppelwumms“ oder Steuervergünstigungen bei guter Lobbyarbeit, neuerdings erwartete moralische Renditen (Corporate Social Responsibility) oder „Sustainability bonds“ und womöglich zu allem Überfluss auch noch Umwandlungsrenditen für „gute“ Unternehmen „mit gebundenem Vermögen“ helfen Deutschland dagegen nicht.

Die Steuerpolitik steht für den Stillstand des Landes und ist ein zentraler Grund für ausbleibendes Wachstum: Für viele Unternehmen lohnen sich Produktion und Investitionen nicht mehr – und für viele Bürger rechnet sich Leistung nicht. Nur durch neue Ermutigung zu Investitionen und Anstrengungen kann der Staat weiter auf hohe Einnahmen bauen.

Der Spaltensteuersatz setzt immer früher ein

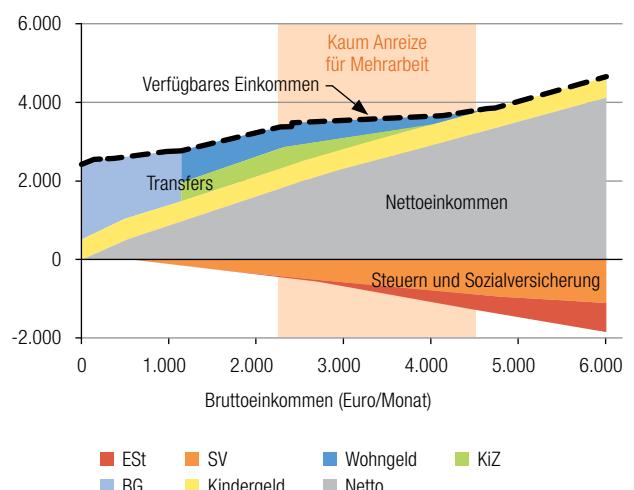
Entwicklung der Relation von Durchschnittseinkommen und Einsetzen des jeweiligen Spaltensteuersatzes im Zeitverlauf. Erläuterung: Im Jahr 1960 griff der Spaltensteuersatz beim 18-Fachen des Durchschnittseinkommens, im Jahr 2023 beim 1,6-Fachen.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (2017), Bundesministerium der Finanzen (2023), eigene Berechnungen.



Fehlende Anreize für Mehrarbeit: Demotivierendes Verhältnis Brutto-Netto

Quelle: Blömer/Peichl (2023), ifo-Mikrosimulationsmodell.



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts (Ehepaar, 2 Kinder, Alleinverdiener) nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (EST), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergeld, Kinderzuschlag (KiZ), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Monat.

Demografie: Das Land sieht immer älter aus

Die gute Nachricht zuerst: Nie ging es in Deutschland einer Rentnergeneration insgesamt so gut wie 2024, noch nie durften so viele so gesund so alt werden. Die schlechte Botschaft ist seit über 50 Jahren bekannt: Mit dem „Pillenknick“, in dessen Folge die Geburtenraten kontinuierlich zurückgingen, konnte man wissen, dass spätestens mit dem Ruhestandsbeginn der Baby-Boomer die Rentenrechnung nicht mehr aufgehen würde. Kaum ein anderes Land weltweit altert in den 2020er Jahren dramatischer als Deutschland, nirgendwo stehen mehr Berufsaussteigern weniger Berufseinstieger gegenüber.

Trotzdem gab es nur wenige vorausschauende Schritte, um die Rente zu stabilisieren und Generationengerechtigkeit anzustreben: Helmut Kohl führte 1996 den „demografischen Faktor“ ein, Gerhard Schröder erneuerte ihn nach einem Umweg 2001 und „riesterte“, mit Franz Müntefering kam 2007 die Rente mit 67. Sein Stichwort „Volksschule Sauerland“ stand für die Einsicht, dass immer weniger Jüngere im Umlagesystem kaum in der Lage sein würden, immer mehr Rentner zu tragen.

Diese Bemühungen sowie fiskalische, ökonomische und demografische Vernunft wurden nach 2008 jedoch schrittweise konterkariert. Seit 2006 wies die Stiftung Marktwirtschaft auf die drohende zunehmende Generationenungerechtigkeit und eine absehbare und inzwischen eingetretene Wählermehrheit der über 55-Jährigen hin. Die Wahlbeteiligung steigt mit dem Alter und die eifrigsten Wähler sind die 60-70-Jährigen. Dazu

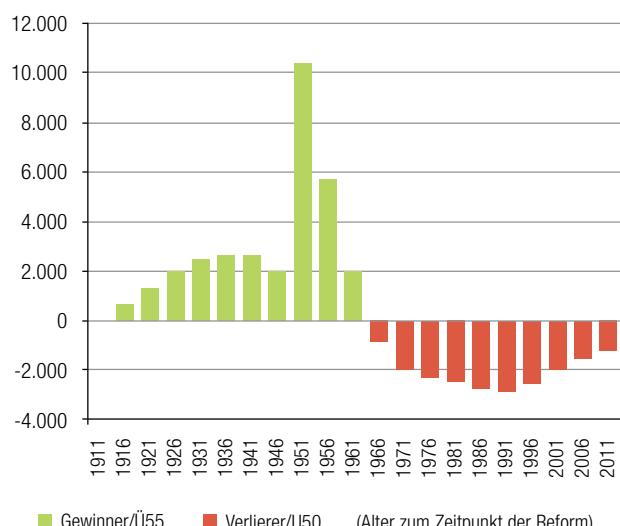
wächst der Anteil Älterer an der Bevölkerung stetig weiter. Beide Effekte führen dazu, dass Rentner und Baby-Boomer zusammen Wahlen entscheiden. Alle Regierungen von 2008 bis 2024 haben es dann leider vorgezogen, Wahl für Wahl auf Gaben an die Wählermehrheit zu setzen – sozusagen wahlpolitisch professionell statt sachrational agiert. Es wirkt wie ein zynisches Kalkül: Zum einen mit der Passivität der Jüngeren, die vielleicht für das Klima, aber nicht für Generationengerechtigkeit auf die Straße gehen, weil das Thema Rente für sie (noch) zu weit weg ist. Wenn die Wut kommt, sind die aktuell Regierenden alle nicht mehr im Amt. Zum anderen sieht die Rentenversicherung 2024 wegen der steigenden Zuzahlungen aus dem Bundeshaushalt (2023 bereits 107 Milliarden Euro) und der „demografischen Pause“ noch halbwegs stabil aus – die Baby-Boomer sind auf dem Zenit ihrer Karrieren sowie Steuer- und Beitragszahlungen.

Alle „Renten-Pakete“ seit 2008 und besonders das geplante „Rentenpaket II“ der Ampel verbindet eines: Die Gewinner sind jeweils über 55, die Verlierer unter 45. Letztere zahlen für Halbtelinen, Mütterrenten, Grundrenten, Erwerbsminderungsrenten, außerplanmäßige Rentenerhöhungen, abgeschaffte Nachhaltigkeit – und haben ihrerseits kaum eine Aussicht, die entsprechenden Leistungen selbst oder auch nur eine sichere Rente zu erhalten. Es gibt eine neue Spaltung der Gesellschaft: Das Problem ist weniger Ost-West, kaum Mann-Frau und nur begrenzt Arm-Reich. Alt und Jung trennen in Deutschland Welten, und die Scheidelinie liegt beim Alter von 55 Jahren. Bei allen,

Rentenpaket 2014: Intergenerative Verteilungswirkungen mit Berücksichtigung der zukünftigen Beitragssatzentwicklung (in Euro)

Nach Jahrgang

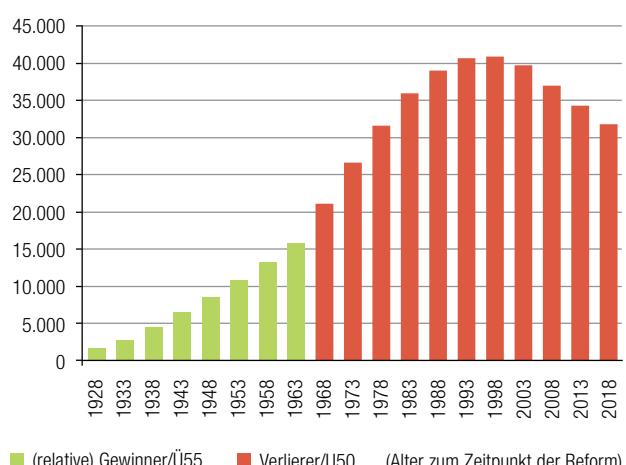
Quelle: Moog, S. und B. Raffelhüschen (2014), Alte Gewinner und junge Verlierer: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2014, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 127, Stiftung Marktwirtschaft.



Renten“reform“ 2018: Zusatzbelastung durch Finanzierung der damals „doppelten Halbeline“ (Stabilität bei Rentenauszahlungs- und Beitragsniveau) über Steuererhöhungen im weiteren Lebensverlauf nach Alter (in Euro)

Nach Jahrgang

Quelle: Berechnungen des Forschungszentrum Generationenverträge, Universität Freiburg. Eilfort, M. (2018), Rente und Demographie, Auf den Punkt Nr.1, Stiftung Marktwirtschaft.



die älter sind, ist der weit überwiegende Teil der Wohlstandsgevinne seit 1991 angekommen, während z.B. ein Eigenheim für junge Mittelschicht-Familien in Städten nur noch mit 7 Richtigem aus 49 zu bewerkstelligen ist. Alle Jüngeren zahlen also drauf – denn vom Erben, über das oft gesprochen wird, profitieren nur einige. Kann das eine geeignete Motivation sein, unsere Zukunft mitzugestalten?

Die Demografie wirkt sich allerdings nicht nur dramatisch auf die Rente, die Kranken- und Pflegeversicherung aus, zumal wenig weitsichtige Regierungen die Leistungen, die auch bei den Letztgenannten eher Älteren zugutekommen, immer weiter ausbauen. Mit der Alterung des Landes verändern sich auch Einstellungen von Mehrheiten: Menschen unter 55 sind offener für Veränderung, Dynamik, neue Chancen, wollen eher gestalten. Die meisten Menschen über 55, alle Leser natürlich ausgenommen, neigen eher zu Besitzstandswahrung, Status quo und streben nach Sicherheit. Deutschland ist eine strukturkonervative Gesellschaft geworden, die Innovationen, Reformen und Veränderungen generell, neuen Flughäfen, Bahnhöfen, Schienen, Straßen und Trassen speziell erst einmal skeptisch gegenübersteht. Wenn wir wachsen und weiter gut leben wollen, werden wir diese Problematik angehen müssen.

Deutschland steht vor größeren strukturellen Herausforderungen als in ähnlichen Krisenlagen jeweils zu Beginn der 1980er und 2000er Jahre. Der demografische Wandel verschärft die

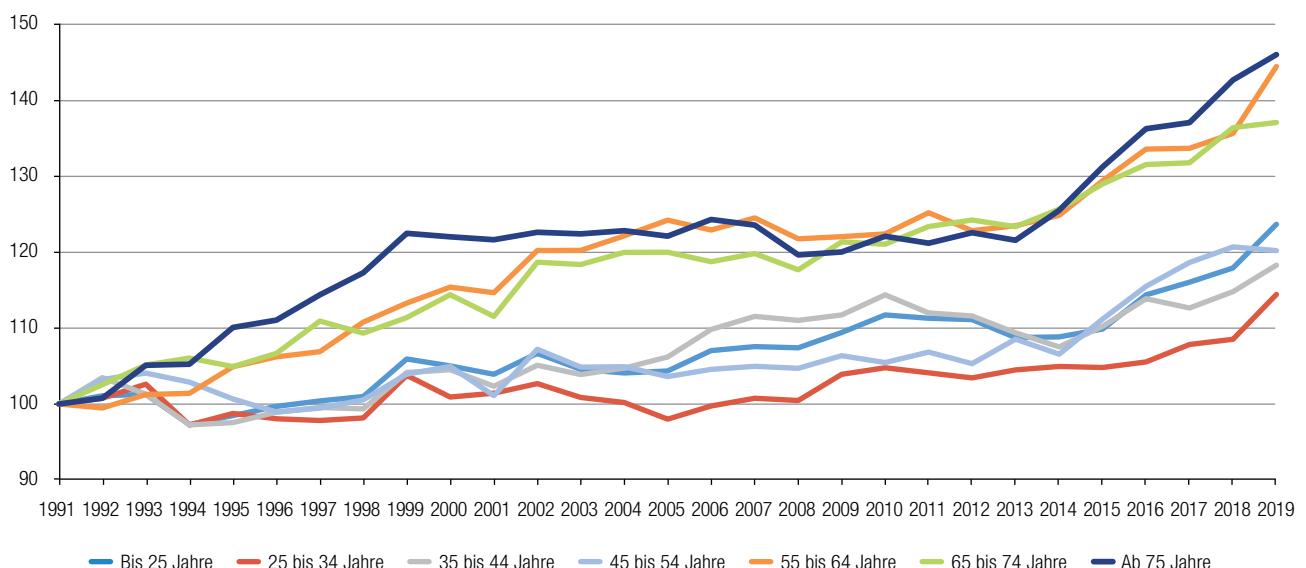
Lage: Die Zahl der 30-44-Jährigen, die für besonders viele neue Impulse sorgen, maßgeblicher Treiber neuer Entwicklungen in Wissenschaft und Wirtschaft sowie von Unternehmensgründungen sind, nimmt zwischen 2002 und 2040 von 20 auf gut 12 Millionen ab. Geradezu grotesk ist, dass Deutschland sich angesichts dessen und bei seinem Bedarf an innovativen Produkten, Prozessen und Dienstleistungen eine miserable Bildungspolitik leistet, in der es vielleicht weniger an Geld als an Freiraum und den richtigen Einstellungen mangelt. Dass es laut EU-Statistik in Deutschland Ende 2023 626.000 sogenannter „Neets“ (15- bis 24-Jährige „not in education, employment or training“) gab, ist ein Armutszeugnis.

Ein alterndes Land im „Weiter so“-Modus, das sich in konjunkturell guten Zeiten oder fiskalischem Glück wie der Niedrigzinsphase auf ständig neue strukturelle Mehrausgaben im konsumtiven Bereich festlegt und in mehrfacher Hinsicht Investitionen in die Zukunft vernachlässigt, hat keine gute Perspektive. Umso wichtiger ist es, Ältere anders als in den letzten 15 Jahren anzusprechen: Nicht mit noch mehr „Freibier“ bzw. neuen Rentenleistungen zulasten der Zukunft, sondern als Eltern und Großeltern, denen das Wohlergehen und die Chancen ihrer Kinder und Enkel kaum egal sein dürfen. Die bisher „Wahlfaulsten“, nämlich die 18- bis 30-Jährigen, zu mehr Engagement zu ermutigen, gelang bei den Bundestagswahlen 2017 und 2021 bereits – die Lücke zwischen den Wahlbeteiligungsquoten unterschiedlicher Altersgruppen ist deutlich geringer geworden.

Realeinkommensentwicklung nach Altersgruppen: Hauptgewinner sind die über 55-Jährigen

Durchschnittliche bedarfsgewichtete Nettoeinkommen innerhalb einer Altersgruppe inflationsbereinigt in Preisen des Jahres 2017, Index 1991=100. Das bedarfsgewichtete Nettoeinkommen (Äquivalenzeinkommen) berücksichtigt Einspareffekte durch gemeinsame Wirtschaften und rechnet alle Einkommen auf den Bedarf eines Alleinstehenden um; Aufgrund eines deutlichen Stichprobenrückgangs und einer infolge der Corona-Pandemie erheblich verschlechterten Aussagekraft der verfügbaren Daten endet die Zeitreihe im Jahr 2019.

Quelle: Judith Niehues und Susanna Kochskämper (2017), Entwicklung der Lebensverhältnisse im Alter, IW-Trends, Heft 1/2017, aktualisiert bis 2019.



Migration: Aderlass, Fehlanreize und mangelnde Steuerung

Alle Deutschen unter 45 Jahren – Verlierer nicht nur der Rentenpolitik seit 2008 – haben neben viel Freizeit oder Verbeamung nur eine weitere Option, die absehbar noch mehr Steuerzuschüsse und höhere Beiträge verschlingenden Deutschen Rentenversicherung zu entkommen: Durch Abwanderung in das Ausland. Leider tun dies mehr, als einem überalterten Land mit akutem Fachkräftemangel lieb sein kann. Seit 2005 ist der Wanderungssaldo deutscher Staatsbürger negativ, gehen also mehr dauerhaft weg als wieder zurückkommen. Seit 2014 fällt auf: Die meisten Abwandernden sind nicht frierende Rentner auf dem Weg in den europäischen Süden, sondern eher hochqualifizierte 20-40-Jährige, die mit den Füßen abstimmen. Über nun zehn Jahre hinweg haben so Tag für Tag mehr als hundert aus dieser Gruppe Deutschland verlassen.

Potentiell gute Steuer- und Beitragszahler gehen, eine Emigration, die lange nicht einmal zur Kenntnis genommen wurde. Statt dessen wird fast nur über Immigration gesprochen, also über diejenigen, die zu uns kommen. Sie könnten uns helfen, tun es aber bislang zu wenig. Dies hängt vor allem mit bestehenden Fehlanreizen zusammen. Es war und ist z.B. mehr als richtig, Kriegsflüchtlingen jetzt aus der Ukraine und früher aus Syrien Schutz und Sicherheit zu gewähren. Es war auch nachvollziehbar, ukrainische Bürger in den Kreis der Bezugsberechtigten des neuen Bürgergeldes aufzunehmen. Wie bei manchen deutschen Bürgergeld-Empfängern wirken hier allerdings dieselben falschen Signale. Erkennbar daran, dass in Deutschland ein

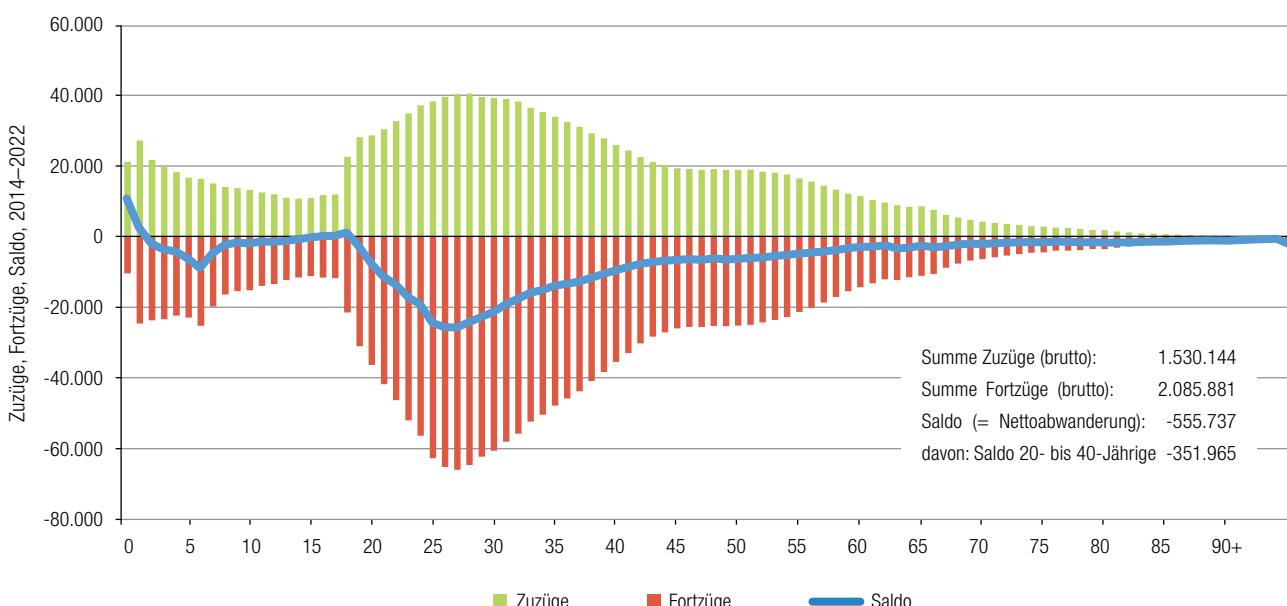
deutlich höherer Anteil ukrainischer Flüchtlinge nicht arbeitet als in anderen EU-Ländern.

Von humanitären Gesten kann man keine fiskalische Rendite erwarten, aber fördernd und fordernd mehr tun, um die fiskalische Bilanz zu verbessern. Sogenannte „Wirtschaftsflüchtlinge“, die als Asylbewerber meist abgelehnt werden, aber geduldet oder mangels Rechtsdurchsetzung trotzdem im Land bleiben, tragen ebenfalls nicht zur Verbesserung der volkswirtschaftlichen Lage bei, trotz einer möglichen Verjüngungsdividende qua ihrer Altersstruktur. Aufgrund der gegenwärtigen Bedingungen, unzureichender Steuerung und übergroßer bürokratischer Hemmnisse bei der Fachkräfteanwerbung stellt Zuwanderung nach Deutschland eine fiskalische Belastung dar. Häufig handelt es sich um eine Einwanderung eher in die Sozialsysteme als in den Arbeitsmarkt. Selbst unter der idealen Prämisse, dass Sprachkenntnisse schnell erworben werden und eine Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, leisten Migranten qualifikationsbedingt bislang meist weniger Steuern und Sozialbeiträge als ihre deutschen Altersgenossen, weisen aber ein gleich hohes Risiko auf, z.B. Gesundheitsleistungen in Anspruch zu nehmen. Zuwanderung ist notwendig, wenn wir trotz der Demografie wirtschaftlich wachsen und Wohlstand erhalten wollen. Aber sie muss kontrolliert, gesteuert und auch nach den Bedürfnissen des Aufnahmelandes ausgerichtet werden. Viele andere Länder, die Einwanderung verzeichnen, organisieren sie klüger und erreichen dadurch bessere Ergebnisse.

Migration deutscher Staatsbürger, 2014–2022 (kumuliert), nach Altersjahren: Abstimmung Jüngerer mit den Füßen

Zuzüge, Fortzüge, Saldo nach Altersjahren.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024).



(Faktor) Arbeit: Steigende Kosten, stagnierendes Volumen, fehlende Kräfte

Die Löhne in Deutschland liegen seit langem über dem Niveau anderer vergleichbarer Staaten, wie auch die Lohnzusatzkosten für die Arbeitgeber. Dass für gute Arbeit gut bezahlt wird und Sozialversicherungen auf hohem Niveau einspringen können, ist ein positiver Standortfaktor – solange die Produktivität und Leistung hoch ist und sich Arbeit nicht nur für den Arbeitnehmer, sondern auch den Arbeitgeber rechnet. Die Debatte um die Vier-Tage-Woche oder eine Reduktion der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich geht allerdings in die falsche Richtung. Beide Ansätze würden zusätzlichen Kostendruck erzeugen und die Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft weiter verschlechtern. Zusätzlich sind negative Auswirkungen auf die Produktivität und eine Verstärkung wenig hilfreicher Einstellungen im Bereich der Leistungsbereitschaft zu befürchten: Sollen die Radiosender montags bald etwa „Thursday on my mind“ spielen und das dann verlängerte Wochenende noch mehr zum vermeintlich seligmachenden Lebensschwerpunkt werden?

Zwar wurden in den vergangenen zehn Jahren fünf Millionen neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigtenverhältnisse geschaffen. Trotz dieses Zuwachses ist aber das Arbeitsvolumen kaum angestiegen. Diese Entwicklung ist neben zunehmenden Krankmeldungen auf die Trends zu mehr Teilzeitarbeit und möglichst frühem Renteneintritt zurückzuführen. Auch wenn dies im Einzelfall verständlich sein mag, und im Hinblick auf den überwiegend teilzeitbedingten Anstieg der Frauen-Beschäftigungsquote auch positiv zu bewerten ist, sind die nega-

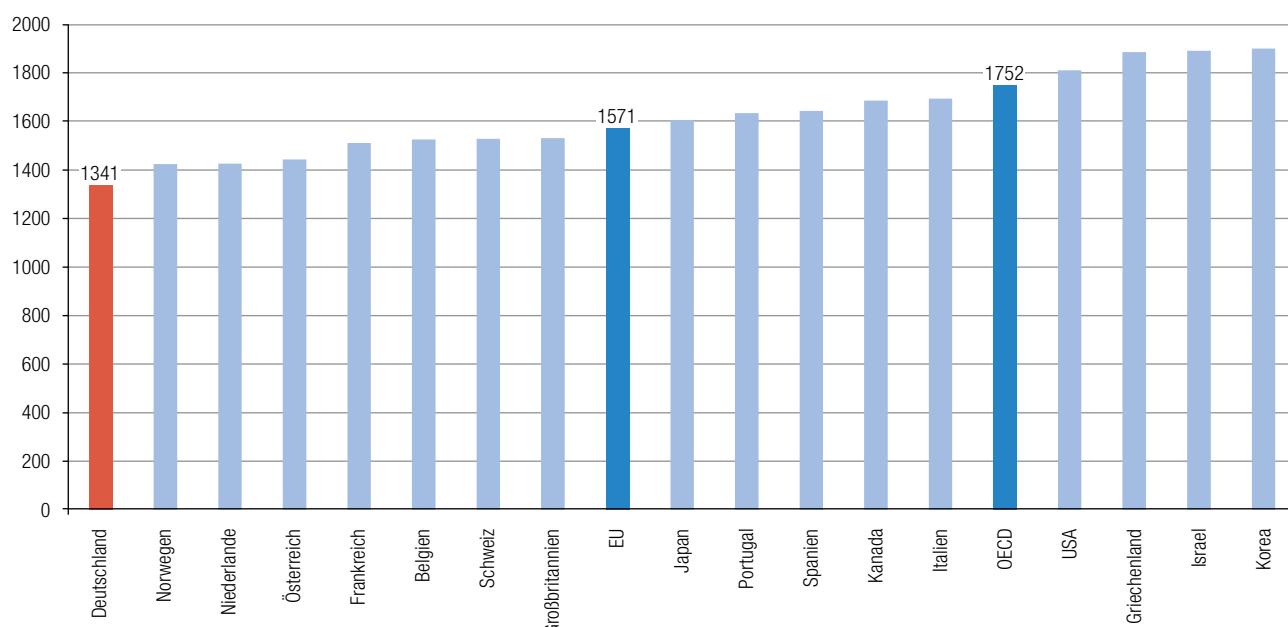
tiven Folgen nicht zu unterschätzen. Wenn zu viele kürzer treten, kommt manches zu kurz – auch das gewohnte Lebensniveau: Gebremste Leistung bei ungebremsten Sozialleistungen, das ist im Aggregat auf Dauer nicht möglich.

Die noch wohlhabendsten Deutschen aller Zeiten sind schon lange nicht mehr die Fleißigsten. Vielmehr wird in keinem OECD-Land pro Kopf durchschnittlich weniger pro Jahr gearbeitet: Laut aktueller Daten liegt die Jahresarbeitszeit hierzulande bereits weit über 200 Stunden unter dem europäischen und mehr als 400 Stunden unter dem Durchschnitt aller OECD-Staaten. Jenseits statistischer Unwägbarkeiten: Solche Effizienzmaschinen können deutsche Arbeitskräfte gar nicht sein, um den Standort trotzdem wettbewerbsfähig zu halten. Hinzu kommt, dass für Arbeitgeber aufgrund von Zusatzkosten zwei Halbtagskräfte teurer sind als eine Vollzeitkraft, selbst bei gleichem Arbeitsergebnis. Statt die Anreize für Arbeit wieder zu verbessern, baut der Staat immer noch die Verlockungen zur Nicht-Arbeit aus. Ebenso bleiben politisierte Mindestlöhne nicht folgenlos, abgesehen davon, dass sie sich in vielen Bereichen schlicht nicht rechnen und Arbeitsplätze dann eben abwandern. Mancher mag Erdbeeren, Spargel und Wein aus Deutschland für entbehrlich halten. Ignoriert wird dabei jedoch, welche Folge alles zusammen für die Kosten der Sozialsysteme, den Fachkräftemangel und das Potentialwachstum hat. Übrigens: Arbeit kann Freude machen, Integration und Teilhabe, Bestätigung und Erfüllung sein!

Geringe Arbeitszeiten in Deutschland: Anstrengungsloser Wohlstand?

Durchschnittliche jährliche Arbeitszeit pro Beschäftigtem (in Stunden) im Jahr 2022.

Quelle: OECD.



Energieversorgung: Teuer, unwirtschaftlich, unsicher

Energiepolitik sowie Umwelt- oder Klimaschutz nehmen schon lange einen großen Stellenwert ein. Dass gut gemeinter Ehrgeiz bei Zielvorgaben nicht automatisch zu guten Ergebnissen führt, mitunter sogar schaden kann und mit erheblichen Nebenwirkungen verbunden ist, zeigen manche Ergebnisse und vor allem die Kosten der deutschen Energiewende. Während einerseits ein überreilter und aus Perspektive der Versorgungssicherheit zudem irrationaler Parallelausstieg aus den langjährigen Energieträgern Atom und Kohle bereits abgeschlossen bzw. in vollem Gange ist, fehlt es im Gegenzug am Hochfahren erneuerbarer sowie grundlastfähiger Energieträger.

Zuweilen wird schon zusätzlich ein Rückbau der Infrastruktur zur Gasversorgung thematisiert, wohingegen der zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit unerlässliche Ausbau von Strom- und Energienetzen nur im Schneckentempo vorangeht und nicht zuletzt von bürokratischen Erfordernissen ausgebremst wird. Gleichzeitig ist ein immer kleinteiligeres, detailverliebtes und durch planwirtschaftliche Züge gekennzeichnetes Mikromanagement zu beobachten, das sich insbesondere in einem kontinuierlichen Aufwuchs von Umweltregulierungen sowie kostspieligen Subventionen staatlich präferierter „Schlüsseltechnologien“ widerspiegelt. Letztere bringen, wie das Beispiel der Solarenergie vor Augen führt, für Volkswirtschaft und Arbeitsplätze mitunter nur kurzfristig positive Effekte mit sich. Und die Unsicherheit bleibt, was passiert, wenn an einem trüben, windstillen Dezembertag Millionen Menschen ihre re-

gierungamtlich beworbenen E-Autos aufladen und überall die staatlich geförderten Wärmepumpen laufen.

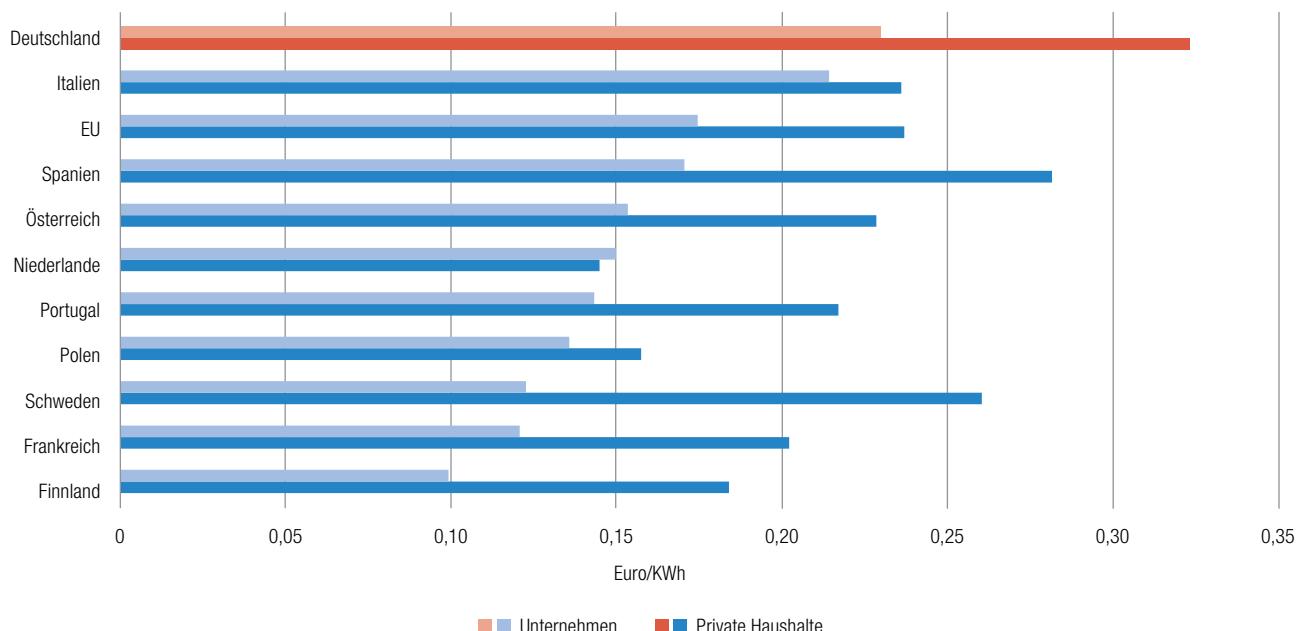
Dass deutsche Irrwege nicht nur den gesellschaftlichen Rückhalt für nötige Anpassungen im Zuge des Klimawandels, sondern auch den wirtschaftlichen Erfolg des Landes gefährden, zeigen die mit der Energiewende verbundenen Kosten. Die privaten Haushalte und die Unternehmen werden mit den im Vergleich höchsten Strompreisen belastet. Insbesondere für die industrielle Basis der deutschen Volkswirtschaft sind die Strompreise ein massiver Standortnachteil, zumal billiges Gas aus Russland, lange Grundlage wirtschaftlicher Erfolge, wegfällt. Im Ausland löst die hiesige Energiepolitik – laut „Wall Street Journal“ 2019, „world's dumbest energy policy“ – Kopfschütteln aus. Dass Haushalte und Unternehmen im Jahr 2023 von einem wesentlichen Kostentreiber der Strompreise, der EEG-Umlage, entlastet wurden, fällt, weil diese Kosten nun über den Bundeshaushalt und damit von allen Steuerzahldern finanziert werden müssen, unter die Kategorie „linke Tasche, rechte Tasche“.

Anstatt nationaler Alleingänge in Form willkürlich festgelegter CO2-Preise oder einer Vielzahl CO2-bezogener Steuern und Subventionen, braucht es mehr Kosten-Nutzen-Abwägungen und vor allem einen technologieoffenen Ansatz. Dessen Kern sollte aus einem effizienten CO2-Emissionshandelssystem bestehen, wie es auf europäischer Ebene bereits partiell vorzufinden ist, und möglichst viele Sektoren einschließen.

Überdurchschnittliche Strompreise für Haushalte und Unternehmen

Strompreise inkl. Steuern und Abgaben, Werte für das 2. Halbjahr 2021

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.



Infrastruktur: Stillstand und Tatenlosigkeit

Eine gute Infrastruktur ist die Voraussetzung für neue Chancen und Wachstum, für Entwicklung, Produktion und Handel. In Deutschland ist diese nicht mehr gegeben. Wie desaströs der Zustand von Schiene und Straße ist, wie sehr sich die Stromnetze am Limit befinden und es an digitalen Verbindungen mangelt, wird täglich offensichtlicher. Unser Wohlstand wuchs in Zeiten, in denen Politiker gerne Bänder durchschnitten und Bürger dies begrüßt haben. Heute verhindern Spitzenpolitiker zuweilen Stromtrassen und Bahnstrecken.

Nicht jedes Projekt muss ein Gewinn sein (Regionalflughäfen) oder zu ambitioniert ausfallen (Stuttgart 21) – dass sich der Bau z.B. von Flughäfen und Bahnhöfen in Deutschland indes über Jahrzehnte hinzieht, Genehmigungen selbst für einfache Windräder und Mobilfunkantennen Jahre benötigen, befördert den Niedergang. Die LNG-Terminals, z.B. in Wilhelmshaven, dienen kaum als Fortschrittsbeleg, da für ihren Bau in der Gaskrise prozessuale Hindernisse nur einmalig außer Kraft gesetzt, aber nicht abgeschafft wurden. Ein Beispiel für den Preis des Elends: Die Unterbrechung der A45 (Schäden an der Rahmede-Talbrücke 2011 festgestellt, Sperrung 2021, dann brauchte die Sprengung zwei Jahre, Fertigstellung 2026/2027?) ohne rechtzeitige Neuplanung bedeutet in Form von alltäglichem Stauchaos einen Verlust für das BIP von 300 Millionen Euro im Jahr. Die Malaise des Landes spiegelt sich in seiner Infrastruktur. Leider fehlt es bei vielen, oft älteren Bürgern („not in my backyard“!) an Verständnis dafür, dass Wohlstand nicht gesetzt ist und in

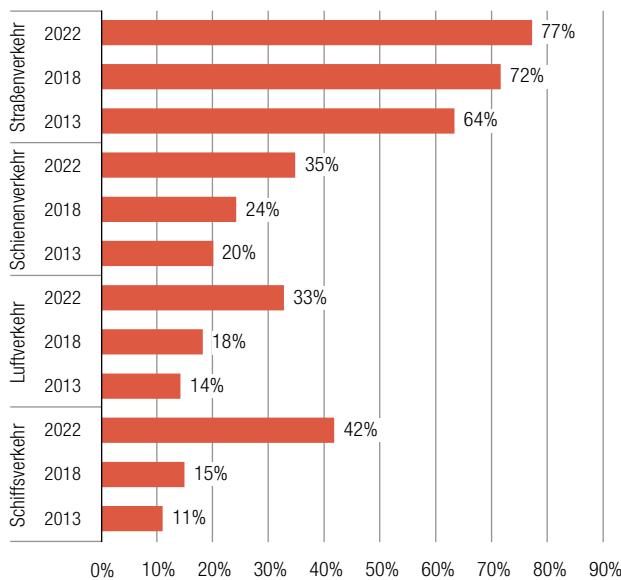
einem Industrieland produziert, gefahren und gebaut werden muss. Und es mangelt am politischen Willen, dafür einzutreten. Am fehlenden Geld dagegen liegt es nur vordergründig: Zwar sind Infrastrukturinvestitionen über Jahrzehnte vernachlässigt worden und müssen real, nicht nur nominal hochgefahren werden. Aber Chancen dafür wurden und werden systematisch für andere Präferenzen „genutzt“: Während eine Rentenerhöhung sofort gefällt, die Kosten aber erst später sichtbar werden, kommen bei der Infrastruktur die Kosten sofort und der Nutzen erst später. Das erklärt manche politische Tages-Priorität.

Der Handlungsbedarf scheint inzwischen erkannt. Das Beispiel der 2005 eingeführten LKW-Maut zeigt indes, wie unehrlich es ist, den Schwarzen Peter der Schuldenbremse zuzuschieben: Bis 2011 landeten die Einnahmen von jährlich 5 Milliarden Euro eher zweckfremd im Bundeshaushalt, dann wurde festgelegt, dass die Mauteinnahmen für Investitionen in Autobahnen und Bundesstraßen verwendet werden sollten. Das mochte so sein, ein signifikanter Anstieg war nicht zu beobachten – weil plötzlich die allgemeinen Haushaltssmittel für den Verkehr zurückgingen. 2019 erhöhte man dann die LKW-Maut drastisch – und will mit ihr jetzt auch notwendige Investitionen der Bahn stemmen. Der Ruf nach der PKW-Maut kommt wieder. Er klingt wegen des Zusammenhangs von Nutzung und Finanzierung durchaus einleuchtend – aber nur solange mehr Mittel auch bei der Infrastruktur ankommen. Allein 40.000 Brücken im Bundesfernstraßennetz warten.

Infrastruktur und Nutzung: Investitionen halten nicht mit

Prozentualer Anteil befragter Unternehmen, die durch Infrastrukturmängel beeinträchtigt sind

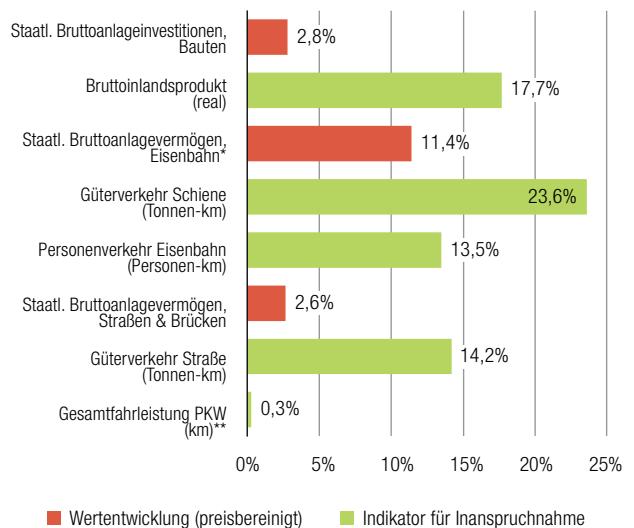
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (2022).



Desolater Zustand: Infrastrukturmängel führen zu erheblichen Beeinträchtigungen

Veränderung zwischen 2010 und 2022 (in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2023) und Destatis (2024).



■ Wertentwicklung (preisbereinigt) ■ Indikator für Inanspruchnahme

* Verkehrswege und Umschlagplätze. ** Corona-Effekt: Veränderung bis 2019: 7,6%.

Digitalisierung und Wohnungsbau: Permanente Zielverfehlungen

Im Bereich der Digitalwirtschaft ist Deutschland im internationalen Vergleich deutlich in Rückstand geraten. Insbesondere bei plattformbasierten Geschäftsmodellen sind Unternehmen aus den USA oder Asien führend. Diese Entwicklung kann auf insgesamt wenig innovationsfreundliche Rahmenbedingungen, einen erschweren Zugang zu (Wagnis-)Kapital sowie einen schleppenden Ausbau der digitalen Infrastruktur zurückgeführt werden. Anstatt hierzulande eine Verbesserung der Rahmenbedingungen herbeizuführen, wird auf politischer Ebene lieber eine noch striktere Regulierung digitaler Unternehmen forciert. Dabei gibt der deutsche Staat bei der Digitalisierung selbst ein Bild chronischen Stillstands ab und scheitert an selbstgesteckten Zielen. Vor allem die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist unzureichend. Daran konnte auch das Onlinezugangsgesetz (OZG), das eine Überführung sämtlicher Verwaltungsdienstleistungen in ein digitales Format vorsah, nur wenig ändern. Von insgesamt 575 Verwaltungsleistungen sind bislang lediglich 176 – also rund 30 Prozent – digital verfügbar. Damit reiht sich das OZG in die Liste gescheiterter digitalpolitischer Maßnahmen ein. Kein Wunder, dass Deutschland bei der Verfügbarkeit von Angeboten im E-Government im europäischen Vergleich schwach abschneidet. Das Scheitern kann in erster Linie auf kaum nachvollziehbare und unklare Kompetenzen zurückgeführt werden. Während sich der Bund, die Bundesländer und die Kommunen im Chaos behördlicher Zuständigkeiten in eigenen Digitalisierungsstrategien verwirken und dafür unzählige Stäbe und Beratergremien einsetzen, fehlen gemein-

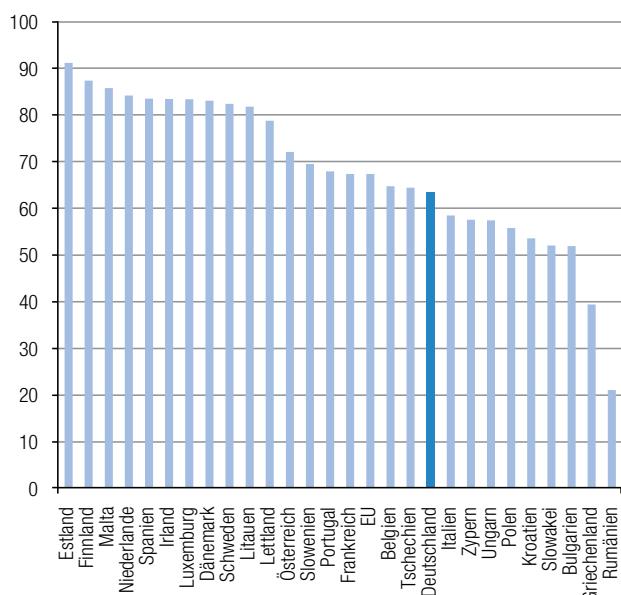
same Standards und technologische Schnittstellen, die für einen funktionsfähigen digitalen Staat notwendig wären. Das Ergebnis sind digitale Sackgassen, deren Auswirkungen Unternehmen und Bürger durch redundante Datenabfrage in Papierform zu spüren bekommen. Ein im digitalen Zeitalter leistungs- und handlungsfähiger Staat sieht anders aus!

Auch auf dem Wohnungsmarkt liegt einiges im Argen. In den vergangenen Jahren sind die Angebotsmieten – aufgrund einer steigenden Nachfrage – vor allem in den Ballungszentren angestiegen. Das effektivste Mittel, dieser Entwicklung entgegenzuwirken, besteht in einer Ausweitung des verfügbaren Wohnraumangebots. Um dies zu erreichen, wurde nicht nur das politische Ziel von 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr ausgegeben, sondern eigens ein Bauministerium gegründet. Die politischen Vorgaben wurden bislang jedoch weit verfehlt. Die Zahl der Baugenehmigungen und der fertiggestellten Wohnungen liegt deutlich unterhalb der selbstgesteckten Zielmarke. Am aktuellen Rand zeigen sich zudem die Auswirkungen der Zinswende und struktureller Probleme in der Bauwirtschaft infolge steigender Preise und eines zunehmenden Fachkräftemangels. Daneben wird die Bautätigkeit durch eine Fülle regulatorischer Vorschriften ausgebremst. Weniger bürokratische Auflagen sind somit eine wesentliche Stellschraube zur Ausweitung des Wohnraumangebots, wohingegen staatlich verordnete Mietpreisbremsen und -deckel der falsche Weg sind und den gegenteiligen Effekt mit sich bringen.

E-Government im europäischen Vergleich: Deutschland abgeschlagen

DESI-Periode 2023. Gewichteter Index (Werte zwischen 0 und 100).

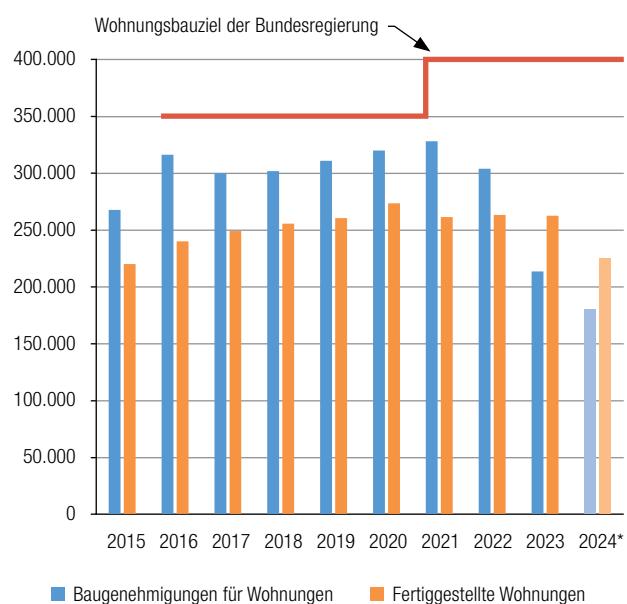
Quelle: Europäische Kommission (2023).



Ziele der Wohnungsbaupolitik werden weit verfehlt

*2024: Prognose

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024).



Öffentliche Verwaltung: Überregulierung, Überfrachtung, Überforderung

Deutschland hat ein Bürokratieproblem. Bei unternehmerischen Investitionen, dem Ausbau erneuerbarer Energien oder der Sanierung maroder Straßen und Schienen zeigt sich: Das Land erstickt an bürokratischen Vorschriften. Planungs- und Genehmigungsverfahren, die sich in vielen Fällen über mehrere Jahre oder Jahrzehnte erstrecken, sind nur die Spitze des Eisbergs und Sinnbild des staatlich herbeigeführten Stillstands. Zwar ist die Problematik einer zunehmenden Bürokratisierung nicht neu, gleichwohl bleibt der Regulierungseifer in Berlin und Brüssel ungebrochen, wie das Lieferkettengesetz, die EU-Taxonomie oder das nicht weniger umstrittene Heizungsgesetz zeigen. Sie tragen zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand für Unternehmen und Bürger bei, während Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit in Zweifel zu ziehen sind. Doch auch abseits prominenter Beispiele nimmt die Regulierungsdichte hierzulande unvermindert zu. Allein im Bundesrecht gab es zuletzt mehr als 96.000 Einzelnormen aus Gesetzen und Verordnungen, was einem Anstieg von mehr als 20 Prozent im Vergleich zum Jahr 2010 entspricht.

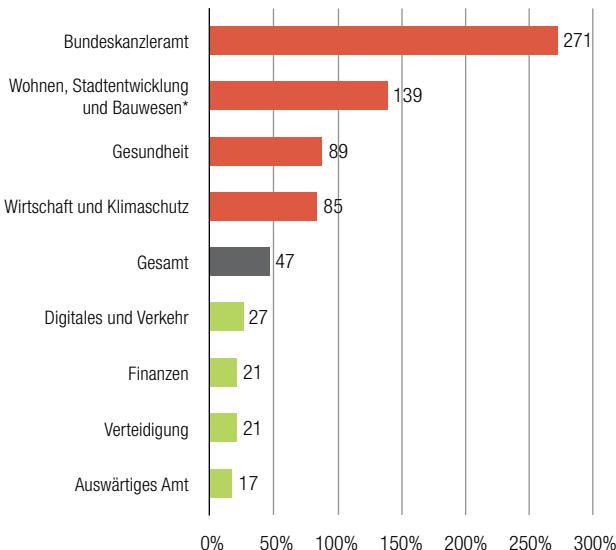
Zwar wird seitens politisch Handelnder regelmäßig die Bedeutung einer Entbürokratisierung betont. In der Praxis haben die ergriffenen Maßnahmen jedoch keine spürbare Wirkung entfaltet. Die bisherigen Bürokratieentlastungsgesetze waren gut gemeint, stellten aber letztlich nur ein Tropfen auf den heißen Stein dar. Zu oft wurden Entlastungen innerhalb kürzester Zeit durch neue Vorschriften aufgezehrt. Auch die als Bürokratie-

bremse angedachte „One in, one out“-Regelung hat sich in ihrer jetzigen Form als wenig wirksam herausgestellt und konnte aufgrund zu vieler Ausnahmen nur unwesentlich zu einer Begrenzung der Bürokratiekosten beitragen. Vor diesem Hintergrund steigt der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft – wenig verwunderlich – kontinuierlich an, wobei in der aktuellen Legislaturperiode eine Verschärfung dieser Entwicklung zu beobachten ist. Der ungebremste Anstieg der Bürokratiekosten ist ein erheblicher Standortnachteil und wirkt wie eine dauerhaft gezogene Bremse: Die unternehmerische Freiheit wird zusehends eingeschränkt und der Spielraum für Innovationen und Investitionen geht verloren, da ohnehin knappe Ressourcen zur Umsetzung und Einhaltung bürokratischer Erfordernisse gebunden werden. Kleine und mittlere Unternehmen sind davon überproportional betroffen. Gleichzeitig tendiert der öffentliche Verwaltungsapparat – wie am Beispiel der Ministerialbürokratie auf Bundesebene deutlich wird – zur Selbstmehrung. Ursächlich ist ein sich selbstverstärkender Kreislauf, der zur Folge hat, dass infolge vermeintlich neuer Aufgaben- und Tätigkeitsfelder stetig neue Regulierungsfelder erschlossen werden, die wiederum als willkommene Begründung für einen erhöhten Personalbedarf dienen. Ein Trend, der seit rund einem Jahrzehnt vor allem in den obersten Besoldungsgruppen der Bundesministerien zu beobachten ist. Das Interesse der öffentlichen Verwaltung an einer wirkungsvollen Deregulierung und Entbürokratisierung, die im Zweifel auch die eigenen Zuständigkeitsbereiche umfasst, fällt dementsprechend gering aus.

Ministerialbürokratie des Bundes immer stärker aufgeblättert

Veränderung der Anzahl der Planstellen für Beamte zwischen 2013 und 2024 in Prozent. *Im Vergleich zu 2022

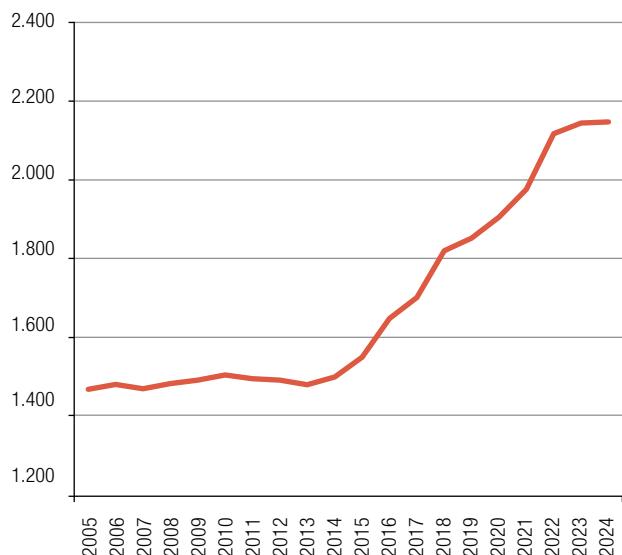
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Bundeshaushaltspläne 2013-2024.



Starker Stellenzuwachs in den höchsten Besoldungsgruppen

Entwicklung der Planstellen für Beamte der Bundesministerien in der Besoldungsordnung B.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Bundeshaushaltspläne 2005-2024.



Staatsaufbau: Organisierte Verantwortungslosigkeit?

Die Länder waren zuerst da. Der Föderalismus, kommunale Selbstverwaltung eingeschlossen, wurde aus gutem Grund konstitutiver Bestandteil des Grundgesetzes. Über Jahrzehnte stand er für Einheit in Vielfalt, für frische Ideen und neue Köpfe. Er war Kraftquelle und Motor auch für Wirtschaft und Wohlstand, fand eine gute Balance zwischen Wettbewerb und Differenzierung auf der einen und einer gewissen Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse auf der anderen Seite.

75 Jahre später erscheint der Föderalismus oft eher als Bremse und Hindernis. Dass Deutschland zu einem Bürokratie-Moloch verkommen ist, liegt auch daran, dass sich Apparate nicht nur in Brüssel und Berlin (Bund) verhaken, sondern ebenso 16 Bundesländer sich bei der Regulierung zu überbieten scheinen. Über Jahrzehnte verlagerten sich Gestaltungsmöglichkeiten auf die Bundesebene, wurde zwischen den Ländern der Wettbewerbsgedanke schwächer und Konsensföderalismus stärker. Leider bestimmt in Geleitzügen der Langsamste das Tempo, zusammen mit nicht mehr überschaubarer Verflechtung, z.B. mit Bund-Länder-Mischfinanzierungen, ein Grund für manchen Stillstand. Kaum jemand überblickt noch das Dickicht an Steuerzahlungen und Finanzströmen.

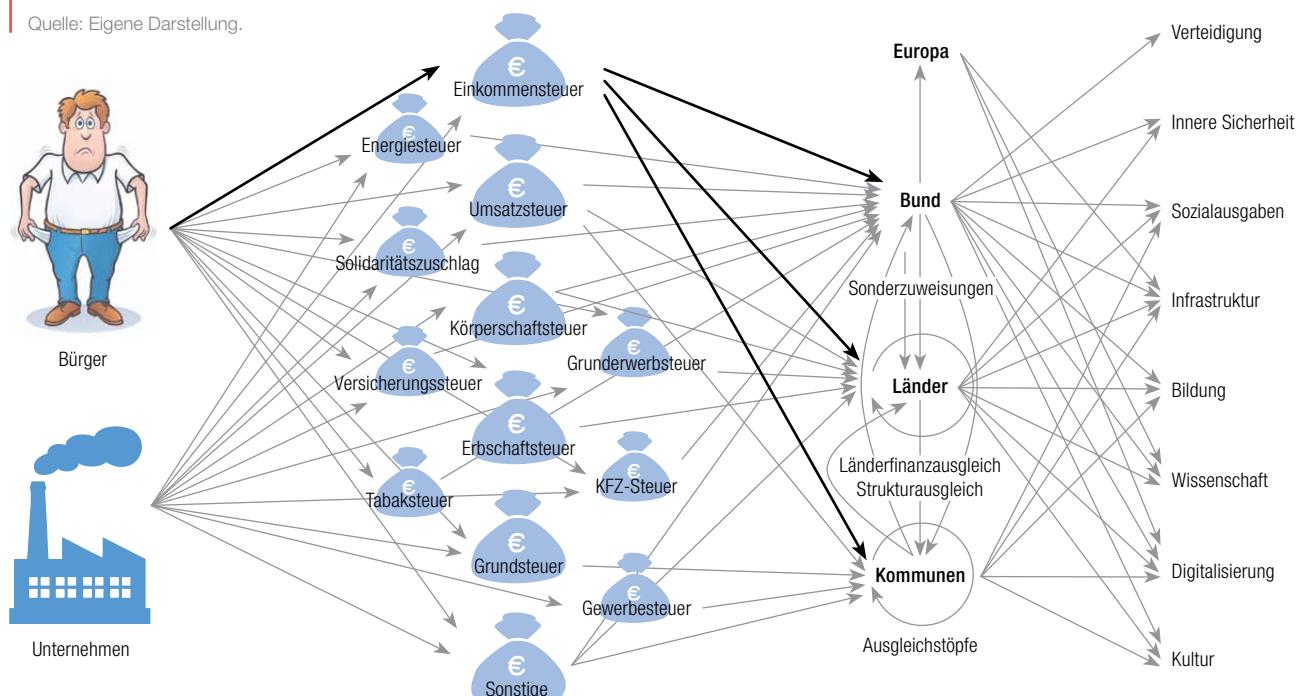
Landespolitiker ließen sich einen „goldenen Zügel“ anlegen: Weniger eigene Entscheidungsbefugnisse, aber auch weniger Verantwortung und vor allem: Mehr Geld. Der Anteil der Länder am Steuergesamtaufkommen, 1960 noch unter 30 Prozent, lag

schon 2020 bei fast 43 Prozent. Eine solide Vorsorge für unausweichlich anfallende Beamtenpensionen findet aber immer noch nicht statt. Für die Kommunen hat sich kaum etwas geändert, der Bund zusätzlich noch Steueraufkommen an Europa abgegeben. Sein Anteil verringerte sich von 53 Prozent 1960 auf 38 Prozent im Jahr 2020.

Inzwischen ist mit dem Mangel an Transparenz auch ein Demokratiedefizit zutage getreten: Landes-, oft auch Kommunalpolitiker zeigen mit dem Finger auf Berlin und beklagen sich über neue Aufgaben, denen keine neuen oder nur befristete Bundeshilfen gegenüberstehen, ob es um den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung, Kitas oder den Digitalpakt Schule geht. Im Bund klagt man über den eher blockierenden als mitgestaltenden Bundesrat, samt neuer Unübersichtlichkeit, und über kraftvolle 16:0-Beschlüsse von Länderministerkonferenzen zu Lasten Dritter. Vorherige Absprachen und Gegengeschäfte vergessen beide Seiten gerne einmal. Am Ende zahlen alle für alles, hat keiner den Überblick, jeder eine Ausrede und niemand die Verantwortung. Kommunalwahlen sind zunehmend Geisterstunden gähnender Leere in den Urnen und Landtagswahlen verkommen zu Denkzettelterminen, weil nur wenige wissen, was in den Parlamenten eigentlich entschieden wird und was es mit ihnen zu tun hat. Eine für jeden Steuerzahler im Steuerbescheid sichtbare Aufschlüsselung seiner Steuerleistungen an Bund, Land oder Wohnsitzkommune könnte schon helfen, ein Hebesatz darauf dezentrale Handlungsoptionen stärken.

Steuerzahlungen und Finanzströme: Intransparenz mit Methode – Alle zahlen für alles, keiner hat den Überblick, jeder eine Ausrede und niemand die Verantwortung

Quelle: Eigene Darstellung.



Stattdessen wurde die Nivellierung vorangetrieben, kommen weder Aufgaben- und Ausgabenverantwortung noch das Einstehen für Einnahmen wie Ausgaben zusammen. Kommunale Ausgleichstöpfe, Risikostrukturausgleich der Krankenkassen, Bundesergänzungszuweisungen, auch für Forschung (absurderweise bei erwiesener Misserfolg) oder „politische Führung“ (leider ebenfalls erfolgsunabhängig). Und alles findet rein exekutiv und eher in Hinterzimmern statt. Föderale Handlungsunfähigkeit zeigt sich besonders beim Länderfinanzausgleich und dessen seit 2020 wirksamer „Reform“: Eigentlich hätten die Länder in der Lage sein müssen, ihre Solidarität untereinander selbst zu regeln. Aber es ging nicht ohne den Bund, der mit ein paar Milliarden Umsatzsteuermehrbeitigung eine Einigung ermöglichte, die dann alle 16 kassenmäßig zu Gewinnern machte und den Föderalismus zum Verlierer. Die Bürger ebenfalls, denn sie können nach der Verschleierung der Verteilung über die Umsatzsteuer in den Landeshaushalten nicht mehr erkennen, wer Nehmer und wer Geber ist. Auch da bleibt alles beim Alten, in Bremen (erhält seit 2020 die mit Abstand höchsten Mehreinnahmen pro Einwohner) sowieso. Damit ist auf Landesebene erreicht, was auch viele Bürger betrifft: Anstrengung und z.B. zusätzliche Steuereinnahmen lohnen sich kaum, weil fast 100 Prozent in der Verteilungsmaschinerie landen.

Die Schwächen in der Praxis unseres eigentlich weisen Staatsaufbaus zeigten sich unter dem Brennglas Corona mit einem weiteren Tiefpunkt. Manches mag zwar verziehen sein, aber

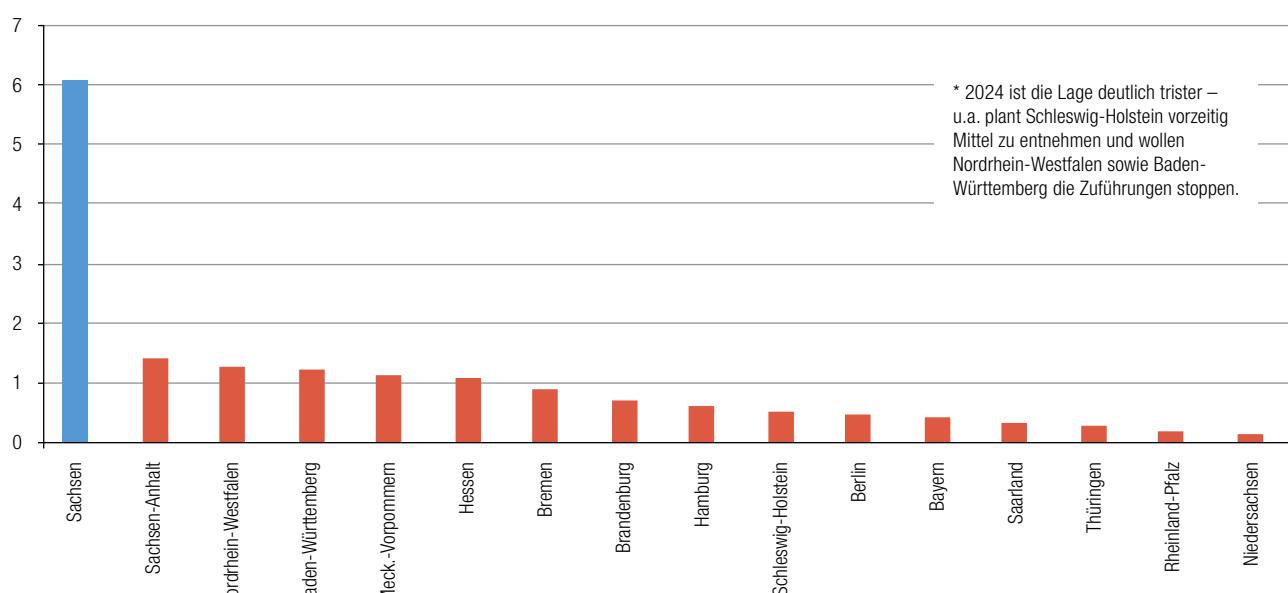
nicht alles vergessen. Oft genug war von „Staatsversagen“ die Rede: Große Ankündigungen, zögerliche, aber immer teure Taten, wie Novemberhilfen 2020, die dann von März bis Mai 2021 flossen. Dazu Landesregierungen, die im Sommer 2021 nach der ersten Welle von Reiserückkehrern und dem Beginn eines Schuljahrs überrascht wurden. Ein dysfunktionaler Staat, der Grundrechte stark einschränkte und mit Geld um sich warf, aber trotzdem in vielen Fällen seine Bürger nicht zu schützen vermochte. Auch, weil man erst beim Erfassen, Nachverfolgen, Sequenzieren, dann beim Testen und schließlich beim Impfen anderen Nationen hinterherhinkte.

Und sollte eine Stärke des föderalen Wettbewerbs nicht die Möglichkeit sein, auf lokaler oder regionaler Ebene Neues zu wagen und im Erfolgsfall auszurollen oder mit nur begrenztem Schaden zu beenden? Waren nicht die Oberbürgermeister von Jena, Tübingen oder Rostock während der Pandemie mit guten Ideen und beherzt vorangegangen? Als aber in der Öffentlichkeit Klagen über den „Flickenteppich“ begannen und selbst unterschiedliche Öffnungszeiten von Baumärkten in Berlin und im Saarland als Problem diskutiert wurden, verteidigten Landespolitiker nicht föderale Vielfalt, sondern stimmten der Bundesnotbremse zu. Zentralistischer organisierte Demokratien kamen nicht zwingend besser durch die Pandemie – aber viele haben mehr daraus gelernt und in der Krise manche Chance gesehen. Deutschland hat mit Bazooka und Doppelwumms vor allem strukturkonservierend gerettet.

Mehr Geld, weniger Vorsorge? Anzahl der Jahre, in denen die Versorgungsausgaben der Länder durch Pensionsfonds gedeckt sind

Stand 2020*

Quelle: Eigene Berechnungen.



Bilanz und Ausblick

Deutschland ist ein fantastisches Land. 75 Jahre Grundgesetz stehen für Freiheit, Menschenwürde, eine stabile Demokratie und einen sicheren Rechtsstaat. Dazu leben wir, auf der Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft, in einem der wohlhabendsten Länder der Erde. Diese Prosperität kommt breiten Schichten zugute, sorgt für ein hohes Maß an sozialem Frieden und ermöglicht einen fast beispiellos ausgebauten Sozialstaat. Deutschland verfügt über eine unbestechliche, kompetente Verwaltung. Es lebt gut auch dank herausragender, ideenreicher Unternehmer und einer dezentralen Wirtschaftsstruktur und Industrielandschaft, aus der international erfolgreiche Großunternehmen sowie mittelständische „Hidden Champions“ als Leuchttürme ragen und die in der Breite von kleinen und mittleren Betrieben, von Innovationsfähigkeit und Exportorientierung profitiert. Nicht zuletzt entscheidend ist das Engagement gut ausgebildeter, fleißiger Arbeitnehmer.

Seit einigen Jahren ist Deutschland aber auch ein fantasierendes Land. Unsere verbreitete Selbstwahrnehmung stimmt mit – realistischerer – Fremdwahrnehmung wenig überein: Jenseits der Grenzen schwärmt kaum noch jemand von Tarifautonomie, dualer Ausbildung, dem Föderalismus, Organisationsfähigkeit und anderen „deutschen Tugenden“. Energiewende, Infrastruktur, Regulierung, Innovationsfähigkeit und Bildung dienen nicht mehr als Vor-, sondern zusehends als Schreckensbilder. Nur die Sozialsysteme erfahren im Ausland noch eine – nicht unproblematische – Art Zuspruch bzw. Anziehung.

Dabei gibt es immer noch hoffnungsvolle Innovationen, zukunftsweisendes unternehmerisches Handeln und Millionen vorbildliche Arbeitnehmer. Aber der große Trend weist nach unten: Die Bereitschaft zu Leistung und Veränderung geht schon länger zurück. Eingeforderte staatliche Fürsorge und Subventionen sowie die Rufe nach Vollkasko, Sicherheit und Besitzstandswahrung nehmen in unserer alternden Gesellschaft hingegen zu. Soziale Marktwirtschaft wird vor allem in Sonntagsreden „praktiziert“ und von Rosinenpickern als Selbstbedienungsladen missbraucht, Leistungsgerechtigkeit verhöhnt, Chancengerechtigkeit nicht ernst genommen und Verteilungsgerechtigkeit überstrapaziert. Klientelpolitik kommt vor Zukunftsinvestitionen. Und weil wir nicht nur unsere langjährigen Erfolgsrezepte missachten und die Demografie ignorieren, sondern überall an Wettbewerbsfähigkeit verloren haben, ist nun offensichtlich, was viele lange nicht wahrhaben wollten: Seit 2014 geht es bergab, erst langsam, dann zwischenzeitlich mit Geld verdeckt in der Corona-Krise, 2024 leider schneller. Die Konjunkturkrise kommt zur bzw. aus der strukturellen Schwäche. Ja, die Pandemie und die Folgen des russischen Angriffskrieges haben auch Deutschland getroffen – aber andere Länder in Europa genauso oder stärker, gleichwohl wachsen diese mehr.

Es ist Zeit, in Deutschland wieder mehr an die Zukunft und nicht nur im „Weiter-so“-Modus an die Verlängerung der Gegenwart zu denken oder gar Nostalgie zu pflegen. Es droht der (weitere)

Abstieg mit der Folge substantieller Wohlstandsverluste. Nun ist oft zu hören, Wirtschaftspolitik sei Psychologie und man dürfe den Standort nicht „schlechttreden“. Jede Regierung hat gute Gründe, ihre Bemühungen und Erschwernisse herauszustellen sowie Beispielhaftes zu loben. Gut reden gehört zur Jobbeschreibung insbesondere eines Regierungschefs. Aber Schönreden gepaart mit Untätigkeit in zukunftsgestaltender Sache und sogar der Verstärkung von Fehlentwicklungen kann sich das Land nach über 15 Jahren ohne zukunftsweisende Strukturreformen nicht mehr leisten.

Die Grundstruktur für diese Publikation entstand schon 2021, am Ende von acht bräsigen Jahren der Großen Koalition. Dann wollte eine neue Regierung „mehr Fortschritt wagen“ und die Stiftung Marktwirtschaft diesen erst einmal wirken lassen. Nach 1000 Tagen mussten nun die schlechten Zahlen leider gegen noch schlechtere ausgetauscht werden – und müssen die Fakten „auf den Punkt“: Gute Laune ist schön und gefälliger – aber offensichtlich sorgt nur schlechte Laune für das kritische Bewusstsein und die kreative Unruhe, die notwendig sind, um aus dem selbstzufriedenen Status quo auszubrechen und in Deutschland Wohlstand und soziale Sicherheit zu behaupten, dabei fiskalische und ökologische Nachhaltigkeit und so auch Generationengerechtigkeit erreichen zu können. Wir brauchen

- eine Steuer-Strukturreform mit Entlastungen insbesondere von Bürokratie,
- Leistungsanreize und mehr Aktivierung anstelle von Ruhigstellung in der sozialen Sicherung,
- Energie- und Klimapolitik, die auf Technologieoffenheit und Marktinstrumente setzen,
- eine Belebung des Föderalismus durch Wettbewerb und Transparenz,
- mehr Ehrlichkeit bei den Schulden und neue Ansätze beim Öffentlichen Haushalten,
- hohe Investitionen in Infrastruktur und Digitalisierung,
- strukturelle Veränderungen und Freiraum für wirtschaftliches Handeln statt staatlicher Konjunkturspritzen, Subventionen und überbordender Bürokratie,
- ein Europa der Vielfalt und des Wettbewerbs, nicht der Regulierung und Nivellierung.

Deutschland kann so vieles besser und hat ähnliche Herausforderungen Anfang der 1980er und 2000er Jahre gemeistert. Es gibt Gründe zur Zuversicht und Optimismus ist Pflicht, wirkt aber nicht im Schlafwagen. Wollen und mehr tun müssen wir schon!



KURZINFORMATION

Berlin, Januar 2024

Niedrigere Lohnnebenkosten durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer? Eine nur vordergründig charmante Idee

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- **Hohe Lohnnebenkosten** belasten die deutsche Wirtschaft und wirken sich **negativ** auf den **Arbeitsmarkt** aus. In den kommenden Jahren ist mit einer deutlichen Problemverschärfung zu rechnen, da die Ausgaben – und damit auch die Beitragssätze – der **Sozialversicherungen** infolge der voranschreitenden Bevölkerungsalterung stark steigen werden.
- Der Vorschlag, einen größeren Teil der heute hauptsächlich über lohnbezogene Beiträge finanzierten Sozialversicherungsausgaben durch indirekte Steuern zu ersetzen, hat auf den ersten Blick einen gewissen Charme. Da die **Mehrwertsteuer** als Konsumsteuer – anders als lohnbezogene Beiträge – **keinen direkten Einfluss auf die Kostenstruktur** der Unternehmen hat und zudem Exportgüter nicht belastet, erhoffen sich die Befürworter einer solchen Reform eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie eine Belebung des Arbeitsmarktes.
- Bei näherer Betrachtung zeigen sich jedoch **zahlreiche Probleme** einer solchen Reform. Unter anderem ist es illusorisch anzunehmen, dass der zu erwartende Ausgabendruck in den Sozialversicherungen durch Mehrwertsteuererhöhungen dauerhaft kompensiert werden kann. Zudem käme es beim Tausch Beitrags- gegen Steuerzahlungen zu einer beträchtlichen **Aufweichung des Äquivalenzprinzips** sowie zu neuen **Verschiebebahnhöfen** zwischen den Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungen. Darüber hinaus würden die **regressiven Verteilungswirkungen** wohl zahlreiche Partikularinteressen auf den Plan rufen, was zu neuen Ausnahmeregelungen und einer weiteren unsystematischen Komplexitätszunahme bei der Mehrwertsteuer führen dürfte sowie neuen **wachstumsfeindlichen Umverteilungsmaßnahmen** den Boden bereiten könnte.
- Statt auf kurzsichtige Behelfsmaßnahmen auf der Einnahmenseite zu setzen, sollten die **notwendigen Strukturreformen** in den Sozialversicherungen konsequent angegangen werden.

Steigende Lohnnebenkosten belasten Wirtschaft und Arbeitsmarkt

In Deutschland wird der Faktor Arbeit stark belastet, da die Finanzierung der Sozialversicherungen primär über das Lohneinkommen erfolgt.¹ Aufgrund der demografischen Entwicklung und der damit verbundenen Kostendynamik in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen ist bei Fortführung des Status quo mit erheblichen Beitragssatzsteigerungen in den kommenden Jahren zu rechnen. Bereits im Jahr 2030 könnte Projektionen zufolge der Gesamtbeitragssatz für die Sozialversicherungen bei über 45 Prozent der beitragspflichtigen Einkommen liegen und sich in den Jahren danach weiter erhöhen.² Der mit zunehmenden Lohnnebenkosten einhergehende Anstieg der Arbeitskosten schwächt die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und hat negative Effekte auf den Arbeitsmarkt:

- **Verringerung der Arbeitsnachfrage:** Sozialversicherungsbeiträge stellen für Unternehmen einen erheblichen Kostenfaktor dar. Steigende Lohnnebenkosten verteuern den Arbeitseinsatz, wodurch sich die inländische Arbeitsnachfrage tendenziell verringert. Beispielsweise können Arbeitsplätze durch Maschinen substituiert (Rationalisierung und Automatisierung), ins kostengünstigere Ausland verlagert oder ganz eliminiert werden, wenn Unternehmen aufgrund der hohen Kosten an Wettbewerbsfähigkeit verlieren und in der Folge schrumpfen oder aus dem Markt ausscheiden müssen.
- **Verringerung des Arbeitsangebots:** Steigende Lohnnebenkosten vergrößern zugleich den Abgabenkeil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn der Arbeitnehmer. Wenn der Nettolohn sinkt und dadurch Arbeit gegenüber Freizeit an Attraktivität verliert, verringert sich in der Regel das Arbeitsangebot. Dies gilt umso mehr, wenn bei Arbeitslosigkeit großzügige Lohnersatzleistungen durch die sozialen Sicherungsnetze zur Verfügung stehen.

1 Eine bedeutende Ausnahme bilden die bereits heute bestehenden Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen, insbesondere zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Darüber hinaus werden bei freiwillig Versicherten in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) neben dem Arbeitseinkommen weitere Einkommensarten (insb. Kapitalerträge und Mieteinnahmen) bis zur Beitragsbemessungsgrenze herangezogen.

2 Vgl. exemplarisch Büttner, Thiess und Martin Werding (2022), Optionen zur Stabilisierung der Einnahmensituation der Sozialversicherungen – Aktualisierung, WIP-Analyse, Wissenschaftliches Institut der PKV, Dezember 2022.

Wie stark Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot auf Veränderungen der Lohnnebenkosten reagieren, hängt nicht zuletzt von der Inzidenz der Sozialversicherungsbeiträge ab. Dabei geht es um die Frage, wer die Kosten jenseits der gesetzlich festgelegten, paritätischen Aufteilung letztlich ökonomisch trägt bzw. bei wem Belastungsveränderungen durch steigende oder sinkende Sozialversicherungsbeiträge am Ende ankommen. Mit anderen Worten: Wie reagieren die Bruttolöhne³ (Arbeitskosten der Unternehmen) und die Nettolöhne (Vergütung für die Arbeitsleistung der Arbeitnehmer) im Zeitablauf auf eine Veränderung der Lohnnebenkosten? Vor allem mittel- und langfristig kann es zu Abweichungen von der häufigen Lastenverteilung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern kommen. Während die Arbeitnehmer bzw. die Gewerkschaften versuchen werden, die mit steigenden Beitragssätzen einhergehenden Nettolohnverluste über höhere Lohnforderungen zu kompensieren, werden Unternehmen danach streben, ihre Kostensteigerungen durch niedrigere Lohnabschlüsse auszugleichen.⁴ Für das sich über die Zeit einstellende Ergebnis spielt vor allem die Verteilung der Verhandlungsmacht auf den Arbeitsmärkten eine wichtige Rolle. Unter normalen Bedingungen ist davon auszugehen, dass sich ein Anstieg der Lohnnebenkosten auf beide Marktseiten nachteilig auswirkt.

Angesichts der negativen ökonomischen Effekte steigender Lohnnebenkosten wird immer wieder eine Querfinanzierung durch Steuerzuschüsse des Bundes vorgeschlagen, um der Finanzknappheit der Sozialversicherungen entgegenzuwirken.

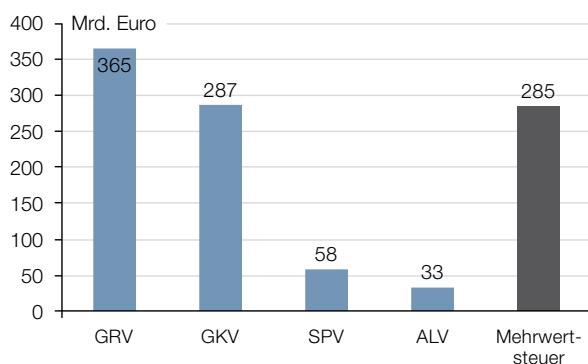
Was bringt eine Senkung der Lohnnebenkosten durch eine Mehrwertsteuererhöhung?

Die Idee, die Sozialversicherungen stärker über indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer zu finanzieren und so die Lohnnebenkosten zu senken bzw. ihren Anstieg zu bremsen, ist nicht neu. Sie wurde in Deutschland unter anderem in den Jahren um die Jahrtausendwende angesichts der damals hohen Arbeitslosigkeit und drohender Beitragssatzsteigerungen intensiv diskutiert und prägte einige politische Entscheidungen in dieser Zeit (vgl. Box auf Seite 3).⁵ Die Mehrwertsteuer bietet sich dabei unter anderem deshalb an, weil sie sich durch eine breite Bemessungsgrundlage auszeichnet und ein hohes Aufkommen generiert, was angesichts des Finanzbedarfs der Sozialversicherungen eine wichtige Voraussetzung ist, um überhaupt eine nennenswerte Entlastung bei den Lohnnebenkosten erreichen zu können (vgl. Abbildung). Des Weiteren ist ihr Steuersatz in Deutschland – zumindest im europäischen Vergleich – vergleichsweise niedrig.

Auf den ersten Blick scheint ein solcher Reformschritt einen gewissen ökonomischen Charme zu haben. Jedenfalls wird immer wieder mit positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten im Vergleich zu einem Alternativszenario mit hohen bzw. steigenden Sozialversicherungsbeiträgen argumentiert:

- Niedrigere Lohnnebenkosten **entlasten den Faktor Arbeit** spürbar und senken die Arbeitskosten, während eine höhere Mehrwertsteuer keine direkten Effekte auf die Arbeitskosten hat.
- Es kommt zu einer **Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit** der heimischen Unternehmen im Sinne einer „fiskalischen Abwertung“. Durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge sinken die Kosten und Preise der im Inland produzierten Güter. Die zur Gegenfinanzierung herangezogene Mehrwertsteuererhöhung betrifft hingegen nur die Verbraucherpreise der für den inländischen Konsum produzierten Produkte sowie importierter Güter, lässt die Preise von Exportgütern aber unberührt. Ähnlich wie bei einer Abwertung der Währung werden Exportgüter für das Ausland günstiger, was die Exportnachfrage belebt und insgesamt positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung erwarten lässt.

Hoher Finanzbedarf der Sozialversicherungen: Ausgabenvolumen der Sozialversicherungen und Mehrwertsteueraufkommen im Jahr 2022



Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), Sozialbudget 2022; Bundesministerium der Finanzen (2023), Finanzbericht 2024.

Allerdings muss vor übertriebenen positiven Erwartungen aufgrund vereinfachter Annahmen und unvollständig berücksichtigter Wirkungsketten gewarnt werden. So darf die Abschätzung der Beschäftigungseffekte keinesfalls auf einer isolierten Betrachtung der Beitragssatzsenkung fußen. Die zur Gegenfinanzierung notwendige Erhöhung der Mehrwertsteuer wird ihrerseits zu negativen Arbeitsmarkteffekten führen – schon weil sie die Kaufkraft der Verbraucher schmälert.

3 Bruttolohn ist hier im Sinne des Produzentenlohns als „Arbeitgeber-Bruttolohn“ zu verstehen, also inklusive des häufigen Arbeitgeberanteils an den Sozialversicherungsbeiträgen.

4 Darüber hinaus könnten Unternehmen versuchen, Kostensteigerungen aufgrund steigender Sozialversicherungsbeiträge nicht nur durch geringere Lohnsteigerungen zu kompensieren, sondern diese auch durch Preiserhöhungen an die Konsumenten weiterzugeben.

5 Siehe exemplarisch Feil, Michael und Gerd Zika (2005), Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise? IAB-Kurzbericht Nr. 4/2005, Institut für Arbeitsmarkt- und Sozialforschung sowie das Zeitgespräch „Steuerfinanzierung der Sozialsysteme?“ im Wirtschaftsdienst 5/2005 mit Beiträgen von Rolf Pfefferkorn, Gert G. Wagner, Rolf Kroker und Jochen Pimpertz sowie Norbert Berthold und Sascha von Berchem, S. 279-294.

Obwohl die Mehrwertsteuer formal nur von den Verbrauchern bzw. Endkunden getragen wird, hängt die ökonomische Inzidenz von vielen Faktoren ab. Typischerweise ist bei normal verlaufenden (elastischen) Angebots- und Nachfragekurven davon auszugehen, dass es zu einer partiellen Überwälzung der Steuererhöhung auf die Preise kommt, die Bruttopreise aber nicht um die gesamte Mehrwertsteuererhöhung steigen werden. Isoliert betrachtet führt eine Mehrwertsteuererhöhung im Inland somit zu höheren Verbraucherpreisen und einer niedrigeren gleichgewichtigen Produktions- bzw. Absatzmenge.⁶ Damit liegt es auf der Hand, dass die Gegenfinanzierung einer Senkung der Lohnnebenkosten durch die Mehrwertsteuer zumindest bei der Produktion für den Inlandsmarkt negative Rückwirkungen hat.⁷ Welche Gesamteffekte sich im Zusammenspiel von Beitragssatzsenkung und Mehrwertsteuererhöhung am Ende ergeben, hängt von vielen Faktoren und deren Zusammenspiel auf den Arbeits- und Gütermärkten ab und lässt sich kaum exakt vorhersagen.

Empirische Simulationsrechnungen zu den Arbeitsmarktwirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer lassen grosso modo leicht positive Beschäftigungseffekte erwarten, die aber nicht allzu hoch ausfallen und – in Abhängigkeit der verwendeten Modelle und der zugrundeliegenden Annahmen – eine beträchtliche Bandbreite aufweisen.⁸

Bisherige Umsetzungsschritte in Deutschland

Der Weg, eine Begrenzung der Sozialversicherungsbeiträge durch eine Erhöhung indirekter Steuern zu erreichen, wurde in der jüngeren Vergangenheit in Deutschland bereits mehrfach beschritten.

Mit dem **1998 eingeführten zusätzlichen Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)** sollte seinerzeit ein Anstieg des Beitragssatzes in der GRV über 20,3 Prozent vermieden werden. Er dient gemäß § 213 Abs. 3 SGB VI der pauschalen Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen durch den Bund. Zur Finanzierung wurde der Mehrwertsteuersatz zum 1. April 1998 von 15 auf 16 Prozent angehoben. Die jährliche Anpassung des zusätzlichen Bundeszuschusses erfolgt gemäß der jährlichen Veränderungsrate der Steuern vom Umsatz, wobei Steuersatzänderungen im Jahr ihres Wirksamwerdens unberücksichtigt bleiben.

Das in den Jahren **1999 bis 2003** durch die **ökologische Steuerreform** (u.a. mehrmalige Erhöhung der Mineralölsteuer, Einführung der Stromsteuer) generierte Mehraufkommen wurde größtenteils für höhere Zahlungen des Bundes an die GRV verwendet, um einen Anstieg des Beitragssatzes zu vermeiden. So leistet der Bund seit Juni 1999 Beiträge für Kindererziehungszeiten an die GRV und es wurde ab dem Jahr 2000 ein **Erhöhungsbeitrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss** eingeführt.⁹ Im Jahr 2019 lagen die Ökosteuereinnahmen bei rund 20 Mrd. Euro. Simulationsrechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass aufgrund dieser Zahlungen des Bundes der Rentenbeitragssatz um rund 1,2 Prozentpunkte niedriger und das Rentenniveau um rund 1,5 Prozent höher ausfällt, als dies ohne diese Bundesmittel der Fall wäre.¹⁰

Knapp ein Drittel des durch die **Mehrwertsteuererhöhung im Jahr 2007 von 16 auf 19 Prozent** generierten Mehraufkommens wurde zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung (ALV) von 6,5 auf 4,2 Prozent verwendet. Dazu wurde eine Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung gesetzlich festgeschrieben, für die ab dem Jahr 2010 eine Dynamisierung entsprechend der Umsatzsteuerentwicklung vorgesehen war.¹¹ Da praktisch zeitgleich der durchschnittliche Krankenversicherungsbeitrag um 0,6 Prozentpunkte und der Rentenversicherungsbeitrag um 0,4 Prozentpunkte angehoben wurden (u.a. um Kürzungen der Bundeszuschüsse an diese Sozialversicherungszweige zu kompensieren), erhielten die Sozialversicherungen insgesamt keine zusätzlichen Steuermittel aus der Mehrwertsteuererhöhung.¹² Zudem wurde die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2013 wieder abgeschafft.¹³

6 Für die realen Konsummöglichkeiten eines Arbeitnehmers macht es dabei kaum einen Unterschied, ob steigende Sozialabgaben das real verfügbare Einkommen senken oder ob mehrwertsteuerinduzierte Preissteigerungen seine Kaufkraft schmälen. In beiden Fällen wird das Gut Freizeit gegenüber Konsumgütern relativ gesehen „günstiger“ und damit Arbeit unattraktiver. Daher ist auch im Falle einer Mehrwertsteuererhöhung mit einer Verringerung des Arbeitsangebots zu rechnen.

7 Bei Exportgütern sieht es demgegenüber sehr viel besser aus, da hier nur die positiven Auswirkungen niedrigerer Lohnnebenkosten zum Tragen kommen, nicht aber die Erhöhung der (inländischen) Mehrwertsteuer.

8 Vgl. beispielsweise Walwei, Ulrich und Gerd Zika (2005), Arbeitsmarktwirkungen einer Senkung der Sozialabgaben, Sozialer Fortschritt, Vol. 54 Nr. 4, S. 77-90; Pestel, Nico und Eric Sommer (2015), Shifting taxes from labor to consumption: More employment and more inequality, ZEW Discussion Paper No. 15-042, ZEW Mannheim sowie den Überblick bei Leoni, Thomas und Margit Schratzenstaller (2020), Senkung der Lohnnebenkosten und Finanzierungsvarianten – Bisherige Erkenntnisse und internationale Reformbeispiele, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).

9 Vgl. zu diesem und zum voranstehenden Absatz u.a. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2009), Rolle der Umsatzsteuer und ihr Beitrag zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, WD 4 – 3000 - 040/10.

10 Bach, Stefan; Buslei, Hermann; Harnisch, Michelle und Niklas Isaak (2019), Ökosteuer-Einnahmen sorgen noch heute für niedrigere Rentenbeiträge und höhere Renten, DIW-Wochenbericht 13/2019, S. 223-231.

11 Vgl. Haushaltsbegleitgesetz 2006. Für die Jahre 2007 bis 2009 wurden Beträge von 6,468 Mrd. Euro, 7,583 Mrd. Euro und 7,777 Mrd. Euro festgelegt. Der Bund erhielt die notwendigen Mittel durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes.

12 So Leoni, Thomas und Margit Schratzenstaller (2020), a.a.O., S. 27.

13 Zwar wurde zeitgleich auch der bis dahin von der Bundesagentur für Arbeit (BA) an den Bund zu leistende Eingliederungsbeitrag (in Höhe der Hälfte der jährlichen Aufwendungen für die Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten nach SGB II) gestrichen. Gemäß dem damaligen Gesetzentwurf ergaben sich im Saldo jedoch Mindereinnahmen der BA in Höhe von rund 1 Mrd. Euro pro Jahr.

Keine überzeugende Alternative zu (ausgabenseitigen) Strukturreformen

Der Vorschlag, die Lohnnebenkosten über die Quersubventionierung der Sozialversicherungen aus der Mehrwertsteuer zu senken bzw. den demografiebedingten Anstieg der Lohnnebenkosten zu begrenzen, kann aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft im Rahmen einer Gesamtbetrachtung nicht überzeugen. Als (temporäre) Einmalmaßnahme mag er eine gewisse Berechtigung haben. Eine langfristige Alternative zu ausgabenseitigen Strukturreformen in den Sozialversicherungssystemen stellt er jedoch keinesfalls dar. Am Ende überwiegen zahlreiche ungeklärte ökonomische Fragen sowie gravierende polit.-ökonomische Probleme:

- Die umlagefinanzierten Sozialversicherungen werden aufgrund des demografischen Wandels und des sozialpolitischen Reformstaus auf Jahrzehnte hinaus unter finanziellem Druck stehen. Hier mit der Querfinanzierung über die Mehrwertsteuer das steuerpolitische Ventil weiter zu öffnen, birgt die **Gefahr kontinuierlicher Mehrwertsteuererhöhungen**, ohne dass die notwendigen Reformschritte auf der Ausgabenseite in Angriff genommen werden – und dies bei einer insgesamt **bereits hohen Abgabenbelastung**. Ohne echte Reformen in den Sozialversicherungen ist eine nachhaltige Politik, welche die Interessen junger und zukünftiger Generationen berücksichtigt, jedoch nicht realisierbar.
- **Simulationsrechnungen** lassen zwar **leicht positive Beschäftigungs- und Wachstumseffekte** erwarten, allerdings fallen diese **nicht besonders hoch aus** und hängen nicht zuletzt von der unterstellten Lohnentwicklung ab. Werden endogene Lohnanpassungen in den Modellen berücksichtigt, fallen die Beschäftigungsvorteile in der Regel niedriger aus.
- Eine Ausweitung der Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen **schwächt das Äquivalenzprinzip** weiter. Die Mehrwertsteuer belastet alle Bürger, also auch Selbständige und Beamte, ohne dass diese Gruppen von der Absenkung der Beitragssätze in den Sozialversicherungen profitieren würden. Rentnerinnen und Rentner würden nur im Falle niedrigerer Beitragssätze in der GKV und SPV entlastet, nicht aber, falls die Steuerzuschüsse zur Senkung der Beitragssätze zur Renten- und Arbeitslosenversicherung verwendet würden. Umgekehrt verhält es sich bei den Mitgliedern der privaten Krankenversicherung (PKV). Sie erhalten nur dann einen Ausgleich für eine Mehrwertsteuererhöhung, wenn sie sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind und die Steuerzuschüsse in die GRV und ALV fließen.
- Der **fiskalische Verschiebebahnhof** zwischen den Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungen **würde deutlich größer**, die Transparenz der Finanzierung hingegen würde weiter abnehmen – mit all den negativen Folgen hinsichtlich der in einer Demokratie so wichtigen Zuordnung klarer politischer Verantwortlichkeiten. Zudem wuchse die Gefahr einer unsteten „Politik nach Kassenlage“ in den Sozialversicherungen.
- Eine **Mehrwertsteuererhöhung wirkt regressiv**, da Bezieher niedriger Einkommen aufgrund ihrer höheren Konsumquote (relativ) stärker belastet werden. Bei steigenden Mehrwertsteuersätzen wäre daher die Wahrscheinlichkeit hoch, dass es zu einer intensivierten **Umverteilungsdiskussion käme**. Sollte dies am Ende zu einer Ausweitung wachstumsfeindlicher Umverteilungsmaßnahmen führen – etwa durch Erhöhungen bei der Einkommensteuerbelastung, eine Vermögensteuer oder ein bedingungsloses Grundeinkommen – wäre nichts gewonnen. Im Gegenteil: Die negativen Folgen würden die positiven Effekte überwiegen.
- Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer könnte den **Ruf von Partikularinteressen nach Ausnahmeregelungen** (ermäßigter Mehrwertsteuersatz, befristete Ausnahmen etc.) deutlich **verstärken**. Ob solche Ausnahmen – falls sie denn beschlossen würden – jemals wieder zurückgenommen werden können, ist angesichts bisheriger Erfahrungen zu bezweifeln. Jedenfalls dürften die Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Mehrwertsteuersätze umso schwieriger werden, je größer die Differenz zwischen dem Normalsatz und dem ermäßigten Satz ausfällt und je mehr Ausnahmeregelungen es gibt.
- Schließlich stellt sich bei einer solchen Reform immer auch die „**Föderalismusfrage**“, da die Mehrwertsteuer partiell an die Länder und Kommunen fließt und **integraler Bestandteil des bundesstaatlichen Finanzausgleichs** ist. Eine Übertragung von „Mehrwertsteuerpunkten“ über den Bund an die Sozialversicherungen dürfte somit jedes Mal auch schwierige Verhandlungen mit den Ländern mit sich bringen.

KURZINFORMATION

Berlin, April 2024

Der Staat als Unternehmer – eine teure Illusion

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Der **Staat** weitet seinen wirtschaftlichen Einfluss nicht nur durch interventionistische und dirigistische Maßnahmen massiv aus, sondern auch mittels eigener unternehmerischer Aktivitäten. Ein Indikator hierfür ist die **Zahl öffentlicher Unternehmen**, die seit dem Jahr 2008 um mehr als 36 Prozent auf rund 20.000 angestiegen ist.
- Die **Ausweitung** der wirtschaftlichen Aktivitäten wird in vielen Fällen mit Daseinsvorsorge begründet. Dieses Argument ist jedoch irreführend, da eine aktive Rolle des Staates als Marktteilnehmer mit wohlfahrtsmindenden **Wettbewerbsverzerrungen** und einer **Diskriminierung** privater Akteure einhergeht. Die **mangelnde Wirtschaftlichkeit** öffentlicher Unternehmen erschwert nicht nur eine marktgerechte Leistungserbringung, sondern belastet über die Staatshaushalte oder Abgaben und Gebühren die Allgemeinheit.
- Aufgrund der problematischen **Doppelrolle** des Staates als Regelsetzer und Marktteilnehmer sollten unternehmerische Aktivitäten der öffentlichen Hand hinterfragt und auf ein **Minimum** zurückgeföhrt werden. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass öffentliche und private Unternehmen uneingeschränkt denselben **Wettbewerbsregeln** unterliegen.

Ordnungspolitisches Leitbild für die wirtschaftliche Betätigung des Staates

Für die Funktionsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Ordnung sind die Grundprinzipien **Wettbewerb** und **Privateigentum** unerlässlich. Sie sind Voraussetzung für eine effiziente Verteilung von Gütern und Ressourcen und stellen zugleich eine unverzichtbare Triebkraft für Innovationen sowie eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung dar. Dem Staat kommt daher in erster Linie die Aufgabe zu, eine **stabile Wettbewerbsordnung** zu gewährleisten und diese gegenüber allen Marktakteuren konsequent durchzusetzen. Direkte staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen erfordern eine besondere ökonomische Rechtfertigung. Zu groß ist das Risiko, dass **staatliche Markteingriffe** einzelne Akteure bevorzugen und den Wettbewerb verzerrn. **Ineffiziente** Marktergebnisse und Wohlfahrtsverluste wären die Folge. Vor diesem Hintergrund sollte der Staat nur eingreifen, wenn sich dadurch Marktineffizienzen (sog. „Marktversagen“), z.B. aufgrund von natürlichen Monopolen oder Informationsasymmetrien, verringern lassen. Selbst wenn ein Eingriff des Staates ökonomisch gerechtfertigt ist, ergibt sich daraus nicht die Schlussfolgerung, dass der Staat selbst als „Spieler“ in Form eines Unternehmers auftritt. Vielmehr sollten **prioritär weniger invasive Instrumente** wie die Definition von (Qualitäts-)Standards oder Auflagen für privatwirtschaftliche Akteure zur Anwendung kommen. Eine unternehmerische Tätigkeit des Staates ist dementsprechend nur dann ökonomisch begründbar, wenn

- „Marktversagen“ vorliegt (als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung),
- andere Instrumente wie Standards oder Regulierung gegenüber einem staatlichen Angebot unterlegen sind und
- die staatliche Leistungsbereitstellung zu einer Verbesserung der Marktergebnisse beiträgt, weil ein Gut ansonsten nicht in der nachgefragten Menge, Qualität oder zu einem möglichst niedrigen Preis bereitgestellt wird.

Auch wenn eine **wirtschaftliche Betätigung des Staates** ordnungspolitisch unter diesen Umständen gerechtfertigt ist, sollte sie eine **Ausnahme** und nicht die Regel darstellen. Vielmehr lassen sich Marktergebnisse dadurch verbessern, dass der Staat seine wirtschaftlichen Aktivitäten **zurückföhrt**. Dies gilt insbesondere für die Privatisierung staatlicher (Monopol-)Unternehmen bei gleichzeitiger Markttöffnung und Senkung von Eintrittsbarrieren für privatwirtschaftliche Akteure. Markttöffnung und Ausweitung des Angebots führen dann zu einem **erhöhten Wettbewerbsdruck**, der – wie das Beispiel des Telekommunikationssektors hierzulande zeigt – mit positiven Effekten wie innovativeren Produkten und Preissenkungen einhergeht, von denen die Allgemeinheit profitiert.

Explosives Wachstum der Staatstätigkeit

Die wirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand gehen in Deutschland weit über das hinaus, was auf Basis des ordnungspolitischen Leitbilds und im Sinne wirtschaftlicher Nachhaltigkeit als angemessen bezeichnet werden könnte. Während in den 1980er und 1990er Jahren – auch infolge der voranschreitenden Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes – eine Phase umfassender (Teil-)Privatisierungen und eine Öffnung zuvor staatlich kontrollierter Märkte einsetzte, findet bereits seit einiger Zeit eine gegenläufige Entwicklung statt: Der **Staat weitet seine wirtschaftlichen Aktivitäten wieder sukzessive aus**. Ein Indikator hierfür ist die Anzahl öffentlicher Unternehmen¹, die zwischen 2008 und 2021 insgesamt um mehr als 36 Prozent auf rund 20.000 zugenommen hat. Dieser Anstieg lässt sich auf **allen staatlichen Ebenen** beobachten und fällt bei den Ländern und Gemeinden mit etwa 60 bzw. 33 Prozent am deutlichsten aus (vgl. Abbildung 1).

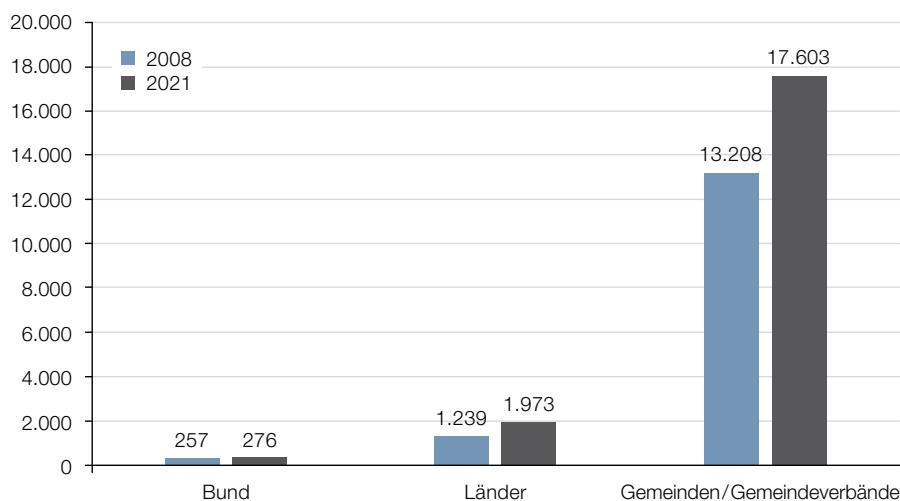


Abbildung 1:
**Anzahl öffentlicher
Unternehmen nimmt
auf allen staatlichen
Ebenen zu**

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023).

Neben einer überdurchschnittlichen Zunahme im Dienstleistungssektor sowie im Wohnungs- und Baugewerbe ist das Wachstum staatlich kontrollierter Unternehmen im Energiesektor besonders stark ausgeprägt, deren Anzahl sich im Vergleich zum Jahr 2008 mehr als verdoppelt hat (vgl. Abbildung 2). Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Energiesektor vor allem auf kommunaler Ebene nach einer Phase von Privatisierung und Marktöffnung die unternehmerischen Aktivitäten des Staates durch die **Gründung neuer kommunaler Betriebe** oder durch die **Rekommunalisierung** privater Unternehmen in großem Stil ausgeweitet wurden.

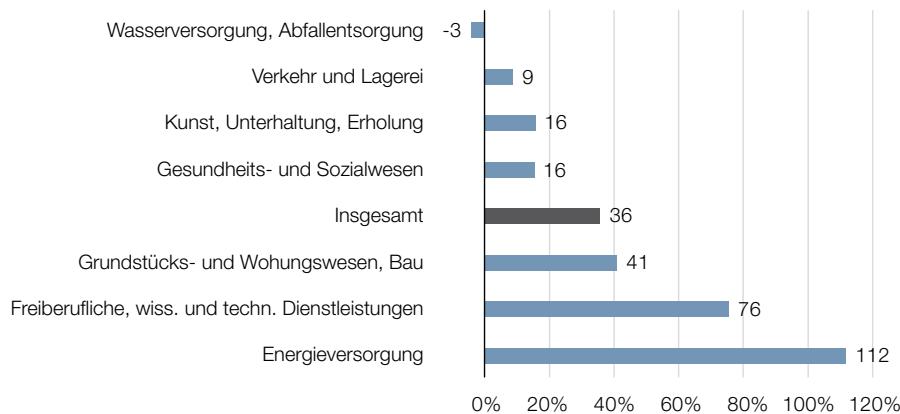


Abbildung 2:
**Höchster Anstieg
staatlicher Unter-
nehmen in der
Energieversorgung**
Veränderung nach
Wirtschaftszweigen
zw. 2008 und 2021

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023).

¹ Die Einordnung als öffentliches Unternehmen setzt voraus, dass mindestens 50 Prozent der Stimmrechte bzw. des Eigenkapitals von der öffentlichen Hand gehalten oder kontrolliert werden. Dementsprechend fällt die Anzahl der vom Staat beeinflussten Unternehmen insgesamt weitaus höher aus, wenn auch die Unternehmen berücksichtigt werden, bei denen die staatliche Beteiligung unter 50 Prozent liegt.

Probleme staatlicher Wirtschaftstätigkeit

Die Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung des Staates wird in vielen Fällen mit dem Argument der Daseinsvorsorge begründet, wonach mithilfe öffentlicher Unternehmen eine zuverlässige und kostengünstige Versorgung der Bürger sichergestellt werde. Zudem würden öffentliche Unternehmen auf kommunaler Ebene einen bedeutenden regionalen Wirtschaftsfaktor darstellen und so zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Darüber hinaus werden häufig fiskalische Erwägungen angeführt, nach denen die aus der wirtschaftlichen Aktivität resultierenden Gewinne als eine zusätzliche Einnahmequelle für die öffentlichen Haushalte dienen würden.

Allerdings ignorieren diese Argumente eine Reihe von **Interessenkonflikten** und **Widersprüchen**. Zunächst ist der Begriff Daseinsvorsorge wenig konkret und bietet die Möglichkeit, die staatliche Wirtschaftstätigkeit willkürlich auf vermeintlich neue Verantwortungsbereiche auszuweiten – je nachdem, welche politische Interpretation gerade beliebt ist oder was aktuell als ein „berechtigtes öffentliches Interesse“ (z.B. „grüne“ Transformation der Wirtschaft) gilt. Da die Verluste öffentlicher Unternehmen im Regelfall **über Steuermittel abgesichert** sind, besteht ein weitaus geringerer Druck, effizient zu wirtschaften als bei privaten Unternehmen, die ihre Rentabilität am Kapitalmarkt oder gegenüber Investoren fortlaufend unter Beweis stellen müssen. Wirtschaftlichkeit und Effizienz staatlich kontrollierter Unternehmen können zudem durch politische Einflüsse und überfrachtete Zielvorgaben negativ beeinträchtigt werden. Dementsprechend ist es wenig verwunderlich, dass öffentliche Unternehmen eine vergleichsweise **geringe Wirtschaftlichkeit** aufweisen, die bemessen an der Umsatzrentabilität nicht einmal halb so hoch ausfällt wie der Durchschnitt aller nichtfinanziellen Unternehmen² (vgl. Abbildung 3). Im Vergleich zu den stärker ergebnisorientierten börsennotierten Unternehmen fällt der Unterschied erwartungsgemäß noch deutlicher aus. Zwar könnte argumentiert werden, dass das primäre Ziel öffentlicher Unternehmen nicht deren Rentabilität, sondern eine kostengünstige oder flächendeckende Leistungsbereitstellung ist. Doch gerade eine mangelnde Wirtschaftlichkeit erschwert nicht nur eine preisgünstige und zuverlässige Versorgung, sondern auch eine marktgerechte Leistungserbringung, beispielsweise im Hinblick auf die Qualität. Zudem steht das Ziel einer kostengünstigen Versorgung mit Gütern oder Dienstleistungen **fiskalischen Interessen** entgegen. Sollen mithilfe der staatlichen Unternehmen zusätzliche Einnahmen generiert werden, ist es vor allem bei einer starken Marktstellung der öffentlichen Anbieter unwahrscheinlich, dass Kostensenkungen an die Endverbraucher weitergegeben werden. Allerdings ist aufgrund betriebswirtschaftlicher Risiken oder der ohnehin fehlenden Rentabilität das Risiko groß, dass die erhofften Mehreinnahmen für die Staatshaushalte ausbleiben und stattdessen **zusätzliche Belastungen** entstehen. Auch ein vermeintlich positiver Effekt auf den Arbeitsmarkt wird letztlich über die Staatshaushalte oder Steuern, Abgaben und Gebühren zulasten der Allgemeinheit teuer erkauft.

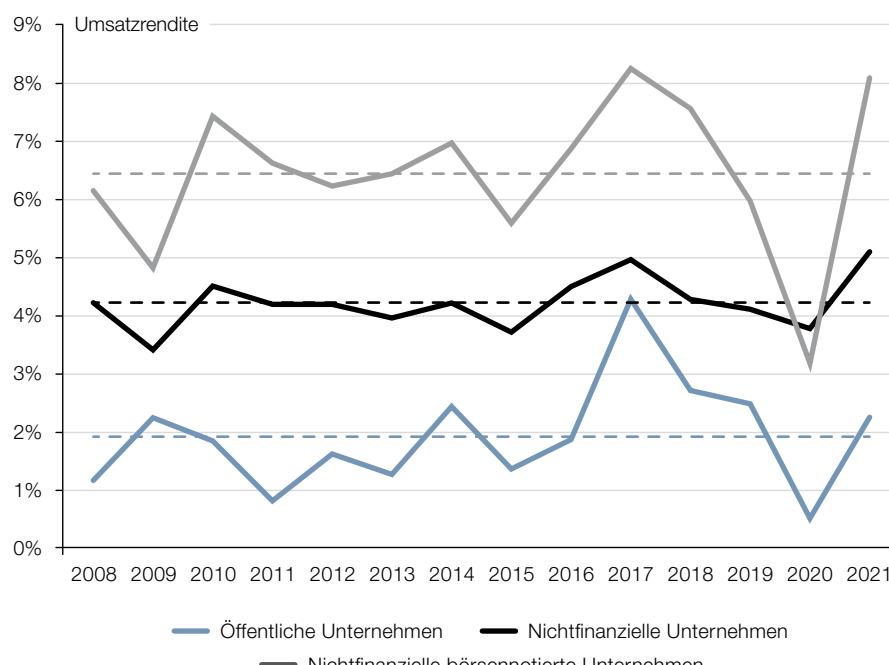


Abbildung 3:
Öffentliche Unter-
nehmen sind wenig
rentabel
Entwicklung der
Umsatzrendite für
ausgewählte Unter-
nehmensgruppen

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024) und Bundesbank (2024). Die Umsatzrendite beschreibt das Verhältnis zwischen Betriebsergebnis vor Steuern (Gewinn bzw. Verlust) und Umsatz. Für börsennotierte Unternehmen wird das Verhältnis zwischen operativem Ergebnis (EBIT) und Umsatz herangezogen.

2 Zu den nichtfinanziellen Unternehmen zählen alle Unternehmen außer Banken, Versicherungen und sonstige Finanzdienstleister.

Zudem können Wirtschaftstätigkeiten des Staates auf Wettbewerbsmärkten den **Wettbewerb verzerren** und **privatwirtschaftliche Akteure verdrängen**. Besonders schwerwiegend sind die Auswirkungen, wenn öffentliche Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung erlangen und als Quasi-Monopolisten den Markt dominieren. Der staatliche Eingriff führt dann zu **höheren Preisen** und ermöglicht dem Staatsunternehmen zusätzliche Gewinne zulasten der Verbraucher. Ursächlich hierfür können neben der bereits erwähnten Absicherung über die öffentliche Hand auch bestimmte Organisationsformen wie Mehrspartenunternehmen oder Verbünde sein. Diese ermöglichen über eine Kostenverlagerung oder eine Gewinn- und Verlustverrechnung die Quersubventionierung defizitärer Bereiche, womit sich Vorteile gegenüber privaten Konkurrenten erzielen lassen. Verzerrungen des Wettbewerbs können auch daraus resultieren, dass staatliche Hoheitsträger – zum Beispiel auf kommunaler Ebene – einen Anreiz haben, Aufträge bevorzugt an die eigenen Betriebe zu vergeben, wodurch private Anbieter diskriminiert werden.

Selbst auf Märkten mit eingeschränktem Wettbewerb oder bei Marktversagen – zum Beispiel durch natürliche Monopole – ist eine staatliche Wirtschaftstätigkeit nicht zwingend notwendig. Stattdessen können Leistungsausschreibungen oder Konzessionsverträge einen Wettbewerb um den Markt begünstigen. Die Trennung von Netzen und Betrieb – die hierzulande auf dem Strommarkt erfolgreich vollzogen wurde und regelmäßig für den Schienenverkehr diskutiert wird – stellt eine weitere Option dar, um für mehr Wettbewerb zu sorgen. Selbst im Falle eines fehlenden privaten Angebots, beispielsweise aufgrund unzureichender Rentabilität beim Ausbau von Infrastrukturen, ist – auch im Bereich kritischer Infrastrukturen – keine eigene wirtschaftliche Betätigung des Staates erforderlich. Vielmehr kann eine marktgerechte Förderung, die Ausschreibungen und Vergaben an Ausbauverpflichtungen koppelt, **Anreize** zur Entstehung eines privatwirtschaftlich organisierten Angebots schaffen.

Staatsunternehmen auf ein Minimum reduzieren

Das explosive Wachstum der öffentlichen Unternehmen in Deutschland ist Sinnbild einer zunehmenden **Staatsexpansion** und Ausdruck eines weitverbreiteten Irrglaubens, dass eine aktive Steuerung von Wirtschaft und Markt dem Gemeinwohl diene oder der Staat der „bessere“ Unternehmer sei. Stattdessen bedarf es aufgrund der negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb als marktwirtschaftliches Entdeckungsverfahren eine **Reduktion** der unternehmerischen Aktivitäten der öffentlichen Hand:

1. Maßgabe sollte das **ordnungspolitische Leitbild** sein, wonach eine aktive Rolle des Staates als Marktteilnehmer nur in **Ausnahmefällen** gerechtfertigt ist. Staatliche Leistungserbringung sollte daher überall dort in Frage gestellt werden, wo sie effizienter von privatwirtschaftlichen Akteuren übernommen werden kann.
2. Im Falle einer staatlichen Wirtschaftstätigkeit muss sichergestellt werden, dass für öffentliche und private Unternehmen **uneingeschränkt dieselben Wettbewerbsregeln** gelten. Dabei sollten – im Gegensatz zum Status quo – auch Gebühren und Beiträge öffentlicher Unternehmen (z.B. staatlicher Wasserversorger) einer kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle unterzogen werden. Ebenso ist zu gewährleisten, dass öffentliche Unternehmen ohne Ausnahmen der Umsatzbesteuerung unterliegen und Vorteile gegenüber privaten Konkurrenten ausgeschlossen sind. Darüber hinaus sollte die wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand an striktere und transparentere Kriterien, beispielsweise zur Vermeidung politischer Einflüsse oder der Perpetuierung unwirtschaftlicher Unternehmen, geknüpft werden als bisher.
3. In der Wirtschaftspolitik ist eine grundlegend **neue Prioritätssetzung** notwendig. Anstatt fortlaufend nach Gründen zu suchen, Marktprozesse interventionistisch zu steuern, gilt es, den **Reformstillstand** zu überwinden und **attraktivere Rahmenbedingungen** für privatwirtschaftliche Akteure zu schaffen. Es wäre schon viel erreicht, wenn der Staat beispielsweise durch einen Abbau bürokratischer Vorschriften³ oder einer Verringerung der Steuerlast dazu beiträgt, das Umfeld für **private Investitionen** und **Innovationen** zu verbessern. Der vorherrschende Ansatz, mithilfe milliardenschwerer Subventionen einzelne Unternehmen und politische Prestigeprojekte zu fördern, ist hingegen ein ökonomischer und ordnungspolitischer Irrweg.

³ Vgl. Meyer, T. (2023), Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land!, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 172, Stiftung Marktwirtschaft.

Europas Sehnsucht nach EU-Schulden

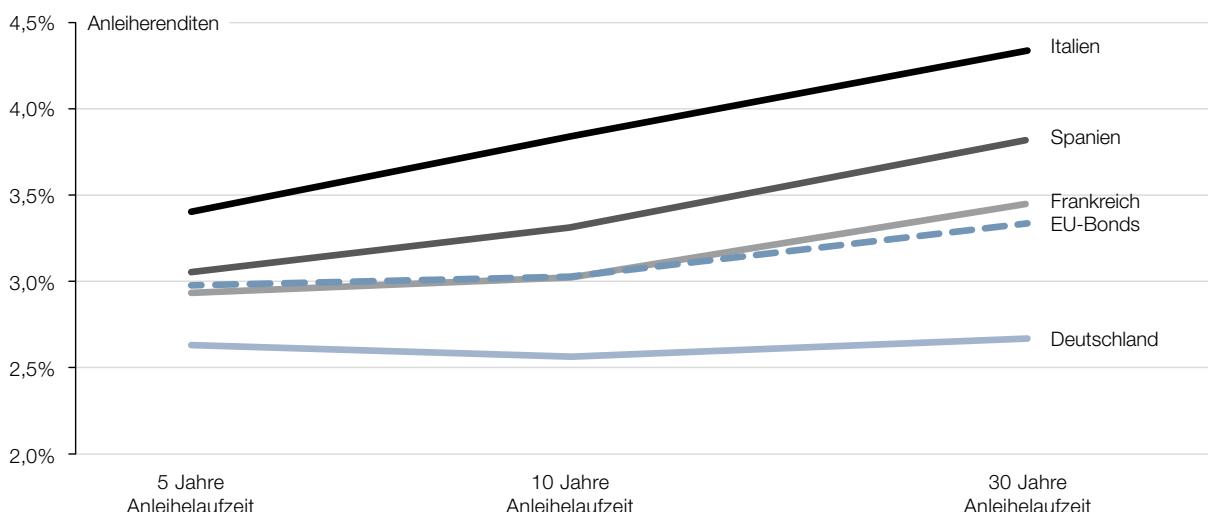
Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Die Europäische Union (EU) hat mit Verweis auf die Corona-Krise erstmals in großem Stil **gemeinsame Schulden** auf europäischer Ebene aufgenommen und dadurch die **Finanzarchitektur der EU auf den Kopf gestellt**. Die Verschuldungskompetenz der Europäischen Kommission ist zwar zeitlich und in der Höhe begrenzt sowie zweckgebunden deklariert, im Europa-Wahlkampf mehren sich aber erneut die Stimmen, die **Wohlstand und Solidarität** in Europa im Wesentlichen mit großzügigen Krediten gleichsetzen und Herausforderungen reflexartig mit staatlichem **Geld zuschütten** möchten.
- In Europa herrscht eine bedenkliche Sehnsucht nach einer dauerhaften Verschuldung der EU. Doch **nicht jede neue Krise erfordert neue Schulden**. Auch lässt sich eine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten nicht mit Schulden nachhaltig erkaufen. Ebenso helfen nationale Aufbau- und Resilienzpläne wenig, wenn dabei EU-Hilfen mit der Gießkanne verteilt werden und **unbequeme Reformen ausbleiben**.
- Solange das ökonomische **Grundprinzip der fiskalischen Verantwortung und Haftung** nicht gewährleistet ist, noch nicht einmal die jetzigen EU-Schulden **verbindlich gegenfinanziert** sind und das Wiederaufbauprogramm der EU nicht abschließend von externen Wissenschaftlern **evaluiert** wurde, sollte die EU von weiteren gemeinschaftlichen Verschuldungsaktivitäten absehen. Soll die EU echten europäischen Mehrwert mit europäischen Mitteln finanzieren, wäre es besser, eine Erhöhung des regulären EU-Haushalts – oder noch besser eine **Priorisierung der bestehenden Mittel** – in Angriff zu nehmen, statt über **kreditfinanzierte Nebenhaushalte eine Fiskalunion über die Hintertür** voranzutreiben.

Abbildung 1:

EU-Bonds sind für hochverschuldete Staaten besonders attraktiv

Renditen von Anleihen ausgewählter Mitgliedstaaten sowie EU-Anleihen mit 5-, 10- und 30-jähriger Laufzeit (Stand: 23. Mai 2024).



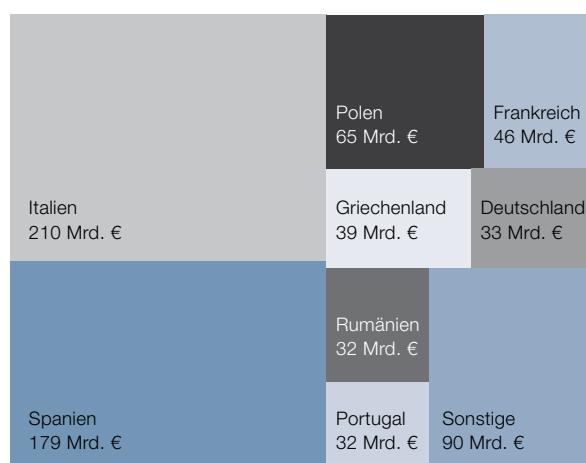
Quelle: MTS Markets, <https://www.mtsmarkets.com/european-bond-spreads>.

Hintergrund

Seit Jahren werden in Europa gemeinsame Schulden als Lösung für staatliche Finanzierungsprobleme gepriesen, was vor allem in hochverschuldeten Mitgliedstaaten sowie bei den EU-Institutionen auf positive Resonanz stößt. Ob Finanz-, Euro-, Migrations-, Infrastruktur-, Corona-, Ukraine- oder Energiekrise – die vermeintlichen Lösungsvorschläge laufen stets auf dasselbe hinaus: Die gute Bonität finanzstarker Staaten soll es finanzschwachen Staaten ermöglichen, Finanzmittel zu weitaus günstigeren Konditionen zu erhalten. Dadurch sollen **nationale Finanzspielräume erhöht**, die **Zins- und Tilgungsverpflichtungen aber möglichst europäisiert** werden. Befürworter argumentieren, dass einzelne Staaten nur so vor der Pleite und die EU vor dem Zerfall oder zumindest vor einem größeren ökonomischen Ungleichgewicht bewahrt werden können. Kritiker dieser Schuldenpolitik werden hingegen öffentlich als „unsolidarisch“ oder „europafeindlich“ diskreditiert, was den **moralischen Druck** zu fiskalischen Zugeständnissen erhöhen und die Einführung gemeinsamer Schulden forcieren soll.

Im Fall der Corona-Pandemie ist dieses **Kalkül aufgegangen**, denn diesem Narrativ folgend ist insbesondere derjenige pro-europäisch, der das größte Volumen an kreditfinanzierten Programmen mobilisiert. Diese klare öffentliche Rollenverteilung zwischen vermeintlich „guten“ und „schlechten“ Europäern führte dazu, dass die Bundesregierung im Mai 2020 auf die Linie Frankreichs einschwankte und die zuvor noch als „**Gespensterdebatte**“ kritisierten **EU-Bonds** sowie einen 500 Mrd. Euro schweren „**Wiederaufbaufonds**“ zur Bewältigung der Corona-Pandemie forderte, der neben Krediten auch nicht rückzahlungspflichtige Zuschüsse an die Mitgliedstaaten vorsah. Die Europäische Kommission erhöhte kurz darauf in ihrem Vorschlag das Gesamtvolume auf 750 Mrd. Euro und die Zuschüsse auf 500 Mrd. Euro. Gemeinsam mit den Regierungen Italiens und Spaniens, die Finanzhilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) als „stigmatisierend“ zurückwiesen und mehr **europäische „Solidarität“** forderten, erhöhte sie den Druck auf die „frugalen Vier“ (Niederlande, Österreich, Dänemark und Schweden, später auch Finnland), die kollektive Schulden und Zuschüsse ohne Rückzahlungspflicht nicht vorbehaltlos mittrugen und deshalb als „unkooperativ“ und „egoistisch“ an den Pranger gestellt wurden. Nach einem langen Verhandlungs-marathon in Brüssel beugten sie sich dem öffentlichen Druck, erreichten aber immerhin eine Reduzierung der Zuschüsse auf 390 Mrd. Euro. Der Dammbruch war jedoch erfolgt. Trotz eines im Frühjahr 2020 aufgespannten EU-Sicherheitsnetzes in Höhe von insgesamt 540 Mrd. Euro, eines von der Europäischen Zentralbank (EZB) errichteten Pandemie-Notfallankaufprogrammes (PEPP), ausgesetzter EU-Fiskalregeln und einer großzügigen Lockerung der EU-Beihilferegeln verständigte sich der Europäische Rat im Juli 2020 auf das 750 Mrd. Euro umfassende Programm „**NextGenerationEU**“ (NGEU), zu dessen Finanzierung die Europäische Kommission erstmals EU-Anleihen in erheblichem Umfang begeben darf und wofür sich die Mitgliedstaaten u.a. mit nationalen Aufbau- und Resilienzplänen bewerben müssen.

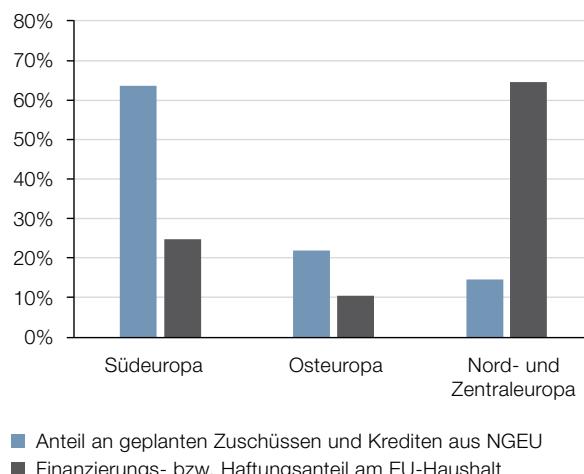
Abbildung 2:
Italien und Spanien erhalten mehr als die Hälfte der geplanten NGEU-Mittel



Sonstige: Ungarn, Tschechien, Kroatien, Slowakei, Niederlande, Belgien, Österreich, Bulgarien, Litauen, Schweden, Estland, Lettland, Slowenien, Finnland, Dänemark, Zypern, Irland, Malta, Luxemburg.

Quelle Abb. 2 und 3: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Abbildung 3:
„NextGenerationEU“ (NGEU) macht klassische Umverteilungspolitik



Südeuropa: Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, Malta, Zypern;
Osteuropa: Bulgarien, Kroatien, Tschechien, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien;
Nord- und Zentraleuropa: Deutschland, Frankreich, Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Schweden.

Kritik an EU-Schulden

Europäischer Zusammenhalt und grenzüberschreitende Solidarität sind insbesondere in Krisenzeiten wichtig. Jedoch sind das Wiederaufbauprogramm NGEU und dauerhafte EU-Schulden in mehrfacher Hinsicht kritisch zu bewerten:

- **Fehlender Einklang von Haftung und Kontrolle:** Das nach wie vor größte ökonomische Problem bleibt die fehlende Einheit von Risiko, Haftung und Kontrolle auf europäischer Ebene. Solange die EU gemeinschaftlich haftet – im Falle der NGEU-Zuschüsse über den gemeinsamen EU-Haushalt – die Finanzmittel aber überwiegend unter nationaler Verantwortung bleiben, entstehen Fehlanreize, die zu ineffizienter Mittelverwendung, Mehrausgaben und dem Ausbleiben von Reformen führen. Die EU versucht zwar, über die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne sowie das Andocken an die Reformempfehlungen des EU-Semesters Einfluss auf die nationale Ebene zu erhalten, die Umsetzung liegt aber letztlich in nationaler Hand. Solange die EU als Staatenverbund und nicht als Bundesstaat konzipiert ist, verbleibt das Budgetrecht auf nationaler Ebene.
- **Dem „Wiederaufbau“ fehlt ein konkreter Corona-Bezug und der EU ein allgemeines Verschuldungsrecht:** NGEU wurde rechtlich mit der Pandemienotlage begründet, da es der EU nach Art. 122 AEUV nur so möglich war, entgegen der Nichtbeistandsklausel (Art. 125 AEUV) den Mitgliedstaaten finanziell beizustehen. Ein beträchtlicher Teil der Mittel soll jedoch für andere Zwecke verwendet werden: Mindestens 37 Prozent der Mittel müssen für Klimaschutz und mindestens 20 Prozent für Digitalisierung verwendet werden. Auch die Verwendung von gut 10 Prozent für laufende Programme des EU-Haushalts widerspricht dem erforderlichen Corona-Bezug. Dies ist umso problematischer, da der Kommission nach Art. 311 AEUV eine Kreditfinanzierung ihrer Ausgaben grundsätzlich verboten ist. Das Bundesverfassungsgericht teilt in seinem Urteil vom 6. Dezember 2022 diese Einwände, sieht jedoch aufgrund der begrenzten Einzelermächtigung und der geringeren Höhe von NGEU gegenüber dem siebenjährigen Finanzrahmen des EU-Haushalts kein „offensichtlich unzutreffendes“ Verfahren. In seinem Sondervotum kritisiert Richter Peter Müller jedoch, dass die Senatsmehrheit mit ihrer Entscheidung eine Verletzung der Integrationsverantwortung der EU in Kauf nehme, da u.a. die Kreditfinanzierung als annähernd gleichwertige „zweite Säule“ neben die EU-Eigenmittelfinanzierung trete. Damit überschreite sie den primärrechtlichen Kompetenzrahmen und ermögliche eine grundlegende Veränderung der Finanzarchitektur der EU.
- **EU-Schulden leisten kaum Krisenhilfe, sondern klassische Umverteilungspolitik:** Die Kommission bewirbt den NGEU in Kombination mit dem mehrjährigen EU-Haushalt als „größtes Konjunkturpaket aller Zeiten“, was weit über die ursprüngliche Intention einer akuten Krisenbekämpfung hinausgeht. Dies zeigt sich auch in der Verteilung der Mittel an die Mitgliedstaaten: 70 Prozent der Zuschüsse werden auf Basis makroökonomischer Daten zugeteilt, die nichts mit der Corona-Krise zu tun haben. Zuweisungsschlüssel sind die Arbeitslosigkeit der Jahre 2015 bis 2019, das inverse Pro-Kopf-BIP sowie der jeweilige Bevölkerungsanteil eines Mitgliedstaates an der Gesamtbevölkerung der EU. Nur für die verbleibenden 30 Prozent der Zuschüsse werden wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Krise als Referenz herangezogen, indem anstelle der Arbeitslosigkeit der Rückgang des realen BIP in den Corona-Jahren 2020 und 2021 tritt. Dies hat zur Folge, dass neben den südeuropäischen Mitgliedstaaten vor allem osteuropäische Staaten mit vergleichsweise milder Rezession vom Wiederaufbaufonds begünstigt werden. Absolut betrachtet erhalten Italien und Spanien mit Abstand die meisten NGEU-Mittel, die zusammen mehr als die Hälfte der beantragten Mittel ausmachen. Dagegen erhalten in Relation zum BIP Griechenland mit knapp 20 Prozent, Kroatien mit knapp 18 Prozent und Spanien mit rund 14 Prozent die meisten Zuschüsse und Kredite. Die süd- und osteuropäischen Staaten erhalten zusammen rund 85 Prozent der NGEU-Mittel, obwohl ihr Finanzierungsanteil am EU-Haushalt nur rund 35 Prozent beträgt, während die Staaten Nord- und Zentraleuropas knapp 65 Prozent des EU-Haushalts finanzieren, aber nur etwa 15 Prozent der NGEU-Mittel erhalten. Darüber hinaus entfällt der größte Anteil der NGEU-Mittel auf die Jahre ab 2024. Inzwischen ist jedoch der wirtschaftliche Einbruch durch die Corona-Pandemie längst überwunden. Eine akute Krisenhilfe lässt sich aus der Konzeption des NGEU nicht zwingend ableiten. Die Höhe der Auszahlung und die Verknüpfung der Mittel mit der grünen und digitalen Transformation zeigen, dass nicht die Corona-Krise im Vordergrund stand, sondern dass politische Motive eine wesentliche Rolle gespielt haben. Durch die Verteilung der Mittel auf Staaten mit vorwiegend geringem Pro-Kopf-BIP und die gestreckte Rückzahlung bis zum Jahr 2058 kann NGEU eher als **schuldenfinanzierte Ausweitung der klassischen EU-Kohäsionspolitik** verstanden werden.
- **EU-Schulden fließen kaum ab oder gehen in zweifelhafte Projekte:** Bis Februar 2024 wurden erst 225 Mrd. Euro aus der Aufbau- und Resilienzfazilität an die Mitgliedstaaten ausgezahlt. Die Staaten geben bislang weniger Geld aus als geplant. Erst 19 Prozent der vereinbarten Meilensteine und Ziele sind erfüllt. Gründe sind vor allem die umfangreiche Bürokratie, komplexe Regeln, lange Planungs- und Ausschreibungsverfahren sowie hohe Energiekosten, die Baumaßnahmen vereiteln. Aufgrund der Komplexität der Finanzierungsanträge und Projektumsetzung sind EU-Schulden ein Konjunkturprogramm für Beratungsfirmen, die vielen Kommunen und Staaten Unterstützung leisten. Selbst ein erfolgreicher Mittelabfluss garantiert aber noch lange keine sinnvolle Mittelverwendung. Immer

wieder gibt es Berichte über zweifelhafte Projekte, die bereits finanziert oder beantragt wurden. Italien scheint das Programm nach dem Gießkannenprinzip zu steuern, weil nur so zu hoffen ist, dass die Milliarden tatsächlich ausgegeben werden. So erweitert etwa die toskanische Gemeinde Cavriglia für vier Mio. Euro aus dem NGEU ihren Golfplatz um weitere Löcher und ein neues Klubhaus. Am Gardasee wird ein ehemaliges Casino aufwendig restauriert. Ein normannischer Turm in Roccaromana soll für 100 T. Euro energieeffizient gemacht werden, obwohl er nur einmal pro Woche für 2,5 Stunden geöffnet ist. In Mailand soll mit 100 Mio. Euro aus dem NGEU ein futuristischer Glasbau für eine Bibliothek entstehen. Auf Sizilien möchte die Stadt Taormina den Kunstrasen ihres Sportplatzes sanieren. Florenz wollte sein Fußballstadion für 55 Mio. Euro aus dem NGEU renovieren und Venedig ein neues Sportzentrum für 93 Mio. Euro bauen, was die Kommission in letzter Sekunde vereitelte. Hinzu kommen zahlreiche Meldungen über gefälschte Bilanzen und gegründete Scheinfirmen in ganz Europa, um an NGEU-Mittel zu gelangen. Die europäische Staatsanwaltschaft EPPO hat im Jahr 2023 nach eigenen Angaben mehr als 200 Untersuchungen im Zusammenhang mit NGEU eröffnet.

- **EU-Schulden verzerren die Schuldentragfähigkeit der Mitgliedstaaten:** Die NGEU-Mittel machen in einigen Mitgliedstaaten jedes Jahr mehrere Prozentpunkte des BIP aus. Die Finanzlage der Staaten verbessert sich aber nur vordergründig, denn die EU-Schulden müssen zusätzlich zu den nationalen Schulden über den EU-Haushalt von den Mitgliedstaaten bedient werden. Folglich wäre es angemessen, die Verpflichtungen aus den EU-Schulden in die Bewertung der nationalen Staatsfinanzen einfließen zu lassen, damit diese Schulden bei der Anwendung der Fiskalregeln berücksichtigt werden können. Andernfalls droht eine Umgehung der Fiskalregeln über die EU-Verschuldung und eine Verzerrung der tatsächlichen Schuldentragfähigkeit der Mitgliedstaaten. Italien nutzt beispielsweise den zusätzlichen finanziellen Spielraum, um weitere Schulden aufzunehmen. Im Jahr 2023 hatte Italien mit 7,2 Prozent staatlicher Neuverschuldung das mit Abstand höchste Defizit in der EU. Dies wird auch auf den staatlichen „Superbonus“ zurückgeführt, womit der italienische Staat seinen Bürgern neue Heizanlagen, Solarpaneele und Dämmungsarbeiten mit inzwischen 210 Mrd. Euro finanziert hat. Die Förderung betrug 110 Prozent der Investitionskosten, wurde aber inzwischen auf 65 bis 70 Prozent gesenkt.
- **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. In einem ersten Schritt wurden zum 1. Januar 2021 Beiträge auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff (die sogenannte EU-Plastikabgabe) als neue Einnahmequelle eingeführt. Darüber hinaus hat die Kommission weitere neue Eigenmittel vorgeschlagen: 75 Prozent der Einnahmen aus dem CO₂-Grenzausgleichssystem, 30 Prozent der Einnahmen aus dem erweiterten EU-Emissionshandel, 15 Prozent auf den Anteil der Residualgewinne multinationaler Unternehmen, die im Rahmen der OECD/G20-Vereinbarung neu besteuert und den Staaten zugewiesen werden sollen, sowie befristete Eigenmittel auf der Grundlage von Statistiken zu Unternehmensgewinnen. Die Rückzahlung der EU-Schulden ist bislang nicht verbindlich gesichert, da die vorgeschlagenen neuen Eigenmittel erst noch vollständig eingeführt werden müssen. Solange die Rückzahlung jedoch nicht gesichert ist und sobald einzelne Mitgliedstaaten nicht bereit sind, ihre Verbindlichkeiten zu begleichen, gilt eine Gemeinschaftshaftung. Haftungsübernahmen für die Schulden anderer Mitgliedstaaten sind demnach nicht ausgeschlossen.
- **Es droht eine Perpetuierung der EU-Verschuldungskompetenz:** Obwohl im aktuellen Eigenmittelbeschluss betont wird, dass die Verschuldungskompetenz der Kommission auf den Zeitraum der Corona-Pandemie befristet ist, droht eine Verfestigung der EU-Verschuldung. Dies wird umso wahrscheinlicher, sobald neue Eigenmittel eingeführt werden und es seitens der EU zu einer positiven Evaluierung von NGEU kommt. Aus befristeten Kriseninstrumenten wurden schon oft dauerhafte Institutionen, wie beispielsweise der Übergang von der EFSF zum ESM belegt. Ein permanentes EU-Verschuldungsrecht mit gemeinschaftlicher Haftung würde aber die fiskalische Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und die im EU-Vertrag verankerte Nichtbeistandsklausel aushebeln. Hinzu kommt, dass der Eigenmittelbeschluss bereits eine hohe Überdeckung vorsieht, die eine Ausweitung der Verschuldung auf die europäische Ebene nahelegen könnte. Dabei wurde bis zum Jahr 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 mit rund vier Bill. Euro allerdings außergewöhnlich hoch und übersteigt NGEU um ein Vielfaches. Die hohe Überdeckung kann als Signal verstanden werden, dass diese Schuldentlastungskapazität in Zukunft für neue Zwecke in Anspruch genommen wird. Zwar wurde von Beginn an versichert, dass die EU-Verschuldungskompetenz nur eine einmalige Krisenreaktion sei. EU-Wirtschaftskommissar Paolo Gentiloni hat sich jedoch aufgrund der „sehr positiven“ Erfahrungen mit NGEU bereits für neue gemeinsame Schulden ausgesprochen. Auch Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bezeichnete NGEU als „erfolgreichen Präzedenzfall“.

Ansprechpartner: Dr. Jörg König

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

15 Jahre Schuldenbremse

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

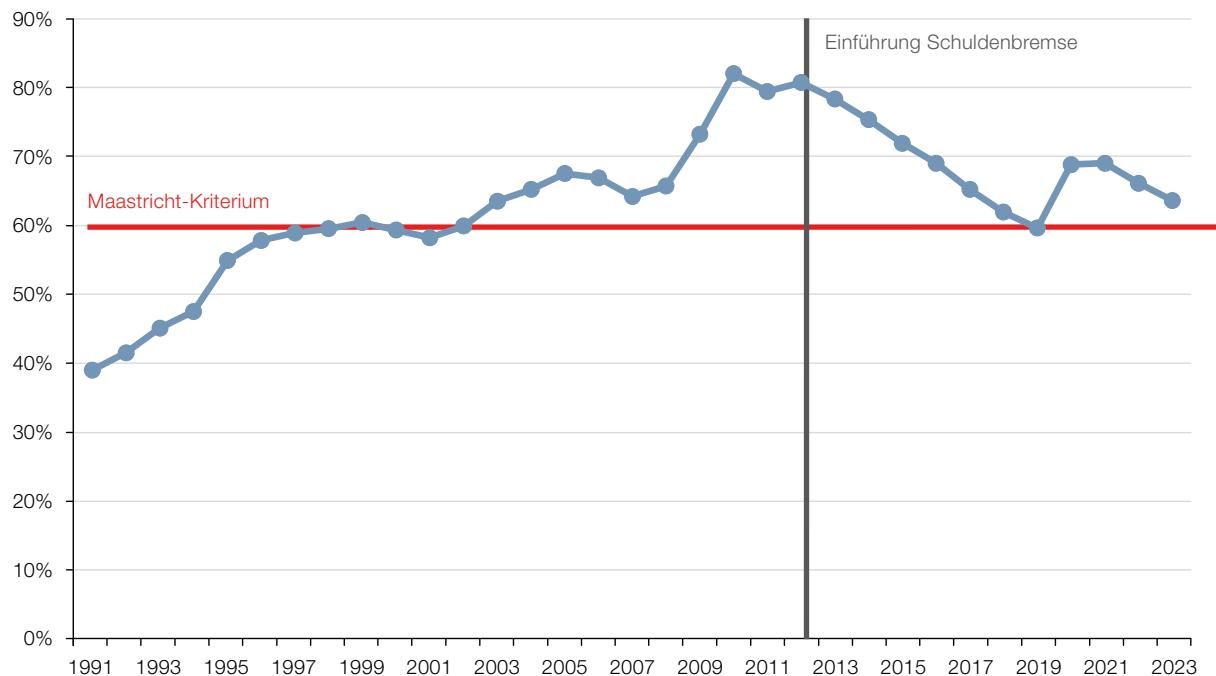
- Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat die Diskussion über eine Reform oder gar Abschaffung der Schuldenbremse neu entfacht. Die Schuldenbremse hat seit ihrer Einführung jedoch nicht nur dazu beigetragen, den **Trend der steigenden Staatsschuldenquote umzukehren**, sondern sich auch während der Corona-Pandemie als hinreichend **flexibel** erwiesen.
- Die Befürchtung, die Schuldenbremse verhindere zukunftsträchtige Investitionen, hat sich nicht bewahrheitet. Stattdessen sorgt die Schuldenbremse für **Transparenz**, was vor allem an den Verhandlungen über den Nachtragshaushalt 2023 sowie den Haushalt 2024 des Bundes deutlich wird. Die in den 2010er Jahren gängige Praxis, Konflikte stets mit frischem Geld zu lösen, stößt mittlerweile aufgrund der ökonomischen Realitäten an ihre Grenzen. **Statt in Investitionen**, flossen diese Mittel zudem überwiegend in **neue Sozialvorhaben**, die zum einen kaum Wachstumsimpulse bewirken, zum anderen ihrerseits wieder strukturelle Festlegungen – auch in konjunkturell schwierigen Zeiten – mit sich bringen und zukünftige Spielräume einengen.
- Die Diskussion um die richtige Verwendung öffentlicher Mittel und die notwendige **Priorisierung** bestimmter politischer Vorhaben gegenüber anderen ist zentrale Aufgabe der Politik. Eine Lockerung der Schuldenbremse birgt die **Gefahr**, dass stattdessen der **bequeme** – aber **fiskalisch nicht nachhaltige** – Weg gemäß der Devise „Alles ist möglich, gezahlt wird später“ gewählt wird. Das wäre ein Fehler, zumal die Schulden von heute die Steuern von morgen sind.

Hintergrund

Die 2009 beschlossene **Schuldenbremse hat nicht nur ihr Ziel erreicht**, den Trend der steigenden Schuldenquote umzukehren, sondern sich gleichzeitig in Krisensituationen als hinreichend flexibel erwiesen. Das **Urteil des Bundesverfassungsgerichts** vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat die **Diskussion um eine Reform der Schuldenbremse** jedoch neu entfacht. Kritiker der Schuldenbremse nehmen das Urteil zum Anlass, ihre alten Forderungen nach einer **Aufweichung oder Abschaffung der Schuldenbremse** zu erneuern. Sie argumentieren, die Schuldenbremse hindere die Regierung daran, den „richtigen“ finanzpolitischen Kurs zu verfolgen. Diese Argumentation unterliegt jedoch der **Illusion, dass die Politik stets im langfristigen gesamtgesellschaftlichen Interesse** handelt, so dass verfassungsrechtliche Regeln, die den politischen Handlungsspielraum einschränken, vermeintlich nur stören.¹

¹ Fuest, C. und Potrafke, N. (2024), Ein Plädoyer für die Erhaltung der Schuldenbremse, ifo Schnelldienst, 77(2): 3-6.

Abbildung 1:
Die Schuldenbremse wirkt: Staatsverschuldung in Prozent des BIP



Quelle: Bundesbank (2024), Öffentliche Finanzen.

Funktionen von Staatsverschuldung

Staatsverschuldung kann notwendig sein, um **Stabilisierungs-, Überbrückungs- und Lastenverschiebungsfunktionen** zu erfüllen:

- Die **Stabilisierungsfunktion** besteht darin, dass der Staat in Krisensituationen durch Kreditaufnahme das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht stützen kann. Um eine Politik zu vermeiden, die im konjunkturellen Abschwung die Staatsausgaben senkt und damit negative Nachfrageimpulse verstärkt, kann das Ausgabenniveau durch Kreditaufnahme konstant gehalten oder erhöht werden, wie dies beispielsweise während der Corona-Krise der Fall war. Automatische Stabilisatoren wie die Arbeitslosenversicherung unterstützen dieses Ziel.
- Mit Hilfe von Staatsverschuldung können Konjunkturschwankungen ohne Steuererhöhungen überbrückt werden. Für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sind konstante Steuersätze wichtig, da sie ihnen von Seiten des Staates Planungssicherheit für private Investitionen geben. Die **Überbrückungsfunktion** dient demnach dazu, stark schwankende Steuersätze durch Kreditfinanzierung zu vermeiden und darüber hinaus, die durch eine Besteuerung entstehende Zusatzlast intertemporal zu verteilen.
- Die **Lastenverschiebungsfunktion** betrifft die Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen, die den Nutzen der Bevölkerung langfristig erhöhen können. Während bei einer Steuerfinanzierung die Investitionskosten im Jahr der Anschaffung vollständig von den zu diesem Zeitpunkt steuerpflichtigen Bürgerinnen und Bürgern getragen werden müssen, bedeutet eine Kreditfinanzierung, dass die Zahllast durch Tilgungs- und Zinszahlungen intertemporal in die Zukunft umverteilt wird.

Funktionen von Fiskalregeln

Im politischen Wettbewerb neigen Regierungen und Parlamente allerdings dazu, den Staatshaushalt durch die Aufnahme von Schulden über die staatliche Einnahmekapazität hinaus auszuweiten, was zu einer finanziellen Belastung zukünftiger Generationen führen kann.² Fiskalregeln sollen sicherstellen, dass die **öffentlichen Haushalte dauerhaft tragfähig** sind und der Staat in Krisensituationen trotzdem über einen ausreichenden Verschuldungsspielraum verfügt. Dies begünstigt eine langfristig positive wirtschaftliche Entwicklung: Eine **hohe Staatsverschuldung** geht in der Regel mit einem **geringeren Wirtschaftswachstum** einher, während Haushaltskonsolidierungen über Ausgabenkürzungen nicht zwangsläufig wachstumshemmend wirken, sondern im Gegenteil mit steigenden Wachstumsraten korrelieren³. Gleichzeitig lässt sich die immer wieder vorgebrachte Befürchtung, die **Schuldenbremse verhindere zukunftsträchtige Investitionen, empirisch nicht bestätigen**.⁴ Fiskalregeln sind vielmehr ein wirksames Mittel zur **Eindämmung der oft expansiven Fiskalpolitik für Konsumzwecke vor Wahlen**, die Politiker gerne mit dem Ziel der Wiederwahl betreiben.⁵

Um die Staatsverschuldung zu begrenzen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass der Staat seine laufenden Aufgaben angemessen erfüllen kann, werden Fiskalregeln vereinbart. So haben die Mitglieder der Europäischen Union im **Vertrag von Maastricht** im Jahr 1992 und im Rahmen des **Stabilitäts- und Wachstumspaktes** auf europäischer Ebene gemeinsame fiskalpolitische Vereinbarungen zur Sicherung solider Haushalte getroffen. Ziel war nicht nur die **Sicherung der Tragfähigkeit der Staatsverschuldung**, die eine inhärent unsichere Größe ist. Vielmehr ging es darum, ein **Trittbüttelfahrerproblem** in der Währungsunion zu lösen, damit einzelne Staaten nicht die Bonität der Währungsunion ausnutzen, um sich übermäßig zu verschulden, da dies die Stabilität der gemeinsamen Währung sowie der Währungsunion gefährden würde. Insofern bleiben die Fiskalregeln richtig, auch wenn sie nicht entschlossen eingehalten wurden und werden.

Die Schuldenbremse wirkt

Während die Zinsausgaben des Bundes im Jahr 2013 noch 31,3 Mrd. Euro betrugen, so sanken sie in den folgenden Jahren in der Niedrigzinsphase und der auch dadurch begünstigten Haushaltkonsolidierung auf 3,9 Mrd. Euro im Jahr 2021. Das Jahr 2022 läutete angesichts der anziehenden **Inflation** eine **Trendwende in der Zinsentwicklung** ein: Die Zinslast stieg bis zum Jahr 2023 sprunghaft auf 38,5 Mrd. Euro an. Abbildung 2 zeigt die Zinsausgaben des Bundes. Der sprunghafte Anstieg ist unter anderem auf die viel zu **kurzfristige Refinanzierung** deutscher Staatsanleihen in der Niedrigzinsphase zurückzuführen, die zu vermeidbaren Zinskosten von über 54 Mrd. Euro führte.⁶

Steigende Zinsen bergen die Gefahr, dass die Zinslasten einen immer größeren Teil der ohnehin knappen Haushaltssmittel in Anspruch nehmen, wodurch Mittel an anderer Stelle fehlen und der **finanzielle Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt** wird. Besonders problematisch ist diese Entwicklung vor dem Hintergrund der **Bevölkerungsalterung**, die die öffentlichen Finanzen in den kommenden Jahrzehnten zunehmend unter Druck setzen wird.

Das **Urteil des Bundesverfassungsgerichts** hat die Wirksamkeit der Verankerung der Schuldenbremse in der Finanzverfassung bestätigt. Kredite, die im Rahmen der Ausnahmeregel für Notlagen aufgenommen werden, dürfen künftig nicht mehr „angespart“ und in späteren Jahren für andere Zwecke verwendet werden. Aus diesem Grund ist eine **sachgerechte Verbuchung der Defizite in den Sondervermögen erforderlich**, um die Haushaltsgrundsätze

2 Schuknecht, L. (2021), Zankapfel Schuldenbremse: Bewährtes Instrument auch in Krisenzeiten? Finanzpolitik braucht einen ordnungspolitischen Anker in guten und in schlechten Zeiten, ifo Schnelldienst, 74(4): 3-7.

3 Potrafke, N. (2023), The Economic Consequences of Fiscal Rules, CESifo Working Paper 10765, Potrafke, N., Gründler, K., Mosler, M. und Dör, L. (2019), Der Zusammenhang zwischen Verschuldung, Budgetzusammensetzung und volkswirtschaftlichem Wachstum, ifo Forschungsberichte, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

4 Vinturis, C. (2022), How Do Fiscal Rules Shape Governments' Spending Behavior?, Economic Inquiry, 61(2): 332-341, Blesse, S., Dorn, F. und Lay, M. (2023), Do Fiscal Rules Undermine Public Investments? A Review of Empirical Evidence, ifo Working Paper No. 393, Feld, L. P., Hassib, J., Langer, M. und Nientiedt, D. (2024), Die Schuldenbremse. Ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik. Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

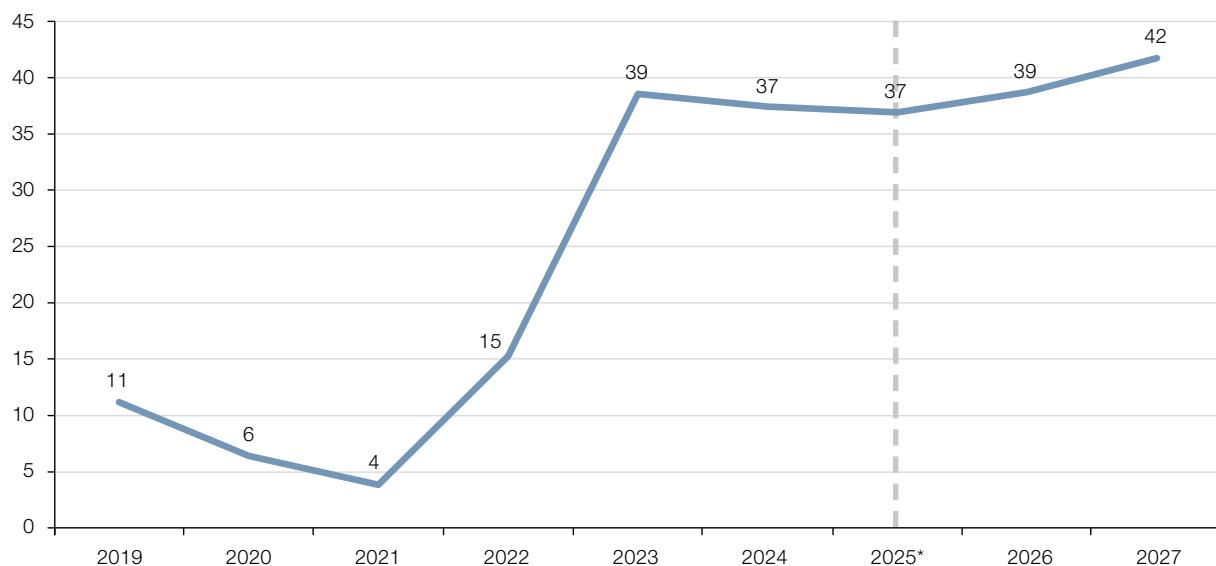
5 Gootjes, B., J. de Haan R. und Jong-a-Pin, R. (2021), Do Fiscal Rules Constrain Political Budget Cycles?, Public Choice, 188: 1-30.

6 Kohlstruck, T. (2023), Der kurzsichtige Schuldensstaat - 1,5 Mrd. Euro gespart – 56 Mrd. Euro verschenkt, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Abbildung 2:

Der Bundeshaushalt gerät zunehmend unter Druck

Zinsausgaben des Bundes in Mrd. Euro



* Prognose

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (2024), Bundeshaushalt; Bundesregierung (2023), Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027.

der Jährigkeit und Jährlichkeit einzuhalten. Hinsichtlich der Flexibilität der Schuldenbremse hat sich gezeigt, dass im Zuge der Corona-Pandemie erhebliche Haushaltsreserven genutzt werden konnten.⁷

Von Struktur“reformen”, die den **Spielraum der Schuldenbremse erweitern, sollte abgesehen werden**. Eine Reform der Schuldenbremse, die – wie häufig gefordert – die Struktur der öffentlichen Ausgaben berücksichtigt, birgt die Gefahr, dass die Verschuldungsgrenzen im **Zuge politischer Prozesse aufgeweicht** werden. Eine Anpassung der Schuldenbremse für Investitionsausgaben müsste sicherstellen, dass die zusätzliche Verschuldung ausschließlich in echte Zukunftsinvestitionen fließt und nicht bereits bestehende Investitionsausgaben im Kernhaushalt kannibalisiert. Allerdings bestehen sowohl in der Theorie als auch in der praktischen Umsetzung erhebliche **Abgrenzungsprobleme** zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben.⁸ Die vor der Einführung der Schuldenbremse in Deutschland geltende Fiskalregel erlaubte eine Verschuldung in Höhe der Bruttoinvestitionen. Dennoch lag die öffentliche Investitionsquote damals unter dem heutigen Niveau, obwohl die Schuldenquote über Jahrzehnte anstieg. Auch eine Orientierung der Fiskalregeln an der Zins-Steuer-Quote erwies sich in der Vergangenheit als zu rückwärts gewandt.⁹ Was folgt aus all dem? Die Diskussionen um die öffentlichen Haushalte 2023, 2024 und vor allem 2025 zeigen, dass die Schuldenbremse dafür sorgt, dass die Politik wieder ihrer Aufgabe der **Prioritätensetzung** nachkommt. Denn es gilt der alte Grundsatz: **Der Haushalt ist in Zahlen gegossene Politik.**

7 Kohlstruck, T., Drechsler, S. (2023), Besser Schuldenbremse als Schuldenberg, „Sonervermögen“ und Verschiebebahnhöfe, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 170, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

8 Christofzik, D. I. (2024), Es ist nicht alles Gold, was glänzt – Probleme von Investitionsregeln, ifo Schnelldienst, 77(2): 16-18.

9 Feld, L. P. (2024), Zur Begründung der Schuldenbremse, ifo Schnelldienst, 77(2): 30-33.

Deutschland in der Subventionsfalle?

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

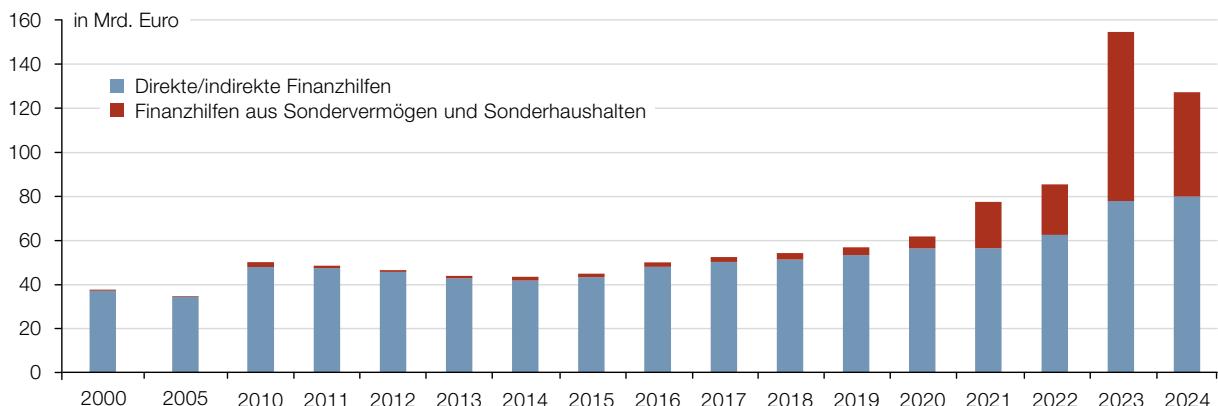
- Der Bund weitet seine **Subventionstätigkeit** besonders in Form von Finanzhilfen massiv aus. Seit 2014 haben sich diese von rund 40 auf knapp 80 Mrd. Euro im Jahr 2024 fast **verdoppelt**. Inklusive der Sondervermögen und Sonderhaushalte belaufen sie sich sogar auf mehr als 120 Mrd. Euro.
- Subventionen sind grundsätzlich kritisch zu bewerten, da sie einen **direkten Markteingriff** darstellen, den **Wettbewerb verzerren**, Mitnahmeeffekte ermöglichen und eine **Interventionsspirale** auslösen können. Nur bei ausreichender ökonomischer Begründung sind sie als wirtschaftspolitisches Instrument zielführend.
- Subventionen sollten auf ein notwendiges **Minimum** reduziert werden. Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nachhaltig zu verbessern, sollte stattdessen an den **wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen** angesetzt werden, z.B. durch notwendige Infrastrukturinvestitionen sowie Entlastungen für alle bei Steuern und Bürokratie.

Das Ausmaß der Finanzhilfen – eine Bestandsaufnahme

Seit einigen Jahren ist bei Subventionen in Form staatlicher Finanzhilfen (ohne Steuervergünstigungen) ein **stetiges Wachstum** zu beobachten. Laut Daten des Kieler Instituts für Weltwirtschaft zeigt sich, dass der Bund seine direkten und indirekten Hilfen von rund 42 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf knapp 78 Mrd. Euro im Jahr 2023 nahezu verdoppelt hat (Abbildung 1). Besonders **seit 2021 stiegen die Zahlungen sprunghaft** an und übertrafen die Zuwächse des Bruttoinlandsprodukts (BIP) deutlich.

Zusammen mit den Sondervermögen bzw. Sonderhaushalten des Bundes (insbesondere dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds sowie Klima- und Transformationsfonds) beliefen sich die Hilfen im Jahr 2023 auf etwa 155 Mrd. Euro. Zwar ist für das Jahr 2024 mit einem Rückgang zu rechnen, dies aber nur, weil der Wirtschaftsstabilisierungsfonds keine Ausgaben

Abbildung 1:
Subventionen des Bundes nehmen kontinuierlich zu

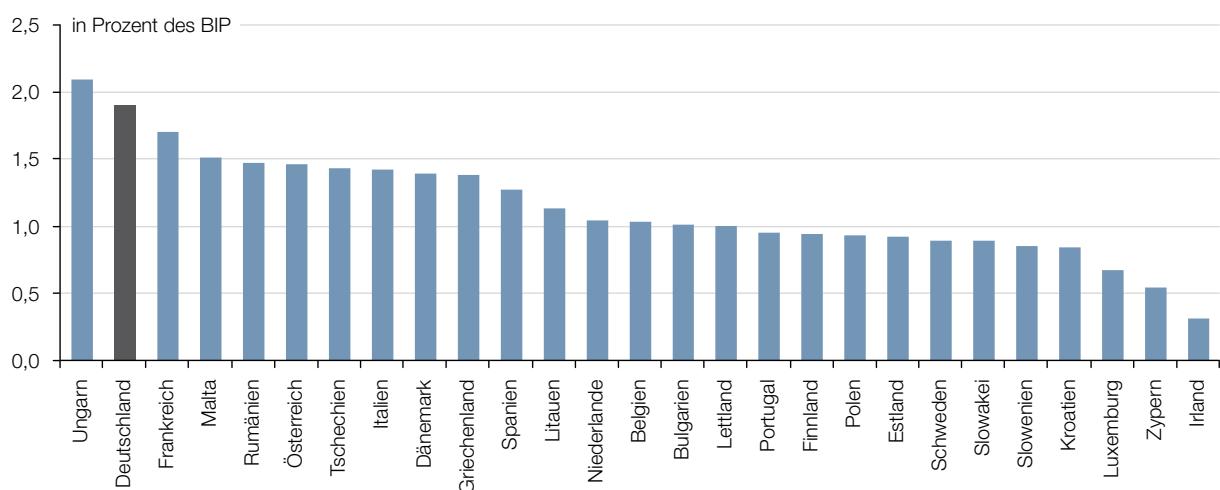


Quelle: IfW (bis 2018 Kieler Subventionsbericht 2020; ab 2019 Kieler Bundesausgabenmonitor 2024).

mehr tätigt. Werden nur die Hilfen abseits der Sondervermögen und Sonderhaushalte betrachtet, ist mit einem weiteren Anstieg auf rund 80 Mrd. Euro im Jahr 2024 zu rechnen. Eine **strukturelle Trendumkehr ist nicht in Sicht**. Dass sich die **Subventionsspirale** vielmehr immer schneller dreht, zeigt sich anhand der Zunahme des Anteils der Finanzhilfen am BIP: Im Jahr 2015 lag dieser mit etwa 1,5 Prozent noch halb so hoch wie im Jahr 2024 mit 3,0 Prozent.

Im europäischen Vergleich nimmt Deutschland laut Daten des State Aid Scoreboards für das Jahr 2022 mit einem Anteil staatlicher Beihilfen in Höhe von 1,9 Prozent des BIP eine Spitzenposition ein (Abbildung 2). Zwar kann dies zum Teil auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges zurückgeführt werden. Gleichwohl ist zu beachten, dass alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union von diesen exogenen Schocks betroffen waren.

Abbildung 2:
Hohe Beihilfen in Deutschland im europäischen Vergleich



Quelle: Europäische Kommission (2024), State Aid Scoreboard 2023. Beihilfen gemäß Artikel 107(1) AEUV.

Gute Subventionen, schlechte Subventionen?

Subventionen sind ein wirtschaftspolitisches Instrument, dessen Sinnhaftigkeit in erster Linie von einer **hinreichenden ökonomischen Begründung** abhängt:

- Subventionen sind vor allem dann gerechtfertigt, wenn sie **Marktversagen** korrigieren oder **externe Effekte** internalisieren, sodass bestimmte Güter in ausreichendem Umfang bereitgestellt werden können. So ist beispielsweise eine staatliche Förderung in der Grundlagenforschung sinnvoll, da diese ansonsten nicht erbracht würde und positive Spillover-Effekte ausblieben.
- Sie können zudem zur Abfederung **exogener Schocks** gewährt werden. Dabei handelt es sich um Ereignisse wie Naturkatastrophen, Pandemien (z.B. Corona) oder Kriege, die von außen auf das Marktgeschehen einwirken und zu erheblichen Verwerfungen führen können, von denen auch wirtschaftlich gesunde Unternehmen mit funktionierendem Geschäftsmodell betroffen sind. Ebenso können Subventionen im Rahmen einer antizyklischen Finanzpolitik zur **makroökonomischen Stabilisierung** zum Einsatz kommen. Hier ist jedoch – wie auch bei exogenen Schocks – zu beachten, dass Subventionen lediglich als kurzfristiges Instrument und nur für wirtschaftlich strukturell zukunftsträchtig aufgestellte Unternehmen wirkungsvoll und ratsam sind.
- Auch aus **strategischen Überlegungen** sind staatliche Finanzhilfen denkbar. Sie können etwa darauf zielen, heimischen Unternehmen einen komparativen Vorteil im Handel zu verschaffen und das Risiko technologischer Abhängigkeiten zu verringern. Ebenso können Subventionen gewährt werden, um die Kapitalallokation für innovative, aber risikoreiche Projekte zu verbessern und eine Unterfinanzierung für gesellschaftlich wünschenswerte Innovationen zu verhindern.

Selbst wenn es ökonomische Gründe für Subventionen gibt, ist zu prüfen, ob nicht andere – weniger invasive – Instrumente zur Anwendung kommen können. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass sie in ihrer Ausgestaltung und Anwendung oftmals mit **Risiken und Nebenwirkungen** verbunden sind:

- **Allokative Verzerrungen**, die das Entstehen ineffizienter Marktstrukturen begünstigen, können als Folge eines wenig zielgerichteten Einsatzes auftreten. Diese werden z.B. durch Subventionen hervorgerufen, die die Aufrechterhaltung ineffizienter Strukturen begünstigen.
- Die Förderung einzelner Unternehmen oder Branchen trägt zu **Wettbewerbsverzerrungen** zulasten nicht geförderter Marktakteure bei und kann zu höheren Markteintrittsbarrieren führen. Dabei werden Marktkonzentration und Vermachtung begünstigt, wenn Unternehmen mit einer ohnehin starken Marktposition zusätzlich von einer staatlichen Unterstützung profitieren.
- Es können Anreize für eine **Subventionsmentalität** entstehen. Dadurch wird wirtschaftlich unproduktives Verhalten gefördert, indem an die Stelle unternehmerischen Produktivitäts- und Gewinnstrebens Versuche der politischen Einflussnahme durch sogenanntes „**Rent-Seeking**“ treten, um weitere oder zusätzliche staatliche Unterstützung zu erhalten. Unternehmen richten ihre Handlungen und Strategien dann nicht mehr an Marktsignalen aus, sondern orientieren sich an staatlichen Fördermöglichkeiten.
- Ein strukturelles Problem besteht darin, dass Politik und Verwaltung das nötige Wissen über sinnvolle Anwendungsbereiche und die optimale Dosierung von Subventionen fehlt. Kommt es dennoch zur staatlichen **Wissensanmaßung**, hat dies mitunter zur Folge, dass Dirigismus und die Definition vermeintlich besonders förderungswürdiger Technologien marktinkonforme Resultate hervorbringen.
- Es besteht das Risiko, dass das Instrument Subvention vermehrt aus **kurzsichtigen politischen Erwägungen** zur Anwendung kommt, um angeblich allgemeinwohlfördernde Ziele erreichen zu können oder medienwirksam „Rettungen“ zu verkünden. Wird eine Subventionierung ohne profunde ökonomische Rechtfertigung vorgenommen, trägt dies zu einer massiven Zunahme von Nebenwirkungen und Problemen bei und erhöht das Risiko von Fehlsteuerungen.
- Zusätzlich führen Subventionen zu einer **Belastung der öffentlichen Haushalte** und binden knappe Mittel, die dann nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung stehen.

Einordnung und Bewertung ausgewählter Beispiele staatlicher Finanzhilfen

Auf Grundlage der genannten ökonomischen Begründungen sowie unter Berücksichtigung möglicher Risiken wird für ausgewählte Beispiele eine schematische Bewertung staatlicher Finanzhilfen vorgenommen und in Abbildung 3 zusammengefasst.

Hilfen für Lufthansa und TUI

Zwischen 2020 und 2022 sanken aufgrund staatlich verordneter Maßnahmen im Zuge der Corona-Krise die Umsätze dieser beiden Unternehmen in beträchtlichem Umfang. Infolgedessen unterstützte der Bund TUI und die Lufthansa mit Finanzhilfen in Milliardenhöhe, u.a. aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds, und verhinderte so, dass sie in existenzielle Schieflage gerieten. Die Staatshilfen waren ökonomisch gerechtfertigt, weil sie zur Abfederung eines massiven exogenen Schocks dienten und an wirtschaftlich gesunde Unternehmen ausgezahlt wurden. Inzwischen haben beide Unternehmen die staatlichen Hilfen vollständig zurückgezahlt.¹

Unterstützung der Steinkohleindustrie

Obwohl die Steinkohleförderung hierzulande spätestens seit den 1970er Jahren nicht mehr wirtschaftlich war und Steinkohle deutlich günstiger auf den Weltmärkten hätte bezogen werden können, wurde die Industrie bis zum Jahr 2018 subventioniert.² Das Fortbestehen der Subventionen war ökonomisch nicht gerechtfertigt, da weder Marktversagen noch exogene Schocks vorlagen. Zur Internalisierung negativer Externalitäten war die Förderung einer CO₂-intensiven Technologie kontraproduktiv. Insgesamt handelte es sich um Hilfen zur Erhaltung unwirtschaftlicher Strukturen, die als Klientelpolitik vor allem aus politischen Erwägungen gewährt wurden.

Förderung der Solarindustrie

Die Subventionierung der Solarindustrie in den 2000er Jahren (z.B. Q-Cells, Solarworld) erscheint nur auf den ersten Blick ökonomisch gerechtfertigt. Die wünschenswerte Förderung regenerativer Energien zur Internalisierung externer Effekte hätte mithilfe anderer Instrumente und einer weitaus besseren Lenkungswirkung erzielt werden können. Zwar hätte ohne Hilfen diese Industrie in Deutschland nicht in der zeitweiligen Größenordnung entstehen können. Gleichwohl zeigte sich in den 2010er Jahren, dass die Industrie aufgrund fehlender Wettbewerbsfähigkeit überwiegend nach Asien abwanderte und nur durch die staatlichen Hilfen künstlich am Leben erhalten werden konnte.

1 Vgl. „TUI zahlt restliche Staatshilfen zurück“, URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/tui-reisekonzern-staatshilfen-rueckzahlung-100.html>.

2 Vgl. Meyer, B., Küchler, S. und O. Hölzinger (2010), Staatliche Förderungen der Stein- und Braunkohle im Zeitraum 1950-2008, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft.

Der Fall Galeria Karstadt Kaufhof

Trotz mehrfacher „Rettungsaktionen“ mit dem politisch motivierten Ziel, ein vermeintliches Aussterben der Innenstädte und des Einzelhandels zu verhindern, hat der Konzern bereits das dritte Insolvenzverfahren in Folge angemeldet. Ein Großteil der gewährten staatlichen Hilfszahlungen in Höhe von fast 700 Mio. Euro ist verloren.³ Ökonomisch sind diese Hilfen nicht zu rechtfertigen. Insbesondere das Argument der Abfederung exogener Schocks (Corona) ist wenig stichhaltig, da das Unternehmen bereits vor der Pandemie erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten hatte, die trotz der staatlichen Unterstützung nicht behoben wurden. Stattdessen liegt hier ein klassischer Fall von Rent-Seeking vor, bei dem ineffiziente Marktstrukturen erhalten wurden.

Subventionierung der Hersteller von „Schlüsseltechnologien“

Aktuell mehren sich die Vorhaben zur Förderung einzelner Unternehmen in verschiedenen Schlüsseltechnologien wie der Chip- und Halbleiterindustrie (z.B. Intel). Diese Subventionen sind ökonomisch kritisch zu sehen, da sie weder der Korrektur von Marktversagen noch der Internalisierung externer Effekte dienen und sich auf politisch ausgewählte Technologien beschränken. Zudem ist fraglich, ob es gelingt, wettbewerbsfähige Industrien aufzubauen oder technologische Abhängigkeiten zu reduzieren. Vielmehr führt die milliardenschwere Subventionierung ausgewählter Unternehmen zu problematischen Nebenwirkungen durch Wettbewerbsverzerrungen, verstärktem Rent-Seeking und hohen Risiken für die öffentliche Hand.

Abbildung 3:

Einordnung und Bewertung ausgewählter Beispiele

Beispiel \ Kategorie	Marktversagen/ Externalitäten	Exogene Schocks	Strategische Gründe	Risiken/Politische Umsetzung	Gesamt- bewertung
TUI/Lufthansa	●	●	●	●	●
Steinkohleindustrie	●	●	●	●	●
Solarindustrie	●	●	●	●	●
Galeria Karstadt Kaufhof	●	●	●	●	●
Schlüsseltechnologien	●	●	●	●	●

Quelle: Eigene Darstellung; ● = positiv, ● = nicht eindeutig, ● = negativ.

Ausblick: Subventionen auf ein Minimum reduzieren

Subventionen sollten **ökonomisch hinreichend begründet** sein, grundsätzlich die **Ausnahme** darstellen und nicht aus kurzsichtigen politischen Erwägungen heraus erfolgen. Angesichts des starken Wachstums der Finanzhilfen ist zu befürchten, dass zunehmend politische und weniger ökonomische Beweggründe im Vordergrund stehen. Subventionen sollten daher auf ein notwendiges **Minimum** reduziert werden und sich auf die Milderung kurzfristiger exogener Schocks sowie die Internalisierung externer Effekte beschränken. Zudem ist zu prüfen, ob nicht andere Instrumente anstelle eines direkten staatlichen Eingriffs sinnvoller sind. Zu groß ist das Risiko, dass Subventionen **teuer, ineffizient** und mit **erheblichen Nebenwirkungen** verbunden sind. Vor allem strukturkonservierende Hilfen verhindern oder bremsen Anpassungsprozesse und beschränken den Raum für Innovation und Fortschritt. Sie stehen im **Widerspruch zum Grundsatz der Sozialen Marktwirtschaft**, wonach Märkte – und nicht die Amtsstuben des Staates – der Ort wirtschaftlichen Fortschritts und technologischer Entdeckungen sind. Dies gilt vor allem für politische Prestigeprojekte zur Förderung von Schlüsseltechnologien, für die viel Geld aufgewendet wird, das an anderer Stelle (etwa zur Sanierung maroder Infrastruktur) fehlt. **Investitionen**, von denen alle Akteure gleichermaßen profitieren, würden die **Wettbewerbsfähigkeit** und den **Wirtschaftsstandort** nachhaltiger fördern.

³ Vgl. „Bund verliert durch Galeria-Rettung viel Geld“, URL: <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Bund-verliert-durch-Galeria-Rettung-viel-Geld-article24013351.html>

Tagungsbericht

Sanierungsfall Deutschland? Für eine Infrastrukturwende

Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft
am 19. März 2024 in Berlin



Inhaltsverzeichnis

3 Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

4 Mehr Fortschritt wagen: Die Infrastrukturstrategie der Bundesregierung

Dr. Volker Wissing MdB
Bundesminister für Digitales und Verkehr

6 Deutschland zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Dr. Carsten Linnemann MdB
Generalsekretär der CDU

7 Podiumsdiskussion: Wie wird der Standort Deutschland mit seiner Infrastruktur wieder wettbewerbsfähig?

Dr. Leonhard Birnbaum
Vorstandsvorsitzender der E.ON SE

Dr. Martin Brudermüller
Vorstandsvorsitzender der BASF SE

Timotheus Höttges
Vorstandsvorsitzender der Deutschen Telekom AG

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest
*Präsident des ifo Instituts,
Mitglied des Kronberger Kreises*

Katharina Beck MdB
*Finanzpolitische Sprecherin und
Mitglied im erweiterten Fraktionsvorstand
von Bündnis 90/Die Grünen*

Moderation der Veranstaltung
Angela Wefers





Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

In seiner Begrüßung der knapp 300 Teilnehmenden bringt Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, seine Freude über das rege Interesse am Tagungsthema zum Ausdruck und konstatiert, dass ihm der Zustand der deutschen Infrastruktur im Hinblick auf Wirtschaftswachstum und zukünftigen Wohlstand in Deutschland einiges Unbehagen bereite. Die Kernfrage sei: „Warum kommen wir nicht oder nur so langsam voran in unserem Land?“

Ein erster Grund sei sicherlich, dass private Investitionen zu wenig angereizt und im föderalen Genehmigungswirrwarr sowie durch die weiter wuchernde Bürokratie zu sehr behindert würden. Ein zweiter Grund bestehe im langjährigen Mangel an öffentlichen Investitionen. Dass die deutsche Schuldenbremse an der Investitionslücke schuld sei, halte er jedoch für weit hergeholt und ließe sich empirisch nicht belegen. Als die Finanzmittel in den 2010er Jahren dank üppiger Steuermehreinnahmen und Niedrigzinsen vorhanden gewesen seien, habe die Große Koalition das Geld lieber für soziale Wohltaten und Rentenaufbesserungen als für Investitionen verwendet: „An fehlendem Geld kann es also nicht liegen. Die Bilanz der letzten Bundesregierungen fällt konsumtiv zwar generös, investiv aber eher desaströs aus.“

Mit dem Hinweis auf die Zeitinkonsistenzproblematik politischen Handelns macht Eilfort auf den Unterschied zwischen Ausgaben in die Rente und Infrastruktur aufmerksam: Während der Nutzen einer Rentenerhöhung direkt spürbar sei und die Kosten später anfielen, entstünden die Kosten von Infrastrukturinvestitionen unmittelbar, wohingegen sich der Nutzen aufgrund langer Planungs- und Bauzeiten oftmals erst später zeige. Insbesondere vor Wahlen seien Infrastrukturinvestitionen deswegen politisch wenig beliebt: „Im Gegensatz zur Rente gibt es leider keine politisch gesetzte ‚Halbtiefe‘ für den Zustand von Straßen, Brücken, Schienen, Netzen und Leitungen aller Art.“

Als einen dritten Grund führt Eilfort an, dass vielen politisch Handelnden der Einfluss von Infrastruktur auf Entwicklung, Produktion, Handel, Wachstum und Wohlstand nicht mehr so präsent sei wie früher. Heute profitiere Deutschland noch davon, dass in der Vergangenheit Politiker gerne Bänder durchschnitten und neue Infrastrukturen zur Nutzung freigegeben hätten. Inzwischen sähe das zu oft anders aus: Vor nicht allzu langer Zeit habe sich ein Bayerischer Ministerpräsident an der Spitze aller Wutbürger eingefunden, die gegen Stromtrassen protestierten. Im vergangenen Jahr habe ein Bundestagsabgeordneter und zugleich Regierungsparteivorsitzender fast im Alleingang eine neue Bahntrasse verhindert, die Teil des neuen Deutschlandtaktes werden sollte.

Einen vierten Grund sieht Eilfort darin, dass die Wählermehrheit in Deutschland inzwischen über 55 Jahre alt ist. Daher spiegelten Politik und Verwaltung die unter Älteren häufiger verbreitete Einstellung, dass Bewahrung vor Dynamik komme und Stillstand eher beruhigend und nicht besorgnisregend sei. Der Status quo werde seit langem von vielen höher bewertet als neue Chancen, sodass eine Aversion gegenüber Veränderungen auch im Bereich der Infrastruktur sehr deutlich werde.

In Deutschland gebe es keine einzige Bürgerinitiative für Wachstum und Innovation, aber auch in diesem Monat gebe es wieder neue Aktivitäten gegen Bahntrassen, diesmal in Rosenheim und im Rheintal. Laut Eilfort müsse das Thema Infrastruktur den Bürgern anders vermittelt werden, um sie wieder mitzunehmen. Daher freue er sich sehr auf die Redebeiträge von Bundesminister Dr. Volker Wissing und CDU-Generalsekretär Dr. Carsten Linnemann sowie auf die anschließende Podiumsdiskussion mit ausgewiesenen Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Die drei teilnehmenden Vorstandsvorsitzenden von BASF SE, Deutsche Telekom AG und E.ON SE hätten zudem ein gemeinsames Positionspapier zum Thema erarbeitet, das ein wertvoller Aufschlag und Impuls für die Debatte darstelle.

Mehr Fortschritt wagen: Die Infrastrukturstrategie der Bundesregierung

Dr. Volker Wissing MdB
Bundesminister für Digitales und Verkehr



„Ja, unsere Infrastruktur ist ein Sanierungsfall. Wir haben erheblichen Sanierungsstau bei unseren Straßen, unsere Schiene ist marode und wir haben Defizite bei der digitalen Infrastruktur“, konstatiert Dr. Volker Wissing MdB zu Beginn seines Eröffnungsvortrages. Deutschland habe allein 4.000 sanierungsbedürftige Autobahnbrücken, die vielfach in den 1960er Jahren erbaut worden seien und die aufgrund der Belastung durch den gestiegenen PKW- und LKW-Verkehr dringend erneuert werden müssten. Dass beispielsweise die Talbrücke Rahmede auf der A45 bei Lüdenscheid wegen ausgebliebener Sanierungsarbeiten im vergangenen Jahr habe gesprengt werden müssen, sei eine Infrastrukturstrophe für die Menschen vor Ort. 70.000 LWKs würden nun über die wenigen Alternativwege umgeleitet und sorgten so für eine starke Verkehrsbelastung.

Die Straße bleibe auch in Zukunft der mit Abstand wichtigste Verkehrsträger in Deutschland. Gemäß Prognosen des Bundesverkehrsministeriums werde der Güterverkehr bis zum Jahr 2051 insgesamt um 46 Prozent ansteigen, wobei der Güterverkehr auf der Straße um 54 Prozent und auf der Schiene um 33 Prozent zunehmen würde. Dementsprechend könne er seine Politik nicht an Wunschkörpern wie „Schiene statt Straße“ ausrichten. Vielmehr müsse man sich auf beides – „Schiene und Straße“ – konzentrieren. Da die Schienen in Deutschland derzeit keine zusätzliche Aufnahmekapazität hätten, sei insbesondere der Ausbau des Schienenverkehrs eine Herkulesaufgabe. Man werde zwar alles dafür tun, um so viel Verkehr wie möglich auf die Schiene zu verlagern. Ohne zusätzliche Straßen werde man aber nicht auskommen – auch, um das Wirtschaftswachstum nicht weiter zu gefährden.

Als tragender Industriestandort sei Deutschland auf eine leistungsstarke Verkehrsinfrastruktur angewiesen. Daher habe die Bundesregierung das Genehmigungsbeschleunigungsgesetz auf den Weg gebracht, das Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich

beschleunigen und vereinfachen werde. Dadurch sei es beispielsweise möglich, dass ein Wiederaufbau der Talbrücke Rahmede nicht mehr dem Originalbau aus den 1960er Jahren entsprechen müsse, sondern diese könne nun moderner, schneller und dadurch kostengünstiger erbaut werden. Außerdem nutze sein Ministerium neue Ausschreibungs- und Vergabemethoden, die die Detailplanung und Bauausführung an die Privatwirtschaft abgeben und den Anbietern mit der kürzesten Bauzeit den Zuschlag gewähren. Dadurch habe man es geschafft, die Sanierungszeit der Talbrücke Rahmede um 4,5 Jahre zu reduzieren. Diese Maßnahme könne bei der notwendigen Sanierung oder Neubebauung der insgesamt 3,2 Millionen Quadratmeter Brückenfläche in Deutschland als Vorbild dienen.

Für die Beschleunigung von Planung und Bau investiere die Bundesregierung mehr öffentliche Mittel als bisher und nutze digitale Technologien wie das Building Information Modeling (BIM) – die Planung am digitalen Zwilling. Die durchgängige Digitalisierung aller planungs- und realisierungsrelevanten Bauwerksinformationen als virtuelles Bauwerksmodell schaffe eine synchronisierte Datenbasis und trage zu einem effizienten Ressourcenverbrauch bei. Von den 8,5 Milliarden Euro, die der Bundeshaushalt dieses Jahr für den Bereich Straße zur Verfügung stelle, fließe ein großer Teil in den Erhalt und die Sanierung von Bauwerken. Hier sei es hilfreich, dass in Brücken immer häufiger eine Sensorsotechnik eingebaut werde, die Echtzeitinformationen über den tatsächlichen Zustand der Brücken liefere und so die frühzeitige Identifizierung von Sanierungsbedarf zulasse.

Auch beim Schienenverkehr gebe es riesigen Sanierungsbedarf. Die Deutsche Bahn habe im vergangenen Jahr so viele Personen wie nie zuvor befördert. Dies stelle einen großen Erfolg dar, habe aber zur Folge, dass die Sanierung der Schiene „unter dem rollenden Rad“ vorgenommen werden müsse. Dies sei eine große Herausforderung, da das Umfahren einer Baustelle auf einer zweigleisigen Strecke

bedeutet, dass die Strecke in Gegenfahrtrichtung benutzt werden müsse, was zu starken Beeinträchtigungen führe. Der Ausbau von Weichen helfe zwar, Baustellen umfahren zu können und ein Überholen zu ermöglichen. Die bisherige Sanierungsherangehensweise sei aber eine Sackgasse, die keine zusätzlichen Kapazitäten über einem ausreichenden Zeitraum biete. Er werbe daher dafür, sanierungsbedürftige Schienenwege möglichst komplett zu sperren und von der Oberleitung bis zum Gleisbett alles gleichzeitig zu erneuern. Dies sei zwar ebenfalls herausfordernd, weil die Sperrung von Hauptkorridoren im Schienennetz einen maximalen Eingriff in das System bedeutete, jedoch sei dies der effizienteste Weg.

„Ich vergleiche das mit einem menschlichen Organismus. Wenn die Hauptschlagader verstopft ist, dann hilft es nichts, den kleinen Zeh zu massieren, denn irgendwann kollabiert das System, wenn sie die Hauptschlagader nicht reinigen. Und das geht nur durch eine Operation und dazu muss man sie abklemmen. Aber bevor man das tut, sollte man sich als Chirurg mit der Frage beschäftigt haben, ob man schon einen Bypass gelegt hat, ansonsten macht die Operation keinen großen Sinn“, erläutert Bundesminister Wissing. Er wolle nach der Fußball-Europameisterschaft der Herren damit beginnen, mit der Riedbahn zwischen Frankfurt und Mannheim – der dichtbefahrensten Strecke Deutschlands – den ersten Korridor dieser vollkommen maroden Schienentrassse für fünf Monate zu sperren, um ihn zu erneuern sowie mit zusätzlichen Weichen, einem Gleiswechselbetrieb und modernsten Zugsteuerungssystemen auszustatten. Bis zum Jahr 2023 würden insgesamt 40 Korridore nach dieser Vorgehensweise modernisiert. Ein neues Kernnetz werde entstehen, das nicht nur die vielen Verspätungen und ihre Folgeprobleme behebe, sondern das auch 20 Prozent mehr Kapazität auf der Bestandstrecke ermögliche. Dazu habe die Bundesregierung die Infrastrukturausgaben um 7,2 Milliarden Euro im Vergleich zum Vorjahr angehoben und trotz Schuldenbremse eine Rekordsumme von 16,3 Milliarden Euro in die Schiene investiert.

Darüber hinaus sei die digitale Infrastruktur in Deutschland dringend auf Vordermann zu bringen. Hier gebe es aber auch gute Nachrichten. Mit privatem Kapital werde eigenwirtschaftlich ausgebaut, wodurch beispielsweise im Mobilfunkbereich mittlerweile eine Abdeckung von 97 Prozent mit 4G und eine Abdeckung von 91 Prozent mit 5G erreicht worden sei. Dazu habe die Deutsche Telekom einen großen Beitrag geleistet. Auch im Bereich der Gigabit-Anschlüsse seien inzwischen 74 Prozent aller Haushalte versorgt. Aus dem Land der Funklöcher sei ein Land mit modernster digitaler Infrastruktur geworden, auch wenn das Ausbaukonzept noch nicht beendet sei. Das Ziel bis 2030 sei, deutschlandweit eine einhundertprozentige Glasfaser- und 5G-Abdeckung zu erreichen. Zudem wolle man sich intensiv der Künstlichen Intelligenz (KI) widmen, da diese ein echter Gamechanger sei. Hier habe man im letzten Jahr bereits ein Wachstum von 68 Prozent bei digitalen Start-Ups verzeichnet. Mit dem noch jungen Unternehmen Aleph Alpha befände sich zudem bereits ein Global Player in diesem Bereich in Deutschland. Um optimale Bedingungen für KI gewährleisten zu können und diese in die mittelständige Wirtschaft zu bringen, bau das Bundesministerium momentan Transferzentren auf.

Bezüglich der Finanzierung der verschiedenen Infrastrukturinvestitionen betont Wissing, dass die mittelfristige Finanzplanung so aufgestellt sei, dass für die Jahre 2024 und 2025 alle Infrastrukturvorhaben finanziert werden könnten. Ab 2026 würden die Investitionsbedarfe aber weiter steigen. Dafür müsse bereits jetzt Vorsorge getroffen werden: „Ich schlage daher die Schaffung eines Infrastrukturinvestitionsfonds als fiskalisch nachhaltige Lösung vor. Es darf nicht passieren, dass notwendige Infrastrukturinvestitionen unterlassen werden. Ansonsten entgehen uns Wachstumschancen für die Zukunft. ‚Just in Time‘ ist ein Muss für einen Industriestandort wie Deutschland und diesem Anspruch kann man nur mit exzellenter Infrastruktur gerecht werden.“





Deutschland zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Dr. Carsten Linnemann MdB
Generalsekretär der CDU

„Ich habe mir früher nicht vorgestellt, dass Politik so funktioniert und wir uns nur von einer Krise zur nächsten hängeln“, stellt Dr. Carsten Linnemann, Generalsekretär der CDU, zu Beginn seines Impulses fest. Als er im Jahr 2009 in den Bundestag gekommen sei, habe er bereits genau die großen Strukturreformen gewollt, über die heute gesprochen werde: Infrastrukturreformen, Beschleunigung von Verfahren und Steuerreformen. Aufgrund zahlreicher exogener Schocks habe die Politik – parteiübergreifend – aber die Fokussierung auf strukturellen Wandel vernachlässigt. Statt nur Krisenbewältigung zu betreiben und Probleme weiter mit Geld zuzuschütten, appelliert Linnemann dafür, einen Strukturwandel herbeizuführen und eine Mentalität des Machens zu entwickeln: „Das Problem ist nicht das Geld, das Problem sind die verkrusteten Strukturen: Deutschland hat kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem.“ Man sei aktuell auf einem Pfad, den man nicht weitergehen könne. Jedoch gäbe es aus seiner Sicht heute ein günstiges Zeitfenster, um strukturelle Veränderungen in Angriff zu nehmen.

Erstens müsse dringend die Digitalisierung der Verwaltung vorangebracht werden. Dieser Prozess solle aber nicht durch die Verwaltung selbst verwaltet werden, sondern es sei sinnvoll, dafür auf die Expertise privater Akteure zu setzen, beispielsweise in der Form staatlich beaufsichtigter GmbHs. Diese würden ein vorgegebenes Ziel mit einem festgelegten Projektbudget wesentlich effizienter umsetzen als rein staatliche Stellen. Dadurch könnten Schnittstellenprobleme wie bei der Bezahlkarte für Flüchtlinge vermieden werden.

Zweitens strebe er nach einer großen Staatsorganisationsreform, die Hierarchien und Strukturen schonungslos infrage stelle. In den Ministerien müsse es wieder mehr Agilität und Flexibilität statt immer mehr Quantität geben. So könne man etwa die Anzahl der mehr als 40 Regierungsbeauftragten mindestens halbieren sowie das bundesdeutsche Beamtenwesen im öffentlichen Dienst reformieren. Verbeamungen sollten sich lediglich auf die hoheitlichen Aufgaben

konzentrieren, fordert Linnemann. Zudem sei auch eine Reform des Föderalismus angezeigt. Er sei zwar grundsätzlich ein Freund des Föderalismus, dieser sei aber beispielsweise bei der Digitalisierung der Verwaltung eher hinderlich. Das Mindeste sei, eine bundesweite Koordinierungsstelle zu schaffen, um etwa bei Cyberspionage oder Cyberangriffen schnell und koordiniert reagieren zu können.

Drittens müssten Planungsverfahren beschleunigt werden. Dies könne durch die Reduzierung von an den Verfahren beteiligten Verwaltungsebenen erreicht werden sowie durch die Abschaffung oder Beschniedung des Verbandsklage-rechts. Gegen ein Bauvorhaben sollten nur noch Verbände klagen dürfen, die von diesem Bauvorhaben unmittelbar betroffen seien. Linnemann ermutigt zum Bürokratieabbau und zu Pragmatismus, der bereits auf Landkreisebene bei einigen Projekten Einzug gehalten habe. Dort gelte ein Antrag, der nach drei Monaten nicht beantwortet oder beschieden wurde, als genehmigt.

Viertens mache ihm eine Experimentierklausel Hoffnung. Es sei unterstützenswert, wenn verschiedene Projekte wie der Ausbau von LNG-Terminals, lokale Maßnahmen in der Corona-Krise oder die Zulassung autonomen Fahrens im regulären Straßenverkehr ausprobiert werden: „Und wenn es funktioniert, rollen wir es im ganzen Land aus. Dann entsteht eine Mentalität des Machens“.

Es sei an der Zeit zu klären, wie die Bundesrepublik durch eine Staatsorganisationsreform, eine Föderalismusreform und viele weitere Dinge transformiert werden könne, um voranzukommen und sich nicht mehr im Verwalten zu verzetteln. Die CDU sei bei der letzten Bundestagswahl abgewählt worden, weil sie darin nicht gut genug gewesen sei. Diese Niederlage habe der Partei jedoch gutgetan. In den letzten zwei Jahren habe man ein neues Grundsatzprogramm geschrieben, in dem sich die CDU wieder ihrer Wurzeln bewusst geworden sei und das Wertefundament definiert habe, auf dessen Grundlage sie künftig Politik machen wolle.

Podiumsdiskussion: Wie wird der Standort Deutschland mit seiner Infrastruktur wieder wettbewerbsfähig?



Dr. Leonhard Birnbaum
Vorstandsvorsitzender der E.ON SE

„Die Summen, die in den kommenden Jahren in die gesamte deutsche Infrastruktur investiert werden müssen, sind durch keinen Fonds des Staates darstellbar“, gibt Dr. Leonhard Birnbaum in seinem Impuls in der Podiumsdiskussion zu bedenken. Es sei vor allem mehr privates Kapital erforderlich, was jedoch gute Investitions- und Finanzierungsbedingungen voraussetze. Sein Unternehmen werde in den Jahren 2024 bis 2028 europaweit rund 42 Milliarden Euro in die Energiewende investieren. Davon würden 34 Milliarden Euro in die Digitalisierung, Modernisierung sowie den Ausbau der Energienetze fließen, wovon wiederum mehr als 70 Prozent in den deutschen Markt investiert würden, der nach wie vor der bedeutendste Markt für E.ON sei, erläutert der Vorstandsvorsitzende.

Um solche Investitionen tätigen zu können, müssten sich Unternehmen an den Finanzmärkten refinanzieren. Die fragmentierten europäischen Finanzmärkte seien aber nicht liquide genug für Investitionsvorhaben dieser Größenordnung. Daher habe E.ON auf die US-amerikanischen Finanzmärkte ausweichen müssen, um ausreichend Kapital und Flexibilität bei Marktengpässen zu erhalten. „Wir brauchen dringend einen konkurrenzfähigen europäischen Finanzmarkt. Das wäre für mich das größte Wachstumsprogramm, das die nächste EU-Kommission angehen könnte“, so Birnbaum.

Deutschland habe zwar ein hervorragendes Stromnetz, das sehr verlässlich sei und im internationalen Vergleich sehr gut dastehe. Aufgrund neuer Herausforderungen stoße das Stromnetz allerdings an seine Grenzen. Es sei „am Limit“ und müsse zügig ausgebaut werden, da es mit dem stetig wachsenden Stromvolumen kaum mithalte. Redispatchkosten stiegen stetig. Der Netzausbau müsse daher primär nach Kosteneffizienz gesteuert werden. Zudem müssten Wasserstoff- und voraussichtlich CO₂-Netze errichtet werden. Herausfordernd sei dabei, dass aufgrund der immer größeren Beschleunigung der politischen Zielverfolgung – ein angestrebter früherer Kohleausstieg bis 2030 und eine nahezu vollständige Dekarbonisierung der Industrie bis 2040 – die verschiedenen Infrastrukturen nicht mehr nacheinander, sondern in den kommenden zehn Jahren parallel gebaut werden müssten. Es sei daher wichtig, dass Planungssicherheit gewährleistet werde und nicht immer neue Ziele in einen immer kürzeren Zeitraum gepackt würden.

Damit Deutschland seine internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht einbüße, müsse der Infrastrukturausbau kostengünstiger umgesetzt werden. Die Energiewende sei in Deutschland besonders teuer und umständlich. Vielfach werde keine Kosten-Nutzen-Abwägung getroffen. Es sei nicht hilfreich, kontinuierlich Standorte für erneuerbare Energien an der falschen Stelle zu bauen, bevor das Netz dafür geschaffen worden sei. Dies führe zu hohen Systemkosten, die zu den steigenden Infrastrukturkosten hinzukämen. „Wir müssen zwingend über Kostenminimierung reden“, mahnt Birnbaum. Allein die Verlegung der fünf großen Transporttrassen unter die Erde würde Mehrkosten von etwa 30 Milliarden Euro verursachen. Auch die Detailverliebtheit der Politik sowie überbordende Regulierung führe zu hohen Kosten und sei bereits vom Ansatz her rückwärtsgewandt und der falsche Weg, um Zukunft zu gestalten. Dies zeige sich beispielsweise am Gebäudeenergiegesetz (GEG), das in §71a bis §71p die verschiedensten Anforderungen an etliche Heizungsanlagen stelle und mehr Fragen aufwerfe als es Antworten geben könne. „Wir brauchen keine kasuistische Gesetzgebung, die bis ins letzte Detail Vorgaben für jede Technologie trifft und zementiert. Wir brauchen einen gesetzlichen Rahmen, der Grundsätze definiert und uns dann agieren lässt“, fordert Birnbaum.

Deutschland könne beim Thema Infrastruktur nicht so weitermachen wie bisher. Aus diesem Grund hätten die BASF SE, die Deutsche Telekom AG und die E.ON SE ein gemeinsames Positionspapier verfasst, das Vorschläge für eine in die Zukunft gerichtete Infrastrukturpolitik mache. Neben den erwähnten Forderungen nach verbesserten Investitionsbedingungen, einer Vollendung der europäischen Kapitalmarktunion sowie beschleunigten Verwaltungsprozessen müsse es grundsätzlich darum gehen, dass der Staat einerseits selbst effizienter werde und dass er andererseits die Effizienz- und Skalenvorteile von privaten Unternehmen besser nutze. Infrastruktur sei das Spiel der großen Zahlen. Für diese Aufgabe seien private Unternehmen besser gewappnet als staatliches Mikromanagement.



Dr. Martin Brudermüller
Vorstandsvorsitzender
der BASF SE

„Ich könnte viele Faktoren nennen, die den Wirtschaftsstandort Deutschland herunterziehen. Aber die Infrastruktur ist mittlerweile hauptverantwortlich für den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie“, konstatiert Dr. Martin Brudermüller, Vorstandsvorsitzender der BASF SE. Deutschland habe lange von guten Standortbedingungen profitieren können. Dies sei nun aber nicht mehr so, da sich vieles strukturell verschlechtert habe. Ausbleibende Investitionen, fehlendes Wirtschaftswachstum, hohe Energiepreise, überbordende Regulierung – Deutschland falle im internationalen Vergleich an vielen Stellen zurück.

Von den sich verschlechternden Standortbedingungen seien in besonderem Maße Unternehmen betroffen, die energieintensiv produzierten und große Transformationslasten zu stemmen hätten. Die BASF habe im vergangenen Jahr trotz schwieriger Marktlage überall auf der Welt gut wirtschaften können, nur in Deutschland nicht. Der Hauptsitz Ludwigshafen, der nach wie vor der größte Chemiestandort der Welt sei, habe im Jahr 2023 einen hohen Verlust verzeichnet, was auch an einer schlechten Auslastung gelegen habe. Die Nachfrage werde aber steigen, sobald die Menschen wieder mehr konsumierten.

Grundlegende Herausforderung sei, dass der deutsche Standort ein großes Ertragsproblem darstelle. Vor Beginn des Ukrainekrieges sei allein auf die BASF vier Prozent des deutschen Gasverbrauchs und ein Prozent des gesamten Stromverbrauchs gefallen. Steigende Energiepreise machten sich daher besonders bemerkbar. Dazu kämen weitere damit verbundene Kosten. So hätten sich die Netzentgelte im Januar 2024 von 31 auf 64 Euro je Megawattstunde mehr als verdoppelt. Diese Abgabe käme auf die ohnehin schon hohen Strompreise obendrauf. „Wir müssen aufpassen, dass die Industrie nicht von den Strom-Systemkosten überfordert wird“, mahnt Brudermüller.

Hinzu kämen hohe Transformationslasten durch die angestrebte Dekarbonisierung. Die dafür erforderliche

Elektrifizierung werde den Strombedarf am Standort Ludwigshafen verdrei- bis vervierfachen. Im Zuge der Energiewende habe die BASF eine Milliarde Euro in einen Windpark in der Nordsee mit einer Leistung von 1,5 Gigawatt investiert, der erstmalig keine staatlichen Subventionen erhalten habe und dessen Stromproduktion zu 49 Prozent an die BASF gehe. In Deutschland habe der Bund die Flächen für Windparks versteigert, wofür die Branche in der Auktion zusätzlich 12,5 Milliarden Euro aufbringen musste. „Staatliche Eingriffe sollten stattdessen darauf abstellen, die Stromkosten zu senken“, so der BASF-Vorstandsvorsitzende.

Die gesamte Infrastruktur in Deutschland müsse deutlich verbessert werden. Da etwa die Hälfte der Rohstoffe der BASF auf dem Wasserweg geliefert werde, sei die Vertiefung des Mittelrheins unerlässlich. Der Wasserniedrigstand im Jahr 2018 habe in nur sechs Wochen zu einem operativen Verlust in Höhe von 250 Millionen Euro geführt. Hinzu käme ein steigender Bedarf an Wasserstoff- und CO₂-Netzen sowie an einer schnellen digitalen Infrastruktur. Deutschland müsse endlich damit anfangen, zu priorisieren und den Aufbau der Infrastruktur in der Prioritätenliste nach vorne zu stellen. Eine konkurrenzfähige Infrastruktur sei für viele Industrien eine Überlebensfrage.

„Die Finanzierung einer leistungsfähigen Infrastruktur gehört ganz nach oben auf der Ausgaben-Prioritätenliste. Das ist der Weg, wieder mehr Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu erzielen“, fordert Brudermüller. Vor diesem Hintergrund sei auch das bereits erwähnte gemeinsame Positionspapier von BASF SE, Deutsche Telekom AG und E.ON SE entstanden, das den Weg für eine gelungene Infrastrukturwende aufzeige. Die Ambition müsse sein, die weltweit beste Infrastruktur zu erlangen. „Wenn wir das schaffen, kommen die Investitionen zurück und dann wird vieles in Deutschland deutlich besser“, schlussfolgert Brudermüller.



Timotheus Höttges
Vorstandsvorsitzender
der Deutschen Telekom AG

„In den USA ist sicherlich nicht alles Gold, was glänzt, aber die Amerikaner setzen die richtigen Anreize, um private Investitionen anzuziehen. Dort wird nicht lange geredet, es wird schnell gehandelt“, stellt der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Telekom AG, Timotheus Höttges, eingangs seines Impulses in der Podiumsdiskussion klar.

Zum einen lockt die Industriepolitik des Inflation Reduction Act (IRA) mit über 500 Milliarden US-Dollar die Investitionen ausländischer Unternehmen an. Dass die Anreize wirkten, zeige sich daran, dass deutsche Unternehmen im vergangenen Jahr 15,7 Milliarden US-Dollar in den USA investiert hätten – etwa doppelt so viel wie im Jahr 2022. Zum anderen sei das Telekommunikations- und Digitalisierungsumfeld in den USA durch eine „hands off“-Politik geprägt, die sich dadurch auszeichne, dass sich der Staat in vielen Regulierungs- und Wettbewerbsfragen stark zurücknehme. In den USA gebe es inzwischen nur noch drei Mobilfunkanbieter, deren Wettbewerb an klare Bedingungen geknüpft sei: „Ihr müsst dafür sorgen, dass Beschäftigung an bestimmten Standorten sichergestellt wird, und wenn ihr das macht, dann dürft ihr auch von vier auf drei fusionieren. Was ist passiert? Mehr Wettbewerb und bessere Infrastruktur“, erläutert Höttges.

In Europa habe sich hingegen ein weit zurückreichendes, gegenseitiges Misstrauen etabliert, das zu kleinteiliger Regulierung des Telekommunikationsmarktes und des dortigen Wettbewerbs geführt habe. In Europa tummelten sich inzwischen mehr als 45 Telekommunikationsanbieter. In Deutschland habe man mit asymmetrischen Privilegien für 1&1 beim Funkspektrum einen weiteren Wettbewerber aufgerufen, der sich am Bau der Infrastruktur beteiligen solle. Man wolle alles möglichst mit vielen kleinen Unternehmen abwickeln. So könne man aber nie von Größenvorteilen profitieren, folgert Höttges. Dies sei wenig effizient und würde den Infrastrukturausbau unnötig erschweren und verteuern.

Ein weiterer Unterschied bestehe im Handel mit Mobilfunkfrequenzen. Während man diese in den USA kaufe, habe der deutsche Staat für die Vermietung von Mobilfunkfrequenzen seit dem Jahr 2000 rund 67 Milliarden Euro eingenommen, ohne dass diese Einnahmen in Infrastruktur oder andere Zukunftsinvestitionen zurückgeflossen seien. „Mit nur einem Bruchteil dieser Mittel hätten wir in jedem Winkel dieser Republik eine super 5G-Versorgung aufbauen können“, konstatiert Höttges.

Deutschland sei im internationalen Vergleich das Land mit den höchsten Kosten für den digitalen Infrastrukturausbau. Während beispielsweise ein Glasfaseranschluss in Spanien im Durchschnitt 200 Euro koste, müsse man dafür hierzulande etwa 1.600 Euro aufwenden. Gleichzeitig habe man in Deutschland die niedrigsten Umsätze pro Kunde, was bedeute, dass man die teuerste Infrastruktur mit den niedrigsten Gebühren finanzieren müsse. Die Deutsche Telekom habe in den vergangenen zehn Jahren konzernweit 173 Milliarden Euro investiert. In Deutschland habe man die Investitionen deutlich erhöht. Dies sei jedoch eher patriotisch als ökonomisch motiviert gewesen. „Wenn Sie sich die Kapitalrenditen anschauen, hätte ich niemals so viel in Deutschland investieren dürfen“, erläutert der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Telekom AG.

Große Hemmnisse beim Infrastrukturausbau in Deutschland zeigten sich zudem in den Behörden und Genehmigungsprozessen. So müsse die Deutsche Telekom demnächst beim Verlegen von Glasfaserkabeln beispielsweise in Bremen nachweisen, dass keine im dortigen „Wurzelkataster“ dokumentierten Baumwurzeln beschädigt würden. Auch auf Ameisenhaufen, in denen der durch die Fauna-Flora-Habitatrichtlinie geschützte Wiesenkopf-Ameisenbläuling-Schmetterling niste, müsse sie deutschlandweit achten und diese entsprechend erfolgreich umsiedeln.

Weiterhin untersage der Natur- und Denkmalschutz regelmäßig den Bau von Mobilfunkantennen. In Deutschland benötige die Deutsche Telekom momentan durchschnittlich 36 Monate, um eine Mobilfunkantenne zu errichten, während der Bau in den USA zumeist lediglich eine Woche in Anspruch nehme. „Wenn wir in Deutschland und Europa so weitermachen, wird immer mehr Kapital in die USA abfließen“, mahnt Höttges.

Insbesondere in die „Infrastrukturen der Zukunft“, wie beispielsweise die Cloud-Infrastruktur, müsse in Europa wesentlich mehr investiert werden. Wer Cloud-Infrastruktur habe, sei in der Lage, Daten zu speichern und zu verarbeiten – und Daten seien schließlich der Reichtum der Zukunft. Die für eine Ansiedlung von Rechenzentren notwendigen Netze und sonstigen Infrastrukturen seien aber besonders stromintensiv. Demzufolge sei es zwingend notwendig, dass Deutschland über ausreichend Stromtrassen und wettbewerbsfähige Energiepreise verfüge. „Wenn uns dies gelingt, wird Deutschland auch beim Thema Künstliche Intelligenz eine bedeutende Rolle spielen können“, schlussfolgert Höttges.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest
*Präsident des ifo Instituts,
Mitglied des Kronberger Kreises*

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Präsident des ifo Institutes und Mitglied des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, gibt in der Podiumsdiskussion Einsicht in ein Forschungsprojekt seines Institutes zum Thema Infrastruktur. Das vorläufige Ergebnis bestätige vieles von dem, was seine Vorforder bereits angesprochen haben. Am Beispiel der gesprengten Autobahnbrücke Rahmede bei Lüdenscheid habe das ifo Institut berechnet, was es für den Arbeitsmarkt bedeuten kann, wenn eine wichtige Infrastruktur für eine gewisse Zeit ausfällt und keine adäquate Ausweichmöglichkeit, etwa eine Ersatzbrücke, bereitgestellt wird. Bei Rahmede müssten täglich rund 6.000 LKW und 14.000 PKW weiträumige Umleitungen und lange Staus in Kauf nehmen. Dies sei für viele Menschen und Unternehmen vor Ort eine enorme Belastung, was sich auch in einer Reduktion der Beschäftigung niedergeschlagen habe. Dabei habe der Beschluss zur Sanierung bereits seit dem Jahr 2014 vorgelegen.

Für die Messung der Beschäftigungseffekte, die durch die Sperrung der A45 entstanden seien, habe man einen Ansatz gewählt, der in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung standardmäßig Anwendung finde, nämlich ein kontrafaktisches Szenario abzubilden: Um zu ermitteln, welche Entwicklung das Beschäftigungsniveau genommen hätte, wenn die Brücke nicht gesprengt worden wäre, habe das ifo Institut ein synthetisches Abbild des Märkischen Kreises aus den Beobachtungen des restlichen Nordrhein-Westfalens erstellt. Andere Kreise seien dabei danach ausgewählt und kombiniert worden, ob sie sich in den vergangenen zehn Jahren genauso verhalten haben wie der Märkische Kreis. Dieser synthetische Kreis diene dann als Referenzgröße. Zudem wurde in der Analyse unterstellt, dass der synthetische Märkische Kreis die Reparatur der Brücke anders organisiert hätte – beispielsweise, indem die Brücke saniert oder ausgebaut worden wäre, statt sie zu sprengen oder indem vor der Sprengung zunächst eine

neue Brücke errichtet worden wäre. Die Beschäftigungsentwicklungen dieser beiden Kreise seien dann miteinander verglichen worden.

Fuest zeigt anhand vorläufiger Ergebnisse, dass durch die Sperrung der A45 rund zwei Prozent Beschäftigung vor Ort verloren gegangen seien. Hochgerechnet auf das Bruttoinlandsprodukt bedeute dies einen Gesamtverlust von etwa 300 Millionen Euro pro Jahr. Demnach hätte eine Reduktion der Bauzeit der neuen Brücke um 4,5 Jahre, die Bundesminister Wissing ansprach, eine Einsparung in Höhe von etwa 1,35 Milliarden Euro zur Folge. Dabei sei zu bedenken, dass es im Bundesfernstraßennetz etwa 40.000 Brücken gebe, die alle früher oder später saniert werden müssten.

Selbst wenn sich die Schätzungen des ifo Institutes im Verlauf des Projekts gegebenenfalls noch leicht ändern würden und diese Ergebnisse nicht direkt auf andere Fälle übertragbar seien, ziehe er aus den Ergebnissen die Lehre, dass man sich mit sehr großer Ernsthaftigkeit die Frage stellen müsse, wie die deutsche Infrastruktur saniert werden solle. Man dürfe nicht bis zum letzten Moment warten, sondern müsse vorausschauend planen, um lange Sperrungen wichtiger Infrastrukturen wie Autobahnen möglichst zu vermeiden. „Sorgfältiges Nachdenken darüber, wie wir unsere Infrastruktur behandeln, lohnt sich“, betont Fuest.

Für die deutsche Infrastruktur sei aber nicht allein der Staat zuständig. Viele Infrastrukturinvestitionen würden von privaten Akteuren geleistet, die dafür am Kapitalmarkt tätig werden müssten. Im Gegensatz zu kapitalmarktbasierten Volkswirtschaften wie den USA seien die europäischen Volkswirtschaften vor allem bankbasiert, was viele private Investoren vor erhebliche Herausforderungen stelle. Es müsse daran gearbeitet werden, die Finanzierungen über den Kapitalmarkt für Unternehmen zu erleichtern. Die Vertiefung der europäischen Kapitalmärkte sei daher zentral für das Gelingen der Infrastrukturwende und somit für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Standorte.

**Katharina Beck MdB**

Finanzpolitische Sprecherin und Mitglied im erweiterten Fraktionsvorstand von Bündnis 90/Die Grünen

„Es lässt mich hoffen und positiver nach vorne schauen, dass sich Bundesminister Wissing als unser Koalitionspartner für einen Infrastrukturinvestitionsfonds ausspricht“, merkt Katharina Beck MdB in ihrem Impulsbeitrag an. Angesichts der vorhandenen Defizite bei der deutschen Infrastruktur – etwa beim Verkehr, bei der Digitalisierung, bei den Stromtrassen oder bei den Schulgebäuden – brauche es eine gemeinsame Kraftanstrengung, um diesen wichtigen Standortfaktor wieder auf Vordermann zu bringen. Auch wenn sie es grundsätzlich sehr befürwortet, mehr privates Kapital zu mobilisieren, sehe sie beim Thema Infrastruktur vor allem den Staat in der Verantwortung. Die natürlichen Monopole, die es bei Straße, Schiene, Netzen und in anderen Infrastrukturbereichen gebe, ließen sich nicht durch marktwirtschaftliche Prinzipien abbauen. In erster Linie stelle der Staat die Infrastruktur als Grundlage für eine florierende Marktwirtschaft und einen attraktiven Standort zur Verfügung – optimalerweise gemäß den Prinzipien von Effizienz und Effektivität. Die Verwaltungsorganisationen seien zugegebenermaßen jedoch verbesserungswürdig.

Eine staatliche Kraftanstrengung sei insbesondere angesichts des finanziellen Umfangs im dreistelligen Milliardenbereich nötig, den die Infrastruktur von Schienen, Brücken, Straßen, Schulen, Verwaltungsgebäuden und Kitas, die Elektroladeinfrastruktur sowie die Digitalisierung erfordere. Das Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gehe allein für das Jahr 2023 von einem Investitionsrückstand von 166 Milliarden Euro aus. Trotz erheblicher kommunaler Anstrengungen sei an Schulen, Straßen und Wegen, Gebäuden und vielem mehr noch viel zu tun. Dabei eingerechnet seien noch nicht die anstehenden kommunalen Investitionen in Zukunftsthemen wie die digitale Transformation, Klimaschutz, Klimaanpassungen, Wärmewende oder nachhaltige Mobilität. Allein der Bedarf auf kommunaler Ebene zeige, dass die öffentliche Finanzausstattung für Infrastrukturinvestitionen erheblich ausgeweitet werden müsse.

Es gebe viele Wirtschaftswissenschaftler, die die Einrichtung zielgerichteter staatlicher Fonds für Infrastrukturausgaben und Reformen der Schuldensremse befürworten würden. Für die Standortattraktivität müsse man die Schuldensremse im Grundgesetz reformieren. Auch für das Errichten eines Sondervermögens müsste jedes Mal erneut das Grundgesetz geändert werden. Ihrer Partei Bündnis 90/Die Grünen gehe es bei den Diskussionen zur Schuldensremse nicht darum, diese abzuschaffen, sondern die Spielräume eines handlungsfähigen Staates zu erweitern, um erforderliche Investitionen in die Infrastruktur und in den Klimaschutz zu ermöglichen. Diesbezüglich sei es jedoch wichtig, verlässlich zu klären, welche rechtliche Ausgestaltung gewährleisten könne, dass das Geld vom Staat nur für die intendierten Investitionen ausgegeben wird.

Neben den großen Industrien gebe es in Deutschland drei Millionen Betriebe, Zulieferer, Kleinst-, Klein- und mittlere Unternehmen, die bei der Bewältigung von Herausforderungen auch auf bessere Rahmenbedingungen durch den Staat angewiesen seien. Das gelte sowohl bei der Infrastruktur als auch beim Thema Bürokratieabbau und Energieverfügbarkeit. Beck verweist auf die Fortschritte der Bundesregierung, die Bürokratie in Ansätzen reduziert zu haben und den Anteil der erneuerbaren Energien von 42 auf 52 Prozent gesteigert zu haben. Dennoch stimme sie Carsten Linnemann trotz der Differenzen zwischen Opposition und Regierung zu: „Ich wünsche mir eben auch diese Mentalität des miteinander Machens“. Zudem gelte es, eine Art Standortstolz zu entwickeln und als Staat das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zurückzugewinnen, damit Deutschland wieder zu einem Land werde, „in dem die Logistik funktioniert, in dem man von A nach B kommt, in dem man sich keine Sorgen machen muss, ob grundlegende Sachen wie die Schultoilette des Kindes funktionieren“. Bei all diesen Dingen sei es die Aufgabe des Staates, das Fundament für eine erstarkende Marktwirtschaft zu ermöglichen.



Impressum

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

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

Fotos: Kay Herschelmann

■ Tagungsbericht

Gesundheitspolitik im Stresstest – die Herausforderungen werden größer

Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft
am 4. Juni 2024 in Berlin



Inhaltsverzeichnis

3 Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

4 Gesundheitspolitik im Spannungsfeld von Versorgungssicherheit, Leistungswünschen und Finanzknappheit

Karl-Josef Laumann MdL
Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

5 Wege zu einem nachhaltigen Gesundheitssystem: Was ist zu tun?

Prof. Dr. Christian Hagist
Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der WHU –
Otto Beisheim School of Management, Vallendar

6 Wird eine gute Gesundheitsversorgung unbezahlbar? Effizienzpotentiale im deutschen Gesundheitssystem am Beispiel der Krankenhausversorgung

Prof. Dr. Berthold U. Wigger
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Public Management
am Karlsruher Institut für Technologie (KIT),
Mitglied im Kronberger Kreis

7 Podiumsdiskussion Wie wird unser Gesundheitswesen nachhaltig zukunftsfähig?

Tino Sorge MdB
Gesundheitspolitischer Sprecher
der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Prof. Dr. Andrew Ullmann MdB
Gesundheitspolitischer Sprecher
der FDP-Bundestagsfraktion

Johannes Wagner MdB
Mitglied im Gesundheitsausschuss für die
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Moderation der Veranstaltung

Dr. Ursula Weidenfeld
Wirtschaftsjournalistin



Impressum

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

Text:
Dr. Guido Raddatz, Paul Meyer
raddatz@stiftung-marktwirtschaft.de

Fotos: Kay Herschelmann



Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

„Trotz mancher Mängel im Detail haben wir insgesamt ein sehr gutes Gesundheitssystem“, betonte Prof. Dr. Michael Eilfort zu Beginn seiner Begrüßung der Tagungsteilnehmer. Exemplarisch verwies er darauf, dass Deutschland gemäß Eurostat-Daten mit den niedrigsten ungedeckten medizinischen Behandlungsbedarf in der EU aufweise. Allerdings diagnostizierte er gleichwohl beträchtlichen Handlungsbedarf, um die Zukunftsfähigkeit des deutschen Gesundheitssystems zu erhalten. Eines der drängendsten Probleme seien die hohen Kosten des Gesundheitswesens, so der Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft. Die Kernfrage der Tagung laute daher: „Wie können eine qualitativ möglichst hochwertige medizinische Versorgung und eine dauerhafte Finanzierbarkeit zusammengebracht werden?“.

Eilfort verwies darauf, dass neben der Gesetzlichen Krankenversicherung auch die Pflege- sowie die Rentenversicherung auf erhebliche Finanzierungsprobleme zusteuerten. Doch anstatt dieser Entwicklung zielführend und nachhaltig entgegenzuwirken, bewege sich die Politik noch zu oft in die falsche Richtung – wie etwa mit dem geplanten

Rentenpaket II, das den Druck auf die Beitragssätze weiter erhöhen werde. Mit Blick auf das Gesamtsystem der Sozialversicherungen merkte er an: „Die 40 Prozent Lohnzusatzkosten sind schon Geschichte und wir bewegen uns, wenn das so weitergeht, relativ schnell auf die 50-Prozent-Marke zu. Gesund ist das alles nicht.“

Kritisch beurteilte Eilfort die – gerade auch im internationalen Vergleich – niedrige durchschnittliche Arbeitszeit in Deutschland, welche die Probleme verschärfe. Darüber hinaus müssten von politischer Seite Reformen angestoßen werden, um die sozialen Sicherungssysteme effizienter und kostengünstiger zu machen. Das gelte allem voran für das Gesundheitswesen und die geplante Krankenhausreform. Zugleich räumte Eilfort ein, dass die Bürger auf Gesundheitsreformen besonders sensibel reagierten: „Blessuren im oder am eigenen Körper betrachtet man mit einer anderen Aufmerksamkeit als die größten Schlaglöcher auf der Autobahn.“ Daher müsse man über die Ausgestaltung der Gesundheitsversorgung besonders verantwortungsvoll diskutieren.





Gesundheitspolitik im Spannungsfeld von Versorgungssicherheit, Leistungswünschen und Finanzknappheit

Karl-Josef Laumann MdL
*Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen*

Karl-Josef Laumann MdL, Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, konzentrierte sich zunächst auf die Krankenhausreform in seinem Bundesland, die er als Gesundheitsminister verantwortet. Diese Reform sei notwendig, da die bisherige Krankenhausplanung strukturelle Mängel aufweise und in der Praxis nicht sinnvoll durchsetzbar sei, erläuterte der Minister. „Wir haben in den Bundesländern nur pro forma eine Krankenhausplanung. So kann bislang jedes Krankenhaus machen, was es will. Dabei muss nicht jedes Krankenhaus alles machen und nicht jedes Krankenhaus kann alles gleich gut machen.“ Dadurch sei nicht nur die Krankenhauslandschaft unübersichtlich geworden, sondern die einzelnen Häuser seien auch zu breit aufgestellt. Das erzeuge Ineffizienzen und führe zu einer suboptimalen gesundheitlichen Versorgung der Patienten. Beispielsweise bewirke die mangelnde Spezialisierung, dass Ärzte zu wenig Erfahrung und Routine für schwierige Behandlungen sammelten.

Mit der Krankenhausreform wolle Laumann in Nordrhein-Westfalen gegen diese Missstände vorgehen. Vor allem dürfe sich die Krankenhausplanung nicht mehr an der Anzahl von Krankenhausbetten als Indikator für den Versorgungsstand orientieren. Zur Entwicklung neuer Ansätze habe man sich seitens des Ministeriums mit den beteiligten Stakeholdern zusammengesetzt und ein neues Konzept praxisnah erarbeitet. Dabei seien zunächst unterschiedliche Leistungsbereiche definiert worden, die den Krankenhäusern unter Berücksichtigung regionaler Aspekte zugeordnet werden. Die aufgrund dieser Konzentrierung von Kompetenzen frei werdenden personellen Ressourcen trügen dazu bei, die Effizienz und Qualität der Versorgung landesweit zu erhöhen. Über Veränderungen in der Krankenhauslandschaft dürfe nicht allein der Markt entscheiden, sondern es müsse stets eine demokratisch legitimierte Regierung die Planungsentscheidungen treffen, strich Laumann auch in der sich anschließenden Diskussion heraus.

Der Minister zeigte sich erfreut, dass wesentliche Komponenten der nordrhein-westfälischen Reform auch in die geplante Krankenhausreform auf Bundesebene übernommen werden sollen. Er mahnte jedoch an, dass die Länder in der Umsetzung ausreichend Freiräume erhalten müssten, da nur vor Ort alle nötigen Informationen verfügbar seien. Einen Teil der Reformpläne aus dem Bundesgesundheitsministerium kritisierte Laumann als zu praxisfern, da diese ohne ausreichende Einbeziehung der betroffenen Gruppen erarbeitet worden seien. Darüber hinaus dürfe man trotz der Reformen nicht mit Beitragssatzsenkungen rechnen. Aufgrund des kostentreibenden medizinisch-technischen Fortschritts könne der Beitragssatzanstieg allenfalls gebremst werden.

Im Weiteren lenkte der CDU-Politiker die Aufmerksamkeit auf die ambulante Versorgung sowie die Arzneimittelversorgung. Auch hier gelte, dass durch Effizienzsteigerungen die Beitragssätze kaum gesenkt werden könnten, zumal es neben der Kostenentwicklung weitere Herausforderungen gebe. So sei es im Bereich der Arzneimittelversorgung vordringlich, das Angebot langfristig zu sichern. Der Minister plädierte dafür, entsprechende Produktionskapazitäten wieder zurück nach Europa zu holen, um das Angebot resilenter zu machen. Für das Plus an Versorgungssicherheit müsse man Kostensteigerungen aufgrund der hierzulande höheren Löhne und strengerer Umweltauflagen akzeptieren.

Im Bereich der ambulanten Versorgung sah Laumann vor allem an der Schnittstelle von Arztpraxen und stationärer Versorgung Raum für Effizienzsteigerungen, die gemeinsam mit den Beteiligten realisiert werden müssten. Um Fachärzte und Krankenhäuser zu entlasten, sollte zudem die Stellung von Allgemeinmedizinern aufgewertet werden. Ebenso müsse man bei der Digitalisierung schneller vorankommen. Abschließend zeigte sich Laumann hoffnungsvoll: „Ich glaube, dass wir unser Gesundheitssystem reformieren können. Man muss es nur noch einmal mit den Leuten machen, ohne Ideologie und mit einem klaren Plan.“

Wege zu einem nachhaltigen Gesundheitssystem: Was ist zu tun?

Prof. Dr. Christian Hagist

*Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der WHU –
Otto Beisheim School of Management, Vallendar*



Prof. Dr. Christian Hagist wies eingangs auf die problematische Ausgangslage im Gesamtsystem der als Generationenvertrag konzipierten Sozialversicherungen hin. Der demografische Wandel stelle nicht nur die gesetzliche Krankenversicherung vor große Herausforderungen, sondern gleichermaßen auch die Rentenversicherung sowie die Pflegeversicherung. „Aus Finanzierungsperspektive könnten wir uns vielleicht eines der drei Sozialversicherungssysteme in der momentanen Generosität leisten, aber auf keinen Fall alle drei“. Angesichts eines Gesamtbeitragssatzes zur Sozialversicherung, der ohne Reformen bis Mitte des Jahrhunderts die 50-Prozent-Marke übersteigen werde, müsse man in allen drei Zweigen Einsparungen vornehmen. Ansonsten drohe die Gefahr, dass junge Menschen zunehmend nicht mehr bereit seien, die hohen Beiträge dauerhaft zu zahlen, und den Generationenvertrag einseitig aufzukündigen, etwa indem sie weniger arbeiten oder auswandern würden. Gerade Letzteres werde in einer globalisierten und digitalisierten Welt deutlich einfacher als in früheren Jahren. Die zum Ausgleich dringend benötigten qualifizierten Zuwanderer aus dem Ausland würden von hohen Beitragssätzen hingegen abgeschreckt.

Hagist warnte, dass sich die gesetzliche Krankenversicherung aufgrund des Zusammenwirkens von Demografie und kostentreibendem medizinisch-technischem Fortschritt zum teuersten und damit auch reformbedürftigsten Sozialversicherungszweig entwickeln werde. Daher müsse man bei der Diskussion über Reformen auf der Versorgungsseite immer auch die Finanzierungsseite mitdenken. Letztlich werde man um eine Rationalisierung und Rationierung nicht herumkommen, unterstrich der Wissenschaftler und ergänzte, dass man diese Aufgabe allerdings nicht allein dem Staat überlassen sollte. Stattdessen plädierte er dafür, Marktmechanismen sowie Anreizeffekte zu nutzen und auf die Eigenverantwortung der Menschen zu setzen. Er räumte jedoch ein, dass die Ausgangslage für eine wirksame Reform angesichts der zahlreichen involvierten Akteure und gut

organisierten Lobbygruppen alles andere als einfach sei.

Laut Hagist wäre eine Gesundheitsreform mit drei ineinander greifenden Reformschritten sinnvoll: Erstens plädierte er für die Einführung einer Kontaktgebühr im ambulanten Sektor in Höhe von mindestens 15 Euro pro Arztbesuch. Im Gegenzug könnten die bisherigen Zuzahlungen bei stationären Behandlungen aufgrund mangelnder Steuerungswirkung entfallen. Diese Maßnahme schaffe nicht nur ein Mindestmaß an Preissensibilität, sondern liefere auch die Grundlage für neue Wettbewerbsmodelle. So könnten etwa einige Krankenkassen die Kontaktgebühr übernehmen, andere nicht. Zweitens müsse man endlich zu echten Fortschritten bei der Digitalisierung im Gesundheitssystem kommen, um brachliegende Effizienzreserven und Einsparpotentiale nutzen zu können. „Hier brauchen wir keine Evolution, sondern eine Revolution“, machte Hagist deutlich. Drittens sollte man mehr Wettbewerb in der Versorgung wagen, und zwar sowohl zwischen den medizinischen Leistungserbringern als auch zwischen den Krankenkassen. So könnten Spielräume für selektives Kontrahieren zwischen Krankenversicherungen und Leistungserbringern bzw. für Managed-Care-Ansätze, also beispielsweise Krankenversicherungstarife, bei denen ein Versorgungsmanagement an die Stelle der freien Arztwahl tritt, die Kosteneffizienz der medizinischen Versorgung deutlich erhöhen.

Mit diesen Maßnahmen könne der zukünftige Beitragssatzanstieg zumindest gedämpft, wenn auch nicht vollständig aufgehalten werden. Für Letzteres seien noch weitergehende Maßnahmen und Einschränkungen beim Leistungskatalog, etwa im Bereich der Zahnmedizin, erforderlich. „Die gesetzliche Krankenversicherung muss sich auf die großen Lebensrisiken fokussieren, um finanziell tragfähig zu bleiben“, so der Wirtschaftswissenschaftler. Abschließend betonte Hagist die Notwendigkeit, schnell zu handeln: „Die Zeit für Reformen ist knapp. Wir haben viel Zeit verschlafen, in der Tat leider auch die guten Jahre.“



„Zu viele Krankenhausbetten, zu viele zu kleine Krankenhäuser und zu geringe Krankenhausinvestitionen, insbesondere der Bundesländer.“ Das waren die Schlagworte, mit denen Prof. Dr. Berthold Wigger zu Beginn seiner Ausführungen die massive Fehlversorgung bei Krankenhausleistungen in Deutschland zusammenfasste. In keinem europäischen Nachbarland gäbe es so viele Krankenhausbetten pro Einwohner wie in Deutschland. Zudem lägen wir auch bei der Belegungsrate der Betten sowie bei der Erreichbarkeit von Krankenhäusern mit an der Spitze. Jedoch lasse dies nicht notwendigerweise auf eine bedarfsgerechtere Versorgung schließen. So gebe es bei der Krankenhausversorgung wie bei fast allen Gesundheitsleistungen ein grundsätzliches Marktviergentsproblem, das zu angebotsinduzierter Nachfrage führe und das Wigger für den Krankenhaussektor mit dem sogenannten Roemer'schen Gesetz zusammenfasste: „A bed built is a bed filled“. Zum einen sei ein Patient aufgrund von Informationsasymmetrien meist nicht in der Lage abschätzen zu können, ob die empfohlene Behandlungsart auch die für ihn beste ist. Zum andere fehle bei den Patienten aufgrund des Krankenversicherungsschutzes die Preisinsensitivität, so dass vorgeschlagene Therapien – unabhängig von den Kosten – in der Regel auch in Anspruch genommen würden. Aus empirischen Studien wisse man darüber hinaus, dass die vergleichsweise geringe Größe vieler Krankenhäuser, die Wigger u.a. auf die Krankenhausplanungskompetenz der Länder zurückführte, sowohl der Behandlungsqualität als auch der betriebswirtschaftlichen Effizienz abträglich sei. Die aus ihrer hohen Zahl resultierende gute Erreichbarkeit von Krankenhäusern habe somit auch negative Folgen.

Eine zentrale Ursache für das hohe Ausmaß der Fehlversorgung sah Wigger im institutionellen Design der deutschen Krankenhausversorgung, das die ohnehin vorhandenen Marktviergentsprobleme auf Gesundheitsmärkten erheblich verschärfe. So seien die Bundesländer nicht nur für die Krankenhausplanung zuständig, sondern im Rahmen

der dualen Krankenhausfinanzierung auch für die Finanzierung der Krankenhausinvestitionen. Allerdings hätten die Länder diese Aufgabe in den letzten Jahrzehnten massiv vernachlässigt, erläuterte Wigger und verwies darauf, dass sich die Fördermittel der Länder für Krankenhausinvestitionen zwischen 1991 und 2021 real fast halbiert hätten. Diese Unterfinanzierung bei den Investitionen zwinge die Krankenhäuser dazu, ihre Leistungsmengen auszuweiten, um Investitionen mit Deckungsbeiträgen aus den von den Krankenkassen finanzierten Fallpauschalen zu finanzieren. Dabei komme es insbesondere zu einer Ausweitung von Behandlungsfällen mit hohen Deckungsbeiträgen, was sich etwa in den im internationalen Vergleich hohen Zahlen von Hüft- und Kniegelenksoperationen widerspiegele.

Wigger resümierte, dass das institutionelle Design der deutschen Krankenhausversorgung grundlegend reformbedürftig sei. Dabei sprach er sich zum einen für eine stärkere Zentralisierung der Krankenhausplanung aus. Zwar verfügten die Länder über relevantes Wissen bezüglich regionaler Besonderheiten, welches der Bund in seiner Planung nicht vernachlässigen dürfe. Aber mit einer Kompetenzverlagerung auf die Bundesebene erhöhe sich die Wahrscheinlichkeit für eine an Effizienzkriterien ausgerichtete Krankenhausversorgungsstruktur jenseits von regionalen und lokalen Eigeninteressen. Letztere stünden Krankenhausausschließungen und damit einer Neuordnung des Krankenhausmarktes regelmäßig entgegen. Um die finanzierungsseitigen Fehlanreize zu verringern, plädierte Wigger darüber hinaus für den Übergang zu einer monistischen Krankenhausfinanzierung, so dass Behandlungs- und Investitionskosten aus einer Hand finanziert würden. Hinsichtlich der geplanten Krankenhausreform der Bundesregierung äußerte Wigger Zweifel, ob die Einführung von Vorhaltepauschalen der richtige Weg sei. Zwar reduzierten sich dadurch die Anreize für Mengenausweitungen, gleichzeitig würde aber auch der Wettbewerb zwischen den Krankenhäusern geschwächt.

Podiumsdiskussion: Wie wird unser Gesundheitswesen nachhaltig zukunftsfähig?



Tino Sorge MdB
Gesundheitspolitischer Sprecher
der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Tino Sorge MdB, gesundheitspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, teilte die Auffassung, dass eine Reform der stationären Versorgung angesichts der offenkundigen Probleme und Ineffizienzen dringend notwendig sei. Allerdings sei die Bundesregierung bei der Erarbeitung ihres Konzeptes für eine Krankenhausreform von Anfang an falsch vorgegangen und der vorgelegte Gesetzentwurf könne dementsprechend nicht überzeugen. Sorge kritisierte insbesondere das große Misstrauen der Bundesregierung gegenüber den beteiligten Akteuren, die man – etwa im Rahmen der zur Vorbereitung des Reformvorschlags eingesetzten Kommission – viel zu wenig einbezogen habe. Auch die Kommunikation mit den Bundesländern sei ungenügend gewesen, zumal die Verfassung vorsehe, dass die Krankenhausplanung Sache der Länder sei. Es überrasche wenig, dass diese nicht begeistert seien, wenn der Bund ihre Vorstellungen nicht ausreichend berücksichtige oder eine Reform ohne ihre Zustimmung plane: „Das ist mit Anlauf jemandem vors Schienbein treten und sich dann wundern, wenn derjenige nicht Hurra schreit.“ Mit Recht hätten daher alle 16 Länder im Bundesrat gegen die bisherigen Reformpläne gestimmt.

Sorge betonte, dass die derzeitige Reformdiskussion zu erheblicher Unsicherheit bei den Krankenhäusern vor Ort führe. So hätten einige Häuser angesichts unklarer Perspektiven hinsichtlich ihrer Zukunft Schwierigkeiten, Fachkräfte zu finden. Hätte man im Vorfeld der Reform eine Wirkungsanalyse gemacht und sich auf dieser Basis mit den Akteuren auf Kompromisse und Übergangszeiträume verständigt, wären solche Probleme vermeidbar gewesen, zeigte sich der Gesundheitspolitiker überzeugt.

Er warnte eindringlich davor, mit einer zentral definierten „Schablone“ über alle Bundesländer zu gehen und starre Kriterien für die Krankenhausplanung vorzugeben. Damit gefährde man kleinere, hoch spezialisierte Häuser und die Versorgung im ländlichen Raum. Stattdessen plädierte er für Öffnungsklauseln für die Länder, damit diese auch strukturpolitische Erwägungen berücksichtigen könnten. Nur so ließe sich ein politischer Kompromiss noch erreichen, der aber wohl ohnehin kein großer Wurf mehr werde, so Sorge wenig hoffnungsfröhlich.

Prof. Dr. Andrew Ullmann MdB
Gesundheitspolitischer Sprecher
der FDP-Bundestagsfraktion

„Wir sind uns einig über die Diagnose. Wir sind uns auch einig, wie die Therapie am Ende aussehen soll. Wir sind uns allerdings nicht darüber einig, wie wir diese Therapie durchführen.“ Mit diesen Worten fasste Prof. Dr. Andrew Ullmann MdB, gesundheitspolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion, den Stand der Debatte über die derzeit diskutierte Krankenhausreform zusammen. Zugleich betonte er, dass der Reformbedarf weit über den Bereich der stationären Versorgung hinausgehe und das gesamte Gesundheitssystem betreffe. Neben der geplanten Krankenhausstrukturreform sei es notwendig, die Ambulantisierung stärker voranzutreiben.



ben und eine bessere Patientensteuerung zu erreichen, vor allem in der Notfallversorgung. Ein Drittel der in den Krankenhäusern behandelten Patienten läge dort aufgrund von strukturellen Fehlanreizen und könnte auch ambulant behandelt werden. Dadurch verteuere sich das System enorm. „Was wir brauchen, ist eine Entfesselung der Ambulantisierung“.

Der Gesundheitspolitiker räumte ein, dass bei der Krankenhausreform Fehler gemacht worden seien. Gerade die Kommunikation zwischen Bund und Ländern sei nicht gut gewesen. Allerdings habe dies nicht nur am Bund gelegen. So hätten die Länder in den ersten Monaten nur über Kosten reden wollen. Doch bringe das wenig, wenn noch gar nicht klar sei, wie die zu finanzierenden Strukturen aussehen sollten. Was Letztere betreffe, seien die von Karl-Josef Laumann in Nordrhein-Westfalen auf den Weg gebrachten Strukturreformen grundsätzlich ein richtiger Weg. Daneben beklagte Ullmann die mangelnde Kooperationsbereitschaft einiger Länder. Oft fehle es dort am Willen, Überkapazitäten an Krankenhausbetten effektiv abzubauen und die Versorgungsstrukturen stärker zu zentralisieren und spezialisieren.

Trotz dieser Schwierigkeiten seien auch Erfolge zu verzeichnen, betonte Ullmann. So gebe es ein weitgehend einheitlich getragenes Eckpunktepapier der Bundesländer, anhand dessen ein Krankenhaustransparenzgesetz verabschiedet worden sei und das als Basis für weitere Reformsschritte dienen könne. Die Bundesregierung arbeite jedenfalls weiter intensiv an einer Krankenhausstrukturreform.

Johannes Wagner MdB

*Mitglied im Gesundheitsausschuss für die
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen*

Johannes Wagner MdB, Mitglied im Gesundheitsausschuss für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen



nen lobte die Reformansätze von Karl-Josef Laumann in Nordrhein-Westfalen. Man brauche eine ähnliche Krankenhausreform in ganz Deutschland. Die Ineffizienzen im aktuellen System, auf die u.a. Prof. Wigger hingewiesen habe, seien beträchtlich und nicht mehr weiter hinnehmbar. Er sei jedoch überzeugt, dass die Reformpläne der Bundesregierung, die sich inzwischen im parlamentarischen Beratungsprozess befänden, zu guten Ergebnissen führen werden. Mit dem Konzept der Leistungsgruppen und den Vorhaltepauschalen seien bereits wichtige Meilensteine auf dem Weg zu effizienteren stationären Versorgungsstrukturen erreicht worden, weitere würden folgen. Auch wenn der Beginn etwas holprig gewirkt habe, gehe die Koalition die notwendige Krankenhausreform entschlossen an und verschleppe sie nicht wie frühere Bundesregierungen unter CDU-Führung, betonte der Gesundheitspolitiker von Bündnis 90/Die Grünen.

Zuversichtlich bezüglich eines Erfolgs der Reform mache ihn, dass die Ausgangslage in Deutschland durchaus gut sei. Es gäbe mehr Pflegekräfte und Ärzte pro Einwohner als in den meisten anderen europäischen Ländern und mit Gesundheitsausgaben von insgesamt knapp 500 Milliarden Euro pro Jahr sei auch genug Geld im System. Mit der geplanten Strukturreform wolle man jetzt erreichen, dass diese Mittel effizienter eingesetzt würden. So seien etwa die Rekordzahlen bei Knie- und Wirbelsäulenoperationen sowie bei Herzkatethern ein klares Zeichen für Fehlsteuerung und Überversorgung in Deutschland, die man so nicht weiterführen könne. Hier müsse sich der Staat kluge neue Regelungen einfallen lassen. Mehr Marktsteuerung im Gesundheitssystem, wie sie etwa Prof. Hagist in seinem Vortrag gefordert hatte, wies Wagner als Lösungsansatz hingegen zurück. Stattdessen müsse man die Ökonomisierung im Gesundheitssystem zurückdrängen, um die Fehlreize im gegenwärtigen System zu verringern. Das wolle man nun gemeinsam mit den Bundesländern konstruktiv angehen.

11. Kadener Gespräch



Tagungsbericht

Top oder Flop? Deutschland ein Jahr vor der Bundestagswahl

*Expertengespräch
der Stiftung Marktwirtschaft
am 6. September 2024 auf Gut Kaden*

Hintergrund

Die Wahl zum 21. Deutschen Bundestag am 28. September 2025 wirft ihre Schatten voraus. Nach erheblichen Stimmenverlusten bei Landtagswahlen und der Europawahl 2024 müssen die Parteien der Bundesregierung – SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP – sich neu sortieren und einer kritischen Bilanz ihrer Regierungsarbeit unterziehen. Angetreten waren sie unter der Überschrift „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ ihres Ende 2021 vereinbarten Koalitionsvertrages, der eine „notwendige Modernisierung“ Deutschlands anvisiert.

Doch wieviel Fortschritt und Modernisierung hat die Bundesregierung in den vergangenen drei Jahren – trotz Ukraine-Krieg, Energiekrise, Inflation und geopolitischer Spannungen – faktisch erreicht und was ist in den verbleibenden Monaten bis zur Bundestagswahl noch zu erwarten? Wie gut ist Deutschland durch die Krisen gekommen und für gegenwärtige sowie zukünftige Herausforderungen gewappnet? Wo steht der Wirtschaftsstandort Deutschland heute und welche Wirtschaftspolitik ist erforderlich, um Investitionen und Wachstum nachhaltig zu stärken? Wieviel staatlicher Planung und Finanzierung bedarf es für den Wohlstand von morgen?



Dr. Lutz Peters, Gastgeber des Expertengesprächs auf Gut Kaden, und **Prof. Dr. Michael Eilfort** bei der Begrüßung der Gäste.

Diese und weitere Fragen hat die Stiftung Marktwirtschaft am 6. September 2024 auf Gut Kaden auf Einladung von Gastgeber **Dr. Lutz Peters** mit renommierten Experten aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft diskutiert. Nach Begrüßung der Gäste durch Dr. Peters und Einführung in das Thema durch Stiftungsvorstand **Prof. Dr. Michael Eilfort** moderierte erstmals **Gabor Steingart**, Gründer und Herausgeber von *The Pioneer*, pointiert und mit Verve diese 11. Kadener Gespräche.



The Pioneer-Herausgeber **Gabor Steingart** moderierte die Tagung.

Referenten

Wo steht Deutschland heute und wie erreichen wir mehr Fortschritt ab 2025?

Philipp Amthor MdB
Generalsekretär der CDU Mecklenburg-Vorpommern

Dr. Thomas Petersen
Institut für Demoskopie Allensbach

Josef Joffe, Ph.D.
Publizist

Wieviel staatliche Planung und Finanzierung für den Wohlstand von morgen?

Boris Palmer
Oberbürgermeister der Universitätsstadt Tübingen

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

Jeromin Zettelmeyer, Ph.D.
Direktor des Brüsseler Thinktanks Bruegel

Philipp Amthor MdB

Für eine neue Steuerpolitik, Leistungskultur und Staatsstruktur

„Um die deutsche Wirtschaft steht es schlecht“, stellt Philipp Amthor MdB, Generalsekretär der CDU Mecklenburg-Vorpommern, eingehend fest. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland würden sich zunehmend verschlechtern. Eine besondere Verantwortung trüge die derzeit regierende „Ampelkoalition“, aber mitschuldig daran seien auch vorangegangene Bundesregierungen, merkt Amthor an. Die CDU habe eine kritische Reflexion ihrer Regierungszeit vorgenommen. Man sei bei der Bundestagswahl 2021 nicht abgewählt worden, weil die anderen Parteien einen besseren Wahlkampf gemacht hätten, sondern weil die Politik der CDU nicht gut genug war. Die Partei habe ihre Fehler erkannt, intensiv aufgearbeitet und sich nicht zuletzt durch das im Mai 2024 verabschiedete Grundsatzprogramm inhaltlich erneuert. Die CDU werde sich künftig wesentlich stärker für Freiheit und Wohlstand in Deutschland einsetzen. Dies sei dringend notwendig, denn das Land befände sich auf einem abschüssigen Weg der Rezession, der Deindustrialisierung und des wirtschaftlichen Abstiegs. Dem müsse entschieden und schnellstmöglich entgegengetreten werden.

Es gelte, den Blick nach vorn zu richten, anstatt Verfehlungen der Vergangenheit lange auszubreiten. Noch verfüge Deutschland über eine solide wirtschaftliche Substanz, in der Potenzial für eine stärkere wirtschaftliche Entwicklung stecke. Die Abschaffung des Lieferkettengesetzes, eine Senkung der



Stromsteuer sowie eine Reform des Bürgergeldes seien nur erste notwendige Schritte zur Hebung dieses Potenzials. Um jedoch nachhaltig wirksam zu sein, müssten sie in strukturelle Reformen eingebettet werden, die dieses Land von Grund auf wieder wettbewerbsfähig machen. „Was Deutschland braucht, ist eine grundlegende Erneuerung seiner Steuerpolitik, Leistungskultur und Staatsstruktur“, fordert Amthor.

Die Bundesrepublik sei nicht nur Hochsteuerland, sondern Höchststeuerland. Dementsprechend müsse das Steuersystem vereinfacht und die Steuerlast gesenkt werden. Besonders die Unternehmen würden in kaum einem anderen Land mehr zur Kasse gebeten als hierzulande. Um international wettbewerbsfähig zu bleiben, müsse die Unternehmenssteuer auf 25 Prozent sinken. Um die Komplexität des Steuersystems insgesamt zu verringern, könne man sich an dem bekannten Ausspruch „No taxation without representation“ orientieren, nach dem ein klarer Zusammenhang zwischen Steuern und demokratischer Legitimation zwingend sei. Das überkomplexe deutsche Steuersystem widerspreche aber diesem Grundsatz. Es brauche vor allem weniger Steuerarten und Ausnahmen, mehr Steuerklarheit sowie mehr föderale Verantwortung und Transparenz. Die Bürger müssten Steuern nachvollziehen können, um das Vertrauen in den Staat zu behalten. Dazu gehöre, dass Steuern nicht als Lenkungs- und Bestrafungsinstrument benutzt werden



dürften, ohne dabei den Willen der breiten Bevölkerung hinreichend abzubilden. „Der Staat soll Dienstleister und nicht Lehrmeister sein. Hierzulande gefällt man sich zu oft als letzterer“, kritisiert Amthor.

Darüber hinaus brauche es eine neue Leistungskultur, was insbesondere einen neu ausgerichteten Sozialstaat erfordere. Dieser müsse sich auf die tatsächlich Bedürftigen fokussieren und die anderen zu mehr Leistung anspornen. Wer arbeiten könne, solle auch arbeiten. Das gegenwärtige Bürgergeld dagegen halte viele Menschen vom Arbeiten ab und unterminiere so den Leistungswillen. Dass die CDU das Bürgergeld zu Beginn noch unterstützt habe, sei ein schwerer Fehler gewesen. Inzwischen sei klar: Man brauche eine neue Grundsicherung des Förderns und Forderns, die stärkere Arbeitsanreize setze. Eine führende Industrienation benötige dringend mehr Arbeitskräfte. Ideen wie die Vier-Tage-Woche führten darum in die gänzlich falsche Richtung und setzten ein fatales Signal. Mit Vorschlägen wie steuerfreie Zuschläge für Überstunden oder der Aktivrente wirke die CDU dem entgegen, erläutert Amthor und fügt an: „Arbeit ist zwar nicht der zentrale Sinn des Lebens, aber doch sinnstiftendes und solidarisches Element in einem gelingenden Leben.“

Schließlich müsse der Staat sich stärker aus der Wirtschaft zurücknehmen und seine eigenen Strukturen verschlanken. Der Staatsapparat habe sich in den vergangenen Jahren übermäßig aufgebläht. Vor zehn Jahren seien in der Kernverwaltung der Bundesministerien 17.500 Menschen beschäftigt gewesen, heute seien es über 30.000 Beschäftigte. Stellen müssten nicht stetig aufgebaut, sondern perspektivisch eingespart werden. Auch bei den 962 nachgeordneten Bundesbehörden gebe es Einsparpotenzial. „Eine Politik, die Akzeptanz für Reformen und einen Richtungswechsel einzuwerben hat, muss als Erstes bei sich selbst anfangen“, schlussfolgert der CDU-Politiker.



Dr. Thomas Petersen

Die Unzufriedenheit wächst, das Vertrauen schwindet



„Die deutsche Bevölkerung blickt so pessimistisch in die Zukunft wie seit langem nicht mehr“, warnt Meinungsforscher Dr. Thomas Petersen vom Institut für Demoskopie Allensbach. Im Jahr 2022 hätten lediglich 28 Prozent der Befragten hoffnungsvoll dem darauffolgenden Jahr entgegengesehen. Ein so geringer Wert sei seit dem Jahr 1951 nicht mehr gemessen worden. Dieser allgemeine Pessimismus sei verknüpft mit einem starken Gefühl der Orientierungslosigkeit. So hätten 59 Prozent der Befragten der Aussage zugestimmt, dass sie „die Welt nicht mehr verstehen“ könnten. Das sei der höchste Wert, seit die Frage in den frühen 1990er Jahren zum ersten Mal gestellt wurde.

Diese Verunsicherung sei Folge der zahlreichen Krisen der vergangenen Jahre. Üblicherweise sei zu erwarten, dass sich



in Zeiten großer Verunsicherung die Menschen an den Staat als Schutzmacht wendeten und die Stunde der Exekutive schlage. In Deutschland allerdings gehe der weitverbreitete Pessimismus mit einer ausgeprägten Unzufriedenheit mit der Bundesregierung und den etablierten Parteien einher. Zwei Drittel der befragten Bevölkerung seien der Meinung, dass „die Bundesregierung die Situation nicht im Griff“ habe. Selbst unter den Wählerinnen und Wählern der drei Regierungsparteien sei die Mehrheit dieser Auffassung. Dazu passten die schlechten Zustimmungswerte für Bundeskanzler Olaf Scholz. Im August 2024 hätten nur noch 13 Prozent der Befragten angegeben, mit seiner Arbeit einverstanden zu sein, während 51 Prozent dies ausdrücklich verneinten. Dies sei fast ein historischer Negativrekord, unterstreicht Petersen. Nur 2004 habe es einen geringeren Wert gegeben, als lediglich 12 Prozent mit der Arbeit des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder einverstanden gewesen seien.

Diese große Unzufriedenheit mit der Bundesregierung zeige sich ebenso in der sogenannten Sonntagsfrage. Wenn am kommenden Sonntag Bundestagswahl wäre, kämen laut aktueller Allensbach-Umfrage die drei Regierungsparteien zusammen gerade noch auf einen genauso großen Stim-

menanteil wie die größte Oppositionsfaktion CDU/CSU. Besonders stark habe dabei die Partei Bündnis 90/Die Grünen an Zustimmung verloren. Trotz positiver Darstellung in den Medien und obwohl sie vor fünf Jahren kurzzeitig hoch in der Wählergunst gestanden habe, seien die Grünen in Teilen des Landes inzwischen geradezu verhasst. Im Angesicht dieser schlechten Umfragewerte der Regierungsparteien sei es jedoch der CDU nur in einem vergleichsweise geringen Maß gelungen, neue Wähler an sich zu binden. Wie Petersen aufzeigte, wählten oder tendierten stattdessen signifikante Anteile der Wahlbevölkerung mittlerweile zu Parteien der „politischen Ränder“.

Spannend sei daher die Frage, warum sich Menschen vermehrt diesen „radikaleren“ Parteien zuneigten. Allgemein zeige sich ein schwindendes und mangelndes Vertrauen in demokratische Institutionen. Während dieses Vertrauen in der Bevölkerung seit den 1990er Jahren zunächst kontinuierlich stieg, sei im Jahr 2021 – vermutlich aufgrund der Corona-Pandemie – eine jähre Wende eingetreten, die zu einem drastischen Rückgang des Vertrauens zurück bis auf das Niveau der 1990er Jahre geführt habe. In der Bevölkerung habe sich Ärger und Verunsicherung aufgestaut. Besonders deutlich könne man das an dem wachsenden Gefühl ablesen, an politischen und gesellschaftlichen Prozessen weniger partizipieren und diese weniger beeinflussen zu können. Weitere Gründe seien eine wachsende Unzufriedenheit mit der Einwanderungspolitik, ein empfundener gesellschaftlicher Notstand und verbreiteter Kulturpessimismus. Für radikalere Parteien zu stimmen, sei nach wie vor ein Ausdruck von Protest, der Sehnsucht nach mehr Volksnähe und das Empfinden, sich von Normen der politischen Korrektheit befreien zu müssen. Sowohl bei Wählern der Alternative für Deutschland (AfD) als auch bei Sympathisanten mit dem neuen Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) käme zudem eine ausgeprägte Unzufriedenheit mit der Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere der Russlandpolitik, hinzu, wie Petersen abschließend zu bedenken gab.





Josef Joffe, Ph.D.

Deutschland und Europa brauchen mehr Exzellenz und weniger Egalität

„Europe's growth is extremely fragile. The risk is concentrated in Germany.“ Mit diesem Zitat aus dem Economist bringt Josef Joffe, Ph.D., die Kernbotschaft seines Vortrags auf den Punkt. Der Publizist und ehemalige ZEIT-Herausgeber zeigt auf, dass die europäische Wirtschaft in den vergangenen fünf Jahren um lediglich fünf Prozent gewachsen sei, die deutsche sogar nur um ein Prozent. Ein Blick über den Atlantik verdeutlicht die Probleme. Seit Jahren gehe die wirtschaftliche Entwicklung der USA und der EU auseinander. Seit der Corona-Pandemie liege das reale Wachstum der US-Wirtschaft wieder bei durchschnittlich etwa drei Prozent, während Deutschland erneut nur an der Nulllinie kratze. Auch der Vergleich mit der Performance der EU falle für Deutschland nicht erfreulich aus, da die europäische

Wirtschaft im Durchschnitt wenigstens etwas wachse. „Die EU hinkt den USA ökonomisch hinterher und Deutschland ist noch langsamer“, konstatiert Joffe.

Das vordringlichste Problem sei die Überregulierung. Die USA stünden für Innovation, die EU für Regulation. Letztere unterdrücke Unternehmergeist und zukunftsgerichtete Investitionen. Die mangelnde Innovationskraft auf dem europäischen Kontinent könne man nicht nur an der wirtschaftlichen Dynamik, sondern bereits daran erkennen, dass es in der EU keine Spitzenuniversitäten mehr gebe und kaum Innovationszentren wie das Silicon Valley. Zu der Überregulierung geselle sich ferner eine zu hohe Staatsquote in den europäischen Ländern, erläutert Joffe. In Frankreich machten staatliche Aktivitäten 57 Prozent des BIP aus, in Deutschland 48 Prozent – in den USA hingegen nur 38 Prozent. Das seien Anteile, die dem freien Wirken der Marktkräfte nicht zur Verfügung stünden und so in der EU eine vitale wirtschaftliche Entwicklung zu ersticken drohten.

Hinzu komme eine extrem hohe Steuerlast, die den Unternehmen das produktive Kapital entzöge, welches sie ansonsten investieren würden. Dies beschränke besonders auf privater Ebene notwendige Investitionen in Forschung und Entwicklung. Amerikanische Unternehmen investierten viermal mehr in Künstliche Intelligenz als europäische. Insgesamt betrachtet fielen die privaten Investitionen in den USA knapp doppelt so hoch aus wie in der EU. Deutsche Unternehmen hätten im vergangenen Jahr 16 Milliarden Euro investiert – was kein schlechter Wert sei –, davon aber nur sechs Milliarden im eigenen Land. „Die geringen inländischen Direktinvestitionen sind ein deutliches Indiz dafür, wie unattraktiv der Standort Deutschland geworden ist“, mahnt Joffe.



Boris Palmer



Deindustrialisierung Deutschlands als Krankheit noch ohne Symptome

In den USA sei zudem die Arbeitslosigkeit nur etwa halb so hoch wie diesseits des Atlantiks, was an der größeren Flexibilität des amerikanischen Arbeitsmarktes liege. In Europa hingegen würden Arbeitsplätze nicht entsprechend sich verändernden Gegebenheiten angepasst, sondern bei wirtschaftlicher Schieflage oft künstlich am Leben erhalten, was zu einer hohen Unproduktivität beitrage. Darüber hinaus gebe es weitere Unzulänglichkeiten im deutschen Arbeitsmarkt: Das durchschnittliche Renteneintrittsalter sei deutlich zu niedrig und die Integration von neu zugewanderten Arbeitskräften viel zu langsam. Bei allen diesen Punkten schnitten die USA deutlich besser ab. Besonders was die Integration von Einwanderern in den Arbeitsmarkt angehe, bestehe hierzulande Handlungsbedarf. Man brauche diese Arbeitskräfte, und zwar schnell. So könne es nicht angehen, dass noch immer viel zu viele ausländische Ausbildungsabschlüsse nicht oder zu langsam anerkannt würden, betont Joffe: „Eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt würde zudem die gesellschaftliche Integration erleichtern.“

Der aktuelle Zeitgeist verschärfe überdies die Probleme, hob Joffe in der anschließenden Diskussion mit den Tagungsteilnehmern hervor. Werte wie Wohlstand und Wirtschaftswachstum verlören im öffentlichen Bewusstsein an Bedeutung. An ihre Stelle trete der Wunsch nach mehr Freizeit, kombiniert mit einer wachsenden Staatsgläubigkeit. Mehr Regulierung, Intervention und Subvention gälten vielen als das Gebot der Stunde. Es herrsche gerade in Deutschland die Entschleunigung; besser Fahrradwege als Bahntrassen. Egalität schlage Exzellenz: „Der ‚Drive‘ ist raus. Zeit zum Aufwachen!“

„Sogar in Baden-Württemberg wird langsam deutlich, dass Deutschland wirtschaftlich in schwieriges Fahrwasser gerät“, konstatiert Boris Palmer. Der seit dem Jahr 2007 amtierende Oberbürgermeister der Universitätsstadt Tübingen könne aus Sicht eines „Sensors an der Basis“ relativ gut erkennen, wie die Stimmung vor Ort sei und wo sich makroökonomische Fehlentwicklungen in der Praxis konkret äußerten. Seit etwa zwei Jahren spüre er eine immer düster werdende Grundstimmung in der Wirtschaft. Gerade mittelständische Unternehmen klagten vermehrt über massive Standortnachteile und dächten über Standortverlagerungen nach. Neugründungen würden kaum mehr erwogen.



Die Bedrohung für den deutschen Wirtschaftsstandort sei real, dennoch finde sie in der Öffentlichkeit wenig Beachtung. Palmer erkläre sich dies dadurch, dass die derzeitige Situation als „Krankheit ohne Symptome“ beschrieben werden könne. Aufgrund des demografischen Wandels führe die wirtschaftliche Schieflage erst in geringem Ausmaß zu Stellenverlusten und Arbeitslosigkeit, so dass der Ernst der Lage bei der Bevölkerung bislang kaum ankomme. Dabei bräuchte es gerade jetzt eine breite Bewegung in der Bevölkerung, um notwendige und tiefgreifende Reformen anzustoßen. „Es ist allerhöchste Zeit, aufzuwachen und zu handeln“, mahnt der Oberbürgermeister.

Palmer identifiziert zwei wesentliche Ursachenbereiche für die schwierige wirtschaftliche Lage: einerseits Krisensituationen wie die Energiekrise und Inflation, andererseits eine überbordende Bürokratisierung und schleppend vorgehende Digitalisierung. In der Tübinger Stadtverwaltung sei dabei im Kleinen zu beobachten, was auch im Großen gelte: Einsparmaßnahmen stünden bevor, da die Ausgaben in den vergangenen Jahren massiv gestiegen seien. Staatliche Hilfen und andere Maßnahmen im Rahmen der Energiekrise, Inflationsausgleiche, neue Leistungsgesetze sowie steigende Flüchtlingszahlen belasteten den städtischen Haushalt schwer – so schwer, dass die entstehenden Lücken nicht mehr durch Überschüsse finanziert werden könnten. Dadurch entstehe echte Mittelkonkurrenz, die Zwietracht und Verteilungskonflikte nach sich ziehe.

Von der übergeordneten Bundes- und Landespolitik fordert Palmer, die Kosten aufgrund von Bürokratie und mangelnder Digitalisierung schnellstmöglich abzubauen. Bürokratische Verordnungen seien inzwischen so komplex, dass sie den Akteuren nahezu die Hände fesselten. Eine Trendumkehr sei nicht zu erkennen. Statt weniger, gäbe es zunehmend mehr Verordnungen und Berichtspflichten, da der irrtümliche Glaube vorherrsche, man könne die Menschen auf diese Weise zu



„gutem“ Verhalten zwingen. Als besonders ärgerliches Beispiel führt Palmer Regularien im Bauwesen an. Das Baurecht sei inzwischen so komplex, dass rechtssichere Genehmigungen kaum mehr möglich seien, zumal die Überregulierung die Kosten massiv in die Höhe treibe. Helfen könnte das von Palmer sogenannte „Projekt 2000“: Würde man alle Verordnungen aufheben, die seit dem Jahr 2000 im Bauwesen erlassen wurden, erziele man eine Reduktion der dortigen Vorschriften um rund 75 Prozent. Dieser Vorschlag entspräche einem radikalen, aber notwendigen Bürokratieabbau. Die Regulierungswut der vergangenen Jahrzehnte würde unternehmerischen Geist und Innovationstrieb im Keim erstickten. Ein aktuelles Beispiel böten die neuen Beschränkungen in Bezug auf Künstliche Intelligenz. Ehe sich dieses Zukunftsfeld entwickeln könne, habe man es in Deutschland und Europa bereits weg reguliert. Zu dieser mangelnden Technologieoffenheit komme eine zu langsame Digitalisierung hinzu. Hier bestünde großer Nachholbedarf, allem voran im Ausbau des Glasfasernetzes.

Die Bundespolitik habe zudem in den vergangenen Jahren eine Pfadabhängigkeit hin zur Elektromobilität geschaffen. Wenn man dies beibehalten wolle, müsse nun die Umsetzung konsequent vorangetrieben werden. Das EU-weite Verbrenner-Verbot sei jedoch der falsche Weg, da die Menschen bis kurz vor Inkrafttreten des Verbots nicht ausreichend darauf reagierten, warnt Palmer. Er fordere daher eine Zulassungssteuer für Verbrenner, die über die Zeit langsam ansteige. Die Einnahmen könne man nutzen, um höhere Prämien für den Kauf von Elektroautos zu zahlen. Solche oder ähnliche Unterstützungen seien dringend notwendig, um die deutsche Automobilindustrie in die Zukunft zu retten. Ansonsten werde Baden-Württemberg und mit ihm ganz Deutschland hart von Deindustrialisierung und Strukturwandel getroffen – mit kaum absehbaren Negativfolgen: „Wenn der ganze Cluster erstmal zerstört ist, dann baut den niemand mehr mit unseren Strukturen auf. Einen zweiten Anlauf gibt es nicht. Wir müssen jetzt das in die Zukunft retten, was wir haben“, resümiert Palmer.



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

Mehr Ordnungspolitik statt Staatsinterventionismus in der Wirtschaftspolitik

„In Deutschland hat die Neigung zu Staatsinterventionismus und Wirtschaftslenkung überhandgenommen, während Ordnungspolitik als regelbindende Grundlage für eine funktionierende Wirtschaftsordnung in der wirtschaftspolitischen Praxis eine immer geringere Rolle spielt“, kritisiert Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld. Der Sprecher des Kronberger Kreises erläutert, dass Interventionismus und Ordnungspolitik zwei zentrale, widerstreitende Paradigmen in der Wirtschaftspolitik seien. Interventionismus versuche, mit kleinteiligen Regelungen direkt in das Marktgeschehen einzugreifen, während Ordnungspolitik lediglich die Rahmenbedingungen definiere und ansonsten auf die Kräfte des Marktes vertraue. Dabei sei die Ordnungspolitik grundsätzlich vorzuziehen, da sie zu effizienteren und politisch beherrschbareren Konsequenzen führe. Interventionistischer Aktionismus hätte dagegen, gerade in den vergangenen Jahren, zu einem undurchsichtigen und ineffizienten Geflecht aus Ordnungsrecht, Subventionen und Industriepolitik geführt.

Feld betont, dass die daraus hervorgehende Überregulierung nicht nur den Unternehmen, sondern dem Staat selbst Probleme bereite. Man habe inzwischen einen Stand erreicht, auf dem der Staat allein aus Personalmangel nicht mehr in der Lage sei, alle seine Regelungen faktisch durchzusetzen. Das gelte vor allem für den Umweltschutz, in der Bauregulierung,



im Datenschutz sowie im Arbeitsrecht. Diese überbordenden Regulierungen seien für die Unternehmen sehr kostspielig. Noch gravierender sei aber die wirtschaftspolitische Unsicherheit, die mit dem fortwährenden Erlassen neuer Regularien einhergehe. Dadurch gebe es für die Unternehmen keine klare Perspektive und Verlässlichkeit.

Die Wirtschaft werde hierzulande mit einem toxischen Gemisch aus vier Kostendimensionen konfrontiert: Regulierungskosten, Arbeitskosten, Energiekosten und Steuerbelastung. In allen vier Bereichen lägen die Kosten in Deutschland weitaus höher als in anderen Industrienationen. Dies behindere die Investitionstätigkeit der Unternehmen massiv. Besonderen Fokus legt Feld auf die Arbeitskosten, die vor allem aufgrund steigender Lohnnebenkosten in die Höhe getrieben worden seien. Der demografische Wandel würde den Pool an gut qualifizierten Arbeitskräften sukzessive verkleinern, was die Kosten zusätzlich steigere. Dazu komme eine massive Re-Regulierung des Arbeitsmarktes seit 2013, wodurch die Erleichterungen aus den Reformen der „Agenda 2010“ allmählich wieder rückgängig gemacht worden seien. „Inzwischen wandern Unternehmen aufgrund der steigenden Arbeitskosten und sinkenden Arbeitszeiten sogar in vermeintlich teurere Länder wie die Schweiz ab“, warnt Feld auf Rückfrage von den Teilnehmern der anschließenden Diskussion.



Zu diesen Problemen kämen vor allem Kosten aufgrund der veränderten geopolitischen Lage und des Klimaschutzes hinzu. Insbesondere bei letzterem gebe es erhebliches Einsparpotenzial, wenn die Politik nicht weiter auf interventionistische Instrumente setze, sondern nach ordnungspolitischen Grundsätzen handele. International abgestimmte CO₂-Preismechanismen seien in der Klimapolitik deutlich kosteneffizienter bei der Identifizierung von Einsparpotentialen, effektiver in der CO₂-Reduktion und gewährleisteten echte Technologieoffenheit. Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sollten über bereits bestehende Strukturen in den sozialen Ausgleich investiert werden, beispielweise durch gezielte Steuer senkungen, fordert Feld. Neben dem CO₂-Preis bedürfe es nur subsidiärer Maßnahmen im kleineren Umfang, wie Unterstützung für die Grundlagenforschung und beim Infrastrukturausbau. Aktuell schade man dagegen mit Maßnahmen wie dem Verbrenner-Verbot allem voran der deutschen Wirtschaft mit ihrer starken Abhängigkeit von der Automobilindustrie, ohne dass dies dem Klimaschutz wirklich dienlich sei.

Schließlich brauche es mehr strukturelle Investitionen, insbesondere in die Verkehrs- und Energieinfrastruktur. Zur Finanzierung werde oft gefordert, die Schuldenbremse aufzuweichen. Dies sei jedoch nicht hilfreich, da die Schuldenbremse die Politik dazu zwinge, Prioritäten bei ihren Ausgaben zu setzen, wodurch Reformdruck entstehe. Zudem gebe es andere Finanzierungsmodelle wie private Beteiligungen, auf die stärker gesetzt werden könne. „Die Politik wäre gut beraten, mit klassischer Angebotspolitik die Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln zu verbessern und dadurch das Produktionspotenzial in der Wirtschaft zu erhöhen. Die transformative Angebotspolitik des Bundeswirtschaftsministeriums, die stark auf gezielte Investitionslenkung durch staatliche Subventionen setzt und diese über Staatsschulden finanziert, wird die strukturellen Probleme des Landes nicht lösen“, konstatiert Feld.



Jeromin Zettelmeyer, Ph.D.

Nationalstaatliche Fiskalpolitik durch europäische Schulden ergänzen



„Lars Feld und ich stimmen in vielem überein, besonders hinsichtlich der Vorteilhaftigkeit einer geregelten Ordnungspolitik. Insofern können Sie mich gerne als die schuldenfreundlichere Version von Lars Feld betrachten“. So eröffnet Jeromin Zettelmeyer, Ph.D., seinen Vortrag. Er verstehe zwar das Reformdruck-Argument von Professor Feld hinsichtlich der Schuldenbremse, müsse aber konstatieren, dass es bislang wenig Reformen erwirkt habe. „Einigen wir uns darauf: Falls die kommende Bundesregierung auch unter einem Bundeskanzler Friedrich Merz keine nennenswerten Reformen hervorbringt, gehört die Schuldenbremse abgeschafft oder reformiert“, schlägt Zettelmeyer vor.

Der Direktor der Denkfabrik Bruegel mit Sitz in Brüssel legt den Fokus seiner weiteren Ausführungen zu der Frage, wieviel

staatliche Planung und Finanzierung für den Wohlstand von morgen erforderlich seien, auf die europäische Ebene. Europaweit bestehe massiver Investitionsbedarf, der den Staat als Impuls setzenden und planenden Akteur auf den Plan rufe. Besonders im Bereich der Infrastruktur bestünden massive Finanzierungslücken, die zumindest in Teilen nur durch eine ausgeweitete Neuverschuldung geschlossen werden könnten. Zettelmeyer betont, dass staatliche Planung und Finanzierung zwar mit Ineffizienzen einhergingen und für Missbrauch anfällig seien. Das Risiko ließe sich aber minimieren, indem beispielsweise Fördermittel über Auktionsverfahren durch unabhängige Stellen vergeben würden. Zentral sei, dass diese Vergabe wettbewerbs- und technologieoffen erfolge.

Seine Überzeugung, dass dem Staat bei der Planung und Finanzierung von Investitionen eine wichtige Rolle zukomme, begründet Zettelmeyer mit drei Argumenten:

Erstens werde die öffentliche Hand in jedem Fall erhebliche Finanzmittel beisteuern müssen, selbst wenn der private Sektor den überwiegenden Teil des Investitionsbedarfs stemme und über Preissignale wie die CO₂-Bepreisung zu Innovationen angespornt werde. Gemäß Berichten der Europäischen Zentralbank betrage die Investitionslücke auf EU-Ebene rund 5,4 Billionen Euro. Davon könnten über 75 Prozent privat finanziert werden. Den Rest müsse der Staat übernehmen, wobei aber nur 400 Milliarden Euro durch bestehende Gelder gedeckt werden könnten. Die verbleibende Lücke von etwa 900 Milliarden Euro (bzw. 0,6 bis 1 Prozent des BIP der EU) müsse also anderweitig finanziert werden, so Zettelmeyer.

Zweitens ließen sich die erforderlichen Investitionskosten wie auch die gestiegenen Energiekosten durch bessere wirtschaftspolitische Koordination auf europäischer Ebene verringern. Ein einheitlicher EU-Energiebinnenmarkt könne komparative Vorteile und Skaleneffekte besser ausnutzen



als die nationalstaatliche Ebene und müsse daher stärker vorangetrieben werden.

Drittens sei es für manche EU-Mitgliedstaaten schwer möglich, die neuen EU-Fiskalregeln einzuhalten, wenn zugleich die aktuelle Struktur des EU-Haushalts beibehalten werde. Weitere Gelder für öffentliche Investitionen aus den einzelnen Mitgliedstaaten zu erhalten, sei nur in sehr begrenztem Umfang möglich. Zettelmeyer illustriert dies anhand neuer Berechnungen seines Instituts, die darlegten, dass die fiskalischen Anpassungsanforderungen durch die neuen Fiskalregeln bis zum Jahr 2038 eine für manche Mitgliedstaaten kaum zu leistende Steigerung ihres Primärsaldos zur Folge hätten. Etwa müssten Länder wie Italien, Frankreich, Spanien und Belgien in den kommenden Jahren eine fiskalische Anpassung von mehr als 4 Prozent vornehmen, die aufgrund der neuen EU-Fiskalregeln zum überwiegenden Teil über Einsparungen finanziert werden müsste. Das wären historisch große Einsparungsanstrengungen und eine Realisierung daher äußerst fragwürdig. „Demzufolge ist eine Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs in Europa am besten über einen erweiterten EU-Haushalt zu erreichen“, analysiert Zettelmeyer.



Eine gemeinsame Schuldenaufnahme sei hierzu der einfachste Weg, aber nicht der einzige. So könne man den EU-Haushalt effizienter gestalten, zum Beispiel durch eine Renationalisierung der Agrarsubventionen. Jedoch würde dies den Druck von der EU-Ebene lediglich auf die Mitgliedstaaten verlagern. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, weitere Steuern zu erheben, die direkt in den EU-Haushalt fließen. Daraus entstünde aber eine Steuerkonkurrenz zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Konkurrenz würde allerdings auch bei einer gemeinsamen Neuverschuldung auftreten, weil hier ebenso Steuererhöhungen notwendig wären, da die Verschuldung zurückgezahlt werden müsste. „Einfache Lösungen gibt es nicht“, resümiert Zettelmeyer, „nichtsdestotrotz muss bald, klug und schnell gehandelt werden.“



IMPRESSUM

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

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

Fotos: Kay Herschelmann



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



■ Tagungsbericht

Mehr Realismus in der Rentenpolitik Reformoptionen in einer alternden Gesellschaft

Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft
am 12. November 2024 in Berlin



Inhaltsverzeichnis

3 Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

4 Rentenpolitik in herausfordernden Zeiten

Dr. Rolf Schmachtenberg
*Staatssekretär im Bundesministerium
für Arbeit und Soziales*

5 Wie sicher ist die Rente? Aktuelle Perspek- tiven der gesetzlichen Rentenversicherung

Dr. Dina Frommert
*Abteilungsleiterin Forschung und Entwicklung,
Deutsche Rentenversicherung Bund*

6 Zukunftsähnige Rentenpolitik für alle – eine sozialpolitische Quadratur des Kreises?

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
*Universität Freiburg,
Stiftung Marktwirtschaft*

7 Podiumsdiskussion

Zukunftsweise Rentenpolitik:
Wo besteht politischer Handlungsbedarf?

Jana Schimke MdB
*Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Soziales,
CDU/CSU-Bundestagsfraktion*

Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn MdB
*Obmann im Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen*

Anja Schulz MdB
*Berichterstatterin für Altersvorsorge und Kapitalmärkte,
FDP-Bundestagsfraktion*

Moderation der Veranstaltung
Margaret Heckel
Journalistin und Autorin

Impressum

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

Ansprechpartner/Text:
Dr. Guido Raddatz
raddatz@stiftung-marktwirtschaft.de

Fotos: Kay Herschelmann





Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

„Regierungen kommen und gehen, manche Sorgen bleiben bestehen und um die Rente sorgen wir uns schon lange“. Mit diesen Worten begrüßte Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, die Teilnehmer wenige Tage nach dem vorzeitigen Auseinanderbrechen der Ampelkoalition. Zwar gebe es immer wieder Herausforderungen, die man nicht vorhersehen könne, wie etwa die Corona-Pandemie oder den Krieg in der Ukraine. Der demografische Wandel und seine problematischen Implikationen für die gesetzliche Rentenversicherung seien jedoch seit Jahrzehnten bekannt.

Anders als einige Vorgängerregierungen – Eilfort verwies diesbezüglich auf die Bundeskanzler Helmut Kohl und Gerhard Schröder sowie Arbeitsminister Franz Müntefering – habe die Ampelkoalition aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft allerdings wenig vorausschauend gehandelt. Das von ihr geplante Rentenpaket II mit der Festschreibung des Rentenniveaus bei 48 Prozent bis zum Jahr 2039 hätte im Wesentlichen das rentenpolitische Muster der vergangenen 15

Jahre fortgeschrieben: die Begünstigung der Älteren über 55 Jahren zu Lasten der Jüngeren. Es sei illusorisch anzunehmen, dass Letztere später einmal ebenfalls von der angedachten Haltelinie beim Rentenniveau profitieren könnten. Dies sei auf Dauer schlicht nicht finanzierbar, argumentierte Eilfort.

Inzwischen wachse in der Bevölkerung und insbesondere bei den Jüngeren langsam das Bewusstsein, dass die gesetzliche Rentenversicherung alles andere als generationsengerecht aufgestellt sei. Davor dürfe die Politik nicht länger die Augen verschließen, betonte der Stiftungsvorstand. „Wir müssen Generationengerechtigkeit in den Fokus rücken und zu neuen Ansätzen in der Rentenpolitik kommen“. So wie in den vergangenen 15 Jahren mit immer neuen Leistungsversprechen – wie Mütterrente, Rente mit 63 und Grundrente – dürfe es in der neuen Legislaturperiode nicht weitergehen. Daher erhoffe er sich von der Tagung aufschlussreiche Impulse und eine konstruktive Diskussion für eine generationsengerechte und zukunftsorientierte Rentenpolitik.





Rentenpolitik in herausfordernden Zeiten

Dr. Rolf Schmachtenberg
Staatssekretär im Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Dr. Rolf Schmachtenberg, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), betonte eingangs seines Vortrages, dass es eine zentrale Aufgabe staatlicher Sozialpolitik sei, den Menschen Sicherheit und Vertrauen in die Zukunft zu geben. Daher müsse man die Konzepte der Altersvorsorge immer wieder hinterfragen und an sich verändernde Verhältnisse wie etwa den demografischen Wandel anpassen. Die wichtigste Voraussetzung für einen gut funktionierenden Sozialstaat sei eine prosperierende Volkswirtschaft mit einem stabilen Arbeitsmarkt. Daher wolle man seitens des BMAS dafür sorgen, die gute Beschäftigungsentwicklung der vergangenen Jahre möglichst fortzuführen, erläuterte Schmachtenberg. Anders als zu Beginn der 2000er-Jahre gehe es heute vor allem darum, Ältere länger in Arbeit zu halten.

Schmachtenberg hob hervor, dass der Übergang von Arbeit in Rente in Deutschland sehr flexibel gestaltet werden könne. Die Kombination aus Abschlägen bei vorzeitigem Renteneintritt, Zuschlägen für längeres Arbeiten sowie der Möglichkeit einer vorgezogenen abschlagsfreien Rente nach 45 Beitragsjahren böte zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten. Zudem habe man inzwischen die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Rentenbezug deutlich verbessert. Er bedauerte allerdings, dass einige der im Dialog mit den Sozialpartnern entwickelten ergänzenden Maßnahmen – beispielsweise die Streichung des Vorbeschäftigungsvorverbots – dem vorzeitigen Ende der Legislaturperiode zum Opfer fallen dürften.

Bezugnehmend auf das ebenfalls nicht mehr realisierbare Rentenpaket II argumentierte Schmachtenberg, dass man – anders als viele Kritiker – nicht nur die damit verbundenen Kosten in den Blick nehmen dürfe. Die gesetzliche Rente müsse angesichts ihrer zentralen Bedeutung für die Alterssicherung der Menschen auch auf der Leistungsseite überzeugen. Schließlich mache sie im Durchschnitt 69 Prozent der Alterseinkommen der Menschen aus, in Ostdeutschland sogar 90 Prozent. Diskussionen über Ren-

tenkürzungen erzeugten daher vor allem dort schnell ein extremes Bedrohungsgefühl. Er erinnerte daran, dass nach der Jahrtausendwende erhebliche Einschnitte vorgenommen worden seien und das Rentenniveau in der Folge von 53 auf 48 Prozent gesunken sei. Mit der im Rentenpaket II vorgesehenen Festschreibung bei 48 Prozent habe man ein weiteres Absinken des Rentenniveaus verhindern und so für Klarheit, Planbarkeit und Verlässlichkeit sorgen wollen. Ohne diese Reform drohe ein Rückgang des Rentenniveaus bis 2040 um etwa 6 Prozent auf 45 Prozent. Dies widerspreche seiner Interpretation von Generationengerechtigkeit, wenn heutige Beitragszahler ein Rentenniveau von 48 Prozent finanzieren müssten, selbst aber später eine Rente zu niedrigerem Niveau erhalten. Zudem müsse man bedenken, dass das deutsche Rentensystem im internationalen Vergleich keineswegs besonders üppig ausgestaltet sei. Sowohl bei den Ersatzquoten als auch bei den aufgewendeten Mitteln liege man im Mittelfeld. Vor diesem Hintergrund hielt er es für vertretbar, dass der Beitragssatz durch das Rentenpaket II um rund einen Prozentpunkt stärker ansteigen würde. Um auch die Finanzierungsseite zu stärken, habe man mit dem Generationenkapital den Aufbau eines Kapitalstocks in der gesetzlichen Rentenversicherung geplant. Mit den Erträgen hätte ab Mitte der 2030er-Jahre immerhin ein Teil der zusätzlichen Beitragssatzsteigerung aufgefangen werden können.

Alternative Reformüberlegungen, wie die des Sachverständigenrates, die eine Absenkung des Rentenniveaus mit einer verpflichtenden Kapitaldeckung kombinierten, seien laut Schmachtenberg nicht überzeugend, da die Jüngeren dadurch sogar noch stärker belastet würden. Zudem litten kapitalbasierte Systeme in der Regel unter hohen Kosten für Verwaltung und Anlage der Mittel. Er schloss mit dem Hinweis, dass man auch die ergänzende betriebliche und private Altersvorsorge weiter stärken müsse, da selbst ein stabilisiertes Umlagesystem nicht immer ein ausreichendes Alterseinkommen gewährleisten könne.

Wie sicher ist die Rente? Aktuelle Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung

Dr. Dina Frommert

*Abteilungsleiterin Forschung und Entwicklung,
Deutsche Rentenversicherung Bund*



5

Dr. Dina Frommert, Abteilungsleiterin Forschung und Entwicklung bei der Deutschen Rentenversicherung Bund, berichtete zu Beginn ihres Vortrags, dass derzeit aufgrund der aktuellen Entwicklungen eine gesteigerte öffentliche Besorgnis hinsichtlich der Stabilität der Rente zu beobachten sei. Sie könne allerdings gar nicht genug betonen, dass man dabei sehr genau zwischen einer Absenkung des Rentenniveaus und nominal sinkenden Renten differenzieren müsse. Letzteres sei nach gegenwärtiger Gesetzeslage aufgrund der Niveausicherungsklausel in § 68a, SGB VI ausgeschlossen – und dies ganz unabhängig von den nun obsolet gewordenen Rentenplänen der ehemaligen Ampelkoalition.

Frommert wies darauf hin, dass der demografische Wandel kein neues Phänomen darstelle, das nun plötzlich über uns hereinbreche. Im Gegenteil: Der Altenquotient sei bereits in den zurückliegenden Jahrzehnten deutlich gestiegen und habe sich seit dem Jahr 1960 fast verdoppelt. Beim Beitragssatz sei der Anstieg demgegenüber sehr viel schwächer ausgefallen. Das liege zum einen an der bereits erwähnten guten Arbeitsmarktentwicklung. Vor allem aber seien immer wieder Rentenreformen mit teilweise schmerzhaften Einschnitten durchgeführt worden. Exemplarisch verwies die Wissenschaftlerin auf die Anhebung der Altersgrenzen, die Abschaffung von Frühverrentungsmöglichkeiten sowie die Absenkung des Rentenniveaus. Das alles habe dazu geführt, dass der Beitragssatz heute niedriger sei als noch in den 1990er-Jahren. Man sei dem demografischen Wandel also keineswegs ausgeliefert, sondern könne die Auswirkungen gestalten, schlussfolgerte Frommert. Zudem stelle sich die demografische Situation heute besser dar als man es noch vor einigen Jahren erwartet habe. Das wirke sich ebenfalls positiv auf die Lage der gesetzlichen Rentenversicherung aus.

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung von Beitrags-
satz und Rentenniveau warnte Frommert vor Schwarz-
malerei. Aktuelle Vorausberechnungen zeigten zwar einen

Anstieg des Beitragssatzes auf 21,1 bzw. 22,1 Prozent im Jahr 2040 – je nachdem, ob man das Rentenniveau bei 48 Prozent stabilisiere oder gemäß der aktuell geltenden Gesetzeslage auf 45,1 Prozent sinken lasse. Dies seien allerdings keine Horrorszenarien, argumentierte Frommert und erinnerte daran, dass die bei Einführung der Niveausenkung zu Orientierungszwecken festgelegten Haltelinien bis 2030 einhalten würden.

Auch die Entwicklung bei den Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung, die in der öffentlichen Diskussion häufig für Aufregung sorge, sei bei Lichte betrachtet eher unspektakulär, so Frommert. Zwar würde die nominale Höhe der Bundeszuschüsse von Jahr zu Jahr steigen. Setze man sie allerdings in Relation zu den Gesamteinnahmen der Rentenversicherung, zeige sich ein gegenteiliges Bild. In den vergangenen Jahren sei der Anteil der Bundeszuschüsse an den Einnahmen sogar zurückgegangen.

Auch wenn die Lage der gesetzlichen Rentenversicherung somit besser sei als vielfach vermutet, bedeute das nicht, dass kein Handlungsbedarf bestehe. Vor allem werde ein klares Ziel benötigt, um zu wissen, in welche Richtung man die Rentenversicherung weiterentwickeln wolle. Dabei könnten Haltelinien durchaus als Orientierungsgrößen dienen. Allerdings sollte man dabei nicht nur das Rentenniveau in den Blick nehmen, sondern auch für die Beitragssatzentwicklung Grenzen definieren. In der Diskussion sprach sich Frommert dezidiert gegen den Vorschlag des Sachverständigenrates aus, das Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung aufzuweichen. Zwar sei der Rentenversicherung ein sozialer Ausgleich keineswegs fremd. Dieser erfolge allerdings auf Basis konkret definierter sozialpolitischer Ziele. Eine allgemeine Einkommensumverteilung sei hingegen Aufgabe des Steuersystems. Dort könne man auch die wirklich hohen Alterseinkommen erfassen, während in der Rentenversicherung nicht einmal 20 Prozent der Empfänger eine Rente über 1.800 Euro erhalten.



Zukunftsfähige Rentenpolitik für alle – eine sozialpolitische Quadratur des Kreises?

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Universität Freiburg,
Stiftung Marktwirtschaft

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Vorstandsmitglied der Stiftung Marktwirtschaft, stellte die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung in den Mittelpunkt seines Vortrags. „Die Rentenversicherung hat Glück gehabt“, betonte Raffelhüschen und wies darauf hin, dass die Frauenarbeitsquote sowie die Erwerbsbeteiligung Älterer in den vergangenen 30 Jahren deutlich gestiegen seien und mittlerweile zu den höchsten der Welt gehörten. Zwar gebe es beim Wechsel von Teilzeit in Vollzeit noch Luft nach oben. Viele Potenziale seien aber bereits ausgeschöpft. Raffelhüschen führte weiter aus, dass die nächsten Jahre entscheidend für mögliche Reformen seien, da die geburtenstarken Jahrgänge bald in Rente gingen. Wenn man zur Begrenzung der daraus resultierenden fiskalischen Folgen das Renteneintrittsalter erhöhen und die geburtenstarken Jahrgänge an den Kostensteigerungen beteiligen wolle, müsse man schnell handeln.

„Was in der aktuellen Diskussion allerdings völlig verkannt wird, ist die Tatsache, dass die Bevölkerungsentwicklung der nächsten Jahrzehnte keineswegs mit dem Adjektiv ‚zukünftig‘ bezeichnet werden sollte“, erläuterte Raffelhüschen. Denn die Bevölkerungsstruktur des Jahres 2045 stünde bereits heute weitgehend fest. Dies liege schlicht daran, dass, selbst wenn der Pillenknick ab sofort umgekehrt würde, eine langsame finanzielle Entlastung der jüngeren Generationen erst mit einer Verzögerung von mehr als 20 Jahren eintreten könne, wenn die ab heute Geborenen ins Erwerbsleben eintreten. „Die niedrigen Geburtenraten der vergangenen Jahrzehnte sind nicht mehr zu korrigieren, da die nicht geborenen Mütter kinderlos bleiben“, betonte der Leiter des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg.

Die geburtenstarken Jahrgänge seien die Ursache des Finanzierungsproblems der Rentenversicherung und sollten deshalb auch einen maßgeblichen Beitrag zur Lösung leisten. Dazu seien mehrere Maßnahmen notwendig. Zum

einen sollten die Abschläge pro Monat vorzeitigem Renteneintritt von heute 0 Prozent bei 45 Jahren sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und ansonsten 0,3 Prozent auf versicherungsmathematisch korrekte 0,5 Prozent angehoben werden. Damit würden auch die bürokratischen Subventionsprogramme zur Stärkung der Arbeitsanreize im Alter obsolet, über die derzeit diskutiert werde. Zum anderen müsste die Lebensarbeitszeit verlängert werden. Hier seien in der Vergangenheit allerdings Versäumnisse gemacht worden, die nun ein schnelles Handeln erforderten. Daher sei zunächst eine zusätzliche diskretionäre Anpassung des gesetzlichen Rentenzugangsalters auf 68 Jahre bis zum Jahr 2030 erforderlich. Danach sollte das Eintrittsalter mit der ferneren Lebenserwartung steigen. „Weil man in den letzten Jahren geschlafen hat, müssen die Reformen jetzt umso stärker ausfallen“, erläuterte Raffelhüschen. Die Älteren durch einen späteren Renteneintritt länger im Arbeitsmarkt zu halten, berge das größte zusätzliche Potenzial.

Aber selbst dann bleibe eine Nachhaltigkeitslücke und damit eine demografische Last übrig, die irgendjemand bezahlen müsse. In den vergangenen 15 Jahren habe die Politik ausschließlich die Interessen der Rentner und nicht die der Beitragszahler berücksichtigt. Deshalb müsse ein Umdenken von einem „Defined-benefit“-System zu einem „Defined-contribution“-System stattfinden. Das bedeute, dass die heutigen Beiträge konstant gehalten und die demografischen Lasten durch ein sich anpassendes Rentenniveau ausgeglichen würden. „Das wäre die generationengerechte Lösung, da jede Generation in etwa gleich viel an Beiträgen für die Rente zahlen würde“, führte Raffelhüschen aus.

Hinsichtlich der privaten Altersvorsorge schloss Raffelhüschen seinen Vortrag mit der Empfehlung: „Wer privat am Kapitalmarkt vorsorgt, sollte ratierlich anlegen, sein Portfolio breit diversifizieren und darauf achten, dass diese Form der Altersvorsorge ausschließlich privat und nicht durch den Staat organisiert wird.“

Podiumsdiskussion

Zukunftsweise

Rentenpolitik: Wo besteht politischer Handlungsbedarf?



Jana Schimke MdB

*Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Soziales,
CDU/CSU-Bundestagsfraktion*

Jana Schimke MdB, Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Soziales für die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, zeigte sich überzeugt, dass Deutschland im Grundsatz ein gut durchdachtes Rentensystem habe. Insbesondere biete es in der ersten Säule, der gesetzlichen Rentenversicherung, genügend Stellschrauben, um sich auf die demografischen Herausforderungen einzustellen. Eine gute Altersvorsorge müsse aber breiter aufgestellt sein und auch die zweite und dritte Säule miteinbeziehen. Anders als in den Jahren der Agenda 2010, als den Menschen klar kommuniziert worden sei, dass die gesetzliche Rente allein nicht ausreichen werde, um den Lebensstandard im Alter zu sichern, sei dieser Aspekt in den letzten Jahren in der politischen Kommunikation viel zu kurz gekommen, kritisierte die CDU-Politikerin.

Darüber hinaus mahnte sie an, dass bei sozialpolitischen Entscheidungen wieder stärker auf die langfristige Finanzierbarkeit geachtet werden müsse. Fiskalische Nachhaltigkeit habe in den letzten Legislaturperioden – auch unter CDU-Führung – eine zu geringe Rolle gespielt. Im Ergebnis sehe man nun, dass nicht nur in der Rentenversicherung,

sondern auch in allen anderen Bereichen der Sozialpolitik die Finanzierungsprobleme größer würden. Höhere Steuern und Beitragssätze seien allerdings aufgrund der mit ihnen verbundenen negativen Arbeitsanreize keine geeignete Lösung. Vielmehr müsste es sich für die Menschen wieder lohnen, mehr und länger zu arbeiten. Angesprochen auf die Wahl zwischen einem sinkenden Rentenniveau oder steigenden Beitragssätzen zeigte sie eine klare Präferenz für stabile Beitragssätze. Man müsse den Menschen allerdings erklären, dass ein sinkendes Rentenniveau nicht gleichbedeutend mit Rentenkürzungen sei. Schimke widersprach der aktuellen Presseberichterstattung zur Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 70 Jahre. Die Union habe dies an keiner Stelle gefordert. Es gebe aber eine klare Beschlusslage in der Partei zur Kopplung des Renteneintrittsalters an die Entwicklung der Lebenserwartung. Wichtiger sei aber, die Beschäftigung zu stabilisieren und die Älteren länger im Erwerbsleben zu halten. Daher begrüßte sie die Idee, dass Rentner bis zu 2.000 Euro steuerfrei hinzuverdienen können sollten.

Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn MdB
*Obmann im Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen*

„Wir sind 30 Jahre zu spät als Politik. Wir hätten eigentlich viel früher handeln müssen“. Diese Schlussfolgerung zog Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn MdB, Obmann im Ausschuss für Arbeit und Soziales der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, aus den einführenden Vorträgen. Anders als in Schweden, wo in den 1990er-Jahren das Rentensystem grundlegend umgebaut worden sei, habe in Deutschland der Mut für weitreichende Reformen gefehlt. Zwar sei es in der Vergangenheit gelungen, die Beitragssatzentwicklung stabil zu halten. Die bisherigen Reformen reichten aber nicht mehr



aus, um die Akzeptanz des Rentensystems in der Bevölkerung auch in Zukunft sicherzustellen. Vor allem das perspektivisch weiter sinkende Rentenniveau halte er für problematisch.

Vor diesem Hintergrund schlug Strengmann-Kuhn drei zentrale Reformmaßnahmen vor. Erstens müsse die Finanzierungsbasis der Rentenversicherung durch die Einbeziehung weiterer Personenkreise sowie die Verbeitragung aller Einkommensarten im Sinne einer Bürgerversicherung stabilisiert werden. So könne insbesondere das Finanzierungsproblem während der demnächst beginnenden Rentenphase der Babyboomer überbrückt werden. Zweitens plädierte er für die Einführung einer armutsfesten Garantierente, um das wachsende Problem der Altersarmut anzugehen. Eine solche Mindestrente gäbe es in vielen anderen Ländern. Der dritte Reformbaustein sei eine kapitalgedeckte Zusatzrente. Diese müsse allerdings nach schwedischem Vorbild zusätzlich sein und dürfe nicht, wie etwa im Konzept des Generationenkapitals vorgesehen war, bloß als Rücklage der gesetzlichen Rentenversicherung fungieren. Allerdings – und da habe Bernd Raffelhüschen Recht – hätte man damit schon sehr viel früher beginnen sollen. Hinsichtlich der ergänzenden betrieblichen Altersvorsorge teilte er die von Dr. Carsten Brodesser MdB im Rahmen der Diskussion mit dem Publikum skizzierte Problembeschreibung, dass die gegenwärtigen Regelungen vor allem kleinere und mittlere Unternehmen überforderten und daher Handlungsbedarf bestehe.

Anders als die übrigen Rednerinnen und Redner zeigte Strengmann-Kuhn einige Sympathien für Überlegungen, das Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung bei den Beziehern höherer Einkommen aufzuweichen, wie es etwa der Sachverständigenrat vorschlage, unterstrich jedoch, dass es dazu keine Beschlusslage seiner Partei gebe.

Anja Schulz MdB

Berichterstatterin für Altersvorsorge und Kapitalmärkte, FDP-Bundestagsfraktion

Anja Schulz MdB, Berichterstatterin für Altersvorsorge und Kapitalmärkte der FDP-Bundestagsfraktion, betonte in der Diskussion, wie wichtig kapitalgedeckte Elemente in der Altersvorsorge seien, um die großen Herausforderungen aufgrund der demografischen Entwicklung erfolgreich zu bewältigen. Angesichts der drohenden Schieflagen in der gesetzlichen Rentenversicherung müsse man über den Tellerrand des Umlagesystems hinausblicken. Dabei könnten die Rentenmodelle anderer Länder wichtige Anregungen geben. Aus Sicht der FDP-Fraktion sei etwa eine Aktienrente nach schwedischem Vorbild ein überzeugendes Konzept, betonte Schulz. Innerhalb der Ampelkoalition habe man sich im Rahmen des Rentenpakets II allerdings nur auf das Generationenkapital einigen können. Angesichts der inzwischen deutlich gewordenen Schwächen des Rentenpakets II, dessen Umsetzung vor allem Jüngere unter 44 Jahren



benachteiligt hätte, wolle man sich seitens der FDP-Fraktion nun wieder auf die Aktienrente konzentrieren.

Darüber hinaus müsse die private Altersvorsorge dringend gestärkt werden, so Schulz. Das sei eine riesige Herausforderung, zumal die Politik den Menschen viel zu lange das Gefühl gegeben habe, dass die gesetzliche Rente sicher und für sich allein genommen auch ausreichend sei. Hier müsse nicht nur dringend eine kommunikative Kehrtwende vollzogen werden, sondern man müsse es den Menschen auch einfacher machen, privat und betrieblich für das Alter vorzusorgen. Ein überzeugender Vorschlag in diese Richtung sei beispielsweise das vom ehemaligen Bundesfinanzminister Lindner vorgeschlagene Altersvorsorgedepot.

Seitens der FDP sei man darüber hinaus offen, die Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn auf ein versicherungsmathematisch korrektes Niveau zu erhöhen. Die Subventionierung eines vorgezogenen Renteneintritts sei ein falsches Signal, kritisierte Schulz. Wenn man Ältere länger im Arbeitsmarkt halten wolle, dürfe man aber nicht nur die finanziellen Regelungen in den Blick nehmen. Einerseits müsse man durch eine Flexibilisierung des Renteneintritts die starre Regelaltersgrenze aus den Köpfen der Menschen bekommen. Andererseits müssten arbeitsrechtliche Hürden wie das Vorbeschäftigung verbot, das befristete Verträge verbiete, abgebaut werden.



Bilanz auf den 31. Dezember 2024

	Zum Vergleich 31.12.2023				Zum Vergleich 31.12.2023		
A K T I V A:	EUR	EUR	T-EUR		EUR	EUR	T-EUR
A. Anlagevermögen				P A S S I V A:			
I. Immaterielle Vermögensgegenstände				A. Eigenkapital			
Ähnliche Rechte und Werte	3,00		0	I. Grundstockkapital	1.013.914,63		1.014
II. Sachanlagen				II. Verbrauchskapital	768.000,00		868
Betriebs- und Geschäftsausstattung	16.091,00		23	1. Vermächtnis Klaus Kunkel	1.170.000,00		1.275
III. Finanzanlagen				II. Ergebnisrücklagen	1.938.000,00		2.143
Wertpapiere des Anlagevermögens	1.839.355,02		2.099	IV. Ergebnisvortrag	24.680,43		25
	1.855.449,02		2.122		0,00		0
					2.976.595,06		3.182
B. Umlaufvermögen				B. Sonderposten für noch nicht aufwandswirksam verwendete Spenden			
I. Vorräte					661,12		0
Buchbestände	480,00		1				
II. Forderungen und sonstige Vermögens- gegenstände				C. Rückstellungen			
Sonstige Vermögensgegenstände	409.657,10		463	1. Rückstellungen für Pensionen	322.210,00		345
III. Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks	1.353.883,80		1.209	2. Sonstige Rückstellungen	246.749,41		134
	1.764.020,90		1.673		568.959,41		479
C. Rechnungsabgrenzungsposten				D. Verbindlichkeiten			
	52.433,33		61	Sonstige Verbindlichkeiten	125.687,66		195
	3.671.903,25		3.856	davon aus Steuern: EUR	23.793,27		(22)
					3.671.903,25		3.856

Gewinn- und Verlustrechnung
für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2024

	EUR	EUR	Zum Vergleich 2023
	EUR	T-EUR	
Erträge aus			
1. Mitgliedsbeiträgen	281.299,60		267
2. Erträge aus Spenden	744.733,39		638
3. Zuschüsse zu Projekten	505.000,00		515
4. Erträge aus Publikationen	280,38		0
5. Sonstige Erträge	846,32		2
	1.532.159,69		1.422
6. Personalaufwand			
a) Löhne und Gehälter	-1.045.887,62		-927
b) Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung davon für Altersversorgung:	-176.205,52 -(57.200,00)		-168 -(57)
	-1.222.093,14		-1.095
7. Abschreibungen auf immaterielle Vermögens- gegenstände des Anlagevermögens und Sachanlagen	-7.121,00		-8
8. Sachaufwand	-550.687,47		-539
9. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	27.544,47		8
10. Zinsen und ähnliche Aufwendungen Erträge aus der Ergebnisübernahme der	9.028,34		9
11. Unterstiftungen	6.169,11		3
12. Jahresergebnis	-205.000,00		-200
13. Entnahmen aus dem Verbrauchskapital	205.000,00		200
14. Ergebnisvortrag	0,00		0

Anhang für das Geschäftsjahr 2024

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. Im Berichtsjahr erfolgte eine Anpassung einzelner Postenbezeichnungen im Jahresabschluss der Stiftung entsprechend IDW RS FAB 5.

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 Wertminde-
rung werden die Finanzanlagen zum niedri-
geren 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 auf-
wandswirksam verwendete Spenden: in Höhe der erhaltenen, aber nicht
verbrauchten Spenden

Pensionsrückstellungen: zum versicherungsmathematischen Barwert
(Projected-Unit-Credit-Methode) unter Verwen-
dung der Richttafeln 2018 G mit einem Rech-
nungszinssatz von 1,90 % (Vorjahr: 1,82 %)
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 Sammel-
posten gebildet worden. Der Sammelposten wird, beginnend im Jahr der Bildung
gemäß HGB den steuerlichen Vorschriften, die in Anwendung der Ausnahmeregel des § 252 Abs. 2
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 399; Vorjahr: T-EUR 414). Sonstige Vermögensgegenstände in Höhe von T-EUR 410 (Vorjahr: T-EUR 462) haben eine Restlaufzeit von voraussichtlich mehr als einem Jahr.

Eigenkapital

Das Eigenkapital beträgt zum Bilanzstichtag T-EUR 2.977 (Vorjahr: T-EUR 3.182).

Das Grundstockkapital in Höhe von T-EUR 1.014 umfasst das Errichtungskapital (T-EUR 522) und das Zustiftungskapital (T-EUR 492). Das Verbrauchskapital verringerte sich aufgrund der Entnahmen aus den Vermächtnissen Nimtz um T-EUR 105 auf T-EUR 1.170 (Vorjahr: T-EUR 1.275) und Kunkel um T-EUR 100 auf T-EUR 768 (Vorjahr: T-EUR 868). Entsprechend dem grundsätzlichen Verständnis des Stiftungsrats und des Vorstands der Stiftung sind die im Verbrauchskapital ausgewiesenen Vermächtnisse Rücklagen der Stiftung.

Abweichend von den handelsrechtlichen Regelungen wendete die Stiftung Marktwirtschaft im Jahr der erstmaligen Anwendung des BilMoG (2010) bei der Bewertung der Rückstellungen nicht den durch das BilMoG vorgeschriebenen Zinssatz an. Der sich bei Anwendung des vorgeschriebenen Zinssatzes in 2010 ergebende Auflösungsbetrag hätte ergebnisneutral in das Eigenkapital eingestellt werden müssen. Das ohne Anwendung des BilMoG-Zinssatzes ausgewiesene Eigenkapital ist daher um T-EUR 19 niedriger.

Sonderposten

Der Sonderposten für noch nicht aufwandswirksam verwendete Spenden wird unter Berücksichtigung des IDW RS HFA 21 für Spenden gebildet und ist bei Verwendung der in diesem Posten gesondert ausgewiesenen Spenden aufzulösen. Im Berichtsjahr wurden Spendenmittel in Höhe von rd. EUR 661 (Vorjahr: rd. EUR 172) 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 -1 (Vorjahr: T-EUR 2). Der Zinsaufwand aus der Abzinsung der Pensionsrückstellung beträgt T-EUR 6

(Vorjahr: T-EUR 6) und wurde vollständig mit den Erträgen aus der Rückdeckungsversicherung saldiert.

Die sonstigen Rückstellungen entfallen auf Personalverpflichtungen (T-EUR 227; Vorjahr:

T-EUR 115), Abschluss- und Prüfungskosten (T-EUR 17; Vorjahr: T-EUR 16) sowie übrige Rückstellungen (T-EUR 3; Vorjahr: T-EUR 3).

Verbindlichkeiten

Die sonstigen Verbindlichkeiten entfallen auf vereinnahmte, aber noch nicht verwendete Zahlungen zu Projekten (T-EUR 60; Vorjahr: T-EUR: 105), Lohn- und Kirchensteuer (T-EUR 24; Vorjahr: T-EUR 21) und übrige Verbindlichkeiten (T-EUR 42; Vorjahr: T-EUR 69).

Die als Verbindlichkeit abgegrenzten projektbezogenen Mittel werden durchschnittlich innerhalb von drei Geschäftsjahren verbraucht. Dementsprechend haben die sonstigen

Verbindlichkeiten in Höhe von T-EUR 86 (Vorjahr: T-EUR 125) eine Restlaufzeit bis zu einem Jahr und in Höhe von T-EUR 40 (Vorjahr: T-EUR 70) 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. Die sonstigen finanziellen Verpflichtungen aus diesem Mietvertrag betragen zum Bilanzstichtag insgesamt T-EUR 207.

Entwicklung des Anlagevermögens des Geschäftsjahres 2024

	Anschaffungs-/Herstellungskosten				Abschreibungen kumuliert			Buchwert	
	Stand		Stand		Ab-		Buchwert		
	01.01.2024	Zugänge	Abgänge	31.12.2024	01.01.2024	des Geschäfts-	Stand	31.12.2024	31.12.2023
	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	Jahres	EUR	EUR	EUR
I. Immaterielle Vermögensgegenstände									
Ähnliche Rechte und Werte	20.814,82	0,00	0,00	20.814,82	20.811,82	0,00	20.811,82	3,00	3,00
II. Sachanlagen									
Betriebs- und Geschäftsausstattung	189.861,06	0,00	0,00	189.861,06	166.649,06	7.121,00	173.770,06	16.091,00	23.212,00
III. Finanzanlagen									
Wertpapiere des Anlagevermögens	2.099.341,76	507,61	260.494,35	2.099.341,76	0,00	0,00	0,00	1.839.355,02	2.099.341,76
	2.310.017,64	13.150,99	260.494,35	2.050.017,64	187.460,88	7.121,00	194.581,88	1.855.449,02	2.122.556,76