

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

E. Christen, G. Felbermayr	Sanktionspolitik gegen Russland	70
----------------------------	---------------------------------	----

Kommentare

I. Schäfer	Nachholfaktor: Irrungen und Verwirrungen	72
M. Werding	Nachholfaktor: In verschiedenen Welten	73
E. Weber	Arbeitslosenversicherung: Zugang für alle Selbstständigen	74
H.-J. Luhmann	Ampelvertrag: Neue Gaskraftwerke!?	75
A. Eisenkopf	Verkehrspolitik: Deutsche Lkw-Maut und die EU	76

Zeitgespräch

	Von Hartz IV zum Bürgergeld – mehr als ein neuer Name?	77
M. Blömer, C. Fuest, A. Peichl	Aus Hartz IV wird Bürgergeld – nur alter Wein in neuen Schläuchen?	78
H. Schäfer	Bürgergeld statt Hartz IV	82
C. Merkl	Perspektiven zum Bürgergeld	86
K. Bruckmeier, J. Wiemers	Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferbeziehende	90
M. Opielka,	Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats	95
W. Strengmann-Kuhn		
A. Herzog-Stein	Beim Übergang zum Bürgergeld mutig große Veränderungen wagen	100

Analysen

A. Kriwoluzky et al.	Evidenzbasierte Verbandsarbeit: der erweiterte Ethikkodex des Vereins für Socialpolitik	105
M. Göttert,	Strukturelle Finanzierungssalden auf verlässliche Füße stellen	108
T. Wollmershäuser		
R. Weiß, K. Kanzler, R. Fiesel	Biontechs Steuerbooster und seine Nebenwirkungen auf das Finanzgefüge	114
H. Bardt, M. Grömling	Anhaltende Produktionslücken durch Vorleistungsgengpässe	123
S. L. Thomsen, J. Trunzer	3G am Arbeitsplatz: zur Situation in niedersächsischen Unternehmen Ende 2021	127
J. Matthes	Italiens Bankensystem und die Coronakrise	133
H. Handler	Krisengeprüftes Europa – auf dem Weg zu einer Patchwork-Union?	139

Ökonomische Trends

J. Fuchs, D. Söhnlein,	Demografische Alterung führt zu einem stark sinkenden Erwerbspersonenpotenzial	148
B. Weber		
C. Wellenreuther	Chinas Rolle auf den Industriemetallmärkten	151

Sanktionspolitik gegen Russland

Die Geschehnisse in der Ostukraine haben die internationalen wirtschaftlichen und politischen Konfrontationen zwischen Russland und den westlichen Industrieländern seit 2014 massiv verschärft. Um Druck auf Russland auszuüben und eine Verhaltensänderung herbeizuführen, verhängten auf Bestreben der USA und EU mehrere westliche Länder seit dem Frühjahr 2014 stufenweise wirtschaftliche und politische Sanktionen gegenüber Russland. Russland konterte mit Gegenmaßnahmen und Importbeschränkungen auf Agrarerzeugnisse und Nahrungsmittel von diesen Ländern. Nun drohen die westlichen Länder bei einer weiteren militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine, die Sanktionen zu verschärfen. Neben einer Erweiterung des bestehenden Instrumentariums stehen Finanzsanktionen sowie Restriktionen gegen die staatsnahe Industrie, vor allem die Öl- und Gasindustrie sowie Bergbauunternehmen, im Raum. Beide Optionen wären mit massiven wirtschaftlichen Folgen für alle Beteiligten verbunden. Folgende Fragen drängen sich auf:

Wie wirksam sind Sanktionen? Es ist gut belegt, dass umfassende und von breiten Koalitionen getragene Handelssanktionen starke Effekte auf den Handel zwischen den Konfliktparteien haben (Felbermayr et al., 2021). Diese handelszerstörenden Effekte sind gut quantifizierbar, da die empirische Gravitationsgleichung es erlaubt, glaubwürdige Kontrollgruppen zu identifizieren. Ob Sanktionen auch die politischen Ziele eines Politikwechsels erreichen, ist empirisch nicht abschließend gezeigt. Einerseits sind Drohungen mit Sanktionen nicht gut beobachtbar (Morgan et al., 2009), andererseits fehlt das Kontrafaktum. Klar ist, dass die starke Zunahme von Wirtschaftssanktionen seit 1950 per se einen Beleg für den Misserfolg dieser Politik darstellt, denn theoretisch sollte die Drohung ausreichen, die angestrebten Ziele zu erreichen. Müssen tatsächlich Sanktionen verhängt werden, dann war die Drohung offenbar nicht glaubwürdig oder stark genug. Wenn es so weit kommt, zeigt die Global Sanctions Data Base (Felbermayr et al., 2020), dass nur rund ein Drittel der von 1950 bis 2019 erfassten Sanktionsperioden als erfolgreich dokumentiert wird. Daher ist es paradox, dass sich dieses politische Instrumentarium zunehmender Beliebtheit erfreut. Den von der EU angestrebten Regimewandel in Russland zu bewirken, erscheint bei der wirtschaftlichen Größe und Beziehungen zu anderen Ländern sowie angesichts hoher Devisenreserven und Rohstoffvorkommen äußerst schwer. Darüber hinaus ist auch die ungleiche wirtschaftliche Betroffenheit durch die Sanktionen innerhalb der EU-Länder ein politisches Dilemma. Die untergeordnete Bedeutung der USA im Handel mit Russland und die damit kaum vorliegenden ökonomischen Nachteile aus den bisherigen Sanktionen stellen ein politisches Problem dar. Im Fall Russlands müssten auch China und Indien als wichtige Handelspartner mitwirken, um wirtschaftlichen Druck auszuüben. Zugleich ist das Maß an smarten Sanktionen gegen Russland weitgehend ausgeschöpft und damit das Drohpotenzial weit kleiner.

Welche Werkzeuge liegen vor? Um im Fall einer Militäroperation in der Ukraine eine rote Linie aufzuzeigen, bedarf es kraftvoller, gezielter Sanktionen, die auch in Russland ihre Wirkung entfalten. Derzeit werden von der EU und den USA vor allem der Ausschluss Russlands vom internationalen Zahlungsverkehr SWIFT sowie ein weitgehender Verzicht der EU auf russische Gas- und Öllieferungen diskutiert. Ebenso hat die USA angekündigt, Russland an der Verwendung des US-Dollars zu hindern und den Technologieexport zu beschränken, wodurch Russland weitgehend von der Versorgung mit Elektronikprodukten abgeschnitten wäre. Auch eine weitere Einschränkung des Zugangs zu russischen Anleihen steht als Druckmittel im Raum. Alle Optionen sind für die Beteiligten sehr kostspielig, vor allem für Russland und die EU, die intensivere Handels- und Wirtschaftsbeziehungen pflegen. Mit dem Ausschluss aus SWIFT wäre für die von Rohstoffexporten abhängige russische Wirt-

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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



Elisabeth Christen

Ökonomin (Senior Economist)
am Österreichischen Institut für
Wirtschaftsforschung (WIFO),
Wien.



Gabriel Felbermayr

Direktor des Österreichischen
Instituts für Wirtschaftsfor-
schung (WIFO) und Professor
an der Wirtschaftsuniversität
Wien (WU).

schaft der Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland deutlich erschwert. Auch für die EU wäre es fast unmöglich, ohne Umwege über andere Länder Handel mit Russland zu treiben bzw. Gasimporte abzuwickeln. Ein Stopp der Gaslieferungen in die EU würde vermutlich Produktionsunterbrechungen in Industrieunternehmen sowie weitaus höhere Energiepreise zur Folge haben. Die Kosten wären schmerzhaft, aber wirtschaftlich verkraftbar.

Wie hoch ist die gegenseitige Abhängigkeit? Gerade im Hinblick auf die Energieversorgung ist die EU verwundbar. 2020 stammten rund 44 % der EU-Gasimporte aus Russland, und alternative Gaslieferanten, wie z.B. Flüssiggaslieferungen aus den USA, könnten einen kompletten Einfuhrstopp nicht kompensieren. Gleichzeitig basiert die russische Wirtschaft weitgehend auf dem Export von Öl und Gas und ist stark von ausländischem Kapital abhängig. Etwa ein Drittel des russischen Staatshaushalts beruht auf den Gasexporten. Eine Unterbrechung der Gaslieferungen in die EU hätte massive Auswirkungen auf die russische Wirtschaft. Im Banken- und Finanzsektor sind die relativen Abhängigkeiten asymmetrischer. Während die direkte Abhängigkeit der führenden Industrienationen von Russland hier keine Systemrelevanz aufweist, ist Russland relativ stark auf die globalen Finanzmärkte und reibungslos funktionierende Bank- und Zahlungsverbindungen angewiesen. Die Pläne Chinas und Russlands, ein alternatives Zahlungssystem aufzubauen, sind zwar bereits teilweise umgesetzt, erlauben aber im Fall des russischen Systems (System for Transfer of Financial Messages, SPFS) derzeit nur Transaktionen innerhalb Russlands.

Wie viel kosten Sanktionen? Kaum eine politische Maßnahme ist nicht mit Kosten verbunden. Doch auch die Alternative – geopolitische Spannungen – ist mit Kosten verbunden und eine potenzielle Militärintervention Russlands in die Ukraine würde den Handel der EU mit Russland nahezu zum Erliegen bringen. Wengleich der russische Markt groß ist, gingen 2020 nur rund 1,65 % der EU-Exporte nach Russland. Ebenso stammten auch nur 2,1 % der EU-Importe aus Russland. Gleichzeitig ist die EU für Russland der wichtigste Markt. Infolge der 2014 verhängten Sanktionen sowie des generellen Wirtschaftseinbruchs in Russland, bedingt durch einen massiven Rohölpreisverfall und eine starke Abwertung des Rubels, verzeichneten alle EU-Länder und auch Russland massive Exporteinbußen. Für die EU können rund 40 % des beobachteten Exportrückgangs auf die Sanktionen und Gegensanktionen zurückgeführt werden (Christen et al., 2016). Die volkswirtschaftlichen Kosten betragen in Russland etwa 35 Mrd. Euro (ca. 2 % des BIP) und in der EU knapp 20 Mrd. Euro (ca. 0,2 % des BIP; Fritz et al. 2017), wengleich die regionale Betroffenheit innerhalb der EU-Länder sehr heterogen ist (Chowdhry et al., 2020). Im Gegensatz dazu sind die ökonomischen Folgen für die USA deutlich milder. Diese ungleiche Betroffenheit ist ein politisches Problem, vor allem in der Frage um breite Koalitionen, gemeinsame Ziele und eine wirksame Drohung.

Zusammenfassend haben Sanktionsdrohungen gegenüber Russland wohl nur eine Chance auf Erfolg, wenn die EU glaubwürdig signalisiert, dass sie im Ernstfall bereit wäre, mit hohen wirtschaftlichen Kosten die Gaslieferungen zu unterbrechen. Dazu ist die EU, die in Fragen der Außenpolitik Einstimmigkeit erfordert, vermutlich nicht in der Lage.

Literatur

- Christen, E., O. Fritz, G., Streicher und J. Hinz (2016), *Auswirkungen der Wirtschaftssanktionen der EU und Russlands auf Wertschöpfung und Beschäftigung in Österreich und der EU*, WIFO.
- Chowdhry, S., G. Felbermayr, J. Hinz, K. Kamin, A.-K. Jacobs und H. Mahlkow (2020), *The Economic Costs of War by Other Means*, *Kiel Policy Brief*, 147.
- Felbermayr, G., A. Kirilakha, C. Syropoulos, E. Yalcin und Y. Yotov (2020), *The Global Sanctions Data Base*, *European Economic Review*, 129(C).
- Felbermayr, G., C. Morgan, C. Syropoulos und Y. Yotov (2021), *Understanding Economic Sanctions: Interdisciplinary Perspectives on Theory and Evidence*, *European Economic Review*, 135(C).
- Fritz, O., E. Christen, J. Hinz und F. Sinabell (2017), *Russia's and the EU's Sanctions Economic and Trade Effects, Compliance and the Way Forward*, *Research Report for the European Parliament*.
- Morgan, T., N. Bapat und V. Krustev (2009), *The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1971-2000*, *Conflict Management and Peace Science*, 26(1), 92-110.

Elisabeth Christen,

Gabriel Felbermayr

Österreichisches Institut für

Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien

Nachhofaktor

Irrungen und Verwirrungen

In seinem Kommentar „Nachhofaktor ist zurück – gut so?“ befürwortet Martin Werding (2022) die Wiedereinsetzung des Nachhofaktors – eigentlich Ausgleichsfaktor. Ohne diesen, so seine Begründung, würden die Renten schneller steigen als die Löhne. Mit der Losung, „die Rente folgt den Löhnen“, wird die Reaktivierung des Ausgleichsfaktors gefordert. Diese Argumentation tragen einige Ökonomen seit rund anderthalb Jahren wiederholt vor, ohne dass diese richtiger wird. Viel mehr führt sie – bewusst oder nicht – in die Irre. Letztlich sollen die Rentenerhöhungen wieder dem Beitragssatzdogma untergeordnet werden. Reaktiviert würde in Wahrheit also die Politik des sinkenden Rentenniveaus.

Die Materie ist komplex und begünstigt die Irrungen und Verwirrungen. Die Fakten sprechen jedenfalls eine klare Sprache: von 2018 bis 2025 steigen die Renten um 19,3% und die Löhne um 19,6% laut Rentenversicherungsbericht 2021. Wird beachtet, dass die Renten mit zwei Jahren Verzögerung der Lohnentwicklung folgen, dann steigen die Löhne von 2018 bis 2023 um 12,8%, die Renten von 2020 bis 2025 aber nur um 11,8%. Denn bis 2035 steigen die Löhne um rund 60,8%, die Renten aber nur um 46,7%. Die Renten steigen also schon im geltenden Recht langsamer als die Löhne. Den Ausgleichsfaktor zu reaktivieren vergrößert diese Lücke.

Werdning behauptet, dass aufgrund des Rückgangs der maßgeblichen Versichertenlöhne 2020 und der Wirkung der Schutzklausel ohne Ausgleichsfaktor das Rentenniveau dauerhaft deutlich höher liegen würde. Hier lässt er wesentliche Fakten unerwähnt: *Erstens*: Die für die Rentenanpassung letztlich maßgeblichen Versichertenlöhne – die beitragspflichtigen Entgelte – sind 2020 um rund 1,7% gestiegen. Gesunken sind 2020 die Entgelte nach VGR-Statistik und auch diese nur um 0,28% – im Wesentlichen durch die Kurzarbeit. *Zweitens*: In der Anpassungsformel wies der Lohnfaktor ein Minus von 2,34% auf. Dies besteht aber zu rund 2,1 Prozentpunkten aus einem statistischen Sondereffekt, da ab 2019 in die Berechnung des Lohns rund 900.000 Minijobber zusätzlich einbezogen würden – ohne diesen verzerrenden Effekt würde der Lohnfaktor ein Minus von 0,26% ausweisen. Die Schutzklausel hat verhindert, dass die Renten um diesen Statistikeffekt gekürzt würden – ihn nun nachzuholen würde die Renten dauerhaft um über 2% unter die Lohnentwicklung drücken. *Drittens*: Der statistische Sondereffekt geht auch

in das Rentenniveau ein. Dieses fällt allein dadurch rechnerisch rund einen Prozentpunkt höher aus, ohne dass sich die Löhne oder Renten verändert hätten – weder absolut noch relativ zueinander. *Viertens*: Bei der Rentenanpassung 2021 ergab der Nachhaltigkeitsfaktor eine weitere Minderung von 0,9%. Ohne Schutzklausel wären die Renten um diese 0,9% zusätzlich gekürzt worden. Genau diese Rentenkürzung soll nach Werdning auch nachgeholt werden, wenn er ausführt, dass mit dem Ausgleichsfaktor wieder der in den „einschlägigen Standardregeln verankerte Status quo wiederhergestellt“ würde.

Vordergründig argumentiert Werdning mit der Lohnentwicklung. Der Vorschlag zielt aber darauf, die Niveausicherungsklausel von 48% (Haltelinie) zu unterlaufen, in dem die „eigentlich“ erwünschten Rentenkürzungen spätestens nach 2025 nachgeholt werden. Aber auch, da er sich auf das durch den Sondereffekt überhöhte Niveau bezieht und die Haltelinie damit faktisch auf 46,9% absenkt.

Die Debatte um den Ausgleichsfaktor entbehrt aber nicht einem Kern an Wahrheit, über den zu streiten sich lohnen dürfte: Aus technischen Gründen der Datenverfügbarkeit wird bei der Rentenanpassung sowohl auf die Entwicklung der Löhne nach VGR im Vorjahr (t-1) als auch für das vergangene Jahr (t-2) auf die Differenz der Löhne nach VGR zu den beitragspflichtigen Löhnen rekurriert. Die Löhne nach VGR sanken 2020 um 0,28%. Daher betrug der Lohnfaktor bei der Rentenanpassung 2021 ohne Sondereffekt minus 0,26%. Dies kürzte die Renten wegen der Schutzklausel nicht. 2022 wird das Minus der VGR-Löhne über die Differenzbildung die Renten stärker erhöhen als die Löhne stiegen. Diese 0,26% nachzuholen wäre somit tatsächlich begründbar. Angesichts unzureichender Renten und hoher Inflation könnte man es aber auch sein lassen.

In jedem Fall sollte die Debatte zum Anlass genommen werden, endlich die bestehenden Anpassungsmechanismen von Grund auf neu festzulegen. Als wenig zielführend haben sich Konzepte eines quasi überhistorischen, kybernetischen Anpassungsmechanismus bewiesen. Politische Wertvorstellungen in komplexe mathematische Formeln und Regeln zu gießen, löst die Verteilungskonflikte nicht. Im Speziellen aber müssen der Lohn- und Nachhaltigkeitsfaktor auf den Prüfstand. Sie tragen ganz wesentlich zu den inkohärenten Schwankungen bei der Rentenanpassung bei.

Ingo Schäfer
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Literatur

Werdning, M. (2022), Rente: Nachhofaktor ist zurück – gut so?, *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 5.

Nachhofaktor

In verschiedenen Welten

Ein Kommentar, der eher ein Erklärstück war – zur Funktion des Ausgleichs- oder Nachhofaktors in der Rentenanpassungsformel, der laut Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung wieder eingesetzt werden soll (Werding, 2022) – hat den für Rentenpolitik zuständigen Referatsleiter beim DGB-Bundesvorstand zu einer Replik herausgefordert (Schäfer, 2022). Wird dieser Schritt umgesetzt, verringert sich die im Juli 2022 fällige Rentenerhöhung in Westdeutschland von 5,2 % auf 4,4 %, wie Bundesarbeitsminister Heil im Januar verlauten ließ. Für Ostdeutschland ergeben sich jeweils um 0,7 Prozentpunkte höhere Werte. Muss man über diese Korrektur wirklich streiten? Ingo Schäfer geht es um Grundsätzlicheres. Er unterstellt, dass die von mir als „kleine, im Rahmen des geltenden Rechts bestens vertretbare Korrektur“ eingestufte Änderung eigentlich darauf zielt, die bis 2025 gültige Haltelinie für das Sicherungsniveau der Renten bei 48 % zu unterlaufen. Er weist auf Feinheiten der Berechnungen zu den Rentenanpassungen hin und kommt am Ende zu dem Schluss, dass die geltenden Rentenanpassungsregeln überdacht werden sollten. In diesem letzten Punkt stimme ich ihm zu, auch und gerade weil diese Diskussion schwierig wird. Aber der Reihe nach: In meinem Kommentar habe ich ausgeführt, dass eine Anwendung des Nachhofaktors die Haltelinie voraussichtlich nicht verletzt. Falls es damit doch eng wird, hätte letztere nach geltendem Recht Vorfahrt. Komplikationen bei den Rentenanpassungen habe ich in der Tat lediglich mit dem Stichwort „statistische Korrekturen“ angesprochen. Damit mein Text lesbar auf eine Seite passt, hatte ich daraus in letzter Minute den Hinweis gestrichen, dass sich bei der Bestimmung einzelner, in der Anpassungsformel enthaltener Größen „Abgründe auftun können“, weil sich einige Entwicklungen dort zeitnah nur auf Basis von Ersatzgrößen und vorläufigen Werten für das Vorjahr und das Vorvorjahr berücksichtigen lassen. Das ist nicht völlig vermeidbar.

Seltsam wird es aber, wenn solche vorläufigen Berechnungen dauerhaft als Kennziffern für die Entwicklung der Renten stehen bleiben, weil fällige Korrekturen nur für die Folgejahre vorgenommen werden. Dies ist etwa seit 2018 beim durchschnittlichen Nettoentgelt der aktiv Versicherten und den darauf basierenden Angaben zum Sicherungsniveau der Fall. Für 2020 wird dieses mit 48,2 % ausgewiesen, wie im April 2020 auf Basis unterstellter Lohnsteigerungen um 3,3 % qua Rechtsverordnung fest-

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

gelegt. Tatsächlich sind 2020 die Renten um 3,3 % gestiegen, die Löhne jedoch – je nach Datenbasis – um 0,3 % gesunken oder um 1,7 % gestiegen. Zeitreihen für das Sicherungsniveau geraten so in eine Parallelwelt, in der sich Entwicklungen, die Grundlage rentenpolitischer Entscheidungen sein sollten, nicht mehr zutreffend nachvollziehen lassen. Debatten über die Rente werden auch erschwert, wenn alle Teilnehmer:innen in ihren eigenen Welten leben. Ich habe zwar eine Vorstellung, was Schäfer meint, wenn er sich gegen ein „Beitragsatzdogma“ oder einen „quasi überhistorischen, kybernetischen Anpassungsmechanismus“ wendet, verstehe seine Motive aber höchstens halb. Sind steigende Beitragssätze für jüngere Versicherte und mögliche Rückwirkungen auf deren Beschäftigungschancen aus Sicht der Gewerkschaften gar kein Thema? Sorgen Rentenanpassungen auf Basis längerfristig gültiger Regeln, die in Deutschland eine lange Tradition haben, nicht auch für Schutz? Abgewichen wurde von solchen Formeln in der Vergangenheit jedenfalls auch oft zum Nachteil der Rentner:innen. In der geltenden Anpassungsformel gehören für Ingo Schäfer speziell der Lohn- und der Nachhaltigkeitsfaktor auf den Prüfstand. Plädiert er wirklich für eine endgültige Abkehr von der 1957 geschaffenen „dynamischen Rente“? Oder stören ihn am Lohnfaktor nur die praktischen Probleme bei seiner zeitnahen Bestimmung?

Vermisst habe ich in Schäfers Beitrag das Stichwort „Demografie“. Zwischen 2000 und 2035 verdoppelt sich in Deutschland der Altenquotient, mit sehr geringer Unsicherheit über das volle Ausmaß dieser Entwicklung (Statistisches Bundesamt 2019). Anschließend bleibt er günstigenfalls konstant hoch. Ein Drittel des Anstiegs ist bis 2020 bereits geschehen, zwei Drittel stehen noch aus. Von 2005 bis 2019 wurde dies durch eine unerwartet lange, günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt aufgefangen, mit einem Rückgang der Arbeitslosenquote von 11,7 % auf 5 %, der sich so nicht fortsetzen kann. Wir stehen vor der Frage, wie die gesetzliche Rente und das gesamte System der Altersvorsorge auf den bevorstehenden Alterungsschub eingestellt werden können. Diese Frage ist dringlich und wichtiger als gewisse Schwankungen bei den nächsten Rentenanpassungen.

Martin Werding
Ruhr-Universität Bochum

Literatur

- Schäfer, I. (2022), Nachhofaktor: Irrungen und Verwirrungen, *Wirtschaftsdienst*, 102(2), 72.
 Statistisches Bundesamt (2019), *Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*.
 Werding, M. (2022), Rente: Nachhofaktor ist zurück – gut so?, *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 5, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/1/beitrag/rente-nachhofaktor-ist-zurueck-gut-so.html> (7. Februar 2022)

Arbeitslosenversicherung

Zugang für alle Selbstständigen

Die Coronakrise führt den Wert sozialer Sicherung dramatisch vor Augen. Während sozialversicherungspflichtig Beschäftigte durch den Anspruch auf Kurzarbeitergeld und Arbeitslosengeld abgesichert sind, ist das bei Selbstständigen in aller Regel nicht der Fall. Daher sind viele Selbstständige in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Aus dem Stegreif mussten Unterstützungspakete geschnürt werden, die aber oft als zu eingeschränkt wahrgenommen werden. Gerade Lebenshaltungskosten – also die Unternehmerlöhne – waren nicht abgesichert, sieht man von der Grundsicherung ab, die jedoch trotz der in der Coronakrise vereinfachten Bezugsbedingungen für viele Selbstständige nicht infrage kommt. Notwendig ist also eine planbare Absicherung von Selbstständigen gegen gravierende Einkommensrisiken.

Derzeit können sich Selbstständige in den ersten drei Monaten ihrer selbstständigen Tätigkeit für die freiwillige Arbeitslosenversicherung entscheiden. Diese Möglichkeit wird auch aufgrund der restriktiven Bedingungen allerdings kaum in Anspruch genommen (Jahn und Oberfichtner, 2020). Auf dem Weg zu einer umfassenderen und effektiveren Absicherung gibt es ein großes Potenzial an Reformen (Schoukens und Weber, 2020). Im Koalitionsvertrag der Ampel wird die Absicht erklärt, den Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung zu erleichtern und zu prüfen, „ob und wie ein Zugang ohne Vorversicherungszeit möglich ist“. In der Tat: Für den Eintritt in die freiwillige Arbeitslosenversicherung sind Vorversicherungszeiten erforderlich. Faktisch handelt es sich also nicht um eine Arbeitslosenversicherung für Selbstständige, sondern um eine für ehemalige sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Im Sinne eines besseren Zugangs wäre es wünschenswert, wenn sich einfach alle Selbstständigen zu einem beliebigen Zeitpunkt versichern könnten. Was könnte problematisch sein? Es bestünde wohl die Gefahr, dass diese Möglichkeit dann gerade diejenigen anzieht, für die eine Geschäftsaufgabe schon absehbar ist. Dem könnte man mit einer grundsätzlichen Prüfung beim Eintritt entgegenwirken. Natürlich verfügt der Selbstständige gegenüber der Arbeitslosenversicherung über asymmetrische Information. Aber eine grobe Verschlechterung der Geschäftslage bzw. -aussicht dürfte dennoch oft mit

vertretbarem Aufwand erkennbar sein. Auch wäre zu versichern, dass eine solche aktuell nicht vorliegt, sodass eklatanten Fällen auch im Nachhinein bei Leistungsbeantragung noch nachgegangen werden könnte. Weiterhin könnte man bei nachträglichem Eintritt in die Arbeitslosenversicherung eine relativ lange Anwartschaftszeit vorsehen. Diese würde es unwahrscheinlich machen, dass eine Geschäftsverschlechterung schon absehbar ist. Die Beiträge könnten währenddessen entsprechend niedriger liegen. Eine zweite Gefahr bestünde darin, dass die Arbeitslosenversicherung abgeschlossen wird, um einen baldigen Vorruhestand finanziell abzusichern. Dem könnte aber mit Altersgrenzen begegnet werden. Schließlich ist davon auszugehen, dass etwa jenseits der 60 kaum ein Selbstständiger ohnehin noch ernsthaft in die Arbeitslosenversicherung eintreten wollte.

In einer eingeschränkteren Variante wäre es auch denkbar, die Möglichkeit des jederzeitigen Eintritts nur in einer z. B. zweijährigen Anfangsphase nach Gesetzesänderung zu gewähren. Damit hätten alle jetzigen Selbstständigen die Chance, sich zu versichern, und alle zukünftigen Selbstständigen könnten dies innerhalb einer deutlich erweiterten Frist zu Beginn ihrer Selbstständigkeit tun.

Die Leistungshöhe der freiwilligen Arbeitslosenversicherung ist am früheren Gehalt in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung orientiert, bzw. wenn diese schon länger zurückliegt, steigt sie mit der formalen Qualifikation. Letzteres würde auf alle nachträglichen Einsteiger:innen zutreffen. Ein Grund mehr, Leistungen und Beiträge entsprechend dem Äquivalenzprinzip am laufenden Einkommen zu orientieren (Schoukens und Weber, 2020). Denn momentan sind die Beiträge für alle gleich hoch – Solidarität einmal andersherum. Zudem würden aussichtslose Gründungen mit dem Ziel, Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu beziehen, so unattraktiv.

Die hier vorgestellten Vorschläge wären geeignet, im Rahmen des Koalitionsvertrags möglichst große Effekte zu erzielen. Für eine wirklich breite Beteiligung dürften darüber hinaus weitere Schritte notwendig sein, wie zahlreiche internationale Beispiele zeigen.

Enzo Weber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Literatur

- Jahn, E. und M. Oberfichtner (2020), Freiwillige Arbeitslosenversicherung: Nur wenige Selbstständige versichern sich gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit, *IAB-Kurzbericht*, 11.
- Schoukens, P. und E. Weber (2020), Unemployment insurance for the self-employed: a way forward post-corona, *IAB-Discussion Paper*, 32.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Ampelvertrag

Neue Gaskraftwerke!?

Das Stromsystem in Deutschland ist im Prozess der Wende und deshalb eine Dauerbaustelle. Der zuständige Minister der Großen Koalition hatte versucht, möglichst viele Kleinbaustellen einzurichten, um die fällige Grundsanierung hinauszuschieben. Die EEG-Reform Ende 2020 atmete noch diesen Geist der „Aufschieberitis“. Nun endlich kann es losgehen. Der Vertrag der Ampelkoalition besagt: „Das verschärfte 2030-Klimaziel (...) verlangt (...) (auch) die Errichtung moderner Gaskraftwerke (...). Die bis zur Versorgungssicherheit durch Erneuerbare Energien notwendigen Gaskraftwerke sollen (...) auch an bisherigen Kraftwerksstandorten gebaut werden.“ Fragt sich, wie viele Gaskraftwerke neu zugebaut werden müssen und was das regulatorisch erfordert. Sie sind ja – zumindest zunehmend – nur für den (Spitzen-)Ausgleich bei Kälte bzw. der berüchtigten „Dunkelflaute“ gedacht und das auch nur für eine begrenzte Übergangszeit. Somit sind sie aus dem primären Strommarkt allein nicht refinanzierbar. Auch Leistungen auf dem sekundären Strommarkt, dem für Reserveleistungen, werden sie kaum über die Profitabilitätsschwelle heben. Zudem darf nicht länger unterstellt werden, dass ihr Brennstoff, das Erdgas, in Krisen und Spitzenzeiten einfach so „da“ ist – das Texas-Strom/Gas-Desaster vom Februar 2021 steht als Zeichen an der Wand. Erdgas ist, anders als Kohle, kein auf dem Hof gelagerter Vorrat – er ist ein leitungsgebundener Energieträger, der dafür prädestiniert ist, in Zeiten der wetterbedingten Knappheit im Stromsystem ebenfalls knapp zu werden. Kovarianz ist das Stichwort.

Schritte zur Reform des Stromsystems in Deutschland sind wir gewohnt. Bislang waren die simpel: Thermische Kraftwerke wurden durch Erneuerbaren-Kraftwerke substituiert. Der üppige Bestand von steuerbaren Kraftwerken, der aus der Vergangenheit überkommen war, neutralisierte deren volatile Einspeisecharakteristik. In gerundeten Zahlen: Der Bestand an „gesicherter Leistung“ lag 2019 bei etwa 110 GW. Davon rund 85 GW an thermischen Großkraftwerken (55 GW Atom und Kohle; 30 GW Gas). Der Bedarf an steuerbarer, d. h. willkürlich einsetzbarer Kraftwerksleistung liegt derzeit bei knapp 80 GW – so eine Schätzung der „maximalen inflexiblen Nachfrage“ des Energiewirtschaftlichen Instituts (EWI) an der Universität Köln.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Die Differenz zwischen Bestand und Bedarf (rund 30 GW) ist hoch, das Sicherheitspolster war bislang komfortabel. Die Leistung sämtlicher thermischer Großkraftwerke alleine übertraf bereits den Bedarf an steuerbarer „Kraftwerks“-Leistung um 5 GW. Das wird nun anders. Der Abgang von Atom- und Kohlekraftwerken um 55 GW alleine reißt, bei einem Sicherheitspolster von 30 GW, eine Lücke von rund 25 GW. Hinzu kommt der zu erwartende Bedarfszuwachs aus der Umsetzung des klimapolitisch Erforderlichen in anderen Verbrauchssektoren, vor allem Gebäuden und Verkehr. Zwangsläufig wächst damit die Nachfrage nach Elektrizität. Elektrizität ist schließlich die Primärenergie des kommenden Zeitalters. Der Strombedarf wächst qua Substitution – und zwar in dem Ausmaß, das ist zu ergänzen, wie die bisherige fast hundertprozentige Importquote für die Endenergieträger Ölprodukte und Erdgas (für Heizung und Transport) gemindert wird.

Für beide Elemente ist die Quantität, um die es geht, vom EWI geklärt worden: *Erstens* erwächst aus dem Wendevorgang in den Sektoren Gebäude und Verkehr bis 2030 ein Zusatzbedarf an ausgleichsfähiger Leistung in der Größenordnung von 15 GW – das resultiert weitgehend aus dem Aufwuchs des Bestands vollelektrischer PKW um 15 Mio. Dieser Bedarf von 15 GW wird durch anderweitige Quellen als Großkraftwerke gedeckt werden. *Zweitens* bleibt die Lücke von rund 25 GW im Kraftwerksbereich. Die ist – so das EWI-Ergebnis – bis 2030 durch den Neubau von nun präzise 23 GW an Leistung von Gaskraftwerken zu schließen. Für die reine Reservefunktion sind neue Gaskraftwerke etwas übers Ziel geschossen. Diese Funktion können auch Steinkohlekraftwerke auf Anweisung der BNetzA gegen Kostenerstattung übernehmen. Für die im Koalitionsvertrag geforderte zuzubauende Kapazität von Gaskraftwerken hat das EWI die durchschnittliche Nutzungszeit quantifiziert. Einem Kapazitätsanstieg um 80 % korrespondiert ein Produktionsanstieg um lediglich 47 %. Für neue Gaskraftwerke, die am Strommarkt mitbieten dürfen, existiert kein Business Case, sie sind absehbar Stranded Assets. Ihre Errichtung ist realistisch nur mit einem Kapazitätsmarktdesign zu erwarten. Die Regulierung der systemischen Risikovorsorge ist bislang nach Elektrizität und Gas getrennt. Die Verantwortlichen, ÜNB und BNetzA, können allein die Kraftwerksbetreiber auf Regeln der Vorsorge verpflichten. Mit dem Übergang auf Gas liegt die Gewährleistung der Speicherverfügbarkeit in einer Extremsituation nicht mehr beim Regulierer des Stromsystems. Das kann nicht gut gehen. Schließlich gab es bereits einmal einen Warnschuss in Deutschland, einen Beinahe-Blackout. Das Regulierungsmodell der Zukunft wird die Versäulung nach Strom und Gas auflösen.

Hans-Jochen Luhmann
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

Verkehrspolitik

Deutsche Lkw-Maut und die EU

David gegen Goliath – könnte man sagen: Ein kleine polnische Speditionsfirma klagt gegen die Bundesrepublik Deutschland auf Rückerstattung von Lkw-Maut aus den Jahren 2010 und 2011(!). Eine Ein-Mann-Kanzlei aus Görlitz kreuzt vor dem Oberverwaltungsgericht in Münster mit den Staranwälten von Freshfields Bruckhaus Deringer die Klinge. Und zur großen Überraschung vieler Prozessbeobachter erringt die Klägerin dann auch noch einen (weiteren) Erfolg, nachdem bereits im Oktober 2021 der EuGH auf eine entsprechende Vorabentscheidungsvorlage des OVG Münster hin die in der Maut enthaltenen Kosten der Verkehrspolizei als nicht EU-rechtskonform angesehen hatte. Unter dem Aktenzeichen 9 A 118/16 kam der 9. Senat des OVG am 30.11.2021 zu dem Urteil, dass die seinerzeit erhobenen Mautsätze auch in anderer Beziehung auf fehlerhaften Kalkulationen beruhen. Die Mautgebühren dürften nach den Vorgaben der EU-Wegekostenrichtlinie nicht die Infrastrukturkosten überschreiten. Deshalb sei es nicht zulässig, dass eine Bewertung der Autobahngrundstücke auf der Basis von Tagesneuwerten bzw. Wiederbeschaffungswerten und nicht von historischen Anschaffungswerten erfolge. Das kann man nur als erneute Klatsche für die Mautpolitik des Bundesverkehrsministeriums bezeichnen.

Auch wenn das Urteil Deutschland im vorliegenden Fall konkret nur verpflichtet, weitere 565 Euro an Mautgebühren zu erstatten, ergeben sich weitreichende Folgen. So werden aus diesem Musterprozess in zahlreichen weiteren anhängigen Verfahren hohe Erstattungsansprüche geltend gemacht werden. Hinzu kommt der vom Gericht bejahte EU-rechtliche Zinsanspruch von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz. Wahrscheinlich hat insbesondere dieser Zinsanspruch die Prozessvertreter Deutschlands dazu motiviert, keine Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einzulegen, nachdem das OVG bereits eine Revision ausgeschlossen hatte. Somit ist das Urteil mittlerweile rechtskräftig. Die Freude, dass den Güterkraftverkehrsunternehmen rechtswidrig erhobene Maut nunmehr zurückerstattet wird, wird allerdings dadurch getrübt, dass das Gericht weitere grundsätzliche Fragen der Mautberechnung nicht angefasst hat. Diese hängen mit den methodischen Ansätzen der Wegekostenstudien aus den Jahren 2002 und 2007 zusammen, die von Prognos bzw. dem Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung an der Universität Karlsruhe

durchgeführt wurden. In diesen der Lkw-Maut zugrunde gelegten Gutachten wurde erstmals die Methode der direkten Bestandsbewertung (synthetische Methode) für die Bestimmung des Bruttoanlagevermögens des Bundesfernstraßennetzes verwendet. Dahinter stand damals die Annahme, dass „ein öffentliches oder teilprivatisiertes Unternehmen die Bewirtschaftung der Bundesautobahnen durchführt“. Die Betriebsführung durch ein öffentliches oder öffentlich kontrolliertes privates Unternehmen war zwar seinerzeit nicht gegeben, hatte aber weitreichende Folgen für die Rechnung, denn unter einer solchen „Betriebsfiktion“ wären im Sinne der Substanzerhaltung Abschreibungen nach Wiederbeschaffungswerten vorzunehmen und kalkulatorische Zinsen zu verrechnen.

Insbesondere der Ansatz kalkulatorischer Zinsen ist aber durchaus infrage zu stellen. Der Staat als Bereitsteller der Infrastruktur handelt nicht unternehmerisch und nicht gewinnmaximierend; er stellt insbesondere hinsichtlich alternativer Verwendungen seines Steueraufkommens keine Renditeüberlegungen an. Dem Bund als Eigentümer der Bundesautobahnen und Bundesstraßen fehlen auch prinzipiell alternative Verwendungsmöglichkeiten für das im Fernstraßennetz bereits gebundene Kapital. Zinsen spielen nur eine Rolle bei den Planungs- und Bewertungskalkülen. Daher steht den ermittelten kalkulatorischen Zinsen ökonomisch keine reale Ressourcenbeanspruchung gegenüber.

Faktisch führen die Vorgehensweise der Gutachter und deren Annahmen zum Zinssatz dazu, dass rund die Hälfte der verrechneten Wegekosten auf dem Ansatz kalkulatorischer Zinsen beruhen. Diese Problematik wird in den neueren Wegekostenrechnungen nicht entschärft, sondern angesichts des über Jahre anhaltenden Nullzinsumfelds sogar noch zugespitzt. So nimmt das der aktuellen Mauterhebung zugrundeliegende Wegekostengutachten von 2018 einen Zinssatz von 3,3 % für den gesamten Berechnungszeitraum an. Der Anteil der kalkulatorischen Zinsen liegt dann mit mehr als 8 Mrd. Euro durchgehend über 50 % der gesamten Wegekosten des Bundesfernstraßennetzes.

Während der Schienengüterverkehr, der bereits 2007 (letzte verfügbare Daten) nur einen volkswirtschaftlichen Wegekostendeckungsgrad von 11 % realisieren konnte, von erheblichen Trassenpreisabsenkungen profitiert, bleibt der Lkw also eine Cash Cow der Verkehrspolitik. In der aufgeheizten Diskussion um externe Kosten und Klimawirkungen des Schwerlastverkehrs ist das auch ein Teil der Kostenwahrheit – auch wenn das OVG dieses Thema nicht grundsätzlich hinterfragt hat.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Von Hartz IV zum Bürgergeld – mehr als ein neuer Name?

Die Ampelkoalition plant eine Reform von Hartz IV hin zu einem Bürgergeld. Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass es ein Sanktionsmoratorium geben wird, die Regelsätze nicht gesondert erhöht werden, die Anrechnung des Zuverdienstes reduziert wird und der Vermittlungsvorrang abgeschafft wird. Damit würden sich die Bedingungen der Grundsicherung an mehreren Stellen ändern. Die Autor:innen fragen, wie sich diese Veränderungen auf die Arbeitssuche und den Arbeitsmarkt auswirken. Bestehen für Arbeitssuchende noch genug Anreize, eine Arbeit anzunehmen? Welche weiteren Anpassungen sollte es im Zuge der Reform geben?

Aus Hartz IV wird Bürgergeld – nur alter Wein in neuen Schläuchen?

Maximilian Blömer, Humboldt-Universität zu Berlin; ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

Clemens Fuest, ifo Institut; Ludwig-Maximilians-Universität München.

Andreas Peichl, ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen; Ludwig-Maximilians-Universität München.

Bürgergeld statt Hartz IV

Holger Schäfer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V., Berlin.

Perspektiven zum Bürgergeld

Christian Merkl, Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferbeziehende: keine leichte Aufgabe

Kerstin Bruckmeier, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Jürgen Wiemers, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats

Michael Opielka, ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH, Siegburg; Ernst-Abbe-Hochschule Jena.

Wolfgang Strengmann-Kuhn, ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH, Siegburg, und Obmann der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Ausschuss für Arbeit und Soziales.

Beim Übergang zum Bürgergeld mutig große Veränderungen wagen

Alexander Herzog-Stein, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf; Universität Koblenz-Landau.

Title: *From Hartz IV to Citizen's Income ("Bürgergeld") – more than a new name?*

Abstract: *The new German government coalition is planning a reform of the social welfare programme Hartz IV towards a Citizen's Income. The coalition agreement provides that there will be a moratorium on sanctions on job seekers, that the regular rates of welfare will not be increased separately, that the crediting of additional earnings will be reduced and that the priority for placement in a job will be abolished. This would change the conditions of basic income in several places. The authors ask how these changes will affect job searches and the labour market. Are there still enough incentives for jobseekers to take a job? What other adjustments should there be in the course of the reform?*

Maximilian Blömer, Clemens Fuest, Andreas Peichl

Aus Hartz IV wird Bürgergeld – nur alter Wein in neuen Schläuchen?

Zu Hartz IV wurde in den vergangenen Jahren schon viel gesagt: sowohl seitens der Wissenschaft (siehe z. B. Walwei et al., 2019 oder Blömer, Fuest und Peichl, 2019c) als auch seitens der Politik, zuletzt im Koalitionsvertrag (SPD et al., 2021). Wie soll es mit Hartz IV, also dem Arbeitslosengeld II und letztlich dem gesamten Transfersystem in Deutschland weitergehen? Laut Koalitionsvertrag steht zumindest fest, dass es einen neuen Namen geben soll – aus Hartz IV wird jetzt das Bürgergeld. Darüber hinaus sollen, weniger konkret festgelegt, die Hinzuverdienstregeln verbessert werden und ein Sanktionsmoratorium eingeführt werden. Die Regelsätze sollen aber nicht gesondert erhöht werden.

Die Bedingungen der Grundsicherung sollen sich also an mehreren Stellen ändern. Doch rechtfertigt dies auch einen neuen Namen? Oder ist es alles nur Marketing? Einerseits sollte der Name eines Sozialtransfers eigentlich unwichtig sein. Wichtig ist, was bei den betroffenen Menschen ankommt, wie ein Transfer ausgestaltet ist und wie er mit Wegfall der Bedürftigkeit entzogen wird. Dies gilt auch für bereits bestehende, mit dem Arbeitslosengeld II

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Maximilian Blömer ist Doktorand an der Humboldt-Universität zu Berlin und Mitarbeiter am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

konkurrierende Transfers wie Wohngeld oder Kinderzuschlag, die Teil des Transfersystems und dieser Diskussion sind. Für betroffene Haushalte ist es rein ökonomisch betrachtet letztlich unerheblich, ob Sie einen Transfer mit einem neuen, wohlklingenden Namen beziehen können, wenn es nur wenige Euro mehr sind und der bürokratische Aufwand der gleiche ist oder er sogar größer ausfällt. Andererseits kann ein Name doch eine gewisse Rolle spielen, denn die Bezeichnung „Hartz IV“ ist mit einem Stigma belastet. Dieses Stigma lässt sich jedoch nicht allein dadurch beseitigen, dass die Sozialleistung umbenannt (und gegebenenfalls nur leicht geändert) wird.

Notwendige Reformelemente

Welche Reformelemente sind zwingend notwendig und wann ist ein neuer Name für einen Sozialtransfer gerechtfertigt? Unserer Auffassung nach dann, wenn bei einer Reform des gegenwärtigen Systems mindestens folgende Elemente umgesetzt werden:

1. Das Zusammenlegen der Leistungen Arbeitslosengeld II mit dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag.
2. Die Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten, indem die effektive Grenzbelastung beim Transferentzug verringert wird sowie gleichzeitig ein Abbau der Bevorzugung von Kleinstjobs für Personen, die uneingeschränkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.
3. Die Vereinfachung der Anspruchsprüfung und der Voraussetzungen.

Unsere Forderungen setzen an der Hartz-IV-Reformdebatte der letzten Jahre an, die wir in Blömer, Fuest und Peichl (2019a, 2019c) schon ausführlich diskutiert haben.¹ In Blömer, Litsche, und Peichl (2019) haben wir darüber hinaus unterschiedliche Parameterkonstellationen ver-

¹ In dieser Debatte werden verschiedene Aspekte des bestehenden Systems kontrovers diskutiert. Dazu zählen: die Leistungshöhe, die Unabhängigkeit der gewährten Leistungen von der bisherigen Erwerbsbiografie der Empfangenden, mangelnde Erwerbsanreize wegen hoher Transferentzugsraten, geringes „Schonvermögen“, die Angemessenheit von Sanktionen bzw. Leistungskürzungen in bestimmten Fällen, Stigmatisierung durch Gang zum Amt (mit der Folge der Nichtinanspruchnahme durch anspruchsberechtigte Bedürftige) sowie die Komplexität des Sozialsystems insgesamt. Über jeden dieser Punkte kann man unterschiedlicher Auffassung sein. In Blömer, Fuest und Peichl (2019a, 2019c) geben wir einen Überblick über diese Reformdiskussion.

schiedener möglicher Reformelemente systematisch analysiert und in Blömer et al. (2021) einen systematischen Überblick über die Literatur und die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte gegeben. Aufgrund dieser Ergebnisse sind wir der Auffassung, dass eine Reform von Hartz IV und weiteren Elementen des deutschen Sozialsystems dringend erforderlich ist.

Bereits im Februar 2019 haben wir daher einen eigenen Reformvorschlag für das deutsche Sozialsystem unterbreitet, der sich darauf konzentriert, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern (Blömer, Fuest und Peichl, 2019b, 2019a). Ziel des Vorschlags ist es, Fehlanreize abzubauen, die Empfänger:innen von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren.² Eine solche Reduktion der Transferentzugsraten und damit eine Erhöhung der Beschäftigungsanreize für Transferempfänger:innen ist auch aus wohlfahrtsökonomischer und politökonomischer Sicht erstrebenswert (siehe hierzu Bierbrauer et al., 2021).

Als ein Kritikpunkt an einer solchen Reform von Hartz IV und insbesondere der von uns vorgeschlagenen Senkung der Transferentzugsraten wird immer wieder die Ausweitung der Zahl der Transferempfangenden angeführt. Es ist richtig, dass im bestehenden System ein Anstieg der Transferempfangenden ein Problem steigender Armut bedeuten kann, wenn mehr Personen in die Bedürftigkeit „abrutschen“. Gleichzeitig könnte es aber auch einen Erfolg des Sozialstaats signalisieren, wenn der Anstieg der Transferempfänger:innen durch eine Reduktion der Nichtinanspruchnahmequote erfolgt und dadurch „verdeckte Armut“ zurückgeht. Bei einer Reform des Systems kann ebenfalls der Empfängerkreis steigen (oder sinken). So führen beispielsweise sowohl eine Erhöhung der Transferleistung als auch eine Reduktion der Transferentzugsraten zu einer Ausweitung des Einkommensbereichs, in dem man Hartz IV erhalten kann. Dies wäre ein gewünschter Effekt einer solchen Reform und für sich genommen nicht problematisch. Die Zahl der Transfer-

² Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss sich Arbeit lohnen. Aus unserer Sicht liegt genau hier das Hauptproblem: Die bestehenden Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen bevorzugen Kleinstjobs bis 100 Euro, während es darüber hinaus selten lohnenswert ist, die Arbeitszeit auszuweiten (Peichl, Buhlmann und Löffler, 2017; Bruckmeier, Mühlhan und Wiemers, 2018). Ein solches System ist schädlich, denn es bestraft Leistung dort, wo sie sich besonders lohnt: Wenn man durch eigene Anstrengung der Abhängigkeit von Transfers entkommen will. Obwohl gerade die Hartz-Reformen das Ziel hatten, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu verbessern, ist das Problem hoher impliziter Grenzsteuerbelastung von niedrigen Einkommen nach wie vor nicht befriedigend gelöst.

empfangenden ist deshalb bei einer Reform des Systems keine ökonomisch sinnvolle Zielgröße. Dies sieht man an folgendem (nicht ernst gemeinten) Extrembeispiel: Wenn man die Zahl der Transferempfänger:innen minimieren wollte, müsste man nur die Regelsätze auf Null setzen – niemand hat Anspruch und damit haben wir keine Transferempfänger:innen mehr, aber das kann offensichtlich nicht beabsichtigt sein.

Auch wenn dieses Beispiel überspitzt ist, so ist es doch Realität, dass im deutschen Sozialsystem verschiedene Transferleistungen (wie z. B. Kinderzuschlag und Wohngeld) auch die Wirkung haben, die Zahl an Hartz-IV-Empfangenden in den Statistiken zu reduzieren, während sich die tatsächliche Einkommenssituation der betroffenen Haushalte kaum verbessert und die empfangsberechtigten Personen weiterhin zu einem (anderen) Amt gehen müssen. Der einzige einleuchtende Grund hierfür ist das Stigma von Hartz IV und der daraus resultierende politische Wunsch, die Zahl der Arbeitslosengeld-II-Beziehenden zu minimieren. Wenn dies jedoch nur dadurch geschieht, dass die betroffenen Haushalte statt Hartz IV eine andere Transferleistung wie Wohngeld und den Kinderzuschlag beziehen, dann lässt das die Statistik freundlicher aussehen, aber den betroffenen Haushalten ist nicht geholfen. Denn diese vorgelagerten Leistungen sind geradezu redundant (und nicht wirklich besser) im Vergleich zum Arbeitslosengeld II und der Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU). Dennoch wird häufig als Argument für den Beibehalt der teilweise sehr komplexen Leistungen Kinderzuschlag und Wohngeld angebracht, dass sie gerade Familien „aus dem Arbeitslosengeld II herausholen“ würden.

Einen überzeugenden Grund, den Kinderzuschlag und das Wohngeld als separate Leistung beizubehalten gibt es jedoch nicht. Ein Bürgergeld könnte so ausgestaltet werden, dass die Haushalte, die derzeit Kinderzuschlag und Wohngeld statt ALG II und KdU beziehen, zudem nicht schlechter, sondern bessergestellt werden. Im geltenden System stützen Kinderzuschlag und Wohngeld einen Einkommensbereich, in dem Arbeitslosengeld II durch die hundertprozentige Anrechnung von Einkommen besonders unattraktiv ist. Wird die Anrechnung von Einkommen milder ausgestaltet, relativiert sich diese Eigenschaft, und in vielen Fällen wären diese Leistungen gar nicht mehr vorrangig, selbst wenn Sie beibehalten blieben. Dann kann man diese auch gleich abschaffen bzw. in das Bürgergeld integrieren.

Ein Zusammenlegen von Leistungen wäre auch deshalb sinnvoll, weil das aktuelle System insgesamt unnötig kompliziert und teilweise inkonsistent ist. Derzeit gibt es in Deutschland eine Vielzahl von Behörden, die mehr

als 150 steuer- und beitragsfinanzierte Sozialleistungen verwalten. Grundsätzlich sollten die Leistungen administrativ so gestaltet werden, dass eine Stigmatisierung möglichst vermieden wird. Wünschenswert in diesem Zusammenhang ist auch eine weitere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Verknüpfung der Daten aus unterschiedlichen Ämtern und Registern (Nationaler Normenkontrollrat, 2017). Dies würde eine automatische Auszahlung der Ansprüche an alle Berechtigten und eine erhebliche Vereinfachung des gesamten bürokratischen Prozesses ermöglichen (siehe z. B. Blömer und Peichl, 2018) mit der Folge einer Reduktion der unvollständigen Inanspruchnahme von Leistungen durch berechnete Haushalte.

Alle Transferzahlungen und insbesondere Arbeitslosengeld II sowie auch Kinderzuschlag und Wohngeld haben eine unvollständige Inanspruchnahme.³ Insbesondere bei Aufstockenden ist die Inanspruchnahme gering, wenn eine Leistung nur wenig monetären Mehrwert bietet und etwa ein Stigma oder bürokratischer Aufwand die Leistung unattraktiv machen. Dies mindert erheblich die Kosten der Transferzahlung im Status quo und bei unverändertem Verhalten auch die Kosten einer Ausweitung des Kreises der Empfangsberechtigten. Wenn jedoch eine Erhöhung der Inanspruchnahme eines berechtigten Transfers angestrebt wird bzw. wenn man eine höhere Inanspruchnahme eines attraktiveren Bürgergelds unterstellt oder gar durch automatische Auszahlung garantiert – empirische Befunde oder Erfahrungswerte liegen nicht vor –, fallen die Kosten für die Transferleistung entsprechend höher aus (Blömer und Peichl, 2018; Bruckmeier, Mühlhan und Wiemers, 2021). Dies wäre zwar sozialpolitisch und mit dem Ziel der Bekämpfung verdeckter Armut erstrebenswert, muss allerdings bei der Finanzierung der Reform berücksichtigt werden.

Hinzu kommt, dass viele der neu entstehenden Ansprüche, die grundsätzlich im mittleren Bruttoeinkommensbereich sowie im mittleren Vermögensbereich zu finden sind, nach den Regeln der bestehenden Vermögens- und Bedürftigkeitsprüfung gar keinen Anspruch hätten. Reformiert man im Rahmen eines Bürgergelds auch diese Anspruchsvoraussetzungen, dürften der Kreis der empfangsberechtigten Personen und damit die Kosten entsprechend weiter steigen.

3 Zahlreiche Studien weisen teilweise eine recht hohe Quote der Nicht-Inanspruchnahme (QNI) bei ALG II aus. So simulieren Bruckmeier et al. (2013) eine QNI der Haushalte von 33,8 % (das entspricht 1,75 Mio. Haushalten) und Bruckmeier and Wiemers (2012) für die Jahre 2005 bis 2007 eine QNI von 41 % bis 49 %.

Ausblick auf die kommende Reformdiskussion

Bei der Reform in Richtung eines Bürgergelds mit den hier skizzierten Elementen wird die Zahl an transferempfangenden Haushalten deutlich höher ausfallen als gegenwärtig beim Arbeitslosengeld II. Dies ist zum einen auf den Wegfall der vorrangigen Leistungen zurückzuführen und zum anderen durch einen milderen Transferentzug bedingt. Diese Ausweitung der Zahl der Transferempfänger:innen ist kein Hinderungsgrund, sondern im Gegenteil ein gewünschtes Element dieser Reform.

Wie teuer eine hier skizzierte neu gestaltete Transferleistung namens Bürgergeld wird, hängt stark von verschiedenen Faktoren ab: von der Zahl und Höhe der zusätzlichen Ansprüche, von der Quote der Inanspruchnahme der Leistung und von den Arbeitsmarktreaktionen. Laut Simulationsrechnungen liegen positive Arbeitsangebotseffekte insbesondere dann vor, wenn Kleinstjobs weniger bevorzugt werden und eine geringere Anrechnung von eigenem Arbeitseinkommen als bisher im niedrig-mittleren Bruttoeinkommensbereich geschieht, das heißt die Arbeitsausweitung jenseits der Kleinstjobs dadurch gefördert wird. Hierbei muss jedoch darauf geachtet werden, dass keine Anreize entstehen, von noch höheren Bruttoeinkommensregionen ausgehend die Arbeitszeit wiederum zu reduzieren. Wie stark diese Effekte bei einem Bürgergeld ausfallen können, hängt vom Gesamtpaket der Reform und insbesondere den gewählten Parameterkonstellationen ab – siehe dazu auch Blömer, Litsche und Peichl (2019).

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass Simulationsrechnungen häufig genutzt werden, um Reformvarianten zu vergleichen. Besonders gut geeignet sind solche Methoden, um verschiedene Reformvarianten mit dem gleichen Status quo innerhalb des gleichen Modells zu vergleichen. Hierbei ist zu beachten, dass der Vergleich von Simulationsergebnissen über verschiedene Modelle, sowie Daten- und Rechtsstände hinweg nicht trivial ist. Es kann im direkten Vergleich einzelner Varianten mit unterschiedlichen Modellen durchaus zu unterschiedlichen Aussagen bezüglich der Ergebnisse und der Beurteilung kommen. Ein systematischer Vergleich möglicher Unterschiede über Modelle hinweg unterbleibt jedoch in der Regel. Aus diesem Grund ist es sehr zu begrüßen, dass laut Koalitionsvertrag eine Kommission aus mehreren Instituten mit der Entwicklung eines Reformkonzepts beauftragt werden soll. Wir begrüßen den Ansatz der evidenzbasierten Entwicklung einer Reform sehr. Die Idee einer Konsenslösung ähnlich dem Vorbild der Gemeinschaftsdiagnose halten wir für sehr vielversprechend, um die dringend notwendige Reform des deutschen Sozialsystems vorzubereiten.

Literatur

- Bierbrauer, F., A. Peichl, D. Sachs und D. Weishaar (2021), Mehrheitsfähige und wohlfahrtssteigernde Reformen des deutschen Steuer- und Transfersystems: Von Entzugsraten, Mittelstands- und Wohlstandsbäuchen, *Perspektiven Der Wirtschaftspolitik*, 22(3), 191-202.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019a), Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV?, *Wirtschaftsdienst*, 99(4), 243-247, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/hartz-iv-reform-einer-umstrittenen-politischen-massnahme.html> (2. Februar 2022).
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019b), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der Ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, *Ifo Schnelldienst*, 72(4), 34-43, <https://www.ifo.de/publikationen/2019/aufsatz-zeitschrift/raus-aus-der-niedrigeinkommensfalle-der-ifo-vorschlag-zur> (2. Februar 2022).
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019c), Die Hartz-IV-Reformdebatte, *Ifo Schnelldienst*, 72(6), 21-25.
- Blömer, M., S. Link, A. Peichl und M. Stöckli (2021), Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick, *Ifo Forschungsberichte*, 120, Ifo Institut, <https://www.ifo.de/publikationen/2021/monographie-autorenschaft/die-auswirkungen-der-bedarfsorientierten> (2. Februar 2022).
- Blömer, M., S. Litsche und A. Peichl (2019), Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen, *Arbeitspapier*, 09/2019, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_09_2019.pdf (2. Februar 2022).
- Blömer, M. und A. Peichl (2018), Ein „Garantieeinkommen Für Alle“, *Ifo Forschungsberichte*, 97, Ifo Institut, <https://www.ifo.de/en/publikationen/2019/monograph-authorship/ein-garantieeinkommen-fur-alle> (2. Februar 2022).
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2018), Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, *Forschungsbericht*, 9/2018, IAB.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2021), Reform der Hinzuerdienstmöglichkeiten für Grundsicherungsbeziehende und Wechselwirkungen mit vorrangigen Leistungen: Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Empfängerzahlen, *Zeitschrift Für Sozialreform*, 67(1), 29-58.
- Bruckmeier, K., J. Pauser, U. Walwei und J. Wiemers (2013), Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung: Studie Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, *Forschungsbericht*, 5/2013, IAB.
- Bruckmeier, K. und J. Wiemers (2012), A new Targeting: A new Take-up?, *Empirical Economics*, 43(2), 565-580, <https://EconPapers.repec.org/RPEc:spr:empeco:v:43:y:2012:i:2:p:565-580> (2. Februar 2022).
- Nationaler Normenkontrollrat (2017), Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren, Gutachten, Nationaler Normenkontrollrat.
- Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler (2017), Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem: Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, Gutachten, Bertelsmann Stiftung.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit Und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschland (SPD), Bündnis 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (2. Februar 2022).
- Walwei, U., W. Eichhorst, U. Rinne, M. Blömer, C. Fuest, A. Peichl, J. Schupp und G. Bäcker (2019), Hartz IV – Reform Einer Umstrittenen Politischen Maßnahme?, *Wirtschaftsdienst*, 99(4), 235-255, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/hartz-iv-reform-einer-umstrittenen-politischen-massnahme.html> (2. Februar 2022).

Title: From “Hartz IV” to “Bürgergeld” – Merely Old Wine in New Bottles?

Abstract: In this article, we discuss reform elements of “Hartz IV”. This includes, on the one hand, merging unemployment benefits with housing benefits and the additional child benefits (Kinderzuschlag) and, on the other hand, reducing disincentives which prevent the recipients from earning higher incomes. Employment incentives can be improved if the effective marginal transfer withdrawal rate is reduced and, at the same time, the preferential treatment of “mini jobs” is reduced. In addition, the eligibility criteria should be simplified. This could reduce the rate of non-takeup and thus hidden poverty. One criticism of such a reform of Hartz IV is that it would increase the number of transfer recipients. However, this is not an economically sensible outcome in a reform effort. What is important is the disposable income of transfer recipients affected and that the design of the transfer withdrawal does not create lock-in effects.

Holger Schäfer

Bürgergeld statt Hartz IV

Mit dem „Bürgergeld“ unternimmt die Ampelkoalition einen erneuten Versuch, die Grundsicherung für Arbeitsuchende vom ungeliebten inoffiziellen Namen „Hartz IV“ zu lösen. Angesichts des negativen Images erscheint dies nachvollziehbar. Aber die Grundsicherung soll nicht nur einen neuen Namen bekommen. Im Koalitionsvertrag werden auch inhaltliche Änderungen in Aussicht gestellt – wenngleich vieles noch im Ungefähren bleibt.

Schonvermögen

Eine dieser Änderungen betrifft die Anrechnung vorhandenen Vermögens und die Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft. Grundsätzlich ist im SGB II vorhandenes Vermögen für die Bemessung der Bedürftigkeit zu berücksichtigen. Dies soll verhindern, dass gegebenenfalls Menschen ohne laufendes Einkommen, aber mit großem Vermögen einen Anspruch auf Fürsorgeleistungen erhalten und reflektiert somit das Subsidiaritätsprinzip (Blömer et al., 2019a, 22): Hilfe sollen nur diejenigen erhalten, die sich nicht selbst helfen können.

Im Koalitionsvertrag wird in Aussicht gestellt, *erstens* in den ersten beiden Jahren des Bezugs von Bürgergeld keine Anrechnung des Vermögens und der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft vorzunehmen und *zweitens* das Schonvermögen dauerhaft zu erhöhen. Die erste Maßnahme knüpft an eine Regelung an, die zu Beginn der Coronapandemie eingeführt wurde und die nachzeitigem Stand noch bis zum 31. März 2022 gilt. Demnach wird für die Bewilligung der Grundsicherung Vermögen nicht berücksichtigt, sofern es nicht „erheblich“ ist, d. h. über einer Grenze von 60.000 Euro für das erste Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft zuzüglich weiterer 30.000 Euro je zusätzlichem Mitglied liegt. Dabei erfolgt keine Prü-

fung, sondern es wird vermutet, dass kein erhebliches Vermögen vorliegt, wenn es Antragstellende so erklären (§ 67 SGB II). Diesem erleichterten Zugang zu Grundsicherungsleistungen lag die Idee zugrunde, dass im Zuge der Pandemie viele Menschen – insbesondere Kleinunternehmen und Soloselbstständige – erstmals und ausschließlich pandemiebedingt auf die Grundsicherung zurückgreifen müssen. Diesen wollte man „schnell und unbürokratisch“ helfen. Eine wesentliche Rolle spielte zudem der Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Job-Center, da man mit einer erheblichen Steigerung der Zahl der Neuanträge rechnete (Deutscher Bundestag, 2020). Der gleiche Hintergrund besteht für die derzeit ebenfalls bis 31. März 2022 begrenzte Aussetzung der Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft.

Schon für die mehrfache Verlängerung der ursprünglich nur auf drei Monate begrenzten Erleichterungen erwies sich die Begründung nach kurzer Zeit als nicht mehr tragfähig. So stieg zwar im April 2020 die Zahl der Zugänge von erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden in den Regelleistungsbezug sprunghaft von 105.000 auf 230.000. Doch war bereits im Juli 2020 wieder das Vorkrisenniveau erreicht. Im Winter 2020/2021 stiegen im Zuge der zweiten und dritten Pandemiewelle die Zugangszahlen zwar erneut stark an, verebten aber ebenso schnell wieder und unterschritten im Mai 2021 das Niveau vom Mai 2019. Die Zahl der Neuanträge war mithin nur für einen sehr begrenzten Zeitraum erhöht. In den Bestandszahlen schlug sich die Pandemie kaum nieder. Im Dezember 2021 lag die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden auf einem historischen Tiefstand (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2022a).

Somit kann die Entlastung der Job-Center allenfalls in struktureller Hinsicht als Begründung für die avisierte zweijährige Aussetzung der Vermögensprüfung bzw. Prüfung der Kosten der Unterkunft herangezogen werden. Eine grundsätzliche Entlastung von derart aufwendigen und konfliktträchtigen Prüfungen kann vertretbar erscheinen, wenn die freiwerdenden Ressourcen für die individuelle Betreuung der Hilfebedürftigen eingesetzt werden. Es muss allerdings gegen die Frage abgewogen werden, ob die Grundsicherung ihren Charakter als nachrangige Leistung behält. Der Akzeptanz des Bürgergeldes würde es wenig helfen, wenn die Begünstigten im Zweifel über ein höheres Vermögen verfügen als diejenigen, die diese Leistung mit ihren Steuern finanzieren. Gleichsam wäre es der Akzeptanz abträglich, wenn Transferempfangenden Kos-

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Holger Schäfer ist Senior Economist am Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. in Berlin.

ten der Unterkunft erstattet werden, die sich die Steuerzahlenden nicht leisten könnten. Im Falle der Unterkunftskosten erscheint – wenn es um eine Entlastung der Job-Center geht – die Pauschalierung von Leistungen als eine bessere Lösung gegenüber der temporären Abschaffung jeglicher Zugangsvoraussetzungen.

Die temporäre Aussetzung der Vermögensprüfung könnte für 9 % der Neuanträge eine andernfalls versagte Bewilligung eines Antrags auf Grundsicherung bedeuten. Hinzu kämen gegebenenfalls Personen, die wegen vorhandenen Vermögens erst gar keinen Antrag stellen. Profitieren würden vorrangig ältere Menschen mit beruflicher Qualifikation und langer Erwerbserfahrung (Beste et al., 2021). Somit könnte die Aussetzung der Vermögensanrechnung in Kombination mit der verlängerten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf der einen Seite einen neuen Pfad zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben eröffnen. Andererseits könnte durch die Maßnahme der Anreiz gestärkt werden, privat Vermögen zur Altersvorsorge zu bilden.

Die im Koalitionsvertrag darüber hinaus vorgesehene dauerhafte Erhöhung des Schonvermögens wird nicht dezidiert begründet. Offenbar liegt dem Vorschlag die Vorstellung zugrunde, es sei derzeit zu niedrig. Das nicht anzurechnende Vermögen setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen: Grundfreibeträge und Freibeträge zur Altersvorsorge sind nach Geburtsjahr gestaffelt und sehen Mindest- und Höchstwerte vor. Hinzu kommt ein Freibetrag für Anschaffungen. Geförderte Altersvorsorge wie eine Riester-Rente bleibt komplett anrechnungsfrei. Ebenso werden eine selbst genutzte Immobilie und ein Kraftfahrzeug nicht angerechnet, wobei beide „angemessen“ sein müssen. Die Rechtsprechung veranschlagt im Regelfall dafür beim Kfz einen Verkehrswert von 7.500 Euro und bei der Immobilie eine Wohnfläche, die von der Haushaltsgröße abhängt und z.B. 80 qm für einen Einpersonenhaushalt oder 130 qm für einen Vierpersonenhaushalt beträgt. Daraus ergeben sich für verschiedene exemplarische Haushaltstypen die in Tabelle 1 dargestellten Schonvermögen. Inwieweit diese als „zu niedrig“ erscheinen, ist eine normative Frage. Das mittlere Nettovermögen einschließlich Immobilien beträgt für Haushalte, in denen der oder die Haupteinkommensbeziehende 50 bis 54 Jahre alt ist, 115.000 Euro (Niehues und Stockhausen, 2020). Mithin liegt das Schonvermögen zumindest für Mehrpersonenhaushalte in höherem Alter durchaus im Bereich mittlerer Vermögen.

Sanktionen

Eine weitere Änderung betrifft die Sanktionen. Der Koalitionsvertrag betont, dass an Mitwirkungspflichten von Hilfebedürftigen festgehalten werden solle. Eine gesetzli-

Tabelle 1
Nicht anzurechnendes Vermögen für verschiedene Haushaltstypen im SGB II

in Euro

	Alleinstehend, 40 Jahre	Paar ohne Kinder, jeweils 50 Jahre	Paar mit 2 Kindern, jeweils 35 Jahre
Grundfreibetrag	6.000	15.000	16.700
Altersvorsorgevermögen	30.000	75.000	52.500
Freibetrag für Anschaffungen	750	1.500	1.500
Summe	36.750	91.500	70.700
Zuzüglich geförderte Altersvorsorge in unbegrenzter Höhe			
Zuzüglich angemessenes Kfz und selbstgenutzte angemessene Immobilie			

Quelle: eigene Darstellung.

che Neuregelung der Sanktionen, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2019 erforderlich wurde, wird für dieses Jahr in Aussicht gestellt. Bis dahin solle ein einjähriges „Moratorium“ für Sanktionen gelten, wobei die genauen Umstände unklar bleiben. Derzeit werden Sanktionen im Vergleich zu den gesetzlichen Formulierungen in einer abgeschwächten Form verhängt. Im Hinblick auf das Urteil werden Meldeversäumnisse mit einer Kürzung des Regelsatzes um 10 % und darüber hinaus gehende Pflichtverletzungen mit einer Kürzung von 30 % des Regelsatzes sanktioniert. Selbst Fälle, in denen eine Mitwirkung vom Hilfebedürftigen in jeglicher Hinsicht verweigert wird, können somit derzeit mit einer Kürzung in Höhe von maximal 135 Euro sanktioniert werden – das entspricht einem Anteil von rund 15 % an der gesamten Transferleistung inklusive Kosten der Unterkunft eines Alleinstehenden.

Verschiedene Evaluationsstudien konnten Indizien für die Wirksamkeit von Sanktionen hinsichtlich des Übergangs in Beschäftigung finden. Bernhard et al. (2021, 11) fassen den Forschungsstand folgendermaßen zusammen: „Sanktionen entfalten bei den Betroffenen durch eine im Schnitt beschleunigte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit intendierte Wirkungen.“ Allerdings ergeben sich auch Nebenwirkungen. So finden van den Berg et al. (2022) für junge Männer neben einer erhöhten Übergangswahrscheinlichkeit in Arbeit auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt sowie einen Lohnabschlag. Wolf (2021) kann zudem zeigen, dass Sanktionen in der kurzen und mittleren Frist zwar einen positiven Effekt auf die Eingliederung in Beschäftigung haben, dieser sich aber in der längeren Frist ab etwa 30 Monaten umkehrt. Insofern ergebe sich ein Ziel-

konflikt zwischen schneller und nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt.

Aus den Befunden der Wirkungsforschung kann eine Forderung nach Abschaffung der Sanktionen nicht abgeleitet werden. Sie sind ein Instrument, mit dem die unmittelbare Integration in Beschäftigung erleichtert wird. Darüber hinaus sind sie ein wichtiger Ausdruck des Prinzips der Reziprozität in der Grundsicherung: Die Gesellschaft hilft denen, die sich nicht selbst helfen können. Im Gegenzug schulden Hilfeempfangende im Rahmen ihrer Möglichkeiten das Bemühen, künftig ohne diese Hilfe auszukommen. Sollte das im Koalitionsvertrag avisierte Moratorium also eine vollständige vorübergehende Aussetzung der Sanktionen bedeuten, müsste mit einer Verringerung der Übergänge aus dem Transferbezug in Arbeit gerechnet werden. Gegebenenfalls leidet auch die gesellschaftliche Akzeptanz. Es spricht wenig dagegen, die gegenwärtige, ohnehin sehr begrenzte Sanktionspraxis mindestens beizubehalten. Überlegenswert wäre, den Spielraum des Verfassungsgerichtsurteils in der Hinsicht zu nutzen, als dass es eine Totalsanktion für die Verweigerung einer Erwerbstätigkeit ohne wichtigen Grund durchaus ermöglichen würde, da es in diesem Fall an den Voraussetzungen für Hilfebedürftigkeit fehle (Bundesverfassungsgericht, 2019, Rz 209). Für die gesetzliche Neuregelung der Sanktionen wäre zu berücksichtigen, dass die integrationsfördernde Wirkung der Sanktionen erhalten bleibt. Der negativen Nebenwirkung einer geringeren Beschäftigungsstabilität könnte mit einem erweiterten Coaching entgegengewirkt werden.

Erwerbsfreibetrag

Eine dritte Änderung betrifft den Erwerbsfreibetrag, der bestimmt, inwieweit Erwerbseinkommen auf Transferleistungen angerechnet werden. Die Ampelkoalition beabsichtigt, die Zuverdienstmöglichkeiten zu „verbessern“ und dabei Anreize für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu steigern, indem Grenzbelastungen von 100 % ausgeschlossen werden. Die genauen Parameter einer neuen Regelung bleiben vorerst offen.

Die geltende Regelung sieht einen Grundfreibetrag von 100 Euro vor. Für Bruttoeinkommen über 100 bis 1.000 Euro werden 20 % nicht angerechnet, für darüber hinausgehende Einkommen gilt ein Freibetrag von 10 %. Der Freibetrag wird bei 1.200 Euro bei Hilfebedürftigen ohne Kinder bzw. 1.500 Euro bei solchen mit Kindern gedeckelt. Die Regelung begünstigt in starkem Maße die Kombination von Transferbezug und einer Beschäftigung mit geringer Stundenzahl und entsprechend geringem Erwerbseinkommen auf Kosten von Beschäftigungsverhältnissen mit höherer Stundenzahl. In der Folge liegt das

zusätzliche verfügbare Einkommen je zusätzlicher Stunde Arbeit bei einer Ausweitung der Arbeitszeit von Teilzeit zu Vollzeit bei rund einem Euro, teilweise noch darunter (Schäfer, 2019). Dies ist von erheblicher Bedeutung, da für das verfügbare Einkommen der Aufstockenden nicht erheblich ist, wie viel Nettoeinkommen aus einem gegebenen Bruttoeinkommen resultiert. Ausschlaggebend ist allein der Erwerbsfreibetrag.

Es bestehen mithin nur schwache finanzielle Anreize für Hilfebedürftige, mehr als eine Teilzeitbeschäftigung auszuüben, obgleich das Ziel der Sozialpolitik darin bestehen sollte, dass der eigene Bedarf zu einem möglichst großen Teil aus eigener Kraft erwirtschaftet wird. Die Anreizstruktur bleibt nicht ohne Wirkung. Im Juni 2021 waren nur 12 % der Aufstockenden sozialversicherungspflichtig vollzeitbeschäftigt, dagegen übten 30 % lediglich eine geringfügige Beschäftigung aus (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2022b). Der Reformbedarf ist vor diesem Hintergrund offenkundig.

Eine simple Erhöhung der Freibeträge löst zwar das Problem der geringen Anreize, ruft dafür aber neue Probleme hervor. *Erstens* gehen höhere Freibeträge mit fiskalischen Kosten einher. *Zweitens* vergrößert sich der Kreis der Anspruchsberechtigten, weil sich die Einkommensgrenze, bis zu der ein Anspruch auf ergänzende Leistungen besteht, nach oben verschiebt. Im Ergebnis könnte eine solche Reform zu mehr Leistungsempfängenden führen. *Drittens* erhalten Erwerbstätige mit einem Einkommen knapp oberhalb der zur Aufstockung berechtigenden Grenze einen Anreiz zur Reduzierung ihres Arbeitsangebots. Denn ein Teil des mit der Arbeitszeitreduzierung einhergehenden Einkommensverlustes wird durch die Aufstockung kompensiert. Je mehr die Grenze an mittlere Einkommen heranreicht, desto größer ist die Zahl der betroffenen Beschäftigten. Statt einer Erhöhung erscheint daher eine Umgestaltung des Freibetrags sinnvoller.

Die Problematik ist keineswegs neu. Bereits 2010 untersuchte der Sachverständigenrat die fiskalischen und die Beschäftigungswirkungen von insgesamt 972 Reformszenarien mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells. Dabei können die Modelle kaum alle drei Zielvariablen Partizipation, Arbeitsvolumen und fiskalische Belastung gleichzeitig optimieren. Es zeigte sich indes, dass eine Beschneidung des Freibetrags für geringe Einkommen unter Ausweitung des Freibetrags für höhere Einkommen die Ziele am besten miteinander vereinbaren kann (SVR 2010, 306 ff.). Operationalisiert ist diese Erkenntnis unter anderem in mehreren aktuellen Reformvorschlägen (Bruckmeier et al., 2018; Blömer et al., 2019b; Schäfer, 2019). Ihnen gemeinsam ist, dass der Grundfreibetrag stark vermindert wird oder ganz wegfällt, sich danach ein Einkommensbereich

mit einer Vollarbeitung anschließt, um schließlich für höhere Einkommen den Freibetrag ausweiten zu können. Im Ergebnis wird der bisher konkave Einkommensverlauf zu einem konvexen. Kleine Einkommen, wie sie aus Minijobs resultieren, werden stärker angerechnet. Höhere Einkommen, wie sie aus Vollzeitstätigkeiten resultieren, werden weniger stark angerechnet als im Status quo.

Angesichts der offenkundigen Fehlanreize des bestehenden Erwerbsfreibetrages könnte eine solche Reform das Volumen des Arbeitskräfteangebots stärken. Die Befunde diverser Mikrosimulationen legen allerdings nahe, dass der Effekt eher überschaubar bleibt. Daher wird eine Verbesserung der Anreizstruktur das Problem allein nicht lösen können. Erforderlich bleiben auch weiterhin aktivierende Ansätze der Arbeitsmarktpolitik durch die Job-Center.

Literatur

- Bernhard, S., M. Bossler, T. Kruppe, T. Lietzmann, M. Senghaas, G. Stephan, S. Trenkle, J. Wiemers und J. Wolff (2021), Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung, *IAB-Stellungnahme*, 5/2021.
- Beste, J., M. Trappmann und J. Wiederspohn (2021), Vereinfachter Zugang zur Grundsicherung: Wer von einer Schonfrist bei Vermögensanrechnung und Aufwendungen für die Unterkunft profitieren würde, *IAB-Forum*, 13. Dezember, <https://www.iab-forum.de/vereinfachter-zugang-zur-grundsicherung-wer-von-einer-schonfrist-bei-vermoegensanrechnung-und-aufwendungen-fuer-die-unterkunft-profitieren-wuerde/> (18. Januar 2022).
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019a), Die Hartz 4-Reformdebatte, *ifo-Schnelldienst*, 72(6), 21-25.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019b), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, *ifo-Schnelldienst*, 72(4), 34-43.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2018), Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, *IAB-Forschungsbericht*, 9/2018.
- Bundesverfassungsgericht (2019), Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – (Sanktionen im Sozialrecht), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/11/1s20191105_1bvl000716.html (20. Januar 2022).
- Deutscher Bundestag (2020), Entwurf eines Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket), Drucksache 19/18107.
- Niehues, J. und M. Stockhausen (2020), Vermögensgrenzen: große gruppenspezifische Unterschiede, *IW-Kurzbericht*, 105/2020.
- Schäfer, H. (2019), Einkommen aus Erwerbstätigkeit und SGB II-Leistungen, Kurzgutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022a), Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Dezember.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022b), Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte, Januar.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (2010), Chancen für einen stabilen Aufschwung, *Jahresgutachten 2010/11*.
- Van den Berg, G. J., A. Uhlendorff und J. Wolff (2022), The Impact of Sanctions for Young Welfare Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out, *Economica*, 89, Januar, 1-28.
- Wolf, M. (2021), Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken, *IAB-Forum*, 24. Juni, <https://www.iab-forum.de/schneller-ist-nicht-immer-besser-sanktionen-koennen-sich-laengerfristig-auf-die-beschaefigungsqualitaet-auswirken/> (20. Januar 2022).

Title: *Citizen's Income ("Bürgergeld") or Social Welfare ("Hartz IV")?*

Abstract: *Germany's new government attempts once again to get rid of the infamous "Hartz IV" name for the country's basic income support. The new "Bürgergeld" not only sports a new name, it also formulates new rules for sanctions and for considering income and property.*

Christian Merkl*

Perspektiven zum Bürgergeld

Die Hartz IV-Arbeitsmarktreform führte aus makroökonomischer Perspektive zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit. Die niedrigere Arbeitslosigkeit wurde allerdings durch eine schlechtere soziale Absicherung für Langzeitarbeitslose und höhere Unsicherheit erkaufte. Die Ampelkoalition will durch das Bürgergeld einerseits Konstruktionsfehler in der Hartz-IV-Architektur beseitigen. Andererseits wird die soziale Absicherung gegenüber dem Prinzip des Forderns wieder etwas stärker gewichtet. Wenn die daraus resultierenden negativen Beschäftigungseffekte klein gehalten werden sollen, ist zu empfehlen, *erstens* Mitwirkungspflichten nicht zu stark aufzuweichen und *zweitens* keine neuen Türen für Frühverrentungen zu öffnen. Der vorliegende Artikel macht Vorschläge, wie hohe Beschäftigung und sozialer Ausgleich noch besser in Einklang gebracht werden können. Arbeitslosenunterstützungssysteme sind mit einem grundsätzlichen Zielkonflikt verbunden. Bei eintretender Arbeitslosigkeit wird der Einkommens- und Konsumverlust durch eine Transferleistung reduziert und somit bessere soziale Absicherung gewährleistet. Allerdings entstehen durch „Moral Hazard“ negative Anreize für das Suchverhalten von Arbeitslosen. Dadurch erhöht sich die Arbeitslosigkeit. Dieser Zielkonflikt ist im Rahmen der Baily-Chetty-Formel zur optimalen Arbeitslosenversicherung dargestellt (Baily, 1978; Chetty, 2006). Empirisch wird durch zahlreiche mikroökonomische Studien dokumentiert, dass längere Bezugsdauern bei der Arbeitslosenunterstützung die Übergangswahrscheinlichkeiten in die Beschäftigung reduzieren (siehe z. B. Schmieder et al., 2012, für Deutschland).

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

* Der Autor bedankt sich bei Hermann Gartner, Brigitte Hochmuth, Britta Kohlbrecher und Jens Südekum für kritische Anmerkungen.

Angesichts hoher Arbeitslosigkeit beschloss die rot-grüne Mehrheit im Bundestag in den Jahren 2002 und 2003 die Einführung der Hartz-Arbeitsmarktreformen. Im Rahmen der Hartz-IV-Reform wurde die soziale Absicherung für Langzeitarbeitslose reduziert, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Im Jahr 2005 wurde die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II verschmolzen. Im Jahr 2006 wurden die Bezugsdauern für das Arbeitslosengeld (ALG) I für ältere Arbeitskräfte verkürzt. Abbildung 1 stellt stilisiert (in Anlehnung an Hochmuth et al., 2021) die institutionellen Veränderungen durch die Hartz-IV-Reform dar. Anders als die Arbeitslosenhilfe unterliegt das Arbeitslosengeld II einer strikten Bedarfsprüfung (Auszahlung nur bei Bedürftigkeit). Folglich implizierte die Hartz-IV-Reform eine besonders starke Kürzung der Transferleistungen für Langzeitarbeitslose mit Vermögen (aufgrund der Bedarfsprüfung für das ALG II) oder mit zuvor hohem Arbeitseinkommen (einheitlicher Regelsatz für ALG II anstelle einer am vorherigen Nettoeinkommen orientierten Leistung bei der Arbeitslosenhilfe). Hinzu kamen Mitwirkungspflichten im Rahmen des Prinzips Fordern und Fordern.

Die Arbeitslosenquote in Deutschland sank von 12 % im Jahr 2005 auf 5 % im Jahr 2019, also um rund 7 Prozentpunkte. Welchen Anteil daran hatte die Hartz-IV-Reform? Price (2019) zeigte kürzlich mittels eines innovativen mikroökonomischen Ansatzes, dass die Hartz-IV-Reform bei den betroffenen Arbeitslosen die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung stark erhöhte. Dieser Effekt alleine führte zu einem Rückgang der aggregierten Arbeitslosigkeit von knapp einem Prozentpunkt. Die Studie von Price (2019) kann aber keine Aussagen zu den makroökonomischen Effekten der Hartz-IV-Reform treffen, da nur die Effekte auf die direkt von der Reform betroffenen Arbeitslosen geschätzt werden. Entsprechend der Logik der mit dem Nobelpreis ausgezeichneten Modellklasse von Diamond-Mortensen-Pissarides¹ erhöht eine Absenkung der Lohnersatzleistungen aufgrund niedriger Löhne die Anreize für Arbeitgeber:innen, zusätzliche Stellen zu schaffen. Hochmuth et al. (2021) zeigen durch die Kombination von Daten der IAB-Stellenerhebung mit einer makroökonomischen Modellsimulation, dass der gesamtwirtschaftliche Effekt etwa doppelt so groß ist wie der mikroökonomische Effekt (also insgesamt Rückgang der Arbeitslosigkeit um rund 2

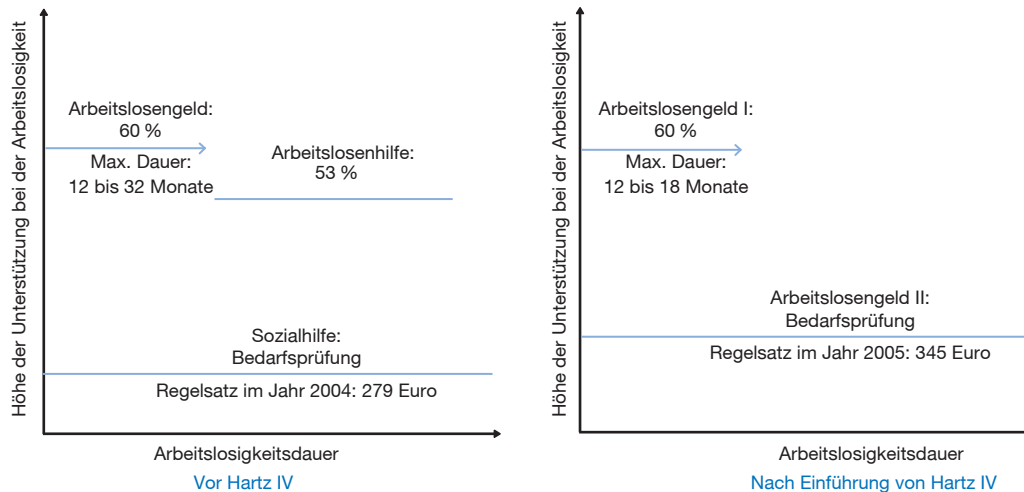
1 Siehe insbesondere Mortensen und Pissarides (1994).

Prof. Dr. Christian Merkl ist Professor für Makroökonomik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Forschungsprofessor am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Abbildung 1

Stilisierte Darstellung des Arbeitslosenunterstützungssystems vor und nach Einführung der Hartz-IV-Reform für eine/n ledige/n Arbeitnehmer:in ohne Kinder

Prozentsätze beziehen sich auf das vorherige Nettoeinkommen



Quelle: Die Abbildung wurde in Anlehnung an Hochmuth et al. (2021) reproduziert.

Prozentpunkte).² Klein und Schiman (2022) quantifizieren mittels zeitreihenökonomischer Schätzungen sogar einen Rückgang der Arbeitslosigkeit in Höhe von 3,5 Prozentpunkten durch strukturelle Lohnschocks im Anschluss an die Hartz-Reformen. Deren geschätzter makroökonomischer Effekt ist auch möglicherweise deswegen größer als bei Hochmuth et al. (2021), da letztere den Effekt von Hartz IV auf die Stabilität existierender Jobs nicht modellieren. Da sich durch die Hartz-IV-Reformen insbesondere für gut verdienende Beschäftigte die Lage im Fall von Arbeitslosigkeit verschlechtert hat, ändert dies auch bei existierenden Jobs die Bereitschaft zu Lohnzugeständnissen. Nach den Hartz-Reformen zeigt sich in den Daten in der Tat eine viel höhere Jobstabilität als vorher. Hartung et al. (2020) führen dies in einem strukturellen makroökonomischen Modell auf die Hartz-IV-Arbeitsmarktreform zurück, insbesondere bei den älteren Arbeitskräften, die besonders negativ von der Reform betroffen waren (vgl. Abbildung 1). Dies vergrößert den gesamtwirtschaftlichen Effekt der Hartz-IV-Reform noch einmal. Wengleich der direkte Effekt von Hartz IV auf die Stabilität existierender Jobs nicht leicht zu messen ist, so ist unbestritten, dass in Deutschland die größ-

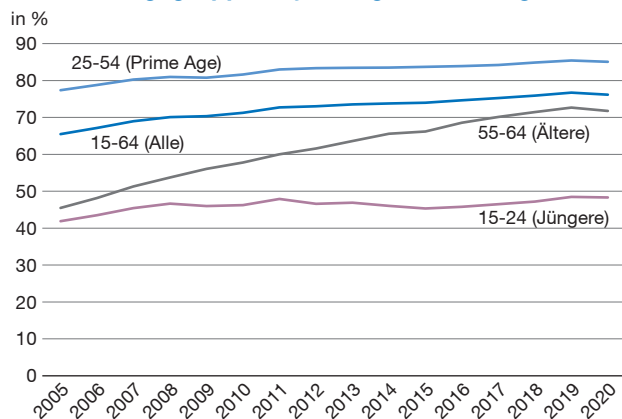
2 Die ursprünglich sehr unterschiedlichen simulierten makroökonomischen Beschäftigungseffekte (Launov und Wälde 2013; Krause und Uhlig, 2012; Krebs und Scheffel 2013) sind im Wesentlichen auf einen unterschiedlichen angenommenen Rückgang der durchschnittlichen Lohnersatzleistungen für Langzeitarbeitslose zurückzuführen. Hochmuth et al. (2021) schlagen eine neue Strategie vor, um diesen Dissens zu lösen. Deren quantitative Ergebnisse sind im Einklang mit Price (2019). Für eine ausführliche allgemeinverständliche Diskussion zu diesen Punkten, siehe Hochmuth et al. (2019).

ten Beschäftigungserfolge bei den älteren Arbeitskräften erzielt wurden. Abbildung 2 zeigt, dass die Erwerbstätigenquote für ältere Personen (55 bis 64 Jahre) stark gestiegen ist. Im „Prime Age“-Segment (25 bis 54 Jahre) ist dagegen ein wesentlich moderaterer Anstieg sichtbar. Beim Anstieg der Erwerbstätigenquoten für Ältere gab es sicherlich eine nennenswerte Interaktion zwischen Hartz IV und der Rentenreform im Jahr 2006 (zu den Wirkungen der Rentenreform siehe Riphahn und Schrader, 2021). Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe sowie die Verkürzung der Bezugsdauern für Ältere in Kombination mit der Erhöhung des Vorruhestandsalters erschwerten den frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben deutlich.

Die makroökonomische Forschung ist sich also weitgehend einig, dass Hartz IV die Arbeitslosigkeit deutlich reduziert hat, auch wenn es bei der genauen Quantifizierung immer Unsicherheiten geben wird. Vor dem Hintergrund der zitierten Studien halte ich es für realistisch, dass etwa ein Drittel bis die Hälfte des Rückgangs der Arbeitslosigkeit auf die Hartz-IV-Reform zurückzuführen ist.³ Die Hartz-IV-Reform hat damit erfolgreich das Ziel erreicht, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Allerdings musste der Preis bezahlt werden, dass die Absicherung für Langzeitarbeitslose verschlechtert und damit die Unsicherheit für alle Beschäftigten erhöht wurde.

3 Hinzu kommen konjunkturelle Effekte und die Effekte der anderen Hartz-Reformpakete. Siehe Klein und Schiman (2022) für eine Dekomposition.

Abbildung 2
**Anteil der Erwerbstätigen im Verhältnis zur
 Bevölkerungsgruppe im jeweiligen Alterssegment**



Quelle: OECD.

Wie sind vor diesem Hintergrund die Bestrebungen der Ampelkoalition zur Transformation von Hartz IV in ein Bürgergeld zu bewerten? Die Reformvorschläge lassen sich in drei Kategorien unterteilen. *Erstens* macht die Ampelkoalition Vorschläge, relativ offensichtliche Konstruktionsfehler von Hartz IV zu beseitigen. Dazu zählt die vorgeschlagene Entbürokratisierung und die damit verbundene Pauschalisierung bestimmter Leistungen. Außerdem wird das Problem hoher Transferentzugsraten erkannt. Eine unabhängige Kommission soll entsprechende Lösungen anbieten. Des Weiteren will die neue Bundesregierung Sonderregelungen bei den Sanktionen für unter 25-Jährige abschaffen. Dies steht im Einklang mit der IAB-Stellungnahme (2015), die darauf verweist, dass mit übermäßigen Sanktionen nachteilige Auswirkungen verbunden sein können, wie z. B. ein Abbruch des Kontaktes zum Jobcenter.

Zweitens sollen die Prioritäten etwas stärker in Richtung sozialversicherungspflichtiger und qualifizierter Arbeit verschoben werden. Durch die Abschaffung des Vermittlungsvorrangs soll die Weiterbildung und Qualifikation gestärkt werden. Ebenso soll durch die bereits erwähnte Reform der Transferentzugsraten sozialversicherungspflichtige Beschäftigung attraktiver werden. Gegeben ein sinkendes Erwerbspersonenpotenzial und niedrige Arbeitslosigkeit macht diese neue Prioritätensetzung bei adäquater Umsetzung durchaus Sinn (siehe dazu auch Empfehlungen in Hochmuth et al., 2019).

Drittens soll vor dem Hintergrund des eingangs besprochenen Zielkonflikts eine Neujustierung im Sinne höherer sozialer Absicherung erfolgen. Meine Lesart des Koalitionsvertrags ist jedoch, dass nicht das Kind mit dem Bade ausgeschüttet werden soll, sondern lediglich die größten

sozialen Härten der Hartz-IV-Reform abgemildert werden sollen. Dazu zählt, dass während der ersten zwei Jahre des Bürgergeldes auf eine Vermögensprüfung verzichtet und das Schonvermögen erhöht werden soll. Im Sinne von Abbildung 1 ist der Übergang in die Langzeitarbeitslosigkeit für Personengruppen mit Vermögen also etwas besser abgesichert. Es ist zu betonen, dass es sich dabei nicht um eine Rückkehr zum System vor Hartz IV handelt (z. B. keine Wiedereinführung der Arbeitslosenhilfe). Im Idealfall bedeutet dies, dass die positiven Beschäftigungseffekte von Hartz IV nur in kleinen Teilen zurückgedreht werden. An dieser Stelle liegt der Teufel allerdings im Detail. Will die Bundesregierung die negativen Beschäftigungseffekte klein halten, so sollten zwei Prinzipien eingehalten werden. *Erstens* dürfen die Türen zur Frühverrentung dann institutionell nicht wieder schleichend geöffnet werden (siehe Beschäftigungserfolge bei älterer Erwerbsbevölkerung in Abbildung 2). Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der Rente mit 63. *Zweitens* haben wohltdosierte Mitwirkungspflichten weiterhin eine wichtige Funktion bei der Aktivierung von Beschäftigten (siehe dazu IAB-Stellungnahme, 2015). Laut Koalitionsvertrag sollen die Mitwirkungspflichten neu geordnet werden. Bei einer zu starken Aufweichung von Sanktionen würde eine Art Grundeinkommen entstehen, mit entsprechend negativen Beschäftigungsanreizen. Merkl und Sauerbier (2022) zeigen z. B. im Rahmen einer makroökonomischen Analyse der Reform der Bundesagentur für Arbeit (Hartz III), dass gerade das Prinzip des Förderns und Forderns nennenswerte positive Beschäftigungseffekte mit sich brachte.

Als Zwischenresultat lässt sich festhalten, dass die Ampelkoalition versucht, die Kinderkrankheiten von Hartz IV abzuschaffen und gleichzeitig das System etwas mehr in Richtung sozialer Absicherung zu justieren. Gegeben die großen Beschäftigungserfolge durch Hartz IV und aufgrund der Ampel-Arithmetik handelt es sich bei letzterem aber meiner Einschätzung nach um eine moderate Neujustierung. Dies gilt zumindest dann, wenn Sanktionen weiterhin dort eingesetzt werden, wo sie sich in entsprechenden Evaluierungen als effektiv und sinnvoll herausgestellt haben.

Könnte die Ampelkoalition den zugrunde liegenden Zielkonflikt zwischen sozialer Absicherung und Anreizen zur Aufnahme von Arbeit noch besser lösen? Wenn eine bessere Absicherung für langjährig Beschäftigte politisch erwünscht ist, könnte der Zielkonflikt über ein System von Beschäftigungskonten reduziert werden. Beschäftigte könnten einen Teil der Beiträge der Arbeitslosenversicherung in ein Beschäftigungskonto einzahlen (für eine Diskussion entsprechender Konten siehe Snower et al., 2009). Langjährig Beschäftigte hätten dann ein volles Konto. Sobald das ALG I ausläuft, könnten diese auf ihr

zweckgebundenes Guthaben zurückgreifen statt sich nur auf das pauschalisierte Bürgergeld verlassen zu müssen. Im Unterschied zu einem großzügigeren ALG bekämen Beschäftigte ihr verbleibendes Guthaben bei Renteneintritt erstattet. Da bei Arbeitslosigkeit das Guthaben aufgebraucht wird, bliebe der Anreiz, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen, weitestgehend erhalten. Als weitere Maßnahme könnte ein noch stärkerer Einsatz von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit und damit des Bürgergeldbezuges reduzieren. Hierzu zählen z. B. regelgebundene Eingliederungszuschüsse für Langzeitarbeitslose, wobei die Höhe der Zuschüsse mit der Dauer der Arbeitslosigkeit steigen sollte. Lohnkostenzuschüsse erweisen sich sowohl in entsprechenden Makro-Simulationsstudien (z. B. Brown et al., 2011) als auch in mikroökonomischen Evaluierungen als sehr kosteneffektive Instrumente (siehe z. B. Bernhard et al., 2008 und Jirjahn et al., 2009, für Deutschland und Cahuc et al., 2018, für Frankreich).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Hartz-IV-Reform ein wesentlicher Grund für den Beschäftigungsaufschwung seit dem Jahr 2005 war. Auf der negativen Seite steht eine schlechtere Absicherung für Langzeitarbeitslose und höhere Unsicherheit bei allen Beschäftigten. Vor dem Hintergrund des (auch durch Hartz IV verursachten) robusteren Arbeitsmarkts justiert die Ampelkoalition das Bürgergeld etwas mehr in Richtung sozialer Absicherung. Dies scheint aber im Bewusstsein zu geschehen, dass ein zu weitgehendes Rückdrehen der Reform Deutschland durchaus wieder zum Teil in die Zeiten des „kranken Manns Europas“ (Economist, 2004) zurückbringen könnte. Viele der Vorschläge im Koalitionsvertrag lassen noch Interpretationsspielräume zu. Eine finale Beurteilung kann also erst bei konkret bekannten Umsetzungsvorschlägen erfolgen. Mein Beitrag argumentiert, dass es Politikmaßnahmen wie Beschäftigungskonten oder Lohnsubventionen gibt, die einem weniger starken Zielkonflikt zwischen aggregierter Beschäftigung und sozialer Absicherung unterliegen. Es könnte sich also für die Ampelkoalition lohnen, über den Koalitionsvertrag hinaus zu denken. Die Konstruktion des Bürgergelds bietet gute Möglichkeiten, die postulierten Prinzipien Freiheit und Gerechtigkeit noch besser in Einklang zu bringen.

Literatur

- Baily, M. N. (1978), Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance, *Journal of Public Economics*, 10(3), 379-402.
- Bernhard, S., M. Brüssig, H. Gartner und G. Stephan (2008), Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen, *IAB Kurzbericht*, 12/2008.
- Brown, A., C. Merkl und D. Snower (2011), Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies, *Labour Economics*, 18(2), 168-179.
- Cahuc, P., S. Carcillo und T. Le Barbanchon (2018), The Effectiveness of Hiring Credits, *Review of Economic Studies*, 86, 593-626.
- Chetty, R. (2006), A General Formula for the Optimal Level of Social Insurance, *Journal of Public Economics*, 90(10-11), 1879-1901.
- Economist (2004), Germany on the Mend, 17. November.
- Hartung, B., P. Jung, und M. Kuhn (2020), What Hides Behind the German Labor Market Miracle? Unemployment Insurance Reforms and Labor Market Dynamics, Universität Bonn, September, mimeo.
- Hochmuth, B., B. Kohlbrecher, C. Merkl und H. Gartner (2021), Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 127, 104114.
- Hochmuth, B., B. Kohlbrecher, C. Merkl und H. Gartner (2019), Hartz IV wirkt – aber wie können die Nebenwirkungen reduziert werden, 21. März, *Makronom*, <https://makronom.de/hartz-iv-wirkt-aber-wie-koennen-die-nebenwirkungen-reduziert-werden-30207> (24. Januar 2022).
- IAB-Stellungnahme (2015), Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen, 2/2015.
- Jirjahn, U., C. Pfeifer und G. Tsertsvadze (2009), Mikroökonomische Beschäftigungseffekte des Hamburger Kombilohnmodells, *Journal of Applied Social Science Studies*, 129(1), 1-46.
- Klein, M. und S. Schiman (2022), What accounts for the German Labor Market Miracle? A Structural VAR Approach, *Macroeconomic Dynamics*, im Erscheinen.
- Krause, M. und H. Uhlig (2012), Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis, *Journal of Monetary Economics*, 59, 64-79.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2013), Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany, *IMF Economic Review*, 61, 664-701.
- Launov, A. und K. Wälde (2013), Estimating Incentive and Welfare Effects of Nonstationary Unemployment Benefits, *International Economic Review*, 54, 1159-1198.
- Merkl, C. und T. Sauerbier (2022), Reform of Public Employment Agency, Matching Efficiency, and German Unemployment, *FAU Discussion Papers*, Nr. 1/2022.
- Mortensen, D. und C. Pissarides (1994), Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment, *Review of Economic Studies*, 61(3), 397-415.
- Price, B. (2019), *The Duration and Wage Effects of Long-Term Unemployment Benefits: Evidence from Germany's Hartz IV Reform*, UC Davis, mimeo.
- Riphahn, R. und R. Schrader (2021), Reforms of an Early Retirement Pathway in Germany and their Labor Market Effects, *Journal of Pension Economics and Finance*, im Erscheinen.
- Schmieder, J., T. von Wachter und S. Bender (2012), The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over 20 Years, *Quarterly Journal of Economics*, 127, 701-752.
- Snower, D., A. Brown und C. Merkl (2009), Globalization and the Welfare State: A Review of Hans-Werner Sinn's Can Germany be Saved?, *Journal of Economic Literature*, 41, 136-158.

Title: *Perspectives on Germany's Welfare Reform ("Bürgergeld")*

Abstract: *The Hartz IV labour market reform in 2005 triggered a substantial reduction in unemployment in Germany. At the same time, it reduced social welfare for the long-term unemployed and increased uncertainty for the employed. The proposed reform by the new government ("Bürgergeld") will adjust the German welfare system moderately towards more social insurance. This article argues that the associated negative employment effects can be minimised by requiring appropriate participation from unemployed and by preventing new paths to early retirement. In addition, the article further discusses potential reforms to better reconcile employment incentives and social insurance.*

Kerstin Bruckmeier, Jürgen Wiemers

Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferbeziehende: keine leichte Aufgabe

Die Bundesregierung stellt in ihrem Koalitionsvertrag unter anderem eine Neuregelung der Anrechnung von Erwerbseinkommen für Beziehende des neuen Bürgergeldes in Aussicht. Damit greift sie einen häufig geäußerten Kritikpunkt an der Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II auf. So wurde von wissenschaftlicher Seite in den vergangenen Jahren eine Stärkung der (monetären) Arbeitsanreize insbesondere zur Aufnahme einer Beschäftigung mit höherer Wochenarbeitszeit gefordert. Zudem sollte eine Neuregelung der Anrechnungsvorschriften mit einer Neuordnung des Systems von bedarfsgeprüften Leistungen verbunden werden, um die durch das Nebeneinander der verschiedenen Leistungen Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung entstehende Komplexität zu reduzieren (Bruckmeier et al., 2018; Blömer et al. (2019); SVR, 2019; Schöb, 2020). Verbesserte Hinzuverdienstregelungen forderten auch Vertreter:innen verschiedener Parteien vor der Wahl, darunter auch aus der Ampelkoalition (Habeck, 2018; Whitaker, o.J.; Freie Demokraten, o.J.). Dass der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung dieses Thema nun adressiert, ist zu begrüßen. Die konkrete Ausgestaltung der Reform wird jedoch keine leichte Aufgabe sein.

Ausgangslage: Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Sozialleistungsbezug

Erwerbstätige Grundsicherungsbeziehende können von ihrem Erwerbseinkommen einen Betrag absetzen, der

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Dr. Kerstin Bruckmeier ist Forschungsgruppenleiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Jürgen Wiemers ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

den Leistungsanspruch nicht mindert. Der Absetzbetrag bemisst sich am Bruttoeinkommen und seine Berechnung ist relativ einfach: Ein Grundfreibetrag von 100 Euro kann vollständig vom anzurechnenden Einkommen abgezogen werden. Vom Bruttoeinkommen zwischen 100 und 1.000 Euro können 20 %, und vom Einkommen zwischen 1.000 Euro und 1.200 Euro (1.500 Euro für Leistungsbeziehende mit Kindern) können 10 % abgezogen werden. Höhere Einkommen werden vollständig angerechnet.¹

Die Grenzbelastung eines hinzuverdienten Euros im Leistungsbezug lässt sich direkt aus den geltenden Regelungen ablesen: Mit Ausnahme der ersten 100 Euro beträgt die Grenzbelastung im Leistungsbezug 80 % bis 100 %. Sobald Haushalte den SGB-II-Leistungsbezug verlassen und keine anderen bedarfsgeprüften Sozialleistungen mehr beziehen, ist die Grenzbelastung hingegen deutlich niedriger, weil sie dann durch die Einkommensteuer und die Sozialversicherung bestimmt wird. Insbesondere für Haushalte mit hohen Bedarfen, z.B. Familien mit Kindern, ist es schwer, den Bereich der niedrigeren Grenzbelastung zu erreichen, da dazu entsprechend hohe Erwerbsumfänge notwendig sind. Zwar können diese Haushalte bereits vorher in das Wohngeld und den Kinderzuschlag wechseln, allerdings fällt die effektive Grenzbelastung dort ebenfalls sehr hoch aus, wenn die letzteren beiden Leistungen gleichzeitig bezogen und abgeschmolzen werden.

Reduzierung der Grenzbelastung und Arbeitsangebotswirkungen

Durch eine Reduzierung der Grenzbelastung soll das Arbeitsangebot der Leistungsbeziehenden erhöht werden. Dabei sollen Beschäftigungsverhältnisse mit einem höheren Erwerbsumfang gefördert werden. Dieses Ziel verfolgt auch der Koalitionsvertrag, wonach eine Neuregelung das Ziel hat, die „... Anreize für sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit zu erhöhen.“ Aus den vergangenen Jahren liegen mehrere Studien zu den Auswirkungen einer reduzierten Grenzbelastung für Transferbeziehende vor. Die Studien beruhen auf mikrodatenbasierten Steuer-Transfer-Simulationsmodellen, die mit einem mikroökonomischen Arbeitsangebotsmodell kombiniert werden. Letzteres baut auf der klassischen mikroökonomischen Theorie des Arbeitsangebots auf und modelliert

¹ Der maximale Freibetrag je Erwerbstätigen beträgt 300 Euro pro Monat für Kinderlose und 330 Euro für Leistungsbeziehende mit Kindern.

Tabelle 1

Arbeitsangebotseffekte alternativer Hinzuverdienstregelungen im Sozialleistungsbezug

Studie	Simuliertes Reformszenario und Grenzbelastung im Transferbezug	Arbeitsangebots-/Beschäftigungseffekte in 1.000 Vollzeitäquivalenten
Peichl et al. (2017)	Integration von SGB II, Wohngeld und Kinderzuschlag in einer Transferleistung Anrechnung von Erwerbseinkommen: • > 0 Euro: 60 % bis 80 % • Abschaffung der Vollarrechnung	Beschäftigungseffekte: +42 (80 %) +67 (70 %) +138 (60 %)
Bruckmeier et al. (2018)	Integration von SGB II und Kinderzuschlag Veränderte Leistungsanspruchnahme von Erwerbstätigen Anrechnung von Erwerbseinkommen: • 0 Euro bis 50 Euro: 0 % • > 50 Euro und < = 450 Euro: 90 % • > 450 Euro: 60 % • Abschaffung der Vollarrechnung	+83 (erhöhte Inanspruchnahme) bis +142 (unveränderte Inanspruchnahme)
Blömer et al. (2019)	Integration von SGB II, Wohngeld und Kinderzuschlag in einer Transferleistung Anrechnung von Erwerbseinkommen: • 0 Euro bis 100 Euro: 0 % (Erwerbstätige mit Kind), 100 % (Kinderlose Erwerbstätige) • > 100 Euro und < = 630 Euro: 100 % (Kinderlose Erwerbstätige) • > 100 Euro und < = 630 Euro: 80 % (Erwerbstätige mit Kind) • > 630 Euro: 60 % • Abschaffung der Vollarrechnung	+216
Schöb (2020)	Überführung von SGB II, Wohngeld und Kinderzuschlag in eine Regel-, Wohnbedarfs- und Kindergrundsicherung • Einkommen > 1 Euro und < = 450 Euro: 100 % • Einkommen > 450 Euro und < = 532 Euro: 0 % • Einkommen > 532 Euro: ca. 70 % • Abschaffung der Vollarrechnung	0
Bruckmeier et al. (2021)	Anpassung der Hinzuverdienstregelungen im SGB II • Anrechnungsfreies Einkommen: 1 Euro bis 100 Euro • Einkommen > 100 Euro: 70 % • Abschaffung der Vollarrechnung	-59/+35

Anmerkung: Prozentsätze geben die effektive Grenzbelastung des Einkommens in den genannten Einkommensintervallen für Transferbeziehende an.

Quelle: eigene Darstellung.

die angebotenen Arbeitsstunden im Haushaltskontext. Die Studienergebnisse sind aufgrund von Unterschieden in den Steuer-Transfer-Simulationsmodellen, verschiedener Datengrundlagen sowie in der Modellierung des Arbeitsangebots nur eingeschränkt vergleichbar, allerdings geben sie Hinweise auf die Größenordnung der Effekte und grundlegende Zusammenhänge.

Tendenziell ermitteln die Studien positive Arbeitsangebotseffekte (vgl. Tabelle 1). Für eine Reform, die die effektive Grenzbelastung für höhere Erwerbseinkommen auf 60 % reduziert und für geringe Erwerbseinkommen erhöht, ermitteln Bruckmeier et al. (2018) einen positiven Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot von maximal 142.000 und Blömer et al. (2019) von 219.000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten². Dabei muss berücksichtigt werden,

2 Ein Vollzeitäquivalent entspricht einer erwerbstätigen Person mit 40 Wochenarbeitsstunden.

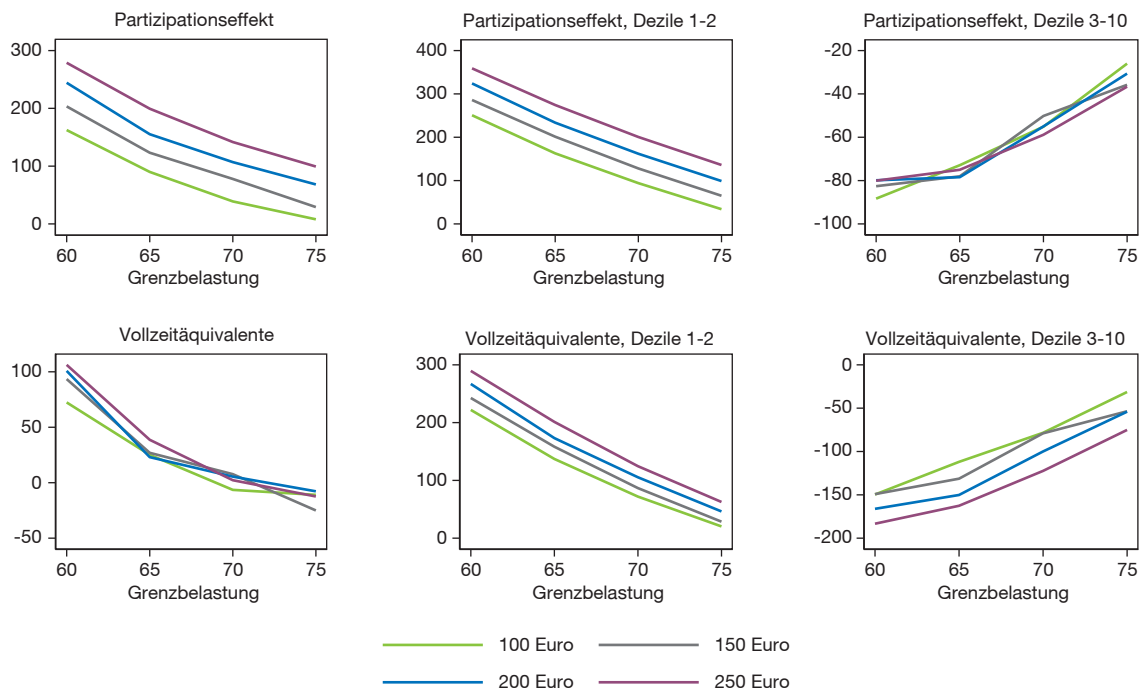
dass die simulierten Reformen nur auf die Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich abzielen. Auch wenn die Größenordnung des Effekts moderat erscheint, trägt eine Reform der Hinzuverdienstregelungen zur Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials bei.

Die Simulationsstudien weisen auch auf einen wichtigen Zusammenhang hin: Hinter dem Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot verbergen sich gegenläufige Effekte. Positive Arbeitsangebotsreaktionen werden überwiegend bei Niedrigeinkommenshaushalten aus den unteren beiden Dezilen der Einkommensverteilung simuliert, wie Abbildung 1 exemplarisch für einige mögliche Reformalternativen zeigt. Die Abbildung verdeutlicht, dass eine Senkung der Grenzbelastung und/oder eine Erhöhung des Grundfreibetrags sowohl zu mehr Eintritten in den Arbeitsmarkt (Partizipationseffekt) als auch zu einem höheren Beschäftigungsvolumen (gemessen in Vollzeitäquivalenten) führen/führt (mittlerer Teil von Abbildung 1).

Abbildung 1

Arbeitsangebotseffekt einer Änderung der Hinzuverdienstregelungen im SGB II

insgesamt und nach Einkommensdezilen



Anmerkungen: Arbeitsangebotseffekte für verschiedene Kombinationen aus Grundfreibetrag (100 Euro, 150 Euro, 200 Euro und 250 Euro) und Grenzelastung (60%, 65%, 70% und 75%) im SGB II im Vergleich zum Status quo. Es wird eine konstante Grenzelastung ab dem jeweiligen Grundfreibetrag bis zum Verlassen des Leistungsbezugs angenommen. Der Kinderzuschlag wird abgeschafft. Einkommensdezile beziehen sich auf das Äquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala) der Haushalte im Status quo. Der Partizipationseffekt misst die Zahl der Personen (in 1.000), die aufgrund der Reform eine Beschäftigung aufnehmen (positive Werte) bzw. sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen (negative Werte). Vollzeitäquivalente bemessen die Änderung des Arbeitsvolumens gemessen in 1.000 Personen mit 40 Wochenarbeitsstunden.

Quelle: IAB-MSM Version 2022.

Für Haushalte ab etwa dem dritten Einkommensdezil (rechter Teil von Abbildung 1) werden jedoch negative Arbeitsangebotsreaktionen simuliert. Besonders häufig wird bei Frauen in Paarhaushalten eine Reduzierung der angebotenen Arbeitszeit simuliert. Dieser unerwünschte Effekt steigt tendenziell, je mehr Haushalte aus mittleren Einkommensschichten anspruchsberechtigt werden. Die relativ geringen Gesamteffekte auf das Arbeitsangebot (linker Teil von Abbildung 1) sind somit ein Ergebnis der beschriebenen gegenläufigen Effekte.

Großzügigere Anrechnungsregeln führen zu mehr Transferbeziehenden

Neben dem unerwünschten Rückgang des Arbeitsangebots in höheren Einkommensgruppen gibt es noch weitere Reformwirkungen, die die politische Umsetzbarkeit erschweren. So ist klar, dass eine Reduzierung der Grenzelastung ceteris paribus (im Vergleich zum Status quo) die Gruppe der anspruchsberechtigten Haushalte zunächst erhöht. Der Ausstieg aus dem Transferbezug

wird erst bei höheren Einkommen erreicht, und die Zahl der (erwerbstätigen) Leistungsbeziehenden würde zunehmen. Bliebe es bei der in der Wissenschaft und Öffentlichkeit häufig vorherrschenden Auffassung des Grundsicherungsbezugs als Armutsindikator, würde damit die Armut in Deutschland steigen.

Weitergehende Reform ohne Berücksichtigung des Gesamtsystems kaum möglich

Ziel der Politik war es bisher jedoch, Erwerbstätigen ein Verlassen der Grundsicherung zu ermöglichen. Dazu wurden unter anderem in den vergangenen Jahren die vorrangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag gestärkt, welche eng mit der Grundsicherung verbunden sind. Würde man bei der Grenzelastung im Transferbezug alleine bei der Grundsicherung ansetzen, würde in den untersten Einkommensdezilen der Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag zu Gunsten der Grundsicherung verdrängt, wie die Studie von Bruckmeier et al. (2021) zeigt. Gleichzeitig würde der Kinderzuschlag in mittle-

re Einkommensbereiche hinein ausgeweitet und kaum Effekte auf das Arbeitsangebot erzielt werden.³ Für größere Anpassungen der Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung alleine bestünde also wenig Spielraum, ohne die bisherigen Bestrebungen zur Stärkung der vorrangigen Leistungen zu konterkarieren.

Inanspruchnahme und Verteilungswirkungen

Bei der Beurteilung einer Reform spielt auch eine Rolle, ob Leistungen in Anspruch genommen werden. Unterstellt man, dass eine Ausweitung des Transferbezugsbereichs durch reduzierte Anrechnungsregeln zu keinen Änderungen beim Inanspruchnahmeverhalten führt, lassen sich die Kosten der Reform begrenzen und die Effekte auf das Arbeitsangebot erhöhen. Dies zeigt etwa die Studie von Bruckmeier et al. (2018), die eine Variation der Inanspruchnahmekosten einer reformierten Leistung mit großzügigeren Hinzuverdienstregelungen für höhere Einkommen beinhaltet. Die simulierten Arbeitsangebotseffekte reichen von 142.000 Vollzeitäquivalenten bei keiner Änderung der Inanspruchnahmekosten bis hin zu 82.000 Vollzeitäquivalenten bei einer vollständigen Inanspruchnahme von Leistungen. Die Kosten der Reform unter Berücksichtigung von Effekten auf das Sozialsystem und die Einkommensteuer liegen zwischen Kostenneutralität (keine Änderung der Inanspruchnahme) und Mehrausgaben in Höhe von 11 Mrd. Euro pro Jahr (vollständige Inanspruchnahme).

Die Inanspruchnahme von Leistungen kann also die Reformergebnisse stark beeinflussen, wobei eine unvollständige Inanspruchnahme tendenziell zu einem höheren Arbeitsangebot und geringeren Kosten führt. Auch dies ist aus politischer Sicht ein problematisches Ergebnis. Ob eine Nicht-Inanspruchnahme einer reformierten Leistung von Haushalten im mittleren Einkommensbereich mit geringen Ansprüchen vermieden werden soll, müsste zunächst politisch geklärt werden.

Ohnehin ist es kaum möglich, durch verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten alle Leistungsbeziehenden finanziell erheblich besser zu stellen, ohne zumindest kurzfristig Mehrkosten zu erzeugen. Eine unerwünschte Ausweitung des Transferbezugsbereichs in mittlere Einkommensschichten kann bei einer deutlichen Reduzierung der Grenzbelastung im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nur erreicht werden, wenn die Grenzbelastung für geringfügige Einkommen erhöht und/oder der anrechnungsfreie Betrag für die ersten 100 Euro reduziert wird.

3 Das liegt daran, dass sich das anrechenbare Einkommen im Kinderzuschlag am anrechenbaren Einkommen im SGB II orientiert und letzteres bei höheren Erwerbseinkommen geringer ausfällt.

Die Reformszenarien in den Studien von Bruckmeier et al. (2018), Blömer et al. (2019) und Schöb (2020) sehen eine solche stärkere Anrechnung geringfügiger Einkommen vor. Dadurch werden Leistungsbeziehende mit geringen Erwerbseinkommen im Vergleich zum Status quo zunächst finanziell schlechter gestellt, was einer Reform ebenfalls politisch entgegenstehen kann. Eine Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten, die durch eine Belastung von geringen Erwerbseinkommen insbesondere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung begünstigt, benötigt eine Vorstellung darüber, welche Erwerbstätigkeit Leistungsbeziehenden zugemutet werden kann. Dazu gehört etwa die Frage, ob spezifische Hinzuverdienstregelungen für Alleinerziehende angemessen sind, oder ob restriktive Hinzuverdienstregelungen für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen eine Heranführung an den Arbeitsmarkt behindern.

Politische Hürden: Ist eine weitreichende Reform der Hinzuverdienstregelungen realistisch?

Insgesamt betrachtet erscheint eine Reform der Hinzuverdienstregelungen für Transferbeziehende als ein sehr komplexes Unterfangen. Dies dürfte der Grund sein, warum die letzte im Jahr 2011 in Kraft getretene Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung letztlich nur geringe Anpassungen umfasste, denen im Hinblick auf das Arbeitsangebot keine spürbaren Effekte vorhergesagt wurden (Bruckmeier et al., 2010).

Der Koalitionsvertrag lässt erwarten, dass die angekündigte Reform diesmal über eine geringfügige Anpassung der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung hinausgehen könnte. Demnach strebt die neue Bundesregierung an, „... eine Reform auf den Weg [zu] bringen, die Bürgergeld (ehemals Arbeitslosengeld II), Wohngeld und gegebenenfalls weitere steuerfinanzierte Sozialleistungen so aufeinander abstimmt, beziehungsweise wo möglich zusammenfasst, dass die Transferentzugsraten die günstigsten Wirkungen hinsichtlich Beschäftigungseffekten und Arbeitsmarktpartizipation in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erzielen...“. Die angedachte Integration und Abstimmung verschiedener bedarfsgeprüfter Leistungen könnten den Spielraum für umfassendere Reformkonzepte ausweiten. Dazu tragen auch andere Vorhaben der Regierung bei, wie die Erhöhung des Mindestlohns und die Einführung einer Kindergrundsicherung. Reformen an diesen Stellen berühren unmittelbar die zu erwartenden Effekte einer Reform der Hinzuverdienstregelungen. So wird etwa durch einen höheren Mindestlohn der Bezugsbereich von Sozialleistungen und damit hoher Grenzbelastungen begrenzt werden.

Eine Umsetzung der im Koalitionsvertrag angedachten weitgehenden Reform ist angesichts der beschriebenen

Zielkonflikte jedoch eine große politische Herausforderung. Dass der Koalitionsvertrag keine konkreteren Angaben zu einer geplanten Reform macht, sondern eine Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen einsetzen möchte, ist angesichts der Komplexität der Aufgabe keine Schwäche, sondern als Vorteil zu sehen.

Literatur

- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!), Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, *ifo Schnelldienst*, 72, 34-43.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2021), Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Grundsicherungsbeziehende und Wechselwirkungen mit vorrangigen Leistungen: Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Empfängerzahlen, *Zeitschrift für Sozialreform*, 67(1), 29-58.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2018), Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken * Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, *IAB-Forschungsbericht*, 09/2018.
- Bruckmeier, K., M. Dietz, M. Feil, K. Hohmeyer, M. König, P. Kupka, B. Schels, U. Walwei und J. Wiemers (2010), Arbeitsmarktwirkungen sind gering – Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende * Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 22. November 2010, *IAB-Stellungnahme*, 07/2010.
- Freie Demokraten (o. J.), Hartz-IV reformieren: Aufstiegsversprechen erneuern: Mit dem liberalen Bürgergeld, <https://www.fdp.de/mit-dem-liberalen-buergergeld> (10. Januar 2022).
- Habeck, R. (2018), Anreiz statt Sanktionen, bedarfsgerecht und bedingungslos, 14. November, Bündnis 90/Die Grünen, <https://www.gruene.de/artikel/anreiz-statt-sanktionen-bedarfsgerecht-und-bedingungslos> (10. Januar 2022).
- Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler (2017), Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Bertelsmann Stiftung.
- SVR - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), Den Strukturwandel meistern, *Jahresgutachten 2019/2020*, Dezember.
- Schöb, R. (2020), Eine neue solidarische Grundsicherung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21(2), 162-184.
- Whittaker, K. (o.J.), Mitglied des Deutschen Bundestages, CDU/CSU Fraktion: Chancenstaat JETZT. 5-Punkte-Plan zur Reform der Grundsicherung, http://docs.dpaq.de/14528-5-punkte-plan_hartz_iv.pdf (10. Januar 2022).

Title: *New Regulations on Supplementary Income for Transfer Recipients: a Great Challenge*

Abstract: *In its coalition agreement, the German government proposes a reorganisation of the rules of earned income to be considered as a means test of basic income. In doing so, it takes up a frequently voiced criticism of the design of the basic income support for job-seekers under Book II of the Social Code. In recent years, researchers have called for a strengthening of (monetary) incentives to work, especially to take up employment with higher weekly working hours. In this paper, we summarise potential effects of such a reform on labour supply, the income distribution and the government budget in the context of a complex welfare system characterised by a high level of benefit non-take-up.*

Michael Opielka, Wolfgang Strengmann-Kuhn

Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats

Die Ende 2021 neu gewählte deutsche Bundesregierung plant eine Reform von Hartz IV hin zu einem Bürgergeld. Der Koalitionsvertrag der Ampel sieht dabei vor, dass es ein Sanktionsmoratorium geben wird, die Anrechnung des Zuverdienstes reduziert und auf die Überprüfung von Vermögen sowie Angemessenheit der Wohnung in den ersten zwei Jahren verzichtet wird. Hervorheben lässt sich zudem, dass zwar auf Sanktionen nicht grundsätzlich verzichtet, aber der Vermittlungsvorrang abgeschafft werden soll. Kompetenzen und Entwicklungsbedarfe der Erwerbsfähigen sollen besser ermittelt und Weiterbildung wie Qualifizierung verbessert sowie durch ein Weiterbildungsgeld auch finanziell unterstützt werden. Die Jobcenter sollen mehr Gestaltungsspielraum bekommen. Darin wird das Bemühen deutlich, die Arbeitsförderung bei erwerbsfähigen Grundsicherungsempfänger:innen in nachhaltige und bessere Jobs zu stärken. Damit würden sich die Bedingungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) an wesentlichen Stellen ändern.

Wie ist diese Reform systematisch einzuordnen? Handelt es sich dabei um ein „Grundeinkommen light“ oder nur um eine bessere Sozialhilfe? Welche Perspektiven für die Zukunft des Sozialstaats bildet diese Reform und welche Fragen bleiben kurzfristig noch offen? Welche weiteren Anpassungen sollte es im Zuge der Reform geben, beispielsweise bei der Grundsicherung für Erwerbsminderung oder im Alter (SGB XII) (- wobei die Grundsicherung im Alter für langjährig Versicherte mit der neuen Grundrente bzw. präziser dem Grundrentenzuschlag ohnehin überflüssig werden könnte)? Ist die derzeitige Höhe der Regelsätze angemessen und sind die im Koalitionsvertrag angelegten Reformen weitreichend genug? Wie soll das Ziel einer geringeren Grenzbelastung erreicht werden? Zur Konkretisierung sieht der Koalitionsvertrag vor, eine unabhängige Kommission mit der Entwicklung eines Reformmodells zu beauftragen.

Wir wollen diesen Fragen vor dem Hintergrund einer seit Jahrzehnten geführten wissenschaftlichen und politischen Diskussion um die Zukunft des Sozialstaats (Strengmann-Kuhn, 2005; Opielka, 2008) nachgehen und dabei auf veröffentlichte Befunde aus einem für diese Diskussion einschlägigen Projekt der Zukunftsforschung

Bezug nehmen, auf das von der sogenannten Jamaika-Koalition in Kiel mit dem Koalitionsvertrag in 2017 initiierte „Zukunftslabor Schleswig-Holstein“, dessen Ergebnisse ursprünglich im Frühjahr 2021 vorgelegt werden sollten.¹ Das Projekt soll in einem wissenschaftlich angeleiteten öffentlichen Diskurs eine Vision für die Zukunft und Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung entwickeln und dabei vor allem auch die Rolle eines Grundeinkommens bzw. Bürgergelds prüfen: Durch eine Bestandsanalyse bestehender sozialer Sicherungssysteme vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der fortschreitenden Digitalisierung sowie einer Prognose zu den Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme, durch die Darstellung verschiedener alternativer Modelle sowie der Entwicklungsmöglichkeit bestehender sozialer Sicherungssysteme und durch die Aufbereitung und Auswertung der Erfahrungen auf Bundes- und EU-Ebene (Opielka, 2019).

Im Kontext des Zukunftslabors wurde ein differenziertes Modell aus vier Reformszenarien entwickelt, die durch das DIW auf ihre Auswirkungen auf die Fiskal- und Arbeitsmarktpolitik simuliert werden sollten (Opielka und Peter, 2020). Alle vier Reformszenarien beinhalten ein mehr oder weniger weitreichendes Grundeinkommen sowie damit systematisch korrespondierende Reformideen zur Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung: 1) Bürgergeld 2) Grundeinkommen 3) Sozialversicherung

1 Sie hätten dadurch in die Pläne der Ampel- oder jeder anderen Regierungskoalition einbezogen werden können. Die Autoren waren als Projektleiter und Berater in das Projekt einbezogen: www.zlabsh.de Das Schicksal des Zukunftslabors wird derzeit vor dem Landgericht Flensburg verhandelt. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass das Projekt nach der Landtagswahl Schleswig-Holstein im Mai 2022, möglicherweise in einer anderen Regierungskoalition, fortgeführt wird.

Prof. Dr. habil. Michael Opielka ist Wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH in Siegburg und Professor für Sozialpolitik an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena.

Dr. habil. Wolfgang Strengmann-Kuhn ist Senior Fellow im ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH und Obmann der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Ausschuss für Arbeit und Soziales.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Tabelle 1

Vier Reformszenarien zur Zukunft des Sozialstaats

Bürgergeld (mit Bürgerpauschale)	Grundeinkommen (mit steuerfinanziertem Gesundheits- und Pflegesystem)	Sozialversicherung (mit Grundsicherung bzw. Garantiesicherung)	Bürgerversicherung (mit Grundeinkommensversicherung)
Das Bürgergeld in Form einer „Negativen Einkommensteuer“ dient vor allem der Unterstützung der Arbeitsmarkt- und Leistungsmotivation in den unteren Arbeitsmarktsegmenten. Die Bürgerpauschale (Kopfpauschale) für Gesundheit und Pflege dient der Förderung des Wettbewerbs zwischen gesetzlichen und privaten Kranken-/Pflegekassen.	Das Grundeinkommen in Form einer „Sozialdividende“ steht jeder/m legalen Einwohner:in monatlich zu und unterliegt (analog zum „Primäreinkommen“) der Einkommensteuer- und Sozialversicherungsbeitragspflicht. Das Gesundheits-/Pflegesystem wird vollständig aus Steuermitteln finanziert.	Beitragsfinanzierte, lebensstandardsichernde („Bismarcksche“) Sozialversicherung mit „Sockelung“ durch bedarfsorientierte Grundsicherung („Garantiesicherung“). Gesundheits-/Pflegeversicherung wie bisher im gegliederten System (GKV, PKV, Beihilfe).	Grundeinkommensversicherung nach dem Modell der Schweizer AHV in allen Risikolagen für Geldleistungen (Alter, Arbeitslosigkeit, Elternschaft, Krankheit, Behinderung, Kindheit, Ausbildung) und für den Risikobereich Gesundheit/Pflege.

Quellen: <https://www.isoe.org/aktuelles/news/delphi-befragung-im-zukunftslabor-gestartet-ihr-expertinnen-wissen-ist-gefragt-beteiligen-sie-sich/> (1. Februar 2022); Hutflesz und Opielka (2020, 63 ff.).

(mit Grundsicherung oder Garantiesicherung) 4) Bürgerversicherung (vgl. Tabelle 1, detailliert Hutflesz und Opielka, 2020, 63 ff.).² Die vier Reformszenarien lassen sich mit den aus der politischen Soziologie bekannten vier Typen des Wohlfahrtsregimes in Verbindung bringen, die erstmals von Gøsta Esping-Andersen formuliert wurden: liberal, sozialdemokratisch (sozialistisch), konservativ und garantistisch (Opielka, 2008, 2017). Im Folgenden werden wir uns auf die vier Szenarien zur Reform der Einkommenssicherung konzentrieren, die Reformoptionen für die Kranken- und Pflegeversicherung können hier nur kurz berührt werden.

Es fällt auf, dass der Begriff „Bürgergeld“ im Szenariomodell anders verwendet wird als im Koalitionsvertrag der Ampel. Dahinter steht ein bemerkenswerter, historisch interessanter semantischer Wandel. Der Begriff „Bürgergeld“ wurde erstmals von den liberalen Ökonomen Wolfram Engels und Joachim Mitschke in den 1970er Jahren als Synonym für die Umsetzung eines Grundeinkommens als „Negative Einkommensteuer“ verwendet. Er setzte sich in der deutschen Diskussion weitgehend durch, beispielsweise mit der „Kommission Bürgergeld/Negative Einkommensteuer KoBüNE“ der FDP, die 2004-5 von Andreas Pinkwart geleitet wurde (KoBüNE und Pinkwart, 2005). Stärker beachtet wurde das Grundeinkommensmodell „Solidarisches Bürgergeld“ des damaligen Thüringer Ministerpräsidenten Dieter Althaus, das Mitte der 2000er Jahre vorgestellt, auf seine Finanzierbarkeit berechnet wurde (Opielka und Strengmann-Kuhn, 2007) und ebenso zu einer Kommission bei einem Parteivorstand führte, diesmal der CDU. Überraschend nutzte die damalige SPD-Parteivorsitzende Andrea Nahles den bislang

liberal-konservativ verorteten Begriff „Bürgergeld“ im Jahr 2019 für eine parteiprogrammatische Revision der von Bundeskanzler Gerhard Schröder und seinem Chef des Bundeskanzleramts, Frank-Walter Steinmeier, in den Jahren 2003-4 initiierten „Agenda 2010“ mit der folgenreichen Reform „Hartz IV“.

Noch vor der SPD haben Bündnis 90/Die Grünen, das Ziel einer Überwindung von Hartz IV propagiert. Vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Diskussion der Grünen zum Grundeinkommen (Opielka und Strengmann-Kuhn, 2021) versuchte Robert Habeck im Jahr 2018 die Kontroverse um das Grundeinkommen mit dem Vorschlag einer „Garantiesicherung“ zu befrieden (Habeck, 2018).³ Dieser Vorschlag wurde anschließend von der grünen Bundestagsfraktion (Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2020) konkretisiert, weiterentwickelt und schließlich von der Partei ins Wahlprogramm übernommen. Die Garantiesicherung ist dabei kein Grundeinkommen, sondern hat wie der Nahles/SPD-Vorschlag „Bürgergeld“ das Ziel, innerhalb der strukturell zunächst unveränderten, korporatistisch gegliederten und insoweit konservativen deutschen Sozialstaatsarchitektur inkrementalistisch, Schritt für Schritt, die bedarfsorientierten Fürsorgerleistungen des Typus Sozialhilfe bürgerrechtlich zu modernisieren, gehört also nach der obigen Systematik in die Kategorie „Grundsicherung“. Die FDP suchte über ihre Friedrich-Naumann-Stiftung mit einem ifo-Gutachten 2019 ein Update ihrer Bürgergeldkonzeption, weg von der Negativsteuer hin zu einer Grundsicherung (Blömer und Peichl, 2019). Dass die drei Ampelparteien SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen zur Überraschung der politischen

² Die Simulation von Reformszenario 1 liegt für den Einkommensteil „Bürgergeld“ in einer ersten Fassung vor (Bach et al., 2020).

³ Siehe dazu auch den Kommentar von Michael Opielka zum Vorschlag von Robert Habeck: <https://www.isoe.org/aktuelles/blog/grundeinkommen-light-zu-robert-habecks-garantiesicherung/> (1. Februar 2022).

und wissenschaftlichen Öffentlichkeit in den Koalitionsverhandlungen ein Bürgergeld lancierten, erscheint daher durchaus naheliegend, obwohl es sich eigentlich nicht um ein Bürgergeld im Sinne einer Negativen Einkommensteuer handelt. Sowohl bei FDP als auch Grünen ist aber in den Partei- bzw. Wahlprogrammen vorgesehen, das Bürgergeld bzw. die Garantiesicherung schrittweise in das Steuersystem zu integrieren.

Das „Bürgergeld“ der Ampel gehört also in das konservative Wohlfahrtsstaatsregime der oben dargestellten Systematik, hat aber nach unserem Dafürhalten das Potenzial für eine Weiterentwicklung in Richtung der anderen Typen einer Mindestsicherung bzw. eines Grundeinkommens. Wir wollen anhand von vier Problemstellungen noch offene Probleme sowie die Chancen und Perspektiven dieses sozialpolitischen Pragmatismus diskutieren: a) die Niveaufrage der Grundsicherung, b) das Anrechnungsproblem sonstiger Einkommen, c) die Bezüge zu Grundrente und Bürgerversicherung und d) die Kindergrundsicherung.

Niveaufrage

Alle relevanten sozialpolitischen Akteur:innen fordern seit Jahren eine wirksame und strukturell abgesicherte Anhebung des Grundsicherungsniveaus der Regelsätze, um die Verfestigung materieller Armut zu verhindern. Hier ist nicht der Raum, um die vielfältigen Implikationen dieser Diskussion zu würdigen, vom Bemessungsmodus (Statistikmodell vs. Warenkorb) über die Bezugseinheit (Haushalt, Alleinerziehendenstatus), dem Verhältnis zu anderen Minima (Pfändungsfreigrenze, Steuerfreibetrag), der Einbettung in andere Transferleistungen (Wohngeld, Kostenfreiheit öffentlicher Dienstleistungen und so weiter) bis hin zur nachhaltigkeitspolitischen Frage, was und wieviel „der Mensch“ eigentlich braucht. Irene Becker hat ein durchaus plausibles Modell entwickelt, das zu einem 46 % höheren Regelsatz führt (Becker, 2022). Der Koalitionsvertrag hält sich in Sachen Niveau zurück. Lediglich für Kinder ist eine Anhebung der Leistungen vorgesehen. Wir gehen davon aus, dass die Niveaufrage erst in der nächsten Legislaturperiode seriös behandelt werden kann.⁴ Möglicherweise erleichtern die mit dem Bürgergeld verbundenen Strukturreformen auch eine großzügigere Antwort auf die Niveaufrage.

Kurzfristig wirkt sich die überinflationäre Verteuerung der Energiekosten, vor allem der fossilen Energien, gerade in den untersten und erheblich von Transferleistungen lebenden Einkommensgruppen dramatisch aus. Nicht

⁴ Die nächste reguläre Neuberechnung zur Anhebung der Regelsätze 2026 durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) steht im Jahr 2025 an.

genug damit, auch die überinflationäre Steigerung der (Kalt-)Mieten und Immobilienpreise führt vor allem in Ballungsräumen zu einer Strapazierung sozialstaatlicher Instrumente wie Wohngeld oder Wohnungsbauförderung für Schwellenhaushalte. Einmalzahlungen helfen den Betroffenen über erste Notlagen, reichen aber häufig schon von der Höhe nicht aus, den Kaufkraftverlust auszugleichen. Deswegen braucht es systematische Lösungen, zumal mittelfristig durch die wünschenswerte Internalisierung ökologischer Kosten mit weiteren Preissteigerungen zu rechnen ist, die Menschen mit geringen Einkommen stark belasten. Ohne sozialpolitische Flankierung könnte die Beschleunigung der Klimapolitik das Abkoppeln armutsnaher Haushalte von der Wohlstandsentwicklung gravierend zuspitzen und damit zur Delegitimierung der Klimapolitik wesentlich beitragen („Gelbwesten“). Das geplante Klimageld im Koalitionsvertrag kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten, eine Konkretisierung steht allerdings aus und sollte nicht auf die lange Bank geschoben werden. Ein als jährliche (oder monatliche) Pro-Kopf-Pauschale an alle Bürger:innen ausgezahltes Klimageld bzw. Energiegeld als Bestandteil eines in Richtung Grundeinkommen erweiterten Bürgergelds könnte dabei auf Erfahrungen der Schweiz zurückgreifen. Dort wird es über die Krankenversicherung ausgezahlt.⁵ Solange es in Deutschland keine Bürgerversicherung gibt, ist das aber nicht eins zu eins übertragbar. Eine Alternative wäre eine Auszahlung über die Finanzämter, wenn das Bürgergeld in das Steuersystem integriert würde. Ein um ein Klimageld ergänztes Bürgergeld dürfte die Akzeptanz sowohl für den Klimaschutz wie für ein Grundeinkommen steigern.

Anrechnungsproblem

Die Ampelkoalition erhofft sich durch niedrigere Anrechnungsraten für Erwerbseinkommen mit der Bürgergeld-Reform eine Reduzierung der „Armutsfalle“ und eine Dynamisierung der Arbeitsmärkte. Sie hat das Ziel, dass Erwerbsarbeit auch im unteren Einkommenssegment nicht prohibitiv belastet werden soll. Zu dieser Frage soll eine unabhängige Kommission eingerichtet werden, die Vorschläge zur Reduzierung der Grenzbelastung auch im Zusammenspiel mit anderen Sozialleistungen vorlegen soll. Eine deutliche Erhöhung der Leistungen sowie die Senkung der Transferentzugsraten würden die Zahl der Berechtigten deutlich erhöhen und hohe fiskalische Kosten auslösen. Außerdem gibt es unterschiedliche Effekte für das Arbeitsangebot: Einerseits ergeben sich

⁵ Seit 2008 erhebt in der Schweiz der Bund auf fossile Brennstoffe wie Heizöl oder Erdgas eine CO₂-Abgabe. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) sorgt für die Verteilung der Umweltabgaben an alle Versicherten, und zwar via Krankenversicherer. Im Jahr 2021 wurden 87 Franken aus den Erträgen der Umweltabgaben (CO₂-Abgabe und VOC-Abgabe) zurückgezahlt.

durch die geringere Grenzbelastung gerade für bisher Erwerbslose oder geringfügig Beschäftigte positive Arbeitsangebotseffekte, andererseits kann die Leistungsausweitung negative Arbeitsanreize auslösen, die wiederum durch die Mindestlohnerhöhung und generell steigende Löhne zumindest abgeschwächt werden könnten. Neben den fiskalischen Wirkungen und den komplexen Arbeitsangebotswirkungen sollte aber auch berücksichtigt werden, dass durch eine Verringerung der Transferentzugsraten zunehmend Erwerbstätige Anspruch auf Bürgergeld erhalten würden. Eine Abwicklung über die Jobcenter erscheint für diese Gruppe nicht angebracht. Außerdem zahlt diese Gruppe in der Regel Einkommensteuern. Die Konsequenz könnte eine stärkere Integration von Steuer- und Transfersystem sein, also eine Entwicklung in Richtung Negative Einkommensteuer und damit dem „Bürgergeld“ in der Zukunftslabor-Systematik. Das ist nicht unmöglich und wurde in vielen Varianten vorgedacht (Blömer und Peichl, 2018; Buhlmann, Kolb und Siegloch, 2020).

Grundrente und Bürgerversicherung

Würde das Ampel-Bürgergeld in Richtung Bürgerversicherung, beispielsweise in Form einer „Grundeinkommensversicherung“ (Opielka, 2008) entwickelt, kämen die großen programmatischen Linien von SPD und Bündnis 90/Die Grünen stärker zur Geltung. Die „Grundrente“ der letzten Großen Koalition, faktisch ein „Grundrentenzuschlag“⁶, hat die Grundsicherung für Rentner:innen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) für lange gesetzlich Versicherte zunehmend, allerdings nicht vollständig ersetzt. Nicht oder nicht ausreichend lang Versicherte sind aber auch weiterhin auf Grundsicherung im Alter angewiesen. Insoweit sollte auch bei der Bürgergeld-Reform der Blick auf die Statik der Alterssicherungssysteme gelegt werden, sowohl in Bezug auf die Grundsicherung im SGB XII als auch die Weiterentwicklung der GRV zu einer Bürgerversicherung, die idealerweise allen Versicherten eine Grundrente garantiert. Für das Ziel Bürgerversicherung spricht empirisch, dass in den letzten Jahrzehnten und durch die Coronapandemie erneut beschleunigt der Anteil der Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt an die Sozialversicherung gewaltig stieg.⁷ Die enormen Steuerleistungen an die Sozialversicherungen zeigen: Sie wandeln sich zuneh-

mend in Bürgerversicherungen, doch halten am Mythos der Erwerbsbezogenheit fest. Eine Bürgergeld-Reform, die auch die Finanzierung und Konstruktion der Sozialversicherungen mit in den Blick nimmt, könnte mit solchen Mythen und damit Illusionen aufräumen.

Kindergrundsicherung

Die Einführung einer Kindergrundsicherung gehört zu weiteren Schwerpunkten des Ampelkoalitionsvertrags. Sie hängt für alle Haushalte mit Kindern mit der Bürgergeld-Reform zusammen. Wir sehen eine Brücke in Richtung Grundeinkommen über den „Garantiebetrag“, der laut Koalitionsvertrag „perspektivisch so hoch“ liegen soll, wie die maximale Steuerersparnis durch die Kinderfreibeträge, also derzeit 314,55 Euro⁸. Das erinnert an die geltende Regelung im Kindergeld durch die Wahloption Kinderfreibetrag: Faktisch ist das Kindergeld dadurch in das Einkommensteuersystem als partielles Grundeinkommen für Kinder integriert, es umfasst je nach Alter heute zwischen 58 % und 76 % des Regelsatzes für Kinder. Dieser Betrag soll perspektivisch beim „Garantiebetrag“ der Kindergrundsicherung deutlich höher sein. Außerdem soll dieser „Garantiebetrag“ für volljährige Kinder anders als das heutige Kindergeld direkt an diese und nicht mehr an die Eltern ausgezahlt werden, hätte also für diese Personengruppe, bei der es sich insbesondere um Studierende handelt, den Charakter eines partiellen Grundeinkommens. Eine solche Lösung ist auch für das Bürgergeld der Nicht-mehr-Kinder denkbar. Alexander Spermann schlug mit dem „Basisgeld“ ein partielles Grundeinkommen in Höhe des Regelsatzes vor (Spermann, 2019). Die Kindergrundsicherung könnte die sozialpolitische Entwicklung in der Zukunftslabor-Systematik damit in Richtung Grundeinkommen führen.

Ergebnis

Vor dem Hintergrund einer Systematik der Zukunftsperspektiven des Sozialstaats, wie sie zuletzt im „Zukunftslabor Schleswig-Holstein“ unsererseits vorgeschlagen wurde, erscheint das „Bürgergeld“ im Koalitionsvertrag der Ampelregierung auf den ersten Blick konservativ und bestandswahrend und weit entfernt von den mutigen Grundeinkommensexperimenten wie zuletzt in Finnland (Merrill et al., 2022). Unsere Diskussion zeigt jedoch, dass die Synthese der unterschiedlichen Herkunftslinien das Potenzial zu einer inkrementalistischen, aber nachhaltigen

6 So nennt es unterdessen auch die DRV: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Grundrente/grundrente_node.html (1. Februar 2022).

7 So beträgt im Jahr 2022 der Bundeszuschuss an die GRV 108 Mrd. Euro (BMF, 2021, 24), an den Gesundheitsfonds der GKV 21,5 Mrd. und an die Pflegeversicherung 1 Mrd. Euro (BMF, 2021, 27 f.). Die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen belaufen sich damit auf annähernd 30 % des Bundeshaushalts. Hinzu kommen die Pensionskosten für Beamte allein für den Bund mit 9,4 Mrd. Euro in 2022 (BMF, 2021, 23).

8 Die Kinderfreibeträge bestehen aus dem sächlichen Existenzminimum in Höhe von 5.460 Euro und dem sogenannten BEA-Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf in Höhe von 2.928 Euro. Beim Spitzensteuersatz von 45 % ergibt sich dann eine Ersparnis von 314,55 Euro. Zur Problematik des u-förmigen Verlaufs der aktuellen Kindergrundsicherung siehe Breuer (2018).

Reform der Sozialpolitik in Richtung Bürgerversicherung und Grundeinkommen birgt. Die Ängste der politischen Eliten sind hierbei weitaus größer als die Erwartungen der Bürger:innen, genau in diese Richtung hin zu gestalten. Die angedeutete Integration mit anderen Sozialleistungen (Wohngeld, Kindergrundsicherung) und vor allem ein einfacherer und digitaler Zugang zu den Leistungen dürften die bisher hohe Nichtinanspruchnahme der Grundsicherung verringern und das Bürgergeld in Richtung Grundeinkommen für alle Sozialbürger:innen bewegen.

Literatur

- Bach, S., P. Brock und L. Kampfmann (2020), Mikrosimulationsanalysen zu den Reformszenarien (Bürgergeld). Erste Ergebnisse zur Implementation, Ms., DIW.
- Becker, I. (2022), Sicherung des Existenzminimums mit Regelleistungen, in: F. Blank et al. (Hrsg.), *Grundsicherung weiterdenken*, 61-84, transcript.
- Blömer, M. und A. Peichl (2018), Ein Garantieinkommen für alle, *ifo Forschungsbericht*, 97.
- Blömer, M. und A. Peichl (2019), Anreize für Erwerbstätige zum Austritt AlgII - Liberales Bürgergeld, ifo, Friedrich-Naumann-Stiftung, *ifo fb*, 98, 2-2019.
- Breuer, C. (2018), Ein Grundeinkommen für Kinder, *Wirtschaftsdienst*, 7(98), 481-488, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/7/beitrag/ein-grundeinkommen-fuer-kinder.html> (3. Februar 2022).
- Buhlmann, F., M. Kolb und S. Siegloch (2020), Einführung einer Garantiesicherung, Endbericht, Gutachten des ZEW im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen.
- Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (2020), Hartz IV überwinden – Garantiesicherung einführen. Fraktionsbeschluss vom 20.12.2020, <https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/beschluss-garantiesicherung.pdf> (1. Februar 2022).
- BMF (2021), *Finanzbericht 2022*.
- Habeck, R. (2018), Anreiz statt Sanktionen, bedarfsgerecht und bedingungslos. Wie wir die Beschlusslagen der Partei umsetzen und ein Garantiesystem aufbauen. Ein Debattenbeitrag von Robert Habeck zum Grundsatzprogramm, <https://www.gruene.de/artikel/anreiz-statt-sanktionen-bedarfsgerecht-und-bedingungslos> (1. Februar 2022).
- Hutflesz, T. und M. Opielka (2020), Online-Delphi in der Zukunftsforschung zur Sozialpolitik, *ISÖ-Text*, 2020-3, BoD.
- KoBÜNE – Kommission Bürgergeld Negative Einkommensteuer und A. Pinkwart (2005), *Das Liberale Bürgergeld: aktivierend, transparent und gerecht*, FDP.
- Merrill, R., C. Neves und B. Lain (Hrsg.) (2022), *Basic Income Experiments. A Critical Examination of Their Goals, Contexts, and Methods*, Palgrave Macmillan.
- Opielka, M., und W. Strengmann-Kuhn (2007), Das solidarische Bürgergeld. Finanz- und sozialpolitische Analyse mit Empfehlungen zur Operationalisierung, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung (unter Mitarbeit von Bruno Kaltenborn), in M. Borchard (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*, 13-141, Lucius & Lucius.
- Opielka, M. (2008), *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, 2. Aufl., Rowohlt.
- Opielka, M. (2017), *Welche Zukunft hat der Sozialstaat? Eine Prognose*, Deutscher Verein/Lambertus.
- Opielka, M. (Hrsg.) (2019), Zukunftslabor Schleswig-Holstein. Demographie und Digitalisierung #ZLabSH, *ISÖ-Text*, 2019-1, BoD.
- Opielka, M. und S. Peter (2020), Zukunftslabor Schleswig-Holstein. Zukunftsszenarien und Reformszenarien, *ISÖ-Text*, 2020-1, BoD.
- Opielka, M. und W. Strengmann-Kuhn (2021), The Green discussion on basic income in Germany – its development and current status, in Green European Foundation (Hrsg.), *European Green Perspectives on Basic Income*, Vol. II, August, 58-63, GEF.
- Spermann, A. (2019), Basisgeld plus Steuergutschriften statt Hartz IV, *Wirtschaftsdienst*, 3(99), 181-188, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/3/beitrag/basisgeld-plus-steuergutschriften-statt-hartz-iv.html> (3. Februar 2022).
- Strengmann-Kuhn, W. (Hrsg.) (2005), *Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat*, Springer VS.

Title: Citizen's Income and the Future of the Welfare State

Abstract: The authors discuss the reform of basic security in the direction of a "citizen's income" in the coalition agreement of the new "traffic light coalition" at the federal level against the background of fundamental considerations on the future of the welfare state, including those from the "Schleswig-Holstein Future Laboratory". They see the reform of the citizen's income as an incrementalist step toward a basic income and discuss their thesis on four topics: a) the question of the level of the basic income, b) the problem of counting other incomes, c) the relationship to the basic pension and citizen's insurance, and d) the basic income for children.

Alexander Herzog-Stein

Beim Übergang zum Bürgergeld mutig große Veränderungen wagen

Mit dem Ende 2003 verabschiedeten vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) fanden die Arbeitsmarktreformen der damaligen rot-grünen Bundesregierung ihren bis heute umstrittenen Abschluss. Das bis dahin bestehende Versicherungs- und Transfersystem im Falle von Arbeitslosigkeit wurde grundlegend verändert. Die am letzten Arbeitsgehalt orientierte Arbeitslosenhilfe und die bedarfsorientierte Sozialhilfe wurden durch die bedarfsorientierte Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) ersetzt. Die Höhe des Arbeitslosengelds II entsprach in etwa dem Leistungsniveau der bisherigen Sozialhilfe. Im Vergleich zur Arbeits- und Sozialhilfe wurde zudem ein umfassendes arbeitnehmerseitiges Kombilohnelement durch die nur teilweise Anrechnung von Erwerbseinkommen geschaffen (SVR, 2006). Zusätzlich wurde mit dem ebenfalls Ende 2003 verabschiedeten Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds im Rahmen der Arbeitslosenversicherung stark verkürzt.

Obwohl die Hartz-IV-Reform bis heute umstritten ist und wiederholt von wissenschaftlicher und politischer Seite Reformen am Arbeitslosengeld II gefordert wurden¹, hat sich nunmehr mit der neuen Koalitionsregierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP erstmals eine Bundesregierung für eine grundsätzliche Reform des Arbeitslosen-

1 Siehe exemplarisch das Zeitgespräch „Hartz IV – Reform einer umstrittenen politischen Maßnahme“ im Heft 4/2019 dieser Zeitschrift, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/hartz-iv-reform-einer-umstrittenen-politischen-massnahme.html> (2. Februar 2022).

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

gelds II entschieden: Sie beabsichtigt es durch ein neues Bürgergeld zu ersetzen. Anhand des Koalitionsvertrags (SPD et al., 2021) setzt sich dieser Beitrag kritisch mit diesem Vorhaben auseinander.

Eine kurze Bestandsaufnahme der Hartz-IV-Reform

Die Hartz-Reformen und das Arbeitslosengeld II waren Kinder ihrer Zeit. Mit der Einführung des Bürgergelds müssen deshalb die Prämissen des Arbeitslosengelds II kritisch hinterfragt werden. Die Erfahrungen und Erkenntnisse der letzten 17 Jahre können bei der Ausgestaltung des Bürgergelds helfen. Laut Bäcker (2019) war für das Arbeitslosengeld II eine Sichtweise handlungsleitend, die die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit nicht mehr auf gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage, sondern vor allem „... auf die Eigenschaften, Fähigkeiten und Verhaltensweisen der Arbeitslosen“ (S. 253) zurückführte. Entsprechend setzte man auf eine Angebotspolitik, die darauf abzielte, die Unternehmenskosten zu reduzieren und den Betrieben Anreize zu geben, mehr Beschäftigung zu schaffen. Ziel der Arbeitsmarktreformen war es insbesondere, die Löhne für Geringverdienende zu senken und so den Niedriglohnsektor auszuweiten (Herzog-Stein et al., 2013).

Nun, 17 Jahre später, wissen wir mehr oder doch nicht? Von 2005 bis 2019 – dem letzten Jahr vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie – ging die registrierte Arbeitslosigkeit in Deutschland um insgesamt 6,7 Prozentpunkte zurück. Wie groß der Beitrag der Hartz-IV-Reform am Rückgang der Arbeitslosigkeit war, ist umstritten.

Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Literatur zur Wirkung der Hartz-IV-Reform, die vor allem aus makroökonomischen Simulationsanalysen besteht, sind ernüchternd. Krebs (2019) schätzt auf der Grundlage seiner eigenen Analysen und den Ergebnissen anderer Untersuchungen den Beitrag der Hartz-IV-Reform zur Reduktion der Arbeitslosigkeit in Deutschland auf höchstens einen Prozentpunkt. Bradley und Kügler (2019) untersuchen die Wirkung aller Hartz-Reformen und kommen zu dem Schluss, dass sie kaum das Beschäftigungsniveau beeinflusst haben; gleichzeitig senkte die Hartz-IV-Reform aber die Löhne merklich.

Bei der Neugestaltung des Bürgergelds sollten die Erfahrungen der vergangenen Jahre berücksichtigt werden. Auch die Beschäftigungseffekte des Bürgergelds

Prof. Alexander Herzog-Stein, Ph.D., ist Leiter des Referats Arbeitsmarktökonomik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in Düsseldorf und Honorarprofessor an der Universität Koblenz-Landau.

dürften überschaubar bleiben. Eine gute wirtschaftliche Entwicklung mit einer dynamischen Entwicklung der Binnennachfrage hingegen schafft neue gute Arbeitsplätze und reduziert die Arbeitslosigkeit nachhaltig. Eine aktive Wirtschafts- und Fiskalpolitik, die in die Zukunft investiert, leistet hierzu einen wesentlichen Beitrag. In einem positiven wirtschaftlichen Umfeld, in dem viele neue Arbeitsplätze entstehen, kann dann ein effektiv ausgestaltetes Bürgergeld die Situation von Arbeitslosen und ihre Arbeitsmarktchancen verbessern.

Gleichgewicht zwischen Fördern und Fordern herstellen

Die notwendige sozialökologische Transformation als Antwort auf die Herausforderungen des Klimawandels und die Auswirkungen des demografischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt verlangen in den nächsten Jahren große Anstrengungen und bringen Veränderungen mit sich. Verstärkt muss es deshalb darum gehen, ungenutzte Arbeitsmarktpotenziale zu heben, insbesondere unter den arbeitslosen Erwerbspersonen. Im Jahresdurchschnitt 2021 waren immer noch 2,61 Mio. Personen registriert arbeitslos; davon befanden sich 61,8% in der Grundversicherung für Arbeitssuchende. Arbeitslose Erwerbspersonen, insbesondere aus dem Bereich des SGB II, möglichst über dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, verlangt besondere Anstrengungen. Bildung und Qualifikation sind hierbei in der sich verändernden Arbeitswelt von zentraler Bedeutung.

Deshalb muss mit dem Bürgergeld endlich die seit Einführung des Arbeitslosengelds II bestehende Unwucht zulasten des Förderns behoben werden. Durch eine stärkere Betonung des Förderns und eine umfassende und zielgenaue Betreuung im Bürgergeld kann es gelingen, die qualifikatorischen Voraussetzungen zu schaffen, dass arbeitslose Bürgergeldbeziehende, die häufig multiple Vermittlungshemmnisse aufweisen, in der neuen Arbeitswelt besser bestehen können. Der Fokus auf niedrigqualifizierte und schlecht bezahlte Tätigkeiten, der in der Vergangenheit die Arbeitswelt der Grundversicherung prägte, ist nicht mehr zeitgemäß und würde für die Zukunft die Gefahr eines verstärkten qualifikatorischen Mismatch zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage mit sich bringen.

Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Bundesregierung den Vermittlungsvorrang nach § 3 Abs. 1 Satz 3 SGB II beim Bürgergeld abschaffen will. Die angestrebte Stärkung der Förderung von Weiterbildung, insbesondere auch von vollqualifizierenden Ausbildungen, und der Qualifizierung der Arbeitssuchenden sowie verbesser-

te Betreuungsschlüssel im Bürgergeld sind richtig, um ein Gleichgewicht zwischen dem Fördern und Fordern herzustellen. Dazu passt die Absicht, Arbeitslose bei beruflicher Qualifizierung künftig durch ein zusätzliches Weiterbildungsgeld in Höhe von 150 Euro pro Monat finanziell besserzustellen und ihnen nach Ende der Weiterbildung einen Arbeitslosengeldanspruch von mindestens drei Monaten zu gewähren. Die Politik muss sich aber bewusst sein, dass Qualifizierung und Weiterbildung einen langen Atem verlangen, da sie insbesondere mittel- und langfristig ihre positiven ökonomischen Effekte offenbaren.

Das Kombilohnelement neu ausrichten

Die Bundesregierung plant, das bestehende arbeitnehmerseitige Kombilohnelement weiterzuentwickeln und mit anderen steuerfinanzierten Sozialleistungen abzustimmen, sodass „... die Transferentzugsraten die günstigsten Wirkungen hinsichtlich Beschäftigungseffekten und Arbeitsmarktpartizipation in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erzielen, die Zuverdienstmöglichkeiten verbessert und Grenzbelastungen von 100 und mehr Prozent ausgeschlossen werden“ (SPD et al., 2021, 77).

Dies ist generell zu begrüßen, denn im Arbeitslosengeld II ist die Zielsetzung des arbeitnehmerseitigen Kombilohnelements immer unklar geblieben. Zudem sind die Effekte auf das extensive und das intensive Arbeitsangebot, die vom derzeitigen Verlauf der Transferentzugsraten ausgehen, problematisch. Die großzügigste Förderung erfolgt im Eingangsbereich des Kombilohns, denn die ersten 100 Euro Erwerbseinkommen sind anrechnungsfrei, sodass Minijobs mit einem sehr geringen Stundenvolumen finanziell attraktiv sind. Danach sind die Transferentzugsraten mit 80 % bis 100 % sehr hoch, sodass das Nettoeinkommen bei zusätzlichem Arbeitseinkommen nur sehr wenig oder gar nicht steigt.

Allerdings sollte die Bundesregierung die Transferentzugsraten des arbeitnehmerseitigen Kombilohnelements im Bürgergeld so ausrichten, dass insbesondere die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von einem wöchentlichen Arbeitsumfang von mindestens 15 Arbeitsstunden gefördert und so die Arbeitslosigkeit beendet wird.² Es ist hierfür sinnvoll, den Verlauf der Transferentzugsraten zukünftig am Mindestlohn auszurichten und so zu gestalten, dass sie – bei Zugrundelegung eines Mindestlohns von 12 Euro – bis zu einem monatlichen Bruttoarbeitseinkommen von 783

² Nach § 138 SGB III „Arbeitslosigkeit“ gilt eine arbeitslos gemeldete Person erst ab einer Erwerbstätigkeit mit einem wöchentlichen Arbeitsvolumen von mindestens 15 Stunden als nicht mehr arbeitslos.

Euro (= 12 Euro × 15 Arbeitsstunden × 4,35 Wochen) bei 100 % liegt. Ab dieser Verdienstgrenze sollte der Verlauf zudem möglichst attraktiv ausgestaltet sein.³ Ziel sollte eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt sein, die durch einen Minijob mit geringem Stundenumfang nicht erzielt werden kann.

Eine solche Neuausrichtung wäre zudem ein klares Signal an die Arbeitgebendenseite; substanzielle Arbeitsnachfrageeffekte wären zu erwarten. Die bisherigen Transferentzugsraten sind eine Einladung an Betriebe, Bezieher:innen von Arbeitslosengeld II lediglich Minijobs mit einem sehr geringen Stundenvolumen anzubieten. Dies wäre zukünftig nicht mehr attraktiv und der Fokus des Kombilohnelements im Bürgergeld würde geschärft.

Im Arbeitslosengeld II berechnete Einwände, dass für viele Haushalte diese Minijobs unverzichtbar sind, um die zu niedrigen Regelsätze des Arbeitslosengelds II etwas aufzustocken, lassen sich beim Bürgergeld prinzipiell einfach beheben. Die Regelsätze sollten endlich so berechnet werden, dass die gesellschaftliche Teilhabe der Bürgergeldbeziehenden wirklich garantiert ist. Entsprechende Vorschläge liegen vor (siehe beispielsweise Becker, 2021).

Bestimmten Personengruppen, wie beispielsweise Alleinerziehenden, denen aufgrund ihrer persönlichen oder familiären Situation ein wöchentliches Arbeitsvolumen von mindestens 15 Arbeitsstunden schwerer fallen dürfte, sollte durch konkrete Betreuungsangebote und – wo sinnvoll auch durch zusätzliche (zeitlich befristete) arbeitgeberseitige Lohnsubventionen geholfen werden. Denn für diese Personengruppen ersetzen Minijobs ebenfalls keine richtige Arbeitsmarktintegration mittels einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Richtig ist, dass zukünftig im Rahmen des Bürgergelds in den ersten zwei Jahren keine Vermögensanrechnung erfolgen soll, das Schonvermögen erhöht sowie die Angemessenheit der Wohnung geachtet wird. Im Hinblick auf sozialversicherungspflichtige Erwerbspersonen, deren Arbeitsvolumen 15 Wochenstunden und mehr beträgt, könnte zudem darüber nachgedacht werden, auf eine Vermögensprüfung oder -anrechnung dauerhaft weitgehend zu verzichten; die Möglichkeit von Sanktionen ist für diesen Personenkreis auf jeden Fall unangebracht und würde dem Prinzip des Förderns und Forderns widersprechen: In einem kapitalistischen Wirt-

schaftssystem, in dem unfreiwillige Arbeitslosigkeit ein gesamtwirtschaftliches Massenphänomen ist, haben Bürger:innen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen und nicht arbeitslos sind, ihren Beitrag geleistet und können vonseiten der Gesellschaft Unterstützung ohne Schikanen und Stigmatisierungen erwarten. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, wie von den Koalitionsparteien angedacht, diese Personen zukünftig in der Arbeitslosenversicherung durch die Agenturen für Arbeit zu betreuen; sie könnten auch die Auszahlung des Bürgergelds an diese Personen übernehmen.

Die Arbeitslosenversicherung stärken

Neben den fehlenden Aussagen zur angemessenen Höhe des neuen Bürgergelds, die notwendig wären, um das explizit genannte Ziel der Befähigung zur gesellschaftlichen Teilhabe sicherzustellen, wird leider im Koalitionsvertrag die aktuell bestehende Unwucht zwischen Arbeitslosenversicherung und Bürgergeld nicht angesprochen. Derzeit erhält der größte Teil der Arbeitslosen nicht die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld, sondern Arbeitslosengeld II. Die Arbeitslosenversicherung als Pflichtversicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit sollte jedoch wieder den Vorrang erhalten und das Bürgergeld im Falle von Arbeitslosigkeit quantitativ nachrangig sein.

Empfehlenswert wäre es deshalb, die Schutzwirkung der Arbeitslosenversicherung für Erwerbspersonen, die Beitragszahlungen geleistet haben, wieder zu erhöhen. Dies könnte durch eine Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds und niedrigere Zugangshürden zum Arbeitslosengeld für Erwerbstätige in kurzfristiger und unetwärtiger Beschäftigung erreicht werden (für konkrete Vorschläge siehe unter anderem Bäcker, 2021).

Im Einklang mit der beabsichtigten verstärkten Förderung von Qualifizierung und Weiterbildung sollte zudem über eine Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung hin zu einer Arbeitsversicherung nachgedacht werden (Schmid, 2008; Hans et al., 2017).

Schlussbemerkungen

Eine Reform des Arbeitslosengelds II ist überfällig. Es ist begrüßenswert, dass die Bundesregierung das bisherige Arbeitslosengeld II durch ein Bürgergeld ersetzen will. Auch wenn die konkrete Ausgestaltung abgewartet werden muss, sollte die Ampelkoalition dazu ermutigt werden, den großen Schritt zu wagen und ein Bürgergeld zu schaffen, welches wirklich die gesellschaftliche Teilhabe der Bezieher:innen sicherstellt und ihnen gleichzeitig eine wirkliche Unterstützung hinsichtlich einer nachhaltigen Integration in gute Arbeit bietet.

³ So haben beispielsweise Bündnis 90/Die Grünen und die FDP sowie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und das ifo-Institut Vorschläge zur Reform des Arbeitslosengelds II und damit der Transferentzugsraten veröffentlicht. Für eine tabellarische Gegenüberstellung der Vorschläge siehe Blömer et al. (2021, Tab. 1).

Literatur

- Bäcker, G. (2019), Arbeitslosenversicherung stärken! Sozialgesetzbuch III und II harmonisieren!, *Wirtschaftsdienst*, 99(4), 252-255, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/hartz-iv-reform-einer-umstrittenen-politischen-massnahme.html> (2. Februar 2022).
- Bäcker, G. (2021), Sozialversicherung und Grundsicherung im Spannungsverhältnis – Umbrüche und Perspektiven des Systems der sozialen Sicherung, in F. Blank, C. Schäfer, D. Spannagel (Hrsg.), *Grundsicherung weiterdenken*, 37-60, transcript Verlag.
- Becker, I. (2021), Sicherung des Existenzminimums mit Regelleistungen – Kritische Anmerkungen und Reformüberlegungen zu Hartz IV und zum Familienlastenausgleich, in F. Blank, C. Schäfer, D. Spannagel (Hrsg.), *Grundsicherung weiterdenken*, 61-84, transcript Verlag.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2021), Die Hartz-IV-Reformdebatte, *ifo-Schnelldienst*, 72(6), 21-25.
- Bradley, J. und A. Kügler (2019), Labor market reforms: An evaluation of the Hartz policies in Germany, *European Economic Review*, 113, 108-135.
- Hans, J. P., S. Hofmann, W. Sesselmeier und A. Yollu-Tok (2017), Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung, *gute gesellschaft – soziale demokratie # 2017 plus*, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Herzog-Stein, A., F. Lindner und R. Zwiener (2013), Nur das Angebot zählt – Wie eine einseitige deutsche Wirtschaftspolitik Chancen vergeben hat und Europa schadet, *IMK Report*, 87, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung. Krebs (2019), Welche Auswirkungen die Hartz IV-Reform auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit hatte, <https://makronom.de/welche-auswirkungen-die-hartz-iv-reform-auf-den-rueckgang-der-arbeitslosigkeit-hatte-29949> (2. Februar 2022).
- Schmid, G. (2008), Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, *WISO Diskurs*, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), Mehr Fortschritt Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/a4ceb7591c8d9058b402f0a655f7305b/2021-12-10-koav2021-data.pdf> (2. Februar 2022).
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Eigenverlag.

Title: *Introducing the Citizen's Income (Bürgergeld): Making Bold Changes*

Abstract: *The new German federal government wants to replace the unemployment benefit II (Arbeitslosengeld II) with a so-called citizen's income ("Bürgergeld"). In doing so, it needs to make major changes. Measures outlined in the coalition agreement indicate that the existing imbalance in the so called support and claim-approach ("Fördern und Fordern") for the long-term unemployed will be finally readjusted towards supportive policy measures such as training. The reform of the in-work benefit element should aim at supporting sustainable employment subject to social security contributions. However, to live up to its name, the citizen's income must ensure genuine social participation for those receiving the citizen's income.*

Heute schon was für Open Science gemacht?

*Monatliche Inspirationen zu transparenter
Wirtschaftswissenschaft*

**Open-
Science-
Insights für
Wirtschafts-
forschende**

ZBW Leibniz-Informationszentrum
Wirtschaft
Leibniz Information Centre
for Economics

**Willkommen beim Open-Science-
Magazin!**



Gemeinsam Wissenschaft neu denken. The future is Open Science.

Das Open-Science-Magazin lädt Sie ein, auf Wissenschaft im digitalen Zeitalter zu schauen: neu, modern und zukunftsorientiert. Jeden Monat geben wir Ihnen neue Perspektiven, Artikel, Podcasts und Worksheets rund um das Thema Open Science an die Hand, die Sie inspirieren sollen. Lassen Sie uns gemeinsam lernen, wachsen und weiterkommen.



**Mehr
Sichtbarkeit
nach
Konferenzen**



**Zukunftstrend
Konnektivität**

Trends in der
Wissenschaftskomm-



**Replikations-
studien
und ihr ge-
sellschaftliche**

WWW.OPEN-SCIENCE-FUTURE.ZBW.EU

ZBW Leibniz-Informationszentrum
Wirtschaft
Leibniz Information Centre
for Economics

Alexander Kriwoluzky, Aderonke Osikominu, Doris Weichselbaumer, Georg Weizsäcker

Evidenzbasierte Verbandsarbeit: der erweiterte Ethikkodex des Vereins für Socialpolitik

Der neue Ethikkodex des Vereins für Socialpolitik nimmt Stellung gegen die Diskriminierung von Frauen und Minderheiten, sexuelle und anderweitige Belästigung im Arbeitsumfeld sowie das Schaffen eines feindseligen Umfelds. Neuere Untersuchungen zeigen, dass eine Gleichberechtigung von Frauen und Minderheiten in der Volkswirtschaftslehre noch nicht vorliegt. Der erweiterte Ethikkodex ist ein Schritt auf dem Weg zu mehr Chancengleichheit.

Was lange währt, wird endlich gut. Während die Vereinigungen der amerikanischen und der europäischen Ökonom:innen schon länger einen Ethikkodex haben, in dem der respektvolle Umgang miteinander thematisiert und spezifiziert wird, fehlte dieser Teil bislang im Ethikkodex des größten deutschsprachigen Fachverbands, dem Verein für Socialpolitik (VfS). Im vergangenen Jahr 2021 hat eine Arbeitsgruppe des Vereins daher einen Vorschlag für die Erweiterung des bestehenden Ethikkodexes erarbeitet. Dieser wurde nun mit gewissen Anpassungen vom Erweiterten Vorstand und den Mitgliedern verabschiedet. Im neuen, erweiterten Ethikkodex werden die Diskriminierung von Frauen und Minderheiten, sexuelle und anderweitige Belästigung im Arbeitsumfeld sowie das Schaffen eines feindseligen Umfelds ausgeschlossen. Dieser Artikel beschreibt die Evidenz, die begründet, dass die Vereinsmitglieder auch in solchen scheinbar selbstverständlichen Punkten eine klare Position einnehmen. Die entsprechende Fachliteratur hat sich zuletzt mit recht eindeutigen Ergebnissen weiterentwickelt.

Schon bei oberflächlicher Betrachtung fällt der hohe Anteil an männlichen Professoren in der Volkswirtschaftslehre auf. Laut Friebel et al. (2021) sind nur 15 % aller VWL-Lehrstühle in Deutschland von Frauen besetzt. Obwohl in den vergangenen Jahren Anstrengungen unternommen wurden, den Anteil an Professorinnen zu erhöhen, scheint sich der Status quo nur sehr langsam zu ändern. In einer aktuellen Studie untersucht Janys (im Erscheinen) die Verteilung der Zahl von Professorinnen

an deutschen Universitäten (unter anderem an volkswirtschaftlichen Instituten). Sie zeigt auf, dass es eine „implizite Quote“ gibt, die bei ein bis zwei Professorinnen pro Institut liegt. Das bedeutet, dass es durchaus besondere Anstrengungen gibt, Frauen einzustellen, aber dass diese nach dem Erreichen einer geringen Zahl wieder aufgegeben werden. Der Minderheitenstatus von Frauen hat darüber hinaus eine selbstverstärkende Wirkung: Die neuere Literatur belegt, dass bereits Studentinnen ihre VWL-Kurse erfolgreicher absolvieren, wenn sie mit anderen Studentinnen zusammenarbeiten können (Shan et al., 2021), dass Professorinnen oft gebeten werden, Zeit

Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky leitet die Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin und ist Professor für Makroökonomie an der Freien Universität Berlin.

Prof. Dr. Aderonke Osikominu ist Professorin für Ökonometrie und empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Hohenheim.

Prof. Dr. Doris Weichselbaumer ist Professorin und Leiterin des Instituts für Frauen- und Geschlechterforschung der University Linz (JKU) in Österreich.

Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D., ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

in Auswahlkommissionen zu verbringen, ohne dass dies die Frauenquote bei der jeweiligen Auswahl erhöht (Bagues et al., 2017), und dass Frauen zu Anfragen dieser Art schlechter nein sagen können als Männer (Babock et al., 2017). Auch der Anteil von ethnischen Minderheiten auf Professor:innenniveau ist in der deutschsprachigen Volkswirtschaftslehre sehr gering, auf diese Gruppen könnten daher ähnliche Effekte wirken.

Ganz allgemein ist die Gleichstellung für die Wissenschaft natürlich kein Selbstzweck. Da gerade Wissenschaft von unterschiedlichen Sichtweisen und Hintergründen profitieren kann (Akerlof, 2020), kann es nicht optimal sein, wenn bestimmte Gruppen nur sehr selten in Leitungspositionen aufrücken können. Dementsprechend gilt es zu untersuchen, ob der Grund für den geringen Anteil von Frauen und Minderheiten in den Leitungspositionen eine systematische Benachteiligung ist. Der folgende Überblick liefert Belege dafür, unter Bezugnahme auf neuere Studien zu Geschlechterunterschieden in der Volkswirtschaftslehre.

In den USA ist es in der frühen Karrierephase vor allem wichtig, dass die zunächst befristete Assistenzprofessur in eine dauerhafte Stelle umgewandelt wird. Bereits in einer früheren Studie haben Ginther und Kahn (2004) festgestellt, dass die Chancen, entfristet zu werden, für Frauen in der Volkswirtschaftslehre geringer sind als in anderen Disziplinen. Die Studie diskutiert weiterhin, dass diese ungleiche Behandlung auf keine offensichtlichen oder messbaren Gründe zurückzuführen ist. In einer aktuellen Publikation haben Ginther und Kahn (2021) die Untersuchung erneut durchgeführt und die Ergebnisse weitgehend bestätigt. Ähnlich wie Friebel et al. (2021) es nahelegen, trifft es noch immer zu, dass es für Ökonominen schwerer ist, entfristet zu werden, als für ihre Kolleginnen in anderen Disziplinen. Allerdings gilt dies vor allem für weniger forschungsintensive Institutionen. Bei den Institutionen mit einem starken Schwerpunkt auf Forschung haben gleichproduktive Frauen auch in der Ökonomik ähnliche Entfristungschancen wie Männer.

In derselben Studie zeigen die Autorinnen auch den Effekt von Publikationen, Zitationen und Drittmitteln auf. Insgesamt können nur ca. 3,5 Prozentpunkte vom Gender Gap in Höhe von 18,5 % in der Entfristungswahrscheinlichkeit auf diese Komponenten zurückgeführt werden. Studien von Sarsons (2017) and Sarsons et al. (2021) untersuchen den Effekt von Publikationen genauer und zeigen auf, dass die Leistungen von Frauen und Männern in gemeinsamen Projekten unterschiedlich wahrgenommen werden. Die Ko-Autorenschaft von Frauen wird dabei geringer bewertet, und eine gemeinsame Publikation zählt

bei der Entscheidung über die Entfristung für Frauen weniger als bei einem Mann. Es ist aber nicht nur die Wahrnehmung der Leistung in gemeinsamen Projekten, die es Frauen erschwert, eine dauerhafte Professur zu erhalten. Hengel (2019) zeigt, dass der Publikationsprozess für Frauen erheblich länger dauert als für Männer – geschlagene drei bis sechs Monate länger pro Artikel – in vielen Fällen offenbar deshalb, weil von Frauen geschriebene Papiere einen besseren Sprachstil aufweisen müssen.

Bei den Entscheidungen über Berufungen und Entfristungen spielen zudem nicht nur Publikationen eine wichtige Rolle, sondern auch Lehrevaluationen. Mengel et al. (2019) zeigen, dass das Geschlecht der Lehrenden eine Rolle bei der Evaluation durch die Studierenden spielt. Dozentinnen werden systematisch schlechter bewertet als Dozenten. Hierbei sind die Bewertungen von männlichen Studenten ausschlaggebend, die Dozentinnen schlechter bewerten. Der Effekt ist dabei besonders dann stark ausgeprägt, wenn der Kurs einen hohen Anteil an mathematischen Inhalten aufweist und/oder wenn die Dozentin noch jung ist.

Die schlechten Bewertungen der männlichen Studierenden für junge Dozentinnen spiegeln dabei eine auch allgemein wahrgenommene Atmosphäre wider. Wu (2020) dokumentiert, dass es auf dem Online-Diskussionsforum Economics Job Market Rumors häufig zu sexistischen Äußerungen in Bezug auf Wissenschaftlerinnen kommt. Die dahinterliegende Einstellung mag auch einer der Gründe sein, dass weibliche Vortragende bei Seminarvorträgen öfter unterbrochen werden als Männer. Zwar kann häufiges Nachfragen auch Interesse an einem Thema dokumentieren, allerdings zeigen Dupas et al. (2021), dass die an Frauen gerichteten Fragen eher einen feindseligen bzw. bevormundenden Charakter aufweisen. Weitere Evidenz für die vielfältigen Schwierigkeiten, die sich für Frauen und Minderheiten aus ihrem Arbeitsumfeld ergeben, wurde in einer Umfrage, die von der American Economic Association in Auftrag gegeben wurde, deutlich dokumentiert (Allgood et al., 2019).

Der neue Ethikkodex des Vereins für Socialpolitik ist ein Schritt, um die genannten Missstände aufzuheben. Er kann natürlich nur ein Element in einer Reihe von Maßnahmen sein – Beiträge von Arbeitgebenden und Hochschulpolitik sind ebenfalls gefragt. Zur Verbesserung der Situation von Frauen und Minderheiten können viele aktuell diskutierte Änderungen beitragen, darunter der Ausbau systematischer Nachwuchskonzepte mit glaubhaften Perspektiven (z. B. Tenure-Verfahren), das Abmildern des Lehrstuhlprinzips mit seinen besonderen Abhängigkeitsverhältnissen, sowie weitere Förderungen für Frauen und Minderheiten.

Literatur

- Akerlof, G. A. (2020), „Sins of Omission and the Practice of Economics, *Journal of Economic Literature*, 58(2), 405-418.
- Allgood, S., L. Badgett, A. Bayer, M. Bertrand, S. E. Black, N. Bloom und L. D. Cook (2019), AEA Professional Climate Survey: Final Report, <https://www.aeaweb.org/resources/member-docs/final-climate-survey-results-sept-2019> (2. Februar 2022).
- Babcock, L., M. P. Recalde, L. Vesterlund und L. Weingart (2017), Gender Differences in Accepting and Receiving Requests for Tasks with Low Promotability, *American Economic Review*, 107(3), 714-747.
- Bagues, M., M. Sylos-Labini und N. Zinovyeva (2017), Does the Gender Composition of Scientific Committees Matter?, *American Economic Review*, 107(4), 1207-1238.
- Dupas, P., A. Sasser Modestino, M. Niederle, J. Wolfers, und The Seminar Dynamics Collective (2021), Gender and the Dynamics of Economics Seminars, *NBER Working Papers*, 28494.
- Friebel, G., N. Fuchs-Schündeln und A. Weinberger (2021), Statusbericht zum Frauenanteil in der Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 22(2), 142-155.
- Ginther, D. K. und S. Kahn (2004), Women in Economics: Moving Up or Falling Off the Academic Career Ladder?, *Journal of Economic Perspectives*, 18(3), 193-214.
- Ginther, D. K. und S. Kahn (2021), Women in Academic Economics: Have We Made Progress?, *AEA Papers and Proceedings*, (111), 138-142.
- Hengel, E. (2019), Publishing while Female: Are Women Held to Higher Standards? Evidence from Peer Review, https://www.erinhengel.com/research/publishing_female.pdf (2. Februar 2022).
- Janys, L. (im Erscheinen), Evidence for a Two-Women Quota in University Departments across Disciplines, *Review of Economics and Statistics*.
- Mengel, F., J. Sauer mann und U. Zöllitz (2019), Gender Bias in Teaching Evaluations, *Journal of the European Economic Association*, 17(2), 535-566.
- Sarsons, H. (2017), Recognition for Group Work: Gender Differences in Academia, *AEA Papers and Proceedings*, (107), 141-145.
- Sarsons, H., K. Gërkhani, E. Reuben und A. Schram (2021), Gender Differences in Recognition for Group Work, *Journal of Political Economy*, 129(1), 101-147.
- Shan, A.-R., C. Minaudier, B. Alvarez Pereira und S. Chaudry (2021), Gender and Choice over Co-workers: Experimental Evidence, <https://ssrn.com/abstract=3958386> (2. Februar 2022).
- Wu, A. (2020), Gender Bias in Rumors Among Professionals: An Identity-based Interpretation, *Review of Economics and Statistics*, 102(5), 867-880.

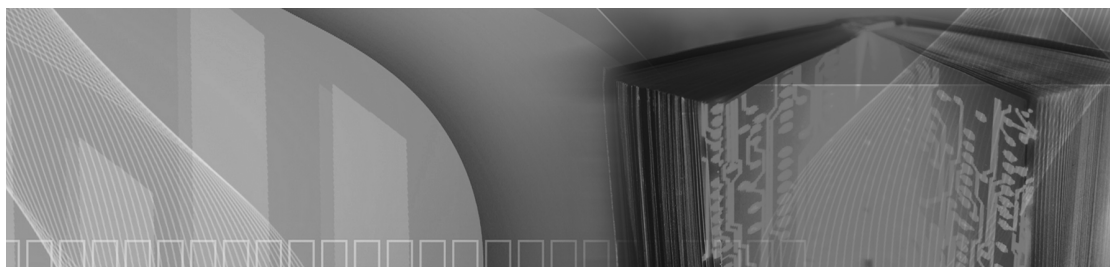
Title: Evidence-based association work: The extended code of ethics of the “Verein für Socialpolitik”

Abstract: The new Code of Ethics of the Verein für Socialpolitik takes a stand against discrimination against women and minorities, sexual and other harassment in the workplace and the creation of a hostile environment. Recent research shows that equality for women and minorities in economics has not yet been achieved. The expanded Code of Ethics is a step towards greater equal opportunity.

Anzeige



springer.com



Springer eBooks

Die weltweit größte E-Book-Sammlung für Wissenschaft, Medizin und Technik

- Unverzichtbares Wissen
- Fortdauernder Zugriff, inklusive Archivrecht
- Keine Begrenzung der Anzahl der Nutzer sowie volle Druck- und Download-Funktionalität
- Von jedem Endgerät immer und überall zugänglich – integriert in SpringerLink

#Books
Change

Besuchen Sie: springer.com/ebooks



A19895

Marcell Göttert, Timo Wollmershäuser

Strukturelle Finanzierungssalden auf verlässliche Füße stellen

Derzeit wird in der EU und Deutschland diskutiert, wie die Fiskalregeln zukünftig ausgestaltet sein sollen. Ein Punkt ist dabei die Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos. Fünf Kriterien sind wichtig, die strukturelle Salden erfüllen sollten. Die Revisionen, die sich aus dem bestehenden Produktionsfunktionsansatz ex post ergeben, zeigen die Revisionsproblematik auf. Ein umfragegestützter Ansatz kann diese Problematik deutlich entschärfen.

Die Coronakrise hat dazu geführt, dass viele Dinge auf den Prüfstand kommen: Homeoffice, Dienstreisen – und nicht zuletzt auch die Fiskalregeln in der EU und Deutschland. Dabei wurde über letztere auch schon in den Jahren vor der Coronakrise heftig diskutiert. Derzeit sind wichtige Regeln aufgrund der weltweiten Pandemie ausgesetzt. Auf EU-Ebene ist bereits eines klar: Die alten Regeln werden nicht zurückkommen. Doch welche Regeln genau wie geändert werden sollen, ist momentan noch offen. In Deutschland wird zurzeit darüber gestritten, ob die Schuldenbremse in ihrer bisherigen Form noch zeitgemäß ist.

Konzept der strukturellen Finanzierungssalden

Besonderer Stein des Anstoßes sind dabei immer wieder die Bestimmung der strukturellen Finanzierungssalden und damit einhergehend die Schätzung der Produktionslücken. Sie sind Kernbestandteile der EU-Fiskalregeln. So darf laut Fiskalpakt das strukturelle Defizit nicht größer als 0,5 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) ausfallen.¹ Darüber

1 Falls der staatliche Schuldenstand signifikant unter 60 % in Relation zum BIP liegt und die langfristige Stabilität der öffentlichen Finanzen gesichert ist, darf das strukturelle Defizit auch bis zu 1 % in Relation zum BIP betragen.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

ber hinaus spielen die strukturellen Salden bei beiden Komponenten des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) eine bedeutende Rolle. Beim präventiven Arm sind Grenzwerte für die strukturellen Salden definiert. Beim korrektiven Arm werden Maßnahmen zur Beseitigung eines übermäßigen Haushaltsdefizits empfohlen, bei denen ein Ausgabepfad mit einem strukturellen Budgetpfad kombiniert wird (ECO-FIN, 2017; EC, 2018).² Des Weiteren haben viele Staaten in der EU nationale Fiskalregeln, in denen strukturelle Salden eine zentrale Rolle spielen. Hierzu zählen auch Deutschland und Österreich. So erlaubt die Schuldenbremse in Deutschland eine strukturelle Neuverschuldung, die 0,35 % in Relation zum BIP nicht übersteigt (BMF, 2015). Im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012) darf das strukturelle Defizit des Gesamtstaats 0,45 % in Relation zum BIP nicht übersteigen.³

Grundsätzlich ist die Ausrichtung der Fiskalregeln an strukturellen Finanzierungssalden sinnvoll, da sie die Verschuldungsmöglichkeiten eines Staats unabhängig von der konjunkturellen Lage und einmaligen Ausgabe- oder Einnahmeschwankungen festlegen (Feld et al., 2021). Dadurch soll gewährleistet werden, dass die mit kurzfristigen Schwankungen einhergehenden Verbesserungen und Verschlechterungen des Finanzierungssaldos den staatlichen Handlungsspielraum nicht erhöhen oder beschränken. Daher wird zur Berechnung der strukturellen Finanzierungssalden der staatliche Finanzierungssaldo um konjunkturbedingte und einmalige Änderungen der Einnahmen und Ausgaben bereinigt.

Formal ist der strukturelle Finanzierungssaldo (X) definiert als Finanzierungssaldo (B) abzüglich der über eine Semi-Elastizität ($\epsilon_{B,Y}$) übersetzten konjunkturellen Lage (Y) und der Einmaleffekte (T):

2 Die Bedingungen für den Ausgabepfad hängen ebenfalls von der Produktionslücke ab.

3 Hiervon entfallen 0,35 Prozentpunkte auf den Bund und die restlichen 0,1 Prozentpunkte auf Länder sowie Gemeinden (ÖStP 2012).

Marcell Göttert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Agenda Austria in Wien.

Prof. Dr. Timo Wollmershäuser ist stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen in München.

$$X = B - \varepsilon_{B,Y} * Y - T. (1)^4$$

Mit dem strukturellen Finanzierungssaldo versucht man, einen staatlichen Haushalt darzustellen, der sich in einem konjunkturell „normalen“ Jahr ($Y = 0$) ohne konjunkturbedingte oder einmalige Mehr- oder Minderausgaben ergeben würde. Im Kern drehen sich die meisten Kontroversen im Zusammenhang mit den strukturellen Finanzierungssalden um die Bestimmung der konjunkturellen Normal-situation. Formal ist diese Situation gegeben, wenn die Produktionslücke ($Y = GAP$) gleich Null ist, wobei diese sich wie folgt aus *BIP* und Produktionspotenzial (*POT*) ergibt:

$$GAP = \frac{(BIP - POT)}{POT} * 100\%. (2)$$

Da das Produktionspotenzial im Gegensatz zum BIP eine unbeobachtbare Größe ist (Buti et al., 2019), hängt seine Bestimmung und damit die der Produktionslücke von modelltheoretischen Vorstellungen sowie von empirischen Schätzverfahren ab. Sowohl die EU-Kommission als auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Internationale Währungsfonds (IWF) nutzen dabei den sogenannten Produktionsfunktionsansatz.⁵ Allerdings gibt es eine Vielzahl weiterer Schätzmethoden, sodass es ein „wahres“ Produktionspotenzial oder eine „wahre“ Produktionslücke nicht gibt. Jedoch kann die Methode nicht beliebig gewählt werden. Vielmehr sollte sie den folgenden fünf Anforderungen genügen: (1) Bei der Schätzmethode sollte es sich um ein einfach kommunizierbares Konzept handeln. (2) Die Schätzmethode sollte keine Möglichkeit der politischen Einflussnahme bieten. (3) Die Produktionslücke sollte langfristig ausgeglichen sein. (4) Die Schätzung der Produktionslücke sollte mit möglichst geringen Revisionen verbunden sein. (5) Die Schätzung der Produktionslücke sollte keine systematische Verzerrung aufweisen.

Der erste Punkt ist die Einfachheit der Schätzmethode. Die EU-Fiskalregeln und die nationalen Fiskalregeln sind von sehr großer Bedeutung. Es ist wichtig, dass man sie der Öffentlichkeit so gut wie möglich kommunizieren kann. Das gebietet der politische Auftrag selbst.

Der zweite Punkt ist eine Selbstverständlichkeit. Bei der Bestimmung struktureller Finanzierungssalden sollten politische Entscheidungstragende nicht die Möglichkeit haben,

4 Die genauen Berechnungen der strukturellen Finanzierungssalden im Rahmen der deutschen und österreichischen Schuldenbremsen werden in BMF (2015) und ÖStP 2012 beschrieben.

5 Auch bei der deutschen sowie der österreichischen Schuldenbremse wird der Ansatz der EU-Kommission, die Common Agreed Method (CAM) der Output Gap Working Group (OGWG), verwendet.

an der Schätzmethode selbst Änderungen vorzunehmen, nur mit dem Zweck, den strukturellen Finanzierungssaldo in Richtung der eigenen politischen Vorstellungen zu verbiegen. Hier besteht auch eine Verbindung zum ersten Kriterium, der Einfachheit. Simple Methoden senken die Wahrscheinlichkeit von Hintertüren, mit denen die fiskalischen Messgrößen gebogen werden können und erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass die Öffentlichkeit Trickserien rasch durchschaut. Neben dem Einfluss des Regierungshandelns auf den unbereinigten Finanzierungssaldo und gegebenenfalls auf die konjunkturelle Lage sollten politische Entscheidungstragende über genau eine Möglichkeit der Einflussnahme auf die Fiskalregeln verfügen: In der Legislative, wenn es um konkrete Grenzwerte der strukturellen Salden geht, auf EU-Ebene also z. B. die strukturelle Defizitgrenze in Höhe von 0,5 % des nominalen BIP im Rahmen des Fiskalpakts und auf nationaler Ebene die jeweiligen Grenzwerte.

Der dritte Punkt betrifft den langfristigen Mittelwert der Produktionslücke, der bei Null liegen sollte. Das bedeutet nicht, dass sich die Konjunktur überwiegend in dieser Normallage befinden muss, sondern über den Konjunkturzyklus hinweg um genau diese Lage schwankt. Nur so ist gewährleistet, dass sich die fiskalischen Be- und Entlastungen des staatlichen Haushalts, die im Zusammenhang mit konjunktursta-bilisierenden Maßnahmen stehen, über die Zeit hinweg ausgleichen. Damit schließt der Punkt auch an den vorherigen an: Der Mittelwert darf kein politisches Spielfeld sein, die jeweiligen finanziellen Spielräume den eigenen finanzpolitischen Vorstellungen anzupassen. So ermöglicht eine Anpassung der Methode, die unter ansonsten unveränderten Bedingungen einen Mittelwert von unter Null ergibt, größere Verschuldungsspielräume für die öffentliche Hand. Falls die EU oder ein Mitgliedstaat sich einen größeren oder kleineren finanziellen Spielraum zugestehen wollen, sollten ganz offen in einem legislativen Prozess die Grenzwerte geändert werden. Einen anderen Ansatz verfolgen Krahé und Sigl-Glöckner (2021) sowie Krahé et al. (2021). Dort soll das Produktionspotenzial weniger eine konjunkturelle Normalauslastung anzeigen, sondern ein bei optimaler Nutzung aller Produktionsfaktoren zu erreichendes Produktionsniveau. Die daraus resultierenden Produktionslücken signalisieren dann auch nicht mehr die Position im Konjunkturzyklus, sondern die Abweichung von einem so definierten Optimum. Es ist davon auszugehen, dass die Produktionslücke bei einem solchen Ansatz im Mittel immer negativ wäre.

Der vierte Punkt betrifft die Stabilität der Schätzungen in Echtzeit. Hier sollte die Schätzmethode eine große Konstanz aufweisen. Die fiskalpolitische Überwachung ist einer der wichtigsten Bereiche der Kontrolle der politischen Entscheidungstragenden. Wenn die Größe dann substanziellen Revisionen unterliegt, kann in der Öffentlichkeit schnell der Eindruck der Beliebigkeit entstehen und, dass die Größe ei-

gentlich nicht wichtig ist, da sie morgen schon ganz anders aussehen kann als heute. Zudem wird die Überprüfung der Einhaltung der festgeschriebenen Grenzwerte durch starke Revisionen massiv erschwert. Es kann schnell das Szenario entstehen, dass für ein ausgewähltes Jahr bei der Veröffentlichung der Wert noch im Rahmen war, ein Jahr später dann nicht mehr und noch ein Jahr später dann doch wieder.

Der fünfte Punkt ist eng mit dem vorherigen verknüpft: die Richtung der Revisionen. Wenn die Revisionen meist in eine Richtung ausfielen – egal ob nach oben oder unten – würde die Schätzmethode eine systematische Verzerrung aufweisen. Im schlimmsten Fall erfüllt dann ein Land zunächst noch die Grenzwerte seiner geltenden Fiskalregeln, kurze Zeit darauf aber nicht mehr.

Revision und Verzerrung struktureller Salden

Mit den letzten beiden Punkten, der Revisionsgröße und ihrer Richtung, werden wir uns etwas genauer auseinandersetzen. Dabei betrachten wir die Echtzeitdaten der EU-Kommission, der OECD und des IWF für Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Österreich, die zwischen Frühjahr 2003 und Frühjahr 2018 halbjährlich veröffentlicht wurden. Die strukturellen Finanzierungssalden werden ausgehend von den unbereinigten Finanzierungssalden mithilfe der ex post geschätzten Produktionslücken und der von der jeweiligen Institution verwendeten Semi-Elastizitäten berechnet.⁶

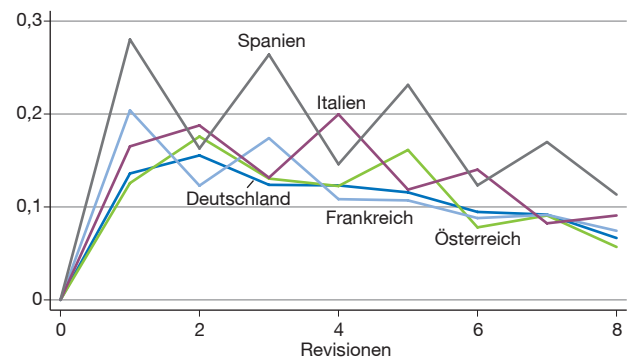
Der strukturelle Saldo (X) der Institution (k) für Land (l) und das Jahr (t) wird mit $X_{k,l,t,i}$ bezeichnet, wobei i , den jeweiligen Ex-post-Stand anzeigt. Dabei erscheint die erste Ex-post-Analyse für das Jahr t im Frühjahr des Folgejahres von t ($i = 1$), die zweite im Herbst des Folgejahres von t ($i = 2$) usw. Für $j > i$ ergeben sich die Ex-post-Revisionen des strukturellen Finanzierungssaldos dann aus

$$X_{k,l,t,i} - X_{k,l,t,j} = \epsilon_{B,GAP,k,l} * (GAP_{k,l,t,i} - GAP_{k,l,t,j}). \quad (3)$$

Abbildung 1 zeigt das durchschnittliche Ausmaß der Revisionen der strukturellen Finanzierungssalden. Dabei wurde der Mittelwert der absoluten Revisionen aller Jahre und aller Institutionen für jedes Land von einem Echtzeitdatenpunkt i

6 Der Fokus liegt auf der Produktionslücke. Weitere Einfallstore für Revisionen des strukturellen Finanzierungssaldos sind Revisionen des veröffentlichten unbereinigten Finanzierungssaldos, des BIP, der verwendeten Semi-Elastizität und der Einmaleffekte. Es kann gezeigt werden, dass die Revisionen des unbereinigten Finanzierungssaldos und des BIP um ein Vielfaches kleiner ausfallen als die der Produktionslücke (Göttert und Wollmershäuser, 2021). Die OECD und der IWF haben ihre Semi-Elastizität in den vergangenen Jahren nicht angepasst. Zwar hat die EU-Kommission ihre Semi-Elastizität leicht revidiert (Mourre et al., 2019), jedoch führen die Schätzungen der Semi-Elastizität über die Jahre hinweg immer wieder zu ähnlichen Resultaten (Price et al., 2014). Größere und systematische Revisionen der Einmaleffekte, die den strukturellen Finanzierungssaldo substantiell beeinflussen, sind uns nicht bekannt.

Abbildung 1
Ex-post-Revisionen des strukturellen Finanzierungssaldos bei Nutzung eines Produktionsfunktionsansatzes
in Prozentpunkten des Produktionspotenzials



Quelle: EU-Kommission, IWF, OECD und eigene Berechnungen.

zum nächsten $i + 1$ berechnet. Es zeigen sich für alle Länder bedeutende Revisionen, die zwar über den Zeitraum hinweg immer geringer werden, jedoch auch nach vier Jahren immer deutlich größer als Null sind. Die erste Revision beträgt 0,28 Prozentpunkte relativ zum Produktionspotenzial für Spanien, 0,20 für Frankreich, 0,17 für Italien, 0,14 für Deutschland und 0,13 für Österreich. Auch nach vier Jahren finden noch Revisionen im Ausmaß von 0,06 bis 0,11 Prozentpunkten in Relation zum Produktionspotenzial statt.

Die Richtung der Revisionen der strukturellen Finanzierungssalden wird in Anlehnung an Kempkes (2014) mit Hilfe eines Modells geschätzt, das ursprünglich von Holden und Peel (1990) formuliert wurde:

$$X_{i,t,1} - X_{i,t,j} = \alpha_{i,j} + u_{i,j}. \quad (4)$$

Dabei wird für jedes Land l die Revision des strukturellen Finanzierungssaldos zwischen der Erstveröffentlichung $i = 1$ und einem späteren Datenzeitpunkt j auf eine Konstante regressiert. Hierbei poolen wir die Daten der drei Institutionen und verwenden Newey-West-Standardfehler.

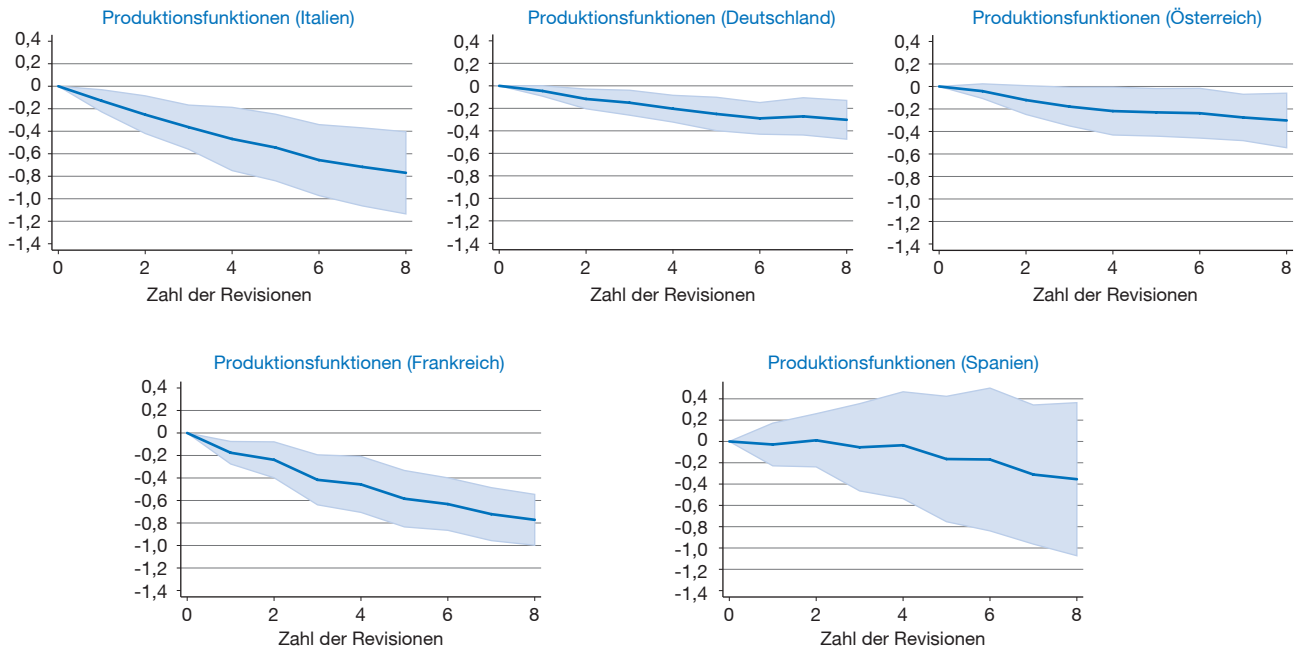
Wären die Revisionen im Durchschnitt ausgeglichen und würden im Mittel bereits die ursprünglichen Veröffentlichungen der Konjunkturkomponenten den richtigen Stand im Zyklus anzeigen, müsste die Schätzung $\alpha = 0$ ergeben. Wenn α aber signifikant von Null abweicht, ist die Schätzmethode des strukturellen Finanzierungssaldos durch die Produktionslücke verzerrt. Sollte α größer Null ausfallen handelt es sich um eine Unterschätzung, da es mit den folgenden Revisionen systematisch nach oben korrigiert wird. Fällt α kleiner Null aus, ist es eine Überschätzung, da es mit den Revisionen nach unten korrigiert wird.

Die Ergebnisse von Gleichung (4) finden sich in Abbildung 2. Die blaue Linie zeigt dabei jeweils die Schätzungen für α in

Abbildung 2

Verzerrung der Ex-post-Revisionen des strukturellen Finanzierungssaldos (einschließlich 95%-Konfidenzintervall) gegenüber der Erstveröffentlichung bei Nutzung eines Produktionsfunktionsansatzes

in %, in Relation zum Produktionspotenzial



Quelle: EU-Kommission, IWF, OECD und eigene Berechnungen.

Abhängigkeit von der jeweiligen Zahl der Revisionen $j - 1$ an. Die hellblau schattierte Fläche stellt das 95%-Konfidenzintervall dar. Für alle Länder lässt sich feststellen, dass systematische Abwärtsrevisionen stattgefunden haben und damit die ursprüngliche Schätzung als zu optimistisch betrachtet werden kann. Die fiskalische Position sieht in $t + 1$ für Jahr t also optimistischer aus als ein paar Jahre später. Diese Überschätzung des strukturellen Finanzierungssaldos spiegelt eine Unterschätzung der Produktionslücke wider. Letztere wird bei der Erstveröffentlichung für Jahr t systematisch kleiner eingeschätzt als bei späteren Veröffentlichungen. Ausgehend von der Definition des strukturellen Finanzierungssaldos in Gleichung (1) führt diese Unterschätzung der Produktionslücke durch das negative Vorzeichen zu einer Überschätzung des strukturellen Finanzierungssaldos.

Besonders deutlich zeigt sich diese Überschätzung bei Italien und Frankreich, bei denen der strukturelle Finanzierungssaldo nach acht Revisionen (also nach vier Jahren) um insgesamt 0,8 Prozentpunkte in Relation zum Produktionspotenzial nach unten revidiert wird. In Deutschland, Österreich und Spanien fällt die Revision mit 0,3 bis 0,4 Prozentpunkten nicht ganz so deutlich aus. Bis auf Spanien sind auch alle Abwärtsrevisionen nach vier Jahren statistisch signifikant auf einem 5%-Niveau. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass der Produktionsfunktionsansatz systematisch verzerrte Resultate für die strukturellen Finanzierungssalden liefert. In der Mehrzahl

der untersuchten Fälle ist dieses Phänomen bereits ab dem ersten Jahr feststellbar. Lediglich bei Spanien kann überhaupt keine Verzerrung festgestellt werden. Die Revisionen für dieses Land sind so groß, dass die Konfidenzintervalle um ein Vielfaches größer als bei allen anderen Ländern ausfallen.⁷

Mit Umfragedaten stabilisieren

Um die mit dem traditionellen Produktionsfunktionsansatz verbundenen Probleme zu vermeiden, schlagen wir eine Methode zur Berechnung struktureller Finanzierungssalden vor, in der die konjunkturelle Lage (Y) durch eine im Rahmen von Unternehmensbefragungen erhobene Kapazitätsauslastung bestimmt wird. Bereits Orphanides et al. (2000) haben gezeigt, dass es eine hohe Korrelation zwischen der Produktionslücke und der Kapazitätsauslastung gibt. Dies überrascht wenig, denn „(d)er Potenzial-Output wird in aller Regel als jenes Aktivitätsniveau definiert, das bei einer ‚normalen‘ Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten erzielt wird“ (Deutsche Bundesbank, 2014, 14). Wenn die Kapazitätsauslastung über ihrem Normalniveau ist, ist das BIP größer als das Produktionspotenzial und die Produktionslücke

⁷ Die von uns vorgenommene Analyse beschränkt sich auf realisierte Finanzierungssalden, also auf Ex-Post-Daten. Für Prognosewerte lässt sich jedoch ebenfalls eine Überschätzung feststellen, wie Kempkes (2014) mit einer ähnlichen Analyse gezeigt hat.

damit positiv. Für eine Kapazitätsauslastung unter dem Normalniveau ist das BIP kleiner als das Produktionspotenzial und damit die resultierende Produktionslücke negativ.

EU-weit wird die Frage zur Kapazitätsauslastung im Rahmen von repräsentativen Unternehmensbefragungen einmal im Quartal abgefragt. Die befragten Wirtschaftsbereiche decken mit dem Produzierenden Gewerbe und den privaten Dienstleistungsunternehmen einen Großteil der Bruttowertschöpfung ab und sollten damit die Gesamtwirtschaft gut repräsentieren. Auch werden bei der Befragung implizit beide Produktionsfaktoren, Kapital und Arbeit, berücksichtigt. So argumentiert die EZB (2007, 47, Fn. 2): „(S)urvey respondents provide an answer about their overall resource utilisation, i.e. they consider both capital and labour inputs. This assumption is based on the overall content of the survey, which explicitly asks about various production constraints, including shortages of capital, labour and other inputs, suggesting that respondents have all those production inputs in mind when evaluating their capacity utilisation.“

Um den gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad zu erhalten, wird ein gewichteter Durchschnitt der Reihen für das Produzierende Gewerbe und die privaten Dienstleistungsunternehmen gebildet. Im Einklang mit dem Economic Sentiment Indicator der EU-Kommission entfallen dabei 4/7 auf das Produzierende Gewerbe und 3/7 auf den Dienstleistungssektor. Übereinstimmend mit der Vorgehensweise von Marcellino und Musso (2011) wird die Normalauslastung der Kapazitäten als langfristiger Mittelwert der jeweiligen Zeitreihe definiert. Um das Ausmaß der Über- oder Unterauslastung und damit die konjunkturelle Lage (Y) im Land l zu bestimmen, wird die Kapazitätsauslastungslücke $CUG_{l,t}$ im Jahr t schließlich aus der Abweichung der in Prozent gemessenen Kapazitätsauslastung $CU_{l,t}$ von ihrem langjährigen Mittelwert \overline{CU}_l berechnet:

$$CUG_{l,t} = CU_{l,t} - \overline{CU}_l \quad (5)$$

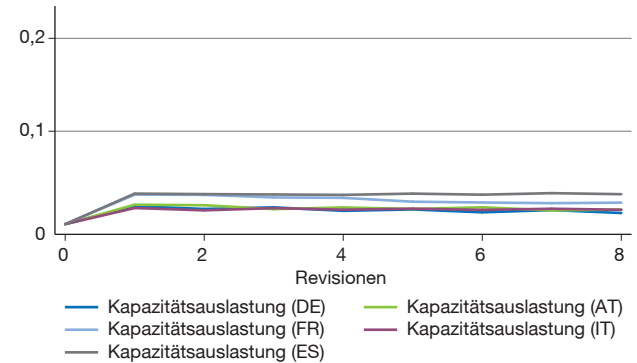
Mit der so entstandenen Reihe kann dann mit Hilfe einer angepassten Semi-Elastizität ein struktureller Finanzierungssaldo gemäß Gleichung (1) ermittelt werden.⁸

Doch sind diese umfragegestützten strukturellen Finanzierungssalden den traditionellen tatsächlich überlegen oder sind sie nicht mehr als eine bloße Rechenübung? In Abbildung 3 sind die Revisionsgrößen (Mittelwert der absoluten Revisionen aller Jahre für jedes Land von einem Echtzeitdatenpunkt i zum nächsten $i + 1$) abgetragen. Diese liegen deutlich unter denen des Produktionsfunktionsansatzes. Zudem zeigt Abbildung 4, dass die systematischen Verzerrungen bei

8 Zur Konstruktion der Kapazitätsauslastungslücke sowie zur Anpassung der Semi-Elastizität vgl. Göttert und Wollmershäuser (2021).

Abbildung 3
Ex-post-Revisionen des strukturellen Finanzierungssaldos bei Nutzung des umfragegestützten Ansatzes

in Prozentpunkten des Produktionspotenzials



Quelle: EU-Kommission, Eurostat, eigene Berechnungen.

den Revisionen der strukturellen Finanzierungssalden (geschätzter Koeffizient α in Gleichung (4)) im umfragebasierten Ansatz deutlich geringer sind als im traditionellen Ansatz und sich nur unwesentlich von Null unterscheiden.

Dass es zu Revisionen im umfragebasierten Ansatz kommt, liegt nicht an nachträglichen Änderungen der Befragungsergebnisse. Vielmehr hat das Hinzufügen von neuen Beobachtungen am aktuellen Rand einen geringfügigen Einfluss auf den langjährigen Mittelwert der Kapazitätsauslastung. Mit zunehmender Länge des Beobachtungszeitraums werden diese Revisionen aber immer geringer werden.

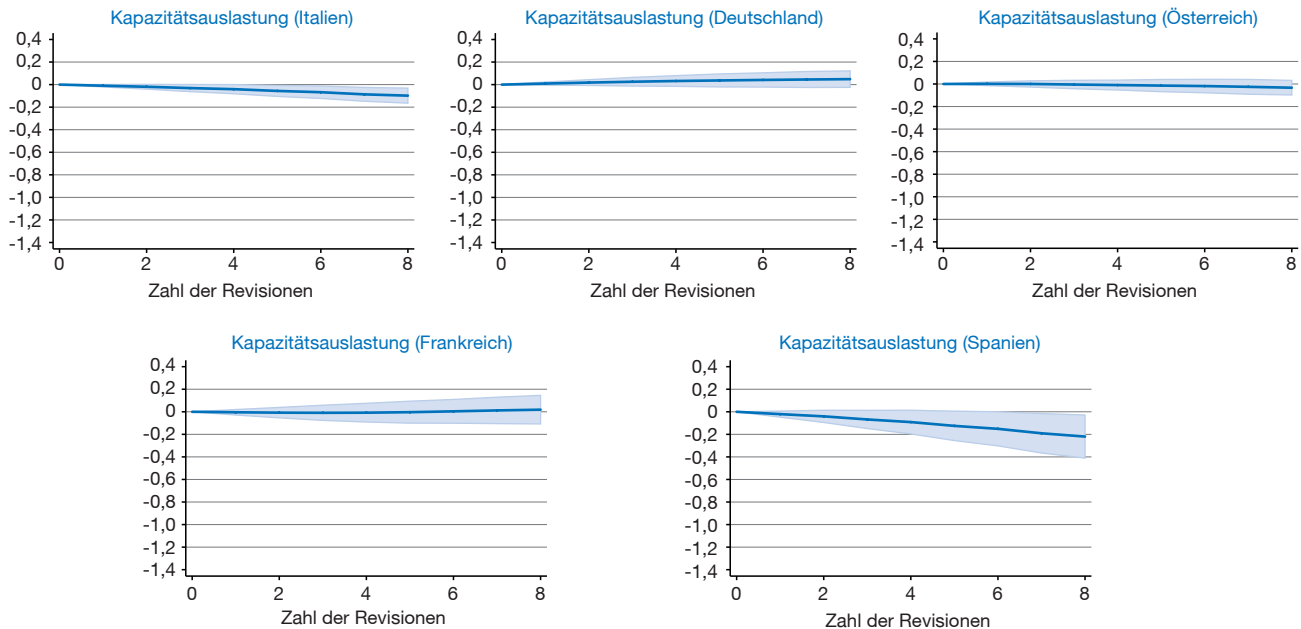
Fazit

Es spricht vieles dafür, bei den strukturellen Finanzierungssalden vom traditionellen Produktionsfunktionsansatz auf einen umfragegestützten Ansatz zu wechseln. Ein Produktionsfunktionsansatz, egal in welcher Form, ist der Öffentlichkeit nur schwierig zu vermitteln. Dass jedoch die Auslastung der Wirtschaft durch eine repräsentative Umfrage ermittelt und der Mittelwert der verfügbaren Zeitreihe das Normalniveau repräsentiert, sollte leichter zu transportieren sein. Die langfristige Ausgeglichenheit der neu konstruierten Lücke ist schon definitionsgemäß gegeben. Dazu bietet sie keinen großen Schwachpunkt zur politischen Einflussnahme. Viele der Teilnehmenden der repräsentativen Umfrage müssten ständig beeinflusst und zu immer extremeren Werten gedrängt werden, um dauerhaft die Lücke den eigenen finanzpolitischen Vorstellungen anzupassen. Das erscheint sehr abwegig und würde mit Sicherheit der Öffentlichkeit nicht verborgen bleiben. Vor allem aber ist die Revisionsproblematik nahezu nicht mehr vorhanden und wird in absehbarer Zeit verschwinden.

Abbildung 4

Verzerrung der Ex-post-Revisionen des strukturellen Finanzierungssaldos (einschließlich 95 %-Konfidenzintervall) gegenüber der Erstveröffentlichung bei Nutzung des umfragegestützten Ansatzes

in %, in Relation zum Produktionspotenzial



Quelle: EU-Kommission, Eurostat, eigene Berechnungen.

Jedoch ist bei den umfragegestützten strukturellen Finanzierungssalden noch ein Punkt offen: Die dargelegte Methodik wurde bislang nur für eine Ex-Post-Bestimmung der Salden evaluiert. Für den Teil der Fiskalregeln, die zukünftige Haushaltspäne adressieren, steht eine Evaluation einer um Prognosewerte erweiterten Methode noch aus. Da sich die Prognose der Kapazitätsauslastung sehr eng an der Prognose des BIP selbst orientieren wird, sollten die aus Prognoserevisionen und Fehlern folgenden Anpassungen der Kapazitätsauslastungslücke nicht höher ausfallen als die entsprechenden Anpassungen der Produktionslücke.

Literatur

- BMF (2015), Kompendium zur Schuldenbremse.
 Deutsche Bundesbank (2014), Zur Verlässlichkeit der Schätzungen internationaler Organisationen zur Produktionslücke, *Monatsbericht April*, 13-38.
 ECOFIN (2017), Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf> (18. Januar 2022).
 EC (2018), Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, *European Economy Institutional Paper*, March 2018 075, European Commission.

- EZB (2007), Prices and Costs – Capacity Utilisation in the Euro Area: Measures and Implications, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb200710_focus05.en.pdf?be6b47dfc034153534fd0e4d34cd7581 (18. Januar 2022).
 Feld, L. P., L. Nöh, W. H. Reuter und M. Yeter (2021), Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 22(4) 330-349.
 Göttert, M. und T. Wollmershäuser (2021), Survey-Based Structural Budget Balances, *CESifo Working Paper*, 8911.
 Holden, D. und K. A. Peel (1990), On Testing for Unbiasedness and Efficiency of Forecasts, *The Manchester School*, 58, 120-127.
 Kempkes, G. (2014), Cyclical Adjustment in Fiscal Rules: Some Evidence on Real-Time Bias for EU-15 Countries, *Public Finance Analysis*, 70(2), 278-315.
 Krahé M., Schuster, F. und P. Sigl-Glückner (2021), Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ihrer Aufgabe noch gerecht? *Wirtschaftsdienst*, 101(8), 621-628.
 Krahé M. und P. Sigl-Glückner (2021), Die Definition einer zukunftsfähigen Finanzpolitik, *Wirtschaftsdienst*, 101(7), 497-504.
 Marcellino, M. and A. Musso (2011), The Reliability of Real-Time Estimates of the Euro Area Output Gap, *Economic Modelling*, 28, 1842-1856.
 Orphanides, A., R. D. Porter, D. Reifschneider, R. Tetlow und F. Finan (2000), Errors in the measurement of the output gap and the design of monetary policy, *Journal of Economics and Business*, 52(1-2), 117-141.
 Price, R., T. Dang und Y. Guillemette (2014), New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance, *OECD Economics Department Working Papers*, 1174, OECD.

Title: Putting Structural Budget Balances on Reliable Footing

Abstract: The design of future fiscal rules is currently being debated in Germany and the EU. A recurring point is the calculation of the structural budget balance. In the following, we present five criteria that should be fulfilled by structural budget balances. Moreover, we analyse the expost revisions of the existing production function approach and present a surveybased method that mitigates revision problems.

Reinhold Weiß, Kristof Kanzler, Robert Fiesel*

Biontechs Steuerbooster und seine Nebenwirkungen auf das Finanzgefüge

Der Mainzer Impfstoffhersteller Biontech hatte 2021 eine glänzende Geschäftsentwicklung, die zu einem sprunghaften Anstieg der rheinland-pfälzischen Steuereinnahmen geführt hat. Damit gehört das seit jeher finanzschwache Land Rheinland-Pfalz plötzlich zu den finanzstärksten Bundesländern und zählt damit zu den Geberländern im Finanzausgleichssystem. Ein so starker Anstieg der Finanzkraft führt jedoch zu erheblichen fiskalischen Spillover-Effekten, die letztlich zu problematischen Verteilungsergebnissen führen können. Die fiskalischen Folgen der durch Biontech induzierten Steuererhöhung führen speziell für den rheinland-pfälzischen Landeshaushalt zu überraschenden Ergebnissen.

Mit der Versendung der vorläufigen Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2021 des Bundesministeriums der Finanzen an die Länder (BMF, 2022a) wurde amtlich, was schon im Vorfeld kolportiert wurde (FM RLP, 2021). Rheinland-Pfalz verzeichnete in den letzten Monaten des Jahres 2021 ein außergewöhnlich hohes Steuerertragsaufkommen und findet sich erstmals auf der Geberseite des Finanzausgleichs wieder. Diese Mehreinnahmen sind allein bei zwei Steuerarten und jeweils in einem einzigen Monat aufgetreten. Im November 2021 vereinnahmten die rheinland-pfälzischen Steuerbehörden bei der Körperschaftsteuer fast 1,7 Mrd. Euro (BMF, 2022b). Dabei ist der November kein Vorauszahlungsmonat und erbringt im Regelfall nur ein sehr geringes, bzw. häufig sogar ein

negatives Aufkommen.¹ Die Tragweite dieses Steuerfalls wird besonders deutlich, wenn man die Einnahmen des Landes Rheinland-Pfalz aus dieser Steuerart über einen längeren Zeitraum betrachtet. Abbildung 1 zeigt, dass 2021 das Aufkommensniveau der Vorjahre um mehr als das Doppelte übertroffen wurde.

Auch bei den nichtveranlagten Steuern vom Ertrag war im Dezember 2021 mit 1,4 Mrd. Euro ein ungewöhnlich hohes Monatsaufkommen zu verzeichnen (BMF, 2022b). Dieses war sogar höher als das Jahresaufkommen in den Vorjahren und führte damit für 2021 zu einem Aufkommen, das mit 2,6 Mrd. Euro ebenfalls weit über dem Durchschnitt der Vorjahre lag.

Ausschlaggebend für diese Entwicklung dürfte die fulminante Geschäftsentwicklung eines Mainzer Impfstoffherstellers sein, die der Stadt Mainz einen derart spektakulären Geldsegen verschafft, dass er sogar in der internationalen Presse Aufsehen erregte (The Guardian, 2021). Aufgrund weiterer Presseartikel lässt sich die Dimension dieses Steuerfalles zumindest bei der Gewerbesteuer und wegen des engen inhaltlichen Zusammenhangs damit auch bei der Körperschaftsteuer relativ genau eingrenzen (RND, 2021; Hessenschau, 2021). Wegen der bereits erfolgten Namensnennung des Impfstoffherstellers in den zuvor zitierten Artikeln und der Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz (FM RLP, 2021) kann dieser Steuerfall auch als „Biontech-Fall“ bezeichnet werden.

Es erscheint zwar äußerst plausibel, dass auch das außergewöhnlich hohe Aufkommen im Dezember bei den nichtveranlagten Steuern vom Ertrag im Zusammenhang

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

* Die Autoren vertreten ihre persönliche Meinung, nicht die der Institutionen, denen sie angehören. Die für diesen Beitrag verwendeten Daten beruhen auf öffentlich zugänglichen Statistiken und Presseangaben sowie aufbauend auf eigenen Schätzungen und Berechnungen.

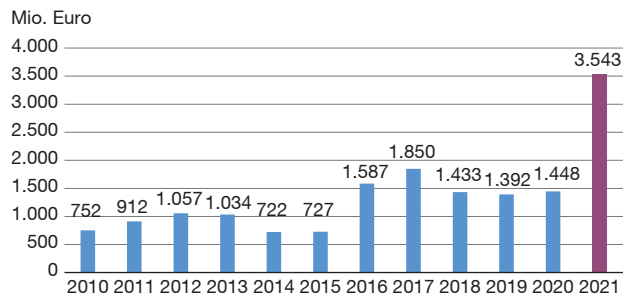
Reinhold Weiß ist Referatsleiter im Hessischen Ministerium der Finanzen.

Dr. Kristof Kanzler ist dort Referent.

Robert Fiesel ist Referent im Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg.

¹ Von 2010 bis 2020 betrug das durchschnittliche Aufkommen im Monat November in Rheinland-Pfalz -5,9 Mio. Euro.

Abbildung 1
Aufkommen der Körperschaftsteuer (vor Zerlegung)
in Rheinland-Pfalz seit 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt, BMF (2022b), eigene Darstellung.

mit der Geschäftsentwicklung des Mainzer Impfstoffherstellers steht, allerdings sind die genauen Hintergründe nicht bekannt, sodass im Weiteren darauf verzichtet wird, auch diese Aufkommensentwicklung dem Biontech-Fall zuzurechnen. Aber schon allein die extreme Steigerung des Körperschaftsteueraufkommens bewirkt, dass Rheinland-Pfalz erstmals als finanzstarkes Land im bundesstaatlichen Finanzausgleich erscheint. Ohne die Körperschaftsteuereinnahme von 1,7 Mrd. Euro läge die Finanzkraft unter dem Durchschnitt und Rheinland-Pfalz hätte Zuschläge im Finanzkraftausgleich (FKA) erhalten.

Allerdings sind damit die Wirkungen des Falls noch lange nicht vollständig erfasst. Zum einen ist dieser Steuerfall nicht auf die Körperschaftsteuer und das Jahr 2021 beschränkt, zum anderen sind zusätzlich die Auswirkungen auf weiteren Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Deshalb werden im Folgenden die durch den Biontech-Fall ausgelösten Finanzströme und die Folgewirkungen für das bundesstaatliche Finanzgefüge genauer untersucht. Anzumerken ist, dass im Fall einer Berücksichtigung auch der erhöhten Einnahmen aus nicht-veranlagten Steuern vom Ertrag die finanziellen Folgen des Biontech-Falles entsprechend größer ausfallen würden.

Finanzströme des Biontech-Falles

Das Jahr 2021 wurde wesentlich von den Auswirkungen der außergewöhnlich hohen Körperschaftsteuerzahlung im November bestimmt. 50 % des originären Aufkommens verbleiben davon vorerst beim Land Rheinland-Pfalz und werden im Rahmen des FKA in der Finanzkraft von Rheinland-Pfalz berücksichtigt. Die Zerlegung dieser Körperschaftsteuereinnahmen wird mit einer Verzögerung von einem Quartal erst 2022 erfolgen.

Zusätzlich zur Körperschaftsteuer (KSt) wird auch die weitere Ertragsteuer der Unternehmen, die Gewerbesteuer (GewSt) fällig. Hierzu liegen jedoch noch keine belast-

baren Statistiken vor, sodass die entsprechenden Zahlen bislang nur auf der Grundlage verschiedener Presseartikel abgeschätzt werden können (vgl. Tabelle 1).

Nach den vorliegenden Informationen wurden 2021 Gewerbesteuerzahlungen in insgesamt ähnlicher Höhe geleistet wie bei der Körperschaftsteuer. Der Löwenanteil entfällt auf die Stadt Mainz, wo Biontech seinen Unternehmenssitz hat. Daneben unterhält das Unternehmen Betriebsstätten in Idar-Oberstein (ebenfalls Rheinland-Pfalz) sowie in Marburg (Hessen) (inrlp.de, 2021; Hessenschau, 2021). Da die Gewerbesteuerhebesätze der drei Städte für das Jahr 2021 bekannt sind, kann der Gewerbesteuermessbetrag, die relevante Größe für weitere Verteilungsschritte, berechnet werden (vgl. Tabelle 2): Diese Gewerbesteuerzahlungen bzw. die Gewerbesteuermessbeträge haben Auswirkungen auf verschiedene Finanzausgleichssysteme, die teilweise mit erheblicher zeitlicher Verzögerung eintreten. Hier kann nur der bundesgesetzlich geregelte Teil dieser Auswirkungen beleuchtet werden.

Die dargestellten Körperschaftsteuerzahlungen werden auf die Betriebsstättenländer zerlegt. Dabei wird durch Verweis im Zerlegungsgesetz (ZerlG) auf § 29 GewStG im Regelfall derselbe Verteilungsschlüssel wie bei der Verteilung der Gewerbesteuer(messbeträge) angewandt.² Entsprechend der Anteile bei den Gewerbesteuermessbeträgen wird hier von einem Betrag von 200 Mio. Euro ausgegangen, der im Rahmen der Körperschaftsteuerzerlegung an das Land Hessen wegen der Betriebsstätte von Biontech in Marburg fließt. Diese Zerlegung erfolgt quartalsweise nachlaufend, d.h. ein Teil der Körperschaftsteuereinnahmen, die im IV. Quartal 2021 in Rheinland-Pfalz eingegangen sind, wird erst im I. Quartal 2022 an das Land Hessen abgegeben.

Von den Gewerbesteuereinnahmen müssen die Gemeinden Umlagen einerseits an den Bund und das jeweilige Land nach bundesweit geltenden Regeln und andererseits nach landesinternen Regeln z. B. an die Landkreise abführen. In diesem Beitrag werden ausschließlich die nach Bundesgesetz geregelten Umlagen betrachtet (vgl. Tabelle 3).³ Die Abrechnung des IV. Quartals erfolgt im Regelfall im Januar des Folgejahrs.

Finanzausgleichswirkungen des Biontech-Falles 2021

Selbst wenn man den außergewöhnlichen Steuerfall von Biontech als reinen Einmaleffekt ansieht, wird es über mehrere Jahre hinweg zu Folgewirkungen im System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs kommen. Dabei schlägt sich in der aktuellen Jahresabrechnung des

² § 2 Abs. 1 ZerlG.

³ § 6 Gemeindefinanzreformgesetz.

Tabelle 1

Annahmen: Zusätzliche Steuereinnahmen 2021

in Mio. Euro

Körperschaftsteuer	Gewerbesteuer		
Finanzamt in Rheinland-Pfalz	1.700	Gemeindekassen der Städte	1.670
davon	davon		
Bund	850	Mainz	1100
Land	850	Idar-Oberstein	200
		Marburg	370

Quelle: BMF (2022b), inrlp.de (2021), Hessenschau (2021), eigene Berechnungen.

Tabelle 2

Rückrechnung Gewerbesteuer-Messbeträge 2021

	Aufkommen (in Mio. Euro)	Hebesatz (in %)	Messbetrag (in Mio. Euro)
Mainz	1.100	/ 440 =	250
Idar-Oberstein	200	/ 420 =	48
Marburg	370	/ 400 =	93
Summe	1.670	/	390

Quelle: inrlp.de (2021), Hessenschau (2021), DIHK (2021), eigene Berechnungen.

Tabelle 3

Annahmen: Gewerbesteuerumlagen (GU) Bund/Land für die Gewerbesteuer 2021

	Messbetrag (in Mio. Euro)	Vervielfältiger (in %)	Umlage (in Mio. Euro)
Gewerbesteuer-Umlage Bund	390	x 14,5 =	57
Gewerbesteuer-Umlage Land RP	298	x 20,5 =	61
Gewerbesteuer-Umlage Land HE	93	x 20,5 =	19
Summe			137

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis zuvor beschriebener Annahmen.

Finanzausgleichs 2021 ausschließlich die Körperschaftsteuerzahlung im November in Rheinland-Pfalz nieder. Das Jahr 2022 wird hingegen maßgeblich von den Auswirkungen der Gewerbesteuerzahlungen 2021 auf die Gemeindefinanzkraft 2022 geprägt.

Das Ausgleichsjahr 2021

Die zusätzlichen Körperschaftsteuereinnahmen von 850 Mio. Euro führen rechnerisch zu einer Erhöhung der relativen Finanzkraft von Rheinland-Pfalz um 3,5 Prozentpunkte. Damit erreicht Rheinland-Pfalz erstmals eine überdurchschnittliche Finanzkraft und wird im FKA mit Abschlägen von 287 Mio. Euro ein finanzstarkes Land. Ohne diese Körperschaftsteuereinnahmen von Biontech hätte Rheinland-

Pfalz Zuschläge von 164 Mio. Euro erhalten. Insgesamt führen die Mehreinnahmen bei der Körperschaftsteuer zu einer Verschlechterung im FKA von 451 Mio. Euro und folglich zu einer Abschöpfungsquote von 53 %.

Gleichzeitig entfallen bei Rheinland-Pfalz auch die finanzkraftabhängigen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), was einen zusätzlichen Verlust von 36 Mio. Euro bedeutet. Darüber hinaus ist die Gewährung der 2020 neu eingeführten „Forschungs-BEZ“ nach § 11 Abs. 6 Finanzausgleichsgesetz (FAG) ausdrücklich auf „leistungsschwache Länder“ beschränkt. Als nunmehr finanzstarkes Land kommt Rheinland-Pfalz nicht mehr als Empfänger infrage, womit das Land weitere Zuweisungen in Höhe von 77 Mio. Euro verliert.

Von dem originären Körperschaftsteuermehraufkommen in Höhe von 850 Mio. Euro verbleiben nach der Jahresabrechnung für 2021 somit lediglich 286 Mio. Euro in Rheinland-Pfalz. Wegen der zusätzlichen Verluste bei den BEZ steigt die Abschöpfungsquote auf über 66 %. Dabei macht sich die sogenannte Prämienregelung nach § 7 Abs. 3 FAG deutlich bemerkbar, wonach Rheinland-Pfalz 12 % der überdurchschnittlichen Mehreinnahmen nicht bei der Finanzkraft angerechnet werden. Ohne die Prämienregelung läge die Abschöpfungsquote sogar bei 72 %. 500 Mio. Euro fließen an die anderen Länder und auch der Bund wird wegen der im Saldo sinkenden BEZ zusätzlich zu den originären Steuermehreinnahmen um 34 Mio. Euro entlastet.

Das Ausgleichsjahr 2022

Im Ausgleichsjahr 2022 werden sich die Zahlungsströme, die Körperschaftsteuerzerlegung sowie die Abführung der Gewerbesteuerumlagen unmittelbar auswirken. Die finanziellen Folgen für Rheinland-Pfalz sind jetzt davon abhängig, in welcher finanziellen Ausgangsposition sich das Land 2022 befindet, ob es weiter ein finanzstarkes Land bleibt oder wieder finanzschwach wird. Unter der (extrem restriktiven) Annahme, dass der Biontech-Steuerfall ein reiner Einmaleffekt bleibt, also 2022 keine weiteren Körperschaft- bzw. Gewerbesteuerzahlungen erfolgen, würde sich auf Basis der Finanzkraftverhältnisse 2021 für Rheinland-Pfalz eine relative Finanzkraft von 98,9 % ergeben.⁴ Damit wäre das Land wieder Empfängerland im FKA und hätte Anspruch auf allgemeine BEZ sowie auf Forschungs-BEZ.

Durch die Zerlegung der Körperschaftsteuer und durch den Zufluss des Länderanteils an der Gewerbesteuerum-

⁴ Und bei Nichtberücksichtigung der Prämienregel nach § 7 Abs. 3 FAG. Wird auch der Einmaleffekt bei den nichtveranlagten Steuern vom Ertrag zusätzlich berücksichtigt, sinkt die Finanzkraft von Rheinland-Pfalz sogar auf 95,8 %.

Tabelle 4

Auswirkung der Körperschaftsteuerermehreinnahmen im Ausgleichsjahr 2021

in Mio. Euro

	Rheinland-Pfalz	Hessen	übrige Länder	Bund
KSt-Mehreinnahmen	850			850
Veränderung Finanzkraft	3,5 %	-0,2 %		
FKA	-451	30	421	-
allgemeine BEZ	-36	0	79	-43
übrige BEZ	-77	0	0	77
Finanzausgleich insgesamt	-564	30	500	34
Steuerermehreinnahmen nach Finanzausgleich	286	30	500	884

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis zuvor beschriebener Annahmen.

lage sinkt im Saldo die Steuerkraft des Landes. Darüber hinaus sinkt auch die Steuerkraft der rheinland-pfälzischen Kommunen wegen der abfließenden Gewerbesteuerumlagen (Landes- und Bundesanteil). Insgesamt geht die relative Finanzkraft von Rheinland-Pfalz um weitere 1,1 Prozentpunkte zurück. Bei Hessen kommt es dagegen zu einer Finanzkraftzunahme um +0,6 Prozentpunkte. Wie die Tabelle 5 zeigt, werden die originären Verluste des Landeshaushalts von Rheinland-Pfalz durch den FKA und die finanzkraftabhängigen allgemeinen BEZ wegen der Anrechnung der gesunkenen Gemeindefinanzkraft sogar überkompensiert. Die ursprünglichen Steuermindereinnahmen von 139 Mio. Euro verwandeln sich in ein Plus von 61 Mio. Euro.

Durch die hohe Biontech-Steuerzahlung, insbesondere an die Stadt Mainz, steigt jedoch die Gewerbesteuerkraft von Rheinland-Pfalz massiv an, was enorme Konsequenzen für den FKA 2022 hat, da nach § 8 Abs. 2 FAG die „im Ausgleichsjahr aufgekommene einzelnen Realsteuern im Verhältnis der länderweisen Grundbeträge dieser Steuern in dem dem Ausgleichsjahr vorausgehenden Kalenderjahr verteilt werden“.

Die Gewerbesteuerzahlungen von Biontech 2021 an Mainz, Idar-Oberstein und Marburg entsprechen rechnerisch einem Zuwachs an Grundbeträgen der Gewerbesteuer von rund 300 Mio. Euro in Rheinland-Pfalz und von etwas mehr als 90 Mio. Euro in Hessen. Auf der Basis der Gewerbesteuerkraft 2020 würde dies einen Zuwachs von fast 60 % für Rheinland-Pfalz bedeuten. Damit steigt der Anteil des Landes Rheinland-Pfalz am bundesweiten Gewerbesteueraufkommen um 2,4 Prozentpunkte, während sich alle anderen Länder (mit Ausnahme von Hessen wegen der Betriebsstätte Marburg) entsprechend verschlechtern, wie Abbildung 2 zeigt. Basierend auf dem bei der Abrechnung des Ausgleichsjahres 2021 berücksichtigten

Tabelle 5

Auswirkung der Körperschaftsteuerzerlegung und Gewerbesteuerumlagen im Ausgleichsjahr 2022

in Mio. Euro

	Rheinland-Pfalz	Hessen	übrige Länder	Bund
KSt-Zerlegung	-200	200		
Gewerbesteuerumlage	61	19		57
Auswirkung vor Finanzausgleich	-139	219		57
Veränderung Gemeindefinanzkraft (100 %) wegen Gewerbesteuerumlage	-104	-32		
Veränderung Finanzkraft	-1,1 %	0,6 %		
FKA	136	-124	-12	-
allgemeine BEZ	64	0	-2	-62
übrige BEZ	0	0	-9	9
Finanzausgleich insgesamt	200	-124	-24	-52
Wirkung nach Finanzausgleich	61	95	-24	4

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis zuvor beschriebener Annahmen.

Gewerbesteueraufkommen von 55,8 Mrd. Euro bedeutet der Zuwachs der Gewerbesteuerkraft um 2,4 Prozentpunkte, dass Rheinland-Pfalz 2022 1,2 Mrd. Euro mehr Gewerbesteuer angerechnet wird als im Vorjahr, wovon 75 % als zusätzliche Finanzkraft im FKA berücksichtigt werden. Isoliert betrachtet, ergibt sich allein durch die veränderte Gewerbesteuerkraft ein Finanzkraftzuwachs von rund 5 Prozentpunkten. Damit wird Rheinland-Pfalz voraussichtlich auch 2022 ein finanzstarkes Land mit den entsprechenden Konsequenzen beim FKA und bei den BEZ.⁵

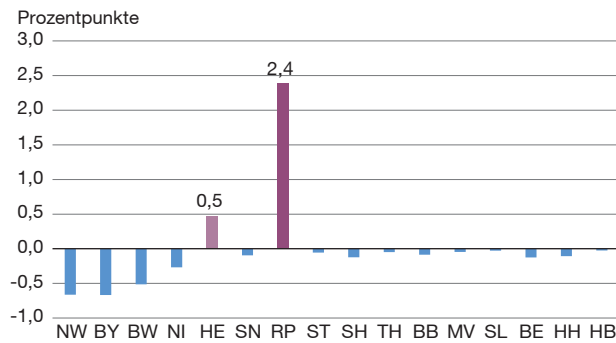
Wie Tabelle 6 zeigt, führt die 2021 gestiegene Gewerbesteuerkraft für Rheinland-Pfalz zu einer Verschlechterung im FKA von 629 Mio. Euro. Dazu kommen Verluste bei den allgemeinen BEZ von 90 Mio. Euro sowie der (nochmalige) Verlust der Forschungs-BEZ, sodass sich die Verluste im Finanzausgleich auf insgesamt 796 Mio. Euro summieren. Auch in Hessen kommt es wegen der gestiegenen Gemeindefinanzkraft zu Verlusten im Finanzausgleich, während alle anderen Länder um fast 1 Mrd. Euro entlastet werden.

Gesamteffekt

Insgesamt hat also der Biontech-Fall selbst dann 2022 erhebliche finanzielle Auswirkungen, wenn man die unrealistische Annahme trifft, dass 2022 keine weiteren Ertragssteuern vom Impfstoffhersteller abgeführt werden.

5 Bereinigt man die Berechnungsbasis zusätzlich um den Einmaleffekt bei den nichtveranlagten Steuern vom Ertrag ergibt sich zwar eine unterdurchschnittliche Finanzkraft für Rheinland-Pfalz, diese bleibt aber mit 99,7 % so nahe an der durchschnittlichen Finanzkraft, dass das Land weiterhin nicht leistungsschwach wird und damit keine allgemeinen BEZ und keine Forschungs-BEZ beziehen kann.

Abbildung 2
Veränderung der Anteile an den Grundbeträgen der Gewerbesteuer durch den Biontech-Fall



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis zuvor beschriebener Annahmen, eigene Darstellung.

Insgesamt kommt es zu den in Tabelle 7 dargestellten Zahlungsflüssen und Auswirkungen im Finanzausgleich 2021 und 2022: Hier zeigt sich, dass von der ursprünglichen Steuersumme von 3,37 Mrd. Euro, die im IV. Quartal 2021 von Biontech vorwiegend in Mainz abgeführt wurde, nach Durchführung der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs nur knapp 750 Mio. Euro in Rheinland-Pfalz verbleiben. Es fließen nicht nur der Bundesanteil und die Zerlegungsanteile ab, sondern es kommt auch über die beiden Jahre zu enormen Finanzausgleichseffekten, die sich für das Land Rheinland-Pfalz auf insgesamt rund 1,15 Mrd. Euro belaufen. Damit kommt es zu einer paradoxen Situation: In Rheinland-Pfalz profitieren allein zwei Kommunen in einem enormen Umfang, da die Gewerbesteuerzahlungen weitgehend in den Kommunalkassen verbleiben (unter Ausblendung eventueller landesrechtlicher Regelungen). Der Landeshaushalt weist dagegen trotz der hohen originären Körperschaftsteuermehreinnahmen unter Berücksichtigung aller Folgewirkungen ein Netto-Defizit von 450 Mio. Euro aus. Hierfür ist insbesondere die gestiegene Gemeindesteuerkraft verantwortlich, die zu zusätzlichen Verlusten des Landes im FKA und bei den BEZ führt. Drastisch ausgedrückt führt der Biontech-Fall dazu, dass die Stadt Mainz 2022 schuldenfrei sein wird, wie in verschiedenen Pressemeldungen zu lesen war, das Land Rheinland-Pfalz und damit – über den Automatismus des regelgebundenen kommunalen Finanzausgleichs – auch alle anderen Kommunen in Rheinland-Pfalz eventuell sogar weniger Geld zur Verfügung haben werden.⁶

⁶ Selbst wenn man den Einmaleffekt der nichtveranlagten Steuern noch zum Biontech-Fall hinzurechnen würde, verbleibt für den Landeshaushalt insgesamt ein Nettoverlust, da der Sondereffekt der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag im Ausgleichsjahr für Rheinland-Pfalz allenfalls Nettomehreinnahmen nach Finanzausgleich von 305 Mio. Euro gebracht hat.

Tabelle 6
Auswirkung der veränderten Gewerbesteuerkraft im Ausgleichsjahr 2022

in Mio. Euro

	Rheinland-Pfalz	Hessen	übrige Länder	Bund
zusätzliche Gewerbesteuergrundbeträge 2021	298	93	-	-
im FA 2022 zusätzlich berücksichtigte Gewerbesteuer (100 %)	1.331	262	-1.594	-
Veränderung Finanzkraft	4,9 %	0,6 %		
FKA	-629	-124	753	-
allgemeine BEZ	-90	0	112	-21
übrige BEZ	-77	0	108	-30
Finanzausgleich insgesamt	-797	-124	972	-52

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis zuvor beschriebener Annahmen.

Ähnlich, wenn auch lange nicht so drastisch, ist die Situation in Hessen, wo über den Produktionsstandort Marburg ebenfalls hohe Gewerbesteuereinnahmen zu verzeichnen sind. Weiterhin stehen dem Land Anteile der Körperschaftsteuer zu, die über die Zerlegung 2022 kassenwirksam werden, sodass der Biontech-Fall zunächst knapp 600 Mio. Euro an Steuereinnahmen in die hessischen Finanzkassen spült. Jedoch werden auch diese Einnahmen durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich gemindert, sodass letztlich lediglich rund 340 Mio. Euro im Land Hessen verbleiben. Auch hier ist festzuhalten, dass das Steuerplus nahezu vollständig auf der kommunalen Ebene verzeichnet wird.

Weitere Profiteure dieses außergewöhnlichen Steuerfalls sind die anderen Länder und der Bund. Der starke Anstieg der rheinland-pfälzischen Finanzkraft und der damit verbundene Wechsel vom Nehmer- zum Geberland führt dazu, dass die Finanzkraftzuschläge der finanzschwachen Länder zunehmen und die Abschläge der anderen finanzstarken Länder sinken. Der Bund profitiert vor allem von seinem Anteil an der Körperschaftsteuer, aber auch von der Gewerbesteuerumlage, während sich im Saldo bei den BEZ eine Belastung ergibt.

Szenario-Analyse mit Steuermehreinnahmen 2022

Damit stellt sich die Frage nach den langfristigen Folgen von Biontech: Wie ausgeführt, hat der Steuerfall von Biontech 2021 so weitreichende Auswirkungen, dass das bisher stets finanzschwache Land Rheinland-Pfalz wahrscheinlich für zwei Jahre ein finanzstarkes Land wird. Außerdem ist kaum damit zu rechnen, dass es bei einer nur einmaligen Steuerabführung des Impfstoffherstellers bleibt. Angesichts der Entwicklung der weltweiten Coronapandemie ist

Tabelle 7
Gesamtwirkung des Biontech-Falles (als Einzelfall)

in Mio. Euro

	Rheinland-Pfalz		Hessen		übrige Länder	Bund
	Land	Kom- munen	Land	Kom- munen		
2021						
KSt-Mehreinnahmen	850					850
- Auswirkungen FA 2021	-564		30		500	34
Gewerbesteuer		1.300		370		
Insgesamt 2021	286	1.300	30	370	500	884
2022						
KSt-Zerlegung	-200		200			
Gewerbesteuerumlage	61	-104	19	-32		57
Veränderung Grundbetrag (298) GewSt 2021				(93)		
- Auswirkungen FA 2022	-596		-248		948	-104
Insgesamt 2022	-735	-104	-29	-32	948	-47
Insgesamt	-450	1.196	1	338	1.448	837

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis zuvor beschriebener Annahmen.

davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Corona-Impfstoffen weiter hoch bleiben wird und Biontech auch weiterhin Gewinne ausweisen – und versteuern – dürfte.

Über die künftig zu erwartenden Steuerabführungen kann nur spekuliert werden. Dennoch ist davon auszugehen, dass zumindest 2022 noch erhebliche Steuerzahlungen von Biontech zu erwarten sind. Da abzusehen ist, dass Rheinland-Pfalz auch 2022 ein finanzstarkes Land bleibt, werden zusätzliche Steuereinnahmen lediglich durch den FKA gemindert. Die zusätzlichen Effekte über die BEZ, die 2021 noch eine bedeutende Rolle spielen, entfallen. Somit könnte Rheinland-Pfalz damit rechnen, dass weitere Körperschaftsteuerzahlungen von Biontech nur noch zu etwa 60 % abgeschöpft werden.

Um die Folgen für das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2022 abschätzen zu können, wird hier in einer Beispielrechnung unterstellt, dass 2022 etwa die Hälfte des den Steuerzahlungen 2021 zugrundeliegenden Gewinns anfällt und versteuert wird. Dies würde für Rheinland-Pfalz 2022 einen weiteren Zufluss an Körperschaftsteuer von 850 Mio. Euro bedeuten, wovon nach Abführung des Bundesanteils und der Zerlegungsanteile Hessens knapp 330 Mio. Euro in der Landeskasse verbleiben würden. Etwas komplizierter ist die Abschätzung der zu erwartenden Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer, da nach den vorliegenden Informationen zumindest bei zwei beteiligten Städten deutliche Herabsetzungen der Hebesätze zu erwarten sind. So hat die Stadt Mainz bereits die

Senkung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer von 440 auf 310 beschlossen (SWR, 2021). Auch Marburg plant nach den vorliegenden Informationen eine Senkung auf 357 % (Mittelhessen, 2021). Lediglich Idar-Oberstein hat für 2022 den Hebesatz unverändert gelassen (Stadtrat Idar-Oberstein, 2021).⁷ Geht man von diesen Hebesätzen für 2022 aus und unterstellt, dass sich das Verhältnis von Körperschaftsteuerzahlung und Gewerbesteuerermessbetrag gegenüber 2021 nicht ändert (d. h. die Gewerbesteuerermessbeträge der drei beteiligten Städte halbieren sich gegenüber dem Jahr 2021), ergeben sich die in Tabelle 8 dargelegten Schätzungen für das Gewerbesteueraufkommen und die Gewerbesteuerumlagen 2022.

Unter diesen Annahmen belaufen sich die zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen 2022 auf rund 650 Mio. Euro, wovon 490 Mio. Euro in Rheinland-Pfalz und 160 Mio. Euro in Hessen aufkommen. Berücksichtigt man darüber hinaus die Körperschaftsteuerzahlungen, die Zerlegung zwischen Rheinland-Pfalz und Hessen sowie die Abführungen der Gewerbesteuerumlagen, ergeben sich die in Tabelle 9 dargelegten originären Steuermehreinnahmen der verschiedenen staatlichen Ebenen 2022.

Für den Finanzausgleich des Ausgleichsjahrs 2022 sind dabei allerdings nur die Nettosteuerzuflüsse an die Länder Rheinland-Pfalz und Hessen von Bedeutung.⁸ Die Veränderung der Gewerbesteuerkraft wird wieder erst mit einer Verzögerung von einem Jahr im Finanzausgleich 2023 relevant. Die Körperschaftsteuereinnahme (unter Berücksichtigung der Zerlegung) und der Zufluss an Gewerbesteuerumlage führen zu einer weiteren deutlichen Erhöhung der relativen Finanzkraft von Rheinland-Pfalz um 1,5 Prozentpunkte, wodurch in der Modellrechnung für das Jahr 2022 mit 104,2 % eine Finanzkraft erreicht wird, die deutlich über dem Durchschnitt liegt. Auch die hessische Finanzkraft steigt aufgrund der Zuflüsse im Rahmen der Körperschaftsteuerzerlegung und der Gewerbesteuerumlage, wenn auch lange nicht so stark wie im Nachbarland.

Da Rheinland-Pfalz bereits durch die Berücksichtigung der Realsteuerkraft 2021 zum finanzstarken Land wird, hat die weitere Steigerung der Finanzkraft jetzt nur noch Auswirkungen im FKA und es gibt keine weiteren Effekte bei den BEZ. Wie Tabelle 10 zeigt, steigen die Abschläge von Rheinland-Pfalz im Rahmen des FKA um 188 Mio. Euro, sodass dem Landeshaushalt Mehreinnahmen von

⁷ Vgl. Beschluss des Stadtrats von Idar-Oberstein in seiner Sitzung am 15. Dezember 2021 für den Stadthaushalt für 2022. In der mitbeschlossenen Haushaltssatzung wurde auch der GewSt-Hebesatz für 2022 gleichbleibend mit 420 % beschlossen.

⁸ Die möglichen Phasenverschiebungen um ein Quartal bei der Zerlegung und bei den Gewerbesteuerumlagen werden aus Vereinfachungsgründen hier nicht berücksichtigt.

Tabelle 8
Geschätzte Gewerbesteuer und Gewerbesteuerumlagen für 2022

in Mio. Euro

	Messbetrag GewSt	Hebesatz (neu)	Gewerbesteuer	GU Land	GU Bund
Mainz	125	310 %	388	26	18
Idar-Oberstein	24	420 %	100	5	3
Rheinland-Pfalz			488	31	
Marburg (Hessen)	46	357 %	165	9	7
Summe	195		653	40	28

Quelle: SWR (2021), Mittelhessen (2021), Stadtrat Idar-Oberstein (2021), eigene Berechnungen auf Basis zuvor beschriebener Annahmen.

169 Mio. Euro verbleiben. Diese Netto-Mehreinnahmen genügen aber nicht, die in Tabelle 7 abgeleiteten Verluste des Landeshaushalts aus dem Biontech-Fall 2021 auszugleichen. Selbst unter optimistischen Annahmen über die weitere Gewinnentwicklung von Biontech wird der Landeshaushalt in Rheinland-Pfalz kurzfristig hier nicht mit einer Entlastung rechnen können.

Der überwiegende Teil der zu erwartenden (Körperschaft-)Steuerermehreinnahmen von Biontech 2022 kommt mit 267 Mio. Euro den übrigen Ländern zugute, da die Zu- bzw. Abschläge im FKA entsprechend steigen bzw. sinken und die allgemeinen BEZ wegen der vergrößerten Finanzkraftdisparitäten zunehmen.

Bleibt Rheinland-Pfalz dauerhaft finanzstark?

Nach der bisherigen Analyse erscheint es durchaus wahrscheinlich, dass die enormen Sondereffekte im IV. Quartal 2021 schon dazu führen, dass Rheinland-Pfalz auch im nächsten Jahr finanzstark sein wird. Darüber hinaus dürfte auch weiterhin mit einem positiven Effekt von Biontech auf das rheinland-pfälzische Steueraufkommen zu rechnen sein. Hier drängt sich die Frage auf, wie hoch das zusätzliche Steueraufkommen ausfallen müsste, damit sich Rheinland-Pfalz auf Dauer als finanzstarkes Land etablieren kann. Zur Beantwortung dieser Frage wird im Folgenden ein stark vereinfachtes Szenario entwickelt. Ausgehend von den jetzigen Aufkommensrelationen zwischen Körperschaft- und Gewerbesteuer, (bzw. exakter Gewerbesteuermessbeträgen) und unter der Annahme konstanter Hebe- und Umlagesätze wird in einer Zielwertanalyse das Körperschaftsteueraufkommen der Firma Biontech ermittelt, mit dem Rheinland-Pfalz eine Finanzkraft von exakt 100 % erreicht. Hierbei wird das exorbitante Aufkommen der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag im Dezember 2021 in Rheinland-Pfalz aus der Basis herausgerechnet, da mit diesem Aufkommen kaum auf Dauer gerechnet werden kann.

Tabelle 9
Annahmen über zusätzliche Steuereinnahmen 2022

in Mio. Euro

	Rheinland-Pfalz		Hessen		
	Kommunen	Land	Kommunen	Land	Bund
Körperschaftsteuer		425			425
KSt-Zerlegung	-100		100		
Gewerbesteuer		488		165	
Gewerbesteuerumlage	31	-52	9	-16	28
Steuerermehreinnahmen vor Finanzausgleich	356	435	109	149	453
nachr.: Gewerbesteuermessbetrag		149		46	

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis zuvor beschriebener Annahmen.

Dabei zeigt sich, dass für dieses Ziel zusätzliche Steuereinnahmen bei etwa der Hälfte der im IV. Quartal 2021 verzeichneten Mehreinnahmen des Biontech-Falles nötig wären. In der Szenario-Analyse wird eine Finanzkraft von exakt 100 % für Rheinland-Pfalz dann erreicht, wenn eine KSt-Zahlung von insgesamt 895 Mio. Euro erfolgt, die bei konstanten Verteilungsverhältnissen auch Gewerbesteuerabführungen von 688 Mio. Euro mit sich bringt. Die genaue Verteilung der Steuerermehreinnahmen sowie die daraus folgenden Umlagen sind der Tabelle 11 zu entnehmen.

Hier zeigt sich ein paradoxes Ergebnis: Unter den getroffenen Annahmen kommt es langfristig zu so großen negativen Finanzausgleichseffekten in Rheinland-Pfalz, dass von den ursprünglichen Mehreinnahmen der Landes- und Kommunalebene in Höhe von 832 Mio. Euro kaum etwas im Land verbleibt. Die Verluste des Landeshaushalts nach Finanzausgleich in Höhe von 446 Mio. Euro kompensieren fast vollständig die Gewinne der Kommunen mit 459 Mio. Euro. Dies liegt unter anderem daran, dass in diesem Szenario negative Abschöpfungseffekte kumulativ auftreten:

- Der direkte Finanzkraftausgleichseffekt zusätzlicher eigener Einnahmen (KSt),
- der Finanzkraftausgleichseffekt über die gestiegene Gewerbesteuerkraft,
- beide verstärkt über die Wirkung der sinkenden bzw. wegfallenden BEZ.

Ein entscheidender Punkt für die extrem hohe Abschöpfungsquote von 98,5 % liegt aber darin, dass bei der Zurechnung der Gewerbesteuer zur Finanzkraft des Landes Rheinland-Pfalz nicht die tatsächlichen Gewerbesteuerermehreinnahmen von 514 Mio. Euro berücksichtigt werden, sondern die Gewerbesteuerkraft. Vereinfacht ausgedrückt erhält man diese, wenn das Gewerbesteueraufkommen durch den jeweiligen tatsächlichen Hebesatz dividiert und

Tabelle 10

Auswirkungen unterstellter Steuermehreinnahmen im Finanzausgleich 2022

in Mio. Euro

	Rhein- land-Pfalz	Hessen	übrige Länder	Bund
Steuermehreinnahmen vor Finanzausgleich	356	109		453
Veränderung Gemeindefinanzkraft (100 %) wegen GU	-52	-16		
Veränderung Finanzkraft	1,5 %	0,2 %		
FKA	-187	-42	229	-
allgemeine BEZ	0	0	43	-43
übrige BEZ	0	0	-5	5
Wirkung Finanzausgleich insgesamt	-187	-42	267	-38
Wirkung nach Finanzausgleich	169	67	267	415

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis zuvor beschriebener Annahmen.

anschließend mit dem bundesdurchschnittlichen Hebesatz multipliziert wird. Die Normierung ist zur sachgerechten Ermittlung der kommunalen Finanzkraft zum Zweck des Finanzausgleichs und zur Vermeidung von Fehlanreizen unumgänglich. Ansonsten könnten durch Hebesatzsenkungen verursachte Aufkommensminderungen auf andere Länder abgewälzt werden (Scherf, 2000). Somit hängt die Veränderung der Gewerbesteuerkraft einer Gemeinde neben der Wachstumsrate des Gewerbesteueraufkommens auch maßgeblich vom Hebesatzverhältnis ab. Je stärker der individuelle Hebesatz vom durchschnittlichen Hebesatz nach unten abweicht, umso stärker ist der (kalkulatorische) Zuschlag der Gewerbesteuerkraft, wie sich am Beispiel der Stadt Mainz eindrucksvoll zeigt: Da die Stadt Mainz ab 2022 den Hebesatz der Gewerbesteuer massiv auf 310 und damit weit unter den Bundesdurchschnitt von 400 senkt, werden dem Land Rheinland-Pfalz in der Szenario-Rechnung Gewerbesteuereinnahmen von 712 Mio. Euro zugerechnet. Diese werden zu 75 % im FKA berücksichtigt, sodass die Finanzkraft des Landes Rheinland-Pfalz um 534 Mio. Euro und damit stärker als der tatsächliche Zufluss an Gewerbesteuer steigt. Dies hat erhebliche zusätzliche Abschöpfungen im Finanzausgleich zur Folge. Dagegen kann Hessen mit der kleineren Betriebsstätte Marburg mit deutlich höheren verbleibenden Mehreinnahmen rechnen, da es als finanzstarkes Land nicht von den negativen Abschöpfungseffekten der BEZ betroffen ist. Erst wenn Rheinland-Pfalz noch höhere Steuermehreinnahmen generieren kann, würde es auch dauerhaft größere Nettogewinne erzielen können.

Fazit und Ausblick

Der Fall Biontech zeigt, dass der Wechsel vom finanzschwachen zum finanzstarken Land durchaus möglich ist.

Tabelle 11

Szenario: Zusätzliches KSt-Aufkommen von Biontech von 895 Mio. Euro

in Mio. Euro

	Rheinland-Pfalz		Hessen		übrige Länder	Bund
	Land	Kom- munen	Land	Kom- munen		
KSt (nach Zerlegung)	342		106			448
Gewerbsteuer		514		174		
Gewerbsteuerumlage	32	-55	10	-17		30
Mehreinnahme vor Finanzausgleich	374	459	116	157	0	477
Veränderung Finanzkraft	4,2 %		0,5 %			
FKA	-533		-111		644	-
allgemeine BEZ	-210		0		105	104
übrige BEZ	-77		0		53	25
Finanzausgleich insgesamt	-820		-111		802	129
Auswirkung insgesamt	-446	459	5	157	802	607

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis zuvor beschriebener Annahmen.

Allerdings sind hiermit erhebliche fiskalische Folgewirkungen verbunden, die zu ausgesprochen problematischen Ergebnissen führen. Während der Großteil der kommunalen Steuermehreinnahmen auf ebenjener Ebene verbleibt, bezahlt der Landeshaushalt in dem hier analysierten Fall die neu gewonnene Finanzstärke mit Einbußen in hoher dreistelliger Millionenhöhe. Dass hiervon vor allem die anderen Länder und der Bund profitieren, ist allerdings systemimmanent. Neben dem hohen Ausgleichsgrad des FKA trägt auch die spezifische Ausgestaltung der vertikalen Transfers nicht unwesentlich dazu bei.

Dies gilt insbesondere für die sogenannten Sonderbedarfs-BEZ, vor allem für die BEZ zum Ausgleich unterproportionaler Mittel aus der Forschungsförderung nach § 11 Abs. 6 FAG. Diese Ergänzungszuweisungen, deren Begründung in der Literatur bereits heftig hinterfragt wurde und die als ein Fremdkörper im Gefüge des Finanzausgleichs angesehen werden (Korioth, 2016; Scherf, 2020), führen aufgrund ihrer Konstruktion zu einem Guillotine-artigen Effekt. Sobald ein Land die Grenze der Leistungsschwäche, also eine Finanzkraft von 99,75 %, erreicht oder sogar finanzstark wird, fallen diese Zuweisungen schlagartig weg. Im Falle von Rheinland-Pfalz hat dies einen Verlust von Zuweisungen in Höhe von 77,5 Mio. Euro zur Folge. Der Effekt kann durchaus auch in die entgegengesetzte Richtung wirken. So scheint es angesichts der aktuellen Finanzkraftentwicklung nicht unwahrscheinlich, dass auch Nordrhein-Westfalen, das nach der vorliegenden Abrechnung des BMF 2021 auf eine Finanzkraft von 99,9 % nach FKA abgerutscht ist, in absehbarer Zeit ein Anrecht auf diese Transfers des Bundes haben wird.

Auch ohne den ausdrücklichen Verweis auf die Leistungsschwäche als Anspruchsvoraussetzung dürfte der Bezug einer weiteren BEZ zumindest auf längere Frist fraglich sein. Ob Rheinland-Pfalz weiterhin, wie in § 11 Abs. 4 festgelegt, BEZ wegen Kosten politischer Führung in Höhe von 48,3 Mio. Euro erhalten kann, hängt stark von der langfristigen Wirtschafts- und Steuerentwicklung in Mainz ab. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfte es ausgesprochen problematisch sein, einem finanzstarken Land Sonderbedarfs-BEZ zu gewähren, da auch für diese Leistungen „im Regelfall“ gelten muss, dass „die Berücksichtigung von Sonderlasten nicht dazu führen (darf), dass die Finanzkraft des begünstigten Landes die durchschnittliche Finanzkraft der Länder nach dem horizontalen Finanzausgleich übersteigt“ (BVerfGE 101, 158, S. 234). Sollte Rheinland-Pfalz aber dauerhaft ein finanzstarkes Land werden, könnte der Bund auch diese BEZ aus verfassungsrechtlichen Gründen infrage stellen.

Am problematischsten erscheinen aber die Konsequenzen von Hebesatzsenkungen in einzelnen Kommunen. Diese können dazu führen, dass der Finanzkraft des jeweiligen Landes höhere Beträge zugerechnet werden, als bei der Gewerbesteuer tatsächlich aufkommt. Diese normierten Einnahmen werden seit der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2020 zu 75% in den FKA einbezogen – davor zu 64%. Durch diesen Anstieg nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass einem Land mehr Steuereinnahmen seiner Kommunen zugerechnet werden, als die Kommunen tatsächlich vereinnahmen. Die kommunalen Entscheidungsträger nehmen ihre Hebesatzautonomie wahr. Sie sind nicht – zumindest nicht unmittelbar – von diesen finanziellen Konsequenzen betroffen, denn die höheren Finanzausgleichsleistungen belasten zunächst allein den Landeshaushalt.

Gelingt es Rheinland-Pfalz (und der Stadt Mainz) jedoch, den Biotechnologie-Standort nachhaltig zu stärken und zusätzliche Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen, könnte das durch die dort generierte Wertschöpfung entstehende Steueraufkommen auf eine breitere Basis gestellt werden. Auf diese Weise könnte ein Teil der hier identifizierten Abschöpfungseffekte der reinen Gewinnbesteuerung und vor allem die negativen Auswirkungen auf den Landeshaushalt gemindert werden.

Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022a), Vorläufige Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für das Jahr 2021, https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html (wird zeitnah veröffentlicht).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022b), Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten und Gebietskörperschaften (aktuelle Ergebnisse), https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/1-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-und-gebietskoeperschaften.html (26. Januar 2022).
- DIHK - Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2021), Hebesätze deutscher Städte und Gemeinden 2021, <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaftspolitik/steuer-und-finanzpolitik/hebesaetze-56878> (26. Januar 2022).
- FM RLP – Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2021), Deutliche Steuererhöhungen bei Land und Kommunen – Rheinland-Pfalz wird finanzstark, <https://fm.rlp.de/de/presse/detail/news/News/detail/deutliche-steuererhoehungen-bei-land-und-kommunen-rheinland-pfalz-wird-finanzstark/> (26. Januar 2022).
- Hessenschau (2021), 570 Millionen Euro: Biontech beschert Marburg Geldregen, <https://www.hessenschau.de/wirtschaft/570-millionen-euro-geldregen-fuer-marburger-haushalt-dank-biontech,marburg-biontech-100.html> (26. Januar 2022).
- inRLP.de (2021), Geldregen für Mainz und Idar-Oberstein dank Einnahmen an BioNTech-Gewerbesteuer, <https://www.inrlp.de/rlp/mainz-biontech-gewerbesteuer-beschert-staedten-ein-plus-im-haushalt-art-5330685> (26. Januar 2022).
- Koriath, S. (2016), Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen von Fehlanreizen?, *ifo Schnelldienst*, 69(24), 5-9.
- Mittelhessen (2021), Marburger Koalition zerbricht: Die Linke ist raus, https://www.mittelhessen.de/lokales/marburg-biedenkopf/marburg/marburger-koalition-zerbricht-die-linke-ist-raus_25014597 (26. Januar 2022).
- RND – Redaktionsnetzwerk Deutschland (2021), Steuereinnahmen durch Biontech: Wie Mainz und Idar-Oberstein vom Impfstoffhersteller profitieren, <https://www.rnd.de/wirtschaft/steuereinnahmen-durch-biontech-wie-mainz-und-idar-oberstein-vom-impfstoffhersteller-profittieren-SNYMKNK4WGSQ5ASSZLK3UJR3YQ.html> (26. Januar 2022).
- Scherf, W. (2000), *Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform*.
- Scherf, W. (2020), Länderfinanzausgleich 2020: Neue Form – alte Probleme, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 601-607, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/8/beitrag/laenderfinanzausgleich-2020-neue-form-alte-probleme.html> (28. Januar 2022).
- Stadtrat Idar-Oberstein (2021), Haushalt 2022, Anlage 1 zu TOP 20.11, https://idar-oberstein.gremien.info/vorlagen_details.php?vid=20210911100195 (26. Januar 2022).
- Statistisches Bundesamt (diverse Jahre), Fachserie 14 Reihe 4, Steuerhaushalt.
- SWR – Südwestrundfunk (2021), Unternehmen in Mainz begrüßen Senkung der Gewerbesteuer, <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/mainz/reaktionen-mainzer-unternehmen-auf-gewerbesteuer-100.html> (26. Januar 2022).
- The Guardian (2021), Pfizer/BioNTech tax windfalls brings Mainz an early Christmas present, <https://www.theguardian.com/world/2021/dec/27/pfizer-biontech-tax-windfall-brings-mainz-an-early-christmas-present> (26. Januar 2022).

Title: *Biontech's Tax Booster and Its Impact on Intergovernmental Fiscal Relations*

Abstract: *The Mainz-based vaccine manufacturer Biontech has had incredible business development in 2021, which has led to a soaring increase in the state of Rhineland-Palatinate's tax revenues. As a result, Rhineland-Palatinate, which was considered financially weak, is now one of the strongest states in Germany and thus is included among the donor states in the financial equalisation system. Such a sharp increase in financial power, however, leads to significant fiscal spillovers that may ultimately result in problematic distributional outcomes. Taking the complex structure of the German fiscal federalism system into account, the authors examine the fiscal consequences of the tax increase from Biontech and come to quite surprising results, especially for the Rhineland-Palatinate state budget.*

Hubertus Bardt, Michael Grömling

Anhaltende Produktionslücken durch Vorleistungsengpässe

Die anhaltenden Probleme bei der Beschaffung von Vorleistungen belasten die deutsche Wirtschaft. Drei Viertel der Unternehmen berichten derzeit von Produktionsausfällen von im Durchschnitt 7 %. Erst ab dem zweiten Halbjahr 2022 wird sich die Situation deutlich verbessern. Aber auch im Jahr 2023 rechnet noch knapp die Hälfte der privatwirtschaftlichen Unternehmen mit Ausfällen. Neben den fehlenden Vorleistungen ist vor allem der Fachkräftemangel eine permanente Produktionsbremse.

Der Mangel an Vorleistungen hat sich nach dem wirtschaftlichen Tiefpunkt der Coronakrise im Frühjahr 2020 zu einer wesentlichen Bremse für den Aufschwung entwickelt (Bardt et al., 2021a). Elektronische Bauteile, Baumaterialien, Metalle, Chemikalien und Papier – die Liste der Vorprodukte mit Lieferschwierigkeiten ist lang. Teilweise können die notwendigen Teile zu höheren Preisen beschafft werden, damit die eigene Produktion am Laufen gehalten wird. Vor allem der Automobilindustrie macht der Mangel an Halbleitern und elektronischen Bauteilen schwer zu schaffen. Die Produktion lag dort zuletzt auf Basis des Produktionsindexes um rund 50 % unter dem Niveau des Jahres 2018. Dies wirkt über die vielfältigen Verflechtungen in andere Wirtschaftsbereiche hinein, die ihrerseits unter Transportproblemen und Produktionsbehinderungen leiden. Nachdem die durch die Pandemie bedingte Produktionslücke (gegenüber dem Jahresdurchschnitt 2019) der gesamten deutschen Industrie in Höhe von gut 30 % im Frühjahr 2020 bis zum Jahresende 2020 auf knapp 4 % verringert werden konnte, ist sie im Jahresverlauf 2021 wieder deutlich auf zuletzt rund 10 % angewachsen. Diese Produktionslücke steht einem weiterhin wachsenden Auftragsbestand gegenüber.

Die Ursachen für diese Störungen in den internationalen Vorleistungsnetzwerken sind vielfältig:

- Die überraschend schnelle Erholung der Weltwirtschaft nach dem Tiefpunkt im Frühjahr 2020 hat zu einem Rückstau geführt. Gleichzeitig müssen sich Zuliefer- und Wertschöpfungsstrukturen nach dem plötzlichen Stillstand von 2020 und dem Stop-and-Go im Gefolge der weiteren Infektionswellen neu organisieren.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

- Das weltweit anhaltende Pandemie-Geschehen sorgt – etwa über die Schließung von Häfen oder fehlende Schiffsbesatzungen – nach wie vor für Störungen im internationalen Warenhandel. Einzelereignisse in der Logistik wie die Sperrung des Suezkanals verschärften zwischenzeitlich den Rückstau. Direkte Produktionsausfälle durch die Pandemie kommen hinzu.
- Ein deutlicher Nachfrageanstieg auf dem Markt für Halbleiter – durch eine coronabedingte Mehrnachfrage etwa für Laptops und durch technologische Mehrbedarfe für Elektroautos – trifft auf hoch ausgelastete und erst mittelfristig erweiterbare Angebotskapazitäten.
- Temporäre Angebotsausfälle, beispielsweise durch den Brand von Halbleiterfabriken in Asien oder auf dem Holzmarkt nach Waldbränden in den USA, haben die Engpässe zusätzlich verschärft.

Diese Produktionsprobleme bei den Unternehmen führen zu Versorgungsengpässen auf bestimmten Märkten, zu höheren Produktionskosten und teilweise zu höheren Verkaufspreisen. Im Sommer 2021 sah rund die Hälfte

Prof. Dr. Hubertus Bardt leitet den Bereich Wissenschaft am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln und ist Honorarprofessor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Prof. Dr. Michael Grömling leitet die Forschungsgruppe Konjunktur am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln und ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der International University (IU), Campus Köln.

der Unternehmen hohe oder mittlere Überwälzungsmöglichkeiten dieser höheren Produktionskosten auf ihre Verkaufspreise (Bardt et al., 2021b). Dies hat aber auch zur Folge, dass sich zum einen die Nachfrage in diesen Märkten nach den Einschränkungen infolge des Einbruchs 2020 nicht vollständig erholen kann. Zum anderen gehen die nicht überwälzbaren Produktionskostenanstiege zulasten der Rentabilität und dies dämpft die Erholung der Investitionen deutlich ab. Seit dem dritten Quartal 2020 war mit Blick auf die Ausrüstungsinvestitionen in Deutschland kein Fortschritt mehr zu beobachten (Bardt et al., 2021a).

Differenzierte Erholungszeiten

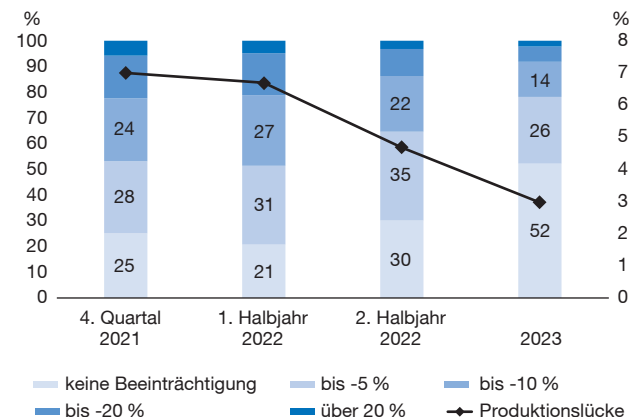
Die aufgezeigten Ursachen der gegenwärtigen Engpässe bei den Vorleistungen deuten auf unterschiedliche Zeiträume hin, in denen eine Normalisierung der Produktionsprozesse stattfinden kann. Kurzfristige Vorleistungs- und Angebotsausfälle können zumeist zeitnah ausgeglichen werden. Das gilt auch für Einzelereignisse in der Logistik wie Bahnstreiks oder die Suez-Blockade, die gleichwohl in der gegenwärtig angespannten Situation stärker wirken als im Normalfall. Die Nachwirkungen der Coronakrise 2020 in Logistik und Produktion sollten ebenfalls schrittweise zurückgehen. Mit kurz- und mittelfristigen Ausfällen aufgrund von erneuten und unerwartet starken Corona-Ausbrüchen muss gleichwohl weiterhin gerechnet werden.

Bei den Halbleitern ist eine kurzfristige Verbesserung dagegen nicht zu erwarten (SIA, 2021). Der zusätzliche Nachfrageanstieg konnte nicht durch freie Kapazitäten aufgefangen werden. Auch eine kurzfristige Kapazitätsausweitung ist aufgrund der hohen Kosten und der notwendigen Planungsvorläufe nicht möglich. Eine Entspannung könnte allenfalls über die Nachfrageseite erfolgen: Mehranschaffungen als direkte Folge der Coronakrise werden nicht erneut vorgenommen. Zudem dämpfen höhere Preise die Nachfrage. Perspektivisch dürften die verfügbaren Chips in wertschöpfungsintensiven Gütern wie Kraftfahrzeugen eingesetzt werden. Hier liegt allerdings mit Blick auf Deutschland und die hohe Bedeutung der Automobilwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Branchengefüge ein großes engpassbedingtes Konjunkturrisiko (Bardt et al., 2021a).

Betroffenheit der Unternehmen

Um die bestehenden und die in naher Zukunft erwarteten Produktionsausfälle in der deutschen Wirtschaft zu vermessen, wurden im Rahmen der IW-Konjunkturumfrage (Grömling, 2018) im November 2021 über 2.800 Unternehmen nach dem Ausmaß und den Gründen ihrer Produktionsbeeinträchtigungen befragt. Zunächst ist festzuhalten, dass für 2022 eine hohe konjunkturelle Zuversicht dominiert (Grömling, 2021). Fast die Hälfte der Unterneh-

Abbildung 1
Ausmaß der Produktionsbeeinträchtigungen wegen Vorleistungsproblemen und Produktionslücke



Anmerkungen: Anteil auf Basis ungewichteter Ergebnisse der IW-Konjunkturbefragung unter 2.842 Unternehmen in Deutschland im November 2021. Produktionslücke (Produktionsausfall im Vergleich zur Normalproduktion vor der Coronapandemie) auf Basis gewichteter Ergebnisse (nach Betrieben, Beschäftigten und Regionen).

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft.

men erwartet eine höhere Produktion oder Geschäftstätigkeit als im Vorjahr, nur 15 % aller Firmen erwarten einen Rückgang gegenüber 2021. Gleichwohl konstatieren die vom IW befragten Unternehmen anhaltende Produktionsausfälle – in zeitlich unterschiedlicher Intensität:

Bezogen auf das vierte Quartal 2021 stellen drei Viertel der befragten Unternehmen (auf Basis von ungewichteten Ergebnissen) Produktionsausfälle infolge fehlender Vorleistungen fest (vgl. Abbildung 1). Davon gehen 28 Prozentpunkte in einer Größenordnung von bis zu 5 % an Produktionseinschränkung aus, weitere 24 Prozentpunkte von Einbußen bis zu 10 %. Knapp ein Viertel der Betriebe hatte im vierten Quartal 2021 mit großen Problemen zu kämpfen – dabei schätzen 17 % aller befragten Firmen ihre Produktionsausfälle auf bis zu 20 % und 6 % auf über 20 %. Gut 1 % der Betriebe produzierte weniger als die Hälfte seines Normaloutputs. Die stärksten Produktionseinschränkungen erfahren derzeit die Industrieunternehmen – darunter vor allem die Hersteller von Investitionsgütern. Nur ein Zehntel der Investitionsgüterfirmen konnte im vierten Quartal 2021 reibungslos produzieren – im Dienstleistungssektor waren es dagegen fast 44 %.

Die IW-Befragung zeigt, dass gestörte Produktionsprozesse die Unternehmen auch 2022 die Konjunktur hierzulande belasten werden. Während im Vergleich zum vierten Quartal 2021 das Belastungsniveau im ersten Halbjahr 2022 sogar leicht zunehmen dürfte, ist in der zweiten Jahreshälfte 2022 eine spürbare Entlastung zu erwarten: Der Anteil der Betriebe ohne Beeinträchtigung steigt zunächst auf knapp 80 %

und geht dann auf 70 % zurück. Rund ein Drittel der Betriebe rechnet aber auch in der zweiten Jahreshälfte 2022 mit Produktionsausfällen in einer Größenordnung von mehr als 5 % – davon rund 3 Prozentpunkte mit Einbußen jenseits von 20 %.

Eine weitgehende mittelfristige Entspannung der Zuliefer- und Produktionsprobleme und der ihr zugrunde liegenden Ursachen erwartet vor dem Hintergrund der aktuellen Informationslage und der damit einhergehenden Verunsicherungen offensichtlich nur gut die Hälfte der befragten Firmen. Gut ein Viertel geht auch für 2023 davon aus, dass Produktionsausfälle von bis zu 5 % des Normaloutputs eintreten. Gut 2 % aller Betriebe erwarten sogar einen Ausfall von über 20 %. Diese relative Entspannung gilt sowohl für die Dienstleister (mit ihrem aktuell deutlich geringeren Belastungsniveau) als auch für die Industrie.

Ausmaß der Produktionslücken

In Abbildung 1 sind die Anteile von Unternehmen dargestellt, die am aktuellen Rand und für die nähere Zukunft ein bestimmtes Ausmaß an Produktionseinbußen infolge von gestörten Zulieferketten erwartet. Dabei werden die Unternehmen unabhängig von ihrer Betriebsgröße berücksichtigt. Um eine Größenordnung für die damit einhergehenden gesamtwirtschaftlichen Produktionslücken zu erhalten, wird auf gewichtete Ergebnisse zurückgegriffen. Da in der Befragung kleine Unternehmen (weniger als zehn Beschäftigte) nicht berücksichtigt werden, halten sich die Unterschiede zwischen gewichteten und ungewichteten Ergebnissen in engen Grenzen. Zudem muss bei der Schätzung einer gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke das Intervall hinsichtlich der Betroffenheit normiert werden. Dazu wurde die Mitte des jeweiligen Intervalls gewählt.

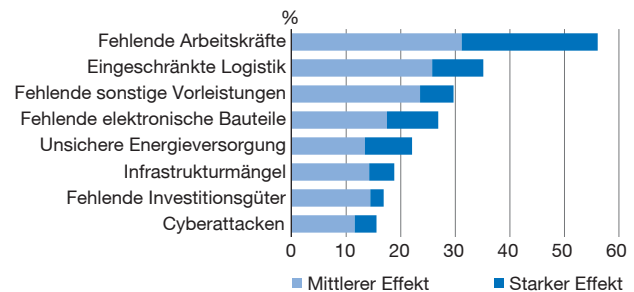
Auf Basis dieser Schätzungen und der vom IW befragten Wirtschaftsbereiche ergibt sich für das vierte Quartal 2021 eine Produktionslücke in den der Befragung zugrunde liegenden Wirtschaftsbereichen – Industrie, Bauwirtschaft und Teile der privatwirtschaftlichen Dienstleister – in Höhe von 7 %. Gemäß dieser Schätzung gehen die gesamtwirtschaftlichen Produktionsausfälle im ersten Halbjahr 2022 auf nur knapp 7 % zurück und im zweiten Halbjahr 2022 dürften sie sich auf knapp 5 % belaufen.

Abbildung 1 zeigt, dass auch im Jahr 2023 die angebotsseitigen Störungen im gegenwärtigen Urteil der Unternehmen nicht behoben sein werden (Leiss und Wohlrahe, 2021). Die damit einhergehende Produktionslücke dürfte dann schätzungsweise bei 3 % im Vergleich mit einer Geschäftslage ohne Vorleistungs- und Produktionsstörungen liegen. Dabei ist zu bedenken, dass in der IW-Konjunkturumfrage der gesamte öffentliche Sektor und Teile der privatwirtschaftlichen Dienstleister (wie das Finanzwesen)

Abbildung 2

Gründe von Produktionsproblemen

Anteil von Unternehmen, die starke oder mittlere Produktionsbeeinträchtigungen für 2022 erwarten, in % aller Unternehmen



Anmerkungen: Anteil auf Basis ungewichteter Ergebnisse der IW-Konjunkturbefragung unter 2.842 Unternehmen in Deutschland im November 2021.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft.

nicht berücksichtigt werden. Vielmehr dominieren unternehmensnahe Dienstleister sowie Industrie- und Bauunternehmen, wo die Produktionsbeeinträchtigungen aufgrund ihrer arbeitsteiligen Produktionsprozesse stärker auftreten.

Weitere Einschränkungen

Fehlende Vorleistungen sind nur ein Grund für Produktionsausfälle in Unternehmen in Deutschland (vgl. Abbildung 2). Gemäß der IW-Umfrage erwarten 27 % der Unternehmen starke oder mittlere Beeinträchtigungen ihrer Produktion im Jahr 2022 durch fehlende elektronische Bauteile wie Halbleiter. Vor allem bei der Produktion von Investitionsgütern sind hier große Störungen angezeigt: Über 47 % dieser Betriebe sieht auch 2022 starke oder mittlere Beeinträchtigungen durch eine nicht ausreichende Belieferung mit elektronischen Bauteilen auf sich zukommen. 30 % aller befragten Firmen sind durch einen Mangel an sonstigen Vorleistungen beeinträchtigt. Das gilt für die Industrie und die Bauwirtschaft gleichermaßen.

Die aktuellen Produktionsstörungen infolge fehlender Zulieferungen resultieren auch aus Logistikproblemen. Dies trifft die Unternehmen sowohl bei der Zulieferung von Vorleistungen als auch bei der eigenen Belieferung von Kunden. Mit Blick auf 2022 erwarten 35 % der Befragten mittlere oder starke Probleme in der Produktion durch Logistikeingänge – darunter 10 Prozentpunkte in einem starken Ausmaß. Auch hier sind die größten Einschränkungen im Bereich der Industrie zu verorten. Während nur ein Fünftel der Industriefirmen ohne Logistikprobleme agieren kann, sind es in der Bauwirtschaft gut 30 % und im Dienstleistungsbereich die Hälfte der vom IW befragten Unternehmen. In diesem Kontext können auch Infrastrukturprobleme in Deutschland aufgeführt werden. Knapp ein Fünftel aller Unternehmen führt Produktionsbeeinträchtigungen 2022 auf Infrastruk-

turmängel zurück. Dabei tragen zum einen die Verkehrsbeschränkungen bei – anekdotisch erkennbar an mehreren Brückensperrungen in Deutschland. Zum anderen können hier auch die allgemeinen Schwierigkeiten mit der digitalen Infrastruktur genannt werden. Eine unsichere Energieversorgung stellt für die Geschäftsabläufe in den Unternehmen ein unterschiedlich hohes Produktionsrisiko dar. Insbesondere die energieintensiven Produktionsprozesse in der Industrie dürften durch eine stockende Energieversorgung stark belastet werden. Jedenfalls sehen 23 % der Industriebetriebe mögliche starke oder mittlere Beeinträchtigungen – im Dienstleistungssektor liegt der entsprechende Anteil aber auch bei 19 %. Die Informations- und Kommunikationstechnologien, die hier breitflächig zur Anwendung kommen, erfordern ebenfalls eine hohe Versorgungssicherheit. Immerhin 16 % aller Unternehmen messen auch den Produktionsausfällen infolge von Cyberattacken eine starke oder mittlere Bedeutung zu. Hier sind es insbesondere die Dienstleister, die mit Blick auf das Jahr 2022 von einer erhöhten Vorsicht geprägt sind.

Die gegenwärtig schwache Investitionstätigkeit in Deutschland ist zum einen von der bestehenden Verunsicherung durch die Coronapandemie geprägt. Die Erholung und die Bedienung des mittlerweile aufgestauten Investitionsbedarfs in Deutschland wird allerdings auch durch eine eingeschränkte Verfügbarkeit von Investitionsgütern zurückgehalten (Bardt et al., 2021a). Gemäß der IW-Konjunkturumfrage vom November 2021 sprechen 17 % der Unternehmen von Produktionsproblemen im Jahr 2022, weil sie nicht in ausreichendem Niveau an Investitionsgüter kommen. Dies gilt in besonderem Ausmaß für die Bauwirtschaft und im Dienstleistungssektor für den Bereich Transport und Logistik. Hier dürften sich insbesondere die Produktionsprobleme in der Automobilwirtschaft zu einem Investitionshindernis entwickelt haben.

Mit Blick auf das Produktionspotenzial und die möglichen Auswirkungen der Pandemie kommt neben dem Investitionsgeschehen auch dem Faktor Arbeit eine entscheidende Bedeutung zu. 56 % der befragten Unternehmen sehen für 2022 Produktionshemmnisse, weil Fachkräfte fehlen (DIHK, 2021). Davon sprechen sogar 25 Prozentpunkte von starken Produktionsstörungen. Diese Situation ist mittlerweile ein langfristiges Problem in Deutschland – das zudem auch die Investitionstätigkeit der Unternehmen zurückhält (Grömling, 2017).

Abbildung 1 hat gezeigt, dass sich die Produktionsstörungen infolge von fehlenden Vorleistungen 2022 nicht vollständig zurückbilden. Vielmehr dürften sie sogar über das Jahr hinaus anhalten, allerdings in deutlich abgeschwächter Weise. Eine Abschwächung wird auch für die in Abbildung 2 dargestellten konkreten Produktionsstörungen von den Unternehmen erwartet. Besonders deutlich ist der Rückgang bei den Behinderungen infolge fehlender sonstiger Vorleistungen. Der Anteil der in starkem oder mittlerem Ausmaß beeinträchtigten Unternehmen ist mit Blick auf das Gesamtjahr 2022 um 8 Prozentpunkte niedriger als zum Befragungszeitpunkt im November 2021. Hier erwarten die Unternehmen eine schrittweise Auflösung der Engpässe. Gleiches gilt für die Logistikprobleme mit einem Minus von 4 Prozentpunkten. Bei Elektronikbauteilen wird dagegen mit kaum einer Verbesserung gerechnet. Dabei geht allerdings der Anteil der stark betroffenen Unternehmen deutlich von 15 % auf 9 % zurück und der Anteil der im mittleren Ausmaß beeinträchtigten Betriebe steigt entsprechend an. Das Halbleiterproblem dürfte nach Ansicht der Unternehmen also auch 2022 prägen. Zunehmende Sorgen gibt es hingegen bezüglich der Cyberattacken (+3 Prozentpunkte), hinsichtlich der Energieversorgung und durch fehlende Fachkräfte (jeweils 4 Prozentpunkte). Während die kurzfristigen Produktionshemmnisse abnehmen, ist bei den längerfristigen Unternehmensrisiken eine zunehmende Besorgnis zu beobachten.

Literatur

- Bardt, H., M. Demary, M. Grömling, T. Hentze, M. Hüther, T. Obst, J. Pimpertz, T. Schaefer und H. Schäfer (2021a), Produktionsstörungen, Preiseffekte und Pandemie-Politik – IW-Konjunkturprognose Winter 2021, *IW-Trends*, 48(4), Online-Sonderausgabe, 2, 3-40.
- Bardt, H., M. Diermeier, M. Grömling, M. Hüther und T. Obst (2021b), Lieferengpässe und Preisentwicklungen bei Rohstoffen und Vorleistungen. Corona Echo Effekte oder ‚here to stay‘?, *IW-Report*, 27.
- DIHK (2021), Aufschwung droht ausgebremst zu werden – Standort Deutschland attraktiver für Unternehmen gestalten, DIHK-Konjunkturumfrage Herbst 2021.
- Grömling, M. (2017), Was blockiert private Investitionen in Deutschland?, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 64(3), 311-323.
- Grömling, M. (2018), Methods and Applications of the IW business survey, *IW-Report*, 5.
- Grömling, M. (2021), Zuversicht dominiert für 2022, IW-Konjunkturumfrage Spätherbst 2021, *IW-Report*, 45.
- Leiss, F. und K. Wohlrabe (2021), Aktuelle Entwicklungen bei Materialengpässen und Lieferproblemen in der deutschen Wirtschaft, *ifo Schnelldienst digital*, 19.
- SIA – Semiconductor Industry Association (2021), Comments on the Department of Commerce „Notice of Request for Public Comments on Risks in the Semiconductor Supply Chain“, <https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2021/11/SIA-Response-to-Commerce-RFI-on-Semiconductor-Supply-Chain-Risks.pdf> (11. Januar 2022).

Title: *Persistent Production Gaps Due to Input Bottlenecks*

Abstract: *Ongoing problems with the procurement of intermediates are weighing on the German economy. Three-quarters of companies are currently reporting production losses averaging 7%. The situation will not improve significantly until the second half of 2022. But even in 2023, just under half of private-sector companies still expect shortfalls. In addition to the lack of intermediates, the shortage of skilled workers is a permanent brake on production.*

Stephan L. Thomsen, Johannes Trunzer

3G am Arbeitsplatz: zur Situation in niedersächsischen Unternehmen Ende 2021

Durch die Änderung des Infektionsschutzgesetzes Ende November 2021 wurde die Abbildung der 3G- und 2G-Quoten auf betrieblicher Ebene knapp ein Jahr nach Beginn der Impfungen möglich. Mithilfe einer Online-Blitzumfrage der Unternehmerverbände Niedersachsen, IHK Hannover, creditreform und dem Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover zum Impf- und Genesenenstatus (2G), zur Zahl von Antigen-Schnelltests sowie dem Beschäftigtenanteil im Homeoffice können nun wichtige Hinweise auf die allgemeine Gefährdungslage im wirtschaftlichen und beruflichen Alltag sowie auf den damit verbundenen organisatorischen Aufwand in den Betrieben gegeben werden.

Am 24. November 2021 trat das neue Infektionsschutzgesetz in Kraft, das die 3G-Regelung am Arbeitsplatz sowie die Homeofficepflicht zur Verringerung des Infektionsgeschehens enthält. Aus der Pflicht zu 3G und der damit verbundenen Überprüfung ergab sich erstmals seit Beginn der Pandemie die Möglichkeit, diese Anteile auf betrieblicher Ebene abzubilden. Dies ist eine wichtige Änderung, da die bisherigen Entscheidungen über pandemiebezogene Maßnahmen im Bereich der Wirtschaft vor allem aus Annahmen sowie Übertragungen aus anderen Datenquellen (z. B. der allgemeinen Impfquote) abgeleitet wurden. Um eine wirksame Pandemiapolitik auch effizient zu gestalten, d. h. insbesondere nicht mehr Schaden insgesamt (und häufig an anderer Stelle) zu erzeugen als Nutzen zu erbringen, sind genaue(re) Kenntnisse der Betroffenheit erforderlich.

Durch die Erhebung des Impf- und Genesenenstatus (2G), ergänzt um die Zahlen von Antigen-Schnelltests sowie den Beschäftigtenanteil im Homeoffice können wichtige Hinweise auf die allgemeine Gefährdungslage im wirtschaftlichen und beruflichen Alltag sowie auf den damit verbundenen organisatorischen Aufwand in den Betrieben gegeben werden. Die Informationen auf Betriebsebene spiegeln einen wichtigen Teil der tatsächlichen Infektionsgefahren für die Beschäftigten wider, da sie einen Großteil des Tages – sofern nicht mobil arbeitend – in diesem Umfeld verbringen. Zudem können Ansatzpunkte zur Steigerung der Impfquoten aufgezeigt werden. Die nachfolgenden Ergebnisse tragen damit beispielhaft zu einer Verbesserung der Informationsbasis bei. Durch eine regelmäßige, genauere Abbildung könnten kurzfristig anstehende Entscheidungen

und wirtschaftspolitische Eingriffe zielgenauer entwickelt werden. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass mit Blick auf das mitunter dynamische Pandemiegeschehen die Ergebnisse nur eine Momentaufnahme der Situation in Niedersachsen in der ersten Dezemberhälfte 2021 geben können. So hatte die fünfte Welle (Omikron-Variante) zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht begonnen.

Datenbasis

In einer Online-Blitzumfrage vom 8. bis 14. Dezember 2021 von den Unternehmerverbänden Niedersachsen (UVN), IHK Hannover, creditreform und dem Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover wurden Unternehmen in Niedersachsen zum Anteil geimpfter und genesener Beschäftigter, zur Zahl der täglichen Tests sowie den Anteilen im Homeoffice (zeitweise und permanent) befragt. Die Konzeption der Befragung erfolgte in Kooperation von UVN und dem Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover. Kontaktiert wurden Unternehmen in den Verteilern des Instituts der Norddeutschen Wirtschaft (INW), der IHK Hannover und von creditreform Hannover.

Prof. Dr. Stephan L. Thomsen ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik und Mitglied im Vorstand des Leibniz Forschungszentrum Wissenschaft und Gesellschaft (LCSS) der Leibniz Universität Hannover.

Johannes Trunzer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Die Stichprobe der antwortenden Betriebe (Stand: 14.12.2021, 10.30 Uhr) umfasst 743 Unternehmen, in denen insgesamt 87.411 Beschäftigte tätig sind. Auswertbare Fälle zu einzelnen Fragen können aufgrund fehlender Antworten abweichen. Plausibilitätschecks gegenüber offenkundig falschen Eintragungen wurden im Online-Befragungsinstrument berücksichtigt. Datenbereinigungen waren aufgrund der kurzen klaren Fragestruktur nur in wenigen Fällen erforderlich. Folgende Änderungen und Anpassungen wurden vorgenommen: Ersetzt wurde der 2G-Status (geimpfte oder genesene Beschäftigte), wenn die Angabe zum Impfstatus (geimpfte Beschäftigte) durch die Befragten maßgeblich verstanden wurde. Für die Auswertungen wurden aus den Angaben in absoluten Werten zu Beschäftigten, Geimpften oder Genesenen usw. Quotienten auf Betriebsebene berechnet, die eine Abbildung der Durchschnittsanteile über die Betriebe erlauben. Ergänzend wurden beschäftigungsgewichtete Quotienten berechnet, um die durchschnittlichen Beschäftigungsanteile ausweisen zu können.

Die Stichprobe ist eine Gelegenheitsstichprobe und nicht repräsentativ für alle Unternehmen und Beschäftigten in Niedersachsen. Daher können für die folgenden Auswertungen keine Hochrechnungen vorgenommen werden. Die Ergebnisse spiegeln aber eine grundlegende Tendenz über die 2G-Situation in niedersächsischen Betrieben sowie zu den Unterschieden zwischen Branchen und Betriebsgrößen im Dezember 2021 wider. Da die Angaben auf Betriebsebene erfolgen, ergeben die Angaben nicht direkt ein Bild der Gesamtsituation für die Beschäftigten in den Sektoren, nach Betriebsgrößen oder in den Branchen allgemein. Der Blick auf die durchschnittliche 2G-Quote im Unternehmen gibt vielmehr einen wichtigen Hinweis auf den durchschnittlichen Gefährdungsgrad am Arbeitsplatz. Im Gegensatz zu Aussagen auf Bevölkerungsebene wird so der individuellen betrieblichen Situation und damit der Alltagswirklichkeit der Beschäftigten in den Betrieben explizit Rechnung getragen.

Einige Einschränkungen durch die Wahl der Untersuchungsmethode sind aber zu beachten: Unter der Annahme, dass Beschäftigte auf eine Offenlegung verzichten und stattdessen durch regelmäßige Testungen den 3G-Status nachweisen können, stellen die berechneten 2G-Quoten eine Untergrenze des tatsächlichen 2G-Status in den Unternehmen dar. Die tatsächlichen Quoten wären in diesen Unternehmen dann höher. Daneben könnte das Antwortverhalten mit dem 2G-Status im Betrieb zusammenhängen. Betriebe mit besonders hohen oder niedrigen Impf- bzw. 2G-Quoten könnten vermehrt an der Befragung teilgenommen haben. In diesem Fall würden die tatsächlichen Quoten über- bzw. unterschätzt. Zudem beruhen alle Angaben auf Einschätzungen von Entscheider:innen in den Betrieben; die Genauigkeit kann dabei, z. B. mit zunehmender Betriebsgröße und/oder hohem Beschäftigtenanteil, der permanent mobil arbeitet, variieren.

Empirische Ergebnisse

Stichprobenzusammensetzung

Die Stichprobenzusammensetzung im Hinblick auf die sektorale Verteilung und die Anteile der Betriebsgrößenklassen ist in Tabelle 1 dargestellt. Bedingt durch den genutzten Adressverteiler sind Betriebe aus der Industrie im Vergleich zur tatsächlichen Situation überrepräsentiert, Handel und Dienstleistungen unterrepräsentiert. Aus demselben Grund ist auch der Anteil der Kleinstbetriebe geringer als der tatsächliche, die Anteile kleiner, mittlerer und großer Unternehmen sind entsprechend größer. Etwa 97 % der befragten Betriebe sitzen in Niedersachsen, wovon rund 40 % aus der Region Hannover stammen. Mit großem Abstand folgen Osnabrück (10 %), Celle (5 %) und Verden (4 %). Die übrigen Anteile verteilen sich relativ gleichmäßig über die Gesamtfläche des Bundeslandes.

Geimpfte und Genesene: 2G-Quote

Tabelle 2 zeigt die Anteile der Beschäftigten, die einen Impf- oder Genesenennachweis (2G-Nachweis) vorweisen können, in Bezug zu allen Beschäftigten im Betrieb. In der ersten Spalte sind die Mittelwerte über die Anteile aller Betriebe (insgesamt sowie nach Sektoren, Betriebsgrößen und ausgewählten Branchen) dargestellt. In der zweiten Spalte sind die nach Zahl der Beschäftigten gewichteten Mittelwerte präsentiert. Während die erste Spalte also den Mittelwert über alle befragten Unternehmen zeigt und damit den durchschnittlichen Alltag bzw. die betrieblichen Kontakte wiedergibt, bleiben Größenunterschiede unberücksichtigt. Diese werden in der zweiten Spalte berücksichtigt und bilden näherungsweise die Situation für die Beschäftigten insgesamt ab. Außerdem wird der Median ausgewiesen. Er gibt an, wie hoch der Beschäftigtenanteil mit Impf- oder Genesenennachweis in der Hälfte der Betriebe ist. D. h., in der einen Hälfte der Betriebe liegt er unter dem angegebenen Anteil, in der anderen Hälfte darüber. Vervollständigt wird die Tabelle durch Angaben zur Zahl der antwortenden Unternehmen und der darin tätigen Beschäftigten. Die Tabellen für die übrigen Ergebnisse gliedern sich analog, um die Vergleichbarkeit zu verbessern.

Vor dem Hintergrund einer möglichst hohen Immunität zur Beendigung der Pandemie bzw. zur Verringerung der gesundheitlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schäden zeigt sich mit einem Anteil von 89,3 % im Mittel der antwortenden niedersächsischen Betriebe insgesamt eine sehr hohe 2G-Quote. Auch wenn dieser Anteil aufgrund unterschiedlicher Unternehmensgrößen nicht dem Anteil der 2G-Quote der beschäftigten Bevölkerung entspricht, ist er für wirtschaftspolitische Entscheidungen, die alle Unternehmen in gleicher Weise betreffen, relevant, weil das Ar-

Tabelle 1
Struktur der Stichprobe

	Betriebe		Beschäftigte	
	N	Anteil (%)	N	Anteil (%)
Insgesamt ¹	743	-	87.411	-
Nach Sektoren				
Landwirtschaft	7	1,1	173	0,2
Industrie	261	41,8	44.166	54,1
Dienstleistungen	357	57,1	37.264	45,7
Nach Betriebsgrößen				
Kleinstunternehmen	176	24,5	981	1,1
Kleinunternehmen	276	38,4	7.268	8,3
Mittlere Unternehmen	204	28,4	24.221	27,7
Großbetriebe	63	8,8	54.941	62,9
Nach ausgewählten Branchen				
Baugewerbe	149	23,8	15.970	19,6
Dienstleistungen ²	164	26,2	16.533	20,3
Energieversorgung	12	1,9	13.812	16,9
Gastgewerbe	10	1,6	427	0,5
Gesundheits- und Sozialwesen	38	6,1	8.385	10,3
Handel	39	6,2	2.090	2,6
Information und Kommunikation	25	4,0	2.219	2,7
Verarbeitendes Gewerbe	91	14,6	13.768	16,9
Verkehr und Lagerei	49	7,8	4.465	5,5
Sonstige ³	48	7,7	3.934	4,8

¹ bis zur letzten Seite durchgeklickt. ² Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, von sonstigen Dienstleistungen und von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen. ³ alle nicht ausgewiesenen Branchen (ohne fehlende Angabe).

Anmerkung: Die Summen über die Sektoren bzw. Betriebsgrößen weichen aufgrund fehlender Angaben von „Insgesamt“ ab. Alle Anteile ohne fehlende Angaben.

Quelle: UVN, IHK Hannover, creditreform und Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover (2021).

beitsumfeld einen wichtigen Aspekt potenzieller Kontakte darstellt. Die 2G-Quote der innerbetrieblichen Umgebung gibt einen Hinweis auf das Risiko von Ansteckungen bzw. Erkrankungen mit einem schweren Verlauf am Arbeitsplatz. Gewichtet nach Beschäftigtenzahl lag der Anteil in der ersten Dezemberhälfte bei 83,3 %. Dies ist ein Hinweis, dass die 2G-Quoten in größeren Unternehmen geringer als in kleineren sind. Hierfür sind vermutlich organisatorische Aspekte eine Erklärung, wie z. B. die höhere Anonymität der Belegschaft in Großunternehmen.¹ Die Impfquote (nicht

1 Da Großbetriebe in der Stichprobe stark überrepräsentiert sind, würde das zugleich für eine Unterschätzung der Impfquote sprechen (alle anderen möglichen Verzerrungen einmal außer Acht gelassen).

Tabelle 2
2G-Quote im Dezember 2021¹

	Durchschnitt			N Betriebe	N Beschäftigte
	(ungewichtet, %)	(gewichtet, %) ²	Median (%)		
Insgesamt	89,3	83,3	92,9	693	83.282
Nach Betriebsgrößen					
Kleinstunternehmen	88,3	89,2	100,0	174	964
Kleinunternehmen	90,7	90,9	93,3	267	6.977
Mittlere Unternehmen	89,8	89,4	91,5	192	22.540
Großbetriebe	83,8	79,6	88,5	60	52.801
Nach ausgewählten Branchen					
Baugewerbe	86,3	86,2	89,6	142	15.066
Dienstleistungen ³	89,7	76,3	95,5	157	16.140
Energieversorgung	81,7	76,7	91,2	12	13.812
Gastgewerbe	91,8	92,5	96,5	10	427
Gesundheits- und Sozialwesen	92,7	92,2	93,6	36	6.790
Handel	91,2	91,6	93,3	37	1.815
Information und Kommunikation	84,1	59,6	93,3	25	2.219
Verarbeitendes Gewerbe	91,3	88,0	92,9	88	13.338
Verkehr und Lagerei	89,7	86,9	92,4	48	4.413

¹ Frage: „Wie groß ist die Anzahl der Beschäftigten, die gegenwärtig einen Impf- oder Genesenennachweis vorweisen können?“, Antworten im Verhältnis zur Beschäftigtenzahl im Betrieb. ² nach Zahl der Beschäftigten. ³ Siehe Fußnote 2 Tabelle 1.

Quelle: UVN, IHK Hannover, creditreform und Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover (2021).

ausgewiesen) lag nur leicht unter der 2G-Quote und zeigt in allen Differenzierungen sehr ähnliche Tendenzen. Die beschäftigungsgewichtete Impfquote lag bei 80,2 %. Sie war etwas höher als die offizielle Impfquote von 78 %, die das RKI für Niedersachsen in der Altersgruppe 18 bis 59 Jahre auswies (Stand: 15.12.2021; NDR, 2021). Die Unterschiede zwischen ungewichteter und gewichteter 2G-Quote oder auch zwischen ungewichteter und gewichteter Impfquote machen deutlich, dass differenzierte Maßnahmen speziell in größeren Unternehmen sinnvoll erscheinen.

Die Größenunterschiede bestätigen sich auch in den differenzierten Zahlen: Während die 2G-Quoten bei kleinsten bis mittleren Unternehmen zwischen 88,3 % und 90,7 % (gewichtet: 89,2 % bis 90,9 %) lagen, waren sie bei den Großbetrieben in der Stichprobe mit 83,8 % (ungewichtet) bzw. 79,6 % (gewichtet) etwas geringer. Diese Werte werden aber durch einzelne Unternehmen mit noch geringeren

Anteilen getrieben, wie der Vergleich mit dem Median zeigt: Die Hälfte der Großunternehmen hatte eine 2G-Quote von 88,5 % oder mehr. Gleiches gilt, wenn auch auf höherem Niveau, für die Kleinunternehmen, bei denen die Hälfte sogar eine vollständige 2G-Quote von 100 % erreichte.

Die Betrachtung der verschiedenen Branchen zeigt keine allzu großen Unterschiede. Betriebe im Gastgewerbe, Gesundheits- und Sozialwesen, Handel und verarbeitenden Gewerbe hatten im Dezember 2021 2G-Quoten von über 90 % (ungewichtet) und in vergleichbarer Größenordnung bei Berücksichtigung der Beschäftigungsanteile. In den Sektoren Energieversorgung, Dienstleistungen und Information und Kommunikation waren die Anteile (gewichtet) jedoch deutlich geringer; etwa ein Viertel bis gut 40 % der Beschäftigten erbrachte den 2G-Nachweis nicht. Dass dies vermutlich auf eine ungleiche Verteilung zurückzuführen ist, zeigt der Blick auf den Median: Mit Ausnahme des Baugewerbes lagen die 2G-Quoten in allen Branchen bei jeweils der Hälfte der Unternehmen teilweise deutlich über 90 %.

Testaufwand: Tests pro Kopf und Tag

Tabelle 3 gibt das Testgeschehen in den Unternehmen im Dezember 2021 wieder. Im Durchschnitt der Unternehmen wurden knapp ein Viertel der Beschäftigten pro Tag getestet (23,1 %). Die Zahlen sind nicht komplementär zum 2G-Status, weil sich auch Mitarbeiter:innen mit diesem Status testen (lassen können), weil Beschäftigte nicht in das Unternehmen kommen (mobiles Arbeiten) oder weil sich Beschäftigte außerhalb testen, z. B. durch Bürgertests.

Regelmäßige Tests sollen – insbesondere in Branchen mit hohem Kundenkontakt – das Risiko der Ansteckung der Beschäftigten sowie die Ausbreitung unter der Kundschaft verringern und beugen dadurch bedingten Produktionsausfällen oder Vertrauensverlusten vor. Sie bedeuten für die Unternehmen allerdings auch einen zusätzlichen administrativen und logistischen Aufwand und reduzieren die zur Verfügung stehende Arbeitszeit ohne Ausgleich. Hierbei unterscheiden sich die Aufwände zwischen Betrieben unterschiedlicher Größe und nach Branchen teilweise erheblich. Während bei Kleinunternehmen knapp ein Viertel der Belegschaft (24,3 %) täglich getestet werden musste, lag der Anteil bei Großunternehmen bei etwa jedem/zehnten Beschäftigten (10,5 %). Entsprechend ist davon auszugehen, dass auch die dadurch induzierten Produktionsausfälle bei den größeren Unternehmen geringer sind.

Deutliche Unterschiede zeigen sich auch zwischen den Branchen. Die höchste Belastung hatte das Gastgewerbe; hier wurden im Durchschnitt mehr als die Hälfte der Beschäftigten täglich getestet (allerdings enthält die Stichprobe nur zehn Betriebe). Ein weiterer hoher Anteil findet

Tabelle 3
Tests pro Kopf und Tag im Dezember 2021

	Durchschnitt			N Betriebe	N Beschäftigte
	(ungewichtet, %)	(gewichtet, %) ²	Median (%)		
Nach Betriebsgrößen					
Kleinunternehmen	27,3	24,3	14,3	167	926
Kleinunternehmen	23,8	22,7	15,8	265	6.950
Mittlere Unternehmen	21,3	20,5	13,3	189	22.515
Großbetriebe	12,9	10,5	10,0	56	48.541
Nach ausgewählten Branchen					
Baugewerbe	25,5	19,5	20,0	143	15.389
Dienstleistungen ³	22,1	8,8	12,5	156	13.284
Energieversorgung	21,4	7,0	10,9	12	13.812
Gastgewerbe	64,5	53,4	29,2	10	427
Gesundheits- und Sozialwesen	39,0	31,5	40,0	35	6.777
Handel	16,2	11,1	11,8	35	1.784
Information und Kommunikation	16,8	12,7	8,3	25	2.219
Verarbeitendes Gewerbe	19,6	14,4	13,4	84	12.742
Verkehr und Lagerei	18,8	13,4	8,9	47	4.404

¹ Frage: „Wie hoch ist die Anzahl der durchschnittlich durchgeführten COVID-19 Antigen-Schnelltests am Tag?“, Antworten im Verhältnis zur Beschäftigtenzahl im Betrieb. ² nach Zahl der Beschäftigten. ³ Siehe Fußnote 2 Tabelle 1.

Quelle: UVN, IHK Hannover, creditreform und Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover (2021).

sich im Gesundheits- und Sozialwesen. Beide Bereiche stehen aufgrund der Vielzahl sozialer Kontakte im besonderen Brennpunkt möglicher Verbreitungswege von COVID-19 und haben zudem geringere Möglichkeiten für mobiles Arbeiten als andere Branchen. Dass mobiles Arbeiten die Belastung durch erforderliche Tests reduzieren kann, zeigen die vergleichsweise niedrigen Raten in Branchen mit hohen Homeoffice-Anteilen, wie z. B. Dienstleistungen, Energieversorgung, Information und Kommunikation.

Mobiles Arbeiten: Homeoffice bzw. Remote Work

Mit den zunehmenden Inzidenzzahlen seit Ende September 2021 wurde auch die stärkere Nutzung von mobilem Arbeiten bzw. Homeoffice zunächst empfohlen und durch das aktuelle Infektionsschutzgesetz und der Homeoffice-Pflicht, wo möglich, konkretisiert. Mobiles Arbeiten ist in Unternehmen in unterschiedlicher Weise, z. B. in Abhän-

Tabelle 4
Durchschnittlicher Anteil der Arbeitszeit im Homeoffice im Dezember 2021

	Durchschnitt			N Be- triebe	N Beschäf- tigte
	(ungewich- tet, %)	(gewichtet, %) ²	Median (%)		
Nach Betriebsgrößen					
Kleinstunterneh- men	19,0	14,5	0,0	174	964
Kleinunternehmen	15,5	15,6	2,0	265	6.895
Mittlere Unterneh- men	17,5	17,5	5,0	189	22.235
Großbetriebe	31,0	43,8	20,0	55	48.821
Nach ausgewählten Branchen					
Baugewerbe	9,3	15,0	0,3	140	14.486
Dienstleistungen ³	30,9	50,2	20,0	157	15.085
Energieversorgung	38,8	67,9	35,0	12	13.812
Gastgewerbe	7,1	20,8	0,0	10	427
Gesundheits- und Sozialwesen	7,9	7,5	0,6	36	6.790
Handel	3,3	4,6	0,0	37	1.815
Information und Kommunikation	59,2	66,0	70,0	25	2.219
Verarbeitendes Gewerbe	12,7	15,9	5,0	86	12.990
Verkehr und Lagerei	11,7	10,8	0,0	47	4.369

¹ Frage: „Welchen Anteil der Arbeitszeit verbringen die Beschäftigten aktuell durchschnittlich im mobilen Arbeiten (Home-Office/Remote Work)?“ ² nach Zahl der Beschäftigten. ³ Siehe Fußnote 2 Tabelle 1.

Quelle: UVN, IHK Hannover, creditreform und Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover (2021).

gigkeit von Wirtschaftszweig, Produktionsmethode, Art der Dienstleistung, möglich.

In Tabelle 4 sind Ergebnisse der Einschätzung zum durchschnittlichen Anteil der Arbeitszeit im Homeoffice dargestellt. Während dieser Anteil im Mittel der Betriebe bei 18,2 % lag, ist der Anteil beschäftigungsgewichtet mit 33,6 % deutlich größer – hierin spiegeln sich Größen- und Branchenunterschiede wider, die Auswirkungen auf die Möglichkeiten und Erfordernisse von Homeoffice haben. Dies bestätigt auch der Vergleich mit dem Median: In der Hälfte der Betriebe lag der Anteil bei 4 % oder darunter, in der anderen Hälfte entsprechend höher.

Speziell in Großbetrieben wurde ein großer Anteil der Arbeitszeit zuhause erbracht. Der durchschnittliche Anteil lag bei 31 %, beschäftigungsgewichtet sogar bei 43,8 %. Außerdem lassen sich klare sektorale Unterschiede erkennen.

Tabelle 5
Beschäftigtenanteil im mobilen Arbeiten¹ im Dezember 2021

	Durchschnitt			N Be- triebe	N Beschäf- tigte
	(ungewich- tet, %)	(gewichtet, %) ²	Median (%)		
Nach Betriebsgrößen					
Kleinstunterneh- men	14,6	10,0	0,0	173	962
Kleinunternehmen	8,4	8,0	0,0	260	6.761
Mittlere Unterneh- men	8,6	8,3	1,0	189	22.215
Großbetriebe	21,1	36,9	10,0	56	50.631
Nach ausgewählten Branchen					
Baugewerbe	6,9	9,3	0,0	138	14.179
Dienstleistungen ³	21,7	42,3	4,0	158	16.334
Energieversorgung	15,3	63,5	6,5	12	13.812
Gastgewerbe	6,7	21,5	0,0	9	377
Gesundheits- und Sozialwesen	1,1	1,0	0,0	36	6.790
Handel	0,7	0,9	0,0	37	1.815
Information und Kommunikation	33,8	41,8	20,0	25	2.219
Verarbeitendes Gewerbe	7,0	11,0	1,0	81	12.874
Verkehr und Lagerei	9,5	6,4	0,0	48	4.413

¹ Frage: „Welcher Anteil der Beschäftigten arbeitet aktuell permanent mobil bzw. von zuhause?“ ² nach Zahl der Beschäftigten. ³ Siehe Fußnote 2 Tabelle 1.

Quelle: UVN, IHK Hannover, creditreform und Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover (2021).

In Branchen, wo das Homeoffice aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre – und vermutlich seit Beginn der Pandemie – leicht und relativ friktionsfrei umsetzbar ist, arbeiteten große Teile der Beschäftigten im Dezember 2021 zeitweilig zuhause. Besonders hoch waren die Anteile in den Branchen Dienstleistungen, Energieversorgung und Information und Kommunikation; hier arbeiteten die Beschäftigten die Hälfte oder mehr ihrer Arbeitszeit von zuhause aus.

Tabelle 5 ergänzt die Angaben um den Anteil der Beschäftigten, die im Dezember zu keiner Zeit im Unternehmen arbeiteten. Sie hatten daher auch keine Arbeitswege zurückzulegen, was ein geringeres Ansteckungs- sowie Verbreitungsrisiko impliziert. Der Anteil im Durchschnitt der Betriebe lag zwar nur bei etwa 11,1 %, was aber mehr als einem Viertel der Beschäftigten entspricht (26,3 %). Der Anteil der permanent mobil arbeitenden Beschäftigten lag damit in der Bandbreite von 22 % bis 29 %, die auch infas

für den Zeitraum der Homeoffice-Pflicht von Januar bis Mai 2021 ermittelt hatte (Corona Datenplattform, 2021). Ein solch restriktives Arbeitsmodell ist aus verschiedenen Gründen, z. B. aufgrund professioneller und sozialer Isolation oder der Organisation der Arbeitsabläufe, für die Mehrheit der Unternehmen nicht möglich oder nicht gewollt. Dies zeigt auch der Median: 50 % der Unternehmen beschäftigten keine Mitarbeiter:innen dauerhaft mobil.

Grundsätzlich sind die Muster des permanenten mobilen Arbeitens mit denen des anteiligen mobilen Arbeitens vergleichbar, die Anteile aber erwartungsgemäß etwas geringer. Insbesondere in Großbetrieben (36,9 %) und in den Branchen Dienstleistungen (42,3 %), Energieversorgung (63,5 %) und Information und Kommunikation (41,8 %) arbeiteten substantielle Beschäftigtenanteile permanent zuhause und hatten somit keine arbeitsbedingten persönlichen Kontakte.

Fazit

Durch die Änderung des Infektionsschutzgesetzes im November 2021 wurde die Abbildung der 3G- und 2G-Quoten auf betrieblicher Ebene knapp ein Jahr nach Beginn der Impfungen möglich. Die vorgestellte Analyse vermittelt erstmalig einen Eindruck über die Situation am Arbeitsplatz in niedersächsischen Betrieben auf Grundlage einer Kurzumfrage aus der zweiten Dezemberwoche. Im Mittel aller befragten Betriebe lag die 2G-Quote bei über 89 %. Die Auswertung macht zugleich Unterschiede in den 2G-Quoten zwischen den kleinsten, kleinen und mittleren Betrieben auf der einen Seite und den Großbetrieben auf der anderen Seite deutlich. Unterschiede zwischen den Branchen sind weniger stark ausgeprägt. Die Unternehmen nutzten Homeoffice im Dezember 2021 wieder in großem Umfang. Bereits bei Kleinunternehmen ist jede/r zehnte Beschäftigte dauerhaft im Homeoffice, bei Großunternehmen mehr als jede/r Dritte. In einigen Branchen sind die Anteile mit mehr als 4 von 10 bzw. sogar mehr als 6 von 10 permanent im Homeoffice noch deutlich höher. Testraten und -bedarfe waren und sind sehr unterschiedlich zwischen den Branchen. Testanfordernisse und Homeoffice sind zudem teilweise komplementäre Maßnahmen: Unternehmen mit ho-

her Präsenzerfordernis und vielen Sozialkontakten müssen testen, während in Unternehmen ohne diese Anforderungen die Arbeit nach Hause verlagert wird. Im ersten Fall liegen die direkten Kosten vor allem auf der Arbeitgeberseite (Beschaffung der Tests, Verlust von Produktionskapazität durch verringerte Arbeitszeiten), im Fall von Homeoffice tragen dagegen vor allem die Beschäftigten die Kosten.

Inwieweit die hohen 2G-Quoten und Homeoffice-Anteile förderlich für die vergleichsweise niedrige Inzidenz und die geringe Zahl von Hospitalisierungen (Stand: Dezember 2021) in Niedersachsen im Bundesvergleich waren, kann mit den Daten nicht exakt quantifiziert werden. Ein positiver Beitrag lässt sich aber vermuten, da die betriebliche Umgebung einen wichtigen Teil der täglichen Kontakte und damit der Infektionsmöglichkeiten repräsentiert. Die ermittelten Werte können zudem als positives Indiz einer großen Akzeptanz der Impfung gewertet werden. Aufgrund der hohen Impfquoten ist von einer erfolgreichen Durchführung der aktuellen Boosterimpfungen auszugehen. Die Heterogenität in den Ergebnissen sollte bei der Entwicklung von Maßnahmen und politischen Entscheidungen stärker berücksichtigt werden. Anstelle von „One size fits all“-Maßnahmen sollte möglichst differenziert vorgegangen werden, um Vertrauen und Zustimmung zu erhalten und effizient zu agieren. Evidenzbasierte Politik sollte sich auf belastbare Daten stützen, Eingriffe und Maßnahmen sollten immer das Kosten-Nutzen-Verhältnis (Effizienz) berücksichtigen. Eine vergleichbare Erhebung könnte regelmäßig und am besten repräsentativ erfolgen, um die notwendigen Grundlagen für etwaige Eingriffe zu erstellen.

Literatur

- Corona Datenplattform (2021), *Themenreport 02, Homeoffice im Verlauf der Corona-Pandemie*, Ausgabe Juli 2021.
- NDR (2021), Corona-Impfquote: Aktuelle Zahlen zu den Impfungen im Norden, <https://www.ndr.de/nachrichten/info/Corona-Impfquote-Aktuelle-Zahlen-zu-den-Impfungen-im-Norden,impfungen110.html> (16. Dezember 2021).
- UVN, IHK Hannover, creditreform und Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover (2021), Blitzumfrage vom 8. bis 14. Dezember 2021.

Title: *Vaccinated, Recovered and Tested in the Workplace: Situation in Firms in Lower Saxony at the End of 2021*

Abstract: *The amendment of the Infection Protection Act at the end of November 2021 made it possible to map vaccinated, recovered and tested employees at the firm-level for the first time after the start of vaccinations in Germany. The Employers' Associations of Lower Saxony (UVN), IHK Hannover, creditreform and the Institute for Economic Policy at Leibniz University Hanover conducted a short online survey on the vaccination and recovery status, the number of antigen rapid tests as well as the proportion of employees working from home. The results provide important indications about the general risk in everyday professional life, as well as the associated organisational effort in firms.*

Jürgen Matthes

Italiens Bankensystem und die Coronakrise

Risiken durch die enge Verflechtung zwischen Staaten und Banken

Das italienische Bankensystem ist bislang recht gut durch die Coronakrise gekommen. Dazu haben umfangreiche staatliche Hilfsmaßnahmen ebenso beigetragen wie Vorkrisenreformen mit Blick auf Altlasten aus der Euro-Schuldenkrise. Dazu zählen der Abbau notleidender Kredite und der Aufbau von Kapitalpuffern. Doch 2022 könnten Firmeninsolvenzen zur erneuten Belastungsprobe werden, wenn staatliche Kreditgarantien und -moratorien allmählich auslaufen. Risiken liegen für das italienische Bankensystem mittelfristig vor allem in der engen Verflechtung zwischen Staat und Banken. Eine Staatsschuldenkrise droht damit rasch zu einer umfassenden Wirtschaftskrise zu werden.

Die Entwicklung des Abbaus der Altlasten und zukünftiger Risiken im italienischen Bankensystem hat eine hohe wirtschaftliche und politische Bedeutung in der Europäischen Union (EU). So entscheidet die Resilienz der italienischen Banken und ihre Kreditvergabefähigkeit in und nach der Coronakrise mit darüber, ob die europäischen Aufbaufinanzen und die Reformen der Regierung Draghi das chronisch schwache Wachstum in Italien stärken können. Das ist wichtig, um die hohe Staatsverschuldung in Italien tragfähig zu halten. Belastungsfaktoren für die italienischen Banken sind neben der Coronakrise, die die heimische Wirtschaft hart traf, auch noch verbliebene Altlasten aus der Euro-Schuldenkrise. Diese Frage ist auch für weitere Integrations- und Solidaritätsschritte in der Europäischen Währungsunion (EWU) relevant. Das gilt etwa für die Vollendung der Bankenunion, die sowohl im Koalitionsvertrag der deutschen Bundesregierung (SPD et al., 2021) als auch im Programm der französischen EU-Ratspräsidentschaft (Französischer Vorsitz im Rat der EU, 2022) als Ziel genannt wird. Hier geht es um die Frage, ob, unter welchen Bedingungen und in welcher Form eine gemeinsame Einlagensicherung für die EWU-Banken eingerichtet werden kann. Weil damit eine Vergemeinschaftung von Risiken verbunden wäre, war politisch vereinbart, dass zuvor die Altlasten der Euro-Schuldenkrise hinreichend abgebaut und neue Risikopuffer aufgebaut werden.

Italiens Bankensystem bis zur Krise

Italiens Bankensystem wurde während der Euro-Schuldenkrise stark gebeutelt. Die Wirtschaftskrise schwächte

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

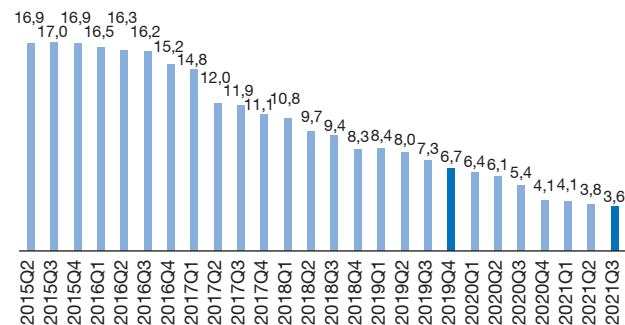
Unternehmen und deren Fähigkeit, Kredite zu bedienen, der Anteil notleidender Kredite schnellte in die Höhe und aufgrund von Verlusten schmolz die Kapitalbasis der Banken. Zudem gerieten die italienischen Banken von zwei weiteren Seiten unter Druck. Zum einen zogen Banken anderer Länder und internationale Investierende kurzfristige Kredite im Interbankenmarkt und darüber hinaus zurück, sodass auch die Liquiditätsversorgung der Banken litt und die EZB einspringen musste. Zum anderen gerieten die italienischen Banken in einen Teufelskreis mit dem hoch verschuldeten italienischen Staat. Beide hingen so voneinander ab, dass sie sich gegenseitig in eine immer tiefere Krise zu ziehen drohten.

Es dauerte lange, bis wichtige Altlasten der Euro-Schuldenkrise entschieden in Angriff genommen wurden. Erst spät ging man das Problem der notleidenden Kredite an, dann aber – auch durch Drängen der Euro-Partner – mit Tempo und Durchschlagskraft. Der Anteil notleidender Kredite an allen Krediten sank in Italien von immensen 17 % Mitte 2015 auf 6,7 % Ende 2019 vor der Coronakrise (vgl. Abbildung 1). Die italienischen Banken gewannen dabei wichtige Erfahrungen mit Instrumenten zur Veräußerung notleidender Kredite. Trotz des enormen Fortschritts stand Italien immer noch schlechter da als viele andere Euroländer. Der EWU-Durchschnitt betrug Ende 2019 3,2 % (vgl. Abbildung 2). Diese und die direkt folgenden

Jürgen Matthes leitet das Kompetenzfeld Internationale Wirtschaftsordnung und Konjunktur am Institut der deutschen Wirtschaft.

Abbildung 1
Entwicklung notleidender Kredite bei Italiens Banken

Anteil notleidender Kredite an allen Krediten in %



Angaben für signifikante Banken unter EZB-Aufsicht.

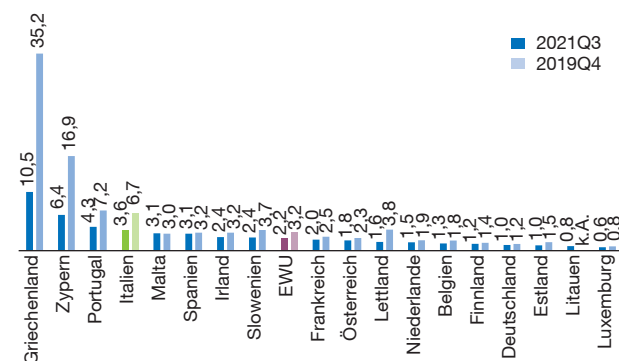
Quelle: ECB (2022).

Angaben beziehen sich auf die von der EZB überwachten signifikanten Banken, von denen es in Italien elf gibt. Auch die Kapitalpuffer zur Abfederung künftiger Risiken wuchsen zwischen 2015 und 2019 – gemessen an der harten Kernkapitalquote (CET 1) von 11,5 % auf 14 % der risikogewichteten Aktiva (vgl. Abbildung 3). Damit schnitt Italien im EWU-Vergleich gleichwohl nur mäßig ab, befand sich aber nah am EWU-Durchschnitt, der von den großen Ländern geprägt wird (vgl. Abbildung 4).

Bei dem Nexus zwischen Staaten und Banken – einer weiteren Altlast aus der Euro-Schuldenkrise – ist dagegen nichts passiert, obwohl dieser in der Euro-Schuldenkrise zu einem gefährlichen Teufelskreis führte (Demary und Matthes, 2013). Zwar ging der Anteil der von den italienischen Banken gehaltenen Staatsanleihen zwischen Ende 2015 und Ende 2019 von rund 30 % auf etwa 20 % zurück, was auch mit den Ankaufprogrammen der EZB zu tun haben dürfte. Doch blieb der Anteil der gehaltenen Staatsanleihen an der Bilanzsumme der italienischen Banken, der im Zuge der Euro-Schuldenkrise auf neue Höchststände gestiegen war, im gleichen Zeitraum auf sehr hohem Niveau. Mit 10,3 % verzeichnete Italien Ende Dezember 2019 die höchste Quote unter allen Euroländern. In Deutschland und Frankreich betrug diese weniger als 2 % (vgl. auch Abbildung 7), wobei in Deutschland zu berücksichtigen ist, dass diese Statistik kleinere Banken wie Sparkassen nicht erfasst, die eng mit deutschen Kommunen verflochten sind. In Spanien, Portugal, Griechenland, Zypern liegen die Quoten zwischen knapp 6 % und 8 %. Der Anteil an der Bilanzsumme ist der deutlich wichtigere Indikator, weil er die Verwundbarkeit der Banken aufzeigt, die bei Unsicherheiten über die Tragfähigkeit der Staatsschulden und sich dadurch ergebenden Kursverlusten entstehen würde. Da die Staatsschulden bei Italien besonders hoch sind, ist diese Konstellation sehr bedenklich.

Abbildung 2
Notleidende Kredite im EWU-Vergleich

Anteil notleidender Kredite an allen Krediten in % im vierten Quartal 2019 und im dritten Quartal 2021



Angaben für signifikante Banken unter EZB-Aufsicht. Keine Angaben für Slowakei und 2019 für Litauen, Ranking gemäß der Werte von 2021.

Quellen: ECB (2022; 2020a; 2021a).

Auch stiegen die Verbindlichkeiten des italienischen Bankensystems im Rahmen des EWU-Zahlungssystems Target2 zwischen 2015 und 2019 weiter – von einer weiten Spanne um die 200 Mrd. Euro auf zwischen 400 Mrd. und 550 Mrd. Euro (Sinn, 2022). Hier spielen ebenfalls die Ankaufprogramme der EZB eine Rolle, unter anderem weil die Banca d'Italia auch in Frankfurt a.M. italienische Staatsanleihen kauft und weil verkaufende internationale Anlegende ihre Erlöse nicht mehr in Italien anlegten. Dies ist zwar ein gewisses Misstrauensvotum gegenüber dem italienischen Bankensystem, sollte aber auch nicht überbewertet werden.

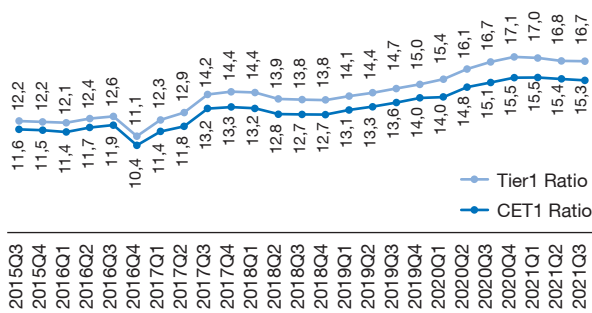
Insgesamt wies das italienische Bankensystem im Winter 2020, als die Coronakrise begann, zwar weiterhin Schwächezeichen auf, war aber durch den starken Abbau der notleidenden Kredite und den weiteren Aufbau der Kapitalpuffer besser aufgestellt als es noch 2015 zu erwarten war. Das zeigte sich auch an einer moderaten Profitabilität von 4,8 % im Jahr 2019 (Return on Equity), die höher lag als etwa in Deutschland mit nur 1,7 % (EBF, 2020).

Entwicklungen während der Krise

Gleichwohl bestanden am Anfang der Krise große Sorgen, dass die italienischen Banken erneut in eine tiefe Krise geraten könnten. Denn Italien war anfänglich besonders stark von der Coronakrise betroffen. Zudem griff ein früher und besonders strikter Lockdown. Das traf die Wirtschaft durch ihre Branchenstruktur – mit einem relativ hohen Anteil von Tourismus und Gastgewerbe – vergleichsweise hart. Bei massenhaften Unternehmenspleiten und Zahlungsproblemen, so die Sorge, wäre es bei den Banken

Abbildung 3
Entwicklung der Kapitalpuffer von Italiens Banken

Anteil von Kernkapital (Tier1 Ratio) und hartem Kernkapital (CET1 Ratio) an den risikogewichteten Aktiva in %



Angaben für signifikante Banken unter EZB-Aufsicht.

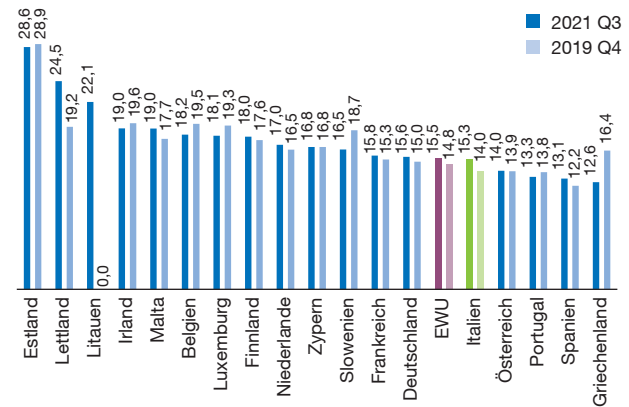
Quelle: ECB (2022).

zu starken Kreditausfällen und Verlusten gekommen, sodass die Banken ihre Kreditvergabe in und nach der Krise hätten einschränken müssen und es womöglich zu einer Kreditklemme gekommen wäre. Um das zu verhindern, ergriff der italienische Staat umfangreiche Hilfsmaßnahmen. Dazu zählen vor allem eine zeitweise Aussetzung der Insolvenzregeln, Kreditschuldenmoralien und staatliche Garantien für Bankkredite. Zudem stellte die EZB Liquidität über zusätzliche Refinanzierungsmöglichkeiten bereit und schuf ein neues krisenbezogenes Ankaufprogramm für Staatsanleihen, auch um die Finanzmärkte zu beruhigen.

Die italienischen Wirtschaftsakteur:innen griffen stark auf viele dieser Hilfsinstrumente zurück. Nach Angaben des IWF (IMF, 2021) profitierten zwischenzeitlich rund 14% der Bankkredite insgesamt von Moratorien. Nicht finanzielle Firmen nutzen diese Möglichkeit deutlich stärker als private Haushalte. Das gilt auch für staatliche Kreditgarantien. Rund 18% der Bankkredite an nicht finanzielle Unternehmen waren nach IWF-Angaben ganz oder teilweise mit solchen Garantien versehen. Diese Maßnahmen trugen dazu bei, die Kreditqualität der Banken zu schonen und eine Kreditklemme während der Krise zu verhindern. Die Kreditvergabe entwickelte sich während der Krise deutlich günstiger als in der Zeit nach der Euro-Schuldenkrise und reflektierte den hohen krisenbedingten Liquiditätsbedarf der Privatwirtschaft – der Kreditanstieg ging aber vollständig auf Kredite mit staatlichen Garantien zurück. Solche banken- und kreditbezogenen Sondermaßnahmen wurden in Italien Ende 2020 dreimal stärker genutzt als im EU-Durchschnitt – gemessen am Anteil an den vergebenen Krediten (IMF, 2021). Im vierten Quartal 2020 gingen z. B. über ein Drittel der Kredite mit Moratorien in der EU auf Italien zurück. Auch auf EZB-Sonderliquiditätsmaßnahmen griffen italienische Banken besonders stark zurück.

Abbildung 4
Hartes Kernkapital im EWU-Vergleich

Anteil von hartem Kernkapital (CET1 Ratio) an den risikogewichteten Aktiva in %



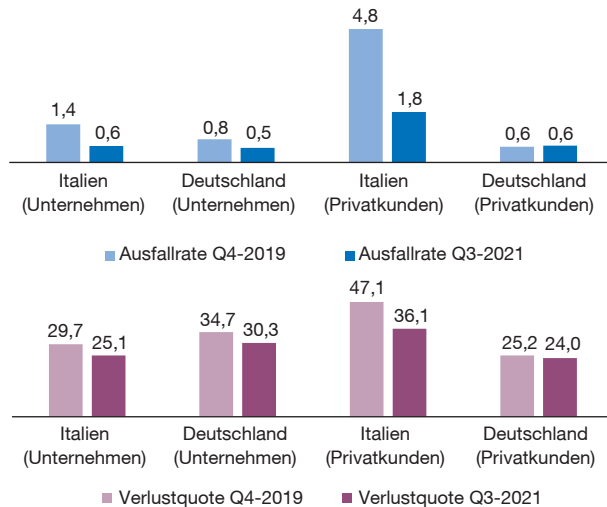
Angaben für signifikante Banken unter EZB-Aufsicht. Keine Angaben für Slowakei und 2019 für Litauen, Ranking gemäß der Werte von 2021.

Quellen: ECB (2022; 2020a; 2021a).

Abbildung 5 macht deutlich, dass die Hilfsmaßnahmen vor allem bei der Kreditvergabe an Privatkundschaft erhebliche Auswirkungen in Italien gehabt haben dürften. So gingen hier die Ausfallraten sehr deutlich zurück, von 4,8% Ende 2019 auf 1,8% im dritten Quartal 2021. Eine nicht ganz so starke Verbesserung zeigt sich bei den Verlustquoten bei der Privatkundschaft. Diese Angaben der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) gelten für tendenziell größere Banken, die einen internen ratingbasierten Ansatz zur Ermittlung ihrer Kapitalanforderungen nutzen dürfen. Ein wichtiger Unterschied zu Deutschland fällt bei der Privatkundschaft ins Auge. Die Ausfallraten und auch die Verlustquoten liegen hierzulande zu beiden Betrachtungszeitpunkten deutlich niedriger. Auch ist in Deutschland 2021 nur eine unwesentliche Verbesserung zu erkennen. Bei der Kreditvergabe an Unternehmen sind weniger Unterschiede zwischen Italien und Deutschland vorhanden. Doch auch hier fällt ins Auge, dass die Ausfallraten in Italien deutlich gesunken sind. Dies gilt auch, aber weniger stark für Deutschland.

Im Jahresverlauf 2021 verstärkte sich die Divergenz bei der Nutzung staatlicher Hilfen zwischen Italien und der EU noch, auch weil in vielen anderen Ländern Moratorien beendet wurden (etwa in Frankreich und Spanien), während sie in Italien verlängert wurden. Selbst im Herbst 2021 waren nach Angaben der EZB (ECB, 2021b) noch zwischen 5% und 10% der neuen Kredite mit staatlichen Garantien versehen. Der starke Rückgriff auf die Hilfen kann als Indiz für gewisse inhärente Schwächen im italienischen Bankensystem gesehen werden. Die staatliche Hilfe trug auch dazu bei, dass sich der Anteil notleidender Kredite weiter verringerte – von 6,7% Ende 2019 auf 3,6%

Abbildung 5
Ausfallraten und Verlustquoten bei Italiens Banken*
 in %



*Nur Banken mit der Erlaubnis für internen ratingbasierten Ansatz zur Ermittlung der Kapitalanforderungen. Kreditvergabe an Privatkundschaft schließt Immobilienkredite ein.

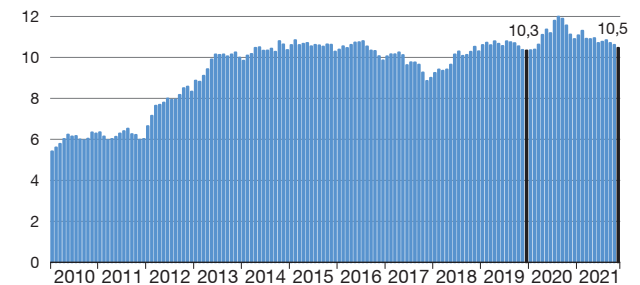
Quellen: EBA (2019; 2021).

im dritten Quartal 2021 (vgl. Abbildung 1). Damit schneidet Italien aber weiterhin etwas schlechter ab als die meisten anderen Euroländer (EWU-Durchschnitt 2,2%). Auch die Kapitalpuffer nahmen in diesem Zeitraum im Zuge der umfangreichen Sondermaßnahmen weiter zu – bezogen auf den Anteil des harten Kernkapitals an den risikogewichteten Aktiva von 14 % auf 15,3 % (vgl. Abbildung 3) – womit Italien nah am EWU-Durchschnitt bleibt.

Dass das italienische Bankensystem trotz gewisser Schwächen weniger stark betroffen war als anfänglich befürchtet, liegt neben den umfangreichen staatlichen Hilfsmaßnahmen auch daran, dass es aufgrund zwischenzeitlicher Öffnungsphasen eine vergleichsweise starke wirtschaftliche Erholung gab und Italien schnell eine hohe Impfqote erreichte. Zudem trug auch die wirtschaftliche Zuversicht bei, die dadurch entstand, dass Italien umfangreiche EU-Gelder vor allem im Rahmen des EU-Aufbaufonds zugesagt wurden – und vor allem dass die breite Regierungskoalition unter dem neuen Ministerpräsidenten Draghi die Chance ergriff, einen umfangreichen Aufbau- und Resilienzplan vorzulegen (Matthes, 2021a).

Im Zuge der Coronakrise hat sich jedoch die enge Verflechtung zwischen Staat und Banken in Italien weiter verstärkt. Das gilt vor allem für die umfangreichen staatlichen Kreditgarantien, die eine beidseitige Abhängigkeit mit sich bringen. Zudem haben italienische Banken einen erheblichen Teil der erhöhten Staatsverschuldung in Form von weiteren Staatsanleihen aufgekauft, sodass der Anteil der heimischen

Abbildung 6
Staat-Banken-Nexus: Heimische Staatsanleihen in Bankbilanzen – Entwicklung in Italien im Zeitverlauf
 Anteil der heimischen Staatsanleihen an der Bilanzsumme in %



Angaben für signifikante Banken unter EZB-Aufsicht.

Quellen: ECB (2022); Institut der deutschen Wirtschaft.

Staatsanleihen an der Bilanzsumme der italienischen Banken zwischenzeitlich von gut 10 % Ende 2019 auf knapp 12 % im August 2020 zunahm (vgl. Abbildung 6). Seitdem ging der Anteil bis November 2021 wieder auf 10,5 % zurück. Er bleibt damit aber der höchste aller Euroländer (vgl. Abbildung 7).

Ausblick auf 2022 und potenzielle Risiken

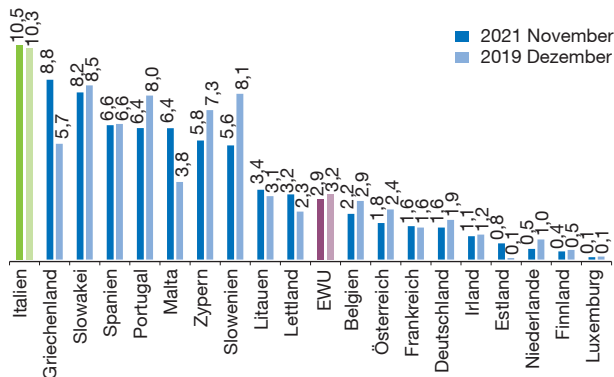
Es ist zu erwarten, dass die bisher durch die staatlichen Hilfsmaßnahmen überdeckten Krisenprobleme stärker virulent werden, wenn Garantien und Moratorien allmählich abgebaut werden (IMF, 2021). Tatsächlich erwarten Fachleute für Italien einen überdurchschnittlichen Anstieg der Insolvenzen – sie dürften 2022 um etwa 15 % über dem Vorkrisenniveau von 2019 liegen (Lemmerle et al., 2021). Damit werden Kreditausfallraten und auch der Anteil notleidender Kredite wieder zunehmen. Zwar ist der erwartete Anstieg der Insolvenzen nicht außergewöhnlich hoch, doch ist es trotzdem geboten, die Situation von Banken und Unternehmen genau zu beobachten. Sollten die notleidenden Kredite nach der Coronakrise – etwa auch wegen höherer Zinsen – deutlich ansteigen, werden die italienischen Banken ihre Erfahrungen bei der Veräußerung solcher Kredite nutzen müssen.

Ein Anstieg der Kreditausfälle dürfte bei Auslaufen der Sondermaßnahmen auch bei der Privatkundschaft anstehen, wo die staatlichen Hilfen zu deutlich geringeren Ausfallraten beigetragen haben, wie Abbildung 5 zeigt. Doch sollten die Risiken hier nicht zu groß sein. Denn anders als in anderen Euroländern schlummern in Italien keine größeren Risiken im Immobiliensektor durch starke Anstiege bei Preisen und Hypotheken. Auch bei der Verschuldung der privaten Haushalte steht Italien passabel da. Sie stieg zwar in der Krise stark an, doch bleibt die Zinslast relativ zum verfügbaren Einkommen im Euroraumvergleich niedrig (ECB, 2021b). Stärker noch als in anderen Euroländern ist in Italien zudem der Anteil mit einer Zinsbindung von mehr als fünf Jahren

Abbildung 7

Staat-Banken-Nexus: Heimische Staatsanleihen in Bankbilanzen – Vergleich der Euroländer

Anteil der heimischen Staatsanleihen an der Bilanzsumme in %



Angaben für signifikante Banken unter EZB-Aufsicht.

Quellen: ECB (2022); Institut der deutschen Wirtschaft.

unter den Neukrediten an Haushalte gestiegen, was weniger verletzlich gegenüber möglichen Zinsanstiegen macht.

Das zentrale Risiko für das italienische Bankensystem verbirgt sich an anderer Stelle. Denn ein merklicher Zinsanstieg könnte mittelfristig die Tragfähigkeit der hohen italienischen Staatsschulden gefährden und damit indirekt auch die italienischen Banken. Aufgrund des sehr hohen Anteils der Staatsanleihen in den Bilanzen der italienischen Banken schlummert hier eine große Gefahr für die Zukunft. Denn mit steigenden Zinsen verlieren die Staatsanleihen an Wert. Da rund die Hälfte davon in Italien (2020) normalerweise nach Marktwert bilanziert werden muss (ECB, 2020b), würde dies kurzfristig zu Verlusten führen und das Kernkapital der italienischen Banken angreifen. Eine Simulation der EZB (ECB, 2020b) zeigt, dass sich Wertveränderungen von Staatsanleihen besonders stark auf italienische Banken auswirken verglichen mit dem Euroraumdurchschnitt. Wertminderungen bei Staatsanleihen können auch dadurch entstehen, dass EZB und Eurosystem weniger Staatsanleihen aufkaufen, wenn die krisenbedingten Anleihekaufprogramme wegen der gestiegenen Inflation beendet werden.

Während der Coronakrise hat die europäische Bankenaufsicht eine temporäre Ausnahme ermöglicht, um solche verlustbringenden Bewertungsänderungen weitgehend zu verhindern. Doch diese Sonderregel muss bei Auslaufen der Coronakrise wieder abgeschafft werden, um hinreichende Bilanzwahrheit zu ermöglichen. Dann würde die Verwundbarkeit des italienischen Bankensystems gegenüber Wertveränderungen der italienischen Staatsanleihen virulent – und es würde möglicherweise eine Kreditklemme drohen, die die italienische Wirtschaft in der Breite schwächt. Dies gilt umso mehr, als es mehre-

re weitere Transmissionskanäle zwischen Staatsanleihemärkten und den Finanzierungsbedingungen für Banken gibt (Demary und Matthes, 2013).

Fazit und wirtschaftspolitische Einordnung

Die Altlasten der Euro-Schuldenkrise im italienischen Bankensystem mit Blick auf notleidende Kredite und Kapitalpuffer wurden recht weitgehend abgebaut, dies gilt aber nicht für den Nexus zwischen Staaten und Banken. Damit würde sich eine Krise bei den Staatsschulden direkt auf das Bankensystem und die italienische Wirtschaft übertragen. Dieser Befund hat weitreichende wirtschaftspolitische Implikationen. So erscheint es damit umso wichtiger, dass es bei der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht wie von Italien (und Frankreich) angestrebt (Draghi und Macron, 2022) zu einer Aufweichung der europäischen Fiskalregeln kommt. Zu wichtig ist der Erhalt der Tragfähigkeit der italienischen Staatsschulden, als dass sie durch neue Ausnahmen für nur eingeschränkt produktive öffentliche Investitionen gefährdet werden darf (Matthes, 2022).

Zudem lässt sich die Gefahr nicht vollständig ausschließen, dass Zinserhöhungen – über eine Spirale fehlenden Vertrauens und immer höherer Zinsen – letztlich zu einer Zahlungsunfähigkeit Italiens führen könnten. In einem solchen Extremfall wäre eine Umschuldung der Staatsschulden – auch im Sinne der No-Bailout-Regel – das Mittel der Wahl. Um diesen Schritt zu erleichtern, wurden im Zuge der Euro-Schuldenkrise sogenannte Umschuldungsklauseln in die Staatsanleihen der EWU-Länder aufgenommen, deren Handhabung in einem weiteren Reformschritt weiter vereinfacht wird (Matthes, 2021b). Doch macht der enge Staaten-Banken-Nexus in Italien eine Umschuldung politisch nahezu unmöglich, eben weil dies unweigerlich zu einer massiven Banken- und Wirtschaftskrise führen würde. Einer Umschuldung steht im Übrigen möglicherweise auch der hohe Anteil der Staatsanleihebestände von EZB und Eurosystem entgegen, weil damit bestehende Umschuldungsverfahren ausgehebelt zu werden drohen (Heinemann, 2021).

Diese Konstellation hat zweierlei politische Implikationen. *Zum einen* macht es ein solches Szenario der EZB schwerer, zur Inflationsbekämpfung die Zinsen zu erhöhen und aus den Staatsanleihekaufprogrammen konsequent auszusteigen – der Geldpolitik droht die fiskalische Dominanz. Vor allem die Veräußerung von Staatsanleihen aus ihren Anlagebeständen könnte zu Verwerfungen an den Finanzmärkten führen. Die Finanzstabilitätsrisiken auf den systemrelevanten Staatsanleihemärkten konkurrieren für die EZB daher zumindest implizit mit den Risiken einer Inflation. *Zum anderen* würde bei einer drohenden Zahlungsunfähigkeit der politische Druck enorm sein, Italien mit umfangreichen Rettungsprogrammen zu

unterstützen. Es erscheint zumindest fraglich, ob sich die italienische Regierung auf die Reformen einlassen würde, die bei einem für diesen Fall angebrachten Hilfsprogramm des Europäischen Stabilitätsmechanismus unverzichtbar wären. Sollte dies nicht der Fall sein, würde ein Hilfsprogramm die No-Bailout-Klausel ad absurdum führen.

Schließlich spielt der Staaten-Banken-Nexus auch bei der geplanten Vollendung der Bankenunion eine wichtige Rolle, vor allem bei der avisierten Schaffung einer europäischen Einlagensicherung. Wenn die italienischen Banken bei Turbulenzen am Staatsanleihemarkt in Italien unter Druck gerieten, könnte es – wie schon zeitweise in der Euro-Schuldenkrise – zu einem Vertrauensverlust der italienischen Anleger in ihre Banken kommen – bis hin zu einem Bank Run. Eine europäische Einlagensicherung soll dem vorbeugen und Vertrauen schaffen. Doch wenn es aufgrund des Staaten-Banken-Nexus trotz einer solchen Hilfszusicherung zu Bankenkursen käme, müsste die europäische Einlagensicherung italienische Anleger entschädigen. Diese Risikovergemeinschaftung könnte Banken in anderen Euroländern teuer zu stehen kommen (Demary, 2013). Daher war die mögliche Schaffung einer europäischen Einlagensicherung von Anfang an an den hinreichenden Abbau der Altlasten aus der Euro-Schuldenkrise gebunden.

Es ist damit richtig und unverzichtbar, dass der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung zumindest indirekt einen Bezug zwischen der Schaffung einer Einlagen-Rückversicherung und dem Abbau des Staaten-Banken-Nexus herstellt. Dazu wäre es sinnvoll und nötig, die Bankenregulierung so zu ändern, dass Banken wie für andere Anlagen auch für Staatsanleihen ausreichende Risikovorsorge betreiben müssen, was bislang nicht der Fall ist (Schuster et al., 2013). Mit einer längeren Übergangsphase sollten Staatsanleihen daher nicht mehr als risikolos eingestuft werden, wie es bisher der Fall ist. Abbildung 7 zeigt, dass die (größeren) Banken in vielen anderen Euroländern mit einem deutlich geringeren Anteil von heimischen Staatsanleihen in ihren Bilanzen auskommen. Das sollte mittelfristig auch für Italien machbar sein. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Banken wichtige Käuferinnen von Staatsanleihen sind, wenn Staaten diese am Primärmarkt zur Finanzierung herausgeben. Hier dürfen EZB und Eurosystem nicht agieren, weil das direkte Staatsfinanzierung

wäre. Wenn die Banken – so die vermutliche Sorge in Italien – hier zurückhaltender wären, könnte dies zu Absatzproblemen und höheren Zinsen am Primärmarkt führen. Doch dieser Schluss greift zu kurz. Denn wenn die Staatsfinanzen als stabil gelten, werden auch andere Anlegende wie in- und ausländische Fonds und Versicherungen als Käufer am Primärmarkt auftreten. Eine Regierung hat es also selbst in der Hand, für eine glaubwürdige Fiskalpolitik zu sorgen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt kann ihr dabei als externer Glaubwürdigkeitsanker dienen und sollte nicht als einengendes Korsett gesehen werden.

Literatur

- Demary, M. (2013), Ein Vorschlag für eine europäische Bankenunion ohne automatische Vergemeinschaftung von Bankverlusten, *IW Policy Paper*, 16.
- Demary, M. und J. Matthes (2013), Die EZB auf Abwegen? Teil 2: Sind die Staatsanleihekäufe eine Mandatsüberschreitung?, *IW Policy Paper*, 14.
- Draghi, M. und E. Macron (2021), The EU's fiscal rules must be reformed, *Opinion in Financial Times*, 23. Dezember.
- EBA (2019), Risk Dashboard Annex – Credit Risk Parameters Q4 2019.
- EBA (2021), Risk Dashboard Annex – Credit Risk Parameters Q4 2021.
- EBF – European Banking Federation (2020), Banking Sector Performance 2019.
- ECB (2020a), Supervisory Banking Statistics, Fourth Quarter 2019.
- ECB (2020b), Financial Stability Review, November.
- ECB (2021a), Supervisory Banking Statistics, Third Quarter 2021.
- ECB (2021b), Financial Stability Review, November.
- ECB (2022), Statistical Data Warehouse, <https://sdw.ecb.europa.eu/> (11. Januar 2022).
- Französischer Vorsitz im Rat der EU (2022), Aufschwung, Stärke, Zugehörigkeit – Das Programm der französischen EU-Ratspräsidentschaft.
- Lemmerle, M. et al. (2021), Insolvencies – We'll be back, Allianz/Euler-Hermes Research, Oktober.
- Heinemann, F. (2021), Die alte Maastricht-Ordnung steht auf dem Spiel, *Handelsblatt*, 9. November.
- IMF (2021), Article IV Staff Report Italy.
- Matthes, J. (2021a), Italiens Aufbauplan geht in die richtige Richtung, aber nicht weit genug, *IW-Kurzbericht*, 74, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2021/IW-Kurzbericht_2021-Italiens-Aufbauplan.pdf (11. Januar 2022).
- Matthes, J. (2021b), Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus – eine Einordnung, *Wirtschaftsdienst*, 101(1), 54-57, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/1/beitrag/reform-des-europaeischen-stabilitaetsmechanismus-eine-einordnung.html> (11. Januar 2022).
- Matthes, J. (2022), Stabilität statt staatlicher Überforderung und strategischer Überdehnung – Konzept für eine effektive Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, *IW Policy Paper*, erscheint in Kürze.
- Schuster, T., F. Kövener und J. Matthes (2013), New Bank Equity Capital Rules in the European Union A Critical Evaluation, *IW Policy Paper*, 6.
- Sinn, H.-W. (2022), Target Salden (aktuelle Daten), <https://www.hanswernersinn.de/de/themen/TargetSalden> (11. Januar 2022).
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag.

Title: *Italy's Banking System and the Coronavirus Crisis*

Abstract: *The Italian banking system has come through the coronavirus crisis quite well so far. Extensive government aid measures have contributed to this as well as pre-crisis reforms intended to eliminate legacy burdens from the euro debt crisis. These include the reduction of non-performing loans and the build-up of capital buffers. But in 2022, corporate insolvencies and problems with private customers could become a new test of endurance when state credit guarantees and moratoria gradually expire. Risks for the Italian banking system in the medium term are mainly due to the close ties between the state and the banks. A looming sovereign debt crisis thus threatens to quickly turn into a comprehensive economic crisis.*

Heinz Handler*

Krisengeprüftes Europa – auf dem Weg zu einer Patchwork-Union?

Auf der Grundlage einer unzureichend gefestigten „europäischen Identität“ sah sich die Europäische Union in den vergangenen Jahren etlichen Herausforderungen gegenüber: der Globalisierung, der Finanzkrise, der Migration und dem populistischen Nationalismus, dem Brexit sowie der Coronapandemie. Die negativen Folgen konnten bis zu einem gewissen Grad aufgefangen werden. Die Auswirkungen des Klimawandels werden dies aber wahrscheinlich in den Schatten stellen. Die vorliegende Analyse unterstreicht den Mehrwert der europäischen Integration, dämpft aber auch die Illusionen über die Zukunft der EU. Obwohl die Krisen die Solidarität im Kern der EU gestärkt zu haben scheinen, sind auch die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten deutlicher geworden. Das Ziel einer vollwertigen politischen Union ist in weite Ferne gerückt, und es lohnt sich daher, nach zweitbesten Lösungen zu suchen, wie etwa einer Form der differenzierten weiteren Integration.

Seit Ende des Zweiten Weltkriegs hat Europa eine enorme Wiederaufbau- und Einigungsperiode erlebt. Sie hat den politischen und wirtschaftlichen Bedeutungsverlust des Kontinents, der im Zuge der beiden Weltkriege eingetretenen war, wettgemacht. Im Kern ist diese Konsolidierung der frühen Beilegung französisch-deutscher Antagonismen zu danken, woraus die Integrationsbewegung entsprang, die in der heutigen EU ihren Höhepunkt erreicht hat. Der Integrationsprozess war noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts von der Euroeinführung und der Osterweiterung geprägt. Dann folgten aber die weltweite Finanzkrise (2008/2009), die Eurokrise (2010 bis 2012), die Flüchtlings- und Migrationskrise (2015/2016), die Schritte zum Brexit (2016 bis 2020) und die sich über die Welt ausbreitende Coronakrise ab 2020. Gegenwärtig kämpft die EU – wie auch die übrige Welt – zudem gegen den fortschreitenden Klimawandel an.

Als Folge dieser Phänomene hat sich in der EU schrittweise eine Identitätskrise aufgebaut, die zeigt, dass das Integrationsgebilde nicht auf einem unverrückbaren Fundament steht, sondern laufend gerechtfertigt und an neue Entwicklungen angepasst werden muss. Die sukzes-

siv steigende Zahl der Mitgliedstaaten von ursprünglich sechs auf bis zu 28 hat die Heterogenität des politischen Meinungsspektrums und der Wirtschaftsstrukturen so weit erhöht, dass das umspannende Integrationsband zu reißen droht. Eine schmerzliche Folge war der Brexit, das Ausscheiden Großbritanniens aus der EU im Januar 2020. Damit ist die globale Bedeutung der EU als führender Wirtschaftsblock und als politischer Widerpart gegen US-amerikanische, russische oder chinesische Machtinteressen geschrumpft.

Eurokrise bewältigt – Wachstumsziel verfehlt

Die globale Finanzkrise von 2008/2009 hat die EU zunächst als externe Herausforderung erreicht, um sich dann ab 2010 als Eurokrise zu einem internen Problem zu verdichten. Zur Bewältigung der Krise wurde ab 2012 eine Austeritätspolitik verfolgt, die von Befürwortenden als unumgänglich erachtet und von Gegner:innen als „neoliberale“ Fehlkonstruktion mit unabsehbaren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schäden eingestuft wurde. Tatsächlich war die fiskalische Bremse für manche Problemländer eine unumgängliche Sofortmaßnahme, um

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

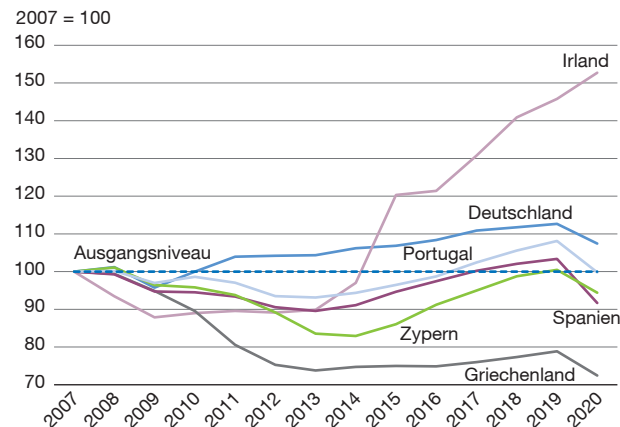
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Diesem Aufsatz liegt das soeben im Springer-Verlag erschienene Buch des Autors „Krisengeprüftes Europa: Wie wir die Solidarität in der EU stärken können“ zugrunde (<https://www.springer.com/de/book/9783658352394>).

Dr. Heinz Handler ist Dozent für Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität Wien und stellvertretender Direktor der Europaplattform Wien-Brüssel.

Abbildung 1
Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und in den
Programmländern des Euro-Rettungsschirms

reales BIP pro Kopf



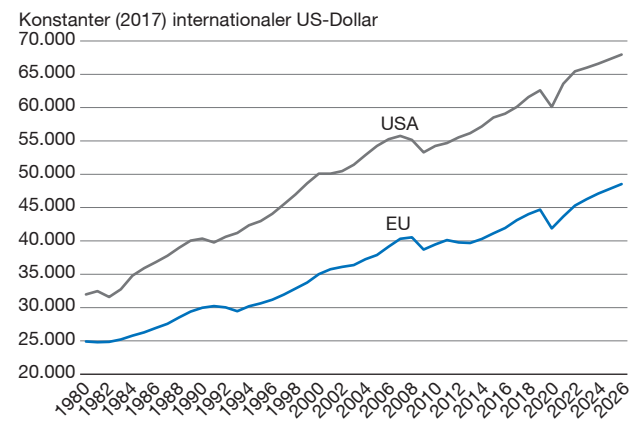
Quelle: Eurostat (2021).

das Vertrauen der Finanzmärkte in die Zahlungsfähigkeit dieser Länder aufrechtzuhalten. Als Dauerlösung war sie nicht geeignet. Daher konnten die von der Eurogruppe (unter Mitwirkung des Internationalen Währungsfonds) geschnürten Rettungspakete, die auch das Schicksal der Gläubigerbanken im Auge hatten, nur eine befristete Unterstützung gewähren, deren Folgen und Erfolge in den betroffenen Programmländern durchaus unterschiedlich waren (vgl. Abbildung 1): Gemessen an der Entwicklung des realen BIP/Kopf waren Griechenland, Spanien und Irland von den Maßnahmen kurzfristig am stärksten betroffen. Allerdings fiel Irland von einem vergleichsweise hohen Einkommensniveau zurück und erholte sich spektakulär, wogegen das viel weniger reiche Griechenland weit zurückgeblieben ist. Im Jahr 2019 (also vor der Coronakrise) lag das BIP/Kopf in Griechenland immer noch um 21 % unter dem Niveau von 2007, in Zypern erreichte es gerade wieder den Vorkrisenwert. Unterschiedliche Zuwächse gab es in Spanien (+3 %), Portugal (+8 %) und Irland (+46 %). In Deutschland lag das BIP/Kopf um fast 13 % über dem Ausgangswert von 2007.

Ungeachtet der fiskalischen Austerität hat die Eurokrise dem europäischen Integrationsprozess wichtige Impulse gegeben: Es kam zur Errichtung des Europäischen Finanzaufsichtssystems (2011), zur Gründung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM (2012), zum schrittweisen Aufbau einer Bankenunion (2014) und zu ersten Ansätzen für eine Kapitalmarktunion (2015). Dennoch hat die EU ihre selbstgesteckten Ziele nicht erreicht. Vor allem die propagierte Aufholjagd zum Einkommensniveau der USA ist gescheitert (vgl. Abbildung 2). Dies erfordert Anpassungen entweder bei den Zielen, indem man die

Abbildung 2
EU verfehlt wirtschaftliche Annäherung an USA

reales BIP pro Kopf, Kaufkraftparitäten in internationalem US-Dollar – logarithmische Skala



Quelle: Internationaler Währungsfonds (2021).

Zielfunktion vom Pro-Kopf-Einkommen auf die gesamte Wohlfahrt inklusive Klimaziele ausdehnt (hier ist die EU nicht zu schlagen!) oder bei den operativen Instrumenten (Forcieren von Wachstumsträgern, die oft nicht mit den Klimazielen vereinbar sind) oder beim Verfassungsrahmen (auch auf mittlere Sicht unrealistisch).

Unvollständig gebliebene Europaidee

Haben die mehr als ein halbes Jahrhundert anhaltenden Integrationsbemühungen in Europa eine kollektive europäische Identität hervorgebracht? Dafür sprechen die rapide Erweiterung der EU an Mitgliedsländern und die damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteile, dagegen die unvermeidliche Zunahme an Heterogenität. Bei allen faktenbasierten Vorteilen der europäischen Integration ist diese gerade in Krisenzeiten einem erheblichen Gegenwind ausgesetzt.

Der Begriff der „europäischen Identität“ scheint offiziell erstmals in den Dokumenten für den Gipfel der EG-Staatsoberhäupter in Kopenhagen vom Dezember 1973 auf, in denen das „gemeinsame Erbe“ und die „eigenen Interessen“ der damals neun Mitgliedstaaten betont wurden. Mit „europäischer Identität“ war zu dieser Zeit eine positive Sichtweise verbunden, die ganz unterschiedliche Perspektiven des Integrationsprozesses abdeckte und ihren Ausdruck im (2000 eingeführten) Motto der EU „In Vielfalt geeint“ fand.

Das Verhältnis zwischen Vielfalt und Einheit ist über die Zeit nicht konstant geblieben. In Krisenzeiten nimmt die Bedeutung zentralstaatlicher Elemente regelmäßig zu

– wie etwa in der Eurokrise und in der Coronakrise. Als Ausnahme von dieser Regel gewannen bzw. behielten in der Migrationskrise die Nationalismen die Oberhand. Mittelfristig gibt es eher Weiterentwicklungen auf zwischenstaatlicher Ebene denn auf Gemeinschaftsebene. Für den früheren Präsidenten der Eurozone, Jeroen Dijsselbloem (2018), liegt dies im Wesen der EU, in der die Mitgliedstaaten über Vertragsänderungen sowie über neue Steuern und ihre Verwendung entscheiden. Dies gilt insbesondere auch für Krisenzeiten, in denen nicht ohne die Finanzkraft der Mitgliedstaaten und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit vorgesorgt werden kann.

Die noch immer unvollendete europäische Identität ist als Antithese zu den Ideen der europakritischen radikalen Rechtspopulisten zu sehen, die sich nur der nationalen Identität als emotionaler Basis der Gesellschaft verbunden fühlen. Seit der Migration im Jahr 2015 erhalten diese Gruppen vermehrt Zuspruch, indem sie plakativ gegen die Bedrohung Europas durch massive Zuwanderung auftreten. Mit der Immigration kämen nicht nur europafremde kulturelle und religiöse Einflüsse ins Land, es würden damit auch Arbeitsplätze gefährdet. Nur der Nationalstaat könne effektiv dagegen vorgehen, die asylfreundliche EU verliere sich hingegen in fruchtlosen Debatten über die Verteilung und Integration von Geflüchteten. Faktum ist allerdings, dass nur im Rahmen der EU sowohl ein koordinierter Schutz der Außengrenzen als auch eine faire Verteilung der Lasten aus der erhöhten Migrationsbewegungen bewerkstelligt werden kann.

Konstruktionsfehler stehen dem Integrationsziel der EU im Wege

In Umfragen wird die wirtschaftliche Integration nach wie vor als klarer Vorteil bekundet, doch gewinnen Gegenströmungen mit ausgeprägt nationalistischen Tendenzen an Stärke. Dies ist nicht nur eine Folge der Flüchtlingskrise, verschiedene große und kleine Konstruktionsfehler der EU laden die nationalen und regionalen Identitäten mit europakritischen Tönen auf und erschweren das Entstehen einer übergreifenden Europaidee.

Seit vielen Jahren wird versucht, einen eklatanten Mangel im Integrationsgefüge der EU zu beheben, jenen in der Sozialpolitik. Die schwerpunktmäßig bei den Mitgliedstaaten angesiedelten sozialen Agenden wurden durch den Vertrag von Amsterdam (1997/1999) in den primären Rechtsbestand der EU aufgenommen (Artikel 151 AEUV) und im November 2017 durch die „Europäische Säule sozialer Rechte“ konkretisiert. Dennoch ist die Asymmetrie zwischen der gut ausgebauten Politik zur Vermeidung von makroökonomischen Ungleichgewichten und den unzureichenden Koordinationsmecha-

nismen im sozialen Bereich weiterhin gegeben (Aiginger und Kreuz, 2021). Zu den am häufigsten angeführten Unzulänglichkeiten gehört das Demokratiedefizit der EU-Institutionen. Es äußert sich schon im Mangel an gesamt-europäisch agierenden politischen Parteien, weshalb die Probleme der Gemeinschaft primär aus nationaler Sicht dargestellt und beurteilt werden. Die Missachtung des Spitzenkandidatenmodells für die Bestellung der Europäischen Kommission im Jahr 2019 durch die Mitgliedstaaten hat diesen Eindruck noch verstärkt. Beklagt wird auch die gefühlte Überregulierung durch „Brüssel“, selbst wenn die Verantwortung dafür meist bei den Mitgliedstaaten zu finden ist. Insgesamt wird die EU oft als „Projekt der Eliten“ gebrandmarkt, bei dem „das Volk“ nur wenig mitzureden habe.

Die Weiterentwicklung der EU als Gemeinschaft wird durch das Einstimmigkeitsprinzip im Rat behindert, das jedem Mitgliedstaat in grundsätzlichen Fragen eine Vetomöglichkeit einräumt. Im Gründungsvertrag der EWG war dagegen vorgesehen, diese Regel ab 1966 durch eine qualifizierte Mehrheit zu ersetzen, das ist aber im entscheidenden Moment am französischen Veto gescheitert. Heute müsste – angesichts der inzwischen sehr großen Zahl der Mitgliedstaaten – die Einstimmigkeit auf ganz wenige Grundsatzfragen eingeschränkt und jedenfalls in rein operativen Bereichen und in Finanzierungsfragen beseitigt werden. Als Systemmangel ebenso schwer wiegt der undurchsichtige Kompetenzdschungel zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Ebene sowie die verschwommene Aufgabenteilung auf EU-Ebene zwischen legislativer und exekutiver Gewalt.

Obwohl die Aufklärung des 18. Jahrhunderts als wichtige intellektuelle Basis für die europäische Integration und ihr Wertesystem gilt, hat sich deren Idee einer universellen Staatsbürgerschaft in der EU bisher nicht durchgesetzt. Die Unionsbürgerschaft (sie soll die nationale Staatsbürgerschaft nicht ersetzen, sondern ergänzen) wurde zwar 1992 durch den Vertrag von Maastricht eingeführt, sie hat aber bisher kaum identitätsstiftend gewirkt.

In der Wirtschaftspolitik der Eurozone hat sich die Dichotomie zwischen einheitlicher Geldpolitik und nationalstaatlichen Fiskalpolitiken zum einzig konsensfähigen Steuerungssystem entwickelt. In Krisenzeiten entstehen daraus enorme Friktionen zwischen Mitgliedsländern mit hoher Staatsverschuldung und hohen Kosten der Finanzierung auf der einen Seite und den Vertreter:innen einer nachhaltigen Austeritätspolitik auf der anderen. Die im Zuge der Coronapandemie aufgebaute Solidarität hat diese Spannungen etwas verringert, indem nun (zumindest temporär) auch gemeinschaftliche Finanzierungsmodelle diskutiert werden können.

Kein Konsens in der Migrationspolitik

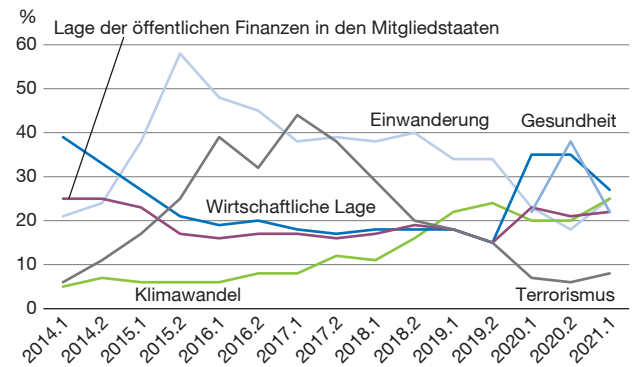
Im Inneren der EU hat sich das Spektrum politischer Ziele durch die erhöhte Migration ab 2015 dramatisch verengt, um nur noch einen Problembereich im Auge zu haben: die in manchen Augen eintretende Überfremdung. Dazu hat nicht nur die Zuwanderung selbst beigetragen, sondern auch das populistische Schüren von Ängsten für rein parteipolitische Zwecke. Verschwörungsmythen verbreiten sich rascher und nachhaltiger als die weniger sensationellen Tatsachen des Alltags. Europa wurde von der Zuwanderung unvorbereitet getroffen und besaß keine Strukturen zu dessen Bewältigung. Die hastig getroffenen Maßnahmen (z. B. Schließen der Balkanroute) überforderten die Asylsysteme der Anlandestaaten, sie konnten die irreguläre Migration nicht stoppen.

In allen betroffenen Ländern bewegt sich seitdem das politische Spektrum vom Zentrum weit nach rechts zu einer ausgeprägten Abwehrhaltung gegen Zuwanderung, auch gegen die von der Menschenrechtskonvention geschützten Geflüchtete. Der Zuwachs an Geflüchteten 2021 hat verdeutlicht, dass auf europäischer Ebene die Sicherung der Außengrenzen vorangetrieben werden müsste. Dieses Vorhaben kommt wegen abweichender Interessen der Mitgliedstaaten nicht entscheidend weiter, weshalb einzelne Länder ihre Probleme gegen die Regeln des Binnenmarkts mit der (Wieder-)Errichtung nationaler Grenzen und Zäune zu lösen versuchen. Im aktuellen Konflikt mit Weißrussland, das Drittlands-Geflüchtete an die Grenze zu Polen verfrachtet und dort aussetzt, stehen auch die Menschenrechte in der EU auf dem Prüfstand.

Rechtspopulismus als Anti-Bewegung

In der politischen Realität Europas wird Populismus als eine Bewegung gegen die herrschenden Gruppen verstanden, auch wenn diese demokratisch legitimiert sind. Der nationalistische Rechtspopulismus stemmt sich gegen jede Überlagerung der nationalen Identität durch supranationale Elemente. Die Wahlerfolge der Rechtspopulisten lassen sich hauptsächlich auf Ängste vor einer schleichenden Änderung der kulturellen Werteordnung (Familienstrukturen, Religiosität) zurückführen, die kurz- bis mittelfristig noch von wirtschaftlichen Schocks überlagert sein können (Rodrik, 2019). Aktuell löst die Einwanderung von Personen mit niedriger beruflicher Qualifikation aus anderen Kulturkreisen Aversionen bei Teilen der Bevölkerung aus und fördert deren Unterstützung rechtspopulistischer bis rechtsextremer Akteure. Die beiden Gruppierungen unterscheiden sich in der Art des Gegners: Beim Rechtspopulismus ist es die Elite, beim rechtsextremen Nativismus sind es die ethnischen Minderheiten. Beide lehnen aber die EU in ihrer derzeitigen Form ab, weil sie

Abbildung 3
Eurobarometer-Einschätzungen der wichtigsten EU-Probleme



Quelle: Eurobarometer (2021).

Einschränkungen der nationalen Souveränität und Identität nicht hinnehmen wollen.

Die Migration wurde zwischen 2015 und 2019 in Eurobarometer-Umfragen meist als das größte Problem der EU bezeichnet. Erst die Pandemie hat die Ängste um die Gesundheit und die wirtschaftliche Lage in den Vordergrund gerückt, die Einwanderungsthematik ist aber im Sommer 2021 wieder verstärkt ins Bewusstsein der Befragten zurückgekehrt (vgl. Abbildung 3).

Die rechtspopulistischen und rechtsextremen Bewegungen verstecken ihren autoritären Kern häufig hinter dem Anspruch, im Interesse des „Volkes“ zu agieren. Der in Princeton tätige deutsche Politologe Jan-Werner Müller (2016) sieht aber im Rechtspopulismus nicht so sehr einen Kampf gegen die Eliten als vielmehr gegen Pluralismus. Daraus ergibt sich wiederum eine Gegnerschaft zur liberalen Demokratie, denn diese ist ohne Pluralismus nicht denkbar. Auch wenn rechtspopulistische Bewegungen die liberale Demokratie infrage stellen, sollte ihnen nach Taggart (2012) nicht mit einer Dämonisierung begegnet werden. Vielmehr müssten die von Populisten aufgegriffenen Problembereiche auch Gegenstand liberal-demokratischer Politik sein, die Antworten auf Fragen der Immigration, des Multikulturalismus und der weiteren europäischen Integration anzubieten hätte.

Brexit: Die EU auf dem Weg zur Konsolidierung?

Der Austritt von Großbritannien aus der EU ist die Folge einer populistisch geführten innenpolitischen Auseinandersetzung, die keine Rücksicht auf die negativen ökonomischen Konsequenzen sowohl für Großbritannien als auch für die EU27 nahm. Zusätzlich bediente das Brexit-Referendum

rendum eine Reihe von Aversionen (gegen den europäischen Kontinent, gegen Immigrierende aus Polen) und Mythen (über ein – längst vergangenes – britisches Imperium).

Die Hintergründe des Brexits lassen sich anhand des Globalisierungstrilemmas von Rodrik (2007) ausleuchten. Dort wird die Unvereinbarkeit von Nationalstaat, Demokratie und Globalisierung in den Raum gestellt. Sampson (2017) greift diesen Gedanken auf und interpretiert den Brexit als demokratische Reaktion auf den schleichen den Verlust an britischer Souveränität im Zuge der fortschreitenden Integration in die EU. Für die EU bedeutet das umgekehrt, dass eine immer tiefere Integration der Mitgliedstaaten mit dem Fortbestand von nationaler Demokratie im Widerspruch zu stehen scheint. Daraus folgert Sampson für ein demokratisches Europa, dass sich entweder eine kollektive europäische Identität (anstelle der bisherigen nationalen Identitäten) herausbilden müsste oder die supranationale Komponente der EU zu reduzieren sein wird (indem man beispielsweise die Personenfreizügigkeit einschränkt). Ansonsten sei mit weiteren Austritten aus der EU zu rechnen.

Nach dem Brexit ist die zurückbleibende EU27 weniger heterogen als zuvor. Gesamteuropäisch hat aber die Solidarität gelitten, und es ist nicht auszuschließen, dass sich sowohl bei den Briten (Schottland, Nordirland) als auch in der EU (Katalonien, Flandern) manche Separatismen verfestigen. Vom Brexit sollte die EU lernen, dass ein Gleichklang bei den Grundwerten wichtiger ist als vordergründige Größe.

Empirische Studien zu den makroökonomischen Folgen des Brexit ergeben, dass auf beiden Seiten des Kanals Wohlfahrtsverluste zu verbuchen sind, die aber in Großbritannien höher ausfallen als in der EU27. Gravierende Verwerfungen sind allerdings auszuschließen, weil einerseits nun schon mehrere Jahre für Anpassungen genutzt werden konnten und andererseits mit dem neuen Handelsabkommen nicht alle Brücken zur EU abgebrochen werden. Offen ist allerdings, ob das Abkommen hinsichtlich Nordirland voll umgesetzt werden kann.

COVID-19 als Test für Solidarität

Eine gewisse Unterstützung für die europäische Solidarität kam von der Coronapandemie, deren gesundheitliche, wirtschaftliche und soziale Schäden dem Gemeinschaftsgedanken einen unverhofften Impuls versetzt haben. Gleichzeitig haben die Ängste vor Krankheit und/oder Impfung sowie das holprige Anlaufen von nationalen und gemeinschaftlichen Maßnahmen ein neues Betätigungsfeld für Rechtspopulisten und ihre Verschwörungsmymen eröffnet. Maskenverweigernde, Lockdown- und

Impfgegner:innen können sich mit jenen verbünden, die durch die Krise in gesundheitliche, psychische oder wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind.

Welche Rolle konnte die EU ohne zentrale Kompetenzen im Gesundheitsbereich bei der Bewältigung der Pandemie spielen? Wurden die wirtschaftlichen und politischen Folgen der Pandemie optimal verkraftet? Als sich die Coronapandemie auszubreiten begann, konnte die schon seit der Migrationskrise eingeübte Abschottung der Binnengrenzen aktiviert werden. Damit ließ sich zwar die Ausbreitung des COVID-19-Virus nicht verhindern, wohl aber wurden nationale Schutzmaßnahmen ohne langwierige Abstimmung auf EU-Ebene rasch verwirklicht. Als Kehrseite konnte Frankreich Anfang März 2020 kurzfristig alle Atemschutzmasken im Lande beschlagnahmen und Deutschland – entgegen aller Binnenmarktregeln – eine bereits eingeleitete Lieferung von medizinischer Schutzausrüstung nach Frankreich verhindern.

Mittel- bis langfristig wird die Coronakrise wohl auch eine Neubewertung der globalen Wertschöpfungsketten in Gang setzen, die auch eine Sicherung von „strategischen“ Produktionen in der EU zum Ziel hat. Auf diesem Weg sollten aber weder die nationalen Protektionismen verstärkt noch essenzielle Produktionen in Entwicklungsländern (weiter) unterwandert werden (z. B. über Exportsubventionen für die EU-Landwirtschaft).

Die EU wurde von der Coronakrise zu einem Zeitpunkt getroffen, als sie noch in der Bewältigung der Vorgängerkrisen verhaftet war und die neue EU-Kommission ihre Pläne in Umsetzung bringen wollte. Einige Aspekte der Pandemie erinnern an die zuvor gerade überwundenen Krisen. An die Flüchtlingskrise gemahnen die Lockdowns und Grenzsicherungen, an die Eurokrise die enormen staatlichen Hilfen und ihre Finanzierung. Ein wichtiger Unterschied zur Finanzkrise ist, dass damals wirtschaftliche Ungleichgewichte als Auslöser fungierten, während sie nun eine Folge der Krise sind. Im Unterschied zur Flüchtlingskrise, die in Zahlen gemessen werden konnte, bestand nun die Gefahr eines sich schleichend anbahnenden Kollapses des Gesundheitssystems.

Manche der über Jahre entstandenen politischen und wirtschaftlichen Risse zwischen den EU-Ländern wurden durch den Schock über COVID-19 kurzfristig zugedeckt. Sie traten aber wieder hervor, als die ersten Notmaßnahmen die Pandemie einzudämmen schienen. Dazu kamen neue, durch die Coronakrise selbst ausgelöste Zwiste, etwa um die Zulassung und Verteilung von Impfstoffen oder um binnenmarktwidrige Grenzsicherungen. Die Konfliktlösung kostete nicht nur Zeit, sondern zeigte (wieder einmal) die Grenzen für die Integrationsbereitschaft in Europa auf.

Zur Begrenzung der wirtschaftlichen Schäden der Pandemie waren auf nationaler und EU-Ebene enorme Mittel aufzuwenden. Die Politik stand vor der Herausforderung, die begrenzten Fördermittel auf die überlebenswichtigen und -fähigen Projekte zu konzentrieren. Die Pandemie breitete sich aus, als in der EU gerade das mittelfristige EU-Budget 2021-27 verhandelt wurde. Dazu kam nun das Erfordernis, auf EU-Ebene Finanzhilfen zu gewähren, um in Ergänzung zu den nationalen Anstrengungen einen Zusammenbruch ganzer Wirtschaftsbereiche zu verhindern.

Daraus entstand ein Paket aus zwei zentralen Komponenten, dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021/27 und dem temporären Aufbauinstrument „Next Generation EU“ (NGEU) mit einem Gesamtvolumen von 1.824,3 Mrd. Euro (zu Preisen von 2018). Die 750 Mrd. Euro des NGEU-Programms wird die EU langfristig (bis 2058) über gemeinschaftliche Schuldtitel mit solidarischer Haftung aller Mitgliedstaaten (Corona-Bonds) am Kapitalmarkt refinanzieren. Die Projekte werden in den Nationalen Aufbau- und Resilienzplänen (NARPs) definiert, die im Rahmen des Europäischen Semesters auf Basis der länderspezifischen Empfehlungen des Rates abgewickelt werden. Damit wird der Aufbau nach der Krise wiederum von den regionalen Sichtweisen der Mitgliedstaaten dominiert, gemeinschaftliche Ziele (abgesehen von den EU-weit vorgeschriebenen Projekten zur grünen Wirtschaft und zum digitalen Wandel) werden allenfalls bei der Finanzierung berücksichtigt. Dem übergeordneten Ziel wäre besser gedient gewesen, wäre die Auswahl der Projekte nach gemeinschaftlichen Gesichtspunkten von einem unabhängigen (dem Europäischen Parlament berichtspflichtigen) Gremium vorgenommen worden.

Völlig verabsäumt wurde es, bei dieser Gelegenheit auch gleich die schon lange anstehende Strukturbereinigung im EU-Budget anzugehen und sie mit einer Vertiefung des Subsidiaritätsprinzips zu verknüpfen. In der Kohäsionspolitik wäre dies ebenso möglich wie in der Agrarpolitik, hier etwa mit einer Verlagerung der „Säule 1“ (Einkommensstützung und Marktmanagement) auf die nationale Ebene. Im Gegenzug müssten gemeinschaftsrelevante Fragen des Klimawandels, der Pandemiesteuerung und der menschenwürdigen Behandlung von Geflüchteten auf die EU-Ebene gehoben werden.

Erfolgreiche Krisenstabilisierung

In Krisenzeiten erweist sich Solidarität als besonders gefragtes Verhalten. Viele Beobachter:innen bewerten daher die fiskalischen Maßnahmen der EU zur solidarischen Bewältigung der Coronakrise als beachtlichen Erfolg, weil der Nachfrage- und Produktionsausfall rasch stabilisiert werden konnte. Hingegen gibt es Kritik an

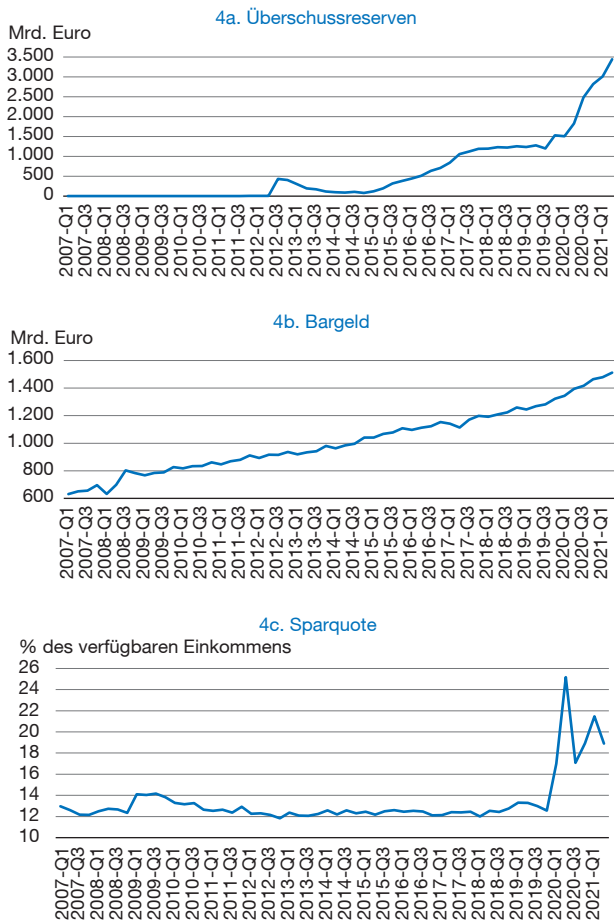
der Allokationsfunktion der Maßnahmen. Das Programm NGEU ist mit der Vorgabe gestartet worden, maßgeblich zum Klimaschutz und zur Digitalisierung beizutragen. In der Umsetzung werden allerdings bei vielen Projekten Substitutionseffekte vermutet, indem schon länger vorbereitete nationale Vorhaben nun von der Gemeinschaft finanziert werden. Außerdem gibt es keine klare Trennung zwischen rein privaten Aktivitäten mit individueller Gewinnerwartung und jenen Aufgaben, die nur von der öffentlichen Hand erfüllt werden können und daher eine gemeinschaftliche Finanzierung rechtfertigen. Hinsichtlich der Verteilungsfunktion gewähren die Mittel aus NGEU nicht primär einen Ersatz für Schäden aus der Coronakrise. Vielmehr verteilen sie netto von reicheren zu ärmeren Ländern (gemessen am BIP/Kopf) um und ergänzen damit nur die bisherige Kohäsionspolitik (Fuest, 2021).

Bei aller Kritik an den komplexen Hilfsprogrammen muss man anerkennen, dass sich die EU und ihre Gremien in Krisenzeiten als ausreichend flexibel erwiesen haben, frühere rote Linien zu überschreiten, um die Wohlfahrt in der Gemeinschaft zu optimieren. Die Zukunft der EU wird auch daran zu messen sein, wie erfolgreich in der Coronakrise nationale Alleingänge den Gemeinschaftsinteressen untergeordnet werden konnten.

Um in der Coronakrise die Funktion der Banken als Finanzintermediärinnen und Risikotragende aufrecht zu halten, hat die Europäische Zentralbank seit dem Frühjahr 2020 eine Reihe von Lockerungsmaßnahmen beschlossen. Als Ergebnis dieser Politik ist die Liquidität im Bankensektor massiv angestiegen, sodass sie zur Jahresmitte 2021 um ein Vielfaches höher war als während der Eurokrise. Bei den privaten Nichtbanken hat sich dies in einer drastischen Erhöhung der Sparquote und in einer leichten Zunahme der Bargeldhaltung niedergeschlagen (vgl. Abbildung 4). Die expansive Geldpolitik hat insgesamt verhindert, dass die übrigen Hilfsmaßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene an Finanzierungsgrößen gestoßen wären. Die von vielen befürchtete Inflation beschränkt sich bisher auf exogene Faktoren, doch sind die Währungsbehörden gut beraten, eine sukzessive Rückführung der Überliquidität vorzubereiten.

Bei den Verhandlungen über die Finanzierung der Maßnahmen gegen die Coronakrise ist das schon längere Zeit schwelende Problem der Rechtsstaatlichkeit virulent geworden. Die Kommission hat insbesondere gegen Polen und Ungarn Verfahren nach Artikel 7 EUV eingeleitet, um Vorwürfe des Verstoßes gegen diesen Grundsatz der EU zu prüfen und allenfalls mit Sanktionen dagegen vorzugehen. Letztlich stellt sich die Frage, ob ein anhaltendes Abweichen eines Mitgliedstaats von etablierten Grundsätzen der EU nur über einen Austritt gelöst werden kann oder ob

Abbildung 4
Liquiditätsindikatoren für den Euroraum



Quelle: Eurostat.

und in welcher Form Raum für eine Peripherie von Ländern mit eingeschränkten Rechten und Pflichten besteht.

Solche Überlegungen führen zu einem Kerneuropa-Modell mit differenzierter Integration. In diesem Sinne plädiert etwa Ohr (2017) dafür, an Stelle von „mehr Europa“ ein „besseres Europa“ anzustreben, das den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität zugesteht. Nur wenn nicht immer alle Mitglieder mit ihren unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen sämtliche Integrationsschritte mitmachen müssen, werden sie sich weiterhin mit der EU identifizieren können. Es gelte, die bisherigen Errungenschaften der europäischen Integration, insbesondere des europäischen Binnenmarkts, zu betonen und die Integrationsbereitschaft nicht durch Forderungen nach einer „immer engeren Union“ aufs Spiel zu setzen.

Welche Zukunft hat die EU?

Haben die wiederkehrenden Krisen den europäischen Integrationsprozess gestärkt oder geschwächt? Ist die EU auf dem Weg zu einer „differenzierten Integration“ oder zu einer „differenzierten Desintegration“ (Tekin, 2016), wenn nicht überhaupt zur Auflösung? Die Krisen im vergangenen Jahrzehnt haben die Grenzen einer weitgehend abstrakten Europaidee aufgezeigt. Da es gemeinschaftliche Institutionen derzeit nur in Ansätzen gibt, lässt sich „Europa“ der Bevölkerung auf nationaler Ebene nur unzureichend näherbringen. Von den wahlabhängigen nationalen Politiker:innen sind keine Initiativen zur Beschränkung ihrer eigenen Position zu erwarten, weshalb es ohne äußeren Druck auf absehbare Zeit keine verfassungsmäßig abgesicherte entscheidende Stärkung der EU-Ebene geben wird.

Langfristig wird eine weitere Vertiefung des Integrationsziels der EU nur zu erreichen sein, wenn die demokratische Legitimation von EU-Institutionen gestärkt und die Gewaltenteilung besser verankert wird. Um die Wähler:innen ausreichend mit europäischen Fragestellungen und Standpunkten vertraut zu machen, bedarf es politischer Parteien, die über ihre regionalen und nationalen Fragestellungen hinaus auch europäisch argumentieren und werben können.

Um das bisher erreichte Integrationsniveau zu halten und mit Leben zu erfüllen, sollte dem in Artikel 5 Absatz 3 EUV festgelegten Subsidiaritätsprinzip konsequenter als bisher Rechnung getragen werden. Als Gegenleistung könnte von den Mitgliedstaaten mehr Solidarität bei gemeinschaftlichen Anliegen eingefordert werden. Im daraus resultierenden System wären gesamteuropäische Ziele auf der EU-Ebene (Top Down) zu definieren, die Umsetzung sollte aber auf nationaler und regionaler Ebene (Bottom Up) erfolgen, dort nämlich, wo der politische Kontakt zu den betroffenen Personen mit ihren Bedürfnissen laufend gepflegt wird. Die Kontrolle der Umsetzung müsste dann wieder einheitlich auf europäischer Ebene angesiedelt sein.

Die Kaskade von Krisen, denen die EU in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten ausgesetzt war, hat das Gefühl der Zusammengehörigkeit in Europa tendenziell gestärkt. Dies sollte für die „Konferenz zur Zukunft Europas“ genutzt werden, die seit Mai 2021 an Vorschlägen zur Beseitigung der in den Krisen sichtbar gewordenen institutionellen Mängel der EU arbeitet (Europäische Kommission, 2021). Hier sollten die von den Skeptiker:innen der europäischen Integration aufgeworfenen Fragen und Anliegen aufgegriffen und verarbeitet werden. Ein solcher Reformanlauf könnte die EU auf einer verbesserten demokratischen Basis handlungsfähiger machen. Die EU könnte auf diese Weise zum Vorbild für das friedliche Mit-

einander unterschiedlicher Länder mit nicht deckungsgleichen Kulturen werden. Einen Beitrag zur Zukunft der EU wird diese Konferenz aber nur leisten können, wenn sie mit einem konsensfähigen Gesamtpaket den Reformwillen in den Mitgliedstaaten stärken kann.

Die EU ist eine hybride Staatsform mit dominierenden Elementen eines Staatenbundes und einigen abgegrenzten Bereichen eines Bundesstaats. Aufgrund eines Urteils des Deutschen Bundesverfassungsgerichts von 2009 ist die EU auch nach dem Vertrag von Lissabon „kein Bundesstaat, sondern bleibt ein Verbund souveräner Staaten unter Geltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung“. Nicht nur rechtlich, auch politisch konnte der ursprüngliche Ansatz, als vereintes Europa in der Welt mit einer Stimme zu sprechen, bisher nicht verwirklicht werden. Im Verhältnis zur Welt ist Europa zwar wirtschaftlich eine Großmacht, politisch ist es aber nach wie vor zersplittert, sodass in internationalen Gremien (Vereinte Nationen, Internationaler Währungsfonds, Weltbank etc.) oft nur seine größeren Mitgliedstaaten wahrgenommen werden. Diese Schwäche hat mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU noch zugenommen.

Die EU ist ein zutiefst politisches Projekt mit einem enormen wirtschaftlichen Potenzial, es ist allerdings noch nicht weit über seine wirtschaftlichen Anfänge hinausgekommen. Die Krisen haben das Integrationsprojekt der EU geprägt: Sie haben den Kern der EU gestärkt, gleichzeitig haben sie aber die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten schärfer hervortreten lassen. Damit ist die Idee einer politischen Union als optimales Fernziel

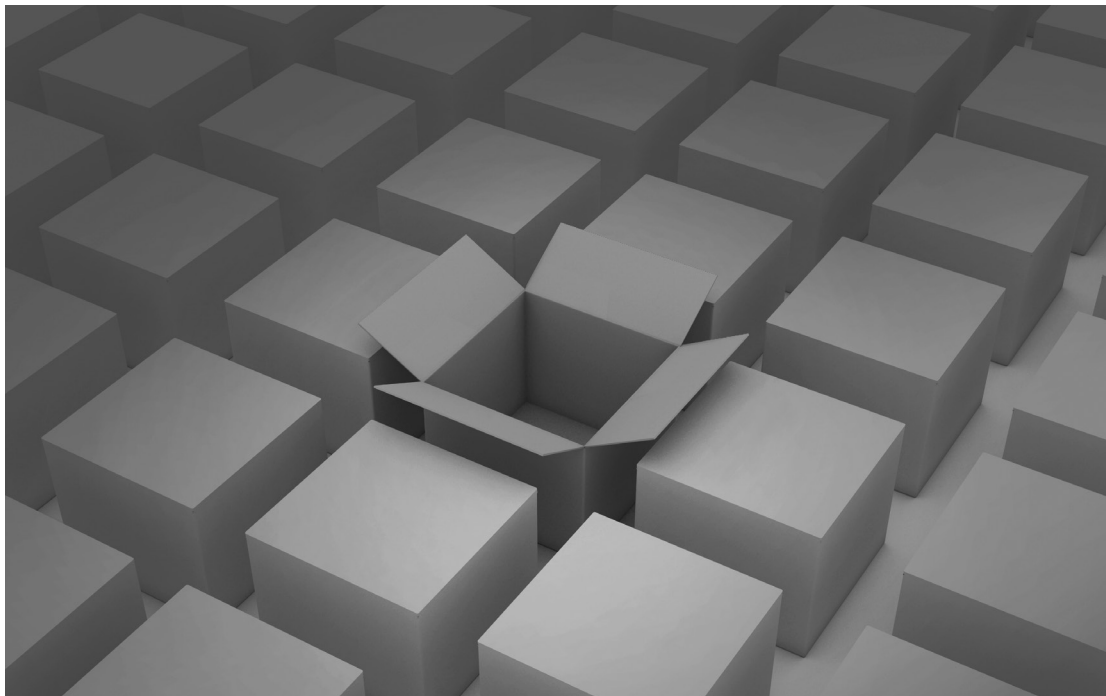
für den Kontinent in weite Ferne gerückt. Für die Zeit bis dahin lohnt es sich, zweitbeste Lösungen anzupeilen. Einige davon wurden hier diskutiert und Wege zu ihrer Verwirklichung aufgezeigt.

Literatur

- Aiginger, K. und R. Kreuz (2021), Paradigmenwechsel und Neustart für weniger Ungleichheit in der EU, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, *ÖGfE Policy Brief*, 06'2021, 17. Mai.
- Dijsselbloem, J. (2018), *The euro crisis: The inside story*, Prometheus.
- Eurobarometer (2021), Eurobarometer 95, Juni/Juli 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532> (18. November 2021).
- Europäische Kommission (2021), Konferenz zur Zukunft Europas: Ergebnisse der zweiten Plenarversammlung, Pressemitteilung, Straßburg, 23. Oktober, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_5501 (13.12.2021).
- Eurostat (2021), Reales BIP pro Kopf, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=de (18. November 2021).
- Fuest, C. (2021), The NGEU Economic Recovery Fund, *CESifo Forum*, 22(1), 3-8.
- Internationaler Währungsfonds (2021), WEO-Datenbank, April, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April> (18. November 2021).
- Müller, J.-W. (2016), *Was ist Populismus?*, Suhrkamp.
- Ohr, R. (2017), Solidarität kann man nicht erzwingen, Interview von Bernard Marks, *Göttinger Tageblatt*, 10. Juni.
- Rodrik, D. (2007), The inescapable trilemma of the world economy, *Weblog*, 27. Juni.
- Rodrik, D. (2019), What's driving populism?, *Project Syndicate*, 9 Juli.
- Sampson, T. (2017), Brexit: The Economics of International Disintegration, *Journal of Economic Perspectives*, 31(4), 163-184.
- Taggart, P. (2012), Populism has the potential to damage European democracy, but demonising populist parties is self-defeating, London School of Economics, LSE Blog, November.
- Tekin, F. (2016), Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, *Integration*, 39(3), 183-197.
- Zakaria, F. (1997), The rise of illiberal democracy, *Foreign Affairs*, 76, November/Dezember, 22-43.

Title: *Crisis-tested Europe – Towards a Patchwork Union?*

Abstract: *Based on an insufficiently consolidated "European identity", the European Union has recently been exposed to the challenges of globalisation, financial disturbances, migration and populist nationalism, Brexit, and the COVID19 virus. The negative consequences of these somehow interrelated phenomena have to some extent been kept in check but are likely to be dwarfed by the looming threat of climate change. The present analysis underlines the added value of European integration, but also dampens illusions about the future of the Union. Although the crises seem to have strengthened the solidarity among the core of the EU, differences between member states have also become more apparent, as exemplified by the Brexit. The goal of a full-fledged political union is now a long way off, and it is therefore worth aiming for secondbest solutions, such as some form of differentiated further integration. The ongoing Conference on the Future of Europe offers the opportunity for an evaluation of such concepts.*



SpringerOpen

Open Access publizieren – in Zeitschriften
und Büchern aller Fachbereiche

- Alle Publikationen sind online kostenlos für jeden sofort frei zugänglich
- Hohe Qualitätsstandards in Bezug auf Peer Review, Produktion und Autoren-Services
- Das Copyright bleibt bei den Autoren
- Einfache Auffindbarkeit und hohe Sichtbarkeit von Forschungsergebnissen

Open
Access

springeropen.com



A19898

Johann Fuchs, Doris Söhnlein, Brigitte Weber

Demografische Alterung führt zu einem stark sinkenden Erwerbspersonenpotenzial

Aktuell wird trotz der Coronapandemie intensiv über einen demografisch bedingten künftigen Fachkräftemangel diskutiert, wobei schon jetzt viele offene Stellen mangels Bewerber:innen nicht besetzt werden können (Kubis, 2021). Die Folgen wären fatal: Betriebe könnten schließen oder ins Ausland abwandern und es drohen Finanzierungsprobleme in der Sozialversicherung. Die Fachkräftediskussion geht dabei von einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots aus, also der Zahl an Arbeitskräften, die den Betrieben potenziell zur Verfügung steht. Aufgrund des seit langer Zeit bekannten negativen demografischen Trends ist mit einem stark sinkenden Arbeitskräftepotenzial zu rechnen. Die aktuellste Projektion des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Fuchs et al., 2021) zeigt, mit welchem Einbruch beim Arbeitskräfteangebot künftig zu rechnen ist.

Über viele Jahre hat ein steigendes Erwerbspersonenpotenzial den Aufschwung am Arbeitsmarkt gestützt. Unmittelbar vor der Covid-19-Pandemie zählte die deutsche Statistik 45,1 Mio. Erwerbstätige, 1,4 Mio. Erwerbslose und 0,9 Mio. Personen in der „Stillen Reserve“, die manchmal als verdeckte Arbeitslosigkeit betrachtet wird. Zusammen ergab das 2019 ein Erwerbspersonenpotenzial von fast 47,4 Mio. Personen – rund 2,9 Mio. mehr als zur Jahrtausendwende. Hohe Zuzüge aus dem Ausland und eine zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren machten dies trotz eines negativen demografischen Trends möglich. Doch schon vor der Pandemie kam der Zuwachs beim Erwerbspersonenpotenzial ins Stocken (Bauer et al., 2021). Rein rechnerisch ergibt sich das Erwerbspersonenpotenzial aus der Bevölkerung¹ und deren Erwerbsbeteiligung², wobei Letztere vom Alter, dem Geschlecht und der

Staatsangehörigkeit abhängt. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials bei unterschiedlichen Annahmen zur künftigen Erwerbsbeteiligung und zum Wanderungsgeschehen. Damit lässt sich diese Entwicklung in die Einflussfaktoren Demografie, Verhalten (Erwerbsquoten) und Migration zerlegen. Die unterste Linie in der Abbildung 1 stellt ein Szenario mit dem rein demografischen Effekt dar. Dieser resultiert aus dem Bevölkerungsrückgang und vor allem aus der Alterung. Szenario 1 blendet also das Wanderungsgeschehen völlig aus der Betrachtung aus (und entspricht damit einer hypothetischen Situation, in der niemand nach Deutschland zieht, aber auch niemand das Land verlässt). Außerdem basiert es auf der heutigen Erwerbsbeteiligung, d. h. konstanten Erwerbsquoten. Aufgrund der aktuell gegebenen Altersstruktur würde das Erwerbspersonenpotenzial in den kommenden Jahren stark schrumpfen. Bis 2035 beträgt der demografische Effekt -7,2 Mio. Personen (-15%). Der Rückgang setzt sich nach 2035 fort, sodass das Erwerbspersonenpotenzial 2060 mit 31,3 Mio. Arbeitskräften um gut 16,1 Mio. unter dem Stand im Ausgangsjahr 2020 läge (-34%).

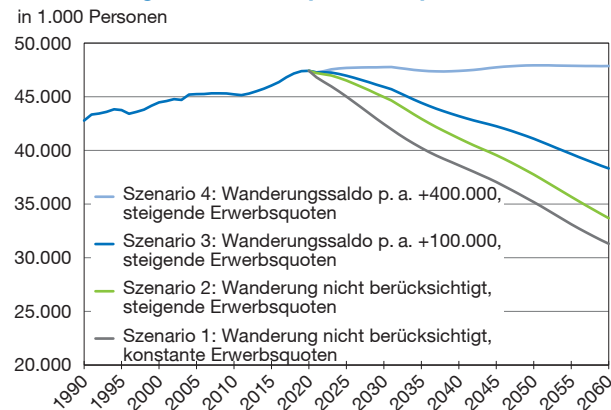
Realistischerweise ist von einer weiter steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen und Älteren auszugehen. Die Erwerbsquoten deutscher Frauen liegen in den mittleren Jahrgängen aktuell bereits bei 90%. Ausländerinnen haben dagegen um bis zu 20 Prozentpunkte niedrigere Erwerbsquoten. Höhere Erwerbsquoten wären bei ihnen sicher denkbar und dieser substantielle Unterschied nimmt in der Projektion auch etwas ab. Es bleibt trotzdem eine erhebliche Differenz zur Erwerbsbeteiligung deutscher Frauen. Bei den Älteren ist als Folge der Rentengesetzgebung (Rente mit 67) mit einem Anstieg der Erwerbsquoten zu rechnen. Zudem dürfte bei einem wachsenden Anteil an Akademiker:innen – mit einem in der Regel längeren Verbleib im Erwerbsleben – die Erwerbsquote weiter steigen. In der vorliegenden Projektion (Szenario 2) steigt die Erwerbsquote bei den 60- bis 64-jährigen Männern von derzeit 74% bis 2030 auf 82%; bei den 60- bis 64-jährigen Frauen von nicht ganz 67% auf 70%. Weiter zählen in der Projektion 2020 fast 30% der 65- bis 69-jährigen Männer zum Erwerbspersonenpotenzial; 2030 werden es gut 52% sein. Bei den Frauen dieser Altersgruppe steigt die Erwerbsquote von derzeit 20% auf 34%. Nach 2030 verharren die Erwerbsquoten der Älteren weitgehend auf dem dann erreichten Niveau. In einem zweiten Szenario – ebenfalls ohne Wanderung – werden diese zu erwartenden Steigerungen der Erwerbsquoten sowohl bei Frauen als auch bei Älteren angenommen. Aufgrund der höheren Erwerbsquoten

- 1 Basisjahr der Bevölkerungsprojektion ist 2020. Die Ausgangsbevölkerung wurde deterministisch mit der Komponenten-Kohorten-Methode nach Alter und Geschlecht fortgeschrieben. Um dem besonderen Einfluss der Zuwanderung und der unterschiedlichen Erwerbsbeteiligung gerecht zu werden, differenziert das Modell zusätzlich nach Nationalität – nach Deutschen und Nichtdeutschen (Fuchs und Söhnlein, 2005).
- 2 Die Erwerbsbeteiligung wird nach Altersgruppen, Geschlecht und Deutschen/Nichtdeutschen vorausgeschätzt. Alle Berechnungen basieren auf den Erwerbsquoten des Mikrozensus plus der hinzugeschätzten Stillen Reserve, wofür eine aktuelle Schätzung vorliegt (Fuchs und Weber, 2021). Erwerbsquoten plus Stille-Reserve-Quoten ergeben Potenzialerwerbsquoten, die zur sprachlichen Vereinfachung im Text als Erwerbsquoten bezeichnet werden.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Abbildung 1
Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials



Quelle: IAB-Kurzbericht 25/2021 (Fuchs et al., 2021).

verläuft der Abwärtstrend bei Szenario 2 weniger extrem als bei Szenario 1. Im Unterschied zu einer rein demografischen Betrachtung ergibt sich ein positiver verhaltensbedingter Effekt, der sich bis 2060 auf ca. 2,4 Mio. an zusätzlichen Arbeitskräften beläuft. Trotzdem sinkt das Erwerbspersonenpotenzial bis 2035 um knapp 4,5 Mio. Da sich die Zuwächse aufgrund steigender Erwerbsquoten bis 2060 abschwächen, ergibt sich ein Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060 von 13,7 Mio. (-29 %) gegenüber 2020.

Der Migrationseffekt auf das Erwerbspersonenpotenzial hängt entscheidend vom Wanderungssaldo ab. Dargestellt werden zwei Wanderungsvarianten. Beide gehen von den gleichen Erwerbsquoten wie Szenario 2 aus. Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 100.000 Personen sinkt das Erwerbspersonenpotenzial von 47,4 Mio. 2020 auf 44,4 Mio. 2035 und auf 38,3 Mio. 2060 (Szenario 3). Bis 2060 würde das Erwerbspersonenpotenzial bei dieser (angesichts der aktuellen Zahlen eher niedrigen) Nettozuwanderung um 9,1 Mio. Personen gegenüber 2020 schrumpfen (-19%). Für eine vollständige Kompensation bräuchte es eine jährliche Nettozuwanderung von 400.000 Personen (Szenario 4). Daraus würde bis 2060 ein Wanderungseffekt von 14,2 Mio. Erwerbspersonen resultieren. Mit dem erwähnten Verhaltenseffekt von 2,4 Mio. würde dies den demografischen Effekt langfristig leicht übertreffen: Wir errechnen für 2060 ein Erwerbspersonenpotenzial von fast 47,9 Mio. Personen.

Die im Vergleich zu den letzten Jahren vor der Pandemie niedrige Nettozuwanderung von 100.000 Personen pro Jahr von Szenario 3 bewerten wir als eine durchaus realistische, langfristige Möglichkeit für künftige Wanderungsströme. Ein wesentlicher Grund dafür ist unter anderem das sinkende Wanderungspotenzial aus den Hauptherkunftsländern der EU-Zuwanderung durch den dort ebenfalls wirkenden demografischen Wandel. Außerdem steigt bei höheren Zuzügen die Zahl der in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung, und

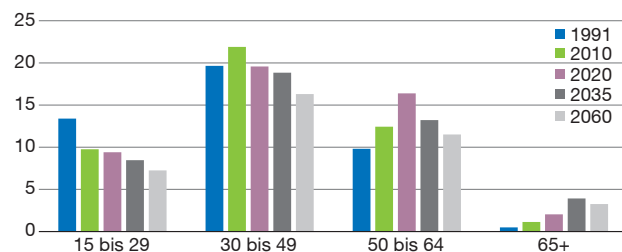
Dr. Johann Fuchs, Doris Söhnlein und Brigitte Weber sind Mitarbeitende des Forschungsbereichs „Prognosen und gesamtwirtschaftliche Analysen“ am IAB.

damit steigen auch deren Fortzüge. Nicht zu vergessen, dass auch viele Personen mit deutscher Nationalität das Land verlassen. Deren negativer Wanderungssaldo senkt die Gesamtzuwanderung. Aus der Komponentenzerlegung – Demografie, Verhalten und Migration – wird die überragende Bedeutung der Demografie für die künftige Entwicklung des Arbeitskräfteangebots deutlich: Durch eine höhere Erwerbsbeteiligung und bei eher niedrigen Wanderungsannahmen lässt sich der Effekt der demografischen Alterung nicht kompensieren.

Der demografische Trend wirkt sich nicht nur auf die absolute Größenordnung des Erwerbspersonenpotenzials aus, sondern führt zwischenzeitlich zu dessen starker Alterung. Die Migration der tendenziell eher jüngeren Menschen beeinflusst zwar das Ausmaß der demografischen Alterung, hält sie aber wohl nicht auf. Nach den vorliegenden Berechnungen dürften am Arbeitsmarkt künftig weniger Erwerbspersonen jüngeren und mittleren Alters zur Verfügung stehen. In Abbildung 2 wird dieser Trend für ausgewählte Jahre dargestellt. 2020 waren 9,4 Mio. Erwerbspersonen jünger als 30 Jahre. Im Szenario 3 mit einem Wanderungssaldo von 100.000 sind es 2035 gut 8,5 Mio. und 2060 nur noch 7,2 Mio. Die Zahl der 30- bis 49-jährigen Erwerbspersonen sinkt bei diesem Szenario von 19,6 Mio. 2020 auf 18,8 Mio. 2035 und anschließend bis 2060 auf 16,3 Mio. Die Zahl der älteren Arbeitskräfte ist in der Vergangenheit stark gestiegen: Das Potenzial der 50-jährigen und älteren Erwerbspersonen lag 2000 bei 10,3 Mio. Im Basisjahr der Projektion zählten wir bereits 18,4 Mio. ältere Erwerbspersonen. Bei einer Nettozuwanderung von 100.000 Personen und steigenden Erwerbsquoten dürfte sich ihre Zahl bis 2035 auf 17,1 Mio. verringern. 2060 umfasst diese Altersgruppe beim Szenario 3 nur noch 14,8 Mio. Erwerbspersonen. Der Grund für dieses Absinken ist die Alterung der Baby-Boomer-Generation, von der immer mehr in Rente gehen. In Abbildung 2 ist zu erkennen, dass die Gruppe der 65-Jährigen und Älteren noch längere Zeit größer wird, ganz langfristig gesehen aber auch abnimmt. Bei Szenario 4 mit einem Wanderungssaldo von 400.000 Personen würde sich der Umfang der jüngeren und mittleren Altersjahrgänge des Erwerbspersonenpotenzials gegenüber 2020 kaum ändern oder sogar geringfügig steigen, der Rückgang bei den Älteren wäre allerdings deutlich geringer: 2035 wären es 17,7 Mio. und 2060 knapp 18,0 Mio. 50-jährige und ältere Erwerbspersonen. Auch die Zugewanderten unterliegen der Alterung.

Abbildung 2
Altersstruktur des Erwerbspersonenpotenzials

Annahmen: Wanderungssaldo p. a. +100.000, steigende Erwerbsquoten in Mio. Personen



Quelle: eigene Darstellung (Fuchs, Söhnlein und Weber, 2021).

Denkbar, obgleich nicht sehr realistisch, wären noch höhere Erwerbsquoten. Dazu wurden drei Simulationen mit sehr optimistischen Annahmen hinsichtlich der Erwerbsquoten von deutschen Frauen (Vereinbarkeit), Ausländerinnen (Integration) und Älteren (Renten) gerechnet. Die Simulation zur Vereinbarkeit bildet eine vollständige Angleichung der Erwerbsquoten deutscher Frauen an die deutscher Männer von 30 bis 59 Jahren ab. Die Simulation zur Integration zeigt den Effekt einer besseren Arbeitsmarktintegration der in Deutschland lebenden Ausländerinnen. Dabei werden für die 15- bis 59-jährigen Ausländerinnen die gleichen Erwerbsquoten wie bei deutschen Frauen angenommen. Der Effekt eines längeren Verbleibs Älterer im Erwerbsleben geht nach Fuchs und Weber (2020) von einer Verschiebung der Erwerbsquoten aus: Für die Gruppe der 60- bis 64-Jährigen wird künftig die Erwerbsquote der 55- bis 59-Jährigen aus 2030 angenommen und die Verschiebung für die 65- bis 69-Jährigen wird ebenso mit Bezug auf die 60- bis 64-Jährigen modelliert. Die Rentensimulation liefert sowohl für 2035 mit 2,4 Mio. zusätzlichen Erwerbspersonen als auch für 2060 mit noch 1,8 Mio. Personen quantitative bedeutsame Mehrungen beim Erwerbspersonenpotenzial. Dagegen fallen die Zuwächse bei den Rechnungen zur Vereinbarkeit mit 0,6 Mio. 2035 und 0,5 Mio. 2060 sowie zur Integration mit 0,4 Mio. bzw. 0,3 Mio. deutlich schwächer aus. Der Gesamteffekt würde 2035 gut 3,4 Mio. und 2060 etwa 2,5 Mio. Erwerbspersonen betragen. Der Effekt schwächt sich wegen der demografischen Entwicklung ab, da die Erwerbsbeteiligung in Deutschland nach 2035 schon rein mathematisch nur noch wenig gesteigert werden kann. Inwieweit diese recht extremen Steigerungen der Erwerbsquoten wirklich möglich sind, wird hier nicht diskutiert.

Es zeigt sich, dass das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland voraussichtlich sinken wird. Selbst Szenarien mit sehr optimistischen Annahmen verdeutlichen, wie schwer es sein wird, diesen Trend zu verlangsamen. Allerdings bilden die Szenarien nur die Entwicklung auf der Personenebene ab. Volkswirtschaftlich sind auch die Arbeitszeiten wichtig, denn für das Wirtschaftswachstum ist das Arbeitsvolumen entscheidend. Längere Arbeitszeiten wären denkbar – immerhin arbeitet mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmerinnen in Teilzeit (Wanger, 2020). Der daraus zu erwartende Effekt dürfte angesichts der Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten jedoch gering sein: Im Durchschnitt möchten die Erwerbstätigen nur eine Stunde mehr pro Woche arbeiten. Ein stabiles Erwerbspersonenpotenzial erforderte jedoch eine Steigerung der Arbeitszeit um gut ein Drittel. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Migration dürften politische Weichenstellungen wie das 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz in die richtige Richtung zielen. Auch Bildungsmaßnahmen, steigende Qualifikation und damit eine höhere Produktivität der Beschäftigten können längerfristig die negativen Folgen eines sinkenden Erwerbspersonenpotenzials für Wirtschaft und Arbeitsmarkt mildern. Letztlich sind die aktive Teilnahme Älterer am Erwerbsleben, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Integration von Migrant:innen gesellschaftspolitische Ziele, die nicht nur aus Arbeitsmarktperspektive höchsten Stellenwert haben.

Literatur

- Bauer, A., J. Fuchs, H. Gartner, M. Hummel, C. Hutter, S. Wanger, E. Weber und G. Zika (2021), IAB-Prognose: Arbeitsmarkt auf dem Weg aus der Krise, *IAB-Kurzbericht*, 6.
- Fuchs, J., D. Söhnlein (2005): Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050, *IAB-Forschungsbericht*, 16.
- Fuchs, J. und B. Weber (2020), Höhere Erwerbsquoten stoppen nicht den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials, *Sozialer Fortschritt*, 69(1), 45-71.
- Fuchs, J., D. Söhnlein und B. Weber (2021), Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen, *IAB-Kurzbericht*, 25.
- Fuchs, J., B. Weber (2021): Neue Schätzungen für die Stille Reserve – erstmalig Anwendung des IAB-Konzepts auf Gesamtdeutschland. *IAB-Forschungsbericht*, 6.
- Kubis, A. (2021), IAB-Stellenerhebung 3/2021: Zahl der offenen Stellen übertrifft mit 1,39 Millionen das Vorkrisenniveau, *IAB-Forum*, 9. November.
- Wanger, S. (2020), Entwicklung von Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen nach Geschlecht, in Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung nach Alter und Geschlecht, *IAB-Forschungsbericht*, 16.

Title: *Demographic Ageing Leads to a Sharply Declining Labour Force Potential*

Abstract: *The demographic development in Germany will lead to a declining number of people of working age and thus potentially in the labour force. The age structure is shifting towards older cohorts. The labour force will decline by 16 million workers between 2020 and 2060. However, an increase in the labour force participation of women and elderly people combined with immigration will mitigate the demographic effect. An average net migration of 100,000 persons per year would result in a projected decline in the labour force of 9 million by 2060. An extremely high migration of at least 400,000 persons would allow the potential labour force to remain roughly constant. A sensitivity analysis also looks at the effects that may arise if the participation rates increased even further.*

Konjunkturschlaglicht

Chinas Rolle auf den Industriemetallmärkten

Die Rohstoffmärkte waren in den vergangenen zwei Jahren durch Produktionsausfälle, unterbrochene Lieferketten, hohe Frachtraten und drastisch gestiegene Rohstoffpreise gekennzeichnet. Bei der Analyse der Preistreiber fällt auf, dass bestimmte Akteure eine besondere Rolle bei der Entwicklung der Rohstoffpreise spielten. Während auf den Rohölmärkten die Organisation der erdölexportierenden Länder (OPEC+) durch Veränderungen der Fördermenge die Preisentwicklung mitbestimmte, wurden die Preise für Industrierohstoffe maßgeblich durch die Marktmacht Chinas geprägt. So wurden die internationalen Lieferketten insbesondere durch Lockdown-Maßnahmen und Hafenschließungen in China nachhaltig gestört, was zu anhaltenden Versorgungsengpässen auf den Märkten für Industriemetalle führte. Die Industriemetallnachfrage wurde durch die rasante Erholung der chinesischen Wirtschaft schon frühzeitig gesteigert. So stiegen bereits im Frühjahr 2020 die Preise für Industriemetalle stark an, obwohl sich die westlichen Industriestaaten noch in einer Rezession befanden. Der HWWI-Index für Nichteisenmetalle, der die Preisentwicklung von Aluminium, Blei, Kupfer, Nickel, Zinn und Zink abbildet, nahm seit Mai 2020 kontinuierlich zu und überschritt im Herbst 2021 sein Zehnjahreshoch (vgl. Abbildung 1).

Die staatlichen Eingriffe Chinas als Reaktion auf die Herausforderungen der Coronakrise hatten in den vergangenen zwei Jahren erhebliche Auswirkungen auf die Roh-

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Abbildung 1
Entwicklung des HWWI-Index für Nichteisenmetalle



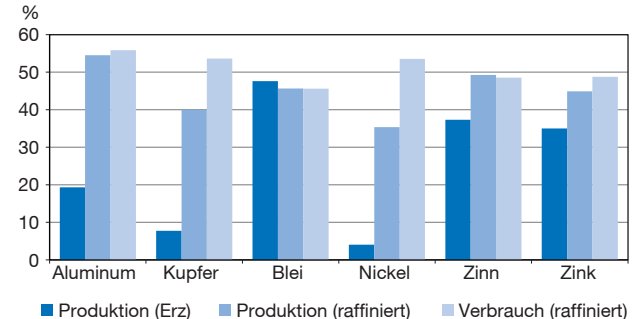
Quelle: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI).

stoffmärkte und stellten die Weltwirtschaft vor große Herausforderungen. Die Auswirkungen der Markteingriffe waren umso gravierender, da China in den vergangenen 20 Jahren zum weltweit größten Verbraucher und Produzenten von Industriemetallen aufgestiegen ist und heute zu den wichtigsten Akteuren der Weltwirtschaft zählt.

Im Zuge der fortschreitenden Urbanisierung und der Investitionen in die Infrastruktur hat sich China zum weltweit größten Verbraucher von Industriemetallen entwickelt und damit große Volkswirtschaften wie die USA und die Europäische Union weit hinter sich gelassen. Heute entfallen auf den chinesischen Verbrauch über 45 % der weltweiten Nachfrage nach Blei, Zinn und Zink und über 50 % der weltweiten Nachfrage nach Aluminium, Nickel und Kupfer.

Im Gegensatz zu anderen Industrieländern deckt China einen großen Teil seines Metallbedarfs aus heimischer Produktion. China verfügt zwar nur über etwa 3 % der weltweit bekannten Bauxit-, Kupfer- und Nickelreserven und über etwa 20 % der bekannten Blei-, Zinn- und Zinkreserven, fördert diese Erze aber deutlich schneller als andere Länder. Infolgedessen entfallen auf China 20 % bis 47 % der weltweiten Produktion von Bauxit-, Blei-, Zinn- und Zinkerzen. Eine noch bedeutendere Rolle spielt China hingegen als Produzent von veredelten Metallen. Mehr als die Hälfte des gesamten Aluminiums wird in China hergestellt. Die chinesische Produktion von Kupfer, Zinn, Zink und Blei macht über 40 % des weltweiten Angebots aus, die von Nickel 35 % (vgl. Abbildung 2) (Schüler-Zhou et al., 2020; World Bank Group, 2021).

Abbildung 2
Chinas Anteil an der weltweiten Metallproduktion und am weltweiten Metallverbrauch



Quelle: World Bank Group, 2021.

Aufgrund der enormen Bedeutung Chinas auf den Märkten für Industriemetalle wirken sich Veränderungen der chinesischen Nachfrage oder des chinesischen Angebots unmittelbar auf die Weltmarktpreise aus. Dieser Risikofaktor wird dadurch verschärft, dass China nicht immer vorhersehbar auf Herausforderungen reagiert und sich nicht scheut, in den Markt einzugreifen.

Anhand des drastischen Anstiegs der Rohstoffpreise in den vergangenen sechs Monaten lässt sich exemplarisch aufzeigen, welche weitreichenden Auswirkungen Markteingriffe der chinesischen Regierung auf die globalen Rohstoffpreise haben können. Aufgrund einer schweren Dürre im Frühjahr 2021 in einigen Regionen Chinas fiel die Stromerzeugung aus Wasserkraftwerken aus, was zu einer Verknappung der chinesischen Energieversorgung führte. Infolgedessen stieg die Nachfrage nach Substituten wie Kohle und Erdgas. Da Chinas Kohleangebot durch den Handelsstreit mit Australien, einem der wichtigsten Kohlelieferanten Chinas, bereits eingeschränkt war, führte die erhöhte Nachfrage zu einem enormen Preisanstieg auf den Weltmärkten für Energierohstoffe wie Kohle, Erdgas und Rohöl. Aufgrund der staatlich gedeckelten Strompreise waren die chinesischen Kohlekraftwerke jedoch nicht in der Lage, zu den gestiegenen Kohlepreisen zu produzieren, wodurch eine weitere Stromerzeugungsquelle eingeschränkt wurde. Das gesunkene Stromangebot traf auf eine erhöhte chinesische Stromnachfrage, die unter anderem durch den wirtschaftlichen Aufschwung getrieben wurde. Die Folge war eine Stromknappheit in China, die sich wiederum auf die Märkte für Industrierohstoffe auswirkte. Um Strom zu sparen, wurde die energieintensive Metallproduktion in China, z. B. die Aluminiumproduktion, heruntergefahren. Infolgedessen stieg der Weltmarktpreis für Aluminium drastisch an. Ebenfalls als Reaktion auf die Energieknappheit wurde die chinesische Stahlproduktion in der letzten Jahreshälfte 2021 deutlich zurückgefahren, was sich in sinkenden Eisenerzpreisen niederschlug.

Die von China angestrebte Dekarbonisierung der Wirtschaft zur Bekämpfung der Klimakrise wird China in den nächsten Jahren vor große Herausforderungen stellen. China ist der weltweit größte Emittent von CO₂-Gasen und hat sich das Ziel gesetzt, bis 2060 klimaneutral zu werden. Staatliche Maßnahmen und Markteingriffe mit dem Ziel, die Emissionen des Landes zu reduzieren, wirken sich bereits heute auf die Preise vieler Rohstoffe aus. Die Kohleindustrie in China ist für einen erheblichen Teil der CO₂-Emissionen des Landes verantwortlich und deckt rund 60 % des chinesischen Energieverbrauchs. Auf dem Weg zur Klimaneutralität investiert China daher verstärkt in erneuerbare Energien, was die Nachfrage auf den Rohstoffmärkten langfristig verändern wird. Zu den im Rahmen der Energiewende besonders gefragten Rohstoffen gehören

z. B. Kupfer, Kobalt und Nickel. Auch die chinesische Stahl- und Aluminiumproduktion ist in hohem Maße emissionsintensiv. Um CO₂-Emissionen zu reduzieren, wurde die chinesische Stahl- und Aluminiumproduktion 2021 wiederholt eingeschränkt. Da auf China fast 60 % der Rohstahlproduktion und mehr als die Hälfte der gesamten Aluminiumproduktion entfallen, haben sich die Maßnahmen direkt auf die Preise ausgewirkt. Während die Preise für Aluminium und Stahl anstiegen, fielen die Preise für Eisenerz.

Das Eingreifen der chinesischen Regierung zur Bekämpfung der neuen hochansteckenden Omikron-Virusvariante wird in den kommenden Monaten erneut große Auswirkungen auf die Rohstoffmärkte haben. China verfolgt eine No-Covid-Strategie, was bedeutet, dass China bereits auf einige wenige Neuinfektionen mit extremer Abschottung reagiert. Während Chinas Abschottungsstrategie bei der ersten Corona-Welle effektiv funktionierte und China schneller als andere Länder zum normalen Leben zurückkehren konnte, besteht die Gefahr, dass die No-Covid-Strategie zur Abwehr der weitaus ansteckenderen Omikron-Variante zu permanenten Abschottungsmaßnahmen führen wird. Abriegelungen ganzer Städte und strenge Ausgangsbeschränkungen in China würden erneut zu Produktionsausfällen und Unterbrechungen der internationalen Lieferketten führen. Die sich bereits abzeichnende Verlangsamung des chinesischen Wirtschaftswachstums wird sich ebenfalls auf den Rohstoffmärkten bemerkbar machen und in den Preisen niederschlagen.

Die Entwicklungen der vergangenen zwei Jahre haben einmal mehr deutlich gemacht, dass die Abhängigkeit der Weltwirtschaft von China auf den Märkten für Industrierohstoffe zu einem Risikofaktor geworden ist. Aufgrund der enormen Marktmacht, die China auf den Rohstoffmärkten besitzt, wirken sich die politischen Entscheidungen Chinas direkt auf die Weltmarktpreise aus und beeinflussen letztlich die gesamte Weltwirtschaft. Darüber hinaus hat die Reaktion auf die Herausforderungen durch die Coronapandemie deutlich gemacht, dass China auch zu drastischen staatlichen Maßnahmen greifen wird, um seine Ziele zu erreichen. Die starke Abhängigkeit von China als größtem Lieferanten und Verbraucher von Industriemetallen wird auch in Zukunft eine Herausforderung für die Weltwirtschaft darstellen.

Claudia Wellenreuther
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Literatur

- Schüler-Zhou, Y., B. Felizeter und A. K. Ottsen (2020), Einblicke in die chinesische Rohstoffwirtschaft, *DERA Rohstoffinformationen*, 41.
World Bank Group (2021), *Commodity Markets Outlook: Causes and Consequences of Metal Price Shocks*, April, World Bank.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
www.zbw.eu

Redaktion

Christian Breuer (Chefredakteur)
Timm Leinker
Cora Wacker-Theodorakopoulos
Nicole Waidlein
Julia Nolte

Anschrift der Redaktion

Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-307
E-Mail: redaktion@zbw.eu

Website: www.wirtschaftsdienst.eu
Twitter: https://twitter.com/Zeitschrift_WD

Wissenschaftlicher Beirat

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

Urheberrecht

Der Wirtschaftsdienst erscheint im Gold Open Access beim Springer-Verlag. Der Springer-Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science + Business Media.

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

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

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

Online-Ausgabe

Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
SpringerLink: <https://www.springer.com/journal/10273>
Wirtschaftsdienst: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/>

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in
DOAJ
EBSCO Discovery Service
ECONIS
Gale
Gale Academic OneFile
Google Scholar
Institute of Scientific and Technical Information of China
Naver

OCLC WorldCat Discovery Service
ProQuest ABI/INFORM
ProQuest Business Premium Collection
ProQuest Central
ProQuest PAIS International (Module)
ProQuest Politics Collection
ProQuest Social Science Collection
ProQuest-ExLibris Primo
ProQuest-ExLibris Summon
Research Papers in Economics (RePEc)
SCImago
SCOPUS
WTI Frankfurt eG

Printausgabe

Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Es erscheinen jährlich zwölf Ausgaben und ein Konferenzheft. Ein Abo ist kostenfrei und endet automatisch am 31.12. eines Jahres.

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

Tel.: +49 40 42834-306
Fax: +49 40 42834-299
E-Mail: redaktion@zbw.eu

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

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

