



**5** | **2014**

67. Jg., 10.–11. KW, 13. März 2014

# ifo Schnelldienst

## Zur Diskussion gestellt

*Hans Fehr, Martin Werding, Axel Börsch-Supan, Alfred Boss, Jörg Asmussen, Enzo Weber, Markus Kurth*

- Geplante Rentenreform: Größere Gerechtigkeit oder falsches Signal?

## Vortrag

*Martin Zeil*

- Ist die Marktwirtschaft noch sozial?

## Daten und Prognosen

*Michael Ebnet*

- Branche im Blickpunkt: Das Textil- und Bekleidungsgewerbe in Europa

*Stefan Sauer und Klaus Wohlrabe*

- ifo Investorenrechnung: Neue Ergebnisse für das Jahr 2011

*Wolfgang Nierhaus*

- Einführung des ESVG 2010: Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt

## Im Blickpunkt

*Christoph Weissbart und Julian Dieler*

- Kurz zum Klima: Ausbau des Stromnetzes in Deutschland

*Erich Gluch*

- ifo Architektenumfrage: Deutlich erhöhte Auftragsbestände

*Klaus Wohlrabe*

- ifo Konjunkturtest Februar 2014

**ifo** Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Geplante Rentenreform: Größere Gerechtigkeit oder falsches Signal? 3

Nach Meinung von *Hans Fehr*, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Universität Würzburg, belastet der aktuelle Gesetzentwurf zur Reform der Rentenversicherung pauschal die Beitragszahler, konterkariert die eingeleitete Anhebung des Rentenzugangsalters und hilft nur wenig gegen die künftig steigende Altersarmut. *Martin Werding*, Universität Bochum, sieht in den Reformpläne der Großen Koalition eine Vernachlässigung der Verbesserung der längerfristigen Perspektiven für die Rentenfinanzierung. Für *Axel Börsch-Supan*, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München, sind die Beschlüsse der neuen Großen Koalition »kurzsichtig und einseitig: Die Wohltaten kommen der älteren Generation zugute, während es die zukünftigen Beitragszahler finanzieren müssen, die ohnehin durch den demographischen Wandel gebeutelt werden.« *Alfred Boss*, Institut für Weltwirtschaft Kiel, bezeichnet die Rentenreform als einen Schritt in die falsche Richtung, die Verlierer seien die nicht begünstigten Rentner und die Beitragszahler. *Jörg Asmussen*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, stellt die Überlegungen der Regierungskoalition vor. Er unterstreicht, dass an einer demographiefesten Rentenversicherung festgehalten wird, aber mit dem Rentenpaket gerechtere Ansprüche geschaffen werden. Nach Ansicht von *Enzo Weber*, IAB, Nürnberg, und Universität Regensburg, passen nicht alle Teile des Rentenpakets in eine wirksame Gesamtstrategie. In der Summe der finanziellen Belastungen werden Chancen auf eine Stärkung von Erwerbsanreizen durch eine Beitragssenkung vertan. *Markus Kurth*, MdB, Bündnis 90/Die Grünen, sieht durch die Rentenpläne Spielräume für die sozialpolitisch wichtigen Verbesserungen auf Jahre zugestellt.

### Vortrag

#### Ist die Marktwirtschaft noch sozial? 26

*Martin Zeil*

In seinem Vortrag setzt sich *Martin Zeil*, Bayerischer Staatsminister a.D., mit der »Sozialen Marktwirtschaft« auseinander. Er stellt ihre Wurzeln und ihr Konzept vor und beschreibt ihren stabilisierenden Einfluss in der zurückliegenden Wirtschafts- und Finanzmarktkrise.

### Daten und Prognosen

#### Branche im Blickpunkt: Das Textil- und Bekleidungs-gewerbe in Europa und Deutschland – Totgesagte leben länger 35

*Michael Ebnet*

Das Bekleidungs-gewerbe in Europa hat weite Teile seiner industriellen Basis verloren. In deutlich eingeschränkterem Maße trifft dies mittlerweile auch für das Textil-gewerbe zu. Dennoch können sich die Textil- und Bekleidungsunternehmen einiger weniger europäischer Länder vergleichsweise gut in dem wie kaum ein anderer Industriesektor von der internationalen Arbeitsteilung geprägten Gewerbe behaupten. Hierzu zählen insbesondere Vertreter der deutschen Textil- und Bekleidungsbranche, die sich seit der Wirtschaftskrise 2008/09 nicht nur besser als der EU-Durchschnitt, sondern auch als fast alle ihre westeuropäischen Kontrahenten entwickelt haben. Im Textil-gewerbe ist der Erfolg deutscher Firmen ihrer Fokussierung auf die (hoch-)technischen Textil-segmente zu verdanken. Doch auch hier machen inzwischen Textilunternehmen aus China der deutschen Branche ihre führende Stellung streitig. Nichtsdestotrotz werden auch künftig deutsche Firmen im Geschäft mit Textilien und Mode erfolgreich national und international mitmischen.

## Neue Ergebnisse der ifo Investorenrechnung für das Jahr 2011

41

*Stefan Sauer und Klaus Wohlrabe*

Die ifo Investorenrechnung ist ein umfangreiches Werkzeug zur Untersuchung wirtschaftlicher Entwicklungstendenzen und Verschiebungen der Investitionsstrukturen in den Wirtschaftsbereichen Deutschlands. Unter Verwendung einer Vielzahl von Datenquellen liefert sie verdichtete Investitionsmatrizen für 50 Wirtschaftszweige und zwölf Gütergruppen in Deutschland, die Aufschluss über den Anteil einzelner Produktgruppen an den Investitionen eines Wirtschaftszweigs geben. Dabei ist das Rechenwerk in seinen Aggregaten konsistent mit den Zahlen des Statistischen Bundesamtes nach WZ2008 und GP2002 abgestimmt. Der vorliegende Artikel beschreibt die aktuellsten Ergebnisse der ifo Investorenrechnung für das Jahr 2011 und geht darüber hinaus besonders auf verschiedene Aspekte in Bezug auf Investitionen in Straßenfahrzeuge ein.

## Zur Einführung des ESVG 2010: Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt

45

*Wolfgang Nierhaus*

Im September 2014 werden vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der nächsten großen Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erstmalig Ergebnisse nach dem neuen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) präsentiert. Vorläufigen Schätzungen des Statistischen Bundesamts zufolge dürfte das nominale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland auf Basis des ESVG 2010 und hier vor allem aufgrund der Verbuchung von FuE-Aufwendungen als Investitionen in geistiges Eigentum um etwa 3% höher sein als das nach geltendem ESVG ermittelte Ergebnis. Für das Stichjahr 2011 dürfte sich nach Eurostat die durchschnittliche Niveau-Anhebung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in der EU auf 2,4% belaufen.

## Im Blickpunkt

### Kurz zum Klima: Ausbau des Stromnetzes in Deutschland – Stand und Pläne

49

*Christoph Weissbart und Julian Dieler*

Dier Beitrag aus der »Kurz-zum-Klima«-Reihe beschreibt die Pläne und den aktuellen Stand des Ausbaus der Übertragungsnetze in Deutschland.

### ifo Architektenumfrage: Deutlich erhöhte Auftragsbestände

53

*Erich Gluch*

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts hat sich das Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten zu Beginn des ersten Quartals 2014 etwas verbessert. Dies ist überwiegend auf eine optimistischere Einschätzung der Entwicklung in den kommenden sechs Monaten zurückzuführen, während sich die Lageurteile nur unbedeutend aufhellten.

### ifo Konjunkturtest im Februar 2014 in Kürze: Deutsche Wirtschaft optimistisch, aber nicht euphorisch

55

*Klaus Wohlrabe*

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Februar weiter gestiegen. Die aktuelle Geschäftslage ist von den Unternehmen deutlich besser bewertet worden als im Vormonat. Die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf haben einen kleinen Dämpfer erhalten, bleiben jedoch weiterhin optimistisch ausgerichtet. Die deutsche Wirtschaft behauptet sich in einer wechselhaften Großwetterlage.

Sind die Rentenpläne der Großen Koalition ein Schritt zu größerer Gerechtigkeit, oder sind sie vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung eine zu große Belastung für die zukünftigen Beitragszahler?

## Herausforderungen der Rentenpolitik: Steigende Lebenserwartung und Altersarmut!

Der aktuelle Gesetzentwurf zur Reform der Rentenversicherung belastet pauschal die Beitragszahler, er konterkariert die eingeleitete Anhebung des Rentenzugangsalters und hilft nur wenig gegen die künftig steigende Altersarmut. Korrekturen sind deshalb dringend erforderlich.

## Das Rentenpaket der Bundesregierung

Nach dem Ende Januar von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf zur Leistungsausweitung in der Rentenversicherung sollen vor allem drei Gruppen ab Juli diesen Jahres höhere Renten beziehen: Erstens werden Mütter von Kindern, die vor 1992 geboren wurden, besser gestellt, weil nun für jedes Kind zwei Jahre anstatt bisher lediglich ein Jahr als Erziehungszeit angerechnet werden (sog. Mütterrente). Damit erfolgt eine partielle Angleichung an die Behandlung von Kindern, die ab 1992 geboren wurden. Pro Kind erhalten deren Mütter bereits seit 1999 drei Jahre als Erziehungszeit angerechnet. Zweitens sollen künftig Arbeitnehmer, die 45 Jahre Pflichtbeiträge (aus Beschäftigung und Bezug von Arbeitslosengeld I, Kranken- und Übergangsgeld) in die Rentenversicherung eingezahlt haben, bereits zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze ohne Abschläge in die Rente gehen können. Drittens sollen die Anrechnungsjahre für künftige Zugänge in die Erwerbsminderungsrente um zwei Jahre heraufgesetzt werden. Ganz grob belaufen sich ab 2015 die jährlichen Mehrausgaben für die Mütterrente auf rund 6 Mrd. Euro, der vorzeitige abschlagsfreie Rentenzugang wird mit etwa 3 Mrd. Euro jährlich veranschlagt, und die Leistungsausweitung bei der Er-

werbsminderungsrente wird sukzessiv auf 2 Mrd. Euro ansteigen. Insgesamt summieren sich die Kosten für das Gesamtpaket bis 2030 auf rund 160 Mrd. Euro.

Die Finanzierung dieser Wohltaten ist aufgrund der gegenwärtig äußerst günstigen Budgetentwicklung der Rentenversicherung vergleichsweise unproblematisch. Mit der steigenden Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter wachsen auch die Reserven der Rentenversicherung stetig an. Eigentlich hätte deshalb zum 1. Januar der Beitragssatz von 18,9 auf 18,3% gesenkt werden müssen. Die Koalition konnte sich aber schnell darauf verständigen, den Beitragssatz konstant zu halten, was der Rentenversicherung rund 7 Mrd. Euro jährlich einbringt. Die verbleibende Lücke wird künftig durch Abschmelzung der Reserven finanziert, so dass nach gegenwärtiger Planung erst ab 2019 der Beitragssatz auf 19,7% erhöht werden muss.

Wie ist nun dieses Gesamtpaket vor dem Hintergrund der alternden Bevölkerung und der damit einhergehenden Belastungen für künftige Beitragszahler zu beurteilen? Auf den ersten Blick mag es durchaus gute Gründe für die beabsichtigten Rentenverbesserungen geben. Warum sollen Kinder in der Rentenversicherung je nach Geburtsjahr unterschiedlich behandelt werden? Wer könnte ernsthaft etwas dagegen haben, Arbeitnehmer, die lange körperlich hart gearbeitet haben, beim Rentenzugang etwas zu begünstigen? Und schließlich kann es doch nicht sein, dass hierzulande Erwerbsminderung häufig zu Altersarmut führt.

Es ist deshalb wenig verwunderlich, dass die Bundesregierung für ihr Rentenpaket in der Bevölkerung breite Zustimmung erfährt. Laut Umfragen befürwortet eine deutliche Mehrheit die geplante Erhöhung der Mütterrente und die abschlagsfreie Rente für langjährig Versicherte. Bei etwas genauerer Betrachtung wird jedoch schnell klar, dass das anvisierte Reform-



Hans Fehr\*

\* Prof. Dr. Hans Fehr ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg

paket ökonomisch extrem kurzfristig und nicht nachhaltig ist. In der veröffentlichten Meinung wird daher überwiegend massive Kritik an den Rentenplänen geübt.

### **Mütterrente ist zumindest falsch finanziert!**

Im Hinblick auf die Mütterrente muss zunächst einmal geklärt werden, warum man überhaupt innerhalb der Sozialversicherung Mütter besserstellen sollte. Die rein verteilungspolitisch motivierte Förderung von Familien kann im Rahmen des Einkommensteuersystems wesentlich zielgenauer und damit auch kostengünstiger erfolgen. Ob es allokativen Gründe für eine kinderbezogene Differenzierungspolitik innerhalb der umlagefinanzierten Sozialversicherung gibt, ist unter Ökonomen umstritten. Konrad und Richter (2005) führen dazu eine ausführliche Diskussion und kommen insgesamt zu einem negativen Ergebnis. Sofern man jedoch unter Berufung auf externe Effekte die Begünstigung von Müttern im Rahmen des Sozialversicherungssystems befürwortet, muss man in der Konsequenz auch Leistungsempfänger ohne Kinder schlechter stellen! Werding (2013) hat vor kurzem einen konkreten Vorschlag für die Einführung einer an der Kinderzahl orientierten »Zusatzrente« vorgelegt. Vermutlich geht ein solcher radikaler Umbau des Systems vielen einfach zu weit. Deshalb erscheint die Finanzierung von derartigen versicherungsfremden Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln als tragfähiger Kompromiss. Das galt zumindest bislang. Der vorliegende Reformentwurf beabsichtigt aber gerade nicht die sog. Beiträge für Kindererziehungszeiten entsprechend zu erhöhen. Die Kosten der Mütterrente sollen einfach pauschal den künftigen Beitragszahlern aufgebürdet werden. Damit trifft es viele junge Familien, welche aufgrund der Alterung sowieso schon steigende Belastungen zu schultern haben. Eine Korrektur ist also zumindest insofern nötig, dass die geplante Mütterrente sofort aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird.

### **Bei der Regelaltersgrenze lohnt der Blick über die Grenzen**

Noch weit fataler erscheinen die Konsequenzen der vorgeschlagenen vorzeitigen abschlagsfreien Altersrente nach 45 Versicherungsjahren. Weil hier Perioden der Arbeitslosigkeit und Kindererziehung berücksichtigt werden sollen, wird der Kreis der Berechtigten enorm ausgeweitet. Mit Ausnahme von Frauen, die lange zu Hause geblieben sind, könnten künftig dann fast alle Arbeitnehmer ohne Hochschulstudium zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze in die Rente gehen. Hier lohnt es sich, noch einmal darauf hinzuweisen, warum die Anhebung des Rentenzugangsalters so dringend geboten ist. Laut Max-Planck-Institut für demographische Forschung in Rostock steigt die Lebenserwartung in den entwickelten Ländern ungebrochen um etwa zweieinhalb Jahre

pro Jahrzehnt. Der wesentliche Grund dafür ist der Rückgang der Sterblichkeit im Alter über 80. Für Deutschland bedeutet dies, dass die Lebenserwartung bei Geburt zwischen den Jahrgängen 1990 und 2010 von 75 Jahren auf über 80 Jahre ansteigt (vgl. [www.mortality.org](http://www.mortality.org)). Diese Zahlen sind ein Sprengsatz! Wer kann ernsthaft erwarten, dass dieser Zuwachs an Lebenszeit allein durch längeren Ruhestand absorbiert werden kann? Vor diesem Hintergrund erscheint die Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 in Deutschland nur allzu gerechtfertigt. Im internationalen Vergleich waren wir mit der Reform im Jahr 2007 (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) durchaus ein Vorbild, inzwischen haben aber viele Länder nachgelegt. Laut OECD (2013) wird gegenwärtig in 18 von 34 Mitgliedsländern die Regelaltersgrenze schrittweise angehoben, in vielen Ländern wird die Grenze von 67 Jahren bereits vor 2025 erreicht. Es führt kein Weg daran vorbei: Längere Lebenserwartung bedingt auch eine verlängerte Lebensarbeitszeit! Wir sind hier (bislang noch) auf dem richtigen Weg und im Einklang mit vielen anderen Ländern in Europa. Würden die aktuellen Vorschläge allerdings komplett umgesetzt, wäre die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre weitgehend ausgehebelt. Wer dazu berechtigt ist, wird wieder mit 65 Jahren oder früher in den Ruhestand gehen. Darüber hinaus werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich schnell wieder auf die frühere Praxis der Frühverrentung mittels vorübergehender Arbeitslosigkeit einigen, sofern dies opportun erscheint. Die Bundesregierung erkennt zwar dieses Problem, aber es wirkt eher hilflos, was ihr derzeit zur Verhinderung derartiger künstlich herbeigeführter Arbeitslosigkeit einfällt. So könnte eine Stichtagsregelung zwar effektiv solchen Missbrauch verhindern, aber es erscheint völlig willkürlich und damit wenig praktikabel. Wenn man aber derartige Absprachen nicht verhindern kann, werden die veranschlagten Kosten noch weit höher ausfallen.

Dabei soll nicht bestritten werden, dass ein undifferenzierter Anstieg der Regelaltersgrenze vor allem die Erwerbstätigen im unteren Einkommensbereich überproportional belastet. Nicht zuletzt aufgrund der vor allem körperlichen Arbeit ist dort die Lebenserwartung signifikant niedriger. Deshalb gibt es durchaus stichhaltige ökonomische Argumente, die für eine Differenzierung der Regelaltersgrenze sprechen. Das Problem ist allerdings, nach welchen Kriterien eine solche Abgrenzung vorgenommen werden sollte. Eine Privilegierung bestimmter Berufsgruppen erscheint völlig willkürlich ebenso wie eine Differenzierung nach Vermögen oder anderen sozioökonomischen Merkmalen. In den Niederlanden, wo die Altersgrenze von 67 Jahren bereits 2022 erreicht wird, wird übrigens eine ganz ähnliche Diskussion geführt (vgl. Ravesteijn et al. 2013). Klar ist allein, dass es Abweichungen von der Regelaltersgrenze nur für wohlbegründete Ausnahmesituationen geben darf. Ideal wäre etwa ein Gesundheitscheck, wie er derzeit bei der Erwerbsminderungsrente praktiziert wird. Bis dahin ist es aber noch ein

weiter Weg. Denn bislang würde eine derartige Differenzierung wohl vor allem als Diskriminierung empfunden. Wenn gegenwärtig vom Kriterium der Versicherungsjahre nicht abgegangen wird, dann erscheint es kurzfristig zumindest dringend geboten, die Anrechenbarkeit von Perioden der Arbeitslosigkeit zu begrenzen. Dann wird zumindest der Kreis der Anspruchsberechtigten eingeschränkt.

### Erwerbsminderung als Ursache für Altersarmut

Neben dem Anstieg der Lebenserwartung stellt die künftig zunehmende Altersarmut die eigentliche Herausforderung für das Rentensystem in Deutschland dar. Aktuell ist Altersarmut hierzulande eigentlich noch kein offensichtliches Problem, beziehen doch lediglich rund 2% der Altersrentner derzeit Leistungen aus der Grundsicherung im Alter. Aufgrund von bereits beschlossenen Leistungskürzungen infolge des demographischen Wandels wird dieser Anteil aber mittelfristig signifikant ansteigen.

Vor diesem Hintergrund kann die beabsichtigte Ausweitung der Erwerbsminderungsrente vermutlich noch am positivsten beurteilt werden. Schon gegenwärtig beziehen rund 11% der Erwerbsminderungsrentner Leistungen aus der Grundsicherung (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2013, S. 277). Das Risiko der Erwerbsminderung liegt eben im unteren Einkommensbereich deutlich höher (vgl. Fehr et al. 2013). Vergleicht man die Entwicklung der durchschnittlichen Zahlbeträge von Erwerbsminderungs- und Altersrente, dann wird Reformbedarf noch offensichtlicher. Vor rund 20 Jahren bezogen beide Rentnergruppen im Durchschnitt noch nahezu identische Leistungen, inzwischen liegt die durchschnittliche Erwerbsminderungsrente aber rund 20% unter der entsprechenden Altersrente (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2013, S. 125). Die Heraufsetzung der Anrechnungsjahre um zwei Jahre steht auch im Einklang mit der Anhebung der Regelaltersgrenze. Insgesamt erscheint sie absolut gerechtfertigt, man hätte sogar noch weitergehen und auch die Abschläge reduzieren können. Im Durchschnitt erhöht sich die monatliche Rentenleistung lediglich um 40 Euro für diese Gruppe.

Allerdings betrifft diese Leistungsausweitung nur einen kleinen Teil der künftigen Rentner und wird pauschal von den künftigen Generationen finanziert. Wenn man das Problem der Altersarmut umfassend angehen will, ohne pauschal künftige Generationen zur Kasse zu bitten, muss man innerhalb der Rentenversicherung gutsituierte Rentner stärker belasten. Ökonomisch begründen lässt sich die Abschwächung der gegenwärtig praktizierten Teilhabeäquivalenz mit der unterschiedlichen Lebenserwartung und damit Rentenbezugszeit (vgl. Breyer und Hupfeld 2009). Unabhängig davon kann man aber auch positive Versicherungseffekte anführen, welche die damit einhergehenden Verzerrungen

beim Arbeitsangebot übersteigen (vgl. Fehr et al. 2013). Es gibt also durchaus Handlungsbedarf, der vorgelegte Gesetzesentwurf bietet aber nichts in dieser Richtung.

### Zielkonflikt mit EU-Fiskalpakt

Schließlich ist bei genauerer Betrachtung auch die Finanzierung der geplanten Leistungsausweitung alles andere als solide. Es wurde bereits ausgeführt, dass die jährliche Budgetlücke in Höhe von mindestens 4 Mrd. Euro bis 2019 durch Abbau von Reserven finanziert werden soll. Aufgrund der beschriebenen Problematik mit Frühverrentung kann man eigentlich davon ausgehen, dass die Budgetlücke dramatisch höher ausfällt. Dann ist schnell eine Größenordnung von 0,2% des BIP erreicht. Zu beachten ist nun, dass dieser Betrag im Rahmen des Europäischen Fiskalpakts verrechnet wird. Die Schuldengrenze für den deutschen Gesamtstaat (also inklusiv Sozialversicherung) darf danach ab 2016 lediglich 0,5% des BIP betragen. Wenn dann Bund und Länder die mit der nationalen Schuldenbremse vorgegebene Defizitobergrenze in Höhe von 0,35% ausschöpfen, ist der Konflikt mit dem EU-Fiskalpakt vorprogrammiert.

### Fazit

Das vorgeschlagene Rentenpaket verteilt vor allem Geschenke, die primär von jungen und künftig arbeitenden Generationen bezahlt werden müssen. Die eigentlichen langfristigen Probleme werden damit nur unzureichend angepackt, im Gegenteil, es werden die falschen Signale gesetzt! Es bleibt nur zu hoffen, dass im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vor allem die Rentenzugangsregelung noch erheblich korrigiert wird. Sehr wahrscheinlich ist das allerdings nicht.

### Literatur

Breyer, F. und S. Hupfeld (2009), »Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty«, *FinanzArchiv* 65(3), 358–380.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2013), *Rentenversicherung in Zeiten* 2013, DRV-Schriften Band 22, Berlin.

Fehr, H., M. Kallweit und F. Kindermann und (2013), »Should Pensions be Progressive?«, *European Economic Review* 63, 94–116.

Konrad, K. und W.F. Richter (2005), »Zur Berücksichtigung von Kindern bei umlagefinanzierter Alterssicherung«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 6(1), 115–130.

OECD (2013), *Pensions at a Glance*, Paris.

Ravesteijn, B., H van Kippersluis und E. van Doorslaer (2013), »Long and healthy careers? The relationship between occupation and health and its implications for the statutory retirement age«, Netspar Panel Paper 36, Tilburg University.

Werding, M. (2013), *Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.



Martin Werding\*

## Rentenreformpläne: Drei Schritte vor, nun ein Schritt zurück

Mit den Rentenreformen von 1999/2001, 2004 und 2007 haben ganz unterschiedlich zusammengesetzte Bundesregierungen in den vergangenen Jahren konsequent Schritte unternommen, um das deutsche Alterssicherungssystem auf die Herausforderungen einzustellen, die der demographische Wandel für die nächsten Jahre und Jahrzehnte mit sich bringt. Die aktuellen Reformpläne der Großen Koalition stellen dagegen alles in allem einen Schritt rückwärts dar. Sie vernachlässigen die Notwendigkeit, die längerfristigen Perspektiven für die Rentenfinanzierung weiter zu verbessern. Entgegen den damit verfolgten Absichten lösen sie auch keine größeren Gerechtigkeitsprobleme, die mit der Umsetzung der bereits ergriffenen Reformen verbunden sein könnten. Speziell der umstrittene Plan der »Rente mit 63« schafft eher neue Ungerechtigkeiten.

### Hauptaufgabe: Langfristige Tragfähigkeit weiter verbessern

Aktuell legt der demographische Wandel in Deutschland eine kurze Atempause ein. Die Jahrgänge aus der unmittelbaren Nachkriegszeit, die derzeit in die Rente eintreten, sind relativ schwach besetzt, und die Kinder der Babyboomer haben den Arbeitsmarkt erreicht. Verglichen mit der Zahl ihrer Eltern sind sie zwar nicht sehr viele, aber doch wesentlich zahlreicher als die nachfolgenden Jahrgänge. In seinem jüngsten Jahresgutachten spricht der Sachverständigenrat ganz zutreffend von einem »demographischen Zwischenhoch«.

Klar absehbar ist jedoch, dass die Rentenfinanzen ab 2018 zusehends unter Druck geraten, der sich bis 2035 immer weiter verschärft. In diesem Zeitraum erhöht sich der Altenquotient der deutschen Wohnbevölkerung – mit nur geringer

Unsicherheit – von aktuell (2012) 31,5 auf 52,0 bis 58,9 (vgl. Werding 2013, Abb. 1).<sup>1</sup> Auch danach nimmt er voraussichtlich nicht wieder ab. Unter realistischen Annahmen verharrt er vielmehr auf dem stark erhöhten Niveau oder nimmt sogar langsam immer weiter zu.

Deutschland benötigt daher aus heutiger Sicht ein Alterssicherungssystem, das auf eine schrumpfende Bevölkerung eingerichtet ist. Die Weichenstellungen dafür müssen frühzeitig erfolgen, damit sich die heute Unter-50-Jährigen rechtzeitig darauf einstellen können. Die bisherigen Reformen haben einen Zeithorizont, der maximal bis 2030 reicht. In der Zeit danach können die gesetzlich festgelegten Eckwerte – ein Beitragssatz von höchstens 22% und ein Rentenniveau (netto, vor Steuern) von mindestens 43% (vgl. § 154 Abs. 3 SGB VI) – im Rahmen des geltenden Rechts nicht mehr gleichzeitig eingehalten werden. Selbst bis dahin gelingt dies nur, wenn das Rentensystem nicht mit zusätzlichen Leistungen befrachtet wird, die aus Beitragsmitteln gedeckt werden sollen.

### Unangenehme Wahrheiten frühzeitig verkünden

Nach Diskussionen, die bereits seit den 1980er Jahren geführt werden, hat die Politik in den letzten Jahren einiges getan, was die langfristige Tragfähigkeit der Rentenfinanzen substantiell verbessert (vgl. Werding 2011, S. 56–61). Gegenüber manchen Forderungen – etwa einer vollständigen Umstellung der Altersvorsorge auf eine Kapitaldeckung – hat sie dabei Augenmaß bewiesen.<sup>2</sup> Gleichzeitig hat sie den Versicherten aller Altersstufen aber auch einige unangenehme Wahrheiten eröffnet, insbesondere über den Bedarf an ergänzender privater Vorsorge und einer längeren Lebensarbeitszeit.

Beide Reformstrategien sind anhaltend unpopulär. Sie sind aber in der Tat dringend geboten, um der laufenden Senkung des Rentenniveaus auf verschiedene Weise entgegenzuwirken, die ihrerseits nötig ist, um den absehbaren Anstieg des Beitragssatzes zu dämpfen. Oberste Priorität gebührt derzeit eigentlich der Frage, wie man diese Einsichten weiter verbreiten und die Mehrzahl der Versicherten – im Falle des Rentenalters: auch ihre Arbeitgeber – zu vorausschauenden Verhaltensänderungen veranlassen kann.

### Rente mit 63: Unbezahlbar oder ungerecht

Fatal ist an den aktuellen Reformplänen daher schon die Signalwirkung, speziell der Diskussion über die »Rente mit 63« – als wären die früheren Reformen gar nicht nötig gewesen.

\* Prof. Dr. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum, Fellow des CESifo Research Network und Forschungsprofessor im ifo Zentrum für Arbeitsmarktforschung und Familienökonomik.

<sup>1</sup> Die Angaben basieren auf der international gängigsten Definition des Altenquotienten als Zahl der Personen im Alter ab 65 Jahren zur Zahl der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahre.

<sup>2</sup> Breyer (1989) und Fenge (1995) führen Beweise, dass eine solche Umstellung per saldo keine Vorteile für alle Betroffenen mit sich bringt. Sinn (2000) liefert eine anschauliche Interpretation.

Das politische Versprechen, langfristig Versicherten nach 45 Jahren, die mit Beitragszeiten oder Zeiten der Arbeitslosigkeit belegt sind, zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze einen abschlagsfreien Rentenzugang zu gewähren, hätte bei vollständiger Einlösung einen Dammbreach bewirken können, der die Strategie einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit aushebeln würde und die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen völlig aus dem Ruder laufen ließe.

Um dies einzudämmen, soll bei der Anrechnung von Arbeitslosigkeitsphasen nun zwischen Zeiten mit Bezug von Arbeitslosengeld und Zeiten mit Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II unterschieden werden, wobei nur erstere zählen. In Anspruch nehmen können eine solche Regelung nach Schätzungen des Bundesarbeitsministeriums auf Dauer rund ein Viertel aller Rentenzugänge.<sup>3</sup> Sie führt damit immer noch zu nennenswerten Zusatzausgaben, deren Finanzierbarkeit mittel- bis langfristig dahinsteht. Administrativ ist die vorgeschlagene Differenzierung eigentlich gar nicht umsetzbar, da weder die Rentenversicherung noch die Bundesagentur für Arbeit über die notwendigen Daten verfügen. Fraglich ist auch, inwieweit sie rechtlich zulässig ist.

Vor allem ist die vorgeschlagene Lösung nach praktisch allen Maßstäben, die man dafür heranziehen kann, ungerecht. Wenn sie in der geplanten Form Gesetz wird, gibt es in Zukunft verschiedene Klassen langjährig Versicherter – von Ungelernten bis zu FacharbeiterInnen –, von denen alle diejenigen nicht vorzeitig abschlagsfrei in Rente gehen können, die nach einem relativ frühen Eintritt ins Erwerbsleben längere Phasen der Arbeitslosigkeit oder der Kinderbetreuung durchlaufen haben. Nutzen kann die Regelung dagegen, wer ununterbrochen beschäftigt oder jedes Mal nur kurzzeitig arbeitslos war. Dies sind aber schwerlich diejenigen, für die eine Verlängerung ihres Erwerbslebens die größte Härte darstellt oder die ansonsten von Altersarmut bedroht sind. Gleichzeitig werden die Unternehmen diese Gruppe am heftigsten umwerben, länger zu arbeiten, wenn der Nachwuchs fehlt. Das könnte den Schaden immerhin begrenzen.

Im Extremfall entscheidet bei ansonsten identischer Rentenbiographie aber ein einzelner Monat mit oder ohne Arbeitslosengeldbezug, wer sofort in Rente gehen kann und wer noch zwei Jahre arbeiten muss, um Abschläge zu vermeiden. Solche Ungleichheiten untergraben die Legitimation des gesetzlichen Rentensystems, die bei der Bewältigung des demographischen Wandels ohnedies gefährdet ist.

### Alternative für langjährig Versicherte

Gibt es denn überhaupt einen Nachteil für langjährig Versicherte, der bei den Regelungen zum Rentenzugang und

zur Heraufsetzung der Regelaltersgrenze beachtet werden sollte? Die Antwort auf diese Frage lautet: Ja! Alle Rentenbeiträge unterliegen in einem Umlagesystem einer »impliziten Steuer«.<sup>4</sup> Sie ist umso höher, je länger der Zeitraum zwischen Beitragszahlung und Rentenzugang ist (vgl. Beckmann 2000; Fenge et al. 2006). Bei einer einheitlichen Altersgrenze, die in einem Rentensystem zumindest als Referenzgröße benötigt wird, um bei der Rentenbemessung die erwartete Rentenlaufzeit berücksichtigen zu können, werden langjährig Versicherte durch diese Steuer stärker belastet als Versicherte, die mit höheren Qualifikationen erst später ins Erwerbsleben eintreten und zumeist auch noch höhere Lebenseinkommen erzielen.

Eine Lösung für dieses Problem darf gegebenenfalls aber nicht schwarz-weiß ausfallen, also einige Betroffene entlasten, andere nicht. Vielmehr sollte sie abgestuft werden, z.B. durch eine gezielte Staffelung der Abschlagssätze bei einem vorzeitigen Rentenzugang, bei der die zeitliche Struktur der Beitragszahlungen langjährig Versicherter so berücksichtigt wird, dass die impliziten Steuersätze vereinheitlicht werden.<sup>5</sup> Allerdings sind diese Abschlagssätze in Deutschland bisher generell so niedrig, dass vorzeitige Rentenzugänge andere Versicherte belasten (vgl. Werding 2007). Mit Rücksicht darauf sollte man sie im Durchschnitt zuvor so anheben, wie es den Grundsätzen versicherungsmathematischer Fairness entspricht.

### Baustelle Erwerbsminderung

Im Zusammenhang mit der Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die zuletzt aus guten Gründen angestrebt wurde, stellen sich im Übrigen viele politische Aufgaben, die dringender wären als die Definition von Ausnahmen. Neben einem klaren Kurshalten, das Planungssicherheit schafft, gehören dazu insbesondere Anstrengungen, die die Arbeitgeber vermehrt für Themen wie Fachkräftesicherung, altersgerechte Arbeitsplätze und -abläufe sowie die Weiterbildung älterer MitarbeiterInnen sensibilisieren. Verstärkte Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang auch die Erwerbsminderungsrente, die von den geplanten Reformen eher nur am Rande berührt wird.

Es liegt auf der Hand, dass das Risiko der Erwerbsminderung wieder stärker hervortritt, wenn die Lebensarbeitszeit – ebenso, aber immer noch weniger stark als die Lebenserwartung – steigen soll. Mit einer Anhebung der Zurechnungszeit um zwei Jahre sehen die Reformpläne der Bundesregierung bisher im Wesentlichen nur eine Korrektur vor, die parallel zur Erhöhung der Regelaltersgrenze logisch ist und im Grunde bereits 2007 in das entsprechende Reform-

<sup>3</sup> Vgl. die Antwort der Bundesregierung vom 20. Februar 2014 auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 18/629).

<sup>4</sup> Für die Definition und eine Diskussion grundlegender Zusammenhänge vgl. wiederum Sinn (2000).

<sup>5</sup> Vgl. Gasche (2012, S. 33–39), bei dem dieser Gedanke unter der Bezeichnung »renditeneutraler« Abschläge anklängt.

gesetz gehört hätte. Daneben werden nur eher geringe Verbesserungen bei der Bemessung solcher Renten ins Auge gefasst.

Um Umwege in eine Frühverrentung zu versperren, wurde für Erwerbsminderungsrenten spätestens mit einer Reform im Jahr 2000 ein vergleichsweise striktes Regime errichtet. Nicht zuletzt durch die Einführung von Abschlägen für solche Renten haben sich die monatlichen Zahlungsbeträge seither im Durchschnitt um insgesamt 100 Euro verringert, auf zuletzt (2012) rund 600 Euro, statt im Gefolge der allgemeinen Lohn- und Preisentwicklung immerhin ein wenig anzusteigen (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2013, S. 128). Gleichzeitig sind die Betroffenen typischerweise kaum in der Lage, Rentenniveausenkungen durch ergänzende Vorsorge wettzumachen, geschweige denn länger zu arbeiten. Wenn man an einer im Kern medizinischen Indikation der Erwerbsminderung festhält, könnte man bei der Bemessung dieser Renten in Zukunft daher tendenziell großzügiger sein, als es die aktuellen Pläne vorsehen.

### Mütterrente: Eher nicht

Schwer zu beurteilen ist schließlich der Plan einer »Mütterrente«, die mit etwas höheren Leistungen für die Erziehung aller vor 1992 geborenen Kinder effektiv das teuerste der aktuellen Reformvorhaben darstellt.<sup>6</sup> Die gesetzliche Rentenversicherung weist eine gewisse Schieflage zu Lasten von Familien auf, die faktisch vor allem Mütter und Kinder trifft. Hieran wären Korrekturen wünschenswert, die die dahinter stehenden Konstruktionsprobleme perspektivisch – d.h. mit Wirkung für zukünftige Eltern und Kinder – verringern und zugleich die langfristige Tragfähigkeit des Systems erhöhen (vgl. Werding 2014, insbes. Kap. 5).

Die Mütterrente tut allerdings nichts davon. Sie soll allein ein Verteilungsproblem lösen, das aus einer notwendig etwas willkürlichen Stichtagsregelung für die Vergangenheit resultiert und Mütter betrifft, deren Kinder heute allesamt erwachsen sind. Sie ändert weder etwas an den Anreizen des Rentensystems im Hinblick auf eine Familiengründung, noch entlastet sie junge Familien und heutige Kinder, die in den nächsten Jahren und Jahrzehnten Beitragszahler sein werden. Stattdessen bürdet die Mütterrente ihnen zusätzliche finanzielle Lasten auf, die am Ende wohl viele Großmütter aus ihren erhöhten Renten wieder zu mildern versuchen. Angesichts der fehlenden Korrekturen am System und solcher intergenerationellen Verteilungseffekte hätte man auf diesen Schritt vielleicht doch besser verzichtet. Dann würde sich die Rentenpolitik immerhin größere Spielräume für die Bewältigung des demographischen Wandels erhalten, der

nach der jetzigen Atempause bald akut wird und sich rasch verschärft.

### Literatur

- Beckmann, K. (2000), »A Note on the Tax Rate Implicit in Contributions to Pay-as-you-go Public Pension Systems«, *FinanzArchiv* 57(1), 63–76.
- Breyer, F. (1989), »On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems«, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145(4), 643–658.
- Deutsche Rentenversicherung (2013), *Rentenversicherung in Zeitreihen* 2013, DRV, Berlin.
- Fenge, R. (1995), »Pareto-Efficiency of the Pay-as-you-go Pension System with Intragenerational Fairness«, *FinanzArchiv* 52(3), 357–364.
- Fenge, R., S. Uebelmesser und M. Werding (2006), »On the Optimal Timing of Implicit Social Security Taxes over the Life Cycle«, *FinanzArchiv* 62(1), 68–107.
- Gasche, M. (2012), »Alte und neue Wege zur Berechnung der Rentenabschläge«, *MEA-Diskussionspapier* Nr. 252–2012.
- Sinn, H.-W. (2000), »Why a Funded Pension System is Needed and Why it is Not Needed«, *International Tax and Public Finance* 7(4/5), 389–410.
- Werdning, M. (2007), »Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge für die gesetzliche Rentenversicherung«, *ifo Schnelldienst* 60(16), 19–32.
- Werdning, M. (2011), *Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen bis 2060*, ifo Forschungsbericht Nr. 53, ifo Institut, München.
- Werdning, M. (2013), *Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Werdning, M. (2014), *Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

<sup>6</sup> Vgl. die Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen im Entwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes vom 31. Januar 2014 (BR-Drs. 25/14).



Axel Börsch-Supan\*

## Die Demographiefestigkeit des deutschen Altersversorgungssystems und das Rentenpaket 2014

Die Demographiefestigkeit des deutschen Altersversorgungssystems ist durch drei Entwicklungen bedroht: Erstens geht demnächst die Babyboom-Generation in Rente, zweitens leben wir immer länger, und drittens haben wir seit Jahrzehnten eine sehr niedrige Geburtenrate, und zwar bemerkenswerterweise unabhängig davon, welche Maßnahmen die jeweilige Familienpolitik eingeleitet hatte. Jede dieser drei Entwicklungen bedarf einer eigenen rentenpolitischen Antwort; jede weitsichtige und demographiefeste Rentenpolitik muss einen Mix dieser drei Antworten enthalten.

Glücklicherweise wurde in Deutschland eine geeignete Antwort auf diese Entwicklungen in den Reformen seit 1992 auch aufgegriffen. Der 2004 eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor ist die geeignete Antwort auf die niedrige Geburtenrate: Wenn das zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern sinkt, bewirkt er eine in etwa gleichproportionale Erhöhung des Beitragssatzes und Absenkung des Rentenniveaus, so dass die demographische Last gerecht auf Alt und Jung verteilt wird. Zweitens reagiert die Rente mit 67 auf die steigende Lebenserwartung: Seit der Jahrtausendwende ist die Lebenserwartung im Alter von 60 Jahren um fast zwei Jahre angestiegen, bis zur vollständigen Einführung der Rente mit 67 werden es weitere zwei Jahre sein. Eine Anpassung des Renteneintrittsalters um zwei Jahre bedeutet also immer noch eine deutliche Verlängerung der Rentenbezugszeit. Drittens kann die Last des großen Rentenschubs infolge des Renteneintritts der Babyboomer zu einem Teil dadurch aufgefangen werden, dass die Babyboom-Generation durch private und betriebliche Altersvorsorge einen Teil dieser Last selbst trägt.

Eigentlich sind wir in Deutschland also gut aufgestellt. Auch das zentrale sozialpolitische Ziel der Vermeidung von Alterss-

armut haben wir weitgehend erreicht: Altersarmut liegt deutlich unterhalb des Niveaus der Gesamtbevölkerung, wo sie knapp dreimal so verbreitet ist. Auf die häufiger gewordenen Unterbrechungen von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen muss man achten; hier liegen die Probleme aber im Arbeitsmarkt und nicht an der Rentenpolitik.

Besonders stolz können wir darauf sein, wie stark die Beschäftigung von Menschen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren angestiegen ist. Wir könnten es uns sogar leisten, den Beitragssatz deutlich zu senken, weil trotz europäischer Schuldenkrise die Beschäftigung so hoch ist, dass sich die Beitragslast auf mehr Schultern verteilen lässt, als man es sich vor einigen Jahren kaum hätte träumen lassen. Dies ist nicht vom Himmel gefallen. Die Reformen seit 1992 waren hart, und lange Zeit gab es für die Beitragszahler kaum einen Gewinn an Kaufkraft. Die nun eigentlich fällig gewordene Beitragssenkung hätten sich die Beitragszahler also mehr als redlich verdient.

Leider gerät diese weitsichtige und erfolgreiche Rentenpolitik der letzten zwei Dekaden durch die Beschlüsse der neuen großen Koalition in Gefahr. Sie konzentrieren sich darauf, den mehrheitlich bereits gut dastehenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine weiter verbesserte Rente zu liefern, verhindern jedoch nicht Altersarmut und verschlechtern dramatisch die Demographiefestigkeit.

Die Agenda-Reformen haben uns einen Beschäftigungsboom beschert, eben auch die spektakulär angestiegene Erwerbstätigkeit Älterer. Die Rente mit 63 wird diesen Trend wieder umkehren. Eine abschlagsfreie Rente mit 63 bedeutet auch zuschlagsfrei, d.h. für die, die länger arbeiten wollen, gibt es keine höhere Rente pro Entgeltpunkt mehr. Alle, die zur Rente mit 63 berechtigt sind, werden diese daher auch nehmen. Das mag angehen für die ca. 7% der Arbeitnehmer, die 45 Jahre harte Arbeit auf dem Buckel haben. Die nun geplante Anrechnung der Arbeitslosenzeiten erhöht den Anteil der Berechtigten jedoch um ca. die Hälfte. Erziehungszeiten erhöhen den Anteil weiter auf fast ein Viertel. Hier muss die neue Regierung wieder auf einen demographiefesten Kurs zurückfinden. Die monetären und psychologischen Kosten des Signals Rente mit 63 sind desaströs.

Die Beschlüsse der neuen Großen Koalition sind kurzfristig und einseitig: Die Wohltaten kommen der älteren Generation zugute, während es die zukünftigen Beitragszahler finanzieren müssen, die ohnehin durch den demographischen Wandel gebeutelt werden. Einseitig auch, weil sie der Mittelschicht zugutekommen, nicht aber den von Altersarmut Bedrohten. Die Zuschussrente kann die verbliebene Altersarmut nicht verhindern, weil armutsgefährdete Menschen mit ihren unterbrochenen Erwerbsbiographien die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllen. Stattdessen sollten

\* Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D., ist Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA) des Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München.

die jungen Menschen besser ausgebildet und integriert werden. Und wem die steuerfinanzierte Grundsicherung zu niedrig ist, der sollte den Mut haben, sie auf ein höheres Niveau anzuheben.

Insgesamt war Deutschland auf einem guten Wege und unser Altersversorgungssystem weitestgehend demographiefest. Von ganz wenigen anderen OECD-Ländern kann man das sagen. Ganz im Gegenteil haben die Regierungen Hollande in Frankreich und Letta in Italien wichtige Teile der Reformen ihrer Vorgängerregierungen wieder rückgängig gemacht. Geht Deutschland nun einen ähnlichen Weg rückwärts? Man kann der neuen Regierung nur wünschen, dass sie zur Weitsicht der rot-grünen und der ersten Großen Koalition Merkel zurückfindet.



Alfred Boss\*

## Die »Rentenreform« – ein Schritt in die falsche Richtung

Die neue Bundesregierung hat zusätzliche Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen. Für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder soll ein zusätzliches Jahr Erziehungszeit angerechnet werden. Die Regelung soll für Rentenzugänge und für rund 9,5 Mill. Bestandsrentner gelten (Referentenentwurf 2014, S. 4). Auch »wird die ... Altersrente für besonders langjährig Versicherte vorübergehend ausgeweitet. Besonders langjährig Versicherte können dadurch ... ab Vollendung des 63. Lebensjahres eine abschlagsfreie Altersrente beziehen« (Referentenentwurf 2014, S. 2). Die Regelung soll wie die Ausweitung der Erwerbsminderungsrente für Rentenzugänge ab dem 1. Juli 2014 gelten (Referentenentwurf 2014, S. 3). Zur Finanzierung der Mehrausgaben unterbleibt die – angesichts der hohen Rücklagen – sonst fällige Senkung des Beitragssatzes von 18,9 auf 18,3%. Auch wird der Zuschuss des Bundes an die Rentenversicherung angehoben.

Im Folgenden wird skizziert, wer die »Gewinner« und wer die »Verlierer« der Reform sind. Um dies umfassend zeigen zu können, ist zuvor die Rückwirkung der Maßnahmen auf die Rentenanpassungen und damit das Rentenniveau der nächsten Jahre zu berücksichtigen. Schließlich wird die »Rentenreform« anhand verschiedener Kriterien bewertet.

### »Rentenreform« und Rentenniveau

Um die Auswirkungen der »Rentenreform« auf die Altersrenten (und auf sonstige Renten) aufzuzeigen, müssen die Konsequenzen für die einzelnen Komponenten der Rentenformel ermittelt werden. Dies sind der »Riester«-Faktor, der Nachhaltigkeitsfaktor und der Lohnfaktor.

Der »Riester«-Faktor berücksichtigt die Veränderung des durchschnittlichen Beitragssatzes in der allgemeinen Ren-

\* Dr. Alfred Boss ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

**Tab. 1**  
**Der »Riester«-Faktor in verschiedenen Fällen**

	2013	Fall 1		Fall 2		
		2014	2015	2016	2014	2015
Altersvorsorgeanteil in % (1)	4	4	4	4	4	4
Beitragssatz in % (2)	18,9	18,9	18,9	18,9	18,3	18,3
100 – (1) – (2)	77,1	77,1	77,1	77,1	77,7	77,7
dito im Vorjahr (3)	76,4	77,1	77,1	77,1	77,1	77,7
dito im Vorvorjahr (4)	76,6	76,4	77,1	77,1	76,4	77,7
Relation der Zeile (3) zur Zeile (4)	0,9974	1,0092	1,0000	1,0000	1,0092	1,0078

Erläuterung: Fall 1 = Verwirklichung der Koalitionsvereinbarung; Fall 2 = Bisherige Regelung.

Quelle: Sozialgesetzbuch VI; Berechnungen des Autors.

tenversicherung (RVB) und die Veränderung bei den Aufwendungen für die geförderte private Altersvorsorge (Altersvorsorgeanteil, AVA). Er ist definiert als

$$\frac{100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}$$

Bleibe es bei dem geltenden Recht, so beliefe sich der »Riester«-Faktor für das Jahr 2015 auf 1,0078 (vgl. Tab. 1). Nach der geplanten Regelung wird der Faktor 1,0000 betragen. Die am 1. Juli 2015 fällige Rentenerhöhung fällt also um 0,78 Prozentpunkte geringer aus als sonst. Für das Jahr 2016 ergibt sich kein Unterschied.

Der Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt das Verhältnis zwischen der Zahl der Beitragszahler und der Zahl der Rentempfänger und soll dafür sorgen, dass die demographische Last »gerecht« aufgeteilt wird. Bezeichnet  $RQ$  den Rentnerquotienten, also die Relation zwischen der Zahl der Äquivalenzrentner und der Zahl der Äquivalenzbeitragszahler, dann ist der Nachhaltigkeitsfaktor gemäß § 68 Absatz 4 Satz 1 Sozialgesetzbuch VI definiert als

$$\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) * \alpha + 1 \text{ mit } \alpha = 0,25.$$

Die abschlagsfreie Rente mit 63 führt zu einer höheren Zahl von Rentenbeziehern und zu einer geringeren Zahl von Beitragszahlern. Dadurch fallen die Rentenerhöhungen in den nächsten Jahren niedriger aus als ohne Eingriffe in das Rentenrecht. Der Nachhaltigkeitsfaktor mindert nach einer Rechnung, in die viele Annahmen eingehen, die Rentenanpassung im Juli 2015 um 0,24, die im Juli 2016 um 0,21 Prozentpunkte.

Der Lohnfaktor ist definiert als das Verhältnis zwischen den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer im vergangenen Jahr und den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer im vorvergangenen Jahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ausschließlich der Beamten, aber einschließ-

lich der Bezieher von Arbeitslosengeld. Es wird angenommen, dass sich der Lohnfaktor bei Realisierung der »Rentenreform« so entwickeln wird wie bei unverändertem Recht. Zwar könnte die unterbliebene Senkung des Beitragssatzes dazu führen, dass die Arbeitskosten höher und die Beschäftigung niedriger als sonst sein werden, der positive Effekt auf den Lohnfaktor wäre aber wohl gering.<sup>1</sup>

Der aktuelle Rentenwert wird entsprechend der Rentenformel (§ 255e Sozialgesetzbuch VI) errechnet als Rentenwert des Vorjahres mal »Riester«-Faktor mal Nachhaltigkeitsfaktor mal Lohnfaktor. In den alten Ländern werden daher die Renten am 1. Juli 2014 wohl um 2,8% erhöht, in den neuen Ländern, weil der Korrekturfaktor entfällt, wohl um 3,3% (vgl. Tab. 2).

Wird der Plan der Bundesregierung realisiert, so steigen die Altersrenten in den alten Ländern in den Jahren 2015 und 2016 wohl um 2,5 bzw. 3,0%; nach geltendem Recht würde die Anpassung im Juli 2015 um 1,1 Prozentpunkte, die im Juli 2016 um 0,2 Prozentpunkte größer ausfallen. Für die neuen Länder werden für beide Jahre Anhebungen wie in den alten Ländern erwartet.

<sup>1</sup> Der positive Effekt zeigt eine Schwäche der Rentenformel. Sie sollte eigentlich auf die Lohnentwicklung bei gegebener – hoher – Beschäftigung abstellen. Sonst entwickeln sich die Renten anders als die Löhne der Beschäftigten und der potenziell Beschäftigten.

**Tab. 2**  
**Zur Rentenanpassung in den »alten Ländern« in verschiedenen Fällen (Prozentpunkte)**

	2013	2014	Fall 1		Fall 2	
			2015	2016	2015	2016
»Riester«-Faktor	-0,26	0,92	0,00	0,00	0,78	0,00
Nachhaltigkeitsfaktor	-0,72	0,20	-0,24	-0,21	0,05	0,00
Lohnfaktor	1,50	2,13	2,70	3,20	2,70	3,20
Zusammen	0,50	3,28	2,45	2,98	3,55	3,20
Korrektur <sup>a)</sup>	-0,25	-0,46	.	.	.	.
Insgesamt	0,25	2,80	2,45	2,98	3,55	3,20

<sup>a)</sup> Vgl. hierzu Boss (2013). – Erläuterung: Fall 1 = Verwirklichung der Koalitionsvereinbarung; Fall 2 = Bisherige Regelung.

Quelle: Sozialgesetzbuch VI; Boss (2013); Berechnungen des Autors.

### Änderungen bei der »Mütterrente«

Ein Jahr der Kindererziehung wird bei der Rentenberechnung so berücksichtigt, als ob 100% des Durchschnittsentgelts verdient worden wären, so dass ein Entgeltpunkt (zurzeit 28,14 Euro im Westen, 25,74 Euro im Osten) zugeschlagen wird. Die Zeit der Kindererziehung wird dem Elternteil zugerechnet, der das Kind erzogen hat.<sup>2</sup>

Bei 20 Entgeltpunkten bezieht eine Frau in den alten Ländern seit Juli 2013 eine Rente in Höhe von 563 Euro je Monat (vgl. Tab. 3), bei 40 Entgeltpunkten beträgt die Rente 1 126 Euro.<sup>3</sup> Frauen in den neuen Ländern erhalten unter den gleichen Umständen eine geringere Rente; im Durchschnitt können sie aber infolge einer größeren Zahl von Versicherungsjahren eine größere Zahl von Entgeltpunkten geltend machen, so dass die Durchschnittsrente höher als in den alten Ländern ist.

Ab Juli 2014 soll für vor 1992 geborene Kinder ein zusätzliches Jahr Erziehungszeit angerechnet werden. Das bedeutet für sich genommen, dass die Renten je Kind um 28,14 Euro (Westen) bzw. 25,74 Euro (Osten) erhöht werden. Hinzu kommt der Effekt der Rentenanpassung zum 1. Juli 2014. Dieser beläuft sich auf 0,79 bzw. 0,84 Euro. Das Ausmaß der Begünstigung nimmt im Juli 2015 ab, weil die Renten nach geltendem Recht stärker zunehmen. Die Neuregelung führt offenbar dazu, dass der Vorteil für Mütter mit Kindern kleiner als oft behauptet ausfällt. »Mütter« zahlen ab Juli 2015 einen Teil der erhöhten Renten selbst. Im Juli 2016 wird sich dieser Teil noch erhöhen.

Die Neuregelung begünstigt Mütter, die im Jahr 2014 rund 40 Jahre alt oder älter sind. Einen unmittelbaren Einfluss auf die Geburtenzahl wird die erhöhte »Mütterrente« wohl nicht haben. Mittelbar kann es aber einen Effekt geben. Es könnte sein,

<sup>2</sup> Auch Väter können daher die »Mütterrente« beziehen.

<sup>3</sup> Der Zahlbetrag einer Rente wegen Alters betrug im Juli 2012 für eine Frau im Bundesgebiet im Durchschnitt rund 554 Euro. Männer erhielten rund 1 021 Euro (vgl. BMAS 2013).

dass Mütter den zusätzlichen Rententeil an ihre Kinder verschenken mit der Folge, dass diese zusätzliche Kinder zeugen. Soweit die beschenkten Kinder als Beschäftigte Beiträge zahlen, werden sie dann durch den erhöhten Beitragssatz per saldo weniger als sonst getroffen. Inwieweit Kinder per saldo belastet oder begünstigt werden, hängt von der Höhe des Bruttolohns ab (vgl. Apolte 2013). Zahlen die Kinder keine Beiträge, weil sie nicht erwerbstätig sind oder weil sie im Ausland leben und arbeiten, so sind sie maximal begünstigt.

### Abschlagsfreie Rente mit 63

»Versicherte, die die Wartezeit von 45 Jahren erfüllen, werden bereits bei der Altersgrenzenanhebung privilegiert, da ihnen ... ein abschlagsfreier Bezug der Altersrente ab Alter 65 ermöglicht worden ist. Zeitlich befristet wird nun eine Sonderregelung geschaffen, nach der diese Altersrente auch Versicherte beziehen können, die die Voraussetzungen hierfür bereits vor dem vollendeten 65. Lebensjahr erfüllen. Dies gilt für Versicherte der Geburtsjahrgänge bis 1952. Für sie wird ein abschlagsfreier Rentenzugang ab dem Alter 63 ermöglicht. Für ab dem Jahr 1953 Geborene wird das Zugangsalter von 63 Jahren stufenweise erhöht. Die Anhebung erfolgt in Schritten von zwei Monaten pro Jahrgang. Für Versicherte, die nach dem Jahr 1963 geboren sind, ist ein abschlagsfreier Rentenbeginn ab dem vollendeten 65. Lebensjahr möglich« (Referentenentwurf 2014, S. 12). Noch ist unklar, welche Zeiten der Arbeitslosigkeit anhand welcher Kriterien als Wartezeit berücksichtigt werden.

Klar ist aber, dass die Zeiten, die als Beitragsjahre berücksichtigt werden, großzügiger als bislang definiert werden und »dass die ›Lebensleistung‹ von 45 Beitragsjahren der in den 1950er Jahren Geborenen deutlich besser honoriert wird als die der in den 1960er Jahren Geborenen« (vgl. Rürup 2014). Diejenigen mit z.B. 44 Jahren profitieren trotz gleicher Zahl von Entgeltpunkten nicht; auch diejenigen, die im Alter 20 bis 65 Jahre die Voraussetzung erfüllen, profitieren nicht.

Begründen lässt sich all dies allenfalls wahlpolitisch. Auch die Bezieher der »abschlagsfreien Rente mit 63« werden ab Juli 2015 einen Teil ihrer Begünstigung infolge reduzierter Rentenanpassungen selbst zahlen.

### Aufstockung der Erwerbsminderungsrenten

Bei Erwerbsminderungsrenten wird die Zurechnungszeit von 60 Jahren auf vollendete 62 Jahre angehoben. »Erwerbsgeminderte werden dadurch so gestellt, als ob sie mit ihrem bisherigen durchschnittlichen Einkommen zwei Jahre länger ... gearbeitet hätten.

**Tab. 3**  
Rente einer Mutter mit einem vor 1992 geborenen Kind in verschiedenen Fällen (Euro je Monat)

	Juli 2013	Fall 1		Fall 2	
		Juli 2014	Juli 2015	Juli 2014	Juli 2015
Westen					
»Niedrige« Rente <sup>a)</sup>	563	607	622	579	599
»Hohe« Rente <sup>b)</sup>	1 126	1 186	1 215	1 157	1 198
Osten					
»Niedrige« Rente <sup>c)</sup>	515	558	572	532	551
»Hohe« Rente <sup>c)</sup>	1 030	1 090	1 117	1 063	1 101

<sup>a)</sup> 20 Entgeltpunkte. – <sup>b)</sup> 40 Entgeltpunkte. – <sup>c)</sup> Bei einer Zahl von Entgeltpunkten wie im Westen. – Erläuterung: Fall 1 = Verwirklichung der Koalitionsvereinbarung; Fall 2 = Bisherige Regelung.

Quelle: Berechnungen des Autors.

Auch die Bewertung der Zurechnungszeit wird verbessert, weil sich künftig die letzten vier Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung nicht mehr negativ auf die Bewertung auswirken« (Referentenentwurf 2014, S. 13).

Die Anhebung der Zurechnungszeit bei den Renten wegen Erwerbsminderung ist angesichts des vor Jahren erhöhten Renteneintrittsalters eine sinnvolle Maßnahme. Die Änderung wird aber infolge der beabsichtigten Senkung des Renteneintrittsalters für bestimmte Gruppen partiell fragwürdig.

### Beträchtliche Mehrausgaben

Die »Rentenreform« wird zu beträchtlichen Mehrausgaben führen (vgl. Tab. 4). Die Mehrausgaben könnten sogar wegen einer größeren Zahl zusätzlicher Rentner wesentlich höher sein (vgl. Schnabel 2014). Minderausgaben entstehen dadurch, dass die Anpassungen der Renten in den Jahren 2015 und 2016 geringer als sonst ausfallen werden. Die Minderausgaben belaufen sich auf 1,4 bzw. 3,2 Mrd. Euro.

### Nicht begünstigte Rentner und Beitragszahler als Verlierer

Rentner, die von den Neuregelungen nicht betroffen sind, sind die »Verlierer« der Reform, weil das Rentenniveau durch reduzierte Rentenanpassungen in den nächsten Jahren verringert wird. Die Beitragszahler sind ebenfalls »Verlierer« der »Rentenreform« (vgl. Deutsche Bundesbank 2014, S. 82). Sie sind mindestens dann die »Verlierer«, wenn ihre Mütter z.B. deshalb, weil sie nicht mehr leben, nicht von der Anhebung der »Mütterrente« profitieren, wenn es eine Rückwirkung der »Mütterrente« über Transfers der Mütter oder über Erbschaften nicht geben kann.

### Erhöhter Zuschuss des Bundes

Der Zuschuss des Bundes, der zu wesentlichen Teilen an den Beitragssatz in der Rentenversicherung gekoppelt ist, wird wegen der unterlassenen Beitragssatzsenkung in den nächsten Jahren höher als sonst ausfallen. Dies könnte dazu führen, dass die Steuerbelastung steigt. Es scheint sogar beabsichtigt zu sein, die Steuern in der nächsten Legislaturperiode zu erhöhen, um einen Teil der zusätzlichen Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (»Mütterrente«) per Zuschuss zu finanzieren.

Die Steuerzahler oder die von Ausgaben des Staates Begünstigten sind die Verlierer, je nach der Art der Finanzierung

**Tab. 4**

**Mehrausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der Zahlungen an die Krankenversicherung der Rentner 2014–2016, Mrd. Euro**

	2014 <sup>a)</sup>	2015 <sup>b)</sup>	2016 <sup>b)</sup>
Anrechnung von Erziehungszeiten	3,3	6,7	6,9
Einführung der abschlagsfreien Rente mit 63	0,9	1,9	2,1
Aufstockung der Erwerbsminderungsrenten	0,1	0,2	0,2
Erhöhung des Rehabilitationsbudgets	0,1	0,2	0,2
Rentenpaket insgesamt	4,4	9,0	9,5

<sup>a)</sup> 2. Halbjahr. – <sup>b)</sup> Anders als im Referentenentwurf bei Berücksichtigung der Mehrausgaben infolge der Anpassungen der Renten am 1. Juli eines Jahres.

Quelle: Referentenentwurf (2014, S. 14); Berechnungen des Autors.

der Anhebung des Zuschusses des Bundes. Wird der zusätzliche Zuschuss durch Verschuldung finanziert, so verlieren künftige Generationen. Der Abbau der Rücklagen der Rentenversicherung bedeutet, dass de facto die Vorschriften der »Schuldenbremse« umgangen werden. Die implizite Staatsschuld wird erhöht.

### Linderung der Altersarmut?

Mit den Neuregelungen wird Altersarmut nicht bekämpft. Die zusätzliche Rente wird auf den Anspruch auf Grundsicherung im Alter angerechnet. Personen, die Anspruch auf die Grundsicherung im Alter haben, profitieren nicht von dem Rentenpaket, wenn ihre erhöhte Rente den Betrag der Grundsicherung nicht überschreitet; das verfügbare Einkommen der Bezieher niedriger Renten ändert sich dann nicht. In anderen Fällen profitieren sie nur begrenzt.

Auch kann die Erhöhung der »Mütterrente« die Witwenrente vermindern, wenn dadurch die Freigrenze überschritten wird (vgl. Schwenn 2014, S. 11). Ferner profitiert eine Mutter nicht, wenn die Zahl ihrer Entgeltpunkte wegen der Anhebung der »Mütterrente« die Grenze für die Rente nach Mindesteinkommen übersteigt (vgl. Schwenn 2014, S. 11). Insgesamt kann keine Rede davon sein, dass die »Rentenreform« die Altersarmut mindert.

### »Rentenreform« und Wachstum des Produktionspotenzials

Die abschlagsfreie Rente mit 63 bedeutet, dass es für diejenigen, die länger arbeiten, zwar eine höhere Rente gibt, weil die Zahl der Entgeltpunkte steigt; es entfällt aber die Rente für die Zeit der zusätzlichen Erwerbstätigkeit. Der Anreiz zu Weiterarbeit entfällt (vgl. INSM 2014, S. 2). Weiterarbeit wird nur dann gewählt, wenn der Nettoarbeitslohn größer als die abschlagsfreie Rente ist und zur Sicherung des Lebensunterhalts benötigt wird. In aller Regel wird wohl der

vorzeitige Renteneintritt gewählt werden, wenn die Voraussetzung für eine Entscheidung gegeben ist.

Durch die Neuregelung entstehen für Unternehmen Anreize, Arbeitnehmer im Alter von 61 bis 63 Jahren – ggf. mit Abfindungen – zu entlassen, und für Arbeitnehmer Anreize, entlassen zu werden. Diese Arbeitnehmer hätten dann im Regelfall für zwei Jahre Anspruch auf Arbeitslosengeld. Es entstünden zusätzliche Ausgaben, auch würde das Arbeitsangebot abnehmen. Möglicherweise werden diese Konsequenzen dadurch verhindert, dass Zeiten der Arbeitslosigkeit nach dem 1. Juli 2014 nicht als Beitragsjahre anerkannt werden.

Die Neuregelung soll auch für Betriebsrenten gelten. Die Bezugszeit dieser Renten wird steigen. Zusätzliche Rückstellungen der Unternehmen oder zusätzliche Vorsorge werden nötig – mit Konsequenzen für die Arbeitskosten (vgl. Bräuninger 2014, S. 2) und die Beschäftigung.

Durch den de facto erhöhten Beitragssatz und die infolge der »Rentenreform« gestiegenen Arbeitskosten wird die Arbeitsnachfrage reduziert. Durch die Anreize zur vorzeitigen Verrentung wird das Arbeitsangebot verringert. Das Produktionspotenzial wird infolge der »Rentenreform« schwächer wachsen als sonst.

Schließlich wird vielen Ländern des Euroraums mit den geplanten Maßnahmen ein fatales Signal gegeben. Diese Länder werden ihre Bereitschaft zu strukturellen Reformen u.a. im Rentenrecht verringern, wenn Deutschland im Rentenrecht in die andere Richtung geht.

### **Bewertung aus polit-ökonomischer Sicht**

Die »Rentenreform« kann – wenn auch nicht unbedingt deren Struktur – politökonomisch (gemäß dem Medianwählermodell) als Ergebnis gerontokratischer Verhältnisse in Deutschland interpretiert werden. Deutschland ist auf dem Weg in eine Gerontokratie, in der es keine Mehrheit gegen die Interessen alter Menschen gibt (vgl. Sinn und Übelmesser 2002). Insbesondere könnten – bei gegebenem Umlageverfahren – Einschnitte in die Renten nicht mehr durchsetzbar sein, umso leichter aber zusätzliche Leistungen für Rentner. Verstärkt wird diese Entwicklung möglicherweise dadurch, dass die Wahlbeteiligung alter Menschen höher als die junger Menschen bleibt. Altruismus mag die insoweit zu erwartenden Effekte mildern. Auch könnte die Ausbeutung der jungen Menschen durch hohe Beiträge (und Steuern) dann an Grenzen stoßen, wenn die negativen Arbeitsangebotseffekte groß werden und/oder wenn junge Menschen, weil die Option »voice« nicht hilft, die Option »exit« wählen.

### **Was eigentlich zu tun ist**

Der Beitragssatz in der Rentenversicherung sollte gesenkt werden. Um die Beitragsbelastung langfristig in Grenzen zu halten, sollte die Regelaltersgrenze nach dem Jahr 2029, wenn sie nach geltendem Recht 67 Jahre beträgt, weiter erhöht werden. »Dabei wäre eine regelgebundene Anpassung des Renteneintrittsalters, etwa an die fernere Lebenserwartung, vorteilhaft« (Sachverständigenrat 2013, Ziffer 712).

Die Beamtenversorgung müsste analog korrigiert werden, zumal die Regelungen nicht in allen Ländern und schon gar nicht in vollem Umfang an die noch geltenden Altersgrenzen in der Rentenversicherung angepasst worden sind. Zu beachten ist, dass die Beamtenversorgung ein begrenztes Problem für den Bund, aber ein umso größeres Problem für die Länder und dabei fast nur ein Problem für die alten Länder ist.

### **Literatur**

Apolte, T. (2013), »Mütterrente zum Wohle der Nicht-Mütter. Die verzwickte Logik eines Beitragspunkts«, 7. November, online verfügbar unter: <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=13887>.

Boss, A. (2013), »Sozialversicherung bald wieder im Minus?«, *Kiel Policy Brief* 63, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Bräuninger, D. (2014), »Deutsche Rentenpolitik ignoriert Demografie«, *Aktueller Kommentar. Deutsche Bank Research*, 28. Januar, Frankfurt am Main.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014), Rentenversicherungsbericht 2013, 28. Januar, online verfügbar unter: [http://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile).

Deutsche Bundesbank (2014), *Monatsbericht*, Februar, Frankfurt am Main.

INSM (Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft) (2014), »Rentenpläne der Regierung sind ungerecht«, 31. Januar, online verfügbar unter: <http://www.insm.de/insm/kampagne/generationengerechtigkeit/inter-view-prof-boersch-supan.html>.

Referentenentwurf der Bundesregierung (2014), *Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung*, 28. Januar, online verfügbar unter: [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Alter-Rente/Dokumente/2014-01-15%20Referentenentwurf%20RV-LeistungsverbesserungsG.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Dokumente/2014-01-15%20Referentenentwurf%20RV-LeistungsverbesserungsG.pdf).

Rürup, B. (2014), »Alte Fehler in der Rente«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Januar, 12.

Schnabel, R. (2014), *Rentenpolitik: Wiedereinstieg in die Frühverrentung*, Studie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Universität Duisburg-Essen.

Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2013), *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden.

Schwenn, K. (2014), »Was die Renteninformation verschweigt«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20. Februar, 11.

Sinn, H.-W. und S. Übelmesser (2002), »Pensions and the path to gerontocracy in Germany«, *European Journal of Political Economy* 19, 153–158.



Jörg Asmussen\*

## Mehr Gerechtigkeit durch das Rentenpaket

Die aktuelle Rentendebatte zeigt, wie sehr die Frage nach einem gerechten Rentensystem nicht nur die Rentnerinnen und Rentner, sondern auch die Jüngeren beschäftigt. Die Politik ist gefordert, die bestehenden Gerechtigkeitslücken zu schließen, ohne die Balance zwischen den Interessen von Jüngeren und Älteren aus den Augen zu verlieren.

### Die gesetzliche Rentenversicherung ist schon heute zukunftsfest, und sie wird es auch bleiben

Die große Herausforderung in der Rentenpolitik der vergangenen mehr als 20 Jahre bestand vor allem darin, die Altersvorsorge demographiefest und damit zukunftssicher zu machen. Deutschland steht vor großen demographischen Herausforderungen, die sich an der absehbaren Veränderung der Relation der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zur Bevölkerung im Rentenalter manifestiert. Im Jahr 2010 kamen noch etwa drei Personen im Alter von 20 bis 64 auf eine Person im Rentenalter. Im Jahr 2030 wird dieses Verhältnis nur noch zwei zu eins betragen.

Die langfristige Tragfähigkeit des Systems wurde insbesondere durch die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 und die Einführung von Dämpfungsfaktoren bei der Rentenanpassung erreicht. Um die Folgen der demographischen Veränderungen generationengerecht auf Jung und Alt zu verteilen, sind Beitragsatzobergrenzen und Mindestsicherungsniveaus gesetzlich festgelegt worden. Die Beitragszahler können sich damit auf der einen Seite darauf verlassen, bei der Finanzierung der Rentenversicherung nicht überfordert zu werden. Auf der anderen Seite ist gewährleistet, dass auch die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung dauerhaft – wenn auch auf niedrigerem Niveau – erhalten bleibt. Der Rückgang des

\* Jörg Asmussen ist Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Sicherungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung kann durch den Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge kompensiert werden. Hier setzt die staatliche Förderung an. So wird eine ausgewogene Kombination von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren erreicht, die die Risiken der demographischen Entwicklung für die Finanzierung der Alterssicherung diversifiziert. Deutschland verfügt dadurch über ein stabiles, belastbares, flexibles und zukunftsfähiges Alterssicherungssystem.

### Kurs halten, aber Gerechtigkeitslücken schließen

Die generationengerechte Ausgestaltung des Alterssicherungssystems ist und bleibt der Leitgedanke der Rentenpolitik. Unter Beachtung dieses Grundsatzes werden mit den geplanten Maßnahmen Gerechtigkeitslücken geschlossen, die viele Menschen spüren. Das Rentenpaket ist deshalb keine Reform des bestehenden Rentensystems. Es werden Korrekturen vorgenommen, die dort ansetzen, wo Ungerechtigkeiten sichtbar geworden sind. Dabei geht es vor allem um drei Dinge:

### Gerechtigkeit, Respekt und Anerkennung für geleistete Arbeit

- Müttern und Vätern, die ihre Arbeit für die Kindererziehung eingeschränkt haben, soll die Erziehung in der Rente höher angerechnet werden.
- Ein erfülltes Arbeitsleben mit entsprechend langjähriger Beitragszahlung muss in der Rentenversicherung besonders anerkannt werden.
- Frauen und Männer müssen auch bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die ihre Erwerbsfähigkeit gefährden, oder bei Erwerbsminderung auf die Solidarität der Versicherungsgemeinschaft zählen können.

### Verbesserung der Kindererziehungsleistungen (Mütterrente)

Für Kinder, die nach 1991 geboren wurden, werden in der Rentenversicherung drei Jahre Kindererziehungszeiten angerechnet. Für vor 1992 geborene Kinder wird bislang ein Jahr gutgeschrieben. Als diese Kinder aufwuchsen, gab es in weiten Teilen Deutschlands jedoch fast keine Krippenplätze, nicht genügend Kindergartenplätze und kaum Ganztagschulen. Vor allem die Mütter hatten oft keine Wahl, sie konnten neben der Erziehung ihrer Kinder oft nicht oder nur in Teilzeit erwerbstätig sein. Deshalb wird die Erziehung von vor 1992 geborenen Kindern bei der Rente künftig stärker angerechnet.

Für alle Mütter oder Väter, die ab 1. Juli 2014 in Rente gehen, wird die Kindererziehungszeit für vor 1992 geborene Kinder um zwölf Monate verlängert, also von einem Jahr auf zwei Jahre verdoppelt. Auch Mütter oder Väter, die zu diesem Zeitpunkt schon eine Rente beziehen, werden von dieser Leistungsverbesserung profitieren. Damit die Berechtigten diese Verbesserung sehr zügig erhalten, wird für den Rentenbestand für jedes vor 1992 geborene Kind ein pauschaler Zuschlag zur Rente für ein zusätzliches Jahr Kindererziehung in Höhe von einem Entgeltpunkt gewährt. Das macht im Monat in den alten Ländern ein Plus von rund 28 Euro und in den neuen Ländern von rund 26 Euro pro Kind aus.

Von dieser finanziell bedeutendsten Maßnahme werden vom 1. Juli 2014 an 9,5 Millionen – vorwiegend – Frauen profitieren und eine höhere Rente bekommen.

### Die abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren

Vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartung und sinkender Geburtenzahlen wurde die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre beschlossen. Die Flankierung der Altersgrenzenanhebung durch eine Verbesserung der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat deutliche Erfolge gezeigt, die weiterverfolgt werden. Jedoch müssen auch diejenigen in den Blick genommen werden, die ihr Arbeitsleben bereits in jungen Jahren begonnen und über Jahrzehnte hinweg durch Beschäftigung, selbständige Tätigkeit und Pflegearbeit sowie Kindererziehung ihren Beitrag zur Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung geleistet haben. Für sie wird die bereits bestehende Möglichkeit, nach 45 Beitragsjahren ab 65 abschlagsfrei in Rente zu gehen, ausgeweitet und ein abschlagsfreier Rentenzugang ab dem Alter 63 ermöglicht. Dies gilt für den Rentenzugang ab 1. Juli 2014.

Bei der geplanten Altersrente ab 63 Jahren handelt es sich um eine zeitlich eng befristete Sonderregelung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte. Das Eintrittsalter wird stufenweise angehoben. Für die Jahrgänge ab 1964 beträgt das Eintrittsalter in diese Rente dann 65 Jahre. Das ist keine Abkehr vom Weg zum längeren Arbeiten, sondern eine sinn- und maßvolle übergangsweise Ergänzung.

Zum anderen werden, um Härten von kurzzeitig unterbrochenen Erwerbsbiographien infolge von Arbeitslosigkeit zu vermeiden, bei der Wartezeit der Altersrente für besonders langjährig Versicherte auch Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs berücksichtigt. Zeiten der Dauer- oder Langzeitarbeitslosigkeit (ALG-II-Bezug bzw. frühere Arbeitslosenhilfe) werden dagegen nicht angerechnet. Die Berücksichtigung von Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs fällt allerdings kaum ins Gewicht: Die überwiegende Mehrzahl der Berechtigten

für die Rente ab 63 ist ganz ohne Arbeitslosigkeit durchs Berufsleben gekommen. Und diejenigen, die einmal arbeitslos waren, kommen im Durchschnitt auf weniger als zwei Jahre Arbeitslosengeldbezug. Die Erfahrungen und Anstrengungen, nach einem Arbeitsplatzverlust wieder Anschluss zu suchen und zu finden, zu bestrafen, wäre nicht gerecht.

Mit der abschlagsfreien Rente ab 63 wird kein Einfallstor für eine massenhafte Frühverrentung geschaffen. Wer befürchtet, viele Arbeitnehmer könnten mit 61 Jahren in die Arbeitslosigkeit und danach mit 63 in Rente gehen, der verkennt die Situation am Arbeitsmarkt.

Für Arbeitnehmer ist das nicht attraktiv, weil es mit Einkommenseinbußen verbunden ist. Zudem sieht das Recht der Arbeitsförderung Sanktionsmechanismen bei vorwerfbar herbeigeführter Arbeitslosigkeit vor (Sperrfristen während der Arbeitslosengeldanspruch ruht, Kürzung der Arbeitslosengeldanspruchsdauer u.a.). Darüber könnte nur eine kräftige Abfindung vom Arbeitgeber hinweghelfen. Es wäre für beide Seiten sehr teuer, den Weg in die Rente über die Arbeitslosigkeit zu gehen. Die Unternehmen haben zudem die Zeichen der Zeit längst erkannt. Sie wissen, dass qualifizierte Fachkräfte knapp sind. Sie halten ältere Beschäftigte deutlich länger im Betrieb als früher: Der Anteil der Erwerbstätigen an den 55- bis 64-Jährigen ist seit dem Jahr 2000 von 37,4% auf 61,5% gestiegen. Deutschland ist damit bezüglich der Erwerbstätigenquote im EU-Vergleich aus dem Mittelfeld auf Rang 2 (hinter Schweden) vorgerückt.

Die Bundesregierung nimmt die Bedenken bezüglich eines möglichen, wenn auch unwahrscheinlichen, Trends zur Frühverrentung ernst und wird im parlamentarischen Verfahren die Einführung ergänzender Regelungen prüfen sowie ab 2018 über die Inanspruchnahme der abschlagsfreien Rente ab 63, auch im Hinblick auf Bezugszeiten aufgrund von Arbeitslosigkeit, berichten.

### Reha-Budget und Erwerbsminderungsrente

Der dritte Baustein des Rentenpakets hat die Gesundheit der Versicherten (»Rehabilitation vor Rente«) und die Folgen einer Erwerbsminderung im Blick. Die gesetzliche Rentenversicherung erbringt an ihre Versicherten im Bedarfsfall Leistungen zur medizinischen und beruflichen Rehabilitation, um ihre Erwerbsfähigkeit zu sichern oder wiederherzustellen. Für diese Leistungen steht ihr ein seit 1997 gedeckelter Geldbetrag zur Verfügung (sog. Reha-Budget), der jährlich festgesetzt wird. Bisher ist die Anpassung des Reha-Budgets ausschließlich an die entsprechende voraussichtliche Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gekoppelt.

In den letzten Jahren wurde das Reha-Budget nahezu vollständig ausgeschöpft, um die gesetzlichen Ansprüche der Versicherten auf Leistungen der Rehabilitation zu erfüllen. Es ist absehbar, dass der Reha-Bedarf insbesondere aus demographischen Gründen in den nächsten Jahren weiter steigen wird, da die geburtenstarken Jahrgänge das rehabilitationsintensive Alter ab 45 Jahren erreicht haben. Die Einführung einer Demographiekomponente soll daher sicherstellen, dass insbesondere der demographisch bedingte vorübergehende finanzielle Mehrbedarf bei der Festsetzung der jährlichen Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe berücksichtigt wird. Rückwirkend zum 1. Januar 2014 wird das Reha-Budget zusätzlich um 100 Mill. Euro ansteigend bis zu 233 Mill. Euro im Jahr 2017 erhöht. Danach schwächt sich der demographische Einfluss auf die Aufwendungen für Leistungen zur Teilhabe ab, so dass die zusätzliche Erhöhung des Reha-Budgets nach dem Jahr 2020 wieder zurückgefahren werden kann.

Wer dennoch nicht mehr arbeiten kann und auf eine Erwerbsminderungsrente angewiesen ist, erhält auf der anderen Seite mit dem Rentenpaket bei einem Rentenbeginn ab dem 1. Juli 2014 eine spürbare Verbesserung. Die für die Höhe der Erwerbsminderungsrente wichtige sogenannte Zurechnungszeit wird um zwei Jahre (von 60 auf 62) verlängert. Das heißt, Erwerbsgeminderte werden so behandelt, als ob sie mit ihrem durchschnittlichen Einkommen nicht nur bis 60, sondern bis 62 Jahre gearbeitet hätten. Damit steigt die Rente.

Zusätzlich wird eine Günstigerprüfung eingeführt. Sie nimmt die letzten vier Jahre aus der Berechnung des durchschnittlichen Einkommens für die Bewertung der Zurechnungszeit heraus, wenn etwa längere Krankheitszeiten oder ein nötiger Wechsel in eine Teilzeitbeschäftigung in dieser Zeit das Einkommen schon verringert haben und die Rente dadurch niedriger ausfallen würde.

Von diesen Leistungsverbesserungen profitieren Versicherte, die ganz besonders auf den Schutz durch die Solidargemeinschaft angewiesen sind. Gerade weil die durchschnittlich gezahlten Erwerbsminderungsrenten seit Jahren aus verschiedenen Gründen rückläufig sind, ist es richtig, hier anzusetzen und die betroffenen Menschen künftig spürbar besser rentenrechtlich abzusichern.

### Das Rentenpaket ist gerecht und solide finanziert

Die mit dem Rentenpaket verbundenen Leistungsverbesserungen sind nicht zum Nulltarif zu haben. Nicht zuletzt dank der Reformen der letzten Jahre sind in der Rentenversicherung finanzielle Spielräume vorhanden, um an den erkannten Schwachstellen nachzubessern. Die Kosten hierfür belaufen sich im Jahr 2014 auf rund 4,4 Mrd. Euro und im Jahr 2015, wenn die Maßnahmen für ein volles Jahr wirken, auf rund 9,0 Mrd. Euro. Langfristig steigen die Mehrausgaben auf 11 Mrd. Euro an. Die größte Einzelposition ist darunter die Ausweitung der Anerkennung der Kindererziehungsleistungen mit rund 6,7 Mrd. Euro (2015).

Mit 18,9% hat die (allgemeine) Rentenversicherung den niedrigsten Beitragssatz seit fast 20 Jahren, und auch mit dem Rentenpaket wird dieses niedrige Niveau bis 2018 beibehalten. Auch langfristig werden sowohl die Beitragssatzobergrenzen als auch die Sicherungsniveaueziele eingehalten.

Bei der Finanzierung der Leistungsverbesserungen wird berücksichtigt, dass die Rentenversicherung finanziell gut aufgestellt ist, aber auf lange Sicht die Beitragszahler nicht überfordert werden dürfen. Die Bundesregierung hält an der Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen durch Steuermittel fest. Der Bund trägt bereits heute mit über 80 Mrd. Euro rund ein Drittel der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Er beteiligt sich ab dem Kalenderjahr 2019 auch an den ausgeweiteten Leistungen für Kindererziehung mit zusätzlichen Mitteln. Hierfür wird der allgemeine Bundeszuschuss von 2019 bis 2022 in vier Stufen auf rund 2 Mrd. Euro jährlich angehoben.

Natürlich wäre es wünschenswert, mehr Bundesmittel in der Rentenversicherung einzusetzen. Aus heutiger Sicht wurde aber unter Würdigung der finanziellen Situation der Rentenversicherung und des Bundeshaushalts eine vertretbare Lösung gefunden. Weder Beitragszahler noch Steuerzahler werden über Gebühr in Anspruch genommen. Gleichwohl wird die finanzielle Ausstattung der Rentenversicherung und deren gerechte Finanzierung immer wieder neu zu überprüfen sein.

**Tab. 1**  
**Mehrausgaben durch das Rentenpaket in der gesetzlichen Rentenversicherung in Mrd. Euro einschließlich Krankenversicherung der Rentner, heutige Werte**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Kindererziehungszeiten	3,3	6,7	6,7	6,6	6,6	6,6	6,6	6,5	6,1
Bes. langj. Versicherte	0,9	1,9	2,2	2,0	1,9	1,8	1,8	2,1	3,1
Erwerbsminderungsrente	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	1,4	2,1
Rehabilitationsbudget	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	-0,3
<b>Rentenpaket insgesamt</b>	<b>4,4</b>	<b>9,0</b>	<b>9,3</b>	<b>9,3</b>	<b>9,3</b>	<b>9,3</b>	<b>9,4</b>	<b>10,0</b>	<b>11,0</b>

Quelle: Berechnungen des Autors.

### Gerechte Nachjustierung und Stärkung des Solidarsystems

Das von der Regierungskoalition geschnürte Rentenpaket ist wohlüberlegt. Die Koalition zeigt: Mit dem Rentenpaket wird an den großen Reformen der Rentenversicherung festgehalten. Aber im Detail werden die Voraussetzungen für die nötige Solidarität der Gemeinschaft mit denen geschaffen, die besondere Lasten tragen oder getragen haben. Die Veränderungen im System haben zwar ein erhebliches finanzielles Gewicht, sind aber vor dem Hintergrund von Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung von rund 260 Mrd. Euro pro Jahr gleichwohl überschaubar. An den grundsätzlichen Entscheidungen für eine demographie-feste Rentenversicherung wird festgehalten, aber mit dem Rentenpaket werden gerechtere Ansprüche für die Menschen geschaffen:

- weil die Absicherung bei Erwerbsminderung spürbar verbessert wird,
- weil besonders langjährige Arbeit mit entsprechend langjähriger Beitragszahlung anerkannt und wertgeschätzt wird und
- weil die Kindererziehungsleistung besser berücksichtigt wird.

All das wird die Rente gerechter machen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die gesetzliche Rentenversicherung stärken.



Enzo Weber\*

### Geplante Rentenreform: Gerechtigkeit vor Nachhaltigkeit

Die Rentenhöhe ergibt sich aus einem gesamten Erwerbsleben, mit unterschiedlichsten Einflüssen von der Ausbildung über Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Kindererziehung. Dementsprechend vielschichtig sind alle Rentenreformen in ihren Zielen und Maßnahmen zu bewerten, dementsprechend kontrovers werden sie diskutiert. Es geht um ökonomische Anreize und Gerechtigkeit, Gegenwart und Nachhaltigkeit, Demographie und Gesundheit, Lohnentwicklung und Arbeitslosigkeit, Bildung und Zuwanderung.

Auch die Koalition aus CDU, CSU und SPD plant bei der Rente einige Neuerungen. So sollen langjährig Versicherte mit 45 Beitragsjahren (inklusive Zeiten der Arbeitslosigkeit) bereits mit dem vollendeten 63. Lebensjahr ohne Abschläge in den Ruhestand gehen können. Die Renten von Versicherten mit hoher Lebensleistung sollen zudem aufgestockt werden, wenn das Niveau der Grundsicherung ansonsten nicht erreicht würde. Zeiten der Erziehung von vor 1992 geborenen Kindern sollen bei der Rente stärker angerechnet, Versicherte mit Erwerbsminderung finanziell besser abgesichert, das Budget für Rehabilitationsleistungen aufgestockt und Betriebsrenten gestärkt werden.

Wie ist das Rentenpaket zu bewerten – größere Gerechtigkeit oder falsches Signal? Sehen wir uns die Pläne im Einzelnen an.

#### Rente mit 60 + x

Personen der Geburtsjahrgänge bis 1952 wird ein abschlagsfreier Rentenzugang mit 63 Jahren ermöglicht, wenn eine Wartezeit von 45 Beitragsjahren erreicht ist. Unter an-

\* Prof. Dr. Enzo Weber ist Leiter der Forschungsbereiche »Arbeitsmarktprozesse und Institutionen« sowie »Prognosen und Strukturanalysen« am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, und Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung, insb. Makroökonomie und Arbeitsmarkt, an der Universität Regensburg.

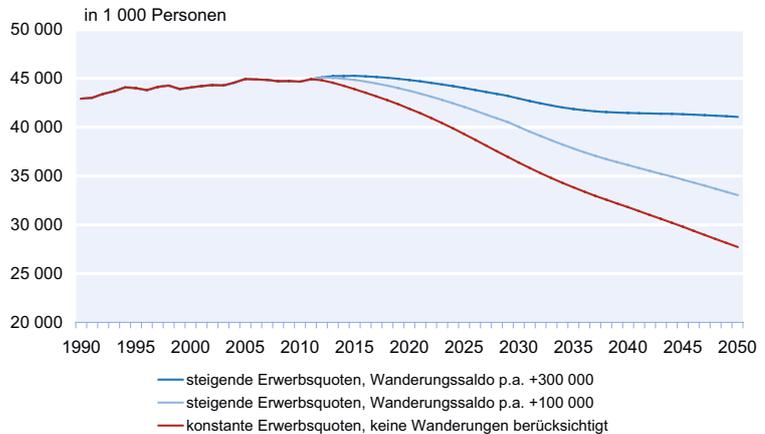
derem sollen darauf Phasen des Arbeitslosengeldbezugs, der Kinderbetreuung und der Pflege angerechnet werden. Für die nachfolgenden Geburtsjahrgänge wird das Zugangsalter parallel zur Anhebung des allgemeinen Renteneintrittsalters auf 65 Jahre steigen, also die Marke, die bereits in der bestehenden Regelung gilt.

Ist das gerecht? Natürlich ist das gerecht, 45 Jahre Arbeit sind doch eine ordentliche Leistung. Ist das für alle gerecht? Natürlich nicht – so kommen Versicherte mit langer Bildungsphase nicht in den Genuss der neuen Möglichkeiten, selbst wenn ihre Beitragsleistung deutlich höher liegen sollte als die derjenigen mit mehr Beitragsjahren. Wollen sie ebenfalls mit 63 Jahren in Rente gehen, haben sie spürbare Abschläge hinzunehmen. Diese Ungleichbehandlung schwächt den Grundsatz der Beitragsäquivalenz, der für die Legitimation der gesetzlichen Alterssicherung von großer Bedeutung ist.

Geht die Rente mit 63 drängende Probleme an? Denkt man an diejenigen, die das geltende Renteneintrittsalter nicht in Beschäftigung erreichen, vielleicht ja. Begünstigt werden allerdings Versicherte mit einer langen stetigen Erwerbsbiographie. Im Rentensystem und am Arbeitsmarkt sind das typischerweise nicht die problematischen Fälle. Wenn es Handlungsbedarf bei der Altersversorgung gibt, so liegt dieser eher bei den Armutsrisiken von Personengruppen mit diskontinuierlichen Versicherungsverläufen. Im Übrigen profitieren von der neuen Regelung wegen der im Schnitt höheren Zahl von Beitragsjahren ganz überwiegend Männer. Die können dann also früher in Rente gehen als Frauen – die Zeiten ändern sich.

Am wichtigsten sind jedoch die Konsequenzen im Hinblick auf Demographie und Arbeitsmarkt zu bewerten. Die hohe krisenbedingte Einwanderung beschert uns gerade die letzten Jahre, in denen die Zahl der Arbeitskräfte in Deutschland noch zunimmt (vgl. Fuchs et al. 2013). Der Abwärtstrend ist aber demographisch vorgezeichnet, zu niedrig ist die Geburtenrate seit Jahrzehnten (vgl. Abb. 1). Die Alterung der Bevölkerung ist zudem bereits in vollem Gange und wird sich in den nächsten eineinhalb Dekaden mit dem Älterwerden der Babyboomer, wie in Abbildung 2 gezeigt, verschärfen (vgl. Fuchs und Söhnlein 2013). Das ist zunächst ein Problem für das Rentensystem selbst, denn über die Umlagefinanzierung müssen immer weniger Beitragszahler für immer mehr Rentner aufkommen. Das Grundproblem liegt aber nicht in der Finanzierungs-

**Abb. 1**  
Szenarien zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials



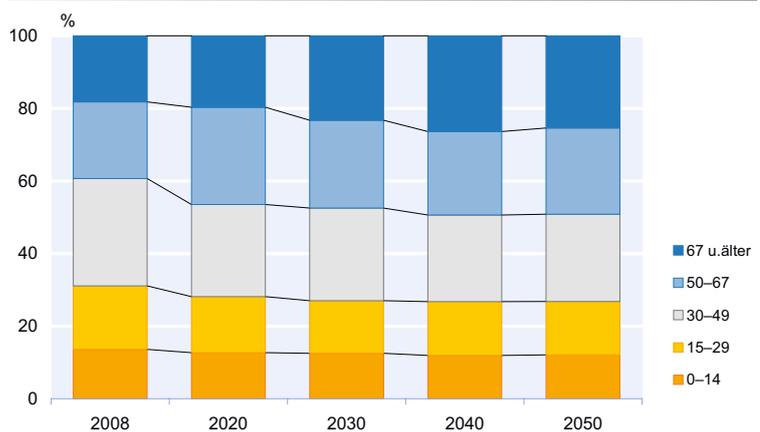
Quelle: Berechnungen des IAB.

weise – pro Kopf gibt es eben insgesamt weniger Einkommen zu verteilen, wenn der Anteil derjenigen an der Bevölkerung zurückgeht, die dieses Einkommen erwirtschaften.

Keine Bevölkerungsgröße ist in Stein gemeißelt, eine Volkswirtschaft kann sich auch an einen demographischen Rückgang anpassen. Dennoch kann das Schrumpfen des Erwerbspersonenpotenzials die Wirtschaftsentwicklung stark beeinträchtigen. So kann es zu Fachkräftengpässen kommen, denen in den letzten Jahren neben der Zuwanderung gerade die wachsende Erwerbsbeteiligung Älterer entgegenwirkt. Zudem können Skalenvorteile zunichtegemacht und kritische Massen unterschritten werden, auf die funktionierende Netzwerke, Industriecluster oder lokale Arbeitsmärkte angewiesen sind – in Teilen Ostdeutschlands sind diese Risiken schon heute evident.

Kurzum: Aus verschiedensten Gründen ist man gut beraten, auch ältere Arbeitnehmer möglichst gut und möglichst lan-

**Abb. 2**  
Entwicklung der Altersstruktur der Gesamtbevölkerung



Quelle: Variante 11 aus Fuchs und Söhnlein (2013).

ge in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Lebenserwartung steigt immer weiter, und mit ihr nehmen auch die Jahre bei guter Gesundheit und die Leistungsfähigkeit zu. Ältere sind heute viel häufiger erwerbstätig als noch vor ein oder zwei Jahrzehnten und auch im Vergleich zum EU-Schnitt. Vor allem ältere Akademiker fallen bei den Erwerbsquoten kaum noch hinter die jüngeren zurück, was einmal mehr die hohe Bedeutung von Bildung im Arbeitsmarkt zeigt.

Dennoch sind die Beweggründe für die Rente mit 63 auch nicht völlig aus der Luft gegriffen. So ist noch immer ca. die Hälfte der 60 bis 64-Jährigen nicht erwerbstätig. Es besteht durchaus Handlungsbedarf sicherzustellen, dass ein höheres Renteneintrittsalter auch – gesund und produktiv – in Erwerbstätigkeit erreicht werden kann. Dabei geht es darum, die noch immer vergleichsweise niedrigen Jobchancen älterer Arbeitsloser zu verbessern, Vorurteile abzubauen, Entmutigung entgegenzuwirken, Ältere stärker an Weiterbildung zu beteiligen, altersgerechtes Arbeiten zu ermöglichen, Prävention zu fördern und ein breites Umdenken in die Richtung zu erreichen, nicht nur Schwächen zu kurieren, sondern auch die spezifischen Stärken älterer Beschäftigter zu nutzen (vgl. dazu auch Dietz et al. 2013).

Die Rente mit 63 birgt dagegen die Gefahr, dass Arbeitskräfte schon frühzeitig dem Arbeitsmarkt entzogen werden, und davon sind gerade die geburtenstarken Jahrgänge betroffen. In welchem Umfang die neue Option von den Berechtigten tatsächlich in Anspruch genommen wird, bleibt abzuwarten. Im ungünstigen Fall würden die Fortschritte, die nach teilweise schmerzhaften Reformpaketen in Rente und Arbeitsmarkt erreicht wurden, konterkariert. Zumindest sollten bei der Ausgestaltung des Gesetzes Fehlanreize bestmöglich vermieden werden. Kritisch zu sehen wäre es z.B., wenn die geforderte Wartezeit von 45 Beitragsjahren mit einer Zeit des Arbeitslosengeldbezugs unmittelbar vor Renteneintritt vervollständigt werden könnte.

Eine Besserstellung von Älteren ist unbedingt zu begrüßen, aber nicht durch zusätzliche Rentenleistungen, sondern durch Unterstützung bei der Vermeidung eines vorzeitigen Endes der Erwerbstätigkeit. Die Übergangszeit der Rente mit 67 sollte genutzt werden, um auf betrieblicher, sozialpartnerschaftlicher und individueller Ebene geeignete Maßnahmen umzusetzen. Grundsätzlich ist eine Flexibilisierung des Rentenzugangs, die auch als Motiv der Rente mit 63 gelten könnte, ein lohnendes Ziel. Ein Ansatzpunkt, eine individuellere Gestaltung der Spätphase des Erwerbslebens zu ermöglichen, läge z.B. in der Verbesserung der recht restriktiven Hinzuverdienstregelungen.

### Mütterrente

Müttern (oder auch Vätern), deren Kinder vor 1992 geboren wurden, sollen nun pro Kind zwei Erziehungsjahre statt ei-

nem für die Rente anerkannt werden. Ist das gerecht? Natürlich ist das gerecht, denn Erziehung ist eine verantwortungsvolle, anstrengende und zu wenig honorierte Leistung von großem gesellschaftlichem Wert. Ist die Erhöhung für alle gerecht? Ja, denn für ab dem Jahr 1992 geborene Kinder werden ja sogar drei Jahre anerkannt – die Neuregelung ist also vielleicht noch gar nicht gerecht genug.

Ist die Mütterrente noch irgendetwas anderes als gerecht? Leider ja – teuer. Zukunftsgerichtet ist sie nicht, denn es geht ja um Mütter von Kindern, die längst erwachsen sind. Den demographischen Problemen durch eine bessere soziale Sicherung bei künftigen Erziehungszeiten entgegenzuwirken, ist also gar nicht das Ziel. Hier könnte man etwas tun, indem die kontraproduktive Praxis beendet wird, Rentenansprüche aus Kindererziehung und solche aus schnell nach der Geburt geleisteten Rentenbeiträgen gegenzurechnen – gerade diejenigen, die mit Kindererziehung und Berufstätigkeit doppelte Leistung erbringen, haben dabei das Nachsehen.

Am Ende muss bei der Mütterrente jeder selbst entscheiden, ob es das Plus an Gerechtigkeit wert ist, überwiegend die im Rentensystem sowieso schon benachteiligte junge Generation das Plus an Kosten von knapp 7 Mrd. Euro pro Jahr tragen zu lassen. Jedenfalls wäre es richtig, die zusätzlichen Leistungen aus Beiträgen des Bundes an die Rentenversicherung zu bezahlen, so wie dies für die Erziehungszeiten von ab dem 1. Juni 1999 geborenen Kindern sowieso schon geschieht. Anderenfalls würden Beitragszahler – und über die Nachhaltigkeits- und Riester-Faktoren auch Rentner – durch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe belastet.

### Solidarische Lebensleistungsrente

Geplant ist eine Aufstockung von Zugangsrenten auf 30 Entgeltpunkte, wenn trotz einer großen Lebensleistung der Lebensunterhalt nicht aus der Rente gedeckt werden kann. Lebensleistung wird hier definiert mit mindestens 40 (übergangsweise 35) Beitragsjahren, bei möglicher Anrechnung von Zeiten der Arbeitslosigkeit. Gefordert ist zudem (nach einer Übergangszeit) eine betriebliche oder private Altersvorsorge.

Ist das gerecht? Natürlich ist das gerecht, wer soll schon nach einem arbeitsreichen Leben auf Sozialleistungen angewiesen sein? Ist das für alle gerecht? Natürlich nicht, denn ein Versicherter kann über sein ganzes Leben mehr in die Rentenkasse einzahlen als ein anderer, aber trotzdem am Ende über keine höhere Rente verfügen. 40 Jahre eines kleinen Teilzeitjobs können höher bewertet werden als 39 Jahre Vollzeit.

Solche Probleme sind in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik allgegenwärtig, wenn es um die Setzung von Mindest-

standards geht. In der Rente treten sie nur in noch verschärfter Form auf, weil das Rentenniveau unter dem Erwerbseinkommensniveau liegt und die Bedürftigkeitschwelle damit schwerer zu überwinden ist. Dagegen hilft aber nicht, ein auf Beitragsgerechtigkeit basierendes System mit mehr und mehr Elementen der staatlichen Fürsorge zu vermengen. Einfacher und transparenter könnte es sein, in der Grundsicherung Freibeträge für Rentenzahlungen zuzulassen. Gewiss, es wäre noch immer eine Sozialleistung, aber würde eine »Leistungsrente« als etwas anderes empfunden? Auch hier wäre Bedürftigkeit ein Kriterium, auch hier müssten die Einkommensverhältnisse des Versicherten und des Ehepartners geprüft werden – und zwar durch die Rentenversicherung, die Bedürftigkeitsprüfung bislang nicht zu ihren Aufgaben zählt. Auch eine andere fragwürdige Kuriosität könnte vermieden werden: Die Leistungsrente macht private Vorsorge zur Bedingung, auf die Grundsicherung werden solche Rentenzahlungen dagegen angerechnet. Ein bisschen mehr oder weniger Arbeit kann über Wohl oder Wehe der Privatrente entscheiden.

Schließlich: Wird die Leistungsrente die Altersarmut beseitigen? Nein, denn die meisten armutsgefährdeten Personen haben gerade keine stetigen Erwerbsbiographien und in den seltensten Fällen eine private Altersvorsorge. Zudem werden die absehbare Erhöhung des Grundsicherungsbedarfs und die ebenso absehbare Absenkung des Rentenniveaus den kleinen Aufschlag von ca. 15 Euro im Monat, den 30 Entgeltpunkte derzeit über das durchschnittliche Grundsicherungsniveau erbringen, schon bald verschwinden lassen. Und Bestandsrenten bleiben sowieso außen vor.

### **Erwerbsminderungsrente, Reha-Budget, betriebliche Altersvorsorge**

Bei Erwerbsminderungsrenten soll die sogenannte Zurechnungszeit erhöht werden. Die Rente der Betroffenen wird dann so berechnet, als ob sie mit ihrem früheren durchschnittlichen Einkommen bis zum Alter von 62 Jahren in die Rentenkasse eingezahlt hätten, also zwei Jahre länger als bisher. Die letzten vier Jahre vor der Erwerbsminderung können künftig unberücksichtigt bleiben, wenn sie das Durchschnittseinkommen senken würden, etwa wegen gesundheitsbedingter Reduzierung der Arbeitszeit.

Ist das gerecht? Im Wesentlichen ja, denn die Altersarmut in der Gruppe der Erwerbsgeminderten wächst, und die Betroffenen können ihre Situation aus eigener Kraft kaum mehr verbessern. Allgemein ist der schwierige Spagat zu meistern zwischen einer ausreichenden Unterstützung der Menschen mit Erwerbsminderung und der Vermeidung von Fehlanreizen, Erwerbstätigkeit unnötig früh zu beenden. Die

geplanten Maßnahmen erscheinen in dieser Hinsicht insgesamt nachvollziehbar.

Erwerbsminderung mit vorzeitigem gesundheitsbedingten Renteneintritt soll durch Rehabilitations- und Präventionsmaßnahmen vermieden werden. Die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer erreichen mittlerweile ein Alter, in dem größerer Bedarf an solchen Reha-Maßnahmen besteht. Dem möchte die Koalition dadurch begegnen, dass das Reha-Budget entsprechend dem demographischen Wandel angepasst wird. Angesichts der Notwendigkeit, die Erwerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu erhalten, ist das ein richtiger Schritt.

Betriebliche Altersvorsorge kann bei sinkendem Niveau der gesetzlichen Rente die soziale Absicherung der Arbeitnehmer stärken. Derartige Programme sind in großen Betrieben zu finden. Die Pläne der Koalition, auch in kleineren Betrieben bessere Voraussetzungen zu schaffen und Hemmnisse abzubauen, sind daher grundsätzlich zu begrüßen. Entscheidend wird hier die praktische Umsetzung sein.

### **Fazit**

Insgesamt dürfte das Rentenpaket jährlich mit einem zweistelligen Milliardenbetrag zu Buche schlagen. Die Finanzierung soll zunächst aus der Rentenkasse erfolgen, ab 2019 beteiligt sich der Bund mit Steuermitteln. Dabei werden durchaus gesellschaftlich hoch einzuschätzende Ziele verfolgt. Eine andere Frage ist, ob das Geld richtig eingesetzt ist.

Ein Beispiel: Altersarmut beginnt nicht im Alter. Armutsbekämpfung, die erst hier ansetzt, kann nur noch eine Sockelrente über Grundsicherungsniveau installieren, die zwar solidarisch finanziert, jedoch nicht Sozialleistung genannt wird. Dieser Kampf ist aber schon verloren – solange das Rentenniveau weiter sinkt, verschärfen sich auch die Risiken der Altersarmut. Hier liegen also die entscheidenden Ansatzpunkte, um gegenzusteuern – in einer nachhaltigen Begegnung des demographischen Wandels, in der Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarkts und in der Arbeitsmarktintegration armutsgefährdeter Personen.

Natürlich stehen diese Punkte auf der politischen Agenda, und einiges möchte die Koalition ja auch auf den Weg bringen – etwa bei Bildungsinvestitionen, Kita-Ausbau, Förderung der Aus- und Weiterbildung, Maßnahmen zugunsten von Behinderten oder Integration von Zuwanderern. Nicht alle Teile des Rentenpakets passen aber in eine wirksame Gesamtstrategie. Und mit der Summe der finanziellen Belastungen werden Chancen auf eine Stärkung von Erwerbsanreizen durch eine Beitragssenkung vertan, die gerade für Geringverdiener so wichtig wäre.

**Literatur**

Dietz, M., J. Möller, U. Walwei und E. Weber (2013), *Ausbau auf solidem Fundament: Was am Arbeitsmarkt angepackt werden muss*, IAB-Forum, Spezial, Nürnberg.

Fuchs, J., M. Hummel, Chr. Hutter, S. Klinger, S. Wanger, E. Weber, R. Weigand und G. Zika (2013), *IAB-Prognose 2013/2014: Arbeitslosigkeit sinkt trotz Beschäftigungsrekord nur wenig*, IAB-Kurzbericht 18.

Fuchs, J. und D. Söhnlein (2013), *Projektion der Erwerbsbevölkerung bis zum Jahr 2060*, IAB-Forschungsbericht 10, Nürnberg.



Markus Kurth\*

## Rentenpaket: Verschenkte und versenkte Milliarden

Das sogenannte »Rentenpaket« der Großen Koalition stößt ausweislich verschiedener Umfragen in der Bevölkerung grundsätzlich auf Sympathie und Zustimmung. Wer 45 Jahre lang Beiträge in die Sozialversicherung eingezahlt oder Kinder großgezogen habe, hätte doch einen Zuschlag mehr als verdient. Wer als Politiker den vom Bundeskabinett verabschiedeten Gesetzentwurf zu den geplanten neuen Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung kritisiert, steht bei vielen Menschen schnell als kaltherziger Sparkommissar da, der den Rentnerinnen und Rentnern ihre Leistung missgönnt. Daher vorweg: Bündnis 90/Die Grünen haben den allergrößten Respekt vor denjenigen, die 45 Jahre lang harte Arbeit geleistet haben. Und wir sehen auch, dass die unterschiedliche Bewertung der Kindererziehungszeiten je nach Stichtag eine ungleiche Behandlung gleicher Sachverhalte ist.

Wir fragen aber auch, welche Gruppen die neuen Leistungen erhalten und welche eben nicht. Wir fragen weiter, wer für das Rentenpaket zahlt und wer nicht zahlt. Und schließlich fragen wir uns, welche sozialpolitischen Herausforderungen in den kommenden Jahren wirklich anstehen und welche Gruppen die aus sozialpolitischer Perspektive verwundbarsten sind. Nach Beantwortung dieser Fragen müssen wir zwangsläufig zu einem anderen Ergebnis als die Große Koalition kommen. Überschlüssig zusammengefasst: Das Rentenpaket begünstigt einen Personenkreis zusätzlich, der in der Regel bereits jetzt über ein relativ gutes Versorgungsniveau im Alter verfügt. Die Kosten tragen hingegen ganz überwiegend die Beitragszahlerinnen und -zahler sowie die Rentnerinnen und Rentner. Außerdem werden neue Ungerechtigkeiten produziert: Von der »Mütterrente« profitieren arme Mütter nicht, da sie auf die Grundsicherung angerechnet wird und von der »Rente ab 63« haben Personen mit wechselhaften Erwerbsbiographien nichts. Hingegen werden die-

\* Markus Kurth, MdB, ist der Sprecher für Rentenpolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

jenigen, die aus gesundheitlichen Gründen in den vorzeitigen Ruhestand gehen müssen, weiterhin hohe Abschläge in Kauf nehmen müssen. Und das, obwohl sie den Vorruhestand nicht selbst gewählt haben. Die große sozialpolitische Herausforderung, die Bekämpfung der Altersarmut, steht unter Finanzierungsvorbehalt und wird von dieser Bundesregierung auf die lange Bank geschoben.

### **Gesamtkosten: Nichts Genaues sagt man nicht**

Das vorgelegte Rentenpaket lässt mehr Fragen offen, als es Antworten gibt. So wird nicht systematisch offen gelegt, wie hoch die Gesamtbelastung der Rentenpläne ist, wie sich die jeweiligen Belastungen auf Beitragszahlerinnen und -zahler, Rentnerinnen und -rentner, die öffentlichen Haushalte sowie die Sozialversicherungsträger auswirken und welche Prognosen über die Inanspruchnahme der jeweiligen Leistungen den Kostenschätzungen zugrunde liegen. Die Bundesregierung verweigert eine transparente Aufzählung der kalkulierten Kostenbelastungen. Auf dieser Grundlage wird es dem Gesetzgeber verunmöglicht, eine voll informierte Entscheidung über das alsbald abzustimmende Gesetz zu treffen. In mühseliger Kleinarbeit und durch verschiedene Anfragen (siehe insbesondere die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 18/430) ist es gelungen, einzelne Positionen zusammenzurechnen und ein ungefähres Bild dessen zu zeichnen, was auf die Beitragszahler, die Rentner und die kommende Generation zukommt.

Nach unseren Informationen liegt die Gesamtbelastung des Rentenpakets auch ohne die möglichen Folgekosten einer Frühverrentung vor dem 63. Lebensjahr bei deutlich über 175 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030. Und das auch nur, wenn die Konjunktur weiter mitspielt. Dem Bundeshaushalt entstehen durch einen erhöhten Bundeszuschuss aufgrund eines höheren Beitragssatzes sowie durch eine höhere Beteiligung des Bundes ab dem Jahr 2019 mit zusätzlichen Mitteln an den ausgeweiteten Leistungen für Kindererziehung für vor 1992 geborene Kinder Kosten in Höhe von rund 40 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030. Hinzu kommen Kosten durch höhere Arbeitgeberbeiträge der Angestellten des Bundes von insgesamt rund 225 Mill. Euro. Durch die höheren Arbeitgeberbeiträge entstehen auch den Ländern Kosten in Höhe von knapp 900 Mill. Euro und den Kommunen in Höhe von rund 1,65 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030.

Auch ist mit Steuermindereinnahmen zu rechnen, weil die erwartbaren Steuerausfälle aufgrund des höheren Sonderausgabenabzugs (Rentenversicherungsbeiträge) nicht vollständig durch höhere Steuerzahlungen der Rentnerinnen und Rentner kompensiert werden.

Die Beitragszahlerinnen und -zahler finanzieren die neuen Leistungen durch höhere Beitragssätze in Höhe von über

70 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030. Nach Angaben der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände schultern die Rentnerinnen und -rentner durch ein geringeres Rentenniveau 55 Mrd. Euro der Kosten. Bei der gesetzlichen Rentenversicherung fallen weitere 10 Mrd. Euro an Beitragsausfällen aufgrund der abschlagsfreien Rente ab 63 für besonders langjährig Versicherte bis zum Jahr 2030 an. Läppisch nehmen sich da fast die zusätzlichen 22,55 Mill. Euro Verwaltungsaufwand für die Träger der Deutschen Rentenversicherung aus.

Mutmaßlich wird die gesetzliche Kranken- sowie soziale Pflegeversicherung Beitragsausfälle verzeichnen. Die geringeren Beiträge der vorzeitig in Rente gehenden Personen werden nicht durch höhere Beitragseinnahmen aufgrund der höheren (beitragspflichtigen) Rentenleistungen bis zum Jahr 2030 ausgeglichen.

### **Erwerbsminderung und Reha-Budget: Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung**

Es ist vollkommen richtig, Mittel der gesetzlichen Rentenversicherung für die Verbesserung der beitragsfinanzierten Leistungen im Zusammenhang mit einer längeren Lebensarbeitszeit (Rente mit 67) aufzuwenden. Um Personen besser abzusichern, die wegen Gesundheitsschäden nicht so lange arbeiten können, muss die Erwerbsminderungsrente verbessert werden. Hierbei reicht es allerdings nicht, die Zurechnungszeit um zwei Jahren anzuheben, wie von Union und SPD geplant. In den Haushalten von Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentnern liegt die Armutsquote bei 37%.

Nach unserer Auffassung sollten die Abschläge abgeschafft werden, wenn der Zugang zu den Erwerbsminderungsrenten allein aufgrund medizinischer Diagnose und Prüfung möglich wäre und das Verfahren zur Begutachtung verbessert würde.

Auch innerhalb der Koalitionsfraktionen werden Fragen lauter, ob die Prioritätensetzung der rentenpolitischen Vorhaben angesichts sinkender Erwerbsminderungsrenten richtig gewählt wurde. So unterstützen der Staatssekretär im Gesundheitsministerium, Karl-Josef Laumann, und der Vorsitzende der Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Peter Weiß, unseren Vorschlag, deutlich mehr Mittel für die Erwerbsminderungsrentner zur Verfügung zu stellen.

Die Bundesregierung wird sich im anstehenden Gesetzgebungsverfahren damit auseinandersetzen müssen, warum die nach Angaben der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) »sozialpolitisch vordringlichste Aufgabe«, die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos, nicht auch vordringlich behandelt wird.

### Mütterrente: Falsche Prioritätensetzung

Die Bundesregierung plant die Verbesserung der Rentenansprüche für Eltern mit Kindern, die vor 1992 geboren wurden. Es ist aus unserer Sicht einerseits vollkommen nachvollziehbar, die unbezahlte Erziehungsarbeit unserer Großmütter und Mütter finanziell anzuerkennen und ihnen zumindest symbolisch über eine Rentenerhöhung – einen zusätzlichen Entgeltpunkt – etwas von dem wiederzugeben, was sie in all den Jahren geleistet haben. Andererseits stellt sich die Frage, ob die (wie bei jeglicher Stichtagsregelung) aufgetretene Ungleichbehandlung wirklich das drängendste sozialpolitische Problem unserer Zeit darstellt, das es rechtfertigt, Jahr für Jahr rund 6,6 Mrd. Euro auszugeben. Auch sprechen systematische Argumente gegen eine überwiegende Finanzierung aus Beitragsmitteln: Nicht alle Kinder der begünstigten Mütter zahlen heute Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung ein. Viele von ihnen sind über Versorgungswerke abgesichert – Ärzte, Apotheker, Architekten, Rechtsanwälte –, andere sind Beamte, Richter, einige auch Bundestagsabgeordnete. Rentenanwartschaften für Kindererziehung sind eine Maßnahme des sozialen Ausgleichs und somit aus Steuermitteln zu finanzieren. Die Bundesregierung setzt stattdessen die Beitragsmittel der Nachhaltigkeitsrücklage ein und will erst im Jahre 2019 den Steuerzuschuss für die Rentenversicherung erhöhen. Im ersten Jahr sind überdies nur 500 Mill. Euro vorgesehen. Zudem hilft die Mütterrente auch nicht gegen Altersarmut, da sie auf die Grundsicherung im Alter vollständig angerechnet wird.

Für die Verbesserung der Absicherung von Frauen und Erziehenden verfolgen wir vorrangig die Einführung der Garantierente, mit dem ein Mindestniveau von mindestens 850 Euro in der Rente eingeführt wird. Um Frauen und Erziehende besser vor Altersarmut zu schützen sollen dabei auch Zeiten der Kindererziehung bis zu zehn Jahren auf die Zugangsvoraussetzung von 30 Versicherungsjahren in der Rentenversicherung angerechnet werden. Im Gegensatz zu dem theoretischen Konzept der solidarischen Lebensleistungsrente würde also deutlich mehr als nur 1% der Rentnerinnen und Rentner profitieren.

### Rente mit 63: Die falsche Antwort auf die Herausforderung einer längeren Lebensarbeitszeit

Die Bundesregierung will (vorübergehend) eine abschlagsfreie Rente ab dem 63. Lebensjahr nach 45 Versicherungsjahren einführen. Die SPD will damit ihre Stammwählerschaft darüber hinwegtrösten, dass sie die Rente mit 67 eingeführt hat. Die Bundesregierung übersieht dabei, dass die Rente ab 63 eine Unzahl neuer Gerechtigkeitsfragen aufwirft.

Viele Beschäftigtengruppen etwa kommen überhaupt nicht auf 45 Beitragsjahre und das, obwohl auch sie viel und hart

gearbeitet haben. Das sind zum Beispiel die in der Pflege beschäftigten Frauen, genauso wie der Bauarbeiter, der mit Ende 50 aus gesundheitlichen Gründen aus dem Arbeitsleben ausscheiden und Erwerbsminderungsrente beantragen muss. Auch der prekär beschäftigte Lagerarbeiter, der, statt eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben, unfreiwillig in Scheinwerkverträge gedrängt wird, kommt nicht auf 45 Beitragsjahre, auch nicht die Nachwuchsjournalistin, die in den ersten Berufsjahren nur auf Honorarbasis arbeiten kann. Sie alle werden nichts von der Rente mit 63 haben. Im Gegenteil: Sie werden diese über ihre Beiträge mitfinanzieren und später ein zweites Mal über das niedrigere Rentenniveau.

Wer erreichen will, dass die Rente mit 67 keine verkappte Rentenkürzung darstellt, muss flexible Übergänge in die Rente für alle ermöglichen, die darauf angewiesen sind, egal ob sie 35, 40 oder 45 Jahre gearbeitet haben. Der Bezug einer Teilrente bei reduzierter Arbeitszeit wäre zum Beispiel eine solche Möglichkeit, die wir weiterverfolgen werden. Zur Flankierung der Rente mit 67 braucht es nämlich mehr altersgerechte Arbeitsplätze, bessere betriebliche Gesundheitsförderung und eine Humanisierung der Arbeitswelt.

Zu den Gewinnern der Rente ab 63 zählen vorwiegend männliche Arbeitnehmer, die über verhältnismäßig gute Rentenansprüche und zusätzlich oft über eine Betriebsrente verfügen. Erwerbstätige, die nicht lückenlos in die Rentenversicherung einzahlen konnten, gehen nicht nur leer aus, sondern müssen über ihre Beiträge und ein niedrigeres Rentenniveau für das neue Rentenprivileg zahlen.

Zudem profitieren nur Personen der Jahrgänge 1951 bis 1964. Ältere und Jüngere kommen nicht in den Genuss der neuen Leistung. Problematisch ist ferner, dass – je nach Anrechnung der Zeiten von Arbeitslosigkeit – ein weiterer Anreiz für Frühverrentungen entstehen kann.

Frühverrentung vor Eintritt des 63. Lebensjahres indes soll es ausweislich des Gesetzentwurfs der Bundesregierung gar nicht geben. Das ist durchaus nachvollziehbar, denn eine solche Maßnahme ist sowohl für Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer in der Breite wenig attraktiv. Die Debatte hierum gleicht einem symbolischen Schaukampf der die Koalition tragenden Fraktionen. Die Union möchte in diesem Schaukampf unbedingt punkten – erscheint sie in der öffentlichen Wahrnehmung doch bislang als der schwächere Partner. Dabei übersieht die Union, dass die Rente ab 63 schon an sich ein Frühverrentungsprogramm ist. Rund 200 000 Personen pro Jahr erfüllen die Voraussetzungen und gehen in Rente. Das sind 25–30% eines jeden Rentnerjahrgangs. Nach Auskunft der Bundesregierung auf eine weitere Anfrage von mir sind rund 150 000 dieser Personen auch schon unter geltendem Recht, dann aber unter Inkaufnahme von Abschlägen, früher in Rente gegangen. Im-

merhin 50 000 Personen werden somit aber früher dem Arbeitsmarkt entzogen.

### **Solidarische Lebensleistungsrente: Der Bekämpfung von Altersarmut fehlt am Ende das Geld**

Die Einführung der »solidarischen Lebensleistungsrente« soll voraussichtlich bis 2017 erfolgen, also deutlich später als die anderen in der Rente geplanten Leistungsverbesserungen. In der Antwort auf unsere Kleine Anfrage (Bundestagsdrucksache 17/430) gibt die Bundesregierung aber unmissverständlich zu erkennen, dass die Lebensleistungsrente unter Finanzierungsvorbehalt steht.

Die Lebensleistungsrente ist zudem keine Antwort auf Altersarmut. Sie ist mit so hohen Zugangsvoraussetzungen versehen, dass von ihr nur 1% aller Rentnerinnen und Rentner profitieren würde. Zudem sind die Voraussetzungen für den Bezug für die Betroffenen kaum durchschaubar, und es wird auch kein Mindestniveau für langjährig Versicherte eingeführt. Dahingegen wollen wir durch eine Garantierente sicher stellen, dass für langjährig Versicherte, die in Rente gehen, unzureichende Rentenansprüche auf ein Mindestniveau von 850 Euro aufgestockt werden. Voraussetzung für die Garantierente soll eine Mindestversicherungszeit von 30 Jahren sein. Neben Beitragszeiten sollen auch Zeiten der Arbeitslosigkeit, Erwerbsminderung, Ausbildung, Kindererziehung und Pflege auf die Mindestversicherungszeit von 30 Jahren angerechnet werden. Die Voraussetzungen für die Garantierente haben wir bewusst so gesetzt, dass sie gerade auch von Frauen realistisch zu erreichen sind. Die Garantierente wird durch Steuern finanziert.

### **Fazit: Spielräume für die sozialpolitisch wichtigen Verbesserungen werden auf Jahre zugestellt**

Das Argument der Regierung Merkel ist immer, dass sie auf Sicht fährt. Nur, das Sichtfeld ist furchtbar klein. Die Regierung Merkel sitzt nämlich krampfhaft am Lenkrad und schaut nur auf das nächste Stück der Wegstrecke. Gerade bei der Rentenversicherung würde es sich lohnen, den Blick zu heben, auf lange Sicht zu fahren und auch die Warnschilder am Rand zu beachten. Da sehen wir nämlich die aufkommende Altersarmut, den steigenden Beitragssatz, den demographischen Wandel, das sinkende Rentenniveau, das zunehmende Risiko einer Erwerbsminderung oder das spätere Renteneintrittsalter.

Union und SPD behaupten, mit ihrem Rentenpaket Gerechtigkeitsprobleme zu lösen. Sie schaffen aber neue. Dazu nehmen sie in Kauf, dass mittelfristig erhebliche Finanzierungsprobleme auf die Gesetzliche Rentenversicherung zukommen.

Es war und ist unehrlich insbesondere von CDU und CSU, im Wahlkampf zu versprechen, keine Steuern zu erhöhen und dann alle neuen Wohltaten aus der Rentenkasse zu finanzieren. Die Mittel der Rücklage werden in dieser Wahlperiode praktisch komplett aufgebraucht. Die Beitragszahler finanzieren einen Teil durch die unterlassene Beitragssatzsenkung und die Rentner einen weiteren durch ein stärker sinkendes Rentenniveau. Trotzdem reicht dies gerade mal über die Wahlperiode – der dann kommenden Regierung wird eine Last von 10 Mrd. Euro jährlich überlassen. Selten in der Geschichte der Bundesrepublik betrieb eine Regierung so dreist Politik nach dem Motto »Nach mir die Sintflut«.



Martin Zeil  
Staatsminister a.D.

## I.

Glaubt man jüngsten Umfragen, so haben nur noch weniger als die Hälfte der Bundesbürger eine gute Meinung von der Sozialen Marktwirtschaft, auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise 2008/2009 waren es sogar bisweilen nur noch ein Drittel. Das Wort »Neoliberalismus« ist zum negativen Kampfbegriff in der politischen Auseinandersetzung geworden und wird dabei mit sozialer Kälte und schrankenlosem Kapitalismus gleichgesetzt. Unsere Gesellschaft, unsere Wirtschaftsordnung werden von vielen als »zu wenig gerecht«, als »nicht mehr sozial« empfunden.

Um die mir als Vortragsthema gestellte Frage »Ist die Marktwirtschaft noch sozial?« beantworten zu können, ist es unabweichlich, ein wenig in die geschichtlichen und wissenschaftlichen Grundlagen des Begriffs »Soziale Marktwirtschaft« zu gehen.

## Woher kommt die Soziale Marktwirtschaft, wie ist sie entstanden, und was bedeutet sie?

Als Geburtsstunde der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland gilt allgemein die von Ludwig Erhard in seiner damaligen Funktion als Direktor der Wirtschaftsverwaltung in der Westzone am 20. Juni 1948 gegen erhebliche Widerstände von allen Seiten bekannt gegebene Wirtschafts- und Währungsreform. Wesentliche Bestandteile waren die Einführung der D-Mark und die damit verbundene Aufhebung der staatlichen Preisbindung und die Abschaffung der staatlichen Bewirtschaftung.

Bezeichnung und Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft gehen im Wesentlichen auf Alfred Müller-Armack, einen engen Mitarbeiter Erhards, zurück, der den Begriff zum ersten Mal 1947 in seinem Buch »Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft« verwendet hat. Müller-Armack sah die Soziale Marktwirtschaft als gesell-

schafts- und wirtschaftspolitisches Leitbild mit dem Ziel, »auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die wirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden.« Er wollte damit der neuen, zukünftigen Wirtschaftsordnung des vom Krieg zerstörten Deutschlands einen innovativen Namen geben und dabei ausdrücklich einen »dritten Weg« zwischen schrankenlosem Kapitalismus und staatlicher Planwirtschaft beschreiten.

Erhard und Müller-Armack griffen bei ihrer Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft auf wissenschaftliche Grundlagen zurück, die seit den 1930er Jahren unter den Begriffen »Neoliberalismus« und »Ordoliberalismus« entwickelt wurden, in die aber auch die Prinzipien der Katholischen Soziallehre und der Evangelischen Sozialethik eingeflossen sind. Herausragende Vertreter dieser Denkrichtungen, die natürlich auch stark von dem seinerzeit in Europa vorherrschenden Dualismus von Kommunismus und den totalitären Regimen in Deutschland und Italien geprägt waren, sind als Vertreter der »Freiburger Schule« Walter Eucken, Franz Böhm, Constantin von Dietze und Adolf Lampe, sowie als Vertreter der »Österreichischen Schule« Friedrich August von Hayek. Hervorzuheben sind auch Alexander Rüstow und Wilhelm Röpke als führende Vertreter des Neoliberalismus, welche ihre Konzeptionen für eine humane Wirtschaftsordnung als entschiedene Gegner des Nationalsozialismus im Exil entwickelten. Ein direkter Bezug zwischen dem Protestantismus und dem Neoliberalismus ergibt sich aus dem 1942/43 erstellten Memorandum unter dem Titel »Vorschläge für programmatische Grundlinien der Wirtschafts- und Sozialordnung«, welches von Eucken und Böhm unter Mitarbeit von Mitgliedern der Bekennenden Kirche wie Helmut Thielecke und Dietrich Bonhoeffer erstellt wurde. Es stellt deshalb einen besonders krassen Fall von Geschichtsklitterung dar, wenn gerade auch kirchliche Kreise heutzutage in die Schmähung des Neoliberalismus einstimmen. Wer das tut, verkennt nicht nur, dass der Neoliberalismus die Wiege der Sozi-

\* Vortrag in der Veranstaltungsreihe der Evangelischen Kirchengemeinde Immanuel-Nazareth in München, 19. Februar 2014.

alen Marktwirtschaft ist, er verleugnet darüber hinaus ihre christlichen Wurzeln.

In seiner eindrucksvollen Rede zum 60. Geburtstag des Walter-Eucken-Instituts in Freiburg vor wenigen Wochen hat Bundespräsident Gauck diese Mode, den Begriff »Neoliberalismus« so negativ zu besetzen, als »merkwürdig« bezeichnet. Die auf dem Neoliberalismus fußende Soziale Marktwirtschaft ist, so Gauck, eine Ordnung, die »auf die Freiheit des Menschen ausgerichtet« sei.

Bei allen Unterschieden im Detail und bei aller gebotenen Differenzierung der einzelnen Denkschulen sind allen Vertretern des Neo- oder Ordoliberalismus folgende Grundgedanken gemeinsam: Eine marktwirtschaftliche Ordnung mit funktionierendem Wettbewerb bietet die beste Garantie für eine freiheitssichernde Wirtschaftsverfassung. Der Neoliberalismus ist ein Modell des Ausgleichs zwischen der Staatswirtschaft sozialistischer Prägung auf der einen Seite und schrankenlosem Kapitalismus auf der anderen Seite. Als freiheitliche, marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung mit privatem Eigentum strebt der Neoliberalismus freie Preisbildung, Wettbewerbs- und Gewerbefreiheit an. Innerhalb dieses Konzepts werden staatliche Eingriffe in die Wirtschaft keineswegs ganz abgelehnt, sondern auf das notwendige Minimum beschränkt. Sie sind dann gerechtfertigt und notwendig, wenn sie z.B. Informationsasymmetrien beheben, das Marktgeschehen fördern, die Bildung von Monopolen oder Kartellen verhindern und so für mehr Wettbewerb sorgen.

Die daraus entwickelte Idee der Sozialen Marktwirtschaft beruht auf der Verbindung des Prinzips der Freiheit auf dem Markt und des Wettbewerbs mit dem des sozialen Ausgleichs. Eigeninitiative, Leistungsbereitschaft und Wettbewerb sind dabei die zentralen Faktoren.

Aufgabe des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft ist es demnach, verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die Investitionen, unternehmerischen Initiativen und international konkurrenzfähige Innovationen fördern. Schon Ludwig Erhard betrachtete die Marktwirtschaft als sozial, weil sie zugleich die Grundlage für einen breiten wirtschaftlichen Wohlstand schafft und somit erst die finanziellen Mittel für die sozialen Leistungen erwirtschaftet. Aber er warnte zugleich vor einer beliebigen Ausdehnung der Staats-tätigkeit und mahnte, der Staat müsse sich auf seine Kernaufgaben beschränken. Dazu passend hat er sein Menschenbild innerhalb der Sozialen Marktwirtschaft so beschrieben:

*»Ich will mich aus eigener Kraft bewähren, ich will das Risiko des Lebens selbst tragen, will für mein Schicksal selbst verantwortlich sein. Sorge Du, Staat, dafür, dass ich dazu in der Lage bin.«*

Schon früh ist deutlich geworden, dass es sich bei der Sozialen Marktwirtschaft um weit mehr handelt als um eine bestimmte Wirtschaftsordnung oder Wirtschaftsverfassung. Aufgrund ihrer geistigen Grundlagen und ihrer Entstehungsgeschichte wurde sie sehr schnell zu einem »freiheitlichen Ordnungssystem mit sozialer Prägung«, wie es im Bericht der Kommission »Zukunft Soziale Marktwirtschaft«, welche die Bayerische Staatsregierung 2009 eingesetzt hatte und in der so unterschiedliche Temperamente und Experten wie Prof. Hans-Werner Sinn und Kardinal Reinhard Marx mitgewirkt haben, zutreffend heißt. Dabei ging es den Vordenkern der Sozialen Marktwirtschaft von Anfang an auch um eine wertgebundene Ordnung mit ethischen Maßstäben. Wilhelm Röpke hat dies in seinem Buch »Jenseits von Angebot und Nachfrage« wie folgt formuliert:

*»Gerechtigkeitssinn, Ehrlichkeit, Fairness, Gemeinsinn, Achtung vor der Menschenwürde des anderen sind Dinge, die die Menschen bereits mitbringen müssen, wenn sie auf den Markt gehen und sich im Wettbewerb miteinander messen.«*

Es ging und geht letztlich um die Frage, welche Wirtschaftsordnung der Konzeption des freiheitlichen Rechtsstaats des Grundgesetzes (GG), und damit auch dem Menschenbild unserer Verfassung am besten entspricht. Das Grundgesetz selbst hat diese Frage ja bekanntlich offen gelassen, zumal die damaligen politischen Kräfte in dieser Frage noch völlig uneins waren, es waren die Zeiten, als zum Beispiel in der Union noch über einen »christlichen Sozialismus« diskutiert wurde. So heißt es in Art. 20 Absatz 1 GG lediglich: »Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.« Ein Hinweis auf eine bestimmte Wirtschaftsordnung fehlt.

Das hat sich erst im Zuge der Wiedervereinigung geändert, als in dem Vertrag über die »Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion« zwischen den beiden deutschen Staaten vom 18. Mai 1990 erstmals die »Soziale Marktwirtschaft« offiziell als »gemeinsame Wirtschaftsordnung« des vereinten Deutschlands festgelegt und damit gleichsam in Verfassungsrang erhoben wurde. Auch auf europäischer Ebene hat der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft durch den Vertrag von Lissabon 2009 Eingang in Art. 3 des EU-Vertrages gefunden, wo nunmehr von einer »in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft« die Rede ist, welche »auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt«.

Auch die Kirchen haben sich immer wieder mit dem Begriff und der Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft beschäftigt, wobei auch hier gewisse zeitgeistige Wendungen unverkennbar sind. In der evangelischen Denkschrift »Gemeinwohl und Eigennutz« aus dem Jahre 1991 heißt es:

*»Christen können dem Weg der sozialen Marktwirtschaft grundsätzlich zustimmen, weil er zu der von ihrem Glauben*

*gewiesenen Richtung des Tuns nicht in Widerspruch tritt, vielmehr Chancen eröffnet, den Impulsen der Nächstenliebe und der Gerechtigkeit zu folgen.«*

Wenig später folgte das Gemeinsame Wirtschafts- und Sozialwort beider Kirchen, in dem es zusammenfassend heißt:

*»Die Kirchen sehen im Konzept der sozialen Marktwirtschaft weiterhin den geeigneten Rahmen für eine zukunfts-fähige Wirtschafts- und Sozialpolitik.«*

Auch die katholische Kirche hat sich in ihrer kirchlichen Sozialverkündigung mit dem Gleichgewicht von Freiheit und sozialer Sicherheit beschäftigt. Papst Johannes Paul II. hat ebenfalls im Jahr 1991 in der Enzyklika »Centesimus annus« auf dieses Zusammenspiel hingewiesen:

*»Der Wohlfahrtsstaat, der direkt eingreift und die Gesellschaft ihrer Verantwortung beraubt, löst den Verlust menschlicher Energie und das Aufblähen des Staatsapparates aus, die mehr von bürokratischer Logik als von dem Bemühen beherrscht werden, den Empfängern zu dienen.«*

Hier wird also auch seitens der Kirchen eindeutig vor der Untergrabung der Freiheit und dem Entzug der eigenen Verantwortung durch ein übermäßiges Versorgungsangebot gewarnt.

Wenige Jahre später, im Jahr 1997, hat sich der Rat der evangelischen Kirche in Deutschland in einem gemeinsamen Wort auch eindeutig zum Unternehmertum bekannt:

*»Unternehmer, die sich mit ihrem Kapitaleinsatz und ihrer Entscheidungsfreudigkeit den Risiken des Wettbewerbs aussetzen und dabei Arbeitsplätze und Güter schaffen, verdienen auch unter ethischen Gesichtspunkten hohe Anerkennung.«*

Anderthalb Jahrzehnte und einige Wirtschaftskrisen später klingt dies im Wort der Synode der evangelischen Landeskirche »Lernen aus der Krise« vom November 2010 nicht mehr ganz so eindeutig. So findet sich darin zwar nach wie vor ein allgemeines Bekenntnis zur Sozialen Marktwirtschaft, doch überwiegen im praktischen Teil zahlreiche Forderungen nach staatlichen Eingriffen und staatlicher Umverteilung, die mit deren Prinzipien nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen sind, so etwa die Forderung nach Einführung mittelstands- und leistungsfeindlicher Steuern und nach einem neuen schillernden Wachstumsbegriff.

### Soziale Marktwirtschaft als Erfolgsgeschichte

Der Durchbruch des Begriffs »Soziale Marktwirtschaft« auf nationaler und europäischer Ebene ist auch darauf zurück-

zuführen, dass die Erhardschen Reformen eine einmalige Erfolgsstory in der deutschen Geschichte ausgelöst haben. Bei allen Rückschlägen, bei allen Irrungen und Wirrungen, die auch im Handeln von Regierungen und Unternehmen in den letzten 65 Jahren zu kritisieren sind, trotz der großen Herausforderungen im Zuge der Wiedervereinigung und der Finanzmarktkrise muss man, gerade auch im europäischen und internationalen Vergleich, feststellen: Deutschland ist heute eines der Länder mit dem höchsten Wohlstand, der höchsten Lebensqualität, den höchsten Sozialstandards und der geringsten Armutsquote auf der ganzen Welt. Damit soll in keiner Weise beschönigt werden, dass es auch bei uns nach wie vor Armut und Not gibt. Wenn es aber um die Frage geht, wie diesen Entwicklungen zu begegnen ist, welches die richtigen Rezepte sind, um unsere Gesellschaft immer ein Stück gerechter und sozialer zu machen, kommt es eben entscheidend darauf an, welche Wirtschaftsordnung dazu am besten in der Lage ist.

Und hier sollen drei Zahlen den Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft verdeutlichen:

1. Das BIP pro Kopf (also die Wirtschaftsleistung) betrug in jetzigen Preisen gerechnet 1950 5 150 Euro, 2008 waren es knapp 30 000 Euro je Einwohner.

Dahinter steht natürlich auch der enorme Erfolg deutscher Produkte im Außenhandel. Als Exportweltmeister in vielen Jahren konnte Deutschland seine Spitzenstellung auch gegenüber Ländern mit einer wesentlich höheren Einwohnerzahl erfolgreich behaupten.

2. Die Löhne und die Kaufkraft sind enorm gestiegen, so betrug der durchschnittliche Bruttostundenlohn im Jahre 2008 das 24-fache des Bruttolohns aus dem Jahr 1950. Musste ein Arbeitnehmer Ende der 1940er Jahre noch eine Stunde und 13 Minuten für ein halbes Pfund Butter oder gar 20 Stunden für 500 gr Kaffee schuften, so genügen aktuell etwa fünf bzw. 20 Minuten.

3. Generell hat die Soziale Marktwirtschaft in Verbindung mit dem medizinischen Fortschritt dazu geführt, dass die Menschen auch mehr Zeit zum Leben haben. Die durchschnittliche Lebenserwartung ist bei Männern seit 1950 von 64,6 auf heute über 77 Jahre und bei Frauen von 68,5 auf heute über 82 Jahre gestiegen, die Wochenarbeitszeit von 48,2 auf heute ca. 38 Stunden gesunken, und der Jahresurlaub hat sich von zwölf Tagen auf knapp 31 Tage erhöht.

Auch bei der Einkommens- und Vermögensverteilung, der Verteilung von steuerlichen Lasten und hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur steht Deutschland heute im internationalen Vergleich besser da als nahezu alle anderen Länder auf der Welt. Die Binnendiskussion innerhalb Deutschlands, z.B. über die Feststellungen des zuletzt im März 2013 vor-

gelegten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung lenkt bisweilen von diesem Befund ab. Dabei soll ja gar nicht verniedlicht werden, dass nach den amtlichen Zahlen zum Beispiel:

- die jährlichen Bruttodurchschnittseinkommen bis 2005 leicht gesunken sind und der Anteil der Niedriglöhne im selben Zeitraum leicht gestiegen ist.
- der Anteil am Gesamteinkommen, das von den 20% der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen erreicht wurde, leicht gesunken, und der Anteil am Gesamteinkommen, das von den oberen 10% der Einkommensbezieher erreicht wurde, leicht gestiegen ist.
- bei den Privatvermögen 50% der Haushalte in der unteren Hälfte nur über gut 1% des gesamten Nettovermögens verfügen, während die vermögensstärksten 10% der Haushalte über die Hälfte des gesamten Nettovermögens auf sich vereinen.

Aber was sagt das über die Frage aus, ob Deutschland ein »sozialer Staat« im Sinne von Art. 20 GG ist und die Marktwirtschaft (noch) sozial ist?

Zunächst einmal muss an dieser Stelle mit einem Missverständnis darüber aufgeräumt werden, was die Soziale Marktwirtschaft ist und was sie zu leisten vermag. Sie ist als »dritter Weg« zwischen Kapitalismus und Sozialismus gerade keine sozial verbrämte Umverteilungsmaschinerie, die dem alten Traum der Linken von der ökonomischen Gleichheit der Menschen eine moderne Gestalt gibt. Ich erinnere nochmals an das bereits weiter oben angeführte Menschenbild, das der Sozialen Marktwirtschaft zugrunde liegt, und welches Ludwig Erhard in seinem Buch »Wohlstand für alle« so formuliert hat:

*»Ich will mich aus eigener Kraft bewähren, ich will das Risiko des Lebens selbst tragen, will für mein Schicksal selbst verantwortlich sein. Sorge du, Staat dafür, dass ich dazu in der Lage bin.«*

Hier wird der entscheidende Unterschied zu dem allumsorgenden Wohlfahrtsstaat deutlich, der die Einkommensverwendung so stark sozialisiert, bis die Kollektivierung der Lebensplanung und die Abhängigkeit von Transferleistungen aus dem mündigen Bürger den »sozialen Untertan« macht, wie es Erhard formulierte.

Am Ende dieser Entwicklung, so Erhard, stehe nicht nur der allmächtige Staat, sondern die Lähmung des wirtschaftlichen Fortschritts in Freiheit. Im Zusammenhang mit der Einführung der »dynamischen Rente«, dem berühmten Generationenvertrag von 1957, dem Erhard von Anfang an skeptisch gegenüberstand (wie wir heute wissen, zu Recht), hat Erhard sein Verständnis vom sozialen Staat wie folgt formuliert:

*»Soziale Sicherung ist nicht gleichbedeutend mit Sozialversicherung für alle. Am Anfang muss die eigene Verantwortung stehen, und erst dort, wo diese nicht ausreicht oder versagen muss, setzt die Verpflichtung des Staates und der Gemeinschaft ein.«<sup>1</sup>*

Auch die Kirchen haben sich immer wieder an der Debatte um den »Sozialbegriff« beteiligt. Das Thesenpapier der Deutschen Bischofskonferenz »Das Soziale neu denken« aus dem Jahr 2003 hat zum Beispiel auch die Diskussion um die »Agenda 2010« befördert.

Die Soziale Marktwirtschaft geht also – hier durchaus in Anlehnung an ihre christlichen Wurzeln – von einem Menschenbild aus, welches dem selbst bestimmten, mündigen Bürger entspricht, der sein Schicksal selbst in die Hand nimmt. »Jeder ist seines Glückes Schmied,« das heißt also »Hilfe zur Selbsthilfe« statt staatlicher Alimentierung in allen Lebenslagen. Die Vorstellung von Sozialpolitik fußt auf der Erkenntnis, dass die Menschen eben nicht gleich, sondern im positiven Sinne verschieden sind, mit all ihren vielfältigen Begabungen, Anlagen und Lebensentwürfen. Es geht also um Chancengerechtigkeit am Start des Lebens, nicht um Gleichmacherei mit der Folge der unmündigen Abhängigkeit des sozialen Untertans.

Legt man diese Auslegung des »Sozialen« in der Marktwirtschaft zugrunde, so steht Deutschland hervorragend da:

- Der allgemeine Wohlstand hat sich – bei aller Differenzierung über seine Verteilung – bis heute stark vermehrt. Noch nie gab es in allen Bevölkerungsschichten so viele Eigentümer, was gerade übrigens das Eigentum an den eigenen »vier Wänden« angeht. Hier nimmt Deutschland einen weltweiten Spitzenplatz ein.
- 2013 war das Jahr, in dem in Deutschland so viele Menschen sozial versicherungspflichtig beschäftigt waren wie noch nie in der deutschen Geschichte, allein bei uns in Bayern fast 5 Millionen, eine Steigerung von fast 500 000 innerhalb von fünf Jahren.
- Die Arbeitslosigkeit steht auf einem absoluten Tiefstand, in weiten Teilen, vor allem hier bei uns in Bayern, herrscht Vollbeschäftigung. Vor allem die Jugendarbeitslosigkeit ist so niedrig wie in keinem anderen Land Europas. Und dies in einer Zeit, in der einige Länder Südeuropas eine Jugendarbeitslosigkeit zwischen 30% und 60% aufweisen und man dort schon einer »verlorenen Generation« spricht.
- Dabei zeigt sich auch bei einer näheren Analyse, dass einige Trends, die vor wenigen Jahren noch Sorge gemacht haben, in die positive Richtung weisen:
  - Die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen, also der 55- bis 64-Jährigen, steigt seit Jahren deutlich an.

<sup>1</sup> Dieses Zitat habe ich dem sehr lesenswerten Buch einer der ersten Mitarbeiterinnen Ludwig Erhards, Luise Gräfin Schlippenbach, unter dem Titel »Im Wandel stets dabei« entnommen.

- Die Zahl der Langzeitarbeitslosen hat sich seit 2005 fast halbiert.
- Die Zahl der sog. »Minijobber« stagniert. Sie betrug 2012 etwa 11% aller Erwerbstätigen, wobei 40% aller Minijobber Schüler, Studenten und Rentner waren.
- Der Anteil der Zeit- bzw. Leiharbeitnehmer liegt bei 2% aller Erwerbstätigen, Tendenz sinkend. Viele Leiharbeitnehmer werden in unbefristete Arbeitsverhältnisse übernommen.
- In Deutschland leben derzeit etwa insgesamt 1,3 Millionen Menschen, die zusätzlich zu ihrem Lohn auf Hartz-IV-Leistungen angewiesen sind. Das sind etwa 3% aller Erwerbstätigen. Schaut man bei den sogenannten »Aufstockern« noch genauer hin, so ist eines besonders erfreulich: Die Anzahl der Aufstocker, die vollzeitbeschäftigt sind, ist in den letzten beiden Jahren stark gesunken, nämlich um 113 000 auf derzeit 218 000. Das sind weniger als 0,5% aller Erwerbstätigen. Für Bayern sind die Zahlen im Ländervergleich nochmals wesentlich günstiger.

Diese wenigen Zahlen mögen an dieser Stelle genügen. Was damit gesagt werden soll, ist dies: Die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft funktionieren im Großen und Ganzen gerade in einem Bereich, der existentiell für die Menschen ist, auf dem Arbeitsmarkt. Bei allen notwendigen Diskussionen im Detail, über weiteren Flexibilisierungsbedarf, über Arbeitsbedingungen, über die Höhe von Löhnen, über Altersarmut und befristete Verträge, ist eines festzustellen:

Gerade bei der Beschäftigung wird deutlich, was Ludwig Erhard meinte, als er in seinem Buch »Wohlstand für alle« sagt:

*»Das berechtigte Verlangen, dem Individuum größere Sicherheit zu geben, kann m.E. nur dadurch erfüllt werden, dass wir über eine Mehrung des allgemeinen Wohlstandes jedem einzelnen das Gefühl seiner menschlichen Würde (...) vermitteln.«*

Es ist und bleibt die wichtigste Aufgabe der Politik, und es ist auch die zentrale Aufgabe jeglicher Wirtschaftsordnung, daran mitzuwirken und den Rahmen dafür zu setzen, dass die Menschen Arbeit haben, und damit Selbstwertgefühl und Würde.

Dabei muss sich die Politik hüten, von den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft abzuweichen, zum Beispiel dadurch, dass sie sich in die Festsetzung von Löhnen und Gehältern einmischt. Wie die vorgenannten Zahlen belegen, würde ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn, wie er ab und zu auch von kirchlichen Kreisen gefordert wird, kein einziges Problem lösen, aber viele neue schaffen, wie dies ja auch die aktuelle Debatte innerhalb der neuen Bundesregierung zeigt.

Ist er zu hoch, vernichtet er Arbeitsplätze, ist er zu niedrig, braucht man ihn nicht. Das belegen im Übrigen auch die Erfahrungen in den europäischen Ländern wie Griechenland, Spanien und Frankreich, in denen es zwar gesetzliche Mindestlöhne gibt, aber zu wenige Arbeitsplätze. Vor Einführung der Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 galt Deutschland als »kranker Mann« Europas. Heute ist Deutschland nicht nur wegen dieser Reformen, aber eben auch deswegen die Wachstums- und Wohlstandslokomotive innerhalb Europas und mitverantwortlich für das immerhin zarte Wachstum der EU. Die Lohnfindung ist in einer Sozialen Marktwirtschaft ausschließlich Sache der Tarifvertragsparteien.

In Anlehnung an Ludwig Erhard muss auch darauf hingewiesen werden, dass sich die Frage des »Sozialen« innerhalb der Sozialen Marktwirtschaft weder an der Anzahl noch der Höhe der staatlichen Transferleistungen bemisst. Dass derjenige, der arbeiten kann, seinen Lebensunterhalt ganz oder zumindest teilweise selbst bestreitet, ist auch eine Frage seiner Würde. Zumal die Mittel aus dem sozialen Ausgleich dann für diejenigen in der Gesellschaft zur Verfügung stehen, die nicht arbeiten und sich eben nicht selbst helfen können. Den Hartz-IV-Reformen lag im Übrigen der Gedanke einer aktivierenden Sozialhilfe zugrunde, d.h. also Anreize dafür zu schaffen, dass es attraktiver ist zu arbeiten, wenn man kann, als nicht zu arbeiten (→ Prinzip »Fördern und Fordern«). Es geht also letztlich darum, ob man durch falsche Weichenstellungen, wie z.B. gesetzliche Mindestlöhne oder andere Eingriffe in den Niedriglohnsektor, die betroffenen Menschen in die 100%ige Alimentierung des Staates treibt, denn das wäre in den meisten Fällen die zwangsläufige Folge, oder ob man ihren Weg in eine auskömmliche Vollzeitbeschäftigung finanziell unterstützt. Sozialer Untertan des all umsorgenden Wohlfahrtsstaats oder selbst bestimmter Bürger in der Sozialen Marktwirtschaft – das sind hier die wahren Alternativen. Und dass dieser Weg nach marktwirtschaftlichen Prinzipien auch funktioniert, zeigen zwei Entwicklungen:

- In den letzten Jahren haben rund 25% der Beschäftigten in dem Niedriglohnbereich, das sind Arbeitnehmer mit einem Stundenlohn unter 9,15 Euro, innerhalb eines Jahres den Aufstieg in eine höher entlohnte Beschäftigung geschafft
- Rund zwei Drittel der bereits erwähnten vollzeitbeschäftigten Aufstocker schaffen spätestens nach einem Jahr den Ausstieg aus dem sogenannten »Fürsorgebezug«.

Das bedeutet: Die Soziale Marktwirtschaft funktioniert, man muss die Menschen nur vor zu vielen gut gemeinten, aber schlecht wirkenden Eingriffen schützen. Das gilt insbesondere auch bei der Rettung von Unternehmen, die in finanzielle oder unternehmerische Schwierigkeiten geraten. Hier ist die Politik, gerade auch in den letzten fünf Jahren immer

wieder in Versuchung gewesen, einem vermeintlich »sozialen Helfersyndrom« folgend einzugreifen und selbst Unternehmer zu spielen. Dem liegt ein völlig falsches Verständnis von der Rollenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft zugrunde. Der Staat darf dabei, so der Fußballsachverständige Ludwig Erhard, nur Schiedsrichter sein, aber selbst nicht mitspielen. Und so erwächst aus der zerstörerischen Wirkung des Marktes auch zukunftsfähiges Neues. Veraltete Strukturen und Geschäftsmodelle gehen unter, um neuen, wettbewerbsfähigen Produkten Platz zu machen. Rettet die Politik ein Unternehmen, obwohl dessen Produkte nicht mehr marktfähig sind, so verzerrt sie den Wettbewerb, das Kernstück der Sozialen Marktwirtschaft, indem sie sich unternehmerische Entscheidungen anmaßt und dafür auch noch Steuergeld in die Hand nimmt.

Wäre zum Beispiel die Rettung von Schlecker, wäre die staatliche Finanzierung einer Transfergesellschaft »sozialer« gewesen als die Übernahme der Beschäftigten in die Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit?

Es gehört wahrlich zu den schwersten Entscheidungen, die man als Politiker treffen muss, in einem solchen Fall »nein« zu sagen, obwohl das Herz gerne »ja« sagen würde. Es gibt aber drei Argumente, die das »Nein« begründen:

- Dem Niedergang eines Unternehmens wie z.B. Schlecker liegen oftmals jahrelange Managementfehler und auch finanzielle Machenschaften der Gesellschafter zugrunde. Wer hier staatliche Mittel einsetzt, entlässt gerade diejenigen aus ihrer Verantwortung, die eigentlich haften sollten.
- Es gibt in der Sozialen Marktwirtschaft keine Insolvenz »erster« oder »zweiter« Klasse. Die Politik darf hier schon aus Gründen der Gleichbehandlung nicht nach dem Grundsatz handeln: »Sind 1000 Arbeitnehmer betroffen, sind wir mit Steuergeld zur Stelle, bei zehn mal 100 Arbeitnehmern in mittelständischen Betrieben halten wir uns 'raus«.
- Staatlich finanzierte Transfergesellschaften führen zum Verlust von Abfindungsansprüchen der Arbeitnehmer, sie wiegen die Arbeitnehmer auch oft in trügerischer Sicherheit, weil sie den Eintritt der Arbeitslosigkeit nur zeitlich hinausschieben.

Es gab in diesem Fall, wie übrigens in vielen anderen ähnlich gelagerten Fällen, daher nach den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft nur die Entscheidung, kein Geld der Steuerzahler bereitzustellen und den vielen, zum Teil sehr gut ausgebildeten ArbeitnehmerInnen die Chancen auf einem exzellenten Arbeitsmarkt zu eröffnen. Anders kann und darf der Staat nur handeln, wenn es gilt, in zukunftsfähige Geschäftsmodelle zu investieren, weil ein Investor vorhanden ist, oder wenn, wie auf dem Höhepunkt der Finanzmarktkri-

se, kerngesunde Betriebe unverschuldet in finanzielle Engpässe zu geraten drohten. Nach diesen klaren ordnungspolitischen Prinzipien hat die bayerische Wirtschaftspolitik in den letzten fünf Jahren gehandelt, und wir waren damit, wie man sieht, höchst erfolgreich.

## II.

Noch einige Beispiele dafür, wo wir die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft künftig wieder stärker beachten müssen, um wirklich erfolgreich zu sein.

1. Beim schwierigen Thema »Altersversorgung« steht Deutschland im internationalen Vergleich nicht schlecht da, allerdings könnten wir noch viel besser dastehen, wenn man die notwendigen Reformen rechtzeitig eingeleitet und von zu vielen systemwidrigen Eingriffen abgesehen hätte. Auch hier kann man dem Buch von Gräfin Schlippenbach die großen Bedenken der handelnden Personen bei der Einführung der umlagefinanzierten Rente 1957 entnehmen, die in dem klassischen Wort Konrad Adenauers zu Ausdruck kommen:

*»Tja, meine Herren, das ist ja alles ganz schön, solange es bergauf geht, was aber ist, wenn es bergab geht.«*

Hier hat die deutsche Politik viel zu spät auf die demographische Entwicklung reagiert und unterliegt bis heute der verhängnisvollen Versuchung, den Beitragszahlern immer mehr versicherungsfremde Leistungen aufzubürden, die eigentlich durch die Allgemeinheit der Steuerzahler aufzubringen wären. Der Einstieg in die Kapitaldeckung ist ebenso unausweichlich wie flexiblere Formen des Renteneintritts, welche Rücksicht auf neue Erwerbsbiographien und die Möglichkeit von Lebensarbeitszeitkonten nehmen. Weder die starren Regelungen der Rente mit 67 noch die jüngsten Beschlüsse der neuen Bundesregierung sind geeignet, unser Rentensystem dauerhaft zukunftssicher zu machen. Schlimmer noch: Um schön klingende Versprechen wie »Lebensleistungs- oder Mütterrente« zu finanzieren, werden den Beitragszahlern nicht nur ihnen bereits zugesagte Beitragssenkungen genommen, sondern den kommenden Generationen auch noch weitere Belastungen aufgebürdet. Mit dem Gedanken der Beitragsgerechtigkeit und der Generationengerechtigkeit hat das gar nichts mehr zu tun.

2. Das deutsche Steuersystem ist wohl das schlimmste Beispiel dafür, was passiert, wenn die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft dauerhaft missachtet werden. Zu Beginn bestand hier durchaus noch Übereinstimmung, denn der soziale Ausgleich sollte nach den Vorstellungen von Rüstow und Röpke durchaus über ein progressives Steuersystem – »Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit« – erfolgen. Und betrachtet man den Ist-Zustand, dann führt das bestehen-

de Einkommensteuersystem ja auch zu einer erheblichen Umverteilung. Die oberen 20% der Steuerpflichtigen an der Spitze der Einkünftepyramide erwirtschaften derzeit 70% des Gesamtaufkommens. Bei den oberen 5% sind es immerhin schon über 40%. Blickt man hingegen auf den unteren Teil der Einkünftepyramide, so zeigt sich, dass bereits ein Drittel der Personen mit dem niedrigsten Markteinkommen durchschnittlich 900 Euro mehr vom Staat an Transferleistungen erhalten, als sie an Steuern und Abgaben bezahlen.

Die in weiten Kreisen der Bevölkerung, auch in manchen Kirchenkreisen vorherrschende Auffassung, das Steuersystem benachteilige die geringeren Einkommen und bevorzuge die sogenannten Reichen, wie sie leider auch in dem schon zitierten Wort der Landeskirche »Lernen aus der Krise« zum Ausdruck kommt, hat mit der Realität wenig zu tun.

Vielmehr leidet das Steuersystem seit Jahrzehnten vor allem unter dem verhängnisvollen Hang der Politik, unter Verstoß gegen alle Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft mit der Steuerpolitik Ziele der Einzelfallgerechtigkeit und der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Steuerung zu verfolgen. Dies hat zu einer textlichen und inhaltlichen Ausuferung des deutschen Steuerrechts geführt, die weltweit einmalig ist. Es spricht Bände, dass einzelne Bestimmungen des Einkommensteuergesetzes, namentlich der berühmte-berühmte § 2a EStG, betreffend die sog. »Negativen Einkünfte mit Bezug zu Drittstaaten«, durch die anhaltende Kunst des Gesetzgebers so kompliziert geworden sind, dass selbst international anerkannte Professoren des Steuerrechts an ihrer verbindlichen Auslegung gescheitert sind. Alle Versuche, hier im System selbst zu Reformen zu kommen, haben zwar zur einen oder anderen Vereinfachung geführt, aber zu keiner durchgreifenden Änderung. Mein Vorschlag wäre hier in zwei Stufen vorzugehen:

- Umgehende Beseitigung der sog. »Kalten Progression«, weil sie eindeutig leistungsfeindlich ist und vor allem untere und mittlere Einkommen unverhältnismäßig belastet. Es ist ein Armutszeugnis, dass die neue Bundesregierung hier nichts unternimmt, obwohl die Mittel dafür im Haushalt bereit stehen.
- Einführung eines Bundessteuergesetzbuchs nach dem Vorschlag von Prof. Paul Kirchhof, wodurch von mehr als 33 000 Steuerparagrafen nur etwa 146 übrig bleiben würden. Die Abschaffung nahezu aller Ausnahmetatbestände und die Einführung von einheitlichen Steuersätzen bei Einkommen-, Umsatz- und Erbschaftsteuer sind nach meiner Überzeugung der einzig gangbare Weg zu einem Steuerrecht, welches den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft entspricht und sich endlich von dem Irrglauben verabschiedet, das Steuerrecht sei dazu da, alle gesellschaftlichen und politischen Probleme zu lösen.

3. Die Finanzmarktkrise und die aus ihr folgende Weltwirtschaftskrise haben eines deutlich gemacht: Die Abhängigkeit voneinander ist in einer globalisierten Wirtschaft inzwischen so groß, dass Spielregeln auf nationaler, selbst auf europäischer Ebene längst nicht mehr ausreichen. Dieser Irrglaube, man könne hier weiterhin nebeneinander herleben, ist eine der Ursachen für die Krise. Es wäre aber ganz falsch, die Krise auf ein Scheitern der Sozialen Marktwirtschaft zurückzuführen, wie dies leider viele Mitbürger tun. Die Kommission »Zukunft Soziale Marktwirtschaft« hat dazu in großer Klarheit und Übereinstimmung aller Kommissionsmitglieder festgestellt:

*»Nicht die Soziale Marktwirtschaft ist in der Krise. Die Krise geht auf das Fehlverhalten einer ganzen Reihe von Systemakteuren zurück. Sie haben sich nicht an die Spielregeln der Sozialen Marktwirtschaft gehalten. Im Mittelpunkt des Versagens steht ein Finanzsystem, in dem Haftung und Risikobewusstsein minimiert wurden.«*

Dem ist nur noch hinzuzufügen, dass auch massives Versagen staatlicher Institutionen, wie zum Beispiel der Banken- und Finanzmarktaufsicht, und eine falsch verstandene Deregulierung in den USA wesentlich zum Zusammenbruch der Finanzmärkte beigetragen haben.

Hier müssen die Lehren erst noch vollständig gezogen werden, und zwar nach den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft. Es muss gelingen, eine internationale Finanzmarktarchitektur zu entwickeln, welche alle Märkte und alle Akteure in die Regulierung einbezieht, gleiche Maßstäbe für Transparenz und Eigenkapitalunterlegung durchsetzt und auch dafür sorgt, dass Haftung und Haftung wieder besser in Einklang gebracht werden.

»Too big to fail« – darf nie wieder zur Richtschnur von Notmaßnahmen zur Rettung von Banken werden. Stattdessen müssen weltweit Maßnahmen zur Sicherung des Finanzwesens umgesetzt werden, die ein geordnetes Scheitern und auch eine Abwicklung von Banken ermöglichen, ohne dass die Allgemeinheit der Steuerzahler dafür aufkommen muss.

Leider ist festzustellen, dass die USA und Großbritannien in wesentlichen Punkten (Eigenkapitalanforderungen, Transparenz und Haftung) immer noch nicht zu einheitlichen Standards bereit sind.

4. Auch in der Schuldenkrise innerhalb der Europäischen Währungsunion weist die Soziale Marktwirtschaft den Weg zur Besserung. Schuldenabbau, keine Hilfe ohne Gegenleistung und Reformen, weniger Staat und mehr Eigeninitiative – das alles sind keine bequemen, aber unausweichliche Schritte, die viele unserer Nachbarn noch gehen müssen, wenn Europa und der Euro nicht auseinanderbrechen sollen. Auch hier gilt: Nicht die Soziale Marktwirtschaft hat Europa

in diese Situation gebracht, sondern die nachhaltigen, zum Teil vorsätzlichen Verstöße gegen die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, zu denen insbesondere auch die Stabilität der Währung gehört. Unter dem bezeichnenden Titel »Gute Sozialpolitik erfordert Währungsstabilität« sagt Ludwig Erhard dazu:

*»Es ist ein grandioser Irrtum, wenn ein Volk oder ein Staat glaubt, eine inflationistische Politik einleiten und betreiben, sich aber gleichzeitig gegen deren Folgen absichern zu können. Dies kommt dem Versuch gleich, sich an den eigenen Haaren hochheben zu wollen.«*

Das sind geradezu prophetische Worte, wobei Erhard sich sicher nicht hat vorstellen können, dass eine solche Entwicklung auch noch innerhalb ein und desselben Währungsgebiets mehrerer Staaten eintreten könnte.

Auch hier gilt: Es ist die Soziale Marktwirtschaft, die den sehr beschwerlichen, dornigen und risikoreichen, aber einzig gangbaren Weg aus der Krise in Europa weist. Dabei muss bei den Fragen der Bankenunion und der Ausgestaltung der Hilfsmaßnahmen dringend darauf geachtet werden, dass weder direkt noch durch die Hintertür eine Vergemeinschaftung der Schulden erfolgt und damit die Haftung und Verantwortung der einzelnen Staaten aufgegeben wird.

Noch ein Wort zur »Internationalisierung«. Die Vordenker und Begründer der Sozialen Marktwirtschaft haben natürlich zu allererst von der besonderen deutschen Situation aus gedacht. Es ging darum, wie Bundespräsident Gauck es formuliert hat, »die Deutschen mit Marktwirtschaft und Wettbewerb zu befreunden.«

Aber sie haben von Anfang an auch international gedacht und geforscht, insbesondere die Emigranten unter ihnen. Dieser Aspekt des weltweiten Verständnisses einer wert gebundenen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gewinnt nicht nur vor dem Hintergrund von Finanzmarkt-, Währungs- und Schuldenkrisen an Bedeutung, sondern auch angesichts der Transformationsprozesse in wirtschaftlich starken, aber demokratisch noch rückständigen Gesellschaften. So ist China heute ein Land, welches wirtschaftlich viel stärker nach einem »Laissez-faire«-Kapitalismus alter Prägung ausgerichtet ist als Europa und sogar weit stärker als die USA. In den Sozialversicherungssystemen, bei der Gesundheitsversorgung und beim Umweltschutz sucht China einen Weg, den wachsenden Wohlstand der Bevölkerung mit modernen Standards zu verbinden. Gleichzeitig wird der Wunsch der Bevölkerung nach politischer Partizipation und gesellschaftlicher Freiheit immer drängender, ohne dass das bestehende autokratische Machtsystem bisher eine angemessene Antwort darauf gefunden hat. Für ein solches Land im Umbruch kann die Soziale Marktwirtschaft, die ja schon immer mehr war, als

eine reine Wirtschaftsordnung, genauso den Weg in eine demokratischere und sozialere Zukunft weisen, wie dies für Europa nach dem Zweiten Weltkrieg gelungen ist.

Es bleiben zum Schluss noch zwei Fragen:

- 1) Wem gehört die Soziale Marktwirtschaft heute?
- 2) Ist die Soziale Marktwirtschaft noch sozial?

Zu 1) Bisweilen wird gefragt, wem die Soziale Marktwirtschaft heute gehört. In der Ausgabe des Handelsblatts vom vergangenen Wochenende wird schon gefragt: »Sind die Linken die besseren Wirtschaftsversther?« Und tatsächlich schickt sich die Ex-Kommunistin und Vordenkerin der Linken, Sahra Wagenknecht, an, Erhards »Wohlstand für alle« für sich zu beanspruchen. Woher kommt diese Wandlung? Nach dem parlamentarischen Aus der FDP fehlt eine politische Kraft, um die Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft politisch und vor allem parlamentarisch zu verteidigen. Die Union, die selbst ernannte Partei Ludwig Erhards, hat ihren Reformeifer, der noch im letzten Jahrzehnt charakteristisch war, längst aufgegeben. Auch der marktwirtschaftliche Flügel, auf den die Partei einst sehr stolz war, ist inzwischen auf eine vernachlässigbare Restgröße zusammengeschrumpft. Dieses Vakuum wird nun offenbar von anderen Gruppierungen gefüllt. Warum bekennt sich ausgerechnet die Linke Wagenknecht zum Ordoliberalismus? Es ist eben eine Marktlücke, die Frau Wagenknecht entdeckt hat und nun scheinbar erfolgreich vermarktet. Dass das Programm der »Linken« nur so von planwirtschaftlichen Elementen wimmelt und das Gegenteil von Sozialer Marktwirtschaft ist, wird dabei ausgeblendet. Es ist deshalb dringend notwendig, Grundlagen und Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft immer wieder deutlich zu machen und sie nicht der Beliebigkeit von politischen Erbschleichern preiszugeben.

Zu 2.) In der zurückliegenden Wirtschafts- und Finanzmarktkrise hat sich die Soziale Marktwirtschaft als das stabilste System innerhalb der Industriestaaten erwiesen. Kaum ein Land hat sich so schnell von der Krise erholt und zurück auf den Wachstumspfad gefunden wie Deutschland. Man kann es auch so ausdrücken: Nach dem Scheitern des planwirtschaftlichen Experiments des Sozialismus Ende der 1980er Jahre hat die Finanzmarktkrise vor fünf Jahren die Perversions eines schranken- und verantwortungslosen Kapitalismus gezeigt. Ungezähmte Gier und egoistische Rücksichtslosigkeit, wie sie bisweilen an den Finanzmärkten anzutreffen waren, haben mit der Grundidee der Sozialen Marktwirtschaft, mit den Prinzipien von Freiheit und Verantwortung, nichts gemein. Die Soziale Marktwirtschaft lebt von einer Kultur der Mäßigung und von einer nachhaltigen Ausrichtung.

Nach der Krise haben viele Staaten Elemente der Sozialen Marktwirtschaft adaptiert, so etwa die Tarifpartnerschaft. Auch das Bekenntnis zum Mittelstand und zur Industrie als

Pfeiler der Sozialen Marktwirtschaft wird von vielen anderen Staaten heute gerne übernommen. Manche sprachen in der Krise gar von einer »industriellen Renaissance«. Es sind gerade die mittelständischen und familiengeführten Unternehmen, die die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft täglich vorleben, die Verantwortung für ihre Mitarbeiter, ihre Region und die Zukunft des Landes übernehmen. Zugleich behaupten sie sich, oftmals als Marktführer oder »hidden champions« in ihrem Segment erfolgreich auf den globalen Märkten.

Auch die großen wirtschaftspolitischen Herausforderungen

- Abbau der enormen Staatsverschuldung,
- Gestaltung gesellschaftlicher Veränderungen wie z.B. des demographischen Wandels,
- Schutz der Umwelt,
- Energiewende und
- Globalisierung (Globalisierung als Chance begreifen, Warnung vor zunehmendem Protektionismus)

lassen sich nur nach den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft bewältigen, wenn Demokratie und Wohlstand, Freiheit und sozialer Ausgleich im Gleichgewicht bleiben sollen.

Im internationalen Vergleich, aber auch in Anbetracht unserer eigenen Geschichte und der Ergebnisse von 65 Jahren Sozialer Marktwirtschaft, ist Deutschland heute ein besseres, ein sozialeres Land. Dieser Prozess ist aber dynamisch und muss immer wieder aufs neu gestaltet und austariert, Wettbewerbspositionen müssen immer wieder errungen und verteidigt werden. Wenn wir uns auf diese Grundlagen unseres Erfolges besinnen und uns den Mut zu Veränderungen und zu Neuem bewahren, dann bleibt die Soziale Marktwirtschaft mit den Worten von Walter Eucken »eine Wirtschafts- und Sozialordnung, die wirtschaftliche Leistung und menschenwürdige Daseinsbedingungen gleichermaßen gewährleistet.« Und deshalb lautet die Antwort auf die Frage meines Themas:

»Ja, die Marktwirtschaft ist noch sozial«, und sie wird es in noch größerem Maße sein, wenn wir ihre Prinzipien ernst nehmen und mit Mut und Voraussicht danach handeln.

# Branche im Blickpunkt: Das Textil- und Bekleidungs- gewerbe in Europa und Deutschland – Totgesagte leben länger

35

Michael Ebnet

Das Bekleidungs-gewerbe in Europa hat weite Teile seiner industriellen Basis verloren. In deutlich eingeschränkterem Maße trifft dies mittlerweile auch für das Textilgewerbe zu. Dennoch können sich die Textil- und Bekleidungsunternehmen einiger weniger europäischer Länder vergleichsweise gut in dem wie kaum ein anderer Industriesektor von der internationalen Arbeitsteilung geprägten Gewerbe behaupten. Hierzu zählen insbesondere Vertreter der deutschen Textil- und Bekleidungsbranche, die sich seit der Wirtschaftskrise 2008/09 nicht nur besser als der EU-Durchschnitt, sondern auch als fast alle ihre westeuropäischen Kontrahenten entwickelt haben. Wachstumsraten wie im Fall der Türkei, die sich noch auf einem deutlich steileren wirtschaftlichen Entwicklungspfad befindet, sind freilich nicht mehr erreichbar. Im Textilgewerbe ist der Erfolg deutscher Firmen ihrer Fokussierung auf die (hoch-)technischen Textilsegmente zu verdanken. Doch auch hier machen inzwischen Textilunternehmen aus China der deutschen Branche ihre führende Stellung streitig. Nichtsdestotrotz werden auch künftig deutsche Firmen im Geschäft mit Textilien und Mode erfolgreich national und international mitmischen.

Das Textilgewerbe in der Europäischen Union (EU 28<sup>1</sup>) zählte im Jahr 2011 (aktuellere Strukturdaten sind derzeit noch nicht verfügbar) rund 60 800 Unternehmen. Damit waren in diesem Industriezweig schwerpunktmäßig nur in etwa halb so viele Firmen tätig wie im Bekleidungs-gewerbe (rund 130 000 Unternehmen).<sup>2</sup> Gleichwohl wiesen beide Branchen ein ähnlich hohes Umsatzvolumen von in etwa 80 bzw. 77 Mrd. Euro auf (vgl. Tab. 1). Gemessen am Umsatz sind demnach in der Bekleidungsherstellung im Durchschnitt erheblich kleinere Unternehmens-einheiten vorzufinden als in der Textilproduktion. Bedeutendstes Land ist in beiden Branchen mit Abstand Italien. Allein 44% der EU-weiten Umsätze im Bekleidungs-gewerbe wurden 2011 von dort ansässigen Unternehmen erzielt. Im Textilgewerbe lag der Anteil zwar niedriger, fiel mit 31% aber immer noch stattlich aus.

Vor allem für das Bekleidungs-gewerbe in den meisten westeuropäischen Industrienationen beschreibt der Terminus »Herstellung von Bekleidung« die Branche jedoch nur mehr unzureichend. In der Regel haben die Unternehmen arbeitsintensive

Konfektionsschritte, wie das Nähen oder Schneiden, in Länder mit deutlich niedrigeren Produktionskosten ausgelagert – in erster Linie nach Asien, Osteuropa oder Nordafrika – und fokussieren sich in ihren hiesigen Zentralen auf den Kollektionsentwurf, die Organisation der Beschaffungskette sowie Qualitätskontrolle, Verwaltung und Vertrieb. Industrielle Fertigungskapazitäten werden meist nur noch für die Muster- oder Kleinserienproduktion vorgehalten. Im Extremfall agieren die Bekleidungs-firmen als Handelsunternehmen, die das komplette Bekleidungsstück im eigenen Auftrag im Ausland fertigen lassen und sich lediglich auf die Distribution der dann als Vollimport eingeführten Ware beschränken. So überrascht es nicht, dass das Verhältnis aus Produktionswert und Umsatz<sup>3</sup> in den Bekleidungs-sektoren der fünf großen westeuropäischen Industrienationen systematisch niedriger liegt, als dies jeweils im Textilgewerbe der Fall ist (vgl. Tab. 1), wo noch in höherem Maße im Inland gefertigt wird.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Alle verwendeten Daten beziehen sich – mit Ausnahme zweier Werte in Tabelle 1 – auf die Europäische Union nach heutiger Abgrenzung (EU 28). Eurostat stellt hierfür rückwirkend entsprechende Aggregate zur Verfügung.

<sup>2</sup> Die hier verwendeten Branchenabgrenzungen folgen der aktuellen Fassung der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2): Herstellung von Textilien (NACE-Code 13), Herstellung von Bekleidung (NACE-Code 14).

<sup>3</sup> Für eine detaillierte Darstellung der Korrelation von Produktion und Umsatz am Beispiel des deutschen Textil- und Bekleidungs-gewerbes siehe Kasten.

<sup>4</sup> In Wirklichkeit ist gerade im Bekleidungs-gewerbe der Anteil des inländischen Produktionswertes am Branchenumsatz noch weitaus geringer, denn die europäische Statistik dürfte zahlreiche nur teilweise oder im letzten Fertigungsschritt im Inland hergestellte Erzeugnisse mit vollem Produktionswert der Inlandsproduktion des jeweiligen Landes zurechnen. Verwendet man dagegen bei der Berechnung Daten des Statistischen Bundesamtes, ergibt sich ein Anteilswert von 86% für das deutsche Textilgewerbe und von lediglich 22% für das deutsche Bekleidungs-gewerbe in 2011.

**Tab. 1**  
**Das Textil- und Bekleidungsgerberbe in der EU und ihre wichtigsten Vertreterländer<sup>a)</sup> 2011**

Land	Unternehmen		Produktionswert (nom.)		Umsatz <sup>b)</sup> (nom.)		Verhältnis Produktionswert/Umsatz in %
	Anzahl	Anteil an gesamt in %	in Mrd. €	Anteil an gesamt in %	in Mrd. €	Anteil an gesamt in %	
<b>Textilgerberbe</b>							
Italien	15 799	26	24,8	33	24,4	31	102
(Türkei) <sup>c,d)</sup>	(18 147)	(–)	(14,9)	(–)	(15,9)	(–)	94
<b>Deutschland</b>	<b>4 008</b>	<b>7</b>	<b>12,7</b>	<b>17</b>	<b>13,3</b>	<b>17</b>	<b>95</b>
Frankreich	4 612	8	7,2	9	7,9	10	91
Vereinigtes Königreich	3 872	6	5,9	8	6,3	8	93
Spanien	6 138	10	5,0	7	5,1	6	98
Belgien	1 218	2	4,4	6	4,6	6	96
Portugal	3 429	6	2,9	4	3,0	4	97
Niederlande	1 693	3	2,6	3	2,8	3	93
Polen	4 609	8	2,2	3	2,3	3	94
Tschechien	2 822	5	1,8	2	1,9	2	95
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
<b>EU 28<sup>e)</sup></b>	<b>60 800</b>	<b>100</b>	<b>76<sup>f)</sup></b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>100</b>	<b>95<sup>f)</sup></b>
<b>Bekleidungsgerberbe</b>							
Italien	32 972	25	33,8	47	34,0	44	99
(Türkei) <sup>c,d)</sup>	(51 158)	(–)	(13,2)	(–)	(13,8)	(–)	95
<b>Deutschland</b>	<b>2 943</b>	<b>2</b>	<b>8,4</b>	<b>12</b>	<b>9,3</b>	<b>12</b>	<b>90</b>
Frankreich	8 256	6	6,3	9	8,1	11	78
Spanien	9 420	7	5,8	8	6,0	8	96
Vereinigtes Königreich	3 381	3	3,0	4	3,5	5	86
Portugal	9 388	7	3,0	4	3,1	4	96
Rumänien	4 111	3	2,1	3	2,1	3	98
Polen	13 652	11	1,8	3	1,9	3	93
Bulgarien	4 379	3	1,1	2	1,1	1	97
(Schweiz) <sup>e)</sup>	(262)	(–)	(1,0)	(–)	(1,0)	(–)	101
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
<b>EU 28<sup>e)</sup></b>	<b>130 000</b>	<b>100</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>77</b>	<b>100</b>	<b>93</b>

<sup>a)</sup> Geordnet nach Umsatz. – <sup>b)</sup> Ohne Umsatzsteuer – <sup>c)</sup> Kein EU-Mitglied. – <sup>d)</sup> Werte beziehen sich auf das Jahr 2009. – <sup>e)</sup> Werte für EU 28 teilweise geschätzt und von eingeschränkter Zuverlässigkeit. – <sup>f)</sup> EU 27. – Branchenabgrenzung: NACE-Code 13 (Herstellung von Textilien) und 14 (Herstellung von Bekleidung).

Quelle: Eurostat; Berechnungen des ifo Instituts.

### Die türkische Textil- und Bekleidungsindustrie als Gewinner des Strukturwandels in der Branche, ...

Ergänzt man die Liste der wichtigsten EU-28-Vertreterländer beider Branchen um die Türkei, rangiert das Land – gemessen am Umsatzvolumen seiner Textil- und Bekleidungsindustrie im Jahr 2009 (neuere Werte sind nicht verfügbar) – in beiden Fällen noch vor Deutschland auf Platz 2 in Europa. Dabei wurden im türkischen Textil- und Bekleidungsgerberbe jeweils bereits mehr Umsätze generiert als in den entsprechenden Wirtschaftszweigen des Vereinigten Königreichs und Spaniens zusammen. Zurückzuführen ist das hohe Umsatzniveau in der Türkei auf die vielen dort ansässigen Lohnfertiger mit ihren vertikal integrierten Produktionsstandorten, wie es sie sonst nur in China gibt. Das Land profitiert von der geographischen Nähe zu seinen westeuropäischen Abnehmern und kann in Zeiten immer kürzerer Kollektionsentwicklungszyklen mit kurzen Belieferungszeiten punkten.

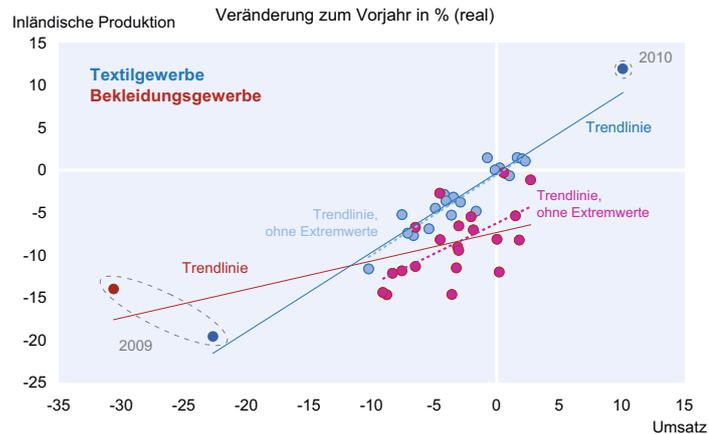
Besonders beeindruckend ist die Entwicklung der türkischen Textil- und Bekleidungsindustrie nach der Wirtschaftskrise 2008/09. Während beide Gerberbe im Durchschnitt der EU 28 nach einer Phase moderater Erholung wieder auf ihren ursprünglichen Schrumpfkurs zurückkehrten, expandierten die realen Branchenumsätze<sup>5</sup> in der Türkei seither beträchtlich (vgl. Abb. 1). Ein Verlauf, der nicht zuletzt aber auch vor dem Hintergrund betrachtet werden muss, dass sich das Land nach wie vor in einem wirtschaftlichen Aufholprozess gegenüber den entwickelten westeuropäischen Volkswirtschaften befindet, und der durch die im Zuge des Strukturwandels in der Textil- und Bekleidungsbranche ausgelösten Verlagerungen von Produktionskapazitäten – u.a. eben in die Türkei – zusätzlich befeuert wurde.

<sup>5</sup> Die Darstellung der Umsatzentwicklung basiert auf dem Volumenindex (2010 = 100) der Eurostat-Konjunkturstatistik. Für die hier verwendeten Zwecke erfolgte eine Umrechnung auf das Basisjahr 2009.

**Kasten 1****Korrelation von Produktion und Umsatz im deutschen Textil- und Bekleidungsgerbe**

Inländische Produktion und Branchenumsatz korrelieren im Textilgewerbe eng miteinander. Stellt man die Jahresveränderungsraten beider Größen (zugrunde gelegt werden hier die amtliche Produktions- und Umsatzvolumenindizes für Betriebe mit 50 und mehr Beschäftigten) gegenüber, so zeigt sich, dass sich preisbereinigte Produktion und reale Umsätze über den kompletten verfügbaren Betrachtungszeitraum 1992 bis 2013 hinweg nicht nur weitestgehend in dieselbe Richtung bewegen, sondern im Durchschnitt zugleich im nahezu identischen Umfang fallen oder steigen. Im Bekleidungsgerbe ist die Korrelation zwischen inländischer Produktion und Umsatz deutlich schwächer. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass in der Branche bereits weitestgehend in ausländischen Fertigungsstätten produziert wird und das inländische Herstellungsvolumen nur noch einen Teil des gesamten Absatzes ausmacht, wohingegen der Branchenumsatz auch Re-Exporte von Vollimporten oder die Erlöse direkt im Ausland abgesetzter Produkte mit einschließt. Schwankungen der Produktion im Inland erlauben also nur noch bedingt Rückschlüsse auf das konjunkturelle Befinden bzw. sinkende oder wachsende Umsätze des deutschen Bekleidungsgerbes.

Lässt man Extremwerte (neben dem Krisenjahr 2009 mit erheblichen Produktions- und Umsatzeinbußen zählt hierzu für das Textilgewerbe zusätzlich das Jahr 2010, das von einer konjunkturellen Gegenbewegung geprägt war) in der Betrachtung außen vor, hat dies im Textilgewerbe auf das Ergebnis so gut wie keinen Effekt (gestrichelte blaue Trendlinie). Anders im Bekleidungsgerbe: Hier weisen inländische Produktion und Umsatz nun eine höhere Korrelation auf (gestrichelte rote Trendlinie), wenngleich diese weiterhin sichtlich schwächer ausfällt als im Textilgewerbe. Mit Berücksichtigung des Krisenjahres 2009 wird demnach das (rein statistische) Zusammenspiel beider Größen für das Bekleidungsgerbe verglichen zu »Normaljahren« unter- bzw. die Entkopplung beider Parameter überzeichnet.

**Korrelation von Produktion und Umsatz im deutschen Textil- und Bekleidungsgerbe, 1992–2013 (Betriebe mit 50 und mehr Beschäftigten)**

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

**... doch auch innerhalb der EU gibt es Lichtblicke**

Innerhalb der EU 28 verlief die Entwicklung jedoch keineswegs einheitlich. Insbesondere das deutsche Textil- und Bekleidungsgerbe konnte sich nicht nur positiv vom Durchschnitt in der Europäischen Gemeinschaft absetzen, sondern beide Branchen steigerten jeweils ihre preisbereinigten Umsätze seit dem Krisenjahr 2009 dabei auch stärker als fast alle ihrer wichtigsten westeuropäischen Gegenspieler, wie Italien, Frankreich (nur im Textilgewerbe), das Vereinigte Königreich und Spanien, die teilweise sogar weitere Erlösrückgänge zu verzeichnen hatten (vgl. Abb. 1).<sup>6</sup>

**Technische Textilien als Wegbereiter für eine Erholung des Textilgewerbes in Deutschland ...**

Das relativ gute Abschneiden des deutschen Textilgewerbes, das seine realen Umsätze – im Vergleich zum deutschen Bekleidungsgerbe – seit dem 2009 erreichten Tiefpunkt wieder erkennbar erhöhen konnte, hängt eng mit der Fokussierung deutscher Textilfirmen auf das Gebiet der techni-

schen Textilien<sup>7</sup> und seiner dort zum Tragen kommenden hohen Innovationskraft zusammen. Schwerpunktmäßig in diesem Segment – zu dem im weiteren Sinne auch Vliesstoff und Erzeugnisse daraus gezählt werden – tätige Unternehmen konnten sich nämlich deutlich von der wirtschaftlichen Entwicklung in den übrigen Textilsparten abkoppeln (vgl. Abb. 2). Insbesondere nach 2009 waren die technischen Segmente die treibende Kraft für eine Umsatzerholung im Textilgewerbe und wirkten, mit Ausnahme des Jahres 2012, dem Bedeutungsverlust traditioneller Textilsparten entgegen.

Eine entscheidende Rolle beim Erfolg technischer Textilien deutschen Ursprungs spielt die Forschungslandschaft hierzulande mit ihren 16 Textilforschungsinstituten. Sie bietet ein Umfeld, in dem Textilunternehmen bereits beim Entwicklungsprozess neuartiger Textilien mit Zuliefer- und (immer häufiger industriellen) Abnehmerbereichen kooperieren und so gemeinsam Funktionalität und Einsatzmöglichkeiten textiler Stoffe und Fasern bedarfsgenau vorantreiben. Damit schafft es die deutsche Textilindustrie, ihre zunehmend technischen Produkte auch international erfolgreich zu vermark-

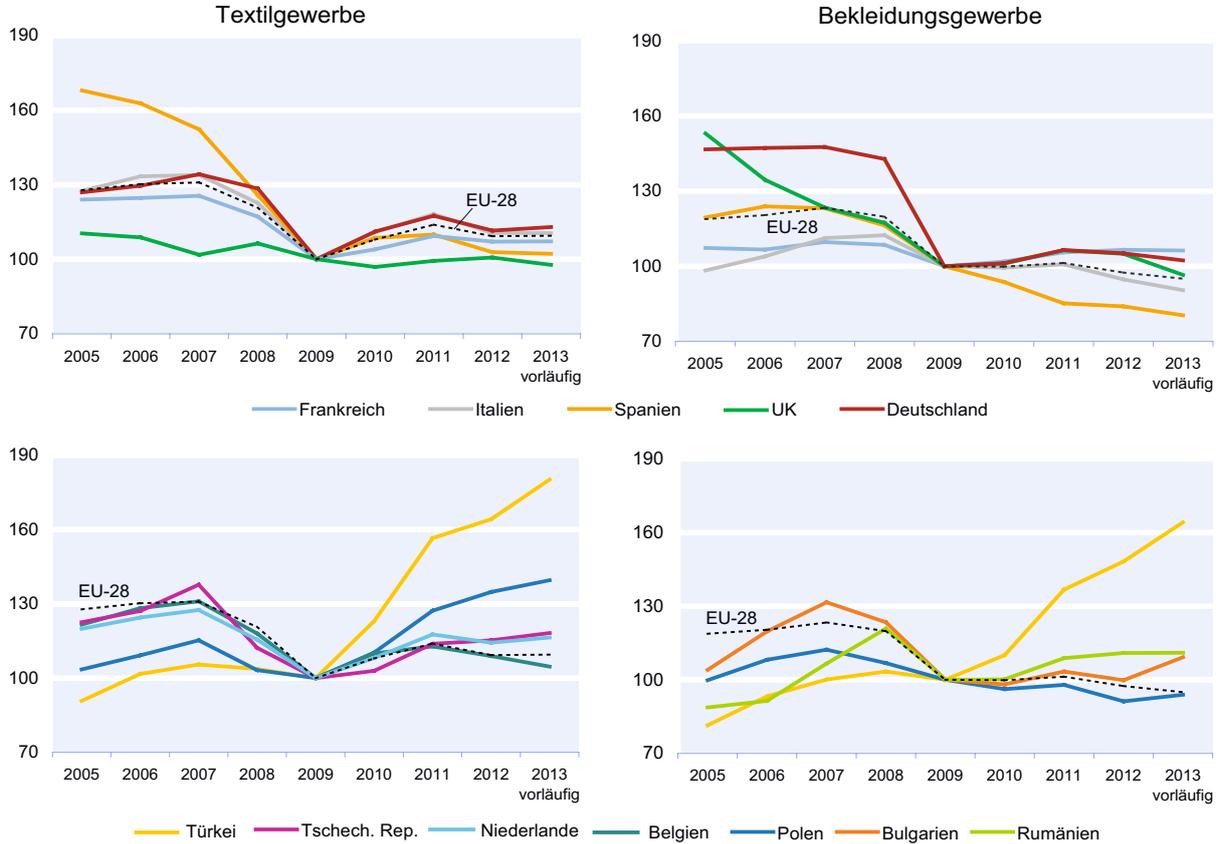
<sup>6</sup> Zwar wurde gerade das deutsche Bekleidungsgerbe von dem Umsatzeinbruch 2009 überdurchschnittlich stark getroffen, seitdem scheint sich der Wirtschaftszweig in Deutschland jedoch deutlich stabiler zu entwickeln als beispielsweise in Spanien oder Italien.

<sup>7</sup> Technische Textilien sind textile Vorprodukte, Erzeugnisse und Stoffe mit besonderen physikalischen, chemischen oder funktionalen Charakteristika und hohem Innovationsgehalt. Sie kommen vor allem in der Automobil-, Bau-, Luft- und Raumfahrt- oder Verpackungsindustrie sowie in der Umwelt-, Hygiene- und Medizintechnik zum Einsatz, finden aber beispielsweise als Schutz- und Funktionskleidung oder feuerfeste Gardinen auch im Bekleidungs- sowie Heim- und Haustextilbereich Verwendung.

Abb. 1

**Umsatzentwicklung im europäischen Vergleich**

Volumenindex 2009 = 100, arbeitstäglich bereinigt



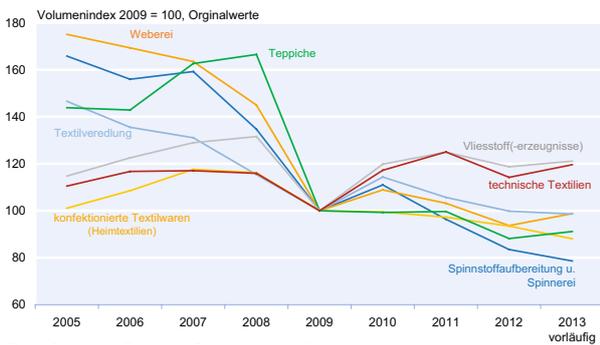
Textilgewerbe ohne Portugal, Bekleidungsgewerbe ohne Portugal und Schweiz, da keine entsprechenden Daten verfügbar.  
Quelle: Eurostat; Berechnungen des ifo Instituts.

ten – und das trotz des auch bei technischen Textilien mittlerweile sehr hohen Wettbewerbsdrucks. Denn neben einem der Hauptwettbewerber, den USA, versucht auf diesem Sektor inzwischen auch China den deutschen Herstellern Marktanteile streitig zu machen. Die dortige Textilindustrie wendet sich zunehmend vom unteren Preissegment ab und betätigt sich verstärkt in der eigenständigen Entwicklung

technologischer Spitzenprodukte.<sup>8</sup> Ohnehin werden inzwischen auch technische Textilien, sofern es sich um bereits standardisierte und ausgereifte Produkte handelt, in vielen Fällen nicht mehr in Deutschland, sondern als Massenware im (u.a. asiatischen) Ausland gefertigt.

Abb. 2

**Umsatzentwicklung der wichtigsten deutschen Textilsparten**  
(Betriebe mit 50 und mehr Beschäftigten)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

**... und Katalysator für die dynamische Entwicklung des polnischen Textilgewerbes**

Zu erwähnen ist im Zusammenhang mit technischen Textilien auch das polnische Textilgewerbe. Es ist der einzige (dem Umsatzvolumen nach relevante) Vertreter dieses Industriezweigs innerhalb der Europäischen Union, der einen klaren wirtschaftlichen Aufwärtstrend vorweisen und zumindest ansatzweise mit der Wachstumsdynamik der Türkei Schritt hal-

<sup>8</sup> Gemäß Chinas 12. Fünfjahresplan (2011–2015) unterstützt die Volksrepublik die Entwicklung des Textilssektors, der dort immer noch zu den wichtigsten Industriezweigen des Landes zählt, in vier Kernbereichen (Neue textile Fasern, Hightech-Produktionsausrüstung, High-Performance-Textilien und Klassische Textilien) intensiv. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Forschung im eigenen Land, Qualitätsmanagement, Ausbildung von Fachkräften und Energieeinsparung.

ten kann (vgl. Abb. 1). Ausschlaggebend hierfür ist u.a. die in Polen stark vertretende Automobilzulieferindustrie. In ihrer Umgebung dürften sich zahlreiche Textilfirmen angesiedelt haben, die wichtige technische Vorprodukte und Ausstattungselemente auf textiler Basis liefern und ihrerseits wiederum vom weiteren Ausbau der Produktionskapazitäten der Automobilindustrie in dem osteuropäischen EU-Mitgliedstaat profitieren.

**Geschäft mit Textilien und Mode in Deutschland im Branchendurchschnitt bis zuletzt ertragreich – auch künftig wird es profitable deutsche Textil- und Bekleidungsunternehmen geben**

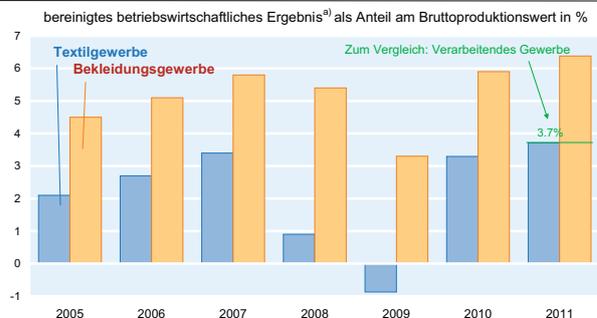
Deutschland beheimatet Textil- und Bekleidungsunternehmen, die in einem durch vornehmlich asiatische Billigkonkurrenz äußerst kompetitiven Marktumfeld erfolgreich wirtschaften können. Das zeigen Auswertungen der amtlichen Kostenstrukturstatistik bis zum Jahr 2011 (aktuellere Zahlen sind derzeit noch nicht verfügbar). So wurde trotz zwischenzeitlich starker Umsatzeinbußen in beiden Wirtschaftszweigen seit 2005 im Branchendurchschnitt ein nahezu durchweg positives betriebswirtschaftliches Ergebnis erzielt (vgl. Abb. 3). Einzige Ausnahme bildet das Krisenjahr 2009, in dem das Textilgewerbe im Durchschnitt leichte Verluste hinnehmen musste. Während das Textilgewerbe in den übrigen Jahren – mit einer bereinigten Umsatzrendite zwischen 0,9 und 3,7% – ausreichende bis zufriedenstellende Gewinne verbuchte, wurde im Bekleidungsgewerbe – mit Ergebniswerten von 3,3 bis 6,4% – nicht selten sogar ein gutes durchschnittliches Ertragsniveau erreicht. Auch der Vergleich mit dem Verarbeitenden Gewerbe für das Jahr 2011 zeigt: Die Erträge lagen »zuletzt« im Textilgewerbe exakt im Industrieschnitt, im Bekleidungs-gewerbe sogar weit darüber. Besonders ertragsstark zeigten sich die Hersteller von technischen Textilien (7,9%) sowie die Produzenten von Arbeits- und Berufsbekleidung (7,6%). Von einem manchmal beschworen, nicht mehr Gewinn bringenden Geschäft mit Textilien und Bekleidung in Deutschland kann demnach bisher keine Rede sein.

Den ein oder anderen aktuellen Meldungen aus der Bekleidungsbranche<sup>9</sup> und den bereits seit August 2012 laufenden Klagen einiger Textilunternehmen gegen die EEG-Umlage<sup>10</sup> zum Trotz, dürfte sich auch 2012 und 2013 nichts Wesentliches an dieser Situation geändert haben. Nach wie vor gibt

<sup>9</sup> Nach Meldungen kann das mittelständische Modeunternehmen Strenesse seine im März 2013 ausgegebene und mit 9% verzinste Anleihe im Umfang von 12 Mill. Euro, die im März 2014 fällig wird, nicht wie geplant zurückzahlen. Auch die Mittelständler Seidensticker und Eterna, beide Fabrikanten von Hemden, haben mit Schwierigkeiten zu kämpfen und schrieben im ersten Halbjahr 2013 Verluste.

<sup>10</sup> Die Zahlungslast durch die EEG-Umlage bewog im August 2012 drei Textilunternehmen, die Versorger auf Rückzahlung des Strompreisaufschlags zu verklagen, mit dem Ziel die Verfassungsmäßigkeit der Abgabe in Frage zu stellen. Zwar wurden die Klagen in den ersten Instanzen von den Gerichten abgewiesen, die Textilveredlung Drechsler GmbH hat den Fall allerdings mittlerweile bis vor den Bundesgerichtshof gebracht, dessen Urteil noch aussteht. Letztendlich wird eine Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht angestrebt.

**Abb. 3**  
Ertragsentwicklung im deutschen Textil- und Bekleidungs-gewerbe (Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten)



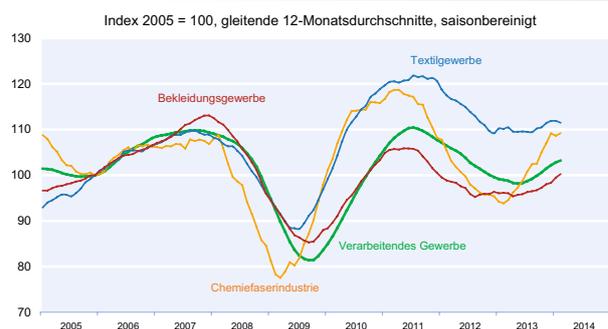
<sup>9)</sup> Ergebnis vor Steuern, verringert um einen fiktiven Unternehmerlohn.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Kostenstrukturstatistik; Berechnungen des ifo Instituts.

es in Deutschland in beiden Branchen einen – wenn auch stark geschrumpften – Sockel an Unternehmen, die auch künftig mindestens auskömmliche Erträge generieren dürften. Doch selbst wenn Textil- und Bekleidungsunternehmen in Deutschland ertragreich wirtschaften können, heißt das nicht automatisch, dass der Bestand an Unternehmen nicht weiter sinken wird. Durch einen Selektionseffekt bleiben gerade diejenigen Firmen erhalten, die die internationale Arbeitsteilung am besten für sich nutzen und ihr Geschäftsmodell an Veränderungen anpassen können – wodurch die Erträge im Branchendurchschnitt wieder steigen. Textilien und Mode bleiben auch weiterhin ein Wirtschaftsfaktor in Deutschland.

**Konjunkturelle Perspektiven für beide Branchen ordentlich, ...**

Unabhängig von diesen strukturellen Prozessen wird das konjunkturelle Umfeld gegenwärtig von den deutschen Textil- und Bekleidungsfirmen außerdem wieder günstiger eingeschätzt. Analog zum Verarbeitenden Gewerbe insgesamt tendiert das ifo Geschäftsklima vor allem im Bekleidungs-gewerbe seit einigen Monaten aufwärts (vgl. Abb. 4). Optimistisch für das Textilgewerbe stimmen speziell die Meldungen aus der vorgelagerten Chemiefaserindustrie. Neben dem Textilmaschinenbau und den Lieferanten pflanzlicher und tierischer Fasern zählt sie mittlerweile zu den wichtigsten Zulieferern, gerade

**Abb. 4**  
Geschäftsklima<sup>9)</sup> im deutschen Textil- und Bekleidungs-gewerbe



<sup>9)</sup> Durchschnittswert aus den Einschätzungen zur Geschäftslage und den Geschäftserwartungen.  
Quelle: ifo Institut, Konjunkturtest Deutschland.

was die Herstellung technischer Textilien betrifft. Schon nahezu das komplette Jahr 2013 hindurch hellte sich das Geschäftsklima in der deutschen Chemiefaserindustrie auf, was sich zeitversetzt auch in der Textilindustrie bemerkbar machen dürfte.

Die Aussichten für das Jahr 2014 sind demnach ordentlich. Sowohl für das deutsche Textil- als auch das deutsche Bekleidungs-gewerbe werden leichte nominale Umsatzsteigerungen sowie eine im Branchenmittel weiterhin zufriedenstellend bzw. gute Ertragslage erwartet.

### ... aber im Textilgewerbe Unsicherheiten im Zusammenhang mit aktuellen Entwicklungen beim EEG

Für energieintensive Textilhersteller könnten allerdings Entwicklungen im Zusammenhang mit dem EEG das wirtschaftliche Abschneiden beeinflussen. Je nach Ausgang des im Dezember 2013 von der Europäischen Kommission gegen Deutschland eröffneten Beihilfverfahrens droht den bislang begünstigten Unternehmen die Abschaffung der besonderen Ausgleichsregelung des EEG sowie die Rückzahlung der in den letzten Jahren durch sie gewährten Vorteile. Im Jahr 2013 haben von dieser sogenannten Härtefallregel 43 Textilfirmen (2012: 16 Unternehmen) profitiert, die von der Entrichtung der EEG-Umlage weitestgehend befreit waren. Für 2014 sind Betriebsstätten von 64 Textilunternehmen nahezu freigestellt.<sup>11</sup> Ein Wegfall dieser Vergünstigungen hätte aber wahrscheinlich keine allzu großen Auswirkungen. Das ifo Institut kommt in einer – im Zuge eines Sachverständigen-gutachtens für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vorgenommenen – Abschätzung der »branchenspezifischen Umsatzeinbußen durch Abschaffung der besonderen Ausgleichsregelung des EEG« für das Jahr 2012 zu dem Ergebnis, dass sich diese im Textilgewerbe auf durchschnittlich nur 0,4% belaufen. Auch verglichen mit den prozentualen Umsatzeinbußen anderer ebenfalls von der Umlagebefreiung begünstigter Branchen ist der Effekt eines Wegfalls der Sonderregel ausgesprochen niedrig.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Gemessen an der Gesamtzahl deutscher Textilunternehmen ist diese Zahl weiterhin gering. Ohnehin pocht die Branche aufgrund der energiepreisbedingten – und im internationalen Wettbewerb vermeintlich zu einem Nachteil führenden – Kostenlast vieler nicht von der EEG-Umlage ausgenommenen Betriebe seit längerem auf eine Abschaffung bzw. grundlegende Reform des EEG. So hat der Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie (GV textil+mode) bereits im Januar 2012 bei Professor Gerrit Manssen, Universität Regensburg, ein verfassungsrechtliches Gutachten zur EEG-Umlage in Auftrag gegeben. Es kommt zu dem Ergebnis, dass der Finanzierungsmechanismus des EEG gegen die Finanzverfassung des Grundgesetzes verstößt. In einem weiteren Gutachten vom Oktober 2012 ließ der GV textil+mode gemeinsam mit dem Wirtschaftsverband Stahl und Metallverarbeitung (WSM) zudem durch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) alternative Möglichkeiten der steuerlichen Finanzierung der EEG-Kosten aufzeigen.

<sup>12</sup> Besonders stark betroffen von einer Abschaffung der Sonderregel wären den Berechnungen zufolge die Zementindustrie (durchschnittliche Umsatzeinbuße: 14,6%), die Hersteller von NE-Metallen (11,1%) sowie das Papiergewerbe (7,2%). Eine ausführliche Darstellung der Analyse findet sich bei Aichele, Felbermayr und Heiland (2014).

## Literatur

Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland (2014), »EEG und Internationaler Wettbewerb: Ist die besondere Ausgleichsregelung haltbar?« *ifo Schnelldienst* 67(2), 23–29.

Bafa – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2013), *Statistische Auswertungen zur »Besonderen Ausgleichsregelung«*, online verfügbar unter: [http://www.bafa.de/bafa/de/energie/besondere\\_ausgleichsregelung\\_eeg/publikationen/statistische\\_auswertungen/index.html](http://www.bafa.de/bafa/de/energie/besondere_ausgleichsregelung_eeg/publikationen/statistische_auswertungen/index.html).

Ebnet, M. (2012), »Das Textil- und Bekleidungs-gewerbe: Perspektiven eines »Fronrunners« der internationalen Arbeitsteilung«, in: ifo Institut (Hrsg.), *Tagungsband »ifo Branchen-Dialog 2012«*, ifo Institut, München.

Ebnet, M. (2013), »Textilgewerbe«, *Branchen special*, November, Deutscher Genossenschafts-Verlag eG, Wiesbaden.

Ebnet, M. (2014), »Bekleidungs-gewerbe«, *Branchen special*, Januar, Deutscher Genossenschafts-Verlag eG, Wiesbaden.

*Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2013), »Deutsche Bekleidung ist gefragt«, 12. September.

Gesamtverband textil+mode (2013), *Informationen zu den t+m-Musterklagen gegen das EEG*, online verfügbar unter: <http://www.textil-mode.de/deutsch/Themen/Energie-und-Umwelt/EEG/EEG/K540.htm>.

*Handelsblatt* (2012), »Musterklagen: Textilbranche will Ökoenergie-Umlage kippen«, 14. August, online verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/musterklagen-textilbranche-will-oeoenergie-umlage-kippen/6999580.html>.

*Handelsblatt* (2013), »Made in Germany«, 5./6./7. Juli.

*Handelsblatt* (2014), »Aus der Mode: Gefahr für deutsche Fashion-Marken«, 4. Februar.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2012), *Alternative Möglichkeiten der steuerlichen Finanzierung der EEG-Kosten*, Köln.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln und Bundesarbeitsgemeinschaft SCHULEWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2014), »Wirtschaftsfaktor Mode«, *Wirtschaft und Unterricht*(1), Köln.

Manssen, G. (2012), *Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit der EEG-Umlage und der besonderen Ausgleichsregelung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes i. d. F. des Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien vom 28. Juli 2011*, Regensburg.

Paul, D. (2008), *Die Textil- und Bekleidungsindustrie der EU*, IGEL Verlag GmbH, Hamburg.

TextilWirtschaft (2013a), *Die größten europäischen Bekleidungslieferanten 2012*, online verfügbar unter: [http://www.textilwirtschaft.de/business/pdfs/617\\_org.pdf](http://www.textilwirtschaft.de/business/pdfs/617_org.pdf).

TextilWirtschaft (2013b), *Die größten Textilhersteller in Europa 2012*, online verfügbar unter: [http://www.textilwirtschaft.de/business/pdfs/625\\_org.pdf](http://www.textilwirtschaft.de/business/pdfs/625_org.pdf).

TextilWirtschaft (2013c), *Die Spinnweberei Uhingen ist insolvent*, online verfügbar unter: [http://www.textilwirtschaft.de/business/Die-Spinnweberei-Uhingen-ist-insolvent\\_89244.htm](http://www.textilwirtschaft.de/business/Die-Spinnweberei-Uhingen-ist-insolvent_89244.htm).

TextilWirtschaft (2013d), *Die Schmerzgrenze ist erreicht* (44), 18–21.

TextilWirtschaft (2013e), *Perspektiven für Europas Industrie* (45), 50.

TextilWirtschaft (2013f), *Weitere EEG-Klage abgewiesen*, online verfügbar unter: [http://www.textilwirtschaft.de/business/Weitere-EEG-Klage-abgewiesen\\_85677.html](http://www.textilwirtschaft.de/business/Weitere-EEG-Klage-abgewiesen_85677.html).

Die ifo Investorenrechnung ist ein umfangreiches Werkzeug zur Untersuchung wirtschaftlicher Entwicklungstendenzen und Verschiebungen der Investitionsstrukturen in den Wirtschaftsbereichen Deutschlands (vgl. Strobel et al. 2013). Unter Verwendung einer Vielzahl von Datenquellen liefert sie verdichtete Investitionsmatrizen für 50 Wirtschaftszweige und zwölf Gütergruppen in Deutschland, die Aufschluss über den Anteil einzelner Produktgruppen an den Investitionen eines Wirtschaftszweigs geben.<sup>1</sup> Dabei ist das Rechenwerk in seinen Aggregaten konsistent mit den Zahlen des Statistischen Bundesamtes nach WZ2008 und GP2002 abgestimmt. Der vorliegende Artikel beschreibt die aktuellsten Ergebnisse der ifo Investorenrechnung für das Jahr 2011 und geht darüber hinaus besonders auf verschiedene Aspekte in Bezug auf Investitionen in Straßenfahrzeuge ein.

Während die Bruttoanlageinvestitionen in den offiziellen Statistiken für die einzelnen Wirtschaftsbereiche jeweils lediglich in Bau- und Ausrüstungsinvestitionen unterteilt sind, liefert die ifo Investorenrechnung eine tiefere Aufgliederung in verschiedene Gütergruppen. Als einzigartige Eigenschaft bietet sie zudem neben dem Eigentümerkonzept, mit dem in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Käufe von neuen Bauten und Ausrüstungsgütern beim Eigentümer der Anlagen nachgewiesen werden, eine Darstellung von Investitionszeitreihen nach dem Nutzerkonzept an. Bei diesem werden Investitionen losgelöst vom Eigentümer der Güter betrachtet und dem Wirtschaftszweig zugeordnet, der die Anlagen tatsächlich für seine Produktionszwecke nutzt. Eigentümer und Nutzer sind beispielsweise dann nicht identisch, wenn Investitionsobjekte geleast statt gekauft werden. Die ifo Investorenrechnung führt mit Hilfe detaillierter Informationen aus dem ifo Investitionstest Leasing<sup>2</sup> zu Leasinggütern und Leasingnehmersektoren die selbstbilanzierten mit den geleasten Investitionen zusammen. Dadurch lassen sich Rückschlüsse auf den gesamten Umfang der in einem Sektor tatsächlich eingesetzten Investitionsgüter und das daraus resultierende Produktionspotenzial ziehen.

Das Rechenwerk der ifo Investorenrechnung wird jährlich aktualisiert und liegt in Jahreswerten seit 1991 vor. Die derzeit

aktuellsten Ergebnisse beziehen sich aufgrund des um zwei Jahre verzögerten Veröffentlichungszeitpunkts offizieller Investitionsdaten auf Wirtschaftszweigebene durch das Statistische Bundesamt auf das Jahr 2011.<sup>3</sup> In Tabelle 1 ist der Ausschnitt einer Investitionsmatrix mit der prozentualen Veränderung der nominalen Investitionen nach dem Nutzerkonzept im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr dargestellt.

Angesichts der guten konjunkturellen Situation war das Jahr 2011 von einem dynamischen Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Investitionsausgaben geprägt. Der Anstieg der Bruttoanlageinvestitionen um 8,9% setzte sich aus um 11,1% höheren Bauinvestitionen sowie einem Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen (inkl. immaterielle Anlagen) von 6,8% zusammen. Für den Anstieg im Ausrüstungsgüterbereich war besonders die rege Nachfrage bei Maschinenbauprodukten (+ 17,2%) und Fahrzeugen (+ 18,4%) verantwortlich; diese beiden Gütergruppen machten zusammen mehr als die Hälfte der gesamten nominalen Ausrüstungsinvestitionen dieses Jahres (228,6 Mrd. Euro) aus. Mit Hilfe der dargestellten Matrix lassen sich nun einzelne Wirtschaftsbereiche näher untersuchen. So weist etwa das Verarbeitende Gewerbe bei den Ausrüstungsinvestitionen ein deutliches Wachstum von 13,1% auf. Gliedert man die Betrachtung nach Gütergruppen auf, so ergibt sich den Ergebnissen der ifo Investorenrech-

<sup>1</sup> Strobel et al. (2012) liefern eine ausführliche Beschreibung der verwendeten Quellen und Methoden.

<sup>2</sup> Für eine ausführliche Dokumentation des ifo Investitionstests Leasing vgl. Goldrian (2007).

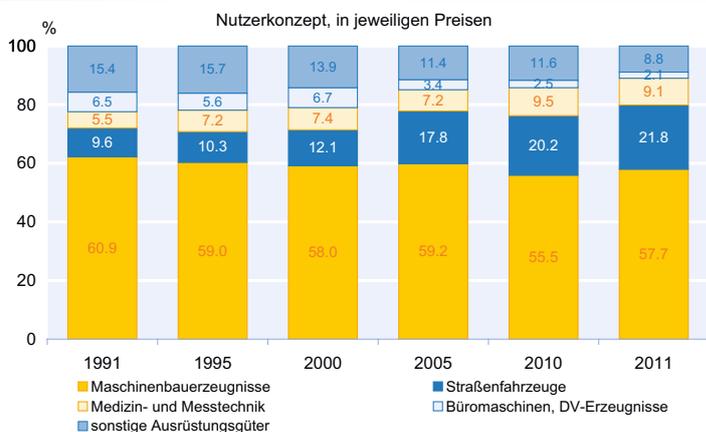
<sup>3</sup> Ab dem Jahr 2014 wird die ifo Investorenrechnung unter anderem durch die Einbeziehung von Ergebnissen des ifo Investitionstests jeweils bis zum aktuellen Jahr geschätzt.

**Tab. 1**  
**Veränderung der Investitionen im Jahr 2011 gegenüber 2010 in %**  
 Investitionen nach dem Nutzerkonzept, in jeweiligen Preisen, Ausschnitt einer Investitionsmatrix mit ausgewählten Wirtschaftsbereichen

Wirtschaftszweige:	Gütergruppen:										
	Metallerzeugnisse	Maschinen	Büromaschinen, DV-Geräte und -Einrichtungen	Elektrizitätserzeugung	Medizin-, Mess-, Regelungs- und Steuerungsgeräte, Optik	Straßenfahrzeuge	...	Immaterielle Anlagen	Bauten	Ausrüstungen	Anlagen
1 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	36,5	29,6	25,6	19,1	44,7	23,2	...	21,0	1,0	29,2	22,4
2 Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	-22,9	-21,3	-25,0	-26,4	-23,1	12,5	...	-25,0	-3,1	-19,6	-19,0
3-21 Verarbeitendes Gewerbe	7,0	17,5	-6,8	6,2	9,3	21,8	...	-4,7	16,4	13,1	13,3
3 Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	11,0	4,0	-4,4	8,7	19,4	8,4	...	-3,1	10,7	3,9	4,6
9 Herstellung von chemischen Erzeugnissen	7,2	9,3	-7,0	7,0	12,8	11,2	...	-5,8	33,2	7,0	8,8
10 Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	2,6	9,6	-10,5	8,1	8,9	6,8	...	-9,8	-55,1	3,0	-7,6
11 Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	-12,5	19,0	-15,9	-10,3	-0,5	5,2	...	-17,2	34,4	13,0	15,0
13 Metallherzeugung und -bearbeitung	21,2	20,2	0,0	28,9	19,9	27,4	...	3,3	-10,4	20,7	17,0
14 Herstellung von Metallherzeugnissen	21,0	29,8	6,3	24,8	13,5	34,4	...	7,0	28,7	26,7	26,9
15 Herstellung von DV-Geräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen	14,8	37,3	5,0	-3,3	18,9	34,7	...	4,7	65,1	32,6	35,1
16 Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	17,2	32,3	3,3	22,4	21,5	32,9	...	4,3	9,6	20,5	19,5
17 Maschinenbau	9,5	26,7	-6,7	7,4	5,8	18,4	...	-5,2	-6,7	16,5	14,0
18 Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenanteilen	-6,7	11,6	-13,8	-4,6	-4,2	22,0	...	-15,8	50,1	13,0	14,5
22 Energieversorgung	0,0	2,0	-4,1	4,5	6,6	23,8	...	-8,3	-0,9	3,8	2,0
23 Wasserversorgung	9,6	11,4	3,1	11,7	20,2	33,3	...	-0,7	12,0	10,5	11,5
24 Abwasser-, Abfallentsorgung, Rückgewinnung	-4,7	1,6	-11,3	-21,4	-5,1	10,6	...	-13,5	0,4	-0,9	0,0
25 Baugewerbe	-16,8	14,1	-21,2	-25,0	-12,0	22,8	...	-24,0	14,0	5,1	5,8
26-50 Dienstleistungsbereiche	19,3	19,0	6,6	18,4	-1,6	16,9	...	6,5	11,6	3,2	8,4
26-28 Handel	15,1	12,9	4,6	1,4	12,7	18,5	...	5,3	-6,1	8,4	4,8
29-33 Verkehr und Lagerei	28,6	30,5	23,7	38,2	-16,8	23,5	...	16,5	4,9	-8,5	-4,5
34 Gasgewerbe	9,3	1,3	0,0	-2,3	0,0	24,4	...	0,0	0,8	4,0	2,9
35-37 Information und Kommunikation	15,7	28,5	8,0	12,4	23,3	59,6	...	6,8	-1,0	6,3	4,5
38-40 Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	42,8	35,0	5,1	24,5	15,2	15,0	...	21,7	-5,8	12,3	4,4
41-50 Andere Dienstleistungsbereiche	12,5	24,1	1,8	11,6	-10,8	14,2	...	2,1	13,4	5,4	11,6
<b>01-50 Alle Wirtschaftsbereiche</b>	<b>15,1</b>	<b>17,2</b>	<b>3,8</b>	<b>10,6</b>	<b>2,4</b>	<b>18,4</b>	<b>...</b>	<b>4,5</b>	<b>11,1</b>	<b>6,4</b>	<b>8,9</b>

Quelle: ifo Investorenrechnung.

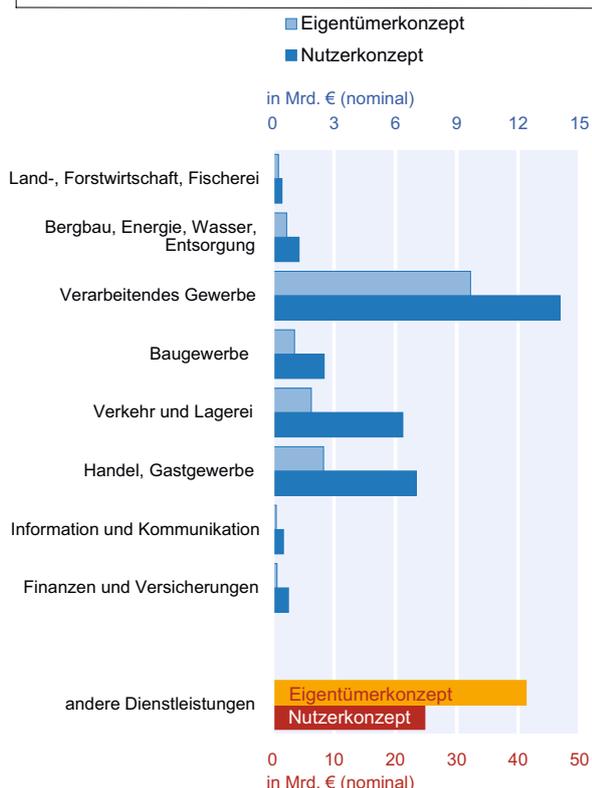
**Abb. 1**  
**Anteil verschiedener Gütergruppen an den Ausrüstungsinvestitionen des Verarbeitenden Gewerbes**



Quelle: ifo Investorenrechnung.

nung zufolge ein heterogenes Bild: Auf der einen Seite haben sich die Ausgaben der Industrieunternehmen besonders für Maschinen und Straßenfahrzeuge erheblich erhöht, auf der anderen Seite verringerten sich die nominalen Investitionen in Büromaschinen und DV-Geräte sowie in immaterielle Anlagen (Software, Lizenzen etc.).

**Abb. 2**  
**Kfz-Investitionen des Jahres 2011 nach Sektoren**



Quelle: ifo Investorenrechnung.

Mit einer Betrachtung dieser Entwicklungen über mehrere Jahre hinweg können wichtige Erkenntnisse über die Verschiebung von Investitionsstrukturen innerhalb eines Sektors gewonnen werden. Für den Fall des Verarbeitenden Gewerbes lässt sich etwa eine spürbar steigende Bedeutung von Fahrzeuginvestitionen erkennen. Anfang der 1990er Jahre lag der Anteil der Ausgaben für Straßenfahrzeuge<sup>4</sup> an den gesamten Ausrüstungsinvestitionen dieses Bereichs noch unter der 10%-Marke. Nach einem kontinuierlichen Anstieg hat sich dieser Anteil inzwischen mehr als verdoppelt und lag im Jahr 2011 bei 21,8% (vgl. Abb. 1). Dagegen hat sich beispielsweise die Bedeutung von Investitionen in Büromaschinen und DV-Erzeugnisse relativ zu den gesamten Ausrüstungsinvestitionen (Nutzerkonzept, in jeweiligen Preisen) des Verarbeitenden Gewerbes seit dem Jahr 2000 deutlich verringert.

Gerade bei den Fahrzeuginvestitionen zeigt sich auch, wie wichtig eine Unterscheidung von Eigentümer- und Nutzerkonzept für die Analyse des Investitionsverhaltens und die Prognose der Investitionsausgaben nach Wirtschaftszweigen ist, da das Leasing die eindeutig bedeutendste Beschaffungsform bei Fahrzeuginvestitionen ist (vgl. Städtler 2013). Im Jahr 2011 entfielen wertmäßig 67,6% der Leasinginvestitionen auf Straßenfahrzeuge, und deren Anteil am Wert der gesamten gewerblichen Fahrzeugkäufe (Leasingquote) belief sich auf rund 58%.

In Abbildung 2 werden die Kfz-Investitionen der verschiedenen Sektoren im Jahr 2011 nach dem Eigentümerkonzept sowie dem Nutzerkonzept miteinander verglichen. Es fällt auf, dass sich bei Verwendung des Nutzerkonzepts für die meisten Sektoren ein wesentlich höherer Wert ergibt. Im Bereich Verkehr und Lagerei oder für Finanzen und Versicherungen etwa fallen die Investitionen in Straßenfahrzeuge nach dem Nutzerkonzept mehr als dreimal so hoch aus wie nach dem Eigentümerkonzept, im Verarbeitenden Gewerbe sind sie um rund 4,5 Mrd. Euro höher. Lediglich im Dienstleistungsbereich, in dem die Leasinginvestitionen nach dem Eigentümerkonzept bilanziert werden, ist das Verhältnis umgekehrt. Hier liegt der Wert nach dem Nutzerkonzept (24,8 Mrd. Euro) bei nur etwa 60% des Eigentümerkonzepts (41,3 Mrd. Euro).

**Literatur**

Goldrian, G. (2007), *Handbook of Survey-Based Business Cycle Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham.

<sup>4</sup> Pkw, Lkw, Anhänger, Sattelzugmaschinen, Busse und sonstige Kraftfahrzeuge (Krankenwagen, Löschfahrzeuge etc.).

Städtler, A. (2013), »Investitionen 2013 noch rückläufig – Leasinggeschäft stagniert, 2014: Wachstum in Sicht«, *ifo Schnelldienst* 66(23), 68–78.

Strobel, T., S. Sauer und K. Wohlrabe (2012), *ifo Investorenrechnung – Dokumentation von Quellen, Verarbeitung und Methodik*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 42, ifo Institut, München.

Strobel, T., S. Sauer, und K. Wohlrabe (2013), »Die ifo Investorenrechnung: Ein Werkzeug zur Analyse von Investitionsstrukturen in Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 66(6), 29–33.

**Im September 2014 werden vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der nächsten großen Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erstmalig Ergebnisse nach dem neuen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) präsentiert. Der vorliegende Beitrag beleuchtet die zu erwartenden Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt.**

In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) werden Konzepte, Definitionen, Klassifikationen und Bewertungsregeln auf internationaler Ebene festgelegt, um eine weitgehende Vergleichbarkeit nationaler Ergebnisse zu gewährleisten (vgl. Braakmann 2013, S. 521 f.). Mit dem neuen *System of National Accounts* (SNA) 2008 werden die bisherigen Regelungen nach dem SNA 1993 aktualisiert. Gegenüber seiner Vorläuferversion enthält das SNA 2008 insgesamt 44 Revisionspunkte. Zehn Neuerungen ziehen einen quantitativen Effekt auf das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach sich, zehn weitere beinhalten Methodenänderungen, die keinen BIP-Effekt haben. Außerdem gibt es sieben Revisionspunkte für Methodenänderungen, die in Europa bereits gelten. Schließlich gibt es 17 Neuerungen, in denen Verdeutlichung bzw. Klarstellungen zu bestimmten Sachverhalten enthalten sind, ohne die bisherigen Methoden zu verändern (vgl. Spies 2013).

Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gilt im Besonderen das *Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen*, das den Vorgaben des SNA folgt. Ein Grund für die Entwicklung einer eigenständigen Gesamtrechnung sind besondere europaspezifische Anforderungen an die Daten. So werden methodisch harmonisierte Daten z.B. bei der Finanzierung des EU-Haushalts als Grundlage für die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten benötigt oder aber bei der europäischen Haushaltsüberwachung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Auch die Verteilung der Mittel aus dem EU-Struktur- und Regionalfonds basiert auf harmonisierten VGR-Daten. Das ESGV ist für die EU-Mitgliedstaaten rechtsverbindlich festgelegt (vgl. Statistisches Bundesamt 2014). Ab dem 1. September 2014 sind europaweit die VGR-Daten nach den Konzepten des ESGV 2010 zu liefern.

Die quantitativ bedeutsamste VGR-Änderung mit Auswirkungen auf das Niveau des nominalen Bruttoinlandsprodukts betrifft die Verbuchung der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE). Diese wurden bisher in den VGR als Vorleistungen behandelt. Vorleistungen sind Güter und Dienstleistungen, die als Input im Produktionsprozess verwendet und dabei verbraucht oder weiterverarbeitet werden (z.B. Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Vorprodukte, laufende Reparaturen, Transportkosten, gewerbliche Mieten usw.). Da Vorleistungen vom Produktionswert abgezogen werden, waren FuE-Aufwendungen bisher nicht im BIP enthalten. Das aus Forschung und Entwicklung resultierende Wissen wird jedoch im Produktionsprozess nicht verbraucht, sondern wiederholt genutzt. Nach dem ESGV 2010 werden die FuE-Aufwendungen nun als Bruttoanlageinvestitionen verbucht, d.h., sie werden als Kapital behandelt, das zur Unterstützung des Produktionsprozesses dient. Deshalb wird auch von einer »Kapitalisierung« der FuE-Aufwendungen gesprochen (vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Statistik 2013, S. 4):

Für das BIP ergibt sich damit folgender Rechengang (vgl. Braakmann 2013, S. 524): Zunächst werden für die privaten bzw. öffentlichen FuE-Aktivitäten die Produktionswerte ermittelt. Bei den Unternehmen wird die produzierte FuE-Leistung als Bruttoanlageinvestition gebucht und erhöht so *uno actu* das Bruttoinlandsprodukt. Auch die FuE-Leistungen des Staates werden als Bruttoanlageinvestition verbucht, im gleichen Ausmaß sinken aber aufgrund der reduzierten Vorleistungen die staatlichen Konsumausgaben, so dass sich das BIP per saldo zunächst nicht ändert. Staatliche FuE-Leistungen führen aber indirekt zu einem höheren BIP, weil der Abschreibungsbedarf auf das FuE-Anlagevermögen die in diesem Sek-

tor additiv über die Kostenkomponenten ermittelte Bruttowertschöpfung erhöht.<sup>1</sup>

Eine andere BIP-wirksame Änderung betrifft die Zuordnung von militärischen Gütern in den VGR: Nach dem ESVG 1995 waren zivil nutzbare militärische Anlagen (wie Kasernen) als Anlageinvestitionen zu buchen. Alle sonstigen Militärgüter (wie Panzer) wurden als Vorleistungen des Staates verbucht und schlugen sich deshalb in den staatlichen Konsumausgaben nieder. Nunmehr werden militärische Waffensysteme zu den Anlagegütern gezählt, und ihre Anschaffung wird als Investition gebucht. Damit wird dem Faktum Rechnung getragen, dass Waffensysteme kontinuierlich für die Bereitstellung von Sicherheitsdienstleistungen genutzt werden (vgl. Statistisches Bundesamt 2014). In Höhe der nunmehr auch auf militärische Waffensysteme anfallenden Abschreibungen wird sich durch die vorgesehene Umbuchung das BIP erhöhen, was quantitativ aber nicht allzu groß ins Gewicht fallen dürfte.

Weitere Änderungen im ESVG 2010 mit BIP-Wirkung beziehen sich auf die Erfassung von Schaden- bzw. Rückversicherungen sowie von Renten- und Pensionsansprüchen privater Haushalte an private und staatliche Träger von Alterssicherungssystemen. Letztere werden erstmalig im Jahr 2017 in einer Zusatzabelle außerhalb des Kernsystems der VGR dargestellt (vgl. Braakmann 2013, S. 524 ff.).

Alles in allem zeigen vorläufige Schätzungen des Statistischen Bundesamts, dass das nominale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland, berücksichtigt man die Konzeptänderungen und die -präzisierungen durch das ESVG 2010, um etwa 3% höher wäre als nach dem geltendem ESVG 1995. Maßgeblich hierfür ist vor allem die Verbuchung von FuE-Aufwendungen als Investitionen (vgl. Statistisches Bundesamt 2014). Einer ergänzenden Statistik von Eurostat zufolge dürfte sich im EU-Durchschnitt für das Stichjahr 2011 die durchschnittliche Niveauanhebung des nominalen BIP auf 2,4% belaufen. Davon entfallen 1,9 Prozentpunkte (oder 80% des Gesamteffekts) auf die Kapitalisierung der Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (vgl. Tab. 1). Die restlichen Änderungen durch das ESVG 2010 bewirken zusammengekommen einen BIP-Anstieg um 0,5 Prozentpunkte, wobei die Kapitalisierung von militärischen Waffensystemen hier den quantitativ bedeutsamsten Effekt (0,1 Prozentpunkte) bewirkt. Insgesamt waren in die Eurostat-Untersuchung 24 EU-Mitgliedstaaten einbezogen, die zusammen 97,7% des EU-BIP erwirtschaften (vgl. Eurostat 2014).

<sup>1</sup> Die Bruttowertschöpfung des Staates umfasst das geleistete Arbeitnehmerentgelt, die Abschreibungen sowie die geleisteten sonstigen Produktionsabgaben abzüglich der empfangenen sonstigen Subventionen.

**Tab. 1**  
**Einfluss der Änderungen nach ESVG 2010 auf das BIP**

Niveauanhebung des BIP in %	Anzahl der Länder	Länder	Beitrag zum EU-BIP in %
0 bis 1	5	Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, Rumänien	5,1
1 bis 2	10	Tschechien, Estland, Irland, Spanien, Italien, Luxemburg, Malta, Portugal, Slowenien, Slowakei	25,5
2 bis 3	4	Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich	41,7
3 bis 4	3	Österreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich	20,8
4 bis 5	2	Finnland, Schweden	4,5
<b>2,4</b>	<b>24</b>	<b>EU Durchschnitt<sup>a)</sup></b>	<b>97,7</b>

<sup>a)</sup> Ohne Bulgarien, Griechenland, Zypern und Kroatien.

Quelle: Eurostat (2014).

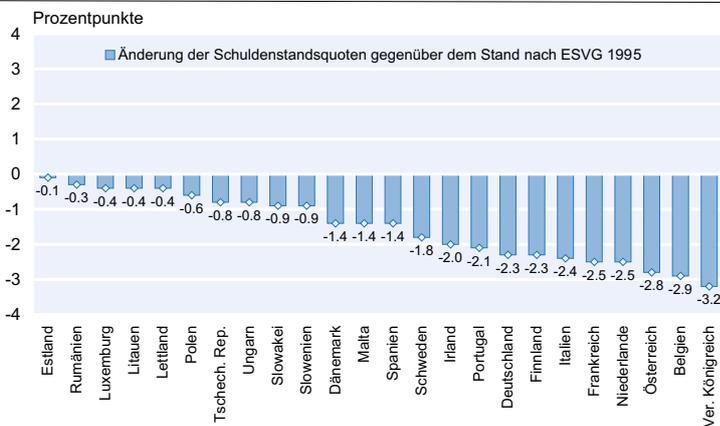
Vergleichsweise kleine BIP-Effekte in einer Größenordnung von bis zu 1% dürften sich in Lettland, Litauen, Polen, Ungarn und in Rumänien einstellen. Mit überdurchschnittlich großen BIP-Effekten, die sich in einem Intervall von 4 bis 5% bewegen, ist in Finnland und Schweden zu rechnen. Deutschland liegt zusammen mit Belgien, Dänemark und Frankreich im Mittelfeld. In den USA, die bereits seit Juli 2013 nach dem neuen SNA-Standard rechnen, beläuft sich die revisionsbedingte Niveauanhebung des Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum 2010 bis 2012 gegenüber den Ergebnissen nach dem SNA 1993 auf 3%, davon entfallen 2,5 Prozentpunkte auf die Kapitalisierung der FuE-Aufwendungen (vgl. Eurostat 2014).

Aufgrund der Niveau-Anhebung des Bruttoinlandsprodukts im Zuge der nach dem ESVG 2010 erforderlichen Neuberechnung ändern sich c.p. naturgemäß alle Quoten, für die das nominale BIP den Referenzwert darstellt. So werden die *Defizitquote* (staatliche Neuverschuldung in Relation zum BIP), die *Schuldenstandsquote* (staatlicher Bruttoschuldenstand in Relation zum BIP) und auch der Anteil des Leistungsbilanzsaldos am BIP *approximativ* im Ausmaß der (prozentualen) BIP-Anhebung sinken. Nennenswerte Quotenrückgänge ergeben sich hieraus aber nur dann, wenn die nach dem bisherigen ESVG 1995 berechneten länderspezifischen Quoten hoch und zugleich auch die zu erwartenden BIP-Änderungen aufgrund der Einführung des ESVG 2010 groß sind.<sup>2</sup>

Legt man die Ergebnisse der amtlichen Statistik für das Jahr 2011 zugrunde, dann läge die vergleichsweise recht niedrige deutsche Defizitquote bei einer BIP-Neuberechnung nach dem ESVG 2010 unverändert bei 0,8%, wäh-

<sup>2</sup> Für die absolute Änderung der Quoten gilt:  $Q_{\text{ESVG2010}} - Q_{\text{ESVG1995}} = -Q_{\text{ESVG1995}} \cdot \Delta \text{BIP} / (1 + \Delta \text{BIP})$ , wobei  $\Delta \text{BIP}$  die relative Änderung des Bruttoinlandsprodukts bezeichnet.

Abb. 1

**Modellrechnung zur Änderung der Schuldenstandsquoten in der EU durch die Einführung des ESGV 2010<sup>a)</sup>**


<sup>a)</sup> Berechnet für das Jahr 2011; EU (28 Länder) ohne Bulgarien, Griechenland, Zypern und Kroatien.  
Quelle: Eurostat, Berechnungen des ifo Instituts.

rend die deutlich höhere (Brutto-)Schuldenstandsquote (80,0%) um 2,3 Prozentpunkte auf 77,7% sinken würde (vgl. Abb. 1). Bei diesen Rechnungen wird unterstellt, dass sich die *Zähler* der entsprechenden Quoten aufgrund der Umstellung auf das ESGV 2010 nicht nennenswert ändern.<sup>3</sup> Der im Rahmen des *Macroeconomic Imbalance Procedure* (MIP) relevante deutsche Leistungsbilanzsaldo in Relation zum BIP in Höhe von 6,2% des Jahres 2011 (vgl. Europäische Kommission 2014, S. 11) fiel nach einer BIP-Neuberechnung leicht, nämlich um 0,2 Prozentpunkte, auf 6,0%.

Im Durchschnitt der Europäischen Union würde die öffentliche Defizitquote des Jahres 2011 – nunmehr nach dem ESGV 2010 berechnet – gegenüber dem heutigen amtlichen Stand marginal um 0,1 Prozentpunkte zurückgehen. Für das Vereinigte Königreich und auch für Irland sanken die Defizitquoten jeweils um 0,3 Prozentpunkte. Für Frankreich, Spanien und die Niederlande gingen die Defizitquoten jeweils um 0,2 Prozentpunkte zurück. Was die öffentlichen (Brutto-)Schuldenstandsquoten anbetrifft, so würde sich diese im EU-Durchschnitt um 1,9 Prozentpunkte ermäßigen. Der größte Quotenrückgang wäre für das Vereinigte Königreich zu verzeichnen (3,2 Prozentpunkte), gefolgt von Belgien (2,9 Prozentpunkte), Österreich (2,8 Prozentpunkte), den Niederlanden sowie Frankreich (jeweils 2,5 Prozentpunkte, vgl. Abb. 1). Bei diesen Berechnungen wurde jeweils von den oberen Intervallgrenzen der BIP-Niveau-Anhebung in Tabelle 1 ausgegangen; von daher stellen alle vorgestellten Ergebnisse für die einzelnen Länder Maximaleffekte dar. Zudem wurde auch hier unterstellt, dass sich die *Zähler* der entsprechenden Quoten aufgrund der Umstellung auf das ESGV 2010 nicht nennenswert ändern.

<sup>3</sup> So wirkt sich beispielsweise die Kapitalisierung von FuE-Ausgaben und militärischen Waffensystemen beim Finanzierungssaldo des Staates nicht aus (vgl. Braakmann 2013, S. 526).

## Fazit

Ab September 2014 werden die VGR-Daten europaweit nach den Konzepten des ESGV 2010 erstellt, das auf dem neuen SNA 2008 basiert. Durch die vielfältigen Konzeptänderungen und Präzisierungen wird sich die internationale Vergleichbarkeit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen weiter erhöhen.

Vorläufigen Schätzungen des Statistischen Bundesamts zufolge dürfte das nominale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland auf Basis des ESGV 2010 und hier vor allem aufgrund der Verbuchung von FuE-Aufwendungen als *Investitionen in geistiges Eigentum* um etwa 3% höher sein als das nach geltendem ESGV ermittelte Ergebnis (vgl. Statistisches Bundesamt 2014). Für das Stichjahr

2011 dürfte sich nach Eurostat die durchschnittliche Niveau-Anhebung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in der EU auf 2,4% belaufen. Aufgrund der Niveau-Anhebung sinken zugleich alle Quoten, für die das nominale Bruttoinlandsprodukt den Referenzwert darstellt, was nennenswerte numerische Effekte allerdings nur bei den vergleichsweise hohen öffentlichen (Brutto-)Schuldenstandsquoten zeitigt. Die deutsche Schuldenstandsquote des Jahres 2011 in Höhe von 80,0% würde z.B. auf Basis des ESGV 2010 c.p. um 2,3 Prozentpunkte geringer ausfallen. Keine größeren Auswirkungen dürfte die Kapitalisierung der FuE-Aufwendungen schließlich auf die *Veränderungsraten* des Bruttoinlandsprodukts haben, da FuE-Leistungen erfahrungsgemäß im Zeitablauf keinen größeren Schwankungen unterliegen (vgl. Oltmanns, Bolleyer und Schulz 2009, S. 135).

Das Statistische Bundesamt plant, bei der Umstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen alle Aggregate in voller Tiefe bis zum Jahr 1991 zurückzurechnen. Neben den neuen ESGV-Konzepten werden im Rahmen der Generalrevision 2014 wie immer auch Ergebnisse aus unregelmäßigen Erhebungen und Großzählungen in die VGR eingebaut. Insbesondere werden Ergebnisse des Zensus 2011 berücksichtigt, die in den VGR unter anderem bei der Erwerbstätigenrechnung und für die Berechnung der Wohnungsnutzung benützt werden (vgl. Statistisches Bundesamt 2013). All dies wird sich zusätzlich auf die VGR-Ergebnisse auswirken, allerdings können heute die sich hieraus ergebenden numerischen Effekte noch nicht hinreichend abgeschätzt werden.

## Literatur

Braakmann, A. (2013). »Revidierte Konzepte für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen«, *Wirtschaft und Statistik*, August, 521–527.

Europäische Kommission (2014), *Statistical Annex of Alert Mechanism Report 2014*, online verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/documents/alert\\_mechanism\\_report\\_2014\\_statistical\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2014_statistical_annex_en.pdf).

Eurostat (2014), »Technical Press Briefing«, 16 Januar, online verfügbar unter: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esa\\_2010/documents/technical\\_press\\_briefing\\_ESA\\_2010.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esa_2010/documents/technical_press_briefing_ESA_2010.pdf).

Oltmanns, E., R. Bolleyer und I. Schulz (2009), »Forschung und Entwicklung nach Konzepten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen«, *Wirtschaft und Statistik* (2), 125–136.

Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Statistik (2013), *Studie zum Beitrag von Forschung und Entwicklung für die Schweizer Wirtschaft aus Sicht der makroökonomischen Statistik*, Neuchâtel.

Spies, V. (2013), »Aktuelle VGR-Entwicklungen«, Vortrag gehalten auf dem 6. Berliner VGR-Kolloquium 13. und 14. Juni 2013.

Statistisches Bundesamt (2013), »Kurznachrichten, Zensus 2011 und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen«, *Wirtschaft und Statistik*, Juni 2013, 1–2, online verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Methoden/VGRRevision/ZensusVGR\\_WiSta\\_2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Methoden/VGRRevision/ZensusVGR_WiSta_2013.pdf?__blob=publicationFile).

Statistisches Bundesamt (2014), *Generalrevision 2014: Methodische Weiterentwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*, Januar, online verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Methoden/VGRRevision/Revision2014\\_pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Methoden/VGRRevision/Revision2014_pdf.pdf?__blob=publicationFile).

Die Debatte um den Ausbau des Übertragungsnetzes in Deutschland hat kürzlich erneut an Fahrt aufgenommen. Dies hat mehrere Ursachen: Der Wirtschafts- und Energieminister Sigmar Gabriel hat am 21. Januar dieses Jahres dem Bundeskabinett seinen Eckpunkteplan zu einer Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vorgelegt. Dieser sieht unter anderem eine jährliche Ausbaudeckung der Kapazitäten aus erneuerbaren Energien vor (vgl. BMWi 2014). Nach dem derzeitigen Fahrplan könnte die Novelle des EEG zum 1. August 2014 in Kraft treten. Kurz darauf haben die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) – Amprion, 50 Hertz, TransnetBW und Tennet – genauere Pläne zu möglichen Trassenverläufen von zwei großen Nord-Süd-Verbindungen vorgelegt, die hauptsächlich Windstrom aus dem Norden in den Süden der Republik transportieren sollen. Obwohl die Notwendigkeit beider Trassen bereits gesetzlich im Bundesbedarfsplangesetz (BBPIG) verankert ist, regte sich daraufhin Widerstand aus der bayrischen Staatskanzlei, also aus einem der Bundesländer welches diese neuen Leitungen dringend benötigt, wenn 2022 die letzten Atomkraftwerke stillgelegt werden. Die Chefin der Staatskanzlei Christine Haderthauer sagte, dass sich in den vergangenen Monaten die »Geschäftsgrundlage« geändert habe, und spielt damit auf die bevorstehende Reform des EEG an, die Folgen für die »gesamte Energiearchitektur« habe (vgl. *Süddeutsche Zeitung* 2014a). Diesen Äußerungen gingen unter anderem Proteste aus der Bevölkerung in Kulmbach (Oberfranken) voraus, wo nach derzeitigen Planungen eine der beiden Leitungen vorbeiführen soll (vgl. *Süddeutsche Zeitung* 2014b).

Dieser Beitrag beschreibt die Pläne und den aktuellen Stand des Ausbaus der Übertragungsnetze in Deutschland. Gerade um die Geschwindigkeit des Netzausbaus nachvollziehen zu können, wird zunächst auf den Ablauf des Genehmigungsverfahrens eingegangen.

Die rechtliche Grundlage des Stromnetzausbaus ist das Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) und das BBPIG. Beide Gesetze wurden im Rahmen der Energiewende beschlossen, um den notwendigen Ausbau des Übertragungsnetzes zu beschleunigen. Die primäre Auswirkung auf das Genehmigungsverfahren, die aus diesen beiden Gesetzen hervorgeht, besteht darin, dass den Vorhaben, die in den Gesetzen genannt werden, eine wirtschaftliche Notwendigkeit im Gesetz attestiert wird. Daher genießen diese Vorhaben auch einen gewissen Rechtsschutz. Das heißt, Einzelentscheidungen der BNetzA im Genehmigungsverfahren können ausschließlich direkt vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Damit wird der Rechtsweg um einige Klageinstanzen verkürzt. Das 2009 verabschiedete EnLAG kann als das Vorgängergesetz des BB-

PIG, das im Juli 2013 vom Gesetzgeber verabschiedet wurde, betrachtet werden.

## Das Genehmigungsverfahren

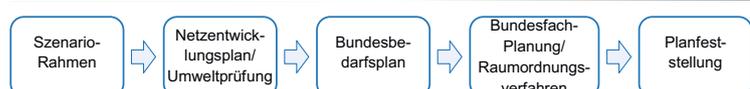
Das Verfahren des Netzausbaus lässt sich in fünf Schritte unterteilen (vgl. Abb. 1): Startpunkt des Genehmigungsverfahrens bildet ein Szenariorahmen. Daraufhin wird ein Netzentwicklungsplan erstellt und eine Umweltprüfung durchgeführt, bevor der Bundesbedarfsplan verabschiedet wird. Daran schließt sich die Bundesfachplanung bzw. das Raumordnungsverfahren an. Zu guter Letzt findet das Verfahren seinen Abschluss mit dem Planfeststellungsverfahren (BNetzA 2014a).

Der erste Schritt – der Szenariorahmen – dient der Bedarfsplanung des Kraftwerksparks. Hier sind die vier ÜNB gefordert, die zukünftige Zusammensetzung der deutschen Kraftwerksflotte zu prognostizieren. Die Ausgestaltung der Szenarien berücksichtigt unterschiedliche Annahmen auf der Angebots- und der Nachfrageseite. Dazu gehören die Entwicklung der Stromnachfrage und die installierte Leistung unterschiedlicher Kraftwerkstypen. Nach Abschluss der Planungen der ÜNB wird der Szenariorahmen der Öffentlichkeit vorgelegt und je nach Bedarf angepasst. In einem letzten Schritt muss der Szenariorahmen von der Bundesnetzagentur (BNetzA) genehmigt werden.

Die nächste Stufe des Verfahrens quantifiziert den aus dem Szenariorahmen zusätzlichen Bedarf an Netzkapazität. Nach dem neuen Verfahren gemäß des BBPIG errechnen die ÜNB diesen Ausbaubedarf. Nach dem EnLAG, dem Vorgängergesetz des BBPIG, wurden die Ausbauprojekte auf Grundlage der dena Netzstudie I (vgl. dena 2005) und den Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze (TEN-E) der Europäischen Union festgelegt. Die von der Deutschen Energie Agentur GmbH (dena) in Auftrag gegebene Netzstudie wurde von den ÜNB durchgeführt. Der Netzentwicklungsplan fasst diesen Entwicklungsbedarf zusammen und wird nach dessen Veröffentlichung der BNetzA übermittelt. Diese unterzieht den Netzentwicklungsplan einer strategischen Umweltprüfung, die Konsequenzen des Netzausbaus für Menschen, Tiere und Umwelt abschätzt. Jedoch ist dessen Aussagekraft begrenzt, da der exakte Verlauf der Stromleitungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht festgelegt wird.

Abb. 1

### Ablauf des Genehmigungsverfahrens



Quelle: BNetzA (2014a), Darstellung des ifo Instituts.

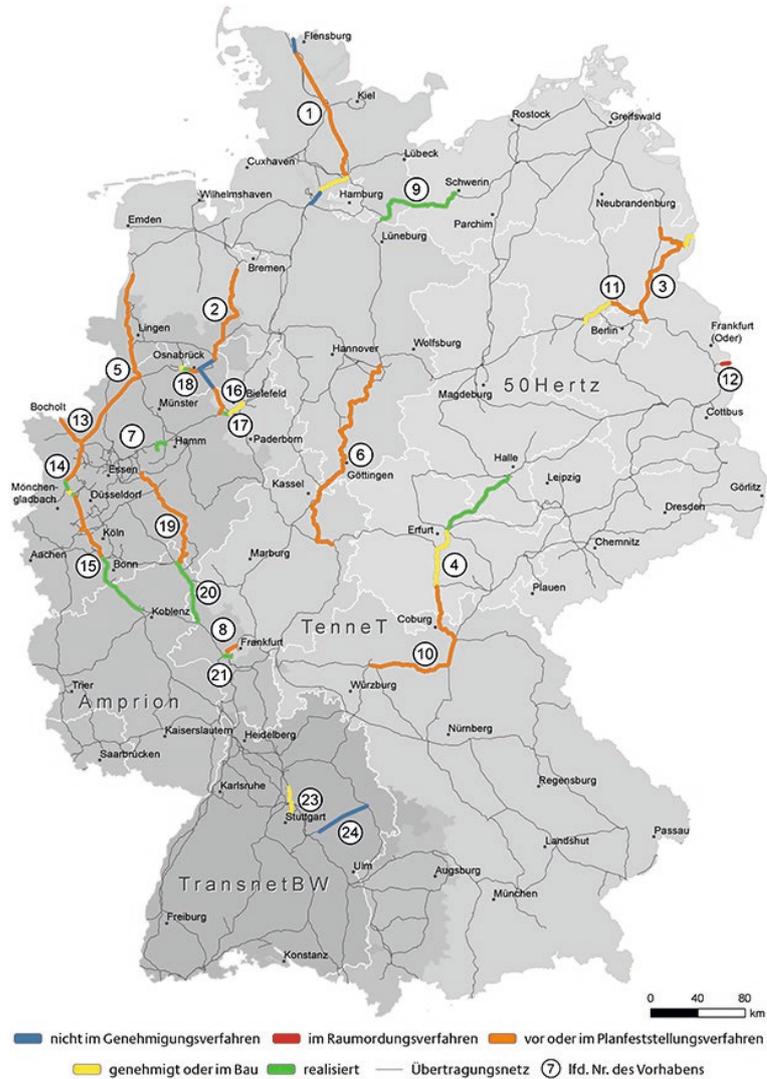
Der aus der Umweltprüfung resultierende Umweltbericht und der Netzentwicklungsplan gelten als Grundlage für die Ausgestaltung des Bundesbedarfsplans. Diesen legt die Bundesregierung in einem regelmäßigen Turnus von drei Jahren dem Gesetzgeber – Bundestag und Bundesrat – vor. Der Bundesbedarfsplan enthält zunächst ausschließlich Start- und Endpunkte der geplanten Trassen, die maßgeblich für den weiteren Verlauf des Verfahrens sind.

Im Rahmen der Bundesfachplanung oder des Raumordnungsverfahrens stellt der ÜNB den Antrag auf Bau einer Stromtrasse. Hier muss er zunächst alternative Routen benennen und auf Auswirkungen für Mensch und Umwelt eingehen. Entsprechende Planungstrassenkorridore können bis zu 1 000 m breit sein.

Verläuft eine Stromtrasse ausschließlich durch ein Bundesland, liegt die Kompetenz des Raumordnungsverfahrens bei den Landesplanungsbehörden. Befinden sich Start- und Endpunkt der Trasse jedoch in unterschiedlichen Bundesländern oder in benachbarten Staaten, kann seit Einführung des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) im Jahr 2011 die Bundesfachplanung beantragt werden. Die Bundesfachplanung wird anstatt von den betreffenden Landesplanungsbehörden zentral von der BNetzA durchgeführt. Der Prozess der Bundesfachplanung beginnt mit einer Antragskonferenz, die eine genaue Definition der vorzulegenden Unterlagen und des Ausmaßes des Umweltberichts zu Folge hat. Darüber hinaus wird eine Koordination mit den Fachbehörden der betroffenen Länder angestrebt. Offshore-Trassen unterliegen wiederum einem gesonderten Verfahren. Hier gilt ein eigener Bundesfachplan, den das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie erstellt.

Der letzte Schritt des Verfahrens – die Planfeststellung – wird durch den erneuten Antrag eines ÜNB eingeleitet. In diesem beantragt der ÜNB den Bau einer konkreten Stromtrasse. Die entsprechenden Dokumente enthalten den exakten Verlauf der Trasse, die Übertragungstechnik und Umweltauswirkungen. Darauf richtet die BNetzA oder Landesbehörde eine erneute Antragskonferenz unter Beteiligung der Öffentlichkeit aus. In einem letzten Schritt führt die verantwortliche Behörde – BNetzA oder Landesplanungsbehörde – eine Umweltverträglichkeitsprüfung durch und entscheidet über den Antrag des ÜNB.

**Abb. 2**  
Leitungsvorhaben aus dem Energieleitungsausbaugesetz



Nach erfolgreichem Durchlaufen dieses Prozesses kann dann der Spatenstich zum Leitungsbau stattfinden.

### Dauer des Stromleitungsbaus in der Vergangenheit

Um die Dauer des oben beschriebenen Genehmigungsprozesses einordnen zu können, soll im Folgenden auf die Aus- und Neubauprojekte aus dem EnLAG eingegangen werden.<sup>1</sup> Die Vorhaben aus dem EnLAG umfassen insgesamt eine geplante Streckenlänge von 1 876 km und teilen sich auf 23 Einzelvorhaben auf. Bei den genannten Vorhaben handelt es sich sowohl um Streckenneubau als auch um Ersatz und Verstärkungen bestehender Leitungen. Von den 1 876 km die bis 2020 gebaut werden sollen, wurden bis-

<sup>1</sup> Die Projekte aus dem BBPlG stecken noch zu sehr in den Anfängen, um halbwegs verlässliche Aussagen über ihre Gesamtdauer treffen zu können.

lang 322 km realisiert.<sup>2</sup> Trotz diverser neuer gesetzlicher Bestimmungen, die das Genehmigungsverfahren beschleunigen sollen, werden die Vorhaben aus dem EnLAG voraussichtlich im Schnitt ca. sechs Jahre und fünf Monate dauern. Davon beträgt die reine Bauzeit voraussichtlich ca. ein Jahr und zehn Monate. Diese Zahlen sind Durchschnittswerte aus den Angaben des EnLAG Monitoring (vgl. BNetzA 2013a) und dienen ausschließlich der Verdeutlichung und nicht als Grundlage für Verallgemeinerungen oder Extrapolationen, da sowohl Genehmigungs- als auch Bauzeiten mitunter stark zwischen den Leitungsbauprojekten schwanken. Die Dauer der Vorhaben hängt vor allem von den geographischen Gegebenheiten im Trassengebiet ab, z.B. der Nähe zu Siedlungen und Natur- und Tierschutzgebieten.

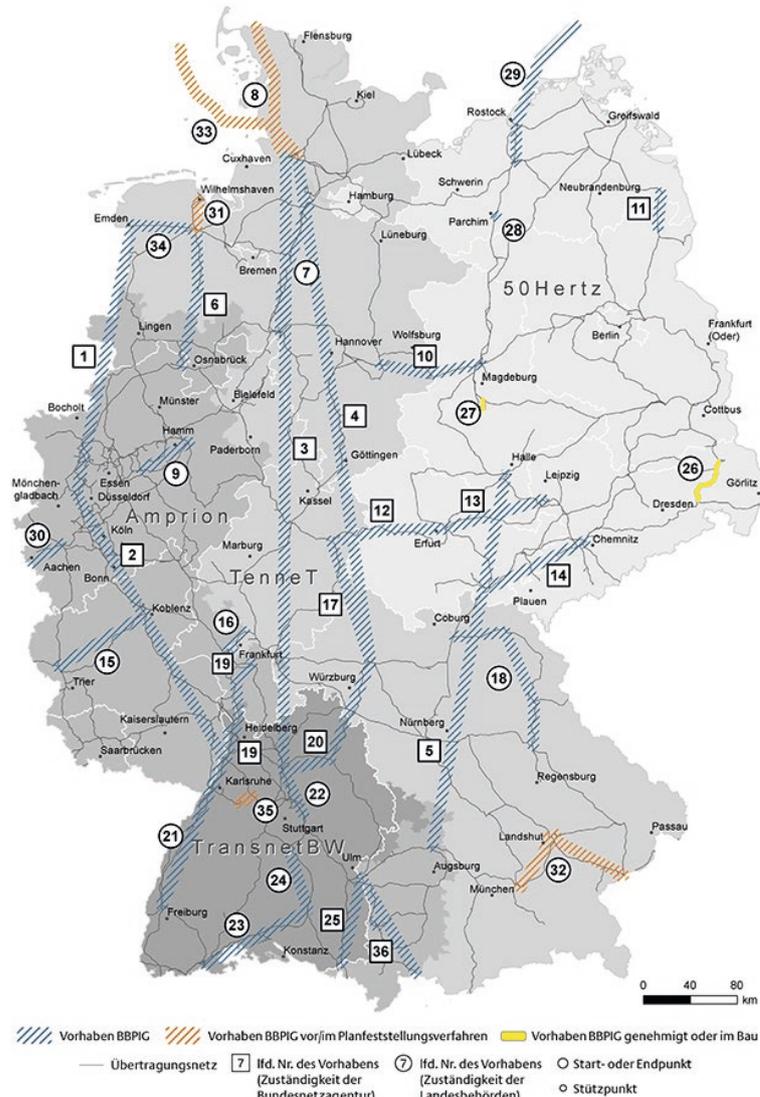
Neben den hier beschriebenen knapp 1 900 km Netzausbau auf Grundlage des EnLAG sieht der Netzentwicklungsplan, der den Planungen der Bundesregierung zugrunde liegt, noch weitere 2 600 km an Netzausbau bis 2020 vor.<sup>3</sup> Dies erscheint unter den gegebenen Umständen sowohl hinsichtlich der Dauer der Genehmigungsverfahren als auch hinsichtlich der Kapazitätsbeschränkungen der ÜNB recht ambitioniert. Denn diese haben selbst bei Vorliegen aller Genehmigungen, wie sich in der Vergangenheit bei der Anbindung von Offshore-Windparks bereits gezeigt hat, nicht unendlich große Kapazitäten, um eine so große Zahl an Leitungen in Kürze zu realisieren.

### Aktuelle Netzausbaupläne für Deutschland

Wie eingehend erläutert, lässt sich zwischen Leitungsvorhaben nach dem EnLAG und dem BBPLG unterscheiden. Im Folgenden soll über bestehende Leitungsvorhaben unter den beiden Gesetzen informiert werden.

2009 wurden im EnLAG 23 Leitungsvorhaben als notwendig im Rahmen der Energiewende eingestuft (vgl. BNetzA 2014b). Deren Verläufe werden in Abbildung 2 veranschaulicht. Ein Großteil der Vorhaben befindet sich vor oder in der Planungsphase (orange Linien). Vier Vorhaben dienen der Anbindung des deutschen Übertragungsnetzes an das

Abb. 3 Leitungsvorhaben aus dem Bundesbedarfsplangesetz



Quelle: BNetzA (2013c).

Netz von Nachbarländern (Dänemark, die Niederlande und Polen). Die Verstärkung der Anbindung an das Ausland hat drei primäre Gründe: erstens, den Abtransport von EEG-Strom, zweitens, die Vermeidung von Netzengpässen. Diese können mit der Netzintegration der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und einer somit erhöhten Volatilität des Stromangebotes einhergehen. Der dritte Grund für die Vermaschung des deutschen mit dem Netz der Nachbarländer ist die Erhöhung der Ringflusskapazitäten.

Die Gesamtleitungslänge von 1 876 km der Bauvorhaben im Rahmen des EnLAG lassen sich in 976 km Neubauprojekte und 900 km Austauschprojekte unterteilen. Neubau bedeutet in diesem Zusammenhang, dass neue Trassen erschlossen werden. Unter Austausch fallen all jene Vorhaben, die bestehende Leitungen ersetzen bzw. die Leitungskapazität der bestehenden Leitungen erhöhen. Von den

<sup>2</sup> Stand EnLAG-Monitoringbericht Quartal 4, 2013 der Bundesnetzagentur (vgl. BNetzA 2013a).  
<sup>3</sup> Netzausbau bedeutet sowohl Leitungsneubau als auch Austausch und Aufrüstung bestehender Leitungen.

976 km neu erschlossener Trassen sind 403 km Leitung zur Erprobung von Erdkabeln ausgeschrieben.<sup>4</sup>

Im Juli letzten Jahres wurde im Rahmen der Verabschiedung des BBPIG 36 Vorhaben die Relevanz für den zuverlässigen Netzbetrieb zugesprochen (vgl. BNetzA 2014c). Wie Abbildung 3 aufzeigt, befinden sich hierunter drei Nord-Süd-Korridore, jeweils mit westlichem, zentralem und östlichem Verlauf. In Analogie zum EnLAG beinhaltet das BBPIG fünf Trassen zur Anbindung an Stromnetze benachbarter Staaten (Belgien, Dänemark, Norwegen, Österreich). Darüber hinaus wird die Netzintegration von offshore erzeugter Windenergie umgesetzt. Eine Unterscheidung der Vorhaben kann anhand der zuständigen Behörde vorgenommen werden. Vorhaben, deren Zuständigkeit bei der BNetzA liegt, bei denen es sich also um länderübergreifende Projekte handelt, sind in Abbildung 3 mit quadratischer Umrandung der Vorhabennummer gekennzeichnet. Insgesamt 16 Projekte werden zentral durch die BNetzA koordiniert. Liegt die Kompetenz bei der zuständigen Landesbehörde, ist die Vorhabennummer in Abbildung 3 umrundet. Mit 20 Vorhaben wird die Mehrzahl von den Landesplanungsbehörden bearbeitet.

Unabhängig von einer zeitnahen EEG-Novelle und der weiteren Ausgestaltung der Energiewende ist das Übertragungsnetz der Flaschenhals der Energiewende und bedarf eines zügigen Ausbaus. Hier ist vor allem die Politik gefordert, die langfristige Notwendigkeit des Netzausbaus zu kommunizieren. Darüber hinaus sollte die oben angesprochene Debatte für oder gegen einzelne Trassen ergänzt werden um eine Debatte zur Verbesserung und Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens.

## Literatur

BMWi (2014), *Eckpunkte für die Reform des EEG*, online verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eeg-reform-eckpunkte-property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, aufgerufen am 20. Februar 2014.

Bundesnetzagentur (BNetzA) (2013a), *EnLAG-Monitoring: Stand zum Ausbau von Energieleitungen nach dem Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) zum vierten Quartal 2013*, online verfügbar unter: <http://nvonb.bundesnetzagentur.de/netzausbau/Gesamtuebersicht2013Q4.pdf>.

Bundesnetzagentur (BNetzA) (2013b), *Leitungsvorhaben aus dem Energieleitungsausbaugesetz*, online verfügbar unter: [http://www.netzausbau.de/cfn\\_1931/DE/Vorhaben/EnLAG-Vorhaben/EnLAGVorhaben-node.html](http://www.netzausbau.de/cfn_1931/DE/Vorhaben/EnLAG-Vorhaben/EnLAGVorhaben-node.html), aufgerufen am 20. Februar 2014.

Bundesnetzagentur (BNetzA) (2013c), *Leitungsvorhaben aus dem Bundesbedarfsplangesetz*, online verfügbar unter: [http://www.netzausbau.de/cfn\\_1931/DE/Vorhaben/BBPIG-Vorhaben/BBPIG-Vorhaben-node.html](http://www.netzausbau.de/cfn_1931/DE/Vorhaben/BBPIG-Vorhaben/BBPIG-Vorhaben-node.html), aufgerufen am 20. Februar 2014.

Bundesnetzagentur (BNetzA) (2014a), *Das Verfahren – Netzausbau in fünf Schritten*, online verfügbar unter: [http://www.netzausbau.de/cfn\\_1932/DE/](http://www.netzausbau.de/cfn_1932/DE/)

[Verfahren/Verfahren-node.html;jsessionid=B7649DB6B96691DB3DD65B-1596BD9D13](http://www.netzausbau.de/cfn_1932/DE/Vorhaben/EnLAG-Vorhaben/EnLAGVorhaben-node.html), aufgerufen am 18. Februar 2014.

Bundesnetzagentur (BNetzA) (2014b), *Leitungsvorhaben aus dem Energieleitungsausbaugesetz*, online verfügbar unter: [http://www.netzausbau.de/cfn\\_1932/DE/Vorhaben/EnLAG-Vorhaben/EnLAGVorhaben-node.html](http://www.netzausbau.de/cfn_1932/DE/Vorhaben/EnLAG-Vorhaben/EnLAGVorhaben-node.html), aufgerufen am 20. Februar 2014.

Bundesnetzagentur (BNetzA) (2014c), *Leitungsvorhaben aus dem Bundesbedarfsplangesetz*, online verfügbar unter: [http://www.netzausbau.de/cfn\\_1932/DE/Vorhaben/BBPIG-Vorhaben/BBPIG-Vorhaben-node.html](http://www.netzausbau.de/cfn_1932/DE/Vorhaben/BBPIG-Vorhaben/BBPIG-Vorhaben-node.html), aufgerufen am 20. Februar 2014.

dena (2005), *Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020*, DEWI / E.ON Netz / EWI / RWE Transportnetz Strom / VE Transmission, Köln.

*Süddeutsche Zeitung* (2014a), »Seehofer bremst Stromautobahnen«, 31. Januar, online verfügbar unter: <http://sz.de/1.1876442>, aufgerufen am 20. Februar 2014.

*Süddeutsche Zeitung* (2014b), »Kabinett zieht den Stecker«, 4. Februar, online verfügbar unter: <http://sz.de/1.1879927>, aufgerufen am 20. Februar 2014.

<sup>4</sup> Berechnungen des ifo Instituts auf Grundlage des EnLAG Monitoring (vgl. BNetzA 2013a).

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts hat sich das Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten zu Beginn des ersten Quartals 2014 etwas verbessert (vgl. Abb. 1). Dies ist überwiegend auf eine optimistischere Einschätzung der Entwicklung in den kommenden sechs Monaten zurückzuführen, während sich die Lageurteile nur unbedeutend aufhellten.

Wie bereits im Vorquartal waren 42% der befragten Architekten mit ihrer **aktuellen Geschäftslage** zufrieden; gleichzeitig verringerte sich der Anteil der Architekten, die ihre Geschäftslage mit »schlecht« bezeichneten, auf 18% (Vorquartal: 19%).

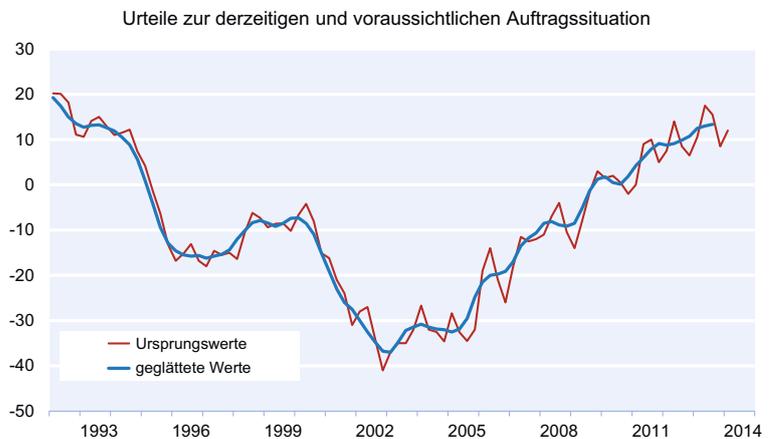
Bezüglich der **Geschäftserwartungen** für die nächsten sechs Monate nahm die Zuversicht wieder zu. Die tendenziell positive Einschätzung der zukünftigen Entwicklung hat sich damit weiter fortgesetzt. Der Aufwärtstrend, der seit gut sieben Jahren zu beobachten ist, ist demnach immer noch intakt. Gegenüber dem Vorquartal stieg der Anteil der Testteilnehmer, die ihre Auftrags-situation in etwa einem halben Jahr als voraussichtlich »eher günstiger« einschätzten, von 12 auf 15%. Die Zahl der Skeptiker, die von einer »eher ungünstigeren« Entwicklung im kommenden halben Jahr ausgingen, verringerte sich sogar sichtlich auf 15% – nach 19% im Vorquartal.

Im vierten Quartal 2013 konnte gut die Hälfte (53%) der Testteilnehmer **neue Verträge** abschließen. Das waren zwar etwas mehr als im Durchschnitt der letzten 20 Jahre (51,7%), der Vorquartalswert wurde jedoch um einen Prozentpunkt knapp verfehlt.

Im vierten Quartal 2013 expandiert das **geschätzte Bauvolumen** aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) gegenüber dem Vorquartal um über 40%. Diese Zunahme resultierte allein aus einer sichtlich höheren Nachfrage nach Planungsleistungen für Nichtwohngebäude (+ 88%; vgl. Abb. 2). Im Wohnungsbau wurde das Volumen des Vorquartals dagegen leicht verfehlt (vgl. Abb. 3).

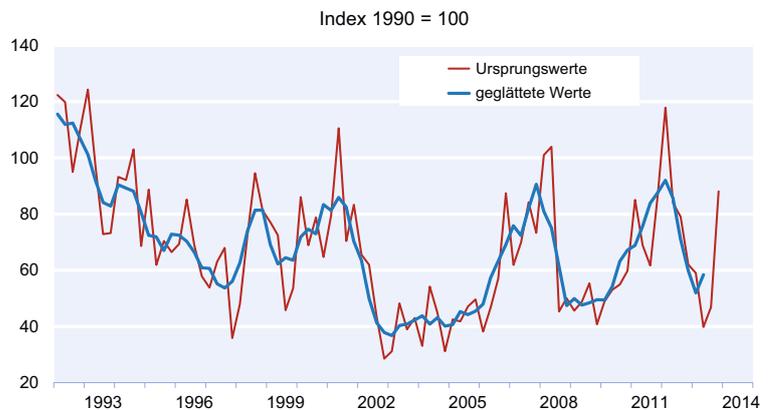
Die Aufträge zur Planung von **Ein- und Zweifamilienhäusern** lagen nur knapp unter dem Niveau des Vorquartals. Bei den

**Abb. 1**  
Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten



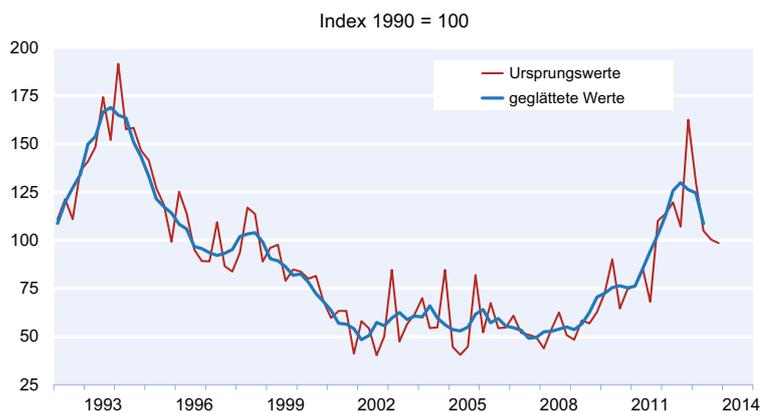
Quelle: ifo Architektenumfrage.

**Abb. 2**  
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten im Nichtwohnbau (EUR)



Quelle: ifo Architektenumfrage.

**Abb. 3**  
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten im Wohnungsbau (EUR)



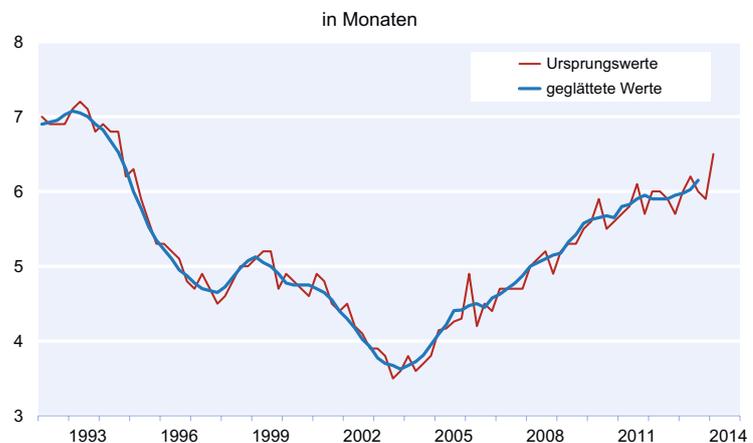
Quelle : ifo Architektenumfrage.

Planungsaufträgen für **Mehrfamiliengebäude** ging es, nach dem offensichtlichen Auftragsschub im vierten Quartal 2012, zum vierten Mal in Folge abwärts. Das gesamte Volumen der im Berichtsquartal hereingenommenen Aufträge erreichte damit nur noch gut die Hälfte dieses außergewöhnlichen Spitzenwertes. Orientiert man sich allerdings nicht an diesem Ausreißer, so sieht die Situation in diesem Teilsegment gar nicht so schlecht aus: Das Volumen der im vierten Quartal 2013 akquirierten Aufträge lag nämlich um fast 60% über dem langjährigen Durchschnittswert.

Im Berichtsquartal erhielten die befragten Architekten – nach zwei Quartalen mit einem relativ schwachen Zugang von Planungsaufträgen privater und **gewerblicher Auftraggeber** – wieder sichtlich mehr neue Aufträge in diesem Teilsegment. Das Plus gegenüber dem Vorquartal fiel dabei mit rund 50% sogar recht deutlich aus. Das Volumen der neu hereingenommenen Planungsaufträge von **öffentlichen Auftraggebern** war im vierten Quartal 2013 sogar mehr als doppelt so hoch wie im Vorquartal.

Die durchschnittliche Reichweite der **Auftragsbestände** erhöhte sich eindrucksvoll von 5,9 auf 6,5 Monate (vgl. Abb. 4). Damit erreichten die Auftragsreserven erstmals wieder die Größenordnung, die letztmals im Rahmen des Wohnungsbaubooms nach der Wiedervereinigung verzeichnet werden konnte.

Abb. 4

**Auftragsbestände der freischaffenden Architekten**

Quelle: ifo Architektenumfrage.

# ifo Konjunkturtest Februar 2014 in Kürze: Deutsche Wirtschaft optimistisch, aber nicht euphorisch<sup>1</sup>

55

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Februar weiter gestiegen. Die aktuelle Geschäftslage ist von den Unternehmen deutlich besser bewertet worden als im Vormonat. Die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf haben einen kleinen Dämpfer erhalten, bleiben jedoch weiterhin optimistisch ausgerichtet. Die deutsche Wirtschaft behauptet sich in einer wechselhaften Großwetterlage.

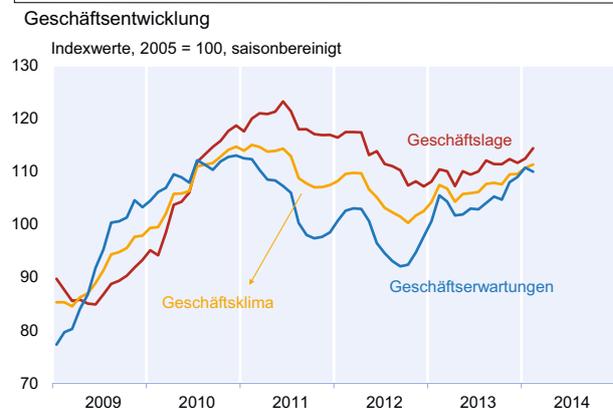
Der Anstieg des Geschäftsklimaindex ist auf eine Verbesserung der entsprechenden Indices in der Industrie und im Einzelhandel zurückzuführen. Im Bauhauptgewerbe, Dienstleistungen und dem Großhandel verschlechterte sich hingegen das Geschäftsklima.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands, einschließlich des Dienstleistungssektors, ist auf den höchsten Stand seit Mai 2012 gestiegen. Die Bereitschaft, neues Personal einzustellen, hat vor allem im Dienstleistungssektor zugenommen. Im Verarbeitenden Gewerbe ist das Beschäftigungsbarometer nach sieben Anstiegen in Folge leicht zurückgegangen. Die gegenwärtig gute Lage in der Industrie führt aber weiter dazu, dass eine leicht expansive Personalpolitik verfolgt wird. Auch im Baugewerbe gab der Index etwas nach, liegt aber weiterhin deutlich über dem langfristigen Durchschnitt. Im Handel zeichnen sich keine größeren Bewegungen bei der Beschäftigung ab. Im Dienstleistungssektor hat die Bereitschaft, zusätzliches Personal einzustellen, deutlich zugenommen.

Das Geschäftsklima für das **Verarbeitende Gewerbe** hat sich zum vierten Mal in Folge verbessert. Die Unternehmen sind deutlich zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Die immer noch zuversichtlichen Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf haben sich jedoch leicht verschlechtert. Die Exportaussichten der Industriefirmen trübten sich zwar deutlich ein, blieben jedoch mehrheitlich optimistisch. Während die Produktion im Vormonat deutlich stieg, wurden die Produktionspläne leicht zurückgenommen. Die befragten Unternehmen gehen davon aus, in Zukunft etwas häufiger die Preise heraufsetzen zu können. Ein Teil der Nachfrage wird weiterhin aus dem Lager bedient. Nur noch sehr wenige Firmen berichten davon, dass ihr aktueller Lagerbestand zu groß ist. Im Investitionsgüterbereich ist der Geschäftsklimaindikator leicht gestiegen. Während die aktuelle Lage etwas positiver beurteilt wurde, gaben die Erwartungen auf einem sehr guten Niveau etwas nach. Ein Grund dürften die eingetrübten Exportaussichten gewesen sein. Dementsprechend wurden auch die Produktionspläne leicht nach unten angepasst. Nach einem starken Personal-

<sup>1</sup> Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

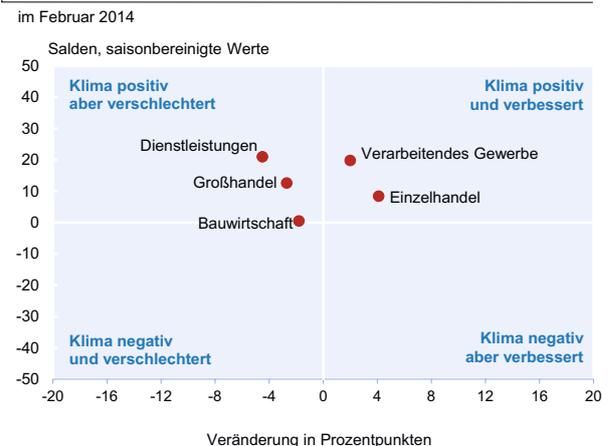
**Abb. 1**  
Gewerbliche Wirtschaft<sup>a)</sup>



<sup>a)</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

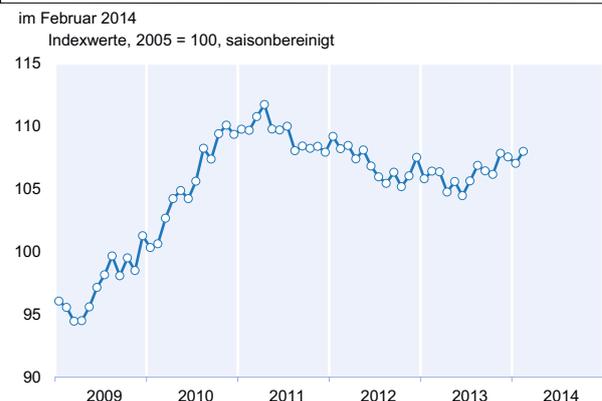
Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 2**  
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 3**  
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland  
Gewerbliche Wirtschaft<sup>a)</sup>



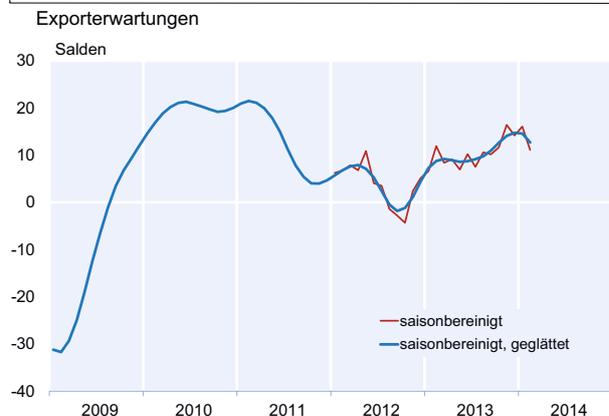
<sup>a)</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

aufbau in der Vergangenheit sind weitere Expansionspläne zunächst einmal zurückgestellt worden. Auf den höchsten Wert seit mehr als einem Jahr verbesserte sich das Geschäftsklima im Konsumgüterbereich. Dies ist vor allem auf deutlich verbesserte laufende Geschäfte zurückzuführen, während der Ausblick sich leicht eintrübte. Im Gegensatz zu vielen anderen Bereichen in der Industrie stiegen die Exporterwartungen. Im Ernährungsgewerbe hat sich die Geschäftslage sprunghaft verbessert. Während die Nachfrage im Vormonat stark rückläufig war, verzeichneten die Firmen im Februar einen deutlichen Nachfrageschub. Die Produktionspläne waren zudem nochmals stärker auf Expansion ausgerichtet als zuletzt. Einen deutlichen Anstieg des Geschäftsklimaindex wurde im Bereich der Mineralölverarbeitung beobachtet. Die aktuelle Geschäftslage wurde deutlich weniger negativ beurteilt. Zudem blickten die Firmen optimistischer auf den weiteren Verlauf ihrer Geschäfte. Ein Hauptgrund sind verbesserte Absatzchancen im Ausland. Die Mitarbeiterzahl soll deutlich erhöht werden. Im Fahrzeugbau hat sich das Geschäftsklima im Februar etwas abgekühlt. Während die aktuelle Lage nahezu unverändert gut bewertet wurde, blickten die Firmen mit verringertem Optimismus auf die kommenden sechs Monate. Auch die Exportaussichten trübten sich deutlich ein. Die Produktionspläne waren daher auf Kürzungen ausgerichtet.

Im **Bauhauptgewerbe** ist der Geschäftsklimaindex leicht gesunken. Die aktuelle Geschäftslage ist, auf einem hohen Niveau, als etwas weniger gut beurteilt worden. Ebenso hat der Optimismus im Hinblick auf die nächsten sechs Monate etwas nachgelassen. Der Auslastungsgrad sank erneut und fiel auf den niedrigsten Wert seit mehr als einem Jahr. Bei steigender Auftragsreichweite planen die Firmen eine leichte Ausweitung ihrer Bautätigkeit. Im Vorjahresmonat war der Anteil dieser Firmen jedoch erheblich höher. Im Februar gaben 58% der Firmen Behinderungen bei der Bautätigkeit an. Den größten Anteil stellten hierbei wiederum die Witterungseinflüsse. Mit 40% liegt der Wert jedoch deutlich unter dem des Vorjahres (77%). Auftragsmangel (26%) wurde als zweitwichtigster Hinderungsgrund angegeben. Die Firmenmeldungen lassen erkennen, dass die Preise etwas häufiger heraufgesetzt werden konnten. Für die nächsten Monate erwarteten die befragten Firmen zudem größere Preiserhöhungsspielräume. Die Bereitschaft der Unternehmen, in der nahen Zukunft zusätzliches Personal einzustellen, ging zwar zum dritten Mal in Folge zurück. Die Beschäftigtenzahl dürfte jedoch weiter zunehmen. Im *Tiefbau* ist der Geschäftsklimaindikator leicht gestiegen. Die Baufirmen bewerteten ihre aktuelle Lage etwas besser. Die Erwartungen änderten sich kaum und sind weiterhin mehrheitlich optimistisch. Die Geräteauslastung stieg leicht, liegt jedoch unter dem entsprechenden Vorjahreswert. Von den befragten Baufirmen gaben 56% Behinderungen aufgrund des Wetters an. Zudem klagten 30% über Auftragsmangel. Im *Hochbau* hingegen hat sich das Geschäftsklima ver-

**Abb. 4**  
Verarbeitendes Gewerbe<sup>a)</sup>



Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.  
a) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 5**  
Bauhauptgewerbe



Quelle: ifo Konjunkturtest.

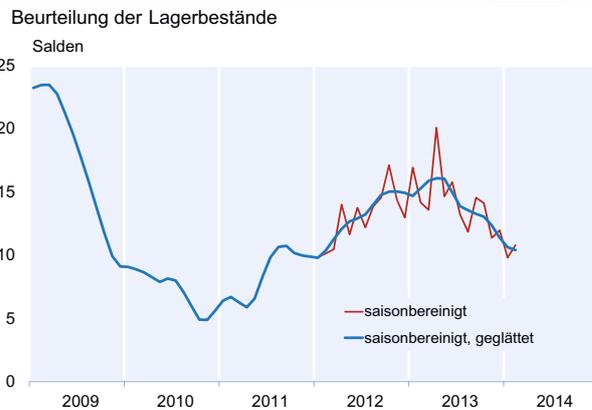
schlechtern. Sowohl die Bewertung der aktuellen Lage als auch der Ausblick auf die kommenden Monate trübten sich leicht ein, liegen jedoch weiter deutlich über ihrem langfristigen Durchschnitt. Im Gegensatz zum Tiefbau berichteten weniger als ein Drittel der Firmen von Behinderungen durch die Witterung. Auch der Anteil der Firmen, die über Auftragsmangel berichteten, fiel geringer aus.

Im **Großhandel** hat der Geschäftsklimaindex nach dem starken Anstieg im Vormonat etwas nachgegeben. Die Großhändler waren nochmals erheblich zufriedener mit den laufenden Geschäften. Mit Blick auf die weiteren Aussichten sind sie jedoch nicht mehr ganz so optimistisch. Bei etwas weniger steigenden Umsätzen nahm der Lagerdruck wieder zu. Vielerorts kam es zu Preissenkungen, gleichzeitig ging weiterhin eine Mehrheit der Großhändler davon aus, höhere Preise in naher Zukunft durchsetzen zu können. Nach dem Hoch im Vormonat nahm die Orderbereitschaft

etwas ab, bleibt jedoch weiterhin expansiv ausgerichtet. Die Bereitschaft, zusätzliches Personal einzustellen, nahm zwar etwas ab, dennoch ist von einem weiteren Personal-aufbau auszugehen. Im Großhandel mit Konsumgütern sank der Geschäftsklimaindex. Während die aktuelle Lage etwas besser beurteilt wurde, konnte der starke Anstieg der Erwartungen im Vormonat nicht gehalten werden. Bei steigendem Lagerdruck sollen die Bestellpläne nicht mehr so expansiv ausfallen. Eine ähnliche Entwicklung konnte auch im Nahrungsmittelgroßhandel festgestellt werden. Die Geschäftslage im Produktionsverbindungshandel stellte sich den Testergebnissen zufolge als sehr gut dar. Da die Firmen für die nahe Zukunft nicht mehr so häufig mit einer weiteren Verbesserung rechneten, kühlte sich das Geschäftsklima dennoch leicht ab. Der Lagerdruck nahm weiter ab und fiel deutlich unter seinen langfristigen Durchschnitt. Entsprechend soll die Bestelltätigkeit weiter ausgebaut werden. Dies korrespondiert mit der sehr guten Entwicklung der Investitionsgüterhersteller in der Industrie.

Im Gegensatz zum Großhandel ist der Geschäftsklimaindex im Einzelhandel deutlich gestiegen. Die aktuelle Lage hat sich verbessert und wurde so gut bewertet wie zuletzt im Frühjahr 2012. Auch die Erwartungen an den zukünftigen Geschäftsverlauf haben sich weiter aufgehellt. Bei steigenden Umsätzen nahm jedoch der Lagerdruck wieder etwas zu. Dementsprechend sollen die Bestellpläne für die Zukunft zurückhaltender ausfallen. Im Gebrauchsgüterbereich verbesserte sich das Geschäftsklima deutlich. Die Geschäftslage wurde wesentlich positiver beurteilt, und bei den Einschätzungen der Geschäftsperspektiven stieg die Zahl der zuversichtlichen Stimmen ebenfalls. Obwohl die Lagerbestände seit dem Vormonat nahezu unverändert geblieben sind, wollten sich die Betriebe bei der Ordervergabe stärker zurückhalten. Die Personalpläne waren weiter auf Kürzungen ausgerichtet. Auch im Verbrauchsgüterbereich ist der Geschäftsklimaindikator gestiegen. Die positiven Stimmen bei der Bewertung der aktuellen Geschäftssituation mehrten sich. Bezüglich der weiteren Geschäftsentwicklung äußerten sich die Testteilnehmer unverändert zurückhaltend. Die Lagerbestände wurden als zu groß eingestuft. Demzufolge sollen die Bestellvolumina gekürzt werden. Die Firmen hatten vor, die Mitarbeiterzahl zu verkleinern. Im Einzelhandel mit Nahrungs- und Genussmitteln (einschließlich Getränke) ist der Geschäftsklimaindikator deutlich gestiegen und liegt nun wieder in etwa auf dem Niveau vom November 2013. Während sich die Bewertung der aktuellen Geschäftslage nur leicht verbesserte, fielen die Erwartungen deutlich optimistischer aus als im Vormonat. Bei deutlich gestiegenem Lagerdruck soll die expansive Bestelltätigkeit zurückgefahren werden. Weiterhin ist von einer Ausweitung des Mitarbeiterstamms auszugehen. Im Kfz-Einzelhandel setzte sich der Anstieg des Geschäftsklimaindikatoren fort. Die Kfz-Einzelhändler waren überaus zufrieden mit der aktuellen Situation, und der Optimismus be-

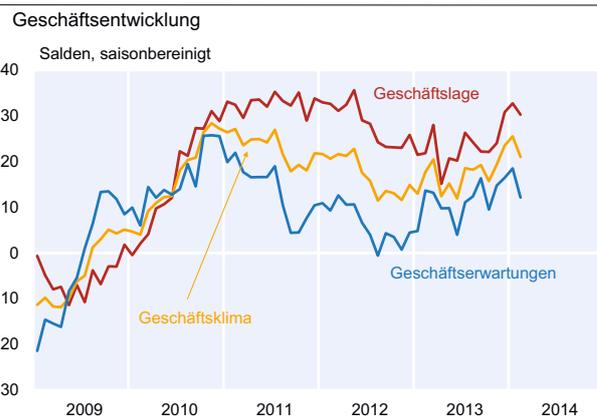
Abb. 6  
Großhandel



Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu große und zu kleine Lagerbestände.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 7  
Dienstleistungen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

züglich des weiteren Geschäftsverlaufs hat sich vergrößert. Sowohl im Neu- als auch im Gebrauchtwagenhandel wurde die aktuelle Geschäftslage im Februar so gut bewertet wie zuletzt im Dezember 2011. Bei den Neuwagenhändlern hat sich die Zuversicht bezüglich der Erwartungen für die nächsten sechs Monate allerdings leicht verringert.

Der ifo Geschäftsklimaindikator für das Dienstleistungsgewerbe Deutschlands hat im Februar nachgegeben. Die aktuelle Geschäftslage ist etwas weniger gut beurteilt worden als im Vormonat. Auch die optimistischen Erwartungen haben einen deutlichen Dämpfer erhalten. An den expansiven Personalplänen wollen die Firmen jedoch weiterhin festhalten. Im Transportwesen hat der Geschäftsklimaindikator im Bereich Personen- und Güterbeförderung zu Land merklich nachgegeben. Bei sinkenden Umsätzen bewerteten die Firmen ihre aktuelle Geschäftslage deutlich weniger gut als im Vormonat. Jedoch hellten sich die Erwartungen für das

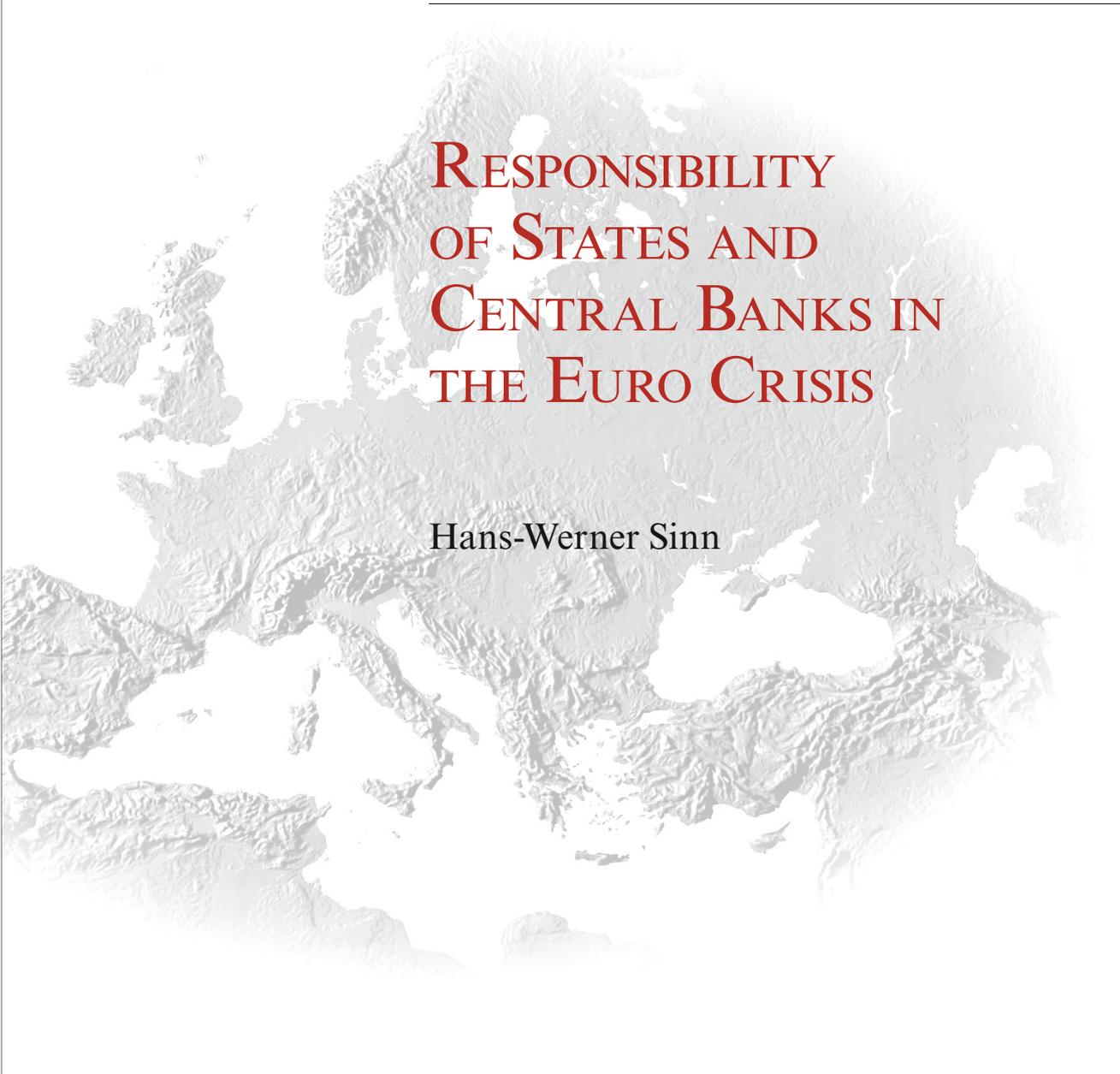
nächste halbe Jahr auf. Im Bereich Güterbeförderung im Straßenverkehr trübte sich der Geschäftsausblick bei stagnierendem Auftragsbestand hingegen erheblich ein. Da auch die aktuelle Lage etwas weniger gut beurteilt wurde, sank der Geschäftsklimaindikator deutlich auf + 4,4 Prozentpunkte. Es ist jedoch weiterhin geplant, den Personalbestand auszubauen. Der Bereich Spedition und sonstige Verkehrsdienstleistungen (einschließlich Logistik) berichtete von einer etwas weniger guten Beurteilung der aktuellen Geschäftslage. Auch die sehr guten Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf wurden etwas zurückgenommen. Bei geplanten Preiserhöhungen gingen die befragten Dienstleister weiterhin mehrheitlich von steigenden Umsätzen aus. Zudem sollen deutlich mehr Mitarbeiter eingestellt werden. Im Bereich Werbung hat sich das Geschäftsklima deutlich eingetrübt. Bei sinkenden Umsätzen wurde die aktuelle Geschäftslage merklich weniger gut eingeschätzt als zuletzt. Die im Januar weit überdurchschnittlich guten Erwartungen für die nächsten sechs Monate sanken um mehr als 40 Prozentpunkte. Die Preise dürften seltener steigen und die expansiven Personalpläne zurückgestellt werden. Im Bereich Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften verbesserte sich die aktuelle Lagebeurteilung weiter. Jedoch nahm der Optimismus mit Blick auf den weiteren Geschäftsverlauf merklich ab. Der Geschäftsklimaindikator sank. Das Gastgewerbe bewertete seine momentane Situation etwas weniger gut, und auch die Erwartungen wurden etwas zurückgenommen. Im Beherbergungsgewerbe (Hotels, Gasthöfe, Pensionen) hat die positive Beurteilung der aktuellen Geschäftslage merklich nachgegeben. Auch beim Ausblick auf die nächsten Monate waren die Firmen erstmals seit drei Monaten mehrheitlich leicht skeptisch. Bei erwarteten sinkenden Umsätzen soll der Personalbestand unverändert gehalten werden. In der Gastronomie (Restaurants, Cafés) wurde die aktuelle Lage nach einem Rückgang im Vormonat wieder spürbar günstiger bewertet. Auch die Erwartungen waren zuletzt im März 2013 ähnlich optimistisch. Im Bereich Touristik hat sich das Geschäftsklima deutlich verbessert. Die Reisebüros und Reiseveranstalter waren bei erheblich gestiegenen Umsätzen sichtbar zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Auch der Optimismus bezüglich des weiteren Verlaufs hat zugenommen. Trotz geplanter Preisanhebungen gingen weniger Firmen von Umsatzsteigerungen in den kommenden Monaten aus.



# Forum

SPRING  
2014

VOLUME 15, No. 1

A grayscale topographical map of Europe, showing the continent's terrain and major geographical features. The map is centered on the continent and serves as a background for the title and author information.

## RESPONSIBILITY OF STATES AND CENTRAL BANKS IN THE EURO CRISIS

Hans-Werner Sinn



**ifo Institut**

**im Internet:**

**<http://www.cesifo-group.de>**

