

Wirtschaftspolitische Herausforderungen Deutschlands in der Post-Merkel-Ära

10 Vorschläge des ifo Instituts
für die kommende Legislaturperiode

*Clemens Fuest, Helmut Rainer, Andreas Peichl, Panu Poutvaara,
Ludger Wößmann, Oliver Falck, Niklas Potrafke, Joachim Ragnitz,
Felix Rösel, Marcel Thum, Florian Neumeier, Karen Pittel, Lisandra Flach*



ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

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@ifo.de.
Redaktion: Dr. Marga Jennewein, Dr. Cornelia Geißler.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Yvonne Giesing, Dr. Christa Hainz, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: monatlich + zwei Sonderausgaben.
Bezugspreis jährlich: EUR 150,-
Preis des Einzelheftes: EUR 12,-
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: SAS Druck, Fürstenfeldbruck.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
<https://www.ifo.de>

7/2021

ifo SCHNELLDIENST

Wirtschaftspolitische Herausforderungen Deutschlands in der Post-Merkel-Ära 10 Vorschläge des ifo Instituts für die kommende Legislaturperiode

Die Startposition der ersten Post-Merkel-Regierung ist keine einfache. Schon vor der Coronakrise standen erhebliche Herausforderungen an: Die Alterung der Bevölkerung, der technische Wandel, insbesondere die Digitalisierung, die globale Klimaerwärmung; darüber hinaus die Verschiebung der wirtschaftlichen Gewichte nach Asien und der wachsende Einfluss Chinas. Einige davon hat die Pandemie noch verstärkt. Worauf sollte sich die Wirtschafts- und Finanzpolitik der nächsten Bundesregierung konzentrieren? Kurz vor der Bundestagswahl 2021 widmet sich das ifo Institut in einer monothematischen Ausgabe dieser wichtigen Frage.

Gestützt auf die eigenen wissenschaftlichen Erkenntnisse haben die ifo-Experten gemeinsam eine wirtschaftspolitische Agenda für die neue Legislaturperiode entwickelt: Es gilt, die Bedingungen für Erwerbsbeteiligung und Investitionen zu verbessern. Es muss mehr für das Bildungssystem getan werden, um die Produktivität zu steigern und die Chancengerechtigkeit zu erhöhen. In der Klimapolitik muss der CO₂-Preis im Mittelpunkt der Maßnahmen stehen. Die Finanzpolitik sollte die wirtschaftliche Erholung fördern, aber Schuldenregeln beibehalten. Auf europäischer und internationaler Ebene sollte Deutschland dem zunehmenden Protektionismus entgegenreten.



Die Stoßrichtung in den Beiträgen des Instituts ist dabei, die grundlegenden und langfristigen Ziele der Sozialen Marktwirtschaft zu verfolgen – Sicherung von Wohlstand, Chancengerechtigkeit und Inklusion, Nachhaltigkeit und wirtschaftliche Stabilität.

Alle Beiträge der Agenda finden Sie hier:

<https://www.ifo.de/themen/wirtschaftspolitische-agenda-2021-2025>

Unseren Podcast zum Thema finden Sie hier:

<https://www.ifo.de/podcast-staatsfinanzen-nach-corona>

**Wirtschaftspolitische Herausforderungen Deutschlands
in der Post-Merkel-Ära –
10 Vorschläge des ifo Instituts für die kommende Legislaturperiode**

Ökonomische Herausforderungen der kommenden Jahre und Handlungsbedarf für die Wirtschaftspolitik <i>Clemens Fuest</i>	3
Erwerbstätigenpotenzial besser ausschöpfen <i>Helmut Rainer und Andreas Peichl</i>	6
Zuwanderung von Fachkräften fördern <i>Panu Poutvaara</i>	11
Bildung für Wirtschaftswachstum und Chancengleichheit <i>Ludger Wößmann</i>	15
Digitalisierung ermöglichen <i>Oliver Falck</i>	18
Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten <i>Clemens Fuest und Niklas Potrafke</i>	20
Soziale Sicherungssysteme nachhaltig finanzieren <i>Joachim Ragnitz, Felix Rösel und Marcel Thum</i>	24
Verteilungspolitik für mehr Inklusion und Wachstum <i>Clemens Fuest, Florian Neumeier und Andreas Peichl</i>	28
Umsetzung der Klimaziele effizient gestalten <i>Karen Pittel</i>	32
Außenhandelspolitik: Für robuste Lieferketten und gegen Protektionismus <i>Lisandra Flach</i>	37
Die Zukunft der EU: Resilienz stärken, wirtschaftliche Integration vertiefen, europäische öffentliche Güter bereitstellen <i>Clemens Fuest</i>	40

Clemens Fuest

Ökonomische Herausforderungen der kommenden Jahre und Handlungsbedarf für die Wirtschaftspolitik

Im September 2021 wird in Deutschland ein neuer Bundestag gewählt. Wer immer die Wahl gewinnt und die neue Regierung bildet, steht vor großen Aufgaben. Im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik gehört dazu die Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise, aber auch die Bewältigung von Herausforderungen, die schon vor der Krise bestanden, durch sie aber teilweise verschärft wurden. Dazu zählen die Alterung der Bevölkerung, der technische Wandel und die Digitalisierung, die Umweltzerstörung, insbesondere die globale Klimaerwärmung, sowie die Verschiebung der wirtschaftlichen Gewichte nach Asien und der Aufstieg und der wachsende Einfluss Chinas.

VERSCHÄRFUNG DER LAGE DURCH DIE CORONAKRISE

Diese Herausforderungen wurden durch die Corona-Pandemie auf vielfältige Weise verschärft. Die Pandemie hat zu einem Einbruch der Konjunktur geführt, Unternehmen stellen Investitionen zurück, darunter auch Ausgaben für Forschung und Entwicklung, die für künftige Innovationen und die Bewältigung des Strukturwandels von zentraler Bedeutung sind. Die Einschränkung des Unterrichts bis hin zur Schließung von Schulen und Universitäten beeinträchtigt Bildung und Berufsausbildung. Das untergräbt die künftige Produktivitätsentwicklung und schädigt Chancengerechtigkeit und Inklusion.

Am Arbeitsmarkt halten sich zwar die Entlassungen in Grenzen, aber Millionen von Menschen sind von Kurzarbeit betroffen. Gerade Eltern sind in ihrer Berufstätigkeit beeinträchtigt, wenn die Kinder betreut werden müssen, weil Schulen und Kitas geschlossen sind. Oft trifft diese Last überproportional die Mütter. Damit drohen Rückschläge beim Ausbau der Frauenerwerbstätigkeit und der Gleichberechtigung insgesamt.

All dies reduziert die Potenziale für künftiges Wirtschaftswachstum.

BESCHLEUNIGUNG DER DIGITALISIERUNG

Im Bereich der Digitalisierung hat die Coronakrise eine massive Beschleunigung gebracht. Unter dem Druck, die Ausbreitung des Virus einzudämmen, sind viele wirtschaftliche Aktivitäten ins Internet verlagert worden. Besonders deutlich ist das im Bereich

der Arbeit aus dem Homeoffice, der Zunahme von Online-Veranstaltungen und beruflichen Besprechungen und Zusammenkünften per Videokonferenz, beim Online-Handel und bei der Digitalisierung der Lehre an Schulen und Universitäten sichtbar. Diese Beschleunigung entfaltet durchaus positive Wirkungen auf Produktivität und Wirtschaftswachstum, die über die Pandemiesituation hinaus anhalten werden.

Sie erfordert aber auch Anpassungen bei Beschäftigten und Unternehmen sowie im Bildungssystem. Ob diese Anpassungen funktionieren und es gelingt, mit Innovationen die Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumsdynamik zu steigern und durch Investitionen in Bildung Chancen für möglichst viele Menschen zu eröffnen, wird für die Zukunft des Wohlstands in Deutschland und Europa entscheidend sein.

Gleichzeitig hat diese Beschleunigung Defizite im Bereich der Digitalisierung offengelegt. Das betrifft Schwächen der digitalen Infrastruktur, Lücken in den digitalen Fähigkeiten von Erwerbstätigen, unzureichende Organisationsstrukturen und Ausstattungen in Unternehmen, vor allem aber Digitalisierungsdefizite in der öffentlichen Verwaltung und in den Schulen. Wegen der Pandemie-

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Die Lasten der Coronakrise schaffen für die künftige Regierung eine schwierige Startposition. Gleichzeitig schafft die Digitalisierung neue Potenziale. Die Politik sollte sich darauf konzentrieren, die Bedingungen für Erwerbsbeteiligung und Investitionen zu verbessern, und durch mehr Bildung die Produktivität steigern sowie die Chancengerechtigkeit verbessern. In der Klimapolitik gilt es, den CO₂-Preis in den Mittelpunkt zu stellen. Die Finanzpolitik sollte die wirtschaftliche Erholung fördern, aber Schuldenregeln beibehalten. Auf europäischer und internationaler Ebene sollte Deutschland dem zunehmenden Protektionismus entgegentreten.



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

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

situation sind die Probleme im Gesundheitswesen, vor allem bei den Gesundheitsämtern, besonders deutlich hervorgetreten, aber das ist nur die Spitze des Eisberges.

Teilweise sind Probleme bei der Digitalisierung des öffentlichen Sektors verbunden mit der Verteilung von Zuständigkeiten im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. Auch jenseits des Digitalisierungsthemas hat die Pandemie Schwächen des föderalen Systems in Deutschland offengelegt. Vor allem ist bei den Beschlüssen zum Pandemiemanagement der Eindruck entstanden, dass die gemeinsamen Entscheidungsprozesse im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenzen zu einer Verwischung von Verantwortung geführt haben, mit dem Ergebnis stark umstrittener oder ausbleibender Entscheidungen. Eine ähnliche Teilung der Verantwortung zwischen nationaler und europäischer Ebene wird als ein Faktor angesehen, der zur vergleichsweise langsamen Versorgung mit Impfstoffen geführt hat. Geteilte Zuständigkeiten zwischen Bundesländern und Kommunen dürften die Digitalisierung der Schulen verzögert haben.

BELASTUNG DER STAATSFINANZEN

Bei den Staatsfinanzen sorgt die Alterung der Bevölkerung seit langer Zeit für Sorgen, was die nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme betrifft. Der Anstieg der Staatsverschuldung während der Coronakrise hat die Lage hier erheblich verschärft. Gleichzeitig ist das Vertrauen internationaler Kapitalanleger in die deutschen Staatsfinanzen trotz der Krise hoch. Dazu hat zweifellos beigetragen, dass die Budgetüberschüsse vor der Krise die Schuldenquote deutlich gesenkt haben. Für die Zeit nach der Krise stellt sich die Frage, ob die erhöhte Staatsverschuldung in Deutschland hingenommen wird und auf Konsolidierung durch Wachstum gesetzt werden kann oder ob aktive Konsolidierungsmaßnahmen bei öffentlichen Ausgaben oder bei Steuern und Abgaben erforderlich sind. Damit verbunden ist die Debatte über die angemessene Verteilung der Konsolidierungslasten.

UMWELTZERSTÖRUNG UND KLIMAWANDEL

Vor der Coronakrise standen die Probleme der globalen Umweltzerstörung und der Klimaerwärmung an der Spitze der Agenda der internationalen Politik. Die akute Bedrohung durch die Pandemie hat dieses Thema vorübergehend in den Hintergrund gedrängt. Das bedeutet aber nicht, dass die Folgen der Umweltzerstörung und die mit dem Klimawandel verbundenen Gefahren an Gewicht verloren hätten. Im Gegenteil: Naturzerstörung und Temperaturanstieg werden sogar als ein potenzieller Treiber des Auftretens von Epidemien diskutiert. Entsprechend verbreitet ist die Forderung, konjunkturpolitische Programme für die Erholung der Wirtschaft mit Initiativen für die Transformation der Wirtschaft in Richtung reduzierter

CO₂-Intensität zu verbinden. Das ist neben der Digitalisierung ein zentrales Leitmotiv des europäischen Fonds für die wirtschaftliche Erholung ›Next Generation EU‹. Der Handlungsbedarf geht aber weit darüber hinaus. Die EU hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, bis 2030 die CO₂-Emission um 55% zu reduzieren und bis zum Jahr 2050 vollständige Klimaneutralität zu erreichen. Das Erreichen dieser Ziele mit der Wahrung und Mehrung des Wohlstands und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu vereinen, erfordert eine Politik, die entschlossene Rahmensetzung klug mit der Nutzung marktwirtschaftlicher Prozesse kombiniert.

DIE GEFAHREN DES PROTEKTIONISMUS

Eine zentrale Aufgabe der internationalen Wirtschaftspolitik liegt darin, dafür zu sorgen, dass sich der internationale Handel weiter entwickeln kann, ohne dass protektionistische und wettbewerbsverzerrende Politiken seine Potenziale zur Wohlstandssteigerung gefährden. Vielfach wird vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen Unterbrechung von Wertschöpfungsketten während der frühen Phase der Pandemie gefordert, eine stärker an regionaler Autarkie orientierte Handelspolitik zu verfolgen. Gerade für Deutschland mit seiner starken Außenhandelsorientierung birgt diese Strategie erhebliche Risiken. Die im Frühjahr 2021 trotz dritter Infektionswelle recht stabile Entwicklung der deutschen Wirtschaft ist dadurch ermöglicht, dass die deutsche Industrie von der stärkeren wirtschaftlichen Erholung in China und den USA profitiert.

Gleichzeitig wird immer wieder darauf hingewiesen, die große Bedeutung des Zugangs zu Auslandsmärkten für die deutsche und europäische Wirtschaft führe zu unerwünschten Abhängigkeiten. Dabei ist allerdings zu beachten, dass auch China erheblich vom wirtschaftlichen Austausch mit Europa profitiert und insofern wirtschaftliche Integration gegenseitige Abhängigkeiten schafft.

VERSCHIEBUNG DER WELTWIRTSCHAFTLICHEN GEWICHTE UND DIE ROLLE DER EU

Eine der wichtigsten weltwirtschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte ist die Verschiebung der ökonomischen Gewichte nach Asien. Damit verbunden ist eine zunehmend konfrontative Konkurrenz zwischen China und den USA. Die Coronakrise hat den relativen Bedeutungsverlust Europas in der Weltwirtschaft beschleunigt. Obwohl die Pandemie in China ihren Ausgang nahm, haben China und andere Volkswirtschaften in Ostasien die Pandemie schneller unter Kontrolle gebracht und den wirtschaftlichen Einbruch schneller überwunden als die meisten europäischen Staaten einschließlich Deutschlands. Auch in den USA zeichnet sich eine dynamischere wirtschaftliche Erholung ab, die durch schnellere Impfungen und massive konjunkturpolitische Stimulierung getrieben

ist. Damit die europäischen Staaten ihre Interessen global wirksam vertreten können, ist es wichtig, dass die europäische Wirtschaft die Rezession in Folge der Corona-Pandemie möglichst bald überwindet und die EU handlungsfähig ist. Beides wird dadurch erschwert, dass die Corona-Pandemie die wirtschaftlichen Divergenzen innerhalb Europas weiter vertieft hat. Der Fonds ›Next Generation EU‹ soll dazu beitragen, dieser Divergenz entgegenzuwirken. Ob das funktioniert, wird davon abhängen, wie die EU-Mitgliedstaaten die Mittel einsetzen, die ihnen zufließen, und wie sie die wirtschaftspolitischen Weichen für die kommenden Jahre stellen.

Aus diesen Herausforderungen ergeben sich Handlungsschwerpunkte für die Wirtschafts- und Finanzpolitik der nächsten Bundesregierung. Diese Schwerpunkte sind letztlich mit grundlegenden und langfristigen Zielen der Sozialen Marktwirtschaft verbunden – der Sicherung von Wohlstand, Chancengerechtigkeit und Inklusion, Nachhaltigkeit und wirtschaftlicher Stabilität.

WIRTSCHAFTSPOLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

In den folgenden Beiträgen werden die Prioritäten einer wirtschaftspolitischen Agenda erläutert, die diesen Herausforderungen gerecht werden kann. Es gilt, das Erwerbspersonenpotenzial besser auszuschöpfen, die Zuwanderung von Fachkräften zu stärken und Chancengerechtigkeit und Wachstumsaussichten durch bildungspolitische Reformen zu verbessern. Es besteht Handlungsbedarf, um Digitalisierung zu

ermöglichen, vor allem in der öffentlichen Verwaltung. In der Steuer- und Finanzpolitik müssen die Bedingungen für private Investitionen verbessert und öffentliche Investitionen gefördert werden. Man sollte nicht vorschnell zu ausgeglichenen Haushalten zurückkehren, die bestehenden Schuldenschränken aber auch nicht dauerhaft aufgeben. Die sozialen Sicherungssysteme müssen reformiert werden, damit sie im demografischen Wandel finanzierbar bleiben. Zentrale Bedeutung kommt der Klimapolitik zu. Es gilt, die Klimaziele effizient umzusetzen, ohne Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Wirtschaft zu gefährden. Auf europäischer Ebene sollte sich Deutschland für eine Außenhandelspolitik einsetzen, die Robustheit von Lieferketten ermöglicht und Protektionismus verhindert. Für die Weiterentwicklung der EU sollten aus den Problemen, die während der Corona-Pandemie aufgetreten sind, Lehren für künftige Krisen dieser Art gezogen werden. Darüber hinaus gilt es, die wirtschaftliche Dynamik vor allem durch vertiefte wirtschaftliche Integration zu stärken. Außerdem sollte die EU stärkere Aktivitäten im Bereich der Bereitstellung europaweiter öffentlicher Güter entwickeln. Schließlich ist es wichtig, dass die Politik in der kommenden Legislaturperiode Fehler vermeidet. Derzeit diskutierte Maßnahmen wie die Einführung eines bundesweiten Mietendeckels nach dem Vorbild Berlins oder die Einführung einer Nettovermögensteuer würden erheblichen wirtschaftlichen Schaden anrichten und sollten daher nicht umgesetzt werden. All dies wird in den folgenden Kapiteln erläutert und näher ausgeführt.

Helmut Rainer und Andreas Peichl

Erwerbstätigenpotenzial besser ausschöpfen

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Die sozialen Sicherungssysteme müssen reformiert werden, damit sie im demografischen Wandel finanzierbar bleiben. Es gilt, das Erwerbspersonenpotenzial auf dem Arbeitsmarkt besser auszuschöpfen. Durch eine Verbesserung der Kindertagesbetreuung und den Umbau des Ehegattensplittings sollte die Politik insbesondere die Frauen- und Müttererwerbstätigkeit fördern. Um Anreize für Arbeitnehmer*innen im Niedrigeinkommenssegment zu schaffen, müssen die bestehenden Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen ausgeweitet und die hohen Grenzbelastungen beim Hinzuverdienst reduziert werden. So könnte der zukünftige fiskalische Spielraum erhöht und für mehr Gleichberechtigung und Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt gesorgt werden.

Durch den demografischen Wandel wird die Erwerbsbevölkerung in Deutschland in den kommenden Jahren stetig sinken, während die Zahl der Rentner*innen zunimmt. Die Alterung der Bevölkerung beeinträchtigt das Wirtschaftswachstum auf unterschiedliche Art und Weise. Zum einen geht das Arbeitsangebot zurück, weil es immer weniger Menschen im Erwerbsalter gibt. Zum anderen verändert sich die Bereitschaft zu Investitionen und Innovationen. Verschiedene Studien kommen zu dem Ergebnis, dass auch die Arbeitsproduktivität sinkt. Gleichzeitig ist die Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums schon deshalb von zentraler Bedeutung, weil eine schrumpfende Zahl von Erwerbstätigen eine wachsende Zahl von Rentner*innen versorgen muss, jedenfalls soweit die Alterseinkommen auf den umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen beruhen und nicht durch Ersparnisse gedeckt sind. Die Politik hat verschiedene Möglichkeiten, den Fol-



Prof. Helmut Rainer, Ph.D.

leitet das ifo Zentrum für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Sozialpolitik und Arbeitsmärkte, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Prof. Dr. Andreas Peichl

leitet das ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

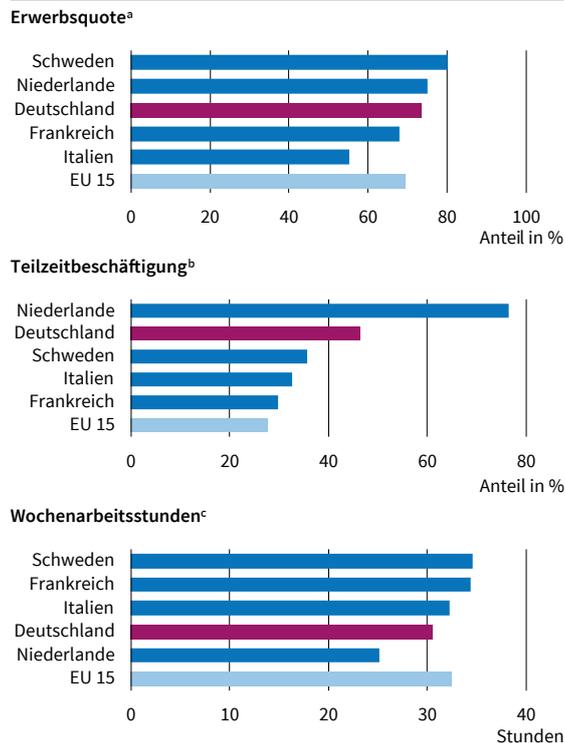
gen der Bevölkerungsalterung für das Wirtschaftswachstum entgegenzuwirken. Dazu gehören neben einer Förderung von privaten und öffentlichen Investitionen einschließlich Bildungsinvestitionen und der Förderung der Zuwanderung von Fachkräften, die in anderen Beiträgen aufgegriffen werden (Wößmann 2021; Poutvaara 2021), Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsangebotsanreize insbesondere für Frauen sowie für Arbeitnehmer*innen im Niedrigeinkommenssegment.

ANREIZE FÜR DIE ERHÖHUNG DER FRAUEN- UND MÜTTERERWERBSTÄTIGKEIT SETZEN

Schon vor der Coronakrise war es aufgrund der Alterung der Bevölkerung und des damit einhergehenden Fachkräftemangels und sinkenden Wachstumspotenzials von großer Bedeutung, vorhandene Produktivitätspotenziale zu steigern. Steigerungsmöglichkeiten lagen vor allem auch darin, Hemmnisse gegen die Ausweitung der Frauen- und Müttererwerbstätigkeit abzubauen: Zwar lag Deutschlands Frauenerwerbsquote in Vor-Corona-Zeiten über dem EU-Durchschnitt, jedoch arbeitete fast jede zweite Frau in Teilzeit und mit durchschnittlich 30,5 Stunden pro Woche ca. vier Stunden weniger als etwa Frauen in Schweden oder Frankreich (vgl. Abb. 1). Speziell der Übergang zur Elternschaft spielte hierfür eine entscheidende Rolle, da in Deutschland Frauen ihren Erwerbsarbeitsumfang nach der Geburt eines Kindes im internationalen Vergleich überproportional stark einschränkten.

Das Pandemiejahr hatte einschneidende Auswirkungen auf die Frauenerwerbstätigkeit sowie die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung von Eltern. Im Gegensatz zu den großen Wirtschaftskrisen der Vergangenheit, die typischerweise als »Mancessions« in die Geschichte eingingen, wird die Covid-19-Rezession weithin als eine »Shecession« bezeichnet, da im Gros der entwickelten Länder Frauen größere negative Auswirkungen auf ihre Beschäftigung erlitten als Männer (Alon et al. 2021). Generell spielten dabei zwei Faktoren eine herausragende Rolle: (i) Branchen und Berufe, in denen Frauen überrepräsentiert sind, waren besonders stark von der Coronakrise betroffen; (ii) der Bedarf an familialer Kinderbetreuung während der Schließung von Schulen und Kindertagesstätten wurde primär von Müttern gedeckt. In Deutschland dominierte der zweite Faktor: Der Einbruch der Corona-Pandemie führte zwar weder bei Männern noch bei Frauen zu einem signifikanten Rückgang

Abb. 1

Weibliche Erwerbsbeteiligung

^a Prozentualer Anteil der Frauen im erwerbsfähigen Alter von 15–64 Jahren an der weiblichen Bevölkerung von 15–64 im Jahr 2016.

^b Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen an allen weiblichen Beschäftigten im Alter von 15–64 Jahren im Jahr 2016.

^c Durchschnittlich von Frauen normalerweise geleistete Wochenarbeitsstunden in Haupttätigkeit im Jahr 2016.

Quelle: Endl-Geyer und Meier (2019).

© ifo Institut

der Erwerbsquote, jedoch gingen die geleisteten Arbeitsstunden von Frauen aufgrund der erschwerten Vereinbarkeit von Familie und Beruf drastisch zurück (Alon et al. 2021; Immel et al. 2021).

Alon et al. (2021) heben in ihrer Studie hervor, dass sich ein wichtiger Unterschied zwischen den »Mancessions« der Vergangenheit und der »Shecession« der Gegenwart aus der unterschiedlichen Dynamik des Arbeitsangebots von Frauen und Männern ergibt. Wenn Männer in einer Rezession ihre Beschäftigung verlieren, haben sie aufgrund ihres unelastischen Arbeitsangebots bei einer konjunkturellen Erholung eine relative hohe Wahrscheinlichkeit, in die Vollzeitbeschäftigung zurückzukehren. Im Gegensatz dazu ist es aufgrund ihres elastischeren Arbeitsangebots eher wahrscheinlich, dass Frauen bei einem rezessionsbedingten Verlust ihrer Beschäftigung oder einer Reduktion ihres Arbeitszeitumfangs danach dem Erwerbsleben länger fernbleiben oder in einem verringerten Arbeitszeitregime verharren. Gesamtwirtschaftlich bedeutet das, dass in einer Shecession, in der sich die Reduktion der Beschäftigung auf Frauen konzentriert, der Rückgang des gesamten Arbeitsangebots persistent anhalten und sich auch während einer konjunkturellen Erholung weiterhin auf Frauen konzentrieren kann.

Um dem entgegenzuwirken und um Hemmnisse gegen die Ausweitung der Frauen- und Müttererwerbstätigkeit im Allgemeinen abzubauen, bestehen politische Interventionsmöglichkeiten in zwei zentralen Handlungsfeldern: Kinderbetreuung und Ehegattensplitting.

In die Quantität und insbesondere Qualität der Kindertagesbetreuung und Ganztagsbetreuung von Schulkindern investieren

Erwiesenermaßen fördern Investitionen in die Kinderbetreuungsinfrastruktur die Erwerbstätigkeit von Müttern: Der Ausbau von Kindergartenplätzen für Dreis- bis Sechsjährige in Deutschland von 1996 an hat mehr Mütter in Arbeit gebracht (Bauernschuster und Schlotter 2015), und auch der Ausbau der Krippenplätze von 2005 an hat positive Effekte auf die Erwerbstätigkeit von Müttern entfaltet (Müller und Wrohlich 2020). Neben der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat der Krippenausbau auch zu einer Steigerung der Geburtenrate beigetragen (Bauernschuster et al. 2016) und die Entwicklung von Kindern vor allem aus benachteiligten Herkunftsverhältnissen unterstützt (Felfe und Lalive 2018).

Trotz aller Verbesserungen in den letzten Jahren weist die Kinderbetreuungsinfrastruktur hinsichtlich Quantität und insbesondere Qualität nach wie vor eklatante Schwächen auf. Bezogen auf die Quantität ist der Betreuungsbedarf von Eltern mit Kindern unter drei Jahren vor allem in Westdeutschland weit davon entfernt, gedeckt zu sein: Während sich 46,6% der Eltern 2019 einen Betreuungsplatz für ihr Kind wünschten, lag die Betreuungsquote lediglich bei 30,3%, woraus sich eine Lücke zwischen Betreuungsanfrage und -angebot von 16,3 Prozentpunkten ergibt.¹ Dazu schätzen viele Eltern vorhandene Betreuungsangebote hinsichtlich geografischer Passgenauigkeit und zeitlicher Flexibilität als unzureichend ein (Jessen et al. 2020). Im Zeitvergleich zeigt sich auch, dass die Dynamik im Aufbau einer bedarfsgerechten institutionellen Kindertagesbetreuung auf halber Strecke komplett zum Erliegen gekommen ist: In Westdeutschland lag die Differenz zwischen Betreuungsbedarf und Betreuungsquote seit 2012 konstant zwischen 15 und 20 Prozentpunkten und ist seit 2018 sogar wieder angestiegen (BMFSFJ 2019).

Als die zentralen Qualitätsprobleme der institutionellen Kindertagesbetreuung lassen sich ein gravierender Personalmangel an Kitas und eine bundesweit sehr unterschiedliche Qualifikation des Kita-Personals benennen. Bundesweit stand 2019 für 74% der Kinder in amtlich erfassten Kita-Gruppen nicht genügend Fachpersonal zur Verfügung, wobei dies in Westdeutschland 69% und in Ostdeutschland 93% der betreuten Kinder betraf (Bock-Famulla et al. 2020). Dazu waren bundesweit 54% aller erfassten Kita-Gruppen zu groß. Problematisch ist das vor dem Hintergrund,

¹ In Ostdeutschland lag 2019 die Differenz zwischen Betreuungsbedarf (61,5%) und Betreuungsquote (52,1%) bei 9,4 Prozentpunkten.

dass Eltern dem Faktor Gruppengröße eine große Bedeutung bei der Entscheidung über die Nutzung einer Kindertagesbetreuung beimessen (Jessen et al. 2020). Beim Blick auf die Qualifikation des Kita-Personals ist ein deutliches Ost-West-Gefälle erkennbar: In Ostdeutschland ist der Anteil des als Erzieher*innen ausgebildeten Personals mit 82% um 16 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland, wo deutlich mehr Kita-Personal auf Assistenzniveau arbeitet.

Erforderlich ist daher eine dreigliedrige politische Strategie, die aus einem Bündnis von Bund, Länder und Kommunen umgesetzt werden sollte. Erstens muss der Ausbau der institutionellen Kindertagesbetreuung konsequent vorangetrieben werden, so dass der von Eltern geäußerte Betreuungsbedarf gedeckt wird. Die Betreuungsangebote müssen sich räumlich passgenau und zeitlich flexibel an den Bedürfnissen von Eltern und ihrer Kinder ausrichten. Zweitens bedarf es einer politischen Offensive zur Gewinnung von pädagogischen Fachkräften an Kitas. Der Abbau der Personalmisere an Kitas wird nicht ohne ökonomische Anreize wie eine deutlich bessere Bezahlung von pädagogischen Fachkräften funktionieren. Drittens bedarf es bundeseinheitlicher Qualifikationsstandards für pädagogische Fachkräfte, die flankiert von attraktiveren Ausbildungsrahmenbedingungen eingeführt werden sollten.

Expert*innen weisen schon lange auf die Notwendigkeit hin, einen bedarfsgerechten Ausbau von Ganztagschulen voranzutreiben, die Eltern eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördern, zur Fachkräftesicherung beitragen und Kindern Entwicklungs- und Bildungschancen auch im außerschulischen Bereich bieten (BMFSFJ 2012). Es ist daher aus ökonomischer Perspektive begrüßenswert, dass Grundschulkindern nach jüngstem Beschluss des Bundeskabinetts ab August 2026 einen rechtlichen Anspruch darauf haben werden, ganztägig gefördert und betreut zu werden. Aufgrund des sich abzeichnenden Lehrkräftemangels im Primarbereich besteht jedoch die Gefahr, einen nicht umsetzbaren Rechtsanspruch geschaffen zu haben. Schon vor dessen Beschluss hat die Kultusministerkonferenz den Bedarf an zusätzlichen Lehrkräften, der in den kommenden Jahren in der Primarstufe anfällt, um 42% unterschätzt (Klemm und Zorn 2019). Erforderlich sind daher kurz- und mittelfristige Strategien, die den sich abzeichnenden Lehrkräftemangel im Primarbereich abfedern. Dazu zählen Maßnahmen und Anreize zur Steigerung des Beschäftigungsumfangs von aktiven Lehrkräften und Interventionen zur Gewinnung, Qualifikation und Integration von Seiteneinsteigern (Klemm und Zorn 2018).

Einkommensteuerrechtliche Anreize zur Spezialisierung auf Erwerbs- und Sorgearbeit in der Ehe abbauen

Das in Deutschland für Verheiratete angewendete Ehegattensplitting sieht die Familie als Besteuerungs-

einheit vor und ist bei gegebenem Arbeitsangebot des Erstverdieners aufgrund der Steuerprogression mit relativ hohen Grenzeinkommenssteuersätzen des Zweitverdieners verbunden. Wechselt zum Beispiel eine Frau, die einen durchschnittlichen Bruttostundenlohn verdient und mit einem vollzeitbeschäftigten Mann verheiratet ist, von einer Nichterwerbstätigkeit in eine Teilzeitbeschäftigung mit 25 Arbeitsstunden pro Woche, so beträgt ihr Grenzsteuersatz in Deutschland etwa 50%, wohingegen ihr neu erzieltetes Einkommen in Ländern wie Schweden oder den USA mit einem Grenzsteuersatz von unter 30% deutlich geringer belastet wäre (Bick und Fuchs-Schündeln 2018). Damit begünstigt das Ehegattensplitting die Spezialisierung in der Ehe im Sinne der Erwerbstätigkeit des einen Partners und der häuslichen Sorgearbeit durch den anderen Partner und wirkt politischen Zielen wie der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2018). Das Zusammenspiel der Einkommensbesteuerung mit den Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung und zur beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung verstärkt die Auswirkungen des Ehegattensplittings auf die Arbeitsteilung zwischen verheirateten Frauen und Männern.

Eine große Verringerung der Abgabenbelastung des Einkommens von Ehefrauen ließe sich erreichen, indem man vom Ehegattensplitting zu einem System der individuellen Besteuerung wie in vielen OECD-Ländern übergeht. Anhand eines quantitativ makroökonomischen Modells ermitteln Bick und Fuchs-Schündeln (2017), dass in Deutschland bei einem Übergang von dem derzeitigen System gemeinsamer Besteuerung auf ein System getrennter Besteuerung verheiratete Frauen ihre Arbeitsstunden um 25% ausweiten würden.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen lässt sich das Ehegattensplitting allerdings nicht einfach durch eine Individualbesteuerung ersetzen. Eine zulässige Alternative, um die negativen Erwerbsanreize für verheiratete Zweitverdiener*innen zu verringern, wäre, das Ehegattensplitting zu einem gedeckelten Realsplitting umzubauen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2018). Dadurch würde man *de facto* eine Individualbesteuerung mit Unterhaltsabzug implementieren. Je näher dabei der Unterhaltsabzugsbetrag dem Grundfreibetrag für Erwachsene angepasst wird, desto größer fallen die positiven Beschäftigungseffekte aus (Bonin et al. 2013). Deshalb empfiehlt sich bei einer Einführung eines gedeckelten Realsplittings eine gleichzeitige Erhöhung des Grundfreibetrags.

Weitere positive Erwerbsanreize für verheiratete Zweitverdiener*innen ließen sich erzielen, wenn der Umbau des Ehegattensplittings zu einem gedeckelten Realsplitting von der Abschaffung von Mini-/Midijobs und einer Reform der Abgabepflichten von Ehepartnern im Bereich der sozialen Sicherungssysteme be-

gleitet würde (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2018; Blömer et al. 2021).

BESCHÄFTIGUNGSHINDERNISSE IM TRANSFER-SYSTEM ABBAUEN: DIE TEILZEITFALLE

Negative Arbeitsanreize nicht nur für Frauen bzw. Zweitverdiener*innen, sondern auch für Männer entstehen durch die hohen Grenzbelastungen beim Hinzuverdienst (Bruckmeier et al. 2018). Aus diesem Grund hat das ifo Institut im Februar 2019 einen eigenen Reformvorschlag vorgelegt, der sich darauf konzentriert, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern (Blömer et al. 2019a). Ziel des Vorschlags ist es, Fehlanreize abzubauen, die Empfänger von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen, und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren. Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss Arbeit sich lohnen. Aus unserer Sicht liegt genau hier das Hauptproblem: Die bestehenden Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen bevorzugen Kleinstjobs bis 100 Euro, während es darüber hinaus selten lohnenswert ist, die Arbeitszeit auszuweiten (Peichl et al. 2017; Bruckmeier et al. 2018a). Ein solches System ist schädlich, denn es bestraft Leistung dort, wo sie sich besonders lohnt: wenn man durch eigene Anstrengung der Abhängigkeit von Transfers entkommen will. Obwohl gerade die Hartz-Reformen das Ziel hatten, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu verbessern, ist das Problem hoher impliziter Grenzsteuerbelastung von niedrigen Einkommen nach wie vor nicht befriedigend gelöst.

Bei einer Reform der Transferentzugsraten sind verschiedene Varianten denkbar. Da eine Besserstellung aller Haushalte im Vergleich zum Status quo nur mit erheblichen fiskalischen Mehrkosten möglich ist (siehe z.B. Blömer und Peichl 2018), der ifo-Vorschlag jedoch aufkommensneutral ausgelegt ist, wird es Gewinner und Verlierer einer solchen Reform geben. In unserem Vorschlag werden Bedarfsgemeinschaften mit Kindern tendenziell bessergestellt als Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder. Letztere können einfacher ihr Arbeitsangebot ausweiten und so durch Mehrarbeit die Einkommensverluste kompensieren, die sich im statischen Fall ohne Verhaltensanpassung ergeben würden. Unsere Analysen (Blömer et al. 2019a; 2019b; 2019c) zeigen positive Beschäftigungseffekte von bis zu 300 000 Vollzeitäquivalenten (je nach konkreter Ausgestaltung), ohne das Staatsbudget zu belasten. Im Gegenteil, es entstehen sogar Mehreinnahmen aufgrund der Effizienzgewinne, die an anderer Stelle eingesetzt werden können.

FAZIT

Eine zentrale Aufgabe der neuen Bundesregierung wird es sein, das System der sozialen Sicherung ro-

buster gegenüber dem demografischen Wandel zu machen. Die hitzigen und kontroversen Diskussionen über mögliche Rentenreformen zeigen, dass andere Wege leichter umsetzbar sein könnten. Hier gilt es, insbesondere das Erwerbstätigenpotenzial auf dem Arbeitsmarkt besser auszuschöpfen und so Effizienzgewinne zu heben. Dies befreit die Politik zwar nicht von dringend notwendigen Rentenreformen (siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2021; Ragnitz, Rösel und Thum 2021), eröffnet aber weitere Spielräume.

Aus arbeitsmarktökonomischer und finanzwissenschaftlicher Sicht gibt es hierfür vier konkrete Ansatzpunkte:

1. Kinderbetreuung verbessern,
2. Fehlanreize durch Ehegattensplitting beseitigen,
3. Teilzeitfalle beseitigen und
4. die Potenziale der Zuwanderung ausnutzen.

Simulationsrechnungen und Untersuchungen aus anderen Ländern zeigen, dass es sich hier – bei richtiger Ausgestaltung – um sich mehr als selbstfinanzierende Reformen handelt, die den zukünftigen fiskalischen Spielraum erhöhen und gleichzeitig für mehr Gleichberechtigung und Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt sorgen. Gegen solche Reformen kann doch im 21. Jahrhundert nichts mehr sprechen?!

REFERENZEN

- Alon, T., S. Coskun, M. Doepke, D. Koll und M. Tertilt (2021), »From Mancession to Shecession: Women's Employment in Regular and Pandemic Recessions«, National Bureau of Economic Research, Working Paper 28632.
- Bauernschuster, S., T. Hener und H. Rainer (2016), »Children of a (Policy) Revolution: The Introduction of Universal Childcare and its Effect on Fertility«, *Journal of the European Economic Association* 14(4), 975–1005.
- Bauernschuster, S. und M. Schlotter (2015), »Public Child Care and Mothers' Labor Supply – Evidence from Two Quasi-Experiments«, *Journal of Public Economics* 123, 1–16.
- Bick, A. und N. Fuchs-Schündeln (2017), »Quantifying the Disincentive Effects of Joint Taxation on Married Women's Labor Supply«, *American Economic Review Paper & Proceedings* 107(5), 100–104.
- Bick, A. und N. Fuchs-Schündeln (2018), »Taxation and Labor Supply of Married Couples across Countries: A Macroeconomic Analysis«, *Review of Economic Studies* 85(3), 1543–1576.
- Blömer, M., P. Brandt und A. Peichl (2021), *Modul 3: Reformvorschläge*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019a), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34–43.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019b), »Die Hartz-IV-Reformdebatte«, *ifo Schnelldienst* 72(6), 21–25.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019c), »Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV?«, *Wirtschaftsdienst* 99(4), 243–247.
- Blömer, M. und A. Peichl (2018), *Ein »Garantieeinkommen für Alle«*, ifo Forschungsberichte 97, ifo Institut, München.
- Blömer, M. und A. Peichl (2019), *Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem*, Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, ifo Forschungsberichte 98, ifo Institut, München.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen Senioren und Jugend (2012), *Zeit für Familie: Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik, Achter Familienbericht*, BMFSFJ, Berlin.

- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen Senioren und Jugend (2020), *Kindertagesbetreuung Kompakt: Ausbaustand und Bedarf 2019*, BMFSFJ, Berlin.
- Bock, F. K., A. Münchow, J. Frings, F. Kempf und J. Schütz (2020), *Länderreport Frühkindliche Bildungssystem 2019*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bonin, H., A. Fichtl, K. Spieß, H. Stichnoth und K. Wrohlich (2013), »Lehren für die Familienpolitik – Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen«, *ifo Schnelldienst* 66(18), 22–30.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und A. Peichl (2018), »Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen«, *ifo Schnelldienst* 71(3), 25–28.
- Endl-Geyer, V. und V. Meier (2019), *Anreize für die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit*, ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern, München.
- Felfe, C. und R. Lalive (2018), »Does Early Child Care Affect Children's Development«, *Journal of Public Economics* 159, 33–53.
- Immel, L., F. Neumeier und A. Peichl (2021), »The Unequal Consequences of the Covid-19 Pandemic: Evidence from a Large Representative German Population Survey«, CESifo Working Paper No. 9038.
- Jessen, J., C. K. Spieß, S. Waights und A. Judy (2020), »Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig«, *DIW Wochenbericht* (14), 267–275.
- Klemm, K. und D. Zorn (2018), *Lehrkräfte dringend gesucht: Bedarf und Angebot für die Primarstufe*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Klemm, K. und D. Zorn (2019), *Steigende Schülerzahlen im Primarbereich: Lehrkräftemangel deutlich stärker als von der KMK erwartet*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Müller, K.-U. und K. Wrohlich (2020), »Does Subsidized Care for Toddler Increase Maternal Labor Supply? Evidence from a Large-Scale Expansion of Early Childcare«, *Labour Economics* 62, Artikel 101776.
- Peichl, A., F. Buhlmann, M. Löffler, M. Blömer und H. Stichnoth (2017), *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Poutvaara, P. (2021), »Zuwanderung von Fachkräften fördern« *ifo Schnelldienst* 74(7), 11–14.
- Ragnitz, J., F. Rösel und M. Thum (2021), »Soziale Sicherungssysteme nachhaltig finanzieren«, *ifo Schnelldienst* 74(7), 24–27.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2018), *Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020), *Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), *Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)*, Berlin.
- Wößmann, L. (2021), »Bildung für Wirtschaftswachstum und Chancengleichheit«, *ifo Schnelldienst* 74(7), 15–17.

Panu Poutvaara*

Zuwanderung von Fachkräften fördern

In Deutschland ist mittlerweile fast jede vierte Person im erwerbsfähigen Alter von 25 bis 54 Jahren nicht in Deutschland geboren. Innerhalb der letzten zehn Jahre hat sich der Anteil nicht in Deutschland Geborener an der Erwerbsbevölkerung stetig gesteigert und lag im Jahr 2020 bei knapp 24%. Das sind 6,6 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2010. Auch in anderen westlichen Einwanderungsländern stieg in den vergangenen zehn Jahren der Anteil im Ausland Geborener an der Erwerbsbevölkerung, jedoch nicht in dem Maße wie in Deutschland. In Großbritannien etwa nahm er von 2010–2019 um 5,1 Prozentpunkte deutlich zu und liegt bei 21,8% – knapp hinter Deutschland. Im Vergleich dazu hat sich der Anteil in Frankreich seit 2010 wenig verändert und liegt bei knapp 15%. In den USA, dem weltweit seit Jahrzehnten größten Einwanderungsland, liegt der Anteil der im Ausland Geborenen zwar bei knapp 22%, aber hat sich seit 2010 nur wenig verändert (vgl. Abb. 1).

Neben dem Anteil von im Ausland Geborener an der Erwerbsbevölkerung ist auch deren Erwerbsquote ein wichtiger Indikator (vgl. Abb. 2). In Deutschland ist diese im Vergleich zu anderen westlichen Einwanderungsländern verhältnismäßig hoch. Allerdings ist der Unterschied zur in Deutschland geborenen Erwerbsbevölkerung mit 12,6 Prozentpunkten groß (vgl. Abb. 2 und Abb. 3). In Frankreich ist der Unterschied zwischen der Erwerbsbeteiligung von In- und Ausländer*innen ähnlich groß wie in Deutschland, in Großbritannien und Italien ist er mit 3,9 und 6 Prozentpunkten weit weniger ausgeprägt.

EFFEKTE DER PANDEMIE AUF DIE BESCHÄFTIGUNGSQUOTE

Durch den starken Anstieg der Zuwanderungszahlen seit 2015 kam es in Deutschland bis 2017 zu einem Abfall der Beschäftigungsquote von im Ausland Geborener um 1,5 Prozentpunkte. Sie erreichte bis 2019 wieder das Niveau von vor 2015. Die Corona-Pandemie hat dann wieder zu einer Vergrößerung des Gefälles und einer Verringerung der Erwerbsquote von Ausländer*innen geführt. Auffällig bei der Betrachtung der Erwerbsbeteiligung im Jahr 2020 ist außerdem, dass für in Deutschland Geborene durch die Pandemie keine Effekte auf die Erwerbsquote zu verzeichnen sind (vgl. Abb. 3). Einzig Großbritannien weist im Ländervergleich eine höhere Erwerbsbeteiligung von Ausländer*innen auf, was zu einem großen Teil

* Ich bedanke mich bei Tanja Stitteneder und Clara Albrecht für ihre Unterstützung bei der Erstellung dieses Artikels.

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Angesichts des demografischen Wandels wird Deutschland in den kommenden Jahren mit einem zunehmenden Fachkräftemangel konfrontiert sein. Über eine Qualifizierung der eigenen Bevölkerung wird die steigende Nachfrage nach Fachkräften nicht aufgefangen werden können. Länder wie die USA, Kanada und Australien setzen bereits seit Langem auf die Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland. Auch in Deutschland kann das Fachkräfteeinwanderungsgesetz notwendige Kompetenzen sichern: Damit es diese Wirkung entfalten kann, sollten der Visumsprozess und die Terminvergabe optimiert und die Beschäftigungsmöglichkeiten während der Suche ausgebaut werden. Darüber hinaus sollte die Arbeitsmarktteilnahme von bereits in Deutschland lebenden Geflüchteten erhöht werden.

auf geringere Sprachbarrieren zurückzuführen sein wird. Auch in den USA liegt die Erwerbsquote von Ausländer*innen auf einem, vergleichbar mit Deutschland, hohen Niveau. Der Unterschied zum im Inland Geborener ist dort mit 4,1 Prozentpunkten jedoch wesentlich kleiner. Darüber hinaus lässt sich beobachten, dass im Ausland Geborene durch die Pandemie in den USA nicht stärker als die im Land geborene Bevölkerung betroffen ist. Besonders in Italien sind Ausländer*innen am Arbeitsmarkt weit stärker von der Pandemie betroffen als die im Land geborene Bevölkerung.

Sieht man sich an, woher die nach Deutschland zugewanderten Ausländer*innen mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen kommen, so wird erkennbar, dass alle Gruppen hohe Zuwachsraten zu verzeichnen haben. Im Januar 2020 waren knapp 60% mehr Arbeitnehmer*innen aus anderen EU-Ländern in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt als fünf Jahre zuvor. Die Zuwachsrate für Arbeitnehmer*innen aus Drittstaaten betrug gut 63%. Für die häufigsten Asylherkunftsländer ist der Anstieg massiv – innerhalb von fünf Jahren wuchs diese Gruppe um 410% und stieg von 70 469 Beschäftigten auf 359 544 (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021).

Borjas (2001) argumentiert, dass ein Nutzen der Zuwanderung

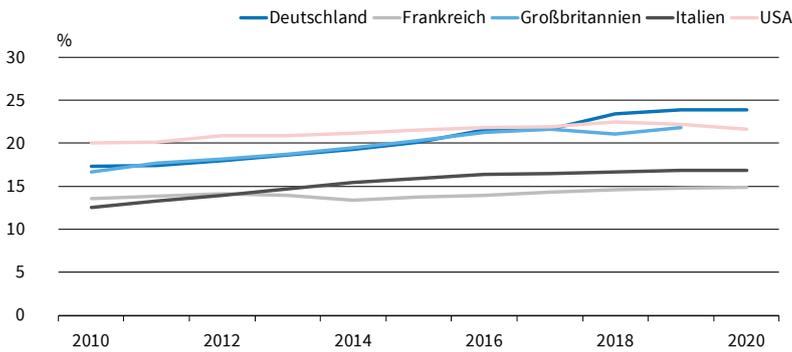


Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.

leitet das ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere vergleichende Institutionenökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abb. 1

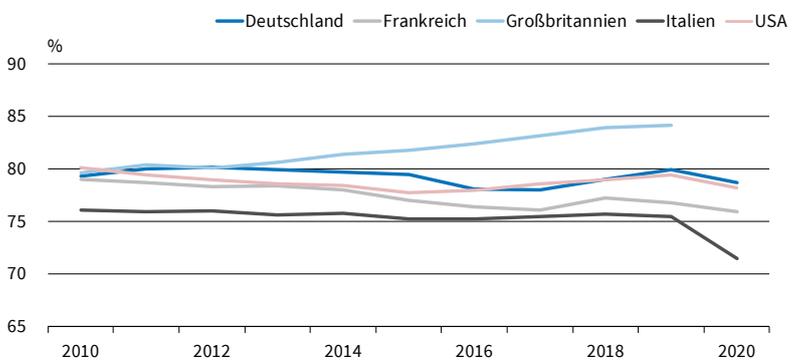
Erwerbsfähigenanteil mit ausländischer Herkunft im Alter



Quelle: ILOSTAT (2021), ILMs – International labour migration statistics (ILMS), Working-age population by sex, age and place of birth (thousands) – Annual. © ifo Institut

Abb. 2

Erwerbsquote im Ausland Geborener

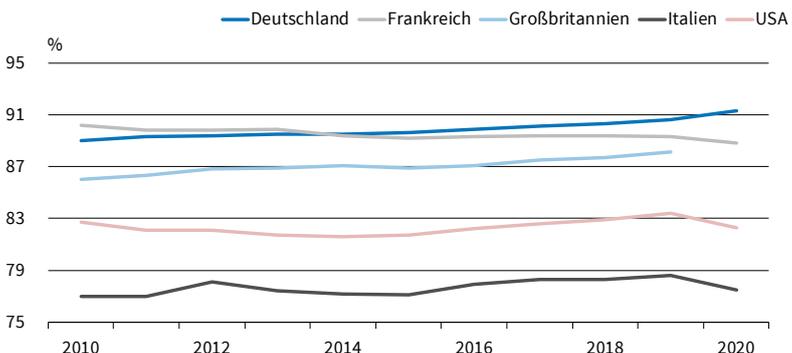


Quelle: ILOSTAT (2021), ILMs – International labour migration statistics (ILMS), Labour force participation rate by sex, age and place of birth (%) – Annual. © ifo Institut

darin besteht, dass Zuwander*innen den Arbeitsmarkt antreiben, weil sie flexibler auf Unterschiede in den Beschäftigungsmöglichkeiten reagieren als einheimische Arbeitnehmer*innen. Die höhere Flexibilität der Zuwander*innen ergibt sich theoretisch daraus, dass sie weniger an einen bestimmten Standort gebunden sind, als Einheimische es oft sind. Jedoch kann bei geringer Arbeitsmarktflexibilität, wie z.B. bei Löhnen, die in einem gewerkschaftlich organisierten Arbeitsmarkt über dem markträumenden Niveau liegen, oder bei starken Kündigungsbeschränkungen,

Abb. 3

Erwerbsquote von Einheimischen



Quelle: ILOSTAT (2021), ILMs – International labour migration statistics (ILMS), Labour force participation rate by sex, age and place of birth (%) – Annual. © ifo Institut

die auch von Neueinstellungen abhalten, insbesondere die Zuwanderung von Geringqualifizierten zu erhöhter Arbeitslosigkeit führen. Angrist und Kugler (2003) kommen z.B. zu dem Schluss, dass eine geringe Arbeitsmarktflexibilität in Europa die negativen Auswirkungen der Zuwanderung verstärkt. Dies könnte in einem Abschwung zu einer Herausforderung für Deutschland werden, obwohl die Bevölkerungsalterung das Problem erheblich mildert.

DAS FACHKRÄFTEEINWANDERUNGSGESETZ

Mit dem Beschluss des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG) misst die deutsche Bundesregierung dem Thema Fachkräftesicherung eine hohe Bedeutung zu (Bundesgesetzblatt 2019). Das neue Gesetz trat am 1. März 2020 in Kraft und zielt darauf ab, Fachkräften aus Drittstaaten die Einreise und Beschäftigung in Deutschland zu erleichtern.

Neu ist vor allem, dass nun auch beruflich qualifizierte, nicht-akademische Fachkräfte zur Arbeitssuche nach Deutschland kommen können. Fachkräfte, die noch kein konkretes Arbeitsplatzangebot in Deutschland haben, müssen sich ihre bisher im Ausland erworbenen Qualifikationen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens offiziell anerkennen lassen, adäquate Deutschkenntnisse nachweisen (in der Regel mindestens Niveau B1) und selbst während der gesamten Aufenthaltsdauer für ihren Lebensunterhalt aufkommen können. Erfüllen Personen diese Voraussetzungen, dürfen sie für sechs Monate zur Arbeitssuche nach Deutschland einreisen, Probearbeiten im Umfang von bis zu zehn Stunden pro Woche aufnehmen und eine Beschäftigung suchen, die ihren Qualifikationen entspricht. Ist bereits ein potenzieller Arbeitgeber vorhanden, räumt das Gesetz die Möglichkeit des beschleunigten Fachkräfteverfahrens ein. Dieses ermöglicht dem Arbeitgeber, zukünftige Arbeitnehmer*innen schneller nach Deutschland zu holen.

Sowohl Fachkräfte mit beruflicher Ausbildung als auch mit Hochschulbildung können allen Berufen nachgehen, zu denen sie ihre Qualifikation befähigt. Somit wurden die Beschäftigungsmöglichkeiten erweitert und die Beschäftigung in verwandten Berufen ermöglicht. Es wird nicht mehr geprüft, ob es sich um einen Mangelberuf handelt, der innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht besetzt werden konnte. Zudem entfällt die Vorrangprüfung, die prüft, ob ein*e geeignete*r Kandidat*in aus dem Inland oder der EU für die Stelle zur Verfügung steht. Das erleichtert den Arbeitsmarkteinstieg ausländischer Fachkräfte.

POTENZIALE FÜR NOCH BESSERE FACHKRÄFTESICHERUNG

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist effektiv und regelt erstmals die allgemeine Einwanderung von ausländischen qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten. Es verfolgt das Ziel, zukünftigem Fachkräftemangel

entgegenzuwirken. Es ermöglicht internationalen Fachkräften die Jobsuche und erleichtert die Beschäftigungsaufnahme in Deutschland. Einige Aspekte des Gesetzes sollten in der nächsten Legislaturperiode nachgebessert werden.

Visaprozess und Terminvergabe optimieren

Bis eine Fachkraft von außerhalb der EU in Deutschland eine Beschäftigung aufnehmen kann, ist es ein langer Weg. Inwieweit die vielen, teils komplexen Teilprozesse weiter optimiert und gegebenenfalls digitalisiert werden können, sollte möglichst in regelmäßigen Abständen überprüft werden.¹ Beispielsweise spielt der Visaprozess eine wichtige Rolle in der Rekrutierung von geeigneten Fachkräften aus dem Ausland. Interessant wäre es zu prüfen, inwieweit Botschaftstermine schneller vergeben und Wartezeiten verkürzt werden könnten. Eine Möglichkeit könnte sein, gegen eine Gebühr einen garantierten Termin innerhalb einer bestimmten Zeitspanne zu erhalten. Die daraus resultierenden Einnahmen könnten zur Finanzierung von zusätzlichem Botschaftspersonal verwendet werden. Als weitere sinnvolle Ergänzung können Interviews auch online durchgeführt werden. Denkbar wäre z.B. eine Regelung, bei der sich die Antragsteller*innen bei einem Termin in der deutschen Botschaft identifizieren, die erforderlichen Unterlagen einreichen, die Gebühr bezahlen (alternativ könnte die Gebühr vorab online bezahlt werden) und dann online ein Interview mit einem*r deutschen Beamt*in führen. Dies würde die Botschaft oder Auslandsvertretung vor Ort entlasten und weitere Kapazitäten zur Gesprächsführung schaffen.

Beschäftigungsmöglichkeiten während der Suche ausbauen

Das Grundprinzip, dass Zuwander*innen, die zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einreisen, ihren Lebensunterhalt selbst sichern müssen und ihnen kein Anspruch auf Sozialleistungen zusteht, ist richtig. Allerdings ist die Regelung der Lebensunterhaltssicherung über die gesamte Dauer des Aufenthalts hinweg und der möglichen Probearbeitszeit von zehn Stunden pro Woche sehr restriktiv.

Es wäre sinnvoll, Zuwander*innen, die zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland kommen, zur Erwerbsaufnahme während der Suche zu berechtigen (sowohl außerhalb ihrer Qualifikationen als auch über eine Probearbeitszeit von zehn Stunden pro Woche hinaus). Somit kann die Regelung zur Sicherung des Lebensunterhalts von 100% auf 50% reduziert wer-

den. Einen Anspruch auf Sozialleistungen hätten sie während der Suche nicht. Dies ermöglicht auch Berufseinsteiger*innen und Personen mit geringeren Ersparnissen die Einreise zur Arbeitsplatzsuche. Außerdem trägt die Möglichkeit, einer Arbeit nachzugehen, nicht nur zur Sicherung des Lebensunterhalts bei, sondern ermöglicht vor allem die frühzeitige Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft (Nikolka et al. 2018).

Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten verbessern

Als Ergänzung zu den Verbesserungen im Fachkräfteeinwanderungsgesetz sollte die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten verbessert werden.

Aksoy und Poutvaara (2021) haben kürzlich gezeigt, dass Geflüchtete, die in den Jahren 2015 und 2016 in Europa ankamen, über ein höheres Bildungsniveau verfügen als der Bevölkerungsdurchschnitt in ihren Herkunftsländern. Aufgrund dessen besteht ein eindeutiges Potenzial für bessere Arbeitsergebnisse. Aksoy et al. (2020) zeigen, dass sowohl die lokale Arbeitslosigkeit als auch die Einstellung der Einheimischen gegenüber Zuwander*innen für die Arbeitsmarkt- und sozialen Integrationsergebnisse von Geflüchteten in Deutschland von Bedeutung sind. Werden Geflüchtete im erwerbsfähigen Alter zwischen 25 und 49 Jahren in einem Landkreis mit einer um einen Prozentpunkt niedrigeren Arbeitslosenquote untergebracht, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass sie nach zwei Jahren eine Voll- oder Teilzeitbeschäftigung haben, um 4 Prozentpunkte. Eine Rückwärtsberechnung legt nahe, dass eine Umverteilung von 100 000 Flüchtlingen in Landkreise mit einer durchschnittlich um einen Prozentpunkt niedrigeren Arbeitslosenquote einen jährlichen Nutzen für die öffentlichen Finanzen von etwa 40 Millionen Euro in Form von geringeren Ausgaben für Sozialleistungen und höheren Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen generieren würde. Dies ließe sich über eine Anpassung des Königssteiner Schlüssels umsetzen. So könnte die Zahl der offenen Stellen als zusätzliches Kriterium in die Entscheidung über die Unterbringung von Geflüchteten einfließen.

In Integrationsfragen schneiden geflüchtete Frauen generell in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarktteilnahme und sozialer Integration schlechter ab als geflüchtete Männer. Obwohl inzwischen fast jede*r dritte Asylbewerber*in weiblich ist, liegt ein umfassender geschlechtsspezifischer Integrationsansatz aktuell nicht vor. Geschlechtsspezifische Bedürfnisse sollten aber verstärkt in Integrationsmaßnahmen berücksichtigt werden (Albrecht, Hofbauer Pérez und Stitteneder 2021). Dabei gilt es vor allem, Angebote zu schaffen, die Frauen den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen und es ihnen erlauben, Beruf und Familie zu verbinden. Angebote sollten insbesondere das Erlangen von Deutschkennt-

¹ Plattformen wie [make-it-in-germany.de](https://www.make-it-in-germany.de) bieten bereits sehr ausführliche und übersichtliche Informationen sowohl für Arbeitgeber*innen und Bewerber*innen und trägt dazu bei, die einzelnen Prozessschritte transparenter zu gestalten. Durch weitere Digitalisierung in den Auslandsvertretungen könnten die Visumsbeantragung und Vergabe weiter optimiert werden (siehe auch Poutvaara, Rhode und Stitteneder 2018).

nissen fördern, kulturelle Aspekte berücksichtigen und Lösungen für Mütter beinhalten.

REFERENZEN

Aksoy, C. G. und P. Poutvaara (2021), »Refugees' and Irregular Migrants' Self-selection into Europe«, *Journal of Development Economics* 152, Artikel 102681.

Aksoy, C. G., P. Poutvaara und F. Schikora (2020), »First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees«, CESifo Working Paper No. 8747.

Albrecht, C., M. Hofbauer Pérez und T. Stitteneder (2021), »Die Bedeutung geschlechtsspezifischer Ansätze für die Integration von weiblichen Geflüchteten«, *ifo Schnelldienst* 74(4), 63–69.

Angrist, J. D. und A. D. Kugler (2003), »Protective or Counter-Productive? Labour Market Institutions and the Effect of Immigration on EU Natives«, *The Economic Journal* 113(488), 302–331.

Borjas, G. J. (2001), »Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?«, *Brookings Papers on Economic Activity* 32(1), 69–133.

Bundesgesetzblatt (2019), Fachkräfteeinwanderungsgesetz, Nr. 31, 20. August, verfügbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//*\[@attr_id=%27bgbl119s1307.pdf%27\]#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s1307.pdf%27%5D__1620734356829](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//*[@attr_id=%27bgbl119s1307.pdf%27]#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s1307.pdf%27%5D__1620734356829).

Nikolka, T., P. Poutvaara, C. Rhode und T. Stitteneder (2018), *Steuerungsmechanismus für die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften zur Arbeitssuche*, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern, München.

Poutvaara, P., C. Rhode und T. Stitteneder (2018), »Optimierung des Anwerbe- und Aufenthaltsverfahren«, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern, München.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021), *Migrationsmonitor (Monatszahlen)*, Nürnberg, April.

Ludger Wößmann

Bildung für Wirtschaftswachstum und Chancengleichheit

Eine wesentliche Antwort auf die Herausforderungen der grundlegenden demografischen und technologischen Veränderungen besteht in einer guten Bildung der Bevölkerung. Bildung hat sich als ausschlaggebend für den zukünftigen Wohlstand von Individuen und Gesellschaften erwiesen. Hohe Bildungsleistungen der Bevölkerung sind wohl der wichtigste Faktor für das langfristige Produktivitäts**wachstum** von Volkswirtschaften (vgl. Abb. 1). Dies gilt gerade auch für nachhaltiges Wachstum, das die natürlichen Ressourcen schont. Durch hohe Bildungsleistungen lassen sich nicht nur die Herausforderungen der alternden Gesellschaft besser meistern. Ein herausragendes Bildungsfundament ist auch die Grundlage dafür, durch Innovationen etwa im Bereich der Digitalisierung internationale Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumsdynamik zu sichern.

Beschleunigte Digitalisierung und globaler Wettbewerb verlangen der Bevölkerung auch Anpassungsfähigkeit ab, die Geringqualifizierte besonders herausfordert. Insofern sind Bildungsinvestitionen von zentraler Bedeutung, um möglichst viele Menschen dazu zu befähigen, von den Chancen neuer Technologien und offener Märkte zu profitieren. Auf diese Weise kann Bildung zu größerer **Chancengleichheit** beitragen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019). Gerade in Deutschland hängen gute Bildungschancen aber stark vom familiären Hintergrund ab. Darüber hinaus haben die Schulschließungen während der Corona-Pandemie benachteiligte Kinder und Jugendliche – leistungsschwächere Schüler*innen und Kinder aus bildungsfernen Schichten – besonders hart getroffen (Grewenig et al. 2020; Wößmann et al. 2021).

DIGITALISIERUNG DES BILDUNGSSYSTEMS VORANTREIBEN

Schon vor der Corona-Pandemie hinkte das deutsche Bildungssystem bei der **Digitalisierung** weit hinter vergleichbaren Ländern her. Die gravierenden Folgen der unzureichenden Ausstattung mit digitaler Infrastruktur, Endgeräten und geeigneter Software sowie der fehlenden Erfahrung in der Anwendung digitaler Lehr-Lern-Prozesse sind während der Schulschließungen eklatant zutage getreten. Deshalb sollte die Politik mit hoher Priorität in qualitativ hochwertige digitale Bildung investieren. Dies beinhaltet Investitionen in den Ausbau der Breitbandinfrastruktur, um in Schulen

und Hochschulen eine flächendeckende Teilnahme am Distanzunterricht mit Videoverbindung zu ermöglichen. Verbleibende Lücken beim Zugang zu digitalen Geräten und guten Internetverbindungen sollten schnell geschlossen werden.

Darüber hinaus sollte in anwendungsorientierte Konzepte für eine qualitativ hochwertige Nutzung digitaler Technologien investiert werden sowie in adaptive Lernsoftware, die sich an den jeweiligen Lernstand der Schüler*innen anpasst und sie so individuell fördern kann. Das pädagogische Personal sollte für den professionellen Einsatz digitaler Medien geschult und unterstützt werden (Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina 2020; Aktionsrat Bildung 2018). Die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung rechtssicherer und datenschutzkonformer digitaler Infrastruktur und Software sollte durch länderübergreifende Standards einheitlich geregelt werden.

BILDUNGSSCHANCEN BENACHTEILIGTER KINDER UND JUGENDLICHER FÖRDERN

Um die von den Schulschließungen besonders stark betroffenen Kinder und Jugendlichen zu fördern, sollten Bund und Länder gemeinsam umfangreiche finanzielle Mittel für **Unterstützungsmaßnahmen** für benachteiligte Kinder und Jugendliche bereitstellen. Diese

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Es ist höchste Zeit, in die Digitalisierung des Bildungssystems zu investieren. Gleichzeitig sollten wir Bildungschancen benachteiligter Kinder durch frühkindliche, schulische und außerschulische Unterstützung fördern. Deutschlandweite Zwischen- und Abschlussprüfungen sowie strukturelle und operative Reformen könnten helfen, die Ressourcen im Bildungswesen effektiver einzusetzen. Nicht zuletzt hängt die Zukunftsfähigkeit der weiterführenden Bildung davon ab, dass Berufsbildung anpassungsfähig ist, dass die Hochschulfinanzierung durch nachgelagerte Studiengebühren erweitert und dass das Angebot an klar zertifizierter Weiterbildung erhöht wird.

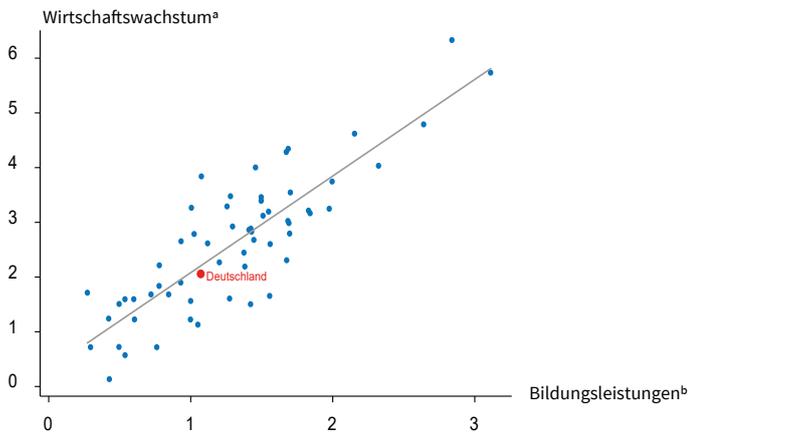


Prof. Dr. Ludger Wößmann

leitet das ifo Zentrum für Bildungsökonomik und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Bildungsökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abb. 1

Gute Bildung ist die Grundlage von Wachstum



^a Wirtschaftswachstum: durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in %, 1960-2000.

^b Bildungsleistungen: Leistungen in internationalen Mathematik- und Naturwissenschaftstests zwischen 1964 und 2003 in exponentiellen PISA-Punkten. Zusammenhang nach Herausrechnung weiterer Einflussfaktoren. Jeder Punkt steht für ein Land.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Hanushek und Wößmann (2016).

© ifo Institut

sollten darauf abzielen, die durch die Schulschließungen entstandenen Bildungsdefizite aufzuholen, um die Chancengleichheit in der Zukunft zu erhöhen. Dazu müssen die Fördermaßnahmen besser als bisher auf leistungsschwächere Schüler*innen und Kinder aus bildungsfernen Schichten konzentriert werden. Es geht darum, ein Fundament an Kompetenzen zu schaffen, das zur eigenverantwortlichen Teilnahme am gesellschaftlichen Leben befähigt.

Benachteiligte Kinder sollten schon im frühkindlichen Bereich gezielt gefördert und ihre Familien unterstützt werden. In den Schulen sollten flächendeckend Förderunterricht am Nachmittag und Ferienprogramme angeboten werden, für die gegebenenfalls Lehramtsstudierende als zusätzliches Personal rekrutiert werden sollten. Darüber hinaus sollte in umfangreiche außerschulische Zusatzangebote wie Nachhilfeunterricht und studentische Mentor*innen investiert werden, die den zurückgefallenen Schüler*innen individuell helfen (Resnjanskij et al. 2021).

BILDUNGSQUALITÄT DURCH VERGLEICHBARE PRÜFUNGEN SICHERN

Die Forschung hat allerdings gezeigt, dass Geld allein noch nicht zu besseren Bildungsergebnissen führt. Dazu bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen, damit die Mittel effektiv eingesetzt werden. Insbesondere können deutschlandweite Zwischen- und Abschlussprüfungen die Transparenz und Vergleichbarkeit der Bildungsleistungen erhöhen. Im Gegenzug für bereitgestellte Bundesmittel für Digitalisierung und Unterstützungsprogramme (und an diese gekoppelt) sollte der Bund deshalb einfordern, dass die Länder in einem Staatsvertrag gemeinsame **Zwischen- und Abschlussprüfungen** einführen. Wenn einheitliche Prüfungen das Erlernte deutschlandweit überprüfen, besteht ein verbindliches Ziel, auf das sich Lehrkräfte

und Schüler*innen in allen Bundesländern vorbereiten müssen.

In einem gemeinsamen Kernabitur sollten in den Kernfächern Mathematik, Deutsch und Englisch deutschlandweit Prüfungsbestandteile gemeinsam durchgeführt werden (Wößmann 2012). Diese können Qualität und Schülerleistungen erhöhen und zur Sicherstellung der nationalen Bildungsstandards, bundesweit hinreichender Studierfähigkeit und fairem Hochschulzugang beitragen. In ähnlicher Weise sollten bundesweite Prüfungsbestandteile in den anderen Schulabschlüssen sowie in Zwischenprüfungen ausgewählter Jahrgangsstufen eingeführt werden.

STRUKTUREN FÜR EFFEKTIVERES HANDELN REFORMIEREN

Um eine effektive Handlungsfähigkeit im Bildungssystem herzustellen, sind darüber hinaus auch **Strukturreformen** im föderalen System und in der operationellen Umsetzung notwendig, die die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klarer regeln. Aus den Erfahrungen der Corona-Pandemie sollten Reformvorschläge entwickelt werden, wie Zuständigkeiten zwischen Bund (Beispiel Digitalpakt Schule), Ländern (Kultushoheit, Lehrpersonal) und Gemeinden (Sachaufwandsträger) verteilt werden sollten. Zwischen den drei Ebenen bedarf es vereinfachter Verwaltungsabläufe und effektiverer Zuständigkeitsverteilungen, die jeweils mit der Verantwortung zusammenfallen müssen. Zusätzlich sollten sich die Länder bei bundesweit relevanten Themen wie den Corona-Regeln, datenschutzkonformer Digitalisierung, einheitlichen Prüfungsregelungen oder Fächerwahl im Abitur in einer Praxis der verbindlichen Kooperation stärker koordinieren.

IN DER BERUFSBILDUNG ZUM WANDEL BEFÄHIGEN

Globalisierung, technischer Wandel, Digitalisierung und Automatisierung werden die Arbeitswelt der Zukunft stetig verändern. Deshalb sollte die Berufsbildung die Auszubildenden auf eine sich wandelnde Zukunft vorbereiten, indem sie **Anpassungsfähigkeit vermittelt**. Um die duale Berufsbildung zukunftsfähig zu halten, sollte deshalb die frühe Spezialisierung der Auszubildenden verringert werden, indem die Anzahl der spezifischen Ausbildungsberufe gesenkt, der allgemeinbildende Anteil an den Ausbildungsinhalten ausgeweitet und die lebenslange Weiterbildung gestärkt werden (Wößmann 2019). Um für Wandlungen des Produktionsprozesses gewappnet zu sein, sollte die Berufsbildung Kompetenzen vermitteln, die über enge Berufsfelder hinausgehen, lebenslanges Lernen erleichtern und auch später noch nützen, wenn sich die Anforderungen der Wirtschaft verändert haben. Aktuell sollten die Ausbildungsinhalte an die neuesten,

auch digitalen Kompetenzanforderungen angepasst werden.

NACHGELAGERTE STUDIENGEBÜHREN ZUR HOCHSCHULFINANZIERUNG NUTZEN

Die Coronakrise und die zukünftige Bewältigung ihrer Folgen stellen eine große Belastung für die Staatsfinanzen dar. Die strapazierten Budgets der Bundesländer könnten gerade die Hochschulfinanzierung an Belastungsgrenzen bringen. Um die Finanzierung der Hochschulen auf sichere Beine zu stellen, sollten in tragbarem Rahmen **nachgelagerte Studiengebühren** eingeführt werden. Diese werden erst nach dem Abschluss des Studiums erhoben, wenn die ehemaligen Studierenden Einkommen erzielen. Sie müssen nur dann zurückgezahlt werden, wenn das Jahreseinkommen über einem gewissen Schwellenwert liegt. So würden die zukünftigen Besserverdienenden zur Finanzierung ihres Studiums beitragen, ohne dass Kinder aus ärmeren Verhältnissen vom Studium abgeschreckt würden. Die Studienfinanzierung würde von der finanziellen Lage des Elternhauses entkoppelt, nicht aber von der zukünftigen finanziellen Lage der Studierenden selbst (Lergetporer und Wößmann 2019). Für eine einfache Umsetzung sollte dem Bund die Administrationsrolle im Rahmen der Einkommensteuererhebung übertragen werden.

WEITERBILDUNGSSYSTEM MIT KLAREN ZERTIFIKATEN ETABLIEREN

Der durch zahlreiche Faktoren – Globalisierung, Digitalisierung, Automatisierung, Roboterisierung, Corona-Pandemie – bedingte permanente Strukturwandel der Wirtschaft verlangt vielen Arbeitnehmer*innen große Anpassungsfähigkeit ab. Die Politik sollte die Unternehmen darin unterstützen, ihren Mitarbeiter*innen regelmäßig **Weiterbildung** in neu benötigten Kompetenzen etwa im digitalen Bereich zukommen zu lassen.

Dort, wo Arbeitnehmer*innen aufgrund des Strukturwandels gezwungen sind, sich in neue Branchen umzuorientieren, sollte der Staat darüber hinaus ein an das duale Ausbildungssystem angelehntes Weiterbildungssystem etablieren, das zertifizierte und modularisierte Programme zur Weiterbildung gerade in neue Berufsfelder jenseits der eigenen Branche bietet. In die Ausgestaltung eines solchen Systems sollten Unternehmen, Arbeitnehmervertreter*innen und staatliche Stellen einbezogen werden. Es sollte betroffenen Arbeitnehmer*innen die Möglichkeit schaffen, ein neues signalstarkes Ausbildungszertifikat zu erlangen und durch eine auf die Nachfrage am Markt zugeschnittene Weiterbildung den Schritt in zukunfts-sicherere Beschäftigungsverhältnisse zu machen.

REFERENZEN

- Aktionsrat Bildung (2018), *Digitale Souveränität und Bildung*, Waxmann-Verlag, Münster.
- Grewenig, E., P. Lergetporer, K. Werner, L. Wößmann und L. Zierow (2020), »Covid-19 and Educational Inequality: How School Closures Affect Low- and High-Achieving Students«, CESifo Working Paper No. 8648.
- Hanushek, E. A. und L. Wößmann (2016), »Knowledge Capital, Growth, and the East Asian Miracle«, *Science* 351(6271), 344–345.
- Lergetporer, P. und L. Wößmann (2019), »Studium zum Nulltarif? Nicht für die Besserverdiener von morgen!«, *Wirtschaftswoche*, 30. August, 36.
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (2020), *Coronavirus-Pandemie: Für ein krisenresistentes Bildungssystem*, Ad-hoc-Stellungnahme, Leopoldina, Halle.
- Resnjanskij, S., J. Ruhose, S. Wiederhold und L. Wößmann (2021), »Mentoring verbessert die Arbeitsmarktchancen von stark benachteiligten Jugendlichen«, *ifo Schnelldienst* 74(2), 31–38.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Bildungsgerechtigkeit als Kernelement der Sozialen Marktwirtschaft*, Berlin.
- Wößmann, L. (2012), »Ein Gemeinsames Kernabitur für Deutschland: Der Vorschlag des Aktionsrats Bildung«, *ifo Schnelldienst* 65(2), 12–21.
- Wößmann, L. (2019), »Facing the Life-Cycle Trade-off between Vocational and General Education in Apprenticeship Systems: An Economics-of-Education Perspective«, *Journal for Educational Research Online* 11(1), 31–46.
- Wößmann, L., V. Freundl, E. Grewenig, P. Lergetporer, K. Werner und L. Zierow (2021), »Bildung erneut im Lockdown: Wie verbrachten Schulkinder die Schulschließungen Anfang 2021?«, *ifo Schnelldienst* 74(5), 36–52.

Oliver Falck

Digitalisierung ermöglichen

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Die Coronakrise hat die Bedeutung der Digitalisierung deutlich gemacht und ihr einen erheblichen Schub verliehen. Sie hat aber auch Versäumnisse bei der Umsetzung offengelegt. Insbesondere in Schulen, dem Gesundheitswesen und der öffentlichen Verwaltung besteht Nachholbedarf, dort sollte die Politik die Digitalisierung vorantreiben. Neben dem Ausbau der Infrastruktur sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Entwicklung von neuen digitalen Geschäftsmodellen fördern. Öffentliche Verwaltungsdaten sollten für innovative Geschäftsmodelle besser genutzt werden können. Dazu bedarf es eines wachstumsfreundlichen Datenschutzregimes.

Die Digitalisierung ist zweifelsohne einer der wichtigsten Wachstumstreiber unserer Zeit. Insbesondere erhöht sie die Effizienz von Marktprozessen: Sie steigert die Markttransparenz; sie erleichtert die (internationale) Arbeitsteilung; sie trägt zu Optimierung und Anpassungsfähigkeit von Produktions- und Verwaltungsprozessen bei; sie erleichtert Wissensflüsse über neue Erkenntnisse und Technologien und beschleunigt damit Innovationsprozesse und die Verbreitung neuer Technologien; nicht zuletzt ist sie die Basis für neue Geschäfts- und Arbeitsmodelle.

Gerade die Corona-Pandemie hat uns die Bedeutung der Digitalisierung für Anpassungsfähigkeit und Wachstum besonders deutlich gemacht. Unternehmen, die schon früh auf die Digitalisierung gesetzt haben, waren von den wirtschaftlichen Konsequenzen der Corona-Pandemie weitaus weniger betroffen als Unternehmen, die sich vor der Corona-Pandemie nur zögerlich mit der Digitalisierung auseinandergesetzt haben. Digitalisierte Unternehmen

konnten schneller auf Lieferengpässe reagieren, ihre Mitarbeiter*innen ins Homeoffice schicken und über digitale Kanäle ihren Absatz aufrechterhalten. Allerdings mussten auch viele Unternehmen in der Corona-Pandemie häufig erst – unter großem Zeitdruck, mit hohem finanziellem Investitionen und mit Hilfe von externen IT-Dienstleistern – die technischen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen,



Prof. Dr. Oliver Falck

leitet das ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Innovationsökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

um Arbeitsprozesse zu digitalisieren und damit am Markt präsent zu bleiben.

DIGITALISIERUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG ENERGISCH VORANTREIBEN

Die Corona-Pandemie hat in vielen Unternehmen Nachholbedarf in Sachen Digitalisierung offenbart. Die Digitalisierungsversäumnisse wurden aber auch insbesondere in Schulen, dem Gesundheitswesen und der öffentlichen Verwaltung sehr deutlich. Entsprechend landet Deutschland im Online Service Index 2020 der Vereinten Nationen auch nur im unteren Mittelfeld der EU-28-Länder deutlich hinter dem Spitzenfeld, bestehend aus den skandinavischen Ländern und hinter dem Spitzenreiter Estland (vgl. Abb. 1).

In den letzten Jahren sind die gesetzlichen Grundlagen für eine Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland geschaffen worden: Mit dem Onlinezugangsgesetz aus dem Jahr 2017 müssen die wichtigsten Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 digitalisiert werden; mit dem Registermodernisierungsgesetz vom April 2021 wird nun auch der Austausch von Daten zwischen verschiedenen Behörden ermöglicht; für den behördlichen Austausch von Unternehmensdaten werden die rechtlichen Voraussetzungen (Unternehmensbasisregistergesetz) gerade geschaffen. Allerdings droht die zeitnahe Umsetzung an den komplizierten Abstimmungsmechanismen zwischen Ressorts und den aufwändigen Kooperationsverfahren zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu scheitern. Skeptisch zeigt sich auch der Normenkontrollrat in seinem Monitor Digitale Verwaltung vom Mai 2021, wenn er betont, dass es unklar sei, »wie die wichtigsten Verwaltungsdienstleistungen [...] trotz großer Motivation und hohen Engagements aller Beteiligten bis Ende 2022 digital und flächendeckend den Bürgern zur Verfügung gestellt werden sollen«. Die Digitalisierung und Modernisierung der öffentlichen Hand müssen daher in der neuen Legislaturperiode als Chefsache vorangetrieben werden: Ressort- und föderale Grenzen müssen (u.a. durch die zentrale Setzung von praktikablen Standards) überwunden werden. Gesetze müssen in konkrete Verwaltungsdienstleistungen umgesetzt werden, und die öffentliche Verwaltung muss personell, finanziell und technisch befähigt werden, die Vorgaben umzusetzen.

DEN FOKUS NICHT NUR AUF INFRASTRUKTUR SETZEN

Die Nutzung digitaler Angebote der öffentlichen Verwaltung scheidet sicherlich nicht an der man-

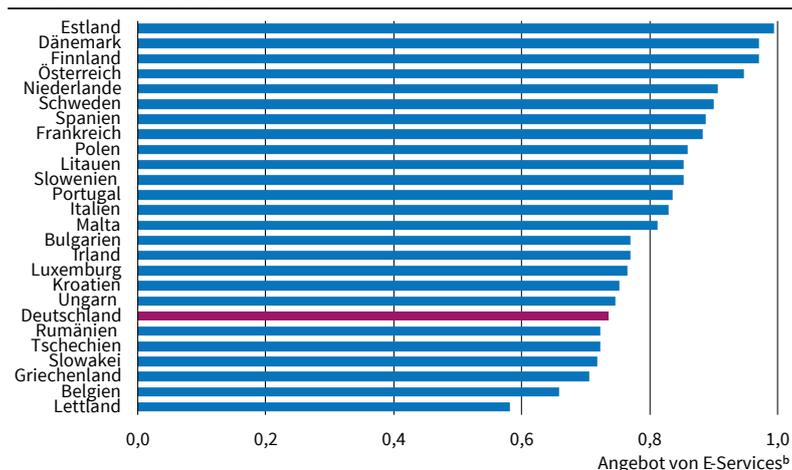
gelnden Breitbandinfrastruktur in Deutschland. In der Mitte des Jahres 2020 hatten fast 90% der deutschen Haushalte Zugang zu Breitbandanschlüssen mit mindestens 50Mbit/sek. Die für ein Flächenland mit breit gestreuter Bevölkerung durchaus beachtliche Abdeckung wurde durch eine Kombination von privatwirtschaftlichem Ausbau (mit Technologiemix aus DSL-Anschlüssen, Kabelanschlüssen und Glasfaseranschlüssen) und der nachgelagerten Förderung durch Bund und Länder, wo der privatwirtschaftliche Ausbau nicht rentabel ist, erreicht. In noch nicht versorgten Gebieten, in denen zukünftig Bedarf besteht, wird durch das in der TKG-Novelle verankerte Recht auf schnelles Internet (30 Mbit/sek Anschlüsse sind denkbar) der Ausbau forciert werden. Mit dem Programm für »graue Flecken«, also Gebiete mit einer Internetversorgung von weniger als 100Mbit/sek, wird in den nächsten Jahren darüber hinaus die nächste Ausbaustufe gefördert.

Hohe Bandbreiten werden aber nach wie vor wenig nachgefragt. Die Daten aus dem aktuellen Mikrozensus (2018) zeigen, dass der Anteil der Haushalte mit schneller (50 Mbit/sek und mehr) vertraglich vereinbarter Internetverbindung an allen Haushalten, bei denen ein solcher Anschluss technisch verfügbar wäre, je nach Bundesland zwischen 23 und 35% liegt (Ausnahme Hamburg mit 49%). Auch wenn die Infrastruktur die Voraussetzung für die Bereitstellung von digitalen Dienstleistungen ist, die wiederum die Nachfrage nach schnellen Internetanschlüssen bedingen, so legen die Zahlen doch nahe, dass sich der Staat nicht nur auf die Infrastruktur fokussieren, sondern auch zur Entstehung solcher digitalen Dienstleistungen beitragen sollte. Dies kann der Staat zum einen direkt tun, indem er digitale Verwaltungsleistungen anbietet. Zum anderen kann er Rahmenbedingungen setzen, die Anreize zur Entwicklung von neuen digitalen Geschäftsmodellen schaffen.

ROHSTOFF »DATEN« BESSER NUTZEN

Große Wachstumspotenziale der Digitalisierung werden der systematischen Nutzung von Daten zu Generierung von neuen Geschäftsmodellen zugesprochen (vgl. Abb. 2). Dies gilt auch für die Nutzung von Daten der öffentlichen Verwaltung. Mit ihnen kann nicht nur das Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen verbessert werden. Vielmehr können sie auch die Grundlage für innovative Geschäftsmodelle in der Privatwirtschaft sein, beispielsweise für Navigationssysteme, Wettervorhersagen, mobile Anwendungen, Marktanalysen oder Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Vor allem Start-ups entwickeln neue Geschäftsmodelle auf Basis solcher Daten. Mit der Änderung des E-Government-Gesetzes und dem damit verbundenen Zugang zu Daten des öffentlichen Sektors scheint man zwar gewillt, die Nutzung öffentlicher Daten, die der Informationsfreiheit unterliegen (z.B. Geodaten, Landkarten, Wetterdaten, Satellitenbilder

Abb. 1
Online Service Index^a 2020

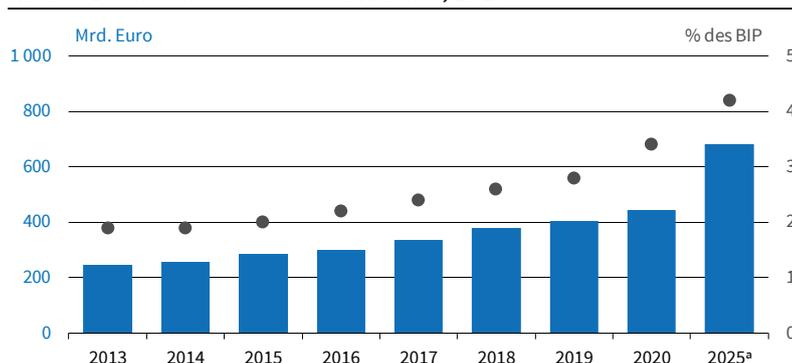


^a Der Online Service Index ist ein Subindex des E-Government Development Index der United Nations. Er bemisst sich nach dem Angebot von E-Services. Die Abbildung zeigt das Ranking der EU-Länder (außer Zypern) im Jahr 2020.
^b 1 entspricht dem höchsten, 0 dem niedrigsten Angebot.
Quelle: United Nations E-Government Survey 2020. © ifo Institut

oder statistische Daten), voranzutreiben. Allerdings ist Deutschland von der systematischen Nutzung öffentlicher Verwaltungsdaten noch weit entfernt.

Nicht zuletzt offenbaren die öffentlichen Debatten über die Verwendung von digitalen Hilfsmitteln (z.B. Smartphone-Apps) zur Pandemiebekämpfung große Datenschutzbedenken in der deutschen Bevölkerung. In der Tat belegen europaweite Umfragen (z.B. eupionions), dass die Deutschen zwar nicht innovations- oder technologiefeindlich sind, aber datenbasierten Innovationen (z.B. elektronische Gesundheitskarte, Drohnen) regelmäßig kritischer gegenüberstehen als die Bevölkerung der meisten anderen europäischen Länder. Es bedarf in Deutschland daher dringend einer öffentlichen Auseinandersetzung, wie weit Datenschutz gehen sollte (mit entsprechenden Konsequenzen für entgangenes Wachstum und Wohlstand) und wie ein wachstumsfreundliches Datenschutzregime aussehen könnte.

Abb. 2
Wert des Datenmarkts für die Gesamtwirtschaft, EU 28



^a Prognose basierend auf Referenzszenario.
Quelle: European Data Monitoring Tool. © ifo Institut

Clemens Fuest und Niklas Potrafke

Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Die künftige Regierung sollte wirtschaftliche Erholung und Stärkung der Wachstumskräfte in den Mittelpunkt ihrer Politik stellen. Dabei ist es sinnvoll, öffentliche Investitionen auszubauen, steuerliche Bedingungen für private Investitionen, Innovationen und Beschäftigung zu verbessern, Steuererhöhungen zu vermeiden sowie insbesondere konsumtive Staatsausgaben und Subventionen auf den Prüfstand zu stellen. Die Schuldenschanke sollte sie nicht abschaffen, sondern 2022 und, falls nötig, 2023 aussetzen, bis sich die Wirtschaft von der Coronakrise erholt hat.

Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland und Europa war schon vor der Coronakrise fragil (z.B. Werding et al. 2020). Durch die Krise sind die Staatsfinanzen noch einmal zusätzlich belastet worden. Zur Beurteilung ihrer Nachhaltigkeit muss man neben den sogenannten expliziten Schulden, vor allem ausstehenden Staatsanleihen, die implizite Staatsverschuldung berücksichtigen. Sie besteht insbesondere aus künftigen



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

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Prof. Dr. Niklas Potrafke

leitet das ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Zahlungsverpflichtungen der sozialen Sicherungssysteme wie etwa der Rentenversicherung und Pensionsverpflichtungen. Vor der Coronakrise wies die Quote der expliziten Staatsschulden in Deutschland eine deutlich sinkende Tendenz auf, eine Folge der Politik der »schwarzen Null«, aber vor allem der guten Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung in den Jahren seit der globalen Finanzkrise. Weniger rosig war die Entwicklung der impliziten Staatsschulden, die durch eine Ausdehnung von Leistungszusagen zunahm.

KONSOLIDIERUNGSBEDARF SCHON VOR DER CORONAKRISE

Insgesamt wies Deutschland vor der Coronakrise eine Nachhaltigkeitslücke auf, also einen Konsoli-

dierungsbedarf, den die Europäische Kommission für das Jahr 2019 auf 2,2% des Bruttoinlandsprodukts bezifferte.¹ Deutschland lag damit sogar leicht über der durchschnittlichen Nachhaltigkeitslücke im Euroraum, die 1,8% des BIP betrug (European Commission 2020). Das liegt an dem sehr hohen zu erwartenden künftigen Anstieg der alterungsbedingten Staatsausgaben in Deutschland.²

Durch die Coronakrise hat sich die Lage der Staatsfinanzen erheblich verschlechtert. In Deutschland wird die Staatsschuldenquote am Ende des Jahres 2021 unter Berücksichtigung der beschlossenen Verschuldung auf europäischer Ebene um rund 20 Prozentpunkte höher liegen, als es ohne Krise der Fall gewesen wäre. In anderen europäischen Ländern, beispielsweise Italien und Spanien, ist der Zuwachs noch größer, auch wegen des dort noch stärkeren BIP-Rückgangs. Insgesamt verstärkt die Krise einen seit langer Zeit anhaltenden Trend zu immer höheren Staatsschuldenquoten in Europa (vgl. Abb. 1). Es liegt auf der Hand, dass diese Entwicklung nicht dauerhaft fortgesetzt werden kann.

NIEDRIGE ZINSEN FEDERN FEHLENDES WACHSTUM NUR TEILWEISE AB

Verschiedentlich wird argumentiert, angesichts der niedrigen Zinsen sei der Anstieg der öffentlichen Verschuldung in Europa unproblematisch. In der Tat ist es bei niedrigen Zinsen und vor allem einer niedrigen oder gar negativen Differenz zwischen Zinsen und der Wachstumsrate des BIP vergleichsweise leicht, die Schuldenquote zu stabilisieren. Es wäre allerdings leichtsinnig, sich darauf zu verlassen, dass die Zinsen dauerhaft so niedrig bleiben, wie sie derzeit sind. Außerdem sollte man nicht übersehen, dass die meisten Staaten in den letzten beiden Jahrzehnten die günstigen Zinskonditionen nicht zu einer Senkung der Staatsschuldenquote genutzt haben. Im Gegenteil sind die Schuldenquoten immer mehr gestiegen, teils wegen eines schwachen Wirtschaftswachstums, teils wegen mangelnder Bereitschaft, Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen. Abbildung 2 zeigt, dass

¹ Ergebnisse von Berechnungen zu Tragfähigkeitslücken hängen stark von der gewählten Methode und den zugrunde gelegten Zukunftsszenarien ab. Werding et al (2020) präsentieren Varianten von Tragfähigkeitsrechnungen für Deutschland, die Tragfähigkeitslücken im Bereich zwischen 1,5 und 4,1% zeigen.

² Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass implizite Staatsschulden durch einfache Gesetzesänderungen, beispielsweise Kürzungen bei Rentenleistungen, reduziert werden können. Bei expliziten Staatsausgaben ist das nicht der Fall.

in Frankreich beispielsweise im Zeitraum 2000–2019 die Zinsen auf Staatsschulden im Durchschnitt nur um 14 Basispunkte höher waren als die Wachstumsrate. Es wäre also möglich gewesen, quasi ohne Primärüberschüsse die Schuldenquote zu stabilisieren. Das ist aber nicht geschehen, stattdessen stieg die Staatsschuldenquote um 40 Prozentpunkte. Durch die Coronakrise wird die Quote noch einmal deutlich ansteigen.

Für die weitere Entwicklung der Staatsverschuldung wird entscheidend sein, wie schnell sich die Konjunktur von der Coronakrise erholt. Nach aktuellen Prognosen wird die deutsche Wirtschaftsleistung gegen Ende des Jahres 2021 das Vorkrisenniveau erreichen. Das beruht auf der Prämisse eines schnellen Impffortschritts, mit dem die Pandemie im Sommer weitgehend überwunden wird.

STÜTZUNG DER NACHFRAGE IST NICHT NOTWENDIG

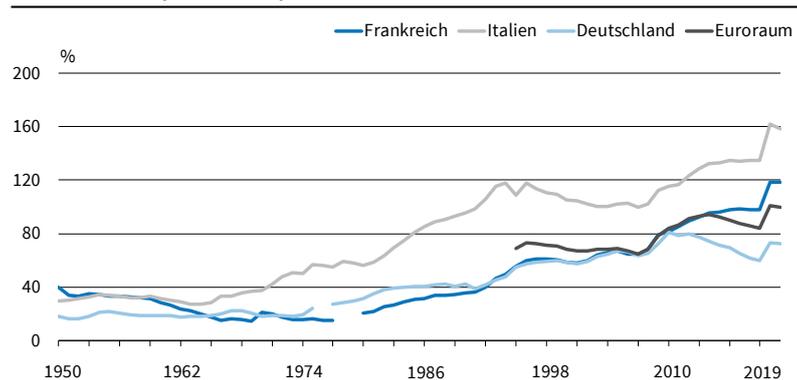
Die Finanzpolitik steht vor der Herausforderung, die wirtschaftliche Erholung zu fördern, gleichzeitig aber die Staatsverschuldung unter Kontrolle zu halten. Klassische Konjunkturprogramme zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sind derzeit nicht erforderlich. Während der Coronakrise sind die privaten Ersparnisse gestiegen. Daher ist nach Öffnung der heute geschlossenen Bereiche der Wirtschaft eine starke Konsumnachfrage zu erwarten. Darüber hinaus erfordert die Bewältigung des sich beschleunigenden Strukturwandels hin zu klimafreundlichen Technologien und in Richtung verstärkter Digitalisierung hohe Investitionen privater Unternehmen. Die sind nur in einem positiven steuerlichen Umfeld zu erwarten und zu finanzieren. Derzeit verschiedentlich diskutierte Steuererhöhungen für Unternehmen oder Unternehmer würden dem entgegenstehen (siehe auch Box »Einführung einer Nettovermögensteuer«).

Erforderlich sind darüber hinaus öffentliche Investitionen. Das betrifft die Modernisierung öffentlicher Gebäude und Infrastrukturen ebenso wie die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Maßnahmen für den Klimaschutz sowie zur Anpassung an den Klimawandel. Mehrausgaben sind außerdem in den Bereichen der Bildung und der Verteidigung zu erwarten. Der demografische Wandel wird außerdem den Druck erhöhen, die Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege weiter anzuheben.

SCHULDENSCHRANKE MIT AUGENMASS EINSETZEN

Vor diesem Hintergrund und angesichts niedriger Zinsen auf Staatsanleihen wird verschiedentlich gefordert, die in Artikel 115 des Grundgesetzes verankerte Schuldenschränke im Grundgesetz für eine begrenzte Zeit zu lockern oder ganz abzuschaffen oder zu einer investitionsbezogenen Neuverschuldungsregel über-

Abb. 1
Staatsschuldenquote in Europa 1950–2021



Quelle: Internationaler Währungsfonds.

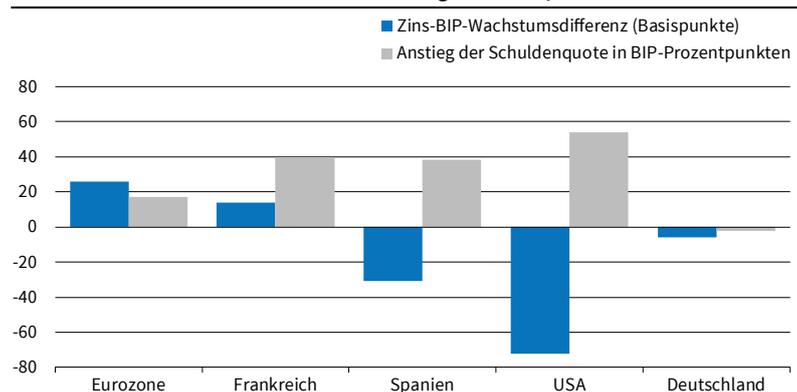
© ifo Institut

zugehen. Die Regelungen zur Schuldenschränke sehen vor, dass die Obergrenze für das konjunkturbereinigte Budgetdefizit in Höhe von 0,35% des BIP in außergewöhnlichen Krisensituationen überschritten werden kann. Um das zu beschließen, ist eine einfache Mehrheit im deutschen Bundestag (Kanzlermehrheit) erforderlich. Mit der Überschreitung der Neuverschuldungsgrenze muss allerdings ein Plan für die konjunkturgerechte Tilgung der zusätzlichen Schulden verabschiedet werden.

In der aktuellen Lage ist es wirtschaftlich sinnvoll, die Rückkehr zu ausgeglichenen öffentlichen Haushalten so zu gestalten, dass die wirtschaftliche Erholung, die derzeit an Fahrt gewinnt, nicht gefährdet wird. Die Finanzpolitik sollte der Förderung der Erholung und die Steigerung des mittelfristigen Wirtschaftswachstums in den Mittelpunkt stellen. Es ist angemessen, Tilgungspläne, auf die man sich bereits heute festlegen muss, über längere Zeiträume zu strecken.

Das bedeutet keineswegs, dass Schuldengrenzen obsolet sind. Angesichts der Herausforderungen, was die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen betrifft, wäre eine Abschaffung oder eine heutige Festlegung auf eine mehrjährige Aussetzung der Schuldenschränke das falsche Signal. Es wäre eine Einladung an alle Interessengruppen, ohne Rücksicht auf die Lage der Staatsfinanzen Wünsche für mehr öffentliche Ausga-

Abb. 2
Zins-BIP-Wachstumsdifferenz und Veränderung Schuldenquote 2000–2019



Quelle: Internationaler Währungsfonds, Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

WAS ZU VERMEIDEN IST: EINFÜHRUNG EINER NETTOVERMÖGENSTEUER

Auch die verteilungspolitische Forderung, die »Gewinner« der Coronakrise in Deutschland »zur Kasse zu bitten«, kann eine Nettovermögensteuer nicht rechtfertigen. Das individuelle Nettovermögen ist nicht das richtige Maß dafür, ob jemand in der Krise profitiert hat oder nicht. Dafür ist das Einkommen der richtige Indikator, und das wird bereits der Einkommensteuer unterworfen. Durch die normale Besteuerung von Einkommen und Unternehmensgewinnen sowie durch soziale Sicherungsleistungen und Krisenhilfen wird bereits für einen erheblichen Ausgleich unter den Gewinnern und Verlierern gesorgt.

Die Einführung einer Nettovermögensteuer in Deutschland wäre kontraproduktiv. Ein solcher Schritt wäre ein deutliches Signal an Investoren im In- und Ausland, in Deutschland keine neuen Fabriken und Wohnungen zu bauen und keine Arbeitsplätze zu schaffen. Befürworter von Nettovermögensteuern übersehen leicht, dass die Kombination aus Vermögensteuern und Einkommen- oder Gewinnsteuern extrem hohe Steuerlasten mit sich bringen kann. So hat eine Vermögensteuer in Höhe von 1% bei einer Vermögensrendite vor Steuern in Höhe von beispielsweise 4% die gleiche Belastungswirkung wie eine Einkommensteuer in Höhe von 25%, die zur bereits vorhandenen Einkommensteuer hinzukommt. Bei einer Rendite von 2% entspricht die Belastungswirkung einer Einkommensteuer in Höhe von 50%.¹

Die kombinierte Last von Einkommensteuern und Vermögensteuern kann daher sehr hoch sein und effektiv konfiskatorisch wirken. Das gilt vor allem in Zeiten niedriger Zinsen und hoher Vermögenswerte. Hinzu kommen weitere Nachteile von Vermögensteuern, wie der sehr hohe Bewertungsaufwand und der mit dieser Steuer verbundene tiefe Eingriff in die Privatsphäre der Steuerzahler.

Die Folgen der (Wieder-)Einführung einer umfassenden Vermögensteuer in Deutschland werden im Rahmen einer Simulationsanalyse in Fuest et al (2017) untersucht. Bei einem Steuersatz von 1% wäre nach den Ergebnissen der Analyse mit einem Rückgang der jährlichen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 0,3 bis 0,35 Prozentpunkten in den ersten acht Jahren zu rechnen. Nach acht Jahren wäre das Bruttoinlandsprodukt rund 6,2% niedriger als im Szenario

¹ Freibeträge, die bei vielen Vermögensteuerkonzepten vorgesehen sind, senken die Durchschnittsbelastung, aber die Grenzbelastung oberhalb der Freibetragsgrenze bleibt hoch.

ohne Vermögensteuer, die Investitionen der inländischen Unternehmen wären um 11%, die der ausländischen Unternehmen um 20% niedriger. Zwar würde die Vermögensteuer nach dieser Studie Steuereinnahmen von 17 Mrd. Euro erwirtschaften, durch Verluste beim Aufkommen aus anderen Steuern wäre das Steueraufkommen insgesamt aber um 38 Mrd. Euro geringer als im Szenario ohne Vermögensteuer. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass Resultate von Ex-ante-Simulationen stark von den Prämissen über zugrunde gelegte Parameter abhängen, wird deutlich, dass eine Vermögensteuer nicht geeignet wäre, das Wirtschaftswachstum und die Steuereinnahmen insgesamt zu fördern.

Wegen der erheblichen Nachteile von Nettovermögensteuern haben fast alle Länder in Europa diese Steuern in den letzten Jahrzehnten abgeschafft (und nicht wieder eingeführt) (vgl. Tab. 1). Heute existiert sie nur noch in einigen Schweizer Kantonen, in denen dafür die Einkommensteuer sehr niedrig ist, in einigen spanischen Regionen, wo sie leicht zu umgehen ist (Duran-Cabr  et al 2019), sowie in Norwegen (vgl. Scheuer und Slemrod 2020).

Tab. 1

Länder, die ihre Vermögensteuer abgeschafft haben

Land	Jahr der Abschaffung
Irland	1978
Österreich	1994
Deutschland ^a	1997
Dänemark	1997
Niederlande	2001
Luxemburg	2006
Finnland	2007
Schweden	2007
Island	2015
Frankreich	2017

^a Aussetzung, weil verfassungswidrig.

Quelle: Scheuer und Slemrod (2020).

Deutschland würde mit der Einführung einer Nettovermögensteuer in Europa einen steuerpolitischen Sonderweg gehen. Die Wirtschafts- und Finanzpolitik sollte sich in den kommenden Jahren auf die Förderung der wirtschaftlichen Erholung und der mittel- und langfristigen Wachstumskräfte konzentrieren. Die Einführung einer Nettovermögensteuer würde dem entgegenwirken.

ben sowie Steuer- und Abgabensenkungen anzumelden. Eine glaubwürdige Festlegung auf solide Finanzpolitik ist außerdem wichtig, um die sehr guten Zinskonditionen für den Staat zu sichern. Hinzu kommt, dass über die Wirtschaftsentwicklung der kommenden

Jahre hohe Unsicherheit besteht. Es ist durchaus möglich, dass die Erholung kräftig ausfällt und spätestens im Jahr 2023 ohne größere Probleme die Verschuldungsgrenzen wieder eingehalten werden können. Vor diesem Hintergrund ist es angemessen, dass der

Bundestag bis dahin jährlich darüber entscheidet, ob die Folgen der Krise eine erneute Aussetzung der Schuldenbremse rechtfertigen. Es sei außerdem daran erinnert, dass kreditfinanzierte öffentliche Investitionen beispielsweise in die Bahninfrastruktur unabhängig von der Schuldenbremse ebenso möglich sind wie Investitionen auf kommunaler Ebene.

BEI KONSOLIDIERUNG AUF WACHSTUM SETZEN

Es ist dringend notwendig, sowohl bei der Konzeption der Steuerpolitik als auch bei den öffentlichen Ausgaben das Ziel der Konsolidierung der Staatsfinanzen zu beachten. Diese Konsolidierung sollte vor allem durch mehr Wachstum erreicht werden. Trotzdem muss auch bei Steuern und öffentlichen Ausgaben kritisch geprüft werden, ob das Verhältnis aus Kosten und Nutzen angesichts der wachsenden öffentlichen Verschuldung angemessen ist. Beispielsweise besteht im Bereich des Klimaschutzes die Gefahr, dass die Vermeidung von CO₂-Emissionen auf Kosten der Steuerzahler subventioniert wird, statt entsprechend dem Verursacherprinzip Emissionen durch einen angemessenen CO₂-Preis zu belasten. Im zweiten Fall entstehen Mehreinnahmen und kein zusätzlicher Ausgabenbedarf. Ähnlich sind bei den Steuern Ausnahmen und Subventionstatbestände zu überprüfen und gegebenenfalls abzubauen. Erforderlich ist letztlich eine systematische Überprüfung und Evaluierung der öffentlichen Ausgaben und der Subventionen (einschließlich der Steuersubventionen) im Hinblick auf das, was die Ausgabenprogramme leisten und was sie kosten (Spending Review).

Falls Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind, zeigen Erfahrungen aus vergangenen Krisen, dass ausgabenseitige Konsolidierung das Wachstum weniger beeinträchtigt als die Konsolidierung über die Erhöhung von Steuern und Abgaben (z.B. Alesina et al. 2019; Gründler und Potrafke 2019). Dabei kommt es allerdings auf die Art der Ausgaben an. Ausgabenkürzungen sollten nicht auf Kosten öffentlicher Investitionen gehen; eine Vernachlässigung produktiver öffentlicher Investitionen untergräbt ebenso die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen wie übermäßige Verschuldung.

Sofern Steuererhöhungen unvermeidlich sind, beeinträchtigen Steuern auf Unternehmensgewinne und Einkommensteuern das Wirtschaftswachstum tendenziell stärker als Umsatzsteuern und Grundsteuern (siehe dazu Arnold et al. 2011; Xing 2012).

UNTERNEHMENSBESTEUERUNG REFORMIEREN

Zur Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen und Innovationen ist eine Reform der Unternehmensbesteuerung erforderlich. Die

Steuerbelastung einbehaltener Gewinne von Kapitalgesellschaften liegt in Deutschland mit gut 30% im internationalen Vergleich hoch. Die US-Regierung will die radikale Senkung der Unternehmensbesteuerung, die 2017 umgesetzt wurden, teilweise revidieren. Falls das erfolgt und außerdem die Vorschläge der OECD zur Reform der Besteuerung großer multinationaler Unternehmen umgesetzt werden, würde der internationale Steuerwettbewerb gedämpft. Das mindert den Druck auf Deutschland, die Unternehmensteuern zu senken. Der Steuerwettbewerb wird allerdings nicht verschwinden. In Zeiten starken Strukturwandels ist es in jedem Fall wichtig, dass die Ansiedlung von Investitionen und Arbeitsplätzen in Deutschland attraktiv ist. Um das zu erreichen, stehen neben Steuersatzsenkungen beschleunigte Abschreibungen als Instrument zur Verfügung. Da beschleunigte Abschreibungen letztlich Steuerzahlungen nicht reduzieren, sondern nur in die Zukunft verlagern, sind sie bei negativen Finanzierungskosten für den Staat und positiven für die Unternehmen für beide Seiten höchst attraktiv. Erforderlich ist außerdem ein weiterer Abbau von Beschränkungen der Verlustverrechnung. Diese Beschränkungen diskriminieren innovative, riskante Investitionen, die für künftiges Wachstum besonders wichtig sind.

Erforderlich ist ferner eine grundlegende Reform der umweltbezogenen Steuern und Abgaben. Hier muss das Ziel darin bestehen, nicht den Energieverbrauch per se, sondern CO₂-Emissionen und andere Umweltbelastungen gezielt und hinreichend zu bepreisen und die Stromkosten sowohl für private Haushalte als auch für die Industrie eher zu senken (siehe dazu auch den Beitrag »Klima- und Energiepolitik effizient gestalten«).

REFERENZEN

- Alesina, A., C. Favero und G. Giavazzi (2019), *Austerity – When It Works and When It Doesn't*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Arnold, J. M., B. Brys, C.J. Heady, Å. Johansson, C. Schweltnus und L. Vartia (2011), »Tax Policy for Economic Recovery and Growth«, *The Economic Journal* 121(550), F59–F80.
- Duran-Cabrè, J., A. Esteller-Moré und M. Mas-Montserrat (2019), »Behavioural Responses to the (Re-)Introduction of Wealth Taxes. Evidence From Spain«, IEB Working Paper.
- European Commission (2020), *Debt Sustainability Monitor 2019*, Januar, Brüssel.
- Fuest, C., H. O. Gauß, A. S. Bolik, C. Kindler, F. Neumeier, F. Pavel, S. Przybilka, N. Schönberg, M. Stimmelmayer und D. Stöhlker (2017), *Ökonomische Bewertung verschiedener Vermögensteuerkonzepte*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin.
- Gründler, K. und N. Potrafke (2019), »Ideologically-Charged Terminology: Austerity, Fiscal Consolidation, and Sustainable Governance«, CESifo Working Paper No. 7613.
- Scheuer, F. und J. Slemrod (2020), »Taxing our Wealth«, NBER Working Paper 28150.
- Werding, M., K. Gründler, B. Läßle, R. Lehmann, M. Mosler und N. Potrafke (2020), *Modellrechnungen für den fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF*, ifo Forschungsberichte 111, ifo Institut, München.
- Xing, J. (2012), »Tax Structure and Growth: How Robust Is the Empirical Evidence«, *Economics Letters* 117(1), 379–382.

Joachim Ragnitz, Felix Rösel und Marcel Thum

Soziale Sicherungssysteme nachhaltig finanzieren

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Die künftige Regierung sollte keine weiteren Rentenpakete, die die ohnehin stark anwachsenden Ausgaben für die Alterssicherung auf Dauer weiter nach oben treiben, verabschieden und die Aussetzung des Nachholfaktors und die doppelte Haltelinie nicht über 2025 hinaus verlängern. Für eine langfristig tragfähige Finanzierung des Rentensystems kommen wir in Deutschland nicht um eine Verlängerung der Regelaltersgrenze herum. Die Erhöhung der Regelaltersgrenze sollte regelgebunden – an Lebenserwartung oder Lebensjahre in guter Gesundheit (HALE, Healthy Life Expectancy) gekoppelt – erfolgen, um kurzfristig opportunistisches Verhalten zukünftiger Regierungen zu minimieren. Und der Anstieg der Regelaltersgrenze sollte sozial flankiert werden, um Personen mit schlechterem Gesundheitsstatus oder physisch besonders beanspruchenden Berufen einen fairen Anteil an den Rentenleistungen zu sichern.

Die Alterung der Gesellschaft stellt in den kommenden Jahrzehnten das Gesetzliche Rentensystem in Deutschland vor große Herausforderungen.

DIAGNOSE

Bis Mitte der 2030er Jahre wird die Generation der Babyboomer sukzessive in Rente gehen. In den 1950er Jahren, als die Grundzüge der Gesetzlichen Rentenversicherung in ihrer heutigen Form festgelegt wurden, ließen sich die Lasten gut schultern; sechs Personen im Erwerbalters mussten für einen Rentner oder eine Rentnerin aufkommen. Heute konzentriert sich die Finanzierungslast schon auf nur drei Personen im er-

werbsfähigen Alter. Und im Jahr 2050 sind dann pro Rentner nur noch zwei Erwerbsfähige für die Finanzierung da. Im Umlagesystem bedeutet eine solche demografische Verschiebung, dass ohne Anpassung des Renteneintrittsalters entweder das Rentenniveau sinken und/oder der Beitragssatz steigen muss.¹

Die Ursachen der sich anbahnenden Finanzierungsschwierigkeiten in der Rentenversicherung sind die schon seit Beginn der 1970er Jahre sinkende Geburtenrate einerseits und die gestiegene Lebenserwartung andererseits – beides Entwicklungen, die weit in die Vergangenheit zurückreichen. Zum demografisch bedingten Ausgabenanstieg in der Rentenversicherung kommen allerdings noch die Zusatzlasten hinzu, die die Politik in den letzten acht Jahren durch substantielle Leistungsausweitungen generiert hat. Hierzu gehören die Erweiterungen der Mütterrente, die Einführung der Rente mit 63, Reformen der Erwerbsminderungsrente, die doppelte Haltelinie, die Grundrente sowie die Aussetzung des 2008 eingeführten Nachholfaktors. Diese Rentenreformen haben die Rentenansprüche von einigen ausgewählten Personengruppen erhöht und die Anstrengungen zur Stabilisierung der Rentenkasse (wie der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors 2004 und der schrittweisen Anhebung des regulären Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ab 2012) teilweise wieder zunichte gemacht.

PROGNOSE

In einer aktuellen Studie haben wir sowohl die demografiebedingten als auch die reforminduzierten

¹ Die Politik hat in der Vergangenheit häufig versucht, den Versichertenkreis auszudehnen oder den Bund mitfinanzieren zu lassen. Ersteres wirkt nur kurzfristig, da die neuen Beitragszahler irgendwann selbst Rentenempfänger werden. Zweiteres verlagert die Zahlungslast nur von den Beitrags- zu den Steuerzahlern – die Kreise sind jedoch größtenteils deckungsgleich.



Prof. Dr. Joachim Ragnitz

ist stellvertretender Leiter der Niederlassung Dresden des ifo Instituts und Honorarprofessor an der Technischen Universität Dresden.



Dr. Felix Rösel

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts.



Prof. Dr. Marcel Thum

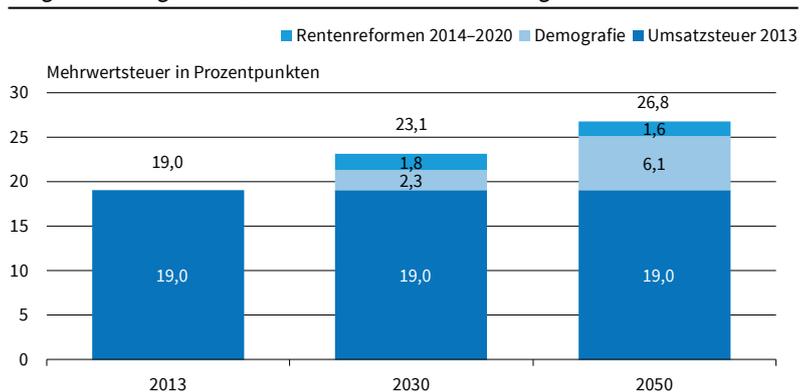
ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts und Professor an der Technischen Universität Dresden.

Zusatzkosten der Rentenversicherung für die kommenden 30 Jahre quantifiziert (Ragnitz et al. 2021). Um den Anstieg der Ausgaben, die sowohl von Beitrags- als auch Steuerzahlern finanziert werden müssen, bis 2050 in einer gut fassbaren Kenngröße zusammenzufassen, berechnen wir, um wie viele Prozentpunkte der volle Mehrwertsteuersatz von aktuell 19% ansteigen müsste, wenn alle Zusatzausgaben der Rentenversicherung allein über diese Steuer finanziert würden. Abbildung 1 zeigt zunächst den Mehrwertsteuersatz von 19% im Basisjahr 2013 – also vor dem ersten der betrachteten Rentenpakete. Im Jahr 2030 müsste der Mehrwertsteuersatz schon bei 23% liegen, wobei sich der Anstieg um 4 Prozentpunkte ungefähr hälftig auf die Alterung der Gesellschaft und die reformbedingten Ausweitungen der Rentenansprüche zurückführen lässt. Im Jahr 2050 müsste der volle Mehrwertsteuersatz auf 27% steigen, rund drei Viertel des Anstiegs sind dann demografiebedingt, ein Viertel immer noch auf die Reformen der Jahre 2014 bis 2020 zurückzuführen. Die Zusatzkosten für die Rentenversicherung entsprechen 2050 dann etwa der Hälfte dessen, was die Automobilindustrie heute zur Wirtschaftskraft Deutschlands beiträgt.

Der von der Politik veranlasste Anstieg der Ausgaben lässt sich auch den einzelnen Reformpaketen zuordnen. Abbildung 2 zeigt die prozentualen Anteile, mit denen die einzelnen Reformpakete zum Ausgabenanstieg beitragen. Im Jahr 2030 tragen die viel diskutierten Reformen der Mütterrente und der Rente mit 63 mit 63 mit 26% bzw. 12% zum Anstieg bei. Im Jahr 2050 sind diese beiden Reformen zusammen nur noch für 13% des reformbedingten Anstiegs verantwortlich. Der Rückgang in der Ausgabenrelevanz kommt zum einen dadurch zustande, dass die Kohorten, die von der Mütterrente profitiert haben, bis dahin zu einem großen Teil aus dem Rentensystem ausgeschieden sein werden und dass die Kohorten, für die ein vorzeitiger Renteneintritt in Frage kommt, im Jahr 2050 im Vergleich zu heute dünn besetzt sein werden. Zum anderen, und dies ist langfristig bedeutsamer, führt die wenig beachtete Aussetzung des Nachholfaktors zu dauerhaft steigenden Mehrausgaben. Dieser trägt schon 2030 zu einem Drittel zum reformbedingten Ausgabenanstieg bei, im Jahr 2050 zu 46%. Dass die bis 2025 befristete und voraussichtlich nur in der aktuellen Coronakrise wirksame Aussetzung des Nachholfaktors so starke Wirkung entfaltet, ist darauf zurückzuführen, dass die Maßnahme einmalig das Rentenniveau für alle Rentner erhöht (im Vergleich zu einer Welt mit Nachholfaktor) und dieses höhere Niveau nun nach den üblichen Regeln fortgeschrieben wird. Die Aussetzung des Nachholfaktors erzeugt so einen Sperrklinkeneffekt mit dauerhaft höheren Ausgaben. Die Größenordnung der Ausgaben für die Grundrente sind derzeit noch mit großer Unsicherheit behaftet, dürften nach unseren Vorausschätzungen im Jahr 2050 aber rund 27% der gesamten Mehrausgaben ausmachen.

Abb. 1

Ausgabenanstiege in der Gesetzlichen Rentenversicherung bis 2050



Quelle: Ragnitz et al. (2021).

© ifo Institut

**SCHLUSSFOLGERUNG 1:
AUSGABEN NICHT WEITER BELASTEN**

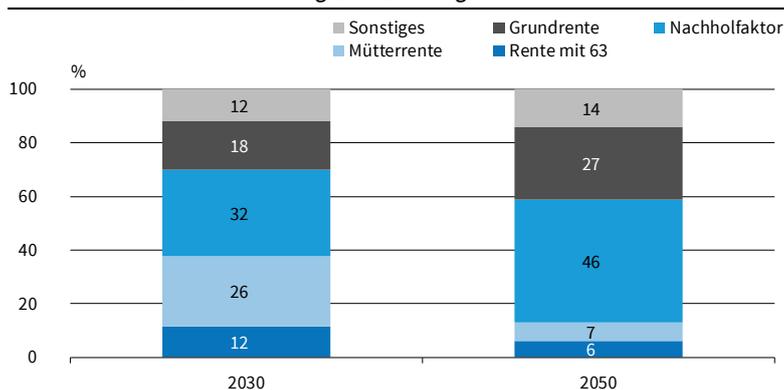
Die erste Erkenntnis aus dieser Vorschau auf die künftigen Herausforderungen bei der Finanzierung des Umlagesystems lautet, die langfristigen Auswirkungen von Rentenreformen im Auge zu behalten: Oben wurde gezeigt, dass schon die befristete Aussetzung des Nachholfaktors die Ausgaben dauerhaft erhöhen wird. Würde die Aussetzung des Nachholfaktors über 2025 hinaus verlängert, würde sich in jeder zukünftigen Krise die Einkommensrelation noch weiter zugunsten der Rentenbezieher hochschaukeln – und damit die Beitragszahler automatisch, dauerhaft und ohne politische Diskussion zusätzlich belasten.²

Dramatisch würde sich auch eine Verlängerung der doppelten Haltelinie auswirken, die bislang ebenfalls bis 2025 befristet ist (siehe auch Börsch-Supan und Rausch 2018). Diese sieht vor, dass der Beitragsatz zur Rentenversicherung nicht über 20% steigen und das Standardrentenniveau (vor Steuern) nicht

² Zweck der regelgebundenen Anpassungen im deutschen Rentensystem ist, dass sich Renten und Löhne parallel entwickeln. Mit dem Aussetzen des Nachholfaktors wird diese gleichmäßige Entwicklung ausgehebelt und die relative Einkommenssituation zugunsten der Rentnerinnen und Rentner verschoben.

Abb. 2

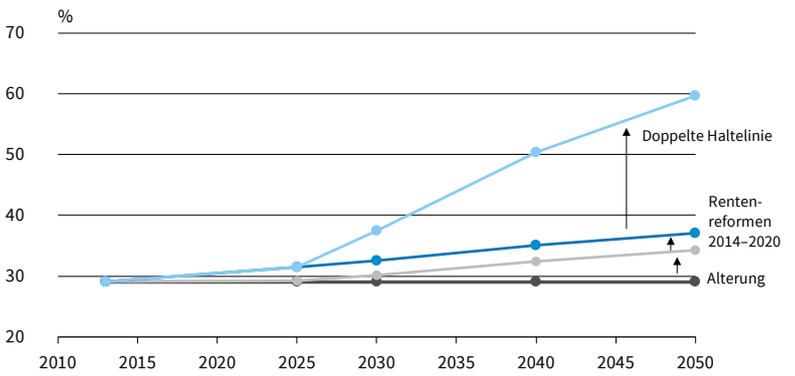
Reformschritte aller reformbedingten Zusatzausgaben



Quelle: Ragnitz et al. (2021).

© ifo Institut

Abb. 3
Rentenausgaben im Bundeshaushalt



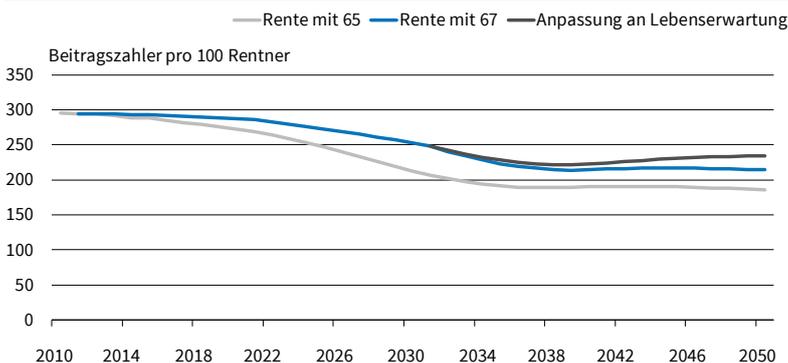
Quelle: Ragnitz et al. (2021).

© ifo Institut

unter 48% des durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommens sinken soll.³ Nach unseren Berechnungen wird die doppelte Haltelinie erst ab 2028 wirksam – denn erst dann läge das Rentenniveau unter und der Beitragssatz über der jeweiligen Grenze. Wenn beide Haltelinien bindend werden, können die höheren Rentenausgaben nicht mehr über die Beitragszahler, sondern nur noch über die Steuerzahler finanziert werden. Die Bundesmittel müssen unweigerlich steigen. Schon jetzt binden die Überweisungen an die Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung rund 30% des Bundeshaushalts (vgl. Abb. 3). Bereits ohne doppelte Haltelinie dürfte dieser Anteil auf knapp unter 40% im Jahr 2050 steigen. Mit doppelter Haltelinie nehmen die Überweisungen an die Rentenkassen jedoch 60% des Bundeshaushalts ein. Dies würde die Finanzierung für all die anderen wichtigen Aufgaben des Bundes massiv gefährden oder erhebliche Steuererhöhungen notwendig machen: Der reguläre Mehrwertsteuersatz müsste in diesem Fall um weitere 3 Prozentpunkte im Jahr 2050 auf dann 30% steigen.

³ Auch ohne doppelte Haltelinie wachsen die Renten im Übrigen weiter. Nach unserer Simulationsrechnung mit moderaten Wachstumsannahmen steigen die Renten pro Kopf durch das allgemeine Wirtschaftswachstum von 2013 bis 2050 real um 7 000 Euro.

Abb. 4
Altersquotient mit und ohne Anpassung des Renteneintrittsalters



Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020).

© ifo Institut

**SCHLUSSFOLGERUNG 2:
EINNAHMESEITE NACHHALTIG GESTALTEN**

Um das Rentensystem in Deutschland langfristig finanzierbar zu halten, müssen die Rentenreformen an der Ursache der Finanzierungsschwierigkeiten ansetzen. Durch die Alterung der Gesellschaft verschiebt sich die Relation von Beitragszahlern und Rentenempfängern. Dem kann die Politik dauerhaft nur entgegenwirken, indem das Renteneintrittsalter schrittweise mit zunehmender Lebenserwartung erhöht wird. Die verbleibende Lebenserwartung um den Renteneintritt herum, also z.B. mit 65 Jahren, ist kontinuierlich angestiegen. 1990 betrug die verbleibende Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren noch 14 Jahre bei Männern und 18 Jahre bei Frauen; im Jahr 2015 betragen die entsprechenden Lebenserwartungen bereits 18 bzw. 21 Jahre.⁴ Bei konstantem Renteneintrittsalter würde damit die Zahl der Jahre im Rentenbezug stetig wachsen. Bereits eine einfache Regelbindung, die die Jahre zusätzlicher Lebenserwartung auf die Erwerbsphase und die Rentenphase aufteilt, könnte Beitragssätze und Rentenniveau stabilisieren. Vielfach ist bereits vorgeschlagen worden (Börsch-Supan 2007; Deutsche Bundesbank 2019; OECD 2011; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2016), von drei Jahren zusätzlicher Lebenserwartung zwei Jahre für Erwerbstätigkeit und eins für zusätzliche Rentenzeit zu verwenden. Wenn sich die Lebenserwartung wie bisher weiterentwickelt, müsste rund alle 15 Jahre der Renteneintritt um ein Jahr nach hinten verschoben werden. Auch eine Bindung an die in guter Gesundheit verbrachten Lebensjahre (HALE, Healthy Life Expectancy) wäre denkbar.

Abbildung 4 zeigt die stabilisierende Wirkung einer solchen Regelung auf die Relation von Personen im Erwerbsalter zu den Personen im Rentenalter. Gegenüber dem Renteneintritt mit 65 Jahren hat die langfristige Erhöhung auf ein Renteneintrittsalter von 67 Jahren die Relation der Beitragszahler pro 100 Rentner bereits deutlich verbessert. Mit der obigen Regelbindung ließe sich die Zahl der Personen im Erwerbsalter pro 100 Personen im Rentenalter bei 220 bis 230 stabilisieren. Auch dies wäre freilich immer noch deutlich geringer als aktuell (rund 280 Personen im erwerbsfähigen Alter pro 100 im Rentenalter).

Eine Regelbindung ist aus zweierlei Gründen hilfreich. Erstens gibt sie den Bürgern eine klare Orientierung und vermeidet, dass sich einzelne Kohorten, für die ad hoc und möglicherweise überraschend das Renteneintrittsalter nach hinten rückt, als Verlierer fühlen. Und zweitens entlastet es zukünftige Regierungen, da sie nicht befürchten müssen, wegen ei-

⁴ In Ostdeutschland lag die Lebenserwartung 1990 mit 13 bzw. 16 Jahren deutlich unter dem Niveau in Westdeutschland, hat sich inzwischen aber weitgehend angeglichen (vgl. <https://www.bib.bund.de/Permalink.html?id=10262642>).

ner diskretionären Erhöhung des Renteneintrittsalters von den Wählern abgestraft zu werden. Einige Länder wie Dänemark, die Niederlande und Norwegen haben daher langfristige Anstiege im Renteneintrittsalter implementiert.

Andere in der Öffentlichkeit vertretene Reformvorschläge, wie die Ausweitung des Kreises der Beitragszahler um Beamte und Selbständige oder eine Deckelung der Rentenhöhe, sind ungeeignet, das langfristige Finanzierungsproblem der gesetzlichen Rentenversicherung zu lösen, und werfen eine Reihe ungeklärter juristischer Fragen auf. Auch eine verstärkte private Vorsorge hilft nur bedingt weiter, weil von den rentennahen Jahrgängen ein entsprechender Vermögensbestand bis zum Renteneintritt kaum noch aufgebaut werden kann.

SCHLUSSFOLGERUNG 3: VERTEILUNGSPOLITISCHE FLANKIERUNG

Der Anstieg der Regelaltersgrenze sollte sozial flankiert werden, um Personen mit schlechterem Gesundheitsstatus oder physisch besonders beanspruchenden Berufen einen fairen Anteil an den Rentenleistungen zu sichern. Zwar sind die monatlichen Renten proportional zu den Einzahlungen. Jedoch haben Menschen mit höherem Einkommen im Durchschnitt eine höhere Lebenserwartung; ihre Rendite auf die Einzahlungen ins Rentensystem fällt damit höher aus. Der Gefahr, dass die notwendige Erhöhung des Renteneintrittsalters zu verteilungspolitischen Schieflagen führt, kann man jedoch begegnen. Der Staat kann zwar nicht beobachten, wer zum Zeitpunkt des Renteneintritts bei guter Gesundheit ist und damit vermutlich lange in den Genuss der gesetzlichen Rente kommt und wer nicht. Auch Berufe oder Arbeitsjahre sind nur sehr ungenaue Maße für die Unterschiede in der verbleibenden Lebenserwartung. Daher sollte

das Verteilungsproblem durch die Entscheidungen der Bürger selbst gelöst werden. Sie wissen am besten über ihren Gesundheitszustand Bescheid. Man könnte ihnen die Wahl zwischen zwei Rentenplänen geben (Richter und Werding 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2020). In einem Rentenplan steigt die Rente mit dem Produktivitätsfortschritt (wie im bisherigen System); im alternativen Rentenplan gibt es nur einen Inflationsausgleich, dafür fällt die Rente bei Renteneintritt höher aus. Wer sich bei Renteneintritt guter Gesundheit wähnt, wird die erste Variante wählen, wer weniger optimistisch in die eigene Zukunft blickt, die zweite. Eine solche Wahlmöglichkeit bietet die Chance, gleichzeitig die verteilungspolitische Fairness im Rentensystem und die Akzeptanz eines dauerhaft steigenden Renteneintrittsalters zu erhöhen.

REFERENZEN

Börsch-Supan, A. (2007), »Rational Pension Reform«, *Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice* 4, 430–446.

Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2018), »Die Kosten der doppelten Halbtelnie«, *ifo Schnelldienst* 71(9), 23–30.

Deutsche Bundesbank (2019), »Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung«, *Monatsbericht* (10), 55–82.

OECD (2011), *Linking Pensions to Life Expectancy, Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD, Paris.

Ragnitz, J., F. Rösel, M. Thum und M. Werding (2021), *Rentenpolitik im Schatten der Babyboomer*, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Potsdam-Babelsberg.

Richter, W. F. und M. Werding (2020), »Unterschiedliche Lebenserwartungen und Rentenanpassung – Ein Beitrag zur Lösung eines vernachlässigten Verteilungskonflikts«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21(4), 389–402.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken*, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020), *Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen*, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2016), *Nachhaltigkeit in der sozialen Sicherung über 2030 hinaus*, Berlin.

Clemens Fuest, Florian Neumeier und Andreas Peichl

Verteilungspolitik für mehr Inklusion und Wachstum

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Grundlegende und langfristige Ziele der Sozialen Marktwirtschaft sind die soziale Sicherung, Chancengerechtigkeit und eine möglichst breite Teilhabe am Wohlstand der Gesellschaft. Wer umverteilen will, muss die richtigen Instrumente wählen. Eingriffe in der Marktphase sind teilweise wenig zielgenau und können die Funktionsfähigkeit von Märkten beeinträchtigen. Das hat der Berliner Mietendeckel gezeigt: Der Eingriff in die Preisbildung am Mietmarkt führte zu einer drastischen Verknappung des Angebots an Mietwohnungen im regulierten Segment. Wenig Konflikte mit Effizienz- und Wachstumszielen erzeugen bestimmte Maßnahmen vor der Marktphase. Ein Beispiel ist die Bildungspolitik. Sie schafft erhebliche Spielräume, mehr Inklusion und Chancengerechtigkeit sowie eine höhere Produktivität.

Die Verteilung und Umverteilung von Einkommen und Vermögen spielt für die ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung und damit für wirtschafts- und finanzpolitischen Debatten eine zentrale Rolle. In Deutschland besteht ein parteiübergreifender Konsens darüber, dass soziale Sicherung und eine möglichst breite Teilhabe am Wohlstand wichtige Ziele staatlichen Handelns und staatlicher Gestaltung der Wirtschaftsordnung sind. Umstritten ist, welche Rolle Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit spielen, was genau unter sozialer Sicherung zu verstehen ist, welchen Umfang staatliche Umverteilungspolitiken haben sollen und welche Instrumente dafür einge-

setzt und wie unerwünschte Nebenwirkungen politischer Programme und Eingriffe bewertet werden. Zur politischen Auseinandersetzung in Demokratien gehört auch, dass Parteien versuchen, Umverteilungspolitiken zu Gunsten ihrer Wähler und auf Kosten der Wähler anderer Parteien durchzusetzen.

In den letzten zehn Jahren haben sich Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland nur wenig verändert (vgl. Abb. 1 und Hufe et al. 2018). Sowohl die Verteilung der Nettoeinkommen als auch die Vermögensverteilung waren weitgehend stabil. Im internationalen Vergleich liegt Deutschland bei der Einkommensungleichheit im Mittelfeld, die Vermögensungleichheit ist überdurchschnittlich hoch. Vor allem bei den Daten zur Vermögensverteilung gibt es allerdings Messprobleme und unterschiedliche Messkonzepte. Beispielsweise werden Renten- und Pensionsansprüche in den meisten Messungen nicht erfasst, obwohl sie einen wichtigen Anteil des Vermögens vieler privater Haushalte darstellen.

UMVERTEILUNGSPOLITIKEN VOR, IM UND NACH DEM MARKTPROZESS

Verteilungsfragen spielen in vielen Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik eine wichtige Rolle. Es ist hilfreich, Verteilungs- und Umverteilungspolitiken in Anlehnung an Cornia et al. (2019) sowie Rodrik und Stantcheva (2021) anhand ihrer Ansatzpunkte vor, während und nach Marktprozessen sowie im Hinblick auf die primären Zielgruppen zu systematisieren, wie es in Tabelle 1 in Matrixform dargestellt ist.

Tabelle 1 enthält Beispiele für existierende Politiken, von denen einige primär Umverteilungsziele



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

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Dr. Florian Neumeier

leitet die Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik am ifo Institut.



Prof. Dr. Andreas Peichl

leitet das ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

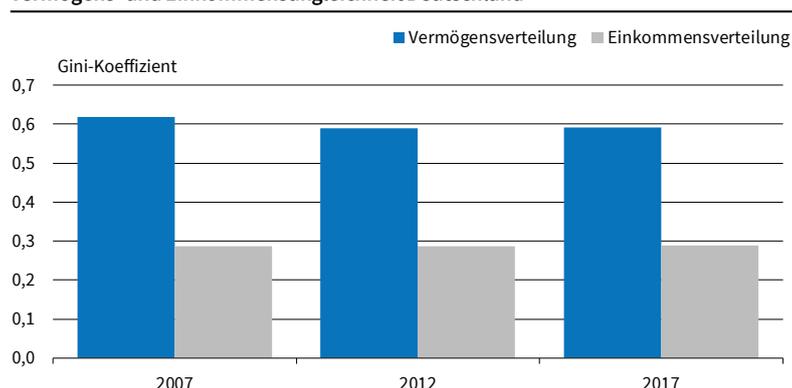
verfolgen, beispielsweise die Erbschaftsteuer, während andere eher auf Effizienzziele ausgerichtet sind, aber wichtige Umverteilungswirkungen haben. Letzteres gilt beispielsweise für die Wettbewerbspolitik: Monopole und Kartelle führen zu Effizienzverlusten, weil Preise überhöht und produzierte Mengen zu gering sind, aber sie haben auch unerwünschte Verteilungswirkungen, indem sie Unternehmensgewinne in die Höhe treiben, die eher Schichten mit hohem Einkommen zufließen, Konsumenten und abhängig Beschäftigte aber benachteiligen, die im Durchschnitt eher niedrigere Einkommen haben.

**VERTEILUNGSPOLITIK IN DER MARKTPHASE:
FÜHRT MEIST ZU WOHLFAHRTSVERLUSTEN**

Üblicherweise setzen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten mit ihren Umverteilungspolitiken vor allem vor und nach der Marktphase an. Politiken, die das Marktgeschehen selbst betreffen, sind eher darauf ausgerichtet, Marktversagensgründe wie Externalitäten – etwa im Umweltbereich – zu korrigieren oder für einen funktionsfähigen Wettbewerb zu sorgen. Verteilungspolitische Eingriffe in der Marktphase haben vor allem zwei Probleme. Erstens können sie die Funktionsfähigkeit von Märkten beeinträchtigen, beispielsweise Rationierung (Warteschlangen) auslösen und so zu unnötigen Wohlstandsverlusten führen. Zweitens sind sie häufig wenig zielgenau, weil sie die individuelle Lage der Betroffenen nicht oder kaum berücksichtigen.

Dafür gibt es viele Beispiele. Davon werden einige in anderen Kapiteln dieses Hefts diskutiert. Ein besonders deutlicher Fall ist der sogenannte Berliner Mietendeckel. Wie im Folgenden noch näher erläutert wird, hatte dieser Eingriff in die Preisbildung am Mietmarkt eine drastische Verknappung des Angebots an Mietwohnungen im regulierten Segment verursacht. Letztlich hat der Mietendeckel zu Gunsten derjenigen umverteilt, die bereits eine Wohnung haben, und zwar tendenziell umso mehr, je größer die Wohnung ist. Davon haben Menschen mit niedrigem Einkommen profitiert, aber auch viele mit mittlerem oder hohem Einkommen. Umgekehrt sind unter den Vermietern, die hier die Verlierer sind, viele mit hohem Einkommen,

Abb. 1
Vermögens- und Einkommensungleichheit Deutschland



Quelle: SOEP.

© ifo Institut

men, aber zu den Vermietern gehören auch Gruppen mit eher mittlerem Einkommen, die beispielsweise für ihre Altersvorsorge ihr Geld in Immobilienfonds oder Immobilienaktien angelegt haben. Hinzu kommt, dass Wohnungssuchende besonders stark benachteiligt werden, weil sich ihre Chancen, eine Mietwohnung zu finden, drastisch verschlechtern. Hier wird deutlich, dass beim Mietendeckel eine verteilungspolitische Intervention in Marktprozesse vorliegt, die nicht zielgenau zu Gunsten von Menschen mit niedrigem Einkommen umverteilt, sondern im Gegenteil viele Mitglieder dieser Gruppe schädigt, und die verhindert, dass Wohnungen gebaut und bereitgestellt werden, wo man sie braucht. Zweifellos spielt beim Mietendeckel auch die politökonomische Überlegung eine Rolle, dass unabhängig von ihrem Einkommen viele Berliner Wähler profitiert haben, während die Verlierer – die benachteiligten Wohnungssuchenden ebenso wie die Vermieter – nicht in Berlin leben und dort auch nicht zur Wahl gehen.

Weniger eindeutig ist die Situation beim Mindestlohn. In besonderen Arbeitsmarktsituationen, insbesondere erheblicher Marktmacht der Arbeitgeber (Monopson), kann ein Mindestlohn Effizienzverbesserungen (steigende Beschäftigung) mit erwünschten Verteilungswirkungen (Näherung der Löhne an die Grenzproduktivität, Abbau von Arbeitslosigkeit) kombinieren. In anderen Arbeitsmarktsituationen kann der Mindestlohn allerdings Beschäftigung reduzieren und

Tab. 1

Systematisierung von Umverteilungspolitiken

	Vor Marktprozess	Im Marktprozess	Nach Marktprozess
Niedrige Einkommen	Staatliche Finanzierung von Kindergärten und Schulen	Mindestlohn, Mietpreisregulierung, reduzierter Mehrwertsteuersatz, Bereitstellung von Sozialwohnungen	Sozialhilfe, staatliche finanzierte medizinische Versorgung
Mittlere Einkommen	Staatliche Finanzierung von weiterführenden Schulen und Hochschulen	Kündigungsschutz, Allgemeinverbindlichkeit von Tarifabschlüssen, Entsendegesetzgebung, Kredite für Existenzgründer	Arbeitslosenversicherung, Renten und Pensionen, Soziale Krankenversicherung
Hohe Einkommen	Erbschaftsteuer	Wettbewerbspolitik, Unternehmensbesteuerung	Progressive Einkommensteuer

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

WAS ZU UNTERLASSEN IST: MIETENDECKEL

Zu den zentralen sozialpolitischen Anliegen der vergangenen Jahre gehört auch die Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Insbesondere in Ballungsräumen sind die Mietpreise in letzter Zeit deutlich angestiegen. Aufgrund dieser Entwicklung machen beim armutsgefährdeten Teil der deutschen Bevölkerung die Wohnkosten mittlerweile einen Anteil von fast 50% des verfügbaren Einkommens aus.¹ Aus diesem Grund mehrten sich die Rufe nach einer Deckelung der Mietpreise. Nachdem das Bundesverfassungsgericht im März dieses Jahres den Berliner Mietendeckel für verfassungswidrig erklärt hat, da es die Gesetzgebungszuständigkeit in diesem Bereich beim Bund verortet, sehen die Befürworter von Mietpreisregulierungen nun die nächste Bundesregierung in der Pflicht.

MIETPREISREGULIERUNGEN VERSCHÄRFEN DIE WOHNUNGSNOT

Allerdings zeigen zahlreiche Studien, dass Mietpreisregulierungen negative Folgen für den Wohnungsmarkt haben. Zu den schwerwiegendsten Folgen gehören eine Verknappung des Angebots an Mietwohnungen sowie eine Verschlechterung der Qualität des Wohnungsbestands infolge ausbleibender Investitionen in den Neubau sowie die Modernisierung und Instandhaltung von Immobilien. Besonders gut dokumentiert sind diese Effekte für die USA. So führte in San Francisco in den 1990er Jahren eine Ausweitung der Mietpreisregulierung, die das Mietpreiswachstum begrenzte, zu einem Rückgang des Angebots an Mietwohnungen um 15% (Diamond et al. 2019). Dieser Rückgang wurde vor allem dadurch verursacht, dass von der Regulierung betroffene Mietwohnungen in hochpreisige Eigentumswohnungen umgewandelt wurden. Darüber hinaus hat sich die Mobilität der Bewohner*innen von regulierten Immobilien deutlich reduziert. In Cambridge, Massachusetts, hat eine Mietpreisregulierung zu einem signifikanten Rückgang des Angebots an Mietwohnungen, der Qualität der angebotenen Mietobjekte sowie einer Reduktion der Kaufpreise geführt (Autor et al. 2014; Sims 2007; 2011).

¹ Eurostat – Leben in Europa (EU-SILC). Stand: 2019.

unerwünschte Verteilungswirkungen entfalten, indem vor allem vulnerable Gruppen wie etwa Jugendliche vom Arbeitsmarkt verdrängt werden. In Deutschland hat die Delegation der Mindestlohnsetzung an die Mindestlohnkommission dazu geführt, dass der Mindestlohn ein moderates Niveau hat und nicht schneller als die allgemeine Lohnentwicklung ansteigt. Diese Regelung hat sich insofern bewährt, als es bislang

ERFAHRUNGEN MIT DEM BERLINER MIETENDECKEL

Studien des ifo Instituts zeigen, dass der Berliner Mietendeckel eine vergleichbare Wirkung hatte (Dolls et al. 2021; Dolls et al. 2020). So ging die Zahl an Mietannoncen in Berlin im vom Mietendeckel betroffenen Segment seit Ankündigung des Mietendeckels um etwa 50% zurück. Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung weisen eine ähnliche Größenordnung auf (Hahn et al. 2021). Eine der unmittelbaren Folgen dieses Effekts war ein deutlicher Anstieg der Mietpreise für solche Wohnungen, die nicht von der Mietpreisbremse betroffen waren. In diesem Segment des Wohnungsmarkts lag der Anstieg der Mieten zwischen Mitte 2019 und Anfang 2021 um fast 10 Prozentpunkte höher als in anderen deutschen Großstädten.

ALTERNATIVEN ZUR MIETPREISREGULIERUNG

Um dem Anstieg der Mietpreise Einhalt zu gebieten, gibt es geeignetere Instrumente als Mietpreisregulierungen. Eines der wichtigsten Instrumente ist der Wohnungsneubau. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung weist schon seit Jahren darauf hin, dass die angespannte Wohnlage in vielen Ballungsräumen hauptsächlich das Resultat ungenutzter Flächenpotenziale ist (z.B. BBSR 2017). Soll das Mietpreiswachstum gebremst werden, gilt es daher, diese Flächenpotenziale zu nutzen und dadurch das Angebot an Wohnraum zu vergrößern. Denn die Mietpreise spiegeln letztlich das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Mietwohnungen wider.

Ein zweites Instrument, um die Mietpreisentwicklung zu bremsen, ist die bessere Erschließung peripherer Lagen durch den Ausbau des öffentlichen Personenverkehrs. Mietwohnungen in Metropolregionen sind vor allem auch deshalb stark nachgefragt, weil in diesen Regionen viele Arbeitsplätze angesiedelt sind. Werden diese Arbeitsplätze durch den Ausbau des Personennahverkehrs aus dem Umland schneller und leichter erreichbar, so dürfte sich auch die Nachfrage nach Mietwohnungen in zentralen Lagen entspannen.

nicht zu größeren Arbeitsplatzverlusten gekommen ist. Deshalb ist es riskant, wenn nun Teile der Politik die Höhe des Mindestlohns zum Wahlkampfthema machen und teils drastische Erhöhungen gefordert werden.

All dies bedeutet jedoch nicht, dass jeder verteilungspolitisch begründete Eingriff im Bereich der Marktphase mehr schadet als nützt. Beispielsweise

kann eine gezielte Bereitstellung von Sozialwohnungen, kombiniert mit wirksamer Verhinderung von Fehlbelegungen, ein wirksames und effizientes Instrument zur Unterstützung von Menschen mit niedrigen Einkommen und zur Eindämmung der Gentrifizierung von Wohnvierteln sein.

VERTEILUNGSPOLITIK NACH DER MARKTPHASE: HAT OFT UNERWÜNSCHTE NEBENWIRKUNGEN

Auch bei Umverteilungspolitiken nach der Marktphase ist es wichtig, auf Zielgenauigkeit und unerwünschte Nebenwirkungen zu achten. Im Beitrag »Erwerbstätigenpotenzial besser ausschöpfen« (Rainer und Peichl 2021) wird erläutert, dass die Regeln zur Einkommensanrechnung im Rahmen von Hartz IV teilweise zu einer konfiskatorischen impliziten Besteuerung führen und so verhindern, dass Menschen im Niedrigeinkommenssegment aus eigener Kraft ihre wirtschaftliche Lage verbessern.

Ein weiteres Beispiel ist die Idee der Umverteilung von Vermögen durch die Einführung einer Nettovermögensteuer. Unabhängig von der Frage, ob man eine solche Umverteilung für wünschenswert hält, geht es hier um die Frage, ob die Abwägung zwischen Umverteilungszielen und Effizienzzielen den Einsatz eines solchen Instruments rechtfertigt. Wie im Beitrag »Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten« in diesem Heft (Fuest und Potrafke 2021) erläutert wird, bestehen bei Einsatz dieses Instruments erhebliche Risiken, was die wirtschaftliche Erholung und die künftige Entwicklung von Investitionen und Arbeitsplätzen in Deutschland angeht.

VERTEILUNGSPOLITIK VOR DER MARKTPHASE: VERBINDET MEIST EFFIZIENZ- UND WACHSTUMSZIELE

Es gibt aber auch verteilungspolitische Initiativen, bei denen keine oder fast keine Konflikte mit Effizienz- und Wachstumszielen entstehen. Das betrifft vor allem Verteilungspolitik vor der Marktphase und hier insbesondere die Bildungspolitik. In Deutschland bestehen erhebliche Spielräume, durch bildungspolitische Reformen zu mehr Inklusion und Chancengerechtigkeit sowie höherer Produktivität zu kommen. Was hier zu tun ist, wird im Kapitel »Bildung für Wirtschaftswachstum und Chancengleichheit« in diesem Heft erläutert (Wößmann 2021).

Wie im einleitenden Beitrag in diesem Heft dargestellt wurde, wird die Entwicklung des künftigen Wohl-

stands in Deutschland stark davon abhängen, ob es gelingt, nach dem Einbruch in der Coronakrise in den kommenden Jahren zu einer durchgreifenden wirtschaftlichen Erholung zu kommen. Außerdem steht Deutschland vor großen Herausforderungen bei der Transformation der Wirtschaft hin zu einem geringeren CO₂-Verbrauch. Verteilungspolitische Anliegen sind wichtig, aber verteilungspolitisches Handeln sollte sich auf Bereiche und Instrumente konzentrieren, in denen Zielkonflikte zu Wachstum und Effizienz nicht oder nur in geringem Umfang auftreten. In diesen Bereichen – an erster Stelle steht hier die Bildungspolitik, dazu gehören aber auch beschäftigungsfreundliche Transfersysteme und die Wettbewerbspolitik – winkt eine doppelte Dividende: mehr Chancengerechtigkeit und Inklusion und mehr Wirtschaftswachstum und Wohlstand.

REFERENZEN

Autor, D. H., Palmer, C. J. und P. A. Pathak (2014), »Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts«, *Journal of Political Economy* 122(3), 661–717.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017), *Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?*, Bonn.

Cornia, G. A., R. Grynspan, S. Klasen, L. F. Lopez-Calva, N. Lustig, A. Fosu, S. Motiram, F. Myamba, A. Peichl, S. Reddy, E. Shafir, A. Sojo, I. Woolard, S. Davidai, M. Förster, R. Lahoti und R. Thiele (2019), *Economic Inequality and Social Progress*, IPSP – International Panel on Social Progress.

Diamond, R., T. McQuade und F. Qian (2019), »The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco«, *American Economic Review* 109(9), 3365–3394.

Dolls, M., C. Fuest, C. Krolage, F. Neumeier und D. Stöhlker (2020), »Ökonomische Effekte des Berliner Mietendeckels«, *ifo Schnelldienst* 73(3), 33–38.

Dolls, M., C. Fuest, F. Neumeier und D. Stöhlker (2021), »Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?«, *ifo Schnelldienst* 74(3), 26–29.

Fuest, C. und N. Potrafke (2021), »Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten«, *ifo Schnelldienst* 74(7), 20–23.

Hahn, A. M., K. A. Kholodilin und S. R. Waltl (2021), »Die unmittelbaren Auswirkungen des Berliner Mietendeckels: Wohnungen günstiger, aber schwieriger zu finden«, *DIW Wochenbericht* (8), 117–124

Hufe, P., A. Peichl und M. Stöckli (2018), »Ökonomische Ungleichheit in Deutschland – ein Überblick«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19(3), 185–199.

Rainer, H. und A. Peichl (2021), »Erwerbstätigenpotenzial besser ausschöpfen«, *ifo Schnelldienst* 74(7), 6–10.

Rodrik, D. und S. Stantcheva (2021), »A Policy Matrix for Inclusive Prosperity«, NBER Working Paper 28736.

Sims, D. P. (2007), »Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?«, *Journal of Urban Economics* 61(1), 129–151.

Sims, D. P. (2011), »Rent Control Rationing and Community Composition: Evidence from Massachusetts«, *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 11(1), Artikel 25.

Wößmann, L. (2021), »Bildung für Wirtschaftswachstum und Chancengerechtigkeit«, *ifo Schnelldienst* 74(7), 15–17.

Karen Pittel

Umsetzung der Klimaziele effizient gestalten

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Zeit zum Ausruhen ist für die Bundespolitik nach der Verabschiedung des Bundesklimaschutzgesetzes Ende Juni 2021 nicht. Im Gegenteil, die größten Herausforderungen stehen erst an. Für alle volkswirtschaftlichen Sektoren ist unklar, wie die teils massiven Zielerhöhungen erreicht werden sollen. Auch die Wahlprogramme lassen nicht darauf schließen, dass die Parteien bereits kurz nach der Wahl einen Masterplan vorlegen können. In zwei Feldern müssen besonders schnell grundsätzliche Entscheidungen getroffen werden – der CO₂-Bepreisung und dem Ausbau erneuerbarer Energien. Ohne ein starkes Leitinstrument werden die fundamentalen Signale fehlen, um die Dekarbonisierung in allen Sektoren voranzutreiben. Ohne die Verfügbarkeit und Marktintegration stark steigender Mengen erneuerbarer Energie kann der Wegfall fossiler Energieträger in Sektoren wie Verkehr und Industrie nicht kompensiert werden. Der massive Investitionsbedarf in allen Sektoren kann nur bewältigt werden, wenn der Umbau der Wirtschaft möglichst effizient vorangetrieben wird. Das neue Klimaschutzgesetz ist allerdings nur beschränkt geeignet, die notwendigen Markt- und Innovationsdynamiken zu fördern. Sollte es im Laufe der Legislaturperiode zu einer weiteren Reform des Gesetzes kommen, z.B. um unionsrechtliche Rahmenbedingungen konsequent abzubilden, könnte hier nachgebessert werden.

Die deutsche Politik steht nach der im Juni 2021 verabschiedeten Reform des Bundesklimaschutzgesetzes vor der Herausforderung, Anpassungen der energie- und klimapolitischen Maßnahmen vorzunehmen, um den neuen Vorgaben und Zielen Genüge zu tun. Da die Vorgaben des deutschen Klimaschutzprogramms schon nicht ausreichen, um die bisherigen Klimaziele für 2030 zu erreichen (UBA 2020), muss dies notwendigerweise mit einer Stärkung der klimapolitischen Signale einhergehen. Gleichzeitig sind zukünftige Finanzierungsspielräume für finanzielle Förderung aufgrund der Corona-Pandemie enger geworden. Sollen die mit-



Prof. Dr. Karen Pittel

leitet das ifo Zentrum für Energie, Klima und Ressourcen und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

tel- und langfristigen Klimaziele auf europäischer und deutscher Ebene erreicht werden, müssen entsprechend konsequent Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Emissionsreduktionen effizient fördern. Dabei sollte die Kraft der Märkte systematisch für eine klimaneutrale Transformation genutzt werden. Direkte staatliche Förderung sollte sich auf Bereiche konzentrieren, die einen Wandel strukturell fördern.

REFORM DES DEUTSCHEN KLIMASCHUTZGESETZES

Unter dem Druck der bevorstehenden Bundestagswahl hat die Politik nach dem Verfassungsgerichtsbeschluss zur partiellen Verfassungswidrigkeit des Klimaschutzgesetzes extrem schnell reagiert und das Klimaschutzgesetz (KSG) reformiert. Die Geschwindigkeit der Überarbeitung und Verabschiedung weckte Erinnerungen an den überhasteten Beschluss zum Atomausstieg nach der Katastrophe von Fukushima.

Wie vom Verfassungsgericht eingefordert, sieht das neue Gesetz konkrete Zwischenziele für die Emissionsminderungen zwischen 2030 und 2050 vor. Allerdings ging die Politik weit über die Forderungen des Gerichts hinaus. So sind nicht nur Zwischenziele im Fünfjahresrhythmus festgelegt, sondern auch jährliche Ziele für 2031 bis 2040. Dieser starre Rahmen ist nur schwer mit einer aus ökonomischer Sicht effizienten Klimapolitik vereinbar (Hagen und Pittel 2021). Signale aus der Bundespolitik lassen jedoch vermuten, dass es in absehbarer Zukunft zu einer zweiten Revision des Gesetzes kommen könnte.

Trotz der vom Verfassungsgericht eingeforderten Verhältnismäßigkeit der intertemporalen Verteilung klimapolitischer Lasten liegt der Reform des KSG keine Analyse der Verteilungswirkungen zugrunde. Insbesondere bleibt völlig unklar, welche Implikationen das Vorziehen der Klimaneutralität auf 2045 hat. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber bis Dezember 2022 Zeit gegeben, um das Gesetz zu reformieren. Eine simultane Anpassung der Ziele, Ausarbeitung der erforderlichen Maßnahmen und Abschätzung der Implikationen für zukünftige Generationen wäre also durchaus möglich gewesen.

TRADE-OFF ZWISCHEN FLEXIBILITÄT UND STARRHEIT DER ZWISCHENZIELE

Das Bundesverfassungsgericht fordert in seinem Beschluss eine Verbesserung der Planungssicherheit,

um hinreichenden Entwicklungsdruck zu erzeugen und Orientierung zu geben (Bundesverfassungsgericht 2021). Diese Forderung greift auf, dass langfristige Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen nicht vom heutigen Niveau der Klimapolitik, sondern von Erwartungen über deren zukünftige Entwicklung abhängen. Fehlen rechtzeitige und starke klimapolitische Signale, besteht die Gefahr, dass Forschung und Entwicklung sowie Investitionen in langlebige Infrastruktur ineffizient spät erfolgen oder dass getätigte Investitionen in langlebige Kapitalgüter nicht mit einer Klimaneutralität im Jahr 2045 vereinbar sind. In der Stahl-, Zement- und Chemieindustrie beispielsweise liegt der Reinvestitionsbedarf in den kommenden zehn Jahren bei 30–60% (Leopoldina et al. 2020), wobei Anlagen oftmals mehrere Jahrzehnte genutzt werden. Dass das alte KSG, das keine Aussagen zum Minderungspfad zwischen 2030 und 2050 beinhaltete, hier ausreichende Signale über langfristige Transitionsrisiken vermittelte, kann zumindest bezweifelt werden (Hagen und Pittel 2020).

Auf der anderen Seite schränkt eine zu starre Festlegung des langfristigen Emissionspfades die Flexibilität technologischer Entwicklung ein und kann neue Lock-ins durch eine (zu) frühzeitige Festlegung auf bestimmte Technologien befördern. Entsprechend kritisch zu sehen ist die Effizienz der Emissionsvermeidung bei Festlegung sektorspezifischer Ziele. Der Beschluss des Verfassungsgerichts sollte entsprechend dazu genutzt werden, Sektorziele entweder komplett abzuschaffen oder zumindest durch Korridore für sektorale Emissionsminderungen zu ersetzen.

Die einfachste Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Forderungen wäre die Setzung von Zwischenzielen im Fünfjahresabstand für Gesamtemissionsmengen gewesen. Für potenziell schwierig zu dekarbonisierende Bereiche sollte darüber hinaus strategische, aber temporär begrenzte Unterstützung für Technologie- und Marktentwicklung sowie notwendige Infrastrukturmaßnahmen gewährt werden. Die aktuelle Förderung im Bereich Wasserstoff zeigt, dass derartige Vorhaben langfristig gedacht und international ausgerichtet sein müssen.

Der Verzicht auf Sektorziele in Kombination mit strategischer Technologieentwicklung würde eine zielgenauere Vorgehensweise erlauben als die pauschale Verfolgung von Gesamtzielen für Sektoren, die – wie im Fall der Industrie oder dem Verkehr – eine Vielzahl äußerst unterschiedlicher technologischer Herausforderungen umfassen.

SOFORTMASSNAHMEN BEI ABWEICHUNGEN VOM ZIELPFAD

Es ist absehbar, dass die jährlichen Sektorentziele (bisher bis 2030 festgelegt und im Jahr 2024 bis 2040 zu erweitern) von der Realität der Technologieentwicklung über kurz oder lang überholt werden. Entsprechend restriktiv und kostenintensiv kann eine Gegen-

steuerung über Sofortprogramme bei Abweichungen vom festgeschriebenen Emissionspfad werden. Aktuell muss bei Feststellung des Nicht-Ereichens von Sektorzielen innerhalb von drei Monaten durch Sofortmaßnahmen gegengesteuert werden. Sondereinflüsse wie kalte Winter oder auch Unsicherheiten in den Schätzungen sektoraler Emissionen, wie sie vom Expertenrat für Klimafragen in seinem ersten Gutachten betont werden (Expertenrat 2021), finden so keine Berücksichtigung und können zu häufigen, diskretionären Anpassungen in der Klimapolitik führen, die die Planungssicherheit reduzieren und Unternehmen wie Bürger verunsichern.

Im Fall einer weiteren Revision des Gesetzes in den kommenden Jahren sollte dieser Mechanismus durch eine mittelfristige Planung ersetzt werden, die Abweichungen über mindestens zwei Jahre verfolgt und nur bei Identifikation struktureller Ursachen eingreift.

INTERAKTION MIT EU-KLIMAPOLITIK

Als Konsequenz der Verschärfung des europäischen Klimaziels für 2030 auf 55% wurde bereits vor dem Verfassungsgerichtsbeschluss eine Anhebung des deutschen Ziels für 2030 diskutiert (Expertenrat 2021; Expertenkommission 2021; Rat der Europäischen Union 2021). Laut Expertenrat für Klimafragen würde sich für das neue EU-Ziel eine Minderung der deutschen Emissionen um 62–68% ergeben, wenn die Verpflichtungen zur Emissionsminderung wie bisher zwischen den EU-Staaten verteilt würden. Das Minderungsziel des neuen Klimaschutzgesetzes folgt dieser Einschätzung mit einem Anstieg auf 65% bis 2030.

Wie die Erreichung des EU-Ziels umgesetzt werden soll, wird allerdings erst mit Veröffentlichung des »Fit-for-55«-Pakets der EU-Kommission Mitte Juli 2022 klar sein. Die überhastete Anpassung des KSG könnte sich in dieser Hinsicht als Schnellschuss erweisen. Wird beispielsweise, wie aktuell diskutiert, ein zweiter effektiver Emissionshandel für Wärme und Verkehr auf EU-Ebene eingeführt, hat die Festlegung sektoraler Ziele in Deutschland noch weniger Sinn. In diesem Fall werden sich die sektoralen Emissionsminderungen als primäres Ergebnis von Angebot und Nachfrage auf europäischer Ebene ergeben. Eine Überarbeitung der Zwischen- und Sektorziele des deutschen Klimaschutzgesetzes wird aus dieser Sicht fast unumgänglich, will man nicht Gefahr laufen, die Kosten der Zielerreichung weiter zu erhöhen.

Grundsätzlich sollte Deutschland in seinem Verhältnis zur europäischen Klima- und Energiepolitik stärker als bisher auf ergänzende und ermöglichende Maßnahmen setzen. Unabgestimmte Maßnahmen bergen nicht nur die Gefahr überhöhter Kosten, sondern müssen absehbar immer wieder nachjustiert werden.

Für die deutsche Politik impliziert dies einen starken Fokus auf den Ausbau von Infrastruktur, Tech-

Tab. 1

Durch die Klimaschutzgesetze von 2019 und 2021 festgelegte sektorale Minderungsziele in % (2030 im Vergleich zu 2020)

	KSG 2019: Minderung 2020 bis 2030	KSG 2021: Minderung 2020 bis 2030	Zum Vergleich: Minderung 2010 bis 2019
Energiewirtschaft	- 38	- 61	30
Industrie	- 25	- 37	1
Gebäude	- 41	- 43	17
Verkehr	- 37	- 43	- 7
Landwirtschaft	- 17	- 20	1

Quelle: Zusammenstellung der Autorin auf Basis KSG (2019), BMU (2021a) und BMU (2021b).

nologieentwicklung und den Abbau rechtlicher und administrativer Unsicherheiten. In Bereichen, in denen die EU der nationalen Umsetzung Freiräume lässt, wie beispielsweise in der Landwirtschaft, sollten diese Freiräume genutzt werden.

STÄRKUNG DER WIRKSAMKEIT VON CO₂-PREISSIGNALLEN

Ein weiterer Fokus der kommenden Legislaturperiode sollte darauf liegen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass CO₂-Preissignale – seien sie nun auf europäischer oder auf deutscher Ebene – ihre volle Wirksamkeit entfalten können. Aktuell werden diese Signale durch bereits bestehende Steuern, Abgaben und Umlagen im Energiebereich stark verzerrt. So fand Agora Energiewende (2017) gravierende Unterschiede in der umwelt- und klimamotivierten Belastung je nach Energieträger und -verwendung (z.B. Stromverbrauch von Haushaltskunden ca. 185 Euro/tCO₂ und leichtes Heizöl ca. 8 Euro/tCO₂). Eine Reform dieses unsystematischen Einsatzes von Energiesteuern, der noch aus der Zeit vor einer umfassenden CO₂-Bepreisung stammt, sollte in dieser Legislaturperiode unbedingt in Angriff genommen werden. Dabei sollten Externalitäten konsequenter und zielgenauer als bisher eingepreist werden. Der Verkehrssektor ist nur ein prominentes Beispiel. So könnten Lärm, Staus und lokale Emissionen im Rahmen von Mautsystemen wesentlich effizienter erfasst werden als durch eine allgemeine, orts- und zeitunabhängige Ökosteuern. Auch die EEG-Umlage, die

die Verwendung des immer grüner werdenden Stroms im Verkehrs- oder Wärmebereich verzögert, sollte weiter gesenkt werden.

Klimaziele können zudem nur unter Mobilisierung und durch Lenkung privater Kapitalströme erreicht werden. Schätzungen der notwendigen Investitionen gehen in die Billionen. Eine solche Lenkung sollte marktkonform und systemisch durch die Setzung konsequenter Signale erfolgen. Klare und ausreichend starke CO₂-Preise sind dafür die wichtigste Voraussetzung. Eine Offenlegung transitorischer Risiken, wie sie die EU-Taxonomie anstrebt, kann Unternehmen und Finanzinstitute in die Lage versetzen, CO₂-preisbedingte, zukünftige Kosten besser abzuschätzen und entsprechend bei Investitionsentscheidungen zu berücksichtigen. Auch für staatliche Förderung sollte eine Pflicht zur Ex-ante-Evaluierung dieser Risiken gelten. Verhindert werden sollte allerdings das Entstehen neuer systemischer Risiken z.B. durch Aufweichung der Eigenkapitalvorschriften für »grüne« Unternehmen.

DEKARBONISIERUNG DES ENERGIESEKTORS

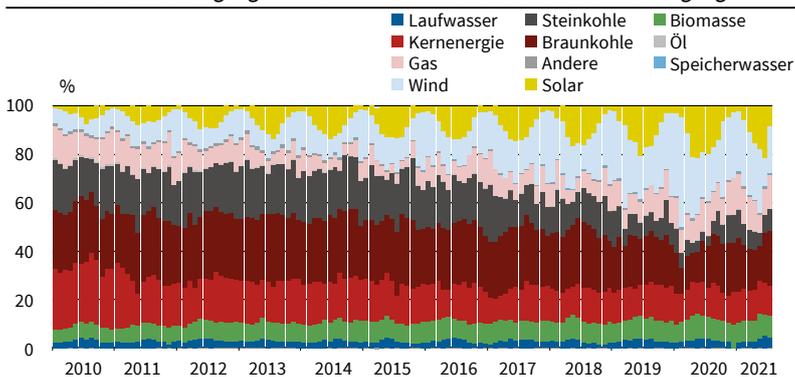
Jenseits der Reform von Klimazielen und CO₂-Preisen steht die deutsche Politik aber auch vor weiteren Herausforderungen. Die wohl wichtigste betrifft die zukünftige Entwicklung der Stromerzeugung.

Im Jahr 2020 erreichte der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung mit 45% einen neuen Höchstwert, bedingt durch gute Wetterverhältnisse und eine Corona-bedingte geringere Stromnachfrage bei einem gleichzeitigen Einbruch der Stromproduktion aus fossilen Energieträgern (Agora Energiewende 2021). Vielleicht als Konsequenz dieser Entwicklung hat der Gesetzgeber das Klimaziel 2030 bei der Reform des KSG überproportional von strikteren Emissionsreduktionen im Energiebereich abhängig gemacht (vgl. Tab. 1). Dies vernachlässigt allerdings, dass der rückläufige Einsatz fossiler Energieträger im Jahr 2020 in hohem Maße durch Sonderfaktoren getrieben wurde. Im ersten Quartal 2021 stieg die Stromerzeugung aus Kohle im Vergleich zum Vorjahr wieder an, während die Erzeugung aus Wind und Solar zurückging (vgl. Abb. 1 und ISE 2021b).

In den kommenden Jahren ist absehbar, dass der Rückgang der konventionellen Erzeugungskapazitäten

Abb. 1

Monatliche Nettoerzeugung von Kraftwerken zur öffentlichen Stromversorgung



1. Januar 2010 bis 2. Juli 2021
Quelle: ISE (2021a).

© ifo Institut

(allein bis Ende 2022 werden durch den Atom- und Kohleausstieg 11 GW Stromerzeugungskapazitäten vom Netz genommen) nicht durch den Ausbau erneuerbarer Energien kompensiert werden wird. Konsequenz wird ein weiterer Anstieg der Stromimporte, aber potenziell auch der Erzeugung in den verbleibenden fossilen Kraftwerken sein. Mittel- bis langfristig wird aber auf einen verstärkten Ausbau heimischer erneuerbarer Erzeugungskapazitäten kaum zu verzichten sein. Dies gilt insbesondere, wenn auch die Stromproduktion im Rest der EU verstärkt auf erneuerbare Energien umgestellt wird. Aufgrund des gleichzeitig prognostizierten Anstiegs des Stromverbrauchs (Ausfelder et al. 2017) gehen Schätzungen davon aus, dass die Kapazität von Wind- und Solaranlagen um das 2- bis 6-fache ausgebaut werden muss (Energiesysteme der Zukunft et al. 2019). Dies gilt insbesondere, wenn sich die europäische Vernetzung der Energiesysteme nicht verbessert.

Die Realität des Ausbaus erneuerbarer Energien spiegelt diese Situation allerdings bekannterweise nicht wider. Auch wenn sich der Ausbau von Onshore-Wind 2020 etwas erholt hat (vgl. Abb. 2), werden Auktionsmengen im Windbereich nach wie vor nicht ausgeschöpft (Agora Energiewende 2021). Eine reine Erhöhung der Ausbaukorridore würde entsprechend nicht zielführend sein. Gleichzeitig müssen rechtliche Rahmenbedingungen verstetigt und Akzeptanz verbessert werden (z.B. durch Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und flexiblere Mindestabstandregelungen). Ein konsequentes Vorantreiben interregionaler und grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten kann zudem einen großräumigeren Ausgleich von Nachfrage und Angebot schwankender Energieerzeugung unter Nutzung naturräumlicher Vorteile ermöglichen. Ohne substanziellen Ausbau der Speicherkapazitäten wird eine komplette Umstellung auf erneuerbare Energien allerdings nicht möglich sein. Dabei werden verschiedenste Technologien, von Wasserstoff über synthetische Kraftstoffe bis hin zu Batterien und Wärmespeichern, zum Einsatz kommen müssen, von denen einige noch keine Marktreife erlangt haben.

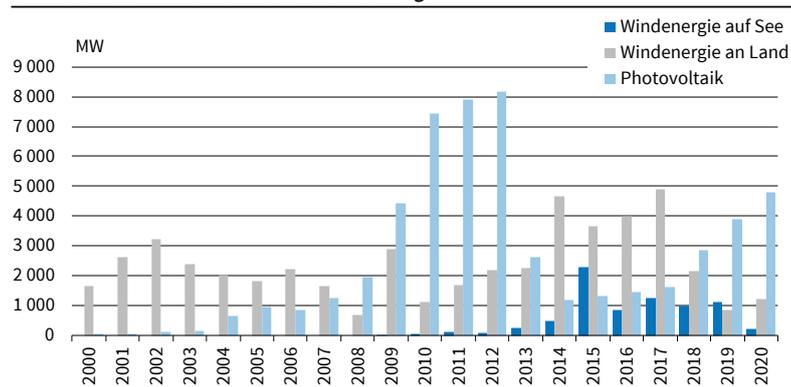
POSITIONIERUNG ZU »GRÜNER« GELDPOLITIK

Es ist absehbar, dass in der kommenden Legislaturperiode auch die kontrovers diskutierte Frage, ob sich die Europäische Zentralbank (EZB) stärker klimapolitisch engagieren soll, an Relevanz gewinnt. Aufgrund der Unabhängigkeit der EZB kann die Bundespolitik darauf zwar nicht direkt Einfluss nehmen, ihre Positionierung dürfte jedoch von Bedeutung sein.

Aktuell wird aus der Politik (und nicht zuletzt auch innerhalb der EZB) vermehrt gefordert, »grüne Geldpolitik« zu betreiben. Dies geht über die grundsätzlich sinnvolle Forderung hinaus, Anleihen einer umfassenden Risikobewertung zu unterziehen. Das Eingreifen der Zentralbank in diesem Zusammenhang sollte mit Einführung der EU-Taxonomie allerdings

Abb. 2

Nettozubau installierter elektrischer Leistung



Quelle: BMWi (2021).

© ifo Institut

ohnehin obsolet werden. Ziel der Taxonomie ist es, eine solche Risikobewertung über die Finanzmärkte zu ermöglichen. Werden die von der Taxonomie ausgehenden Signale dabei als nicht ausreichend oder zielgerecht wahrgenommen, sollte dies eher zu Nachbesserungen bei der Taxonomie als bei der Geldpolitik führen. Eine erneute Prüfung der Risiken durch die EZB erscheint aber auch deshalb wenig sinnvoll, da sie kaum über bessere Informationen auf Unternehmensebene verfügen dürfte als der Finanzmarkt.

In aktuellen Debatten wird darüber hinaus gefordert, die EZB solle einen Beitrag zur Bekämpfung der vom Klimawandel ausgehenden Gefahren für die Geldwertstabilität leisten und zudem die Wirtschaftspolitik im Kampf gegen den Klimawandel unterstützen. Inwieweit der Klimawandel tatsächlich die Geldwertstabilität gefährden wird, ist heute allerdings schwer absehbar (geschweige denn abschätzbar). Auch die Unterstützung wirtschafts- oder finanzpolitischer Ziele durch die EZB stellt nur einen Hebel mit beschränkter Wirkung mit nicht unerheblichen Risiken für die Erfüllung der originären Aufgaben der EZB dar (Fuest et al. 2021).

Aus diesen Gründen sollte die Bundesregierung zum einen versuchen, über ihren politischen Einfluss darauf zu dringen, das Mandat der EZB nicht zu weit auszulegen. Zum anderen kann sie durch eine Unterstützung langfristiger, effizienter und vor allem glaubwürdiger Klimapolitik dazu beitragen, den Druck auf die EZB zu reduzieren, klimapolitisch aktiv zu werden.

VERTEILUNGSWIRKUNGEN VON KLIMAPOLITIKEN

Zu guter Letzt darf die Bundespolitik nicht aus den Augen verlieren, dass eine effiziente Instrumentalisierung allein das Erreichen des nun quasi auf Verfassungsrang erhobenen Klimaneutralitätsziels nicht garantiert. Klimapolitik kann sehr unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Teile der Bevölkerung haben. Dies betrifft verschiedene Einkommensgruppen ebenso wie, beispielsweise, Bevölkerung in ländlichen und urbanen Räumen. Ein Ignorieren dieser Konsequenzen kann zu erheblichen Widerständen gegen notwendige Ver-

schärfungen klimapolitischer Maßnahmen führen. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht nur die Verhältnismäßigkeit intergenerationaler Belastungen angemahnt hat, kann dieses Prinzip auch auf Belastungsunterschiede heute lebender Menschen übertragen werden. Allerdings tut der Gesetzgeber gut daran, den Ausgleich neuer Belastungen und die grundsätzliche Frage des angemessenen Grades von Umverteilung auseinanderzuhalten. Letzterer stellt einen grundlegenden und ausgehandelten gesellschaftlichen Kompromiss dar. Gibt es Unzufriedenheit mit dem Status quo der Umverteilung, sollte dieser entsprechend thematisiert werden. Die Nutzung der Klimapolitik zur Umsetzung von gruppenspezifischen verteilungspolitischen Ziele quasi durch die Hintertür, kann zu neuen Konflikten und Akzeptanzproblemen führen. Klimapolitik sollte entsprechend nicht zum Aufweichen von über Jahrzehnten ausgehandelten Kompromissen über Umverteilung genutzt werden – weder in Richtung mehr noch in Richtung weniger Umverteilung.

Bislang beschränkte sich die Diskussion der Verteilungswirkungen klimapolitischer Maßnahmen allerdings primär auf CO₂-Preise, während Implikationen von ordnungsrechtlichen Maßnahmen regelmäßig ignoriert wurden. Dieser Bias hat in den vergangenen Jahren zu einer spürbaren Verzerrung der klimapolitischen Diskussion geführt. Entsprechend sollte die Ex-ante-Evaluierung aller klimapolitischen Maßnahmen zukünftig verstärkt Analysen der Verteilungsimplicationen beinhalten.

FAZIT

Aktuell steht die Bundespolitik bei der Umsetzung des neuen Klimaschutzgesetzes vor immensen Herausforderungen. Keines der Wahlprogramme der Parteien gibt hierzu befriedigende Antworten. Bottlenecks bestehen dabei in fast allen Bereichen: In der Industrie wurden die im Zeitraum von 2020 bis 2030 zu erreichenden Emissionsminderungen durch das KSG 2021 um fast ein Drittel erhöht. Ohne Technologiewechsel in den Grundstoffindustrien (Stichwort: grüner Stahl) wird dies kaum erreichbar sein. Gleichzeitig sendet die Klimapolitik aktuell noch keine verlässlichen Signale, die eine Grundlage für solche Investitionen bieten würden. Im Verkehrssektor wurden die Minderungsziele zwar kaum angepasst, allerdings sind diese inzwischen ohnehin sehr ambitioniert. Da in der Vergangenheit bei der Dekarbonisierung des Verkehrs keine Fortschritte erzielt wurden, schrumpft das verfügbare Zeitfenster immer weiter. Selbst im Gebäudesektor werden notwendige Sanierungsraten nicht erreicht bzw. wurden Sanierungen bisher nicht notwendigerweise mit dem Ziel der Klimaneutralität 2045 vor Augen durchgeführt.

In Anbetracht der Vielzahl an Herausforderungen dürften Klima- und Energiefragen die Bundespolitik in der kommenden Legislaturperiode noch weitaus stärker als bisher beschäftigen und eines der dominierenden Themen bleiben.

REFERENZEN

Agora Energiewende (2017), *Neue Preismodelle für Energie. Grundlagen einer Reform der Entgelte, Steuern, Abgaben und Umlagen auf Strom und fossile Energieträger*, Agora Energiewende, Berlin.

Agora Energiewende (2021), *Die Energiewende im Corona-Jahr: Stand der Dinge 2020. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2021*, Agora Energiewende, Berlin.

Ausfelder et al. (2017), »Sektorkopplung« – Untersuchungen und Überlegungen zur Entwicklung eines integrierten Energiesystems, Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft, acatech, Leopoldina, Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e.V., München.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2021a), *Novelle des Klimaschutzgesetzes beschreibt verbindlichen Pfad zur Klimaneutralität 2045*, verfügbar unter: <https://www.bmu.de/pressemitteilung/novelle-des-klimaschutzgesetzes-beschreibt-verbindlichen-pfad-zur-klimaneutralitaet-2045>, aufgerufen am 5. Juli 2021.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2021b), *Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent*, verfügbar unter: <https://www.bmu.de/pressemitteilung/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent>, aufgerufen am 5. Juli 2021.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), *Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland 1990–2020*, Stand: Februar 2021, verfügbar unter: https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Service/Erneuerbare_Energien_in_Zahlen/Zeitreihen/zeitreihen.html, aufgerufen am 5. Juli 2021.

Bundesverfassungsgericht (2021), *Klimaschutz als intertemporaler Freiheitsschutz – Vorkehrungen zur Abmilderung hoher Emissionsminderungs-lasten grundrechtlich zur Freiheitssicherung über Zeit und Generationen hinweg geboten, jedoch unzureichend – Minderung der Treibhausgasemissionen gem. § 3 Abs. 1 S. 2, § 4 Abs. 1 S. 3 Bundes-Klimaschutzgesetz (juris.: KSG) daher partiell mit GG unvereinbar – Pflicht des Gesetzgebers zur Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab 2031, Frist bis 31.12.2022*, Aktenzeichen 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

Energiesysteme der Zukunft, BDI und DENA (2019), *Expertise bündeln, Politik gestalten – Energiewende jetzt! Essenz der drei Grundsatzstudien zur Machbarkeit der Energiewende bis 2050 in Deutschland*, Berlin.

Expertenkommission »Energie der Zukunft« (2021), *Stellungnahme zum achten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für die Berichtsjahre 2018 und 2019*, verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/stellungnahme-der-expertenkommission-zum-achten-monitoring-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=12, aufgerufen am 4. Mai 2021.

Expertenrat für Klimafragen (2021), *Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020*, verfügbar unter: https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2021/04/210415_Bericht_Expertenrat_Klimafragen_2021-2.pdf, aufgerufen am 4. Mai 2021.

Fuest, C., Grüner, H.-P. und Wieland, V. (2021), *Zentralbank auf Abwegen*, ifo Standpunkt Nr. 224.

ISE – Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme (2021a), »Energy Charts – Monatliche Nettostromerzeugung in Deutschland«, verfügbar unter: https://energy-charts.info/charts/energy/chart.html?l=de&c=DE&stacking=stacked_percent&interval=month&year=1&download-format=image%2Fjpeg&month=-1, aufgerufen am 05.07.2021.

ISE – Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme (2021b), »Netto-stromerzeugung im 1. Quartal 2021: Anteil der erneuerbaren Energien im Jahresvergleich gesunken«, verfügbar unter: <https://www.ise.fraunhofer.de/de/presse-und-medien/news/2021/nettostromerzeugung-im-1- Quartal-2021-anteil-der-erneuerbaren-energien-im-jahresvergleich-gesunken.html>, aufgerufen am 14. Mai 2021.

Hagen, A. und K. Pittel (2021), »Chancen und Risiken klimapolitischer Langfriststrategien am Beispiel des deutschen Klimaschutzgesetzes«, *Wirtschaftsdienst* 101(5), 334–338.

KSG (2019), Bundes-Klimaschutzgesetz, 12. Dezember.

Leopoldina, acatech und Akademienunion (2020), *Energiewende 2030: Europas Weg zur Klimaneutralität*, verfügbar unter: <https://www.acatech.de/publikation/energiewende-2030>, aufgerufen am 4. Mai 2021.

Rat der Europäischen Union (2021), »Europäisches Klimagesetz: Rat und Parlament erzielen vorläufige Einigung«, Pressemitteilung, 21. April, verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/04/21/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement>, aufgerufen am 4. Mai 2021.

UBA – Umweltbundesamt (2020), »Treibhausgasemissionsminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 (Kurzbericht)«, *Climate Change* 12, Dessau-Roßlau.

Lisandra Flach

Außenhandelspolitik: Für robuste Lieferketten und gegen Protektionismus

Die deutsche Volkswirtschaft profitiert wie kaum eine andere von offenen Weltmärkten und ist in einem großen Maße in internationale Wertschöpfungsketten integriert. Dabei spielen ausländische Vorleistungen für die **deutsche Exportwirtschaft** eine wichtige Rolle: Die deutschen (Brutto-)Exporte enthalten einen Anteil von 21% an ausländischer Wertschöpfung. Die Wertschöpfungsketten anderer großer Volkswirtschaften, wie der USA oder China, sind zu einem deutlich geringeren Grad auf Vorleistungen aus dem Ausland angewiesen (man spricht von Rückwärtsverflechtungen, d.h. wie stark ein Land auf Wertschöpfung aus dem Ausland angewiesen ist, um eigene Güter herzustellen, vgl. Abb. 1).

Doch selbst wenn man den Beitrag ausländischer Vorleistung an den deutschen Exporten mitberücksichtigt, bleibt die internationale Nachfrage nach deutschen Gütern und Dienstleistungen sehr hoch: Insgesamt wird etwas mehr als 30% der deutschen Wertschöpfung ins Ausland exportiert, für die deutsche Industrie liegt dieser Wert sogar bei rund **60%** (vgl. Abb. 2). Dabei entfällt allein auf die Nachfrage anderer Mitgliedsländer der Europäischen Union ein Fünftel der gesamten industriellen Wertschöpfung in Deutschland.

Anhand dieser Zahlen wird ersichtlich, dass die **Exportnation Deutschland viel zu verlieren hat**, wenn protektionistische Tendenzen global zunehmen. Die weltweite Verknüpfung von Produktionsprozessen über Wertschöpfungsketten wird derzeit häufig als Risiko dargestellt. Alternativen wie die Rückverlagerung von Produktionsschritten werden in Politik und Medien verstärkt diskutiert. Gerade in solch einer Situation bedarf es eines klaren Kompasses in der deutschen Außenwirtschaftspolitik.

PROTEKTIONISMUS ERSCHWERT DEN MARKTZUGANG UND BEEINTRÄCHTIGT DIE INVESTITIONSBEREITSCHAFT SOWIE DIE ENTSTEHUNG VON START-UPS

Grundsätzlich ist die konkrete Ausgestaltung von Lieferketten das Resultat von komplexen, unternehmerischen Entscheidungsprozessen, in denen neben Risikoabwägungen auch viele weitere betriebswirtschaftliche Aspekte eine Rolle spielen. **Wirtschaftspolitisches Ziel** sollte daher nicht die Feinjustierung von internationalen Wertschöpfungsverflechtungen sein, sondern die Schaffung von klaren und verlässlichen **Rahmenbedingungen** für Unternehmen.

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Die Rückverlagerung der Produktion nach Deutschland hätte enorme negative Folgen für die Wirtschaftskraft Deutschlands. Wirtschaftspolitisches Ziel sollte nicht die Feinjustierung von internationalen Wertschöpfungsverflechtungen sein, sondern die Schaffung von klaren und verlässlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen. Direkte staatliche Interventionen auf die Gestaltung von Lieferketten sollten grundsätzlich nur im Ausnahmefall stattfinden. Die internationale Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen bietet die Möglichkeit, länderspezifische Risiken zu diversifizieren und Lieferketten robuster zu machen. Der Stärkung und weiteren Vertiefung des gemeinsamen Binnenmarkts sollten eine hohe politische Priorität eingeräumt werden.

Protektionismus kann sich besonders auf kleinere und mittlere Unternehmen (KMUs) auswirken, da Handelshemmnisse häufig mit Fixkosten verbunden sind und KMUs geringere Umsätze aufweisen: Bevor Unternehmen mit dem Exportieren beginnen können, müssen sie zum Beispiel die Eigenschaften der neuen Märkte verstehen und gegebenenfalls das Produkt anpassen, um die Präferenzen oder gesetzlichen Vorschriften des neuen Marktes besser abzudecken. Auch **KMUs**, die nicht auf dem Exportmarkt präsent sind, aber auf Zwischengüter aus dem Ausland angewiesen sind, spüren negative Folgen von höheren tarifären sowie nicht-tarifären Handelsbarrieren. Außerdem weisen kleine Unternehmen meist einen geringeren Diversifizierungsgrad hinsichtlich ihrer Lieferketten auf, was eine höhere Abhängigkeit von wenigen Zulieferern impliziert. Protektionismus und die damit verbundenen hohen Risiken und Unsicherheit erschweren den **Marktzugang** für KMUs erheblich und beeinträchtigen die Investitionsbereitschaft sowie die Entstehung von Start-ups.

RÜCKVERLAGERUNG DER PRODUKTION HÄTTE NEGATIVE FOLGEN FÜR DIE WIRTSCHAFTSKRAFT

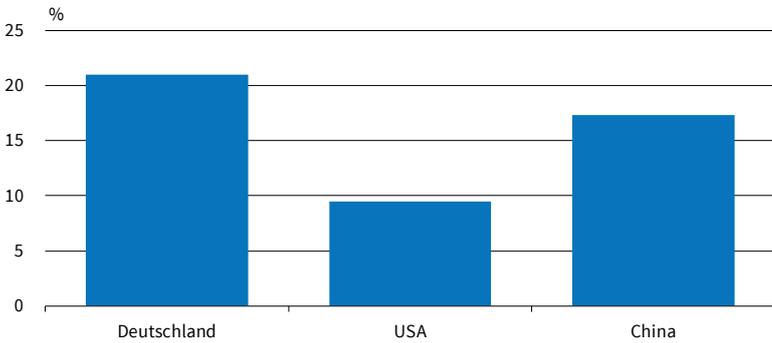
Die derzeitige öffentliche Debatte um Lieferketten dreht sich häufig



Prof. Dr. Lisandra Flach

leitet das ifo Zentrum für Außenwirtschaft und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Ökonomik der Globalisierung, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abb. 1
Rückwärtsverflechtungen von Wertschöpfungsketten
 Anteil ausländischer Wertschöpfung an Bruttoexporten



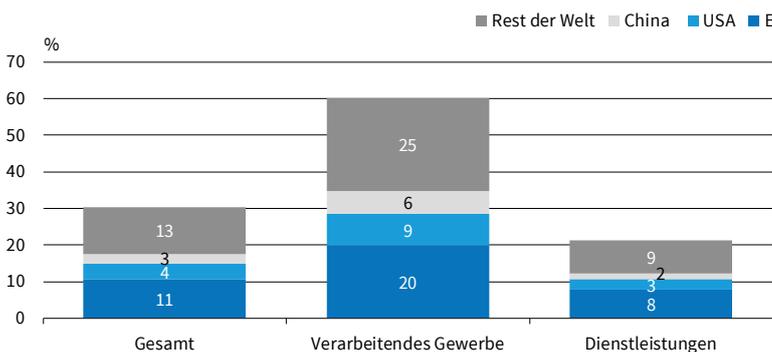
Quelle: OECD; Berechnungen der Autorin. © ifo Institut

um die Frage, wie die Produktion von Gütern wieder nach Deutschland (*reshoring*) bzw. nach Europa (*nearshoring*) zurückgeholt werden kann. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass eine generelle Rückverlagerung von Lieferketten starke negative **Folgen auf die Wirtschaftskraft** Deutschlands hätte und zu enormen Einkommensverlusten führen würde (vgl. Flach und Steininger 2020); diese müssten gegebenenfalls durch höhere Staatsausgaben finanziert werden. Aus diesem Grund sollten direkte staatliche Interventionen in der Gestaltung von Lieferketten grundsätzlich nur im Ausnahmefall stattfinden, ausschließlich auf Basis eines transparenten Kriterienkatalogs erfolgen und WTO-rechtskonform ausgestaltet werden.

LAGERHALTUNG FÜR KRITISCHE VORPRODUKTE IST KOSTENGÜNSTIGE ALTERNATIVE

Angesichts des steigenden Protektionismus ist eine Diversifizierung der Lieferkette ein zentrales Element, um ihre Robustheit zu steigern. Auch der Aufbau von **strategischen Reserven** auf nationaler oder europäischer Ebene oder Verträge mit Unternehmen über entsprechende Reservekapazitäten können zudem kostengünstigere Alternativen darstellen, um die Versorgungssicherheit von Gütern zu gewährleisten, die aus sicherheits- oder gesundheitspolitischen Gründen

Abb. 2
Exportabhängigkeitsquote Deutschlands
 in % des BIP (2015)



Quelle: OECD; Berechnungen der Autorin. © ifo Institut

als kritisch betrachtet werden. Auch Unternehmen müssen nun neu bewerten, ob eine gewisse **Lagerhaltung von kritischen Vorprodukten** wie z.B. Mikrochips der Just-in-Time-Produktion vorzuziehen ist. Insbesondere bei hohem Automatisierungsgrad kann der Nutzen den möglichen Schaden durch Lieferausfälle überkompensieren.

INTERNATIONALER HANDEL ALS PRODUKTIONS-AUSFALLVERSICHERUNG: DIVERSIFIKATION DER RISIKEN DURCH INTERNATIONALE HANDELSABKOMMEN

Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist mit Blick auf die Störanfälligkeit von internationalen Lieferketten oft ein **Perspektivenwechsel** notwendig: Statt nach einer Rückverlagerung der Produktion zu rufen, sollte man sich zunächst fragen, ob es bessere Alternativszenarien zu einer offenen Volkswirtschaft gibt. Im Vergleich zu einer ausschließlich im Inland organisierten Produktion bietet gerade die internationale Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen in den meisten Fällen die Möglichkeit, länderspezifische **Risiken zu diversifizieren** und Lieferketten robuster zu machen (vgl. Caselli et al. 2020). Die Politik sollte sich auf eine **Reduktion der Handelskosten** mittels bilateraler Handelsverträge und der Stärkung des multilateralen, regelbasierten Handelssystems konzentrieren. So kann gewährleistet werden, dass Unternehmen von dieser Versicherungsfunktion des internationalen Handels noch stärker profitieren können.

Die Coronakrise hat gezeigt, wie wichtig multilaterale Institutionen sind. In Anbetracht der Abhängigkeit Deutschlands vom Welthandel sollte Deutschland ein großes Interesse am Erhalt der **Welthandelsorganisation** (WTO) haben. Eine konkrete Handlungsempfehlung schließt mit ein, dass sich Deutschland und die EU für die Stärkung der WTO einsetzen. Auch wenn weitere Handelsliberalisierungen derzeit nicht zu erwarten sind, sind die WTO-Standards eine vergleichsweise gute Ausweichmöglichkeit und tragen zur Sicherung des multilateralen Systems bei.

Während unter dem ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump klar war, dass kein multilaterales Vorgehen möglich sein würde, ist US-Präsident Joe Biden bereit, eine stärkere wirtschaftliche Integration mit Europa voranzutreiben und eine **tieferer Zusammenarbeit im Rahmen der WTO** zu führen. Ein zentrales Element der Kooperation zwischen den USA und der EU sollte daher sein, gemeinsam eine **WTO-Reform** einzuleiten. Auch sollten Zukunftsthemen wie der Klimaschutz, der Umgang mit neuen Technologien und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels auf die Agenda gesetzt werden. Andererseits werden die USA unter US-Präsident Joe Biden eine klare **Positionierung der EU gegenüber China** erwarten (vgl. Flach 2021). Deutschland und die EU sollten die Herausforderungen mit China angehen und eigene Handelsinteressen selbstbewusst vertreten.

Zwar ist eine multilaterale Einigung der Königsweg, um Handelskosten zu reduzieren und den Weltmarkt zu reorganisieren, die Verhandlungen können aber recht langwierig und schwierig sein. **Freihandelsabkommen**, wie beispielsweise das bereits zwischen der EU und Mercosur verhandelte Abkommen, bieten eine Alternative. So könnten Handelskosten deutlich reduziert und Lieferketten gestärkt werden. Zudem haben Deutschland und die EU als Handelspartner in Südamerika an Bedeutung verloren, während China heute der Haupthandelspartner der Mercosur-Staaten ist (vgl. Baur et al. 2021). Ein Freihandelsabkommen bietet die Chance für eine höhere Präsenz in der Region.

INTEGRIERTEN EUROPÄISCHEN DIGITALMARKT SCHAFFEN

Die **Bedeutung des EU-Binnenmarkts** für die deutsche Außenwirtschaft ist immens: Die EU-Länder sind sowohl als Absatz- als auch als Beschaffungsmarkt die wichtigsten Handelspartner. So stammen zum Beispiel 67% der importierten Waren, die von fünf oder weniger Zulieferern bezogen werden, aus anderen EU-Mitgliedstaaten (vgl. Flach et al. 2020). Aus diesem Grund sollte der **Stärkung und weiteren Vertiefung des gemeinsamen Binnenmarkts** eine hohe

politische Priorität eingeräumt werden. Besonders im Bereich von grenzüberschreitenden **Dienstleistungen** scheint dabei das Integrationspotenzial längst nicht ausgeschöpft. Häufig stehen aber auch fehlende Harmonisierungen, Defizite bei der Umsetzung von EU-Recht oder aufwändige bürokratische Hürden einer weitergehenden wirtschaftlichen Integration im Weg. Ein besonderes Augenmerk sollte zudem auf die Schaffung eines vollständig integrierten europäischen **Digitalmarkts** gelegt werden, der nicht durch nationale Regulierungen segmentiert wird. Dieser kann einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, dass europäische Firmen in der Digitalwirtschaft zur Weltspitze aufschließen.

REFERENZEN

- Baur, A., L. Flach und F. Teti (2021), »30 Jahre Mercosur – Integrationsfortschritte, Misserfolge und zukünftige Handelspolitik«, *ifo Schnelldienst* 74(4), 31–40.
- Caselli, F., M. Koren, M. Lisicky und S. Tenreyro (2020), »Diversification Through Trade«, *The Quarterly Journal of Economics* 135(1), 449–502.
- Flach, L. (2021), »Recent Challenges for Global Cooperation and the Future of WTO«, *CESifo Forum* 22(2), 8–11.
- Flach, L. und M. Steininger (2020), »Globalisierung nach Covid-19: Die Folgen der Pandemie für die deutsche Wirtschaft«, *ifo Schnelldienst* 73(7), 17–23.
- Flach, L., F. Teti, L. Wiest und M. Atzei (2020), »EU27 and the UK: Product Dependencies and the Implications of Brexit«, *EconPol Policy Brief* 32, Oktober.

Clemens Fuest

Die Zukunft der EU: Resilienz stärken, wirtschaftliche Integration vertiefen, europäische öffentliche Güter bereitstellen

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Die sozialen Sicherungssysteme müssen reformiert werden, damit sie im demografischen Wandel finanzierbar bleiben. Es gilt, das Erwerbspersonenpotenzial auf dem Arbeitsmarkt besser auszuschöpfen. Durch eine Verbesserung der Kindertagesbetreuung und den Umbau des Ehegattensplittings sollte die Politik insbesondere die Frauen- und Müttererwerbstätigkeit fördern. Um Anreize für Arbeitnehmer*innen im Niedrigeinkommenssegment zu schaffen, müssen die bestehenden Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen ausgeweitet und die hohen Grenzbelastungen beim Hinzuverdienst reduziert werden. So könnte der zukünftige fiskalische Spielraum erhöht und für mehr Gleichberechtigung und Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt gesorgt werden.

Die Corona-Pandemie hat Stärken und Schwächen vieler Organisationen und Institutionen offengelegt. Das gilt auch für die Europäische Union. Pandemien sind ein Musterbeispiel für Krisen, die nicht an Grenzen halt machen. Daher besteht erheblicher Bedarf an Koordinierung und grenzüberschreitender politischer, wirtschaftlicher und medizinischer Zusammenarbeit. In Europa sollte der EU dabei eine zentrale Rolle zukommen. Vor allem in der frühen Phase der Pandemie hat sich gezeigt, dass die EU nicht darauf vorbereitet war, diese Rolle zu spielen.



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

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

EFFEKTIVERES KRISENMANAGEMENT DURCH EUROPÄISCHE KOORDINATION ENTWICKELN

Im Frühjahr 2020 haben die Mitgliedstaaten ohne Koordinierung Grenzen geschlossen und damit nicht nur für den Gesundheitsschutz notwendige Reisebeschränkungen erwirkt, sondern auch Lieferungen zwischen Unternehmen und Wertschöpfungsketten unterbrochen, obwohl das zur Pande-

miebekämpfung nicht erforderlich war. Das brachte erhebliche Kosten nicht nur für die Wirtschaft des jeweils handelnden Landes mit sich, auch die Wirtschaft der Nachbarländer wurde dadurch beeinträchtigt. In einigen Mitgliedstaaten, die von der Pandemie besonders stark getroffen waren, wurden die Kapazitäten der Gesundheitssysteme überlastet, und viele Menschen sind gestorben, weil sie nicht angemessen behandelt werden konnten. In anderen EU-Staaten gab es freie Kapazitäten in den Krankenhäusern, die nicht genutzt wurden. Erst mit großer Verzögerung haben einige Mitgliedstaaten begonnen, schwer erkrankte Menschen aus anderen Mitgliedstaaten aufzunehmen.

Schwächen hat die EU auch bei der Versorgung der Bevölkerung mit Impfstoffen gezeigt. Sowohl die USA als auch das Vereinigte Königreich haben die Beschaffung und Verteilung der Impfstoffe deutlich besser organisiert und konnten ihre Bevölkerungen deshalb deutlich schneller impfen.

Gemeinsame Ursachen all dieser Probleme liegen in mangelnder Vorbereitung auf derartige Krisen und einer unklaren oder unnötig komplizierten Verteilung der Zuständigkeiten. Deshalb ist es dringend erforderlich, für künftige Pandemien Pläne zu entwickeln, die ein effektiveres Krisenmanagement erlauben und so zu mehr Resilienz führen. Dazu gehören eine bessere Datenerhebung und -teilung, um den Pandemieverlauf und die Wirksamkeit von Gegenmaßnahmen zu verstehen, schnellere und effektivere Interventionen zur Eindämmung von Pandemien, gezieltere Mobilitätskontrollen und mehr Handlungsfähigkeit bei der Beschaffung von Impfstoffen.

Für Mobilitätsbeschränkungen über nationale Grenzen hinweg und andere gesundheitspolitische Maßnahmen, die auf nationaler Ebene ergriffen werden, sollte es klare Regeln und Koordinierungsverfahren geben, die eine Ausbreitung der Pandemie schnell und entschlossen eindämmen, unnötige wirtschaftliche Schäden vermeiden und grenzüberschreitende Folgen nationalen politischen Handelns berücksichtigen. Es sollte EU-weite Vereinbarungen über die gemeinsame Nutzung vorhandener Krankenhauskapazitäten geben, so dass Überlastungen der Gesundheitssysteme einzelner Mitgliedstaaten verhindert werden. Für die

Entwicklung und Beschaffung von Impfstoffen sollte man sich auf Verfahren einigen, die schnelles und professionelles Handeln ermöglichen und unnötige Verzögerungen vermeiden. All dies sollte in einem europäischen Pandemieplan zusammengefasst werden.

EUROPA VERLIERT AN GEWICHT

Die Coronakrise hat darüber hinaus andere wirtschaftliche Entwicklungen in Europa verstärkt, die schon vor der Pandemie vorhanden waren. Das ist zum einen die wirtschaftliche Divergenz unter den Mitgliedstaaten. Mit Italien und Spanien haben zwei Länder einen besonders großen wirtschaftlichen Einbruch erlitten, die schon vor der Pandemie erhebliche ökonomische Probleme hatten. Die Staatsverschuldung und die Arbeitslosigkeit in diesen Ländern ist in der Coronakrise massiv gestiegen, ausgehend von einem Niveau, das schon vor der Krise über dem europäischen Durchschnitt lag.

Ähnliches gilt für das Gewicht der EU in der globalen Wirtschaft. Es sinkt seit geraumer Zeit. Beispielsweise betrug der Anteil der heutigen EU-27-Staaten am globalen Bruttoinlandsprodukt bereinigt um Kaufkraftunterschiede im Jahr 2001 noch 20%, ebenso wie der Anteil der USA. China spielte als Wirtschaftsmacht noch eine deutlich geringere Rolle, mit einem Anteil von knapp 8% (vgl. Abb. 1). Knapp zwei Dekaden später und im Jahr vor der Coronakrise, 2019, lag der Anteil der EU an der globalen Wirtschaftsleistung nur noch bei 15,4%. Die EU lag damit knapp hinter den USA (15,9%). China hatte mit einem Anteil von 17,3% die beiden anderen Blöcke bereits hinter sich gelassen. Die Coronakrise beschleunigt diesen Prozess noch einmal. Im Jahr 2022 wird der Anteil Chinas nach aktuellen Prognosen bereits 19% betragen, die USA halten ihren Anteil knapp (15,8%), und die EU fällt auf 14,7% zurück.

EUROPA BRAUCHT EINE EIGENSTÄNDIGE GEOPOLITISCHE UND GEOÖKONOMISCHE STRATEGIE

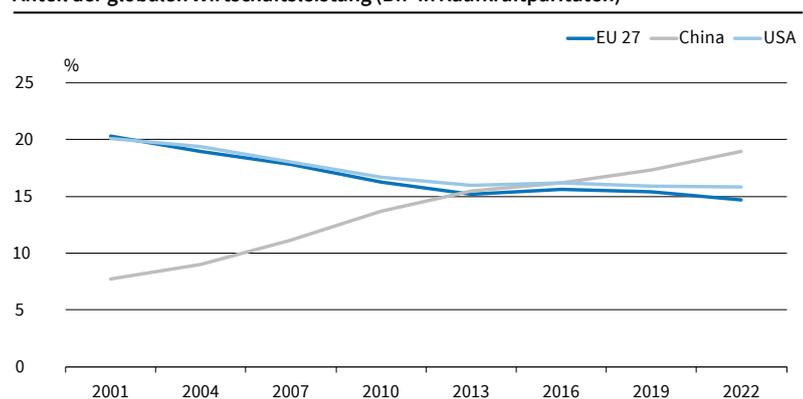
Angesichts dieser Entwicklung ist es naheliegend zu fragen, wie die EU einerseits die Dynamik ihrer Wirtschaft stärken und andererseits sicherstellen kann, dass die europäischen Interessen auf globaler Ebene angemessen vertreten werden. Dazu gehört die Entwicklung einer eigenständigen geopolitischen und geoökonomischen Strategie, die zwar auf Kooperation insbesondere mit den USA ausgerichtet ist, aber einseitige Abhängigkeiten der EU von den USA oder auch China abbaut, ohne wirtschaftliche Integration zu gefährden (Fuest 2021).

DURCH WIRTSCHAFTSPOLITISCHE REFORMEN WACHSTUMSKRÄFTE STÄRKEN

Zur Steigerung der wirtschaftlichen Dynamik in der EU ist es erforderlich, dass sich vor allem die am schwers-

Abb. 1

Anteil der globalen Wirtschaftsleistung (BIP in Kaufkraftparitäten)



Quelle: IWF WEO April 2021.

© ifo Institut

ten getroffenen Mitgliedstaaten wirtschaftlich schnell erholen. Der EU-Fonds Next Generation EU (NGEU) kann dazu beitragen, wenn die Mittel effektiv eingesetzt werden (Dorn und Fuest 2021). Letztlich wird es aber darauf ankommen, dass die Mitgliedstaaten durch wirtschaftspolitische Reformen ihre Wachstumskräfte stärken und im Bereich der öffentlichen Finanzen Wachstumsorientierung mit Konsolidierung verbinden, was Disziplin vor allem im Bereich konsumtiver Staatsausgaben erfordert.

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE INTEGRATION VERTIEFEN

Seitens der EU besteht ein wichtiger Beitrag außerdem in der weiteren Vertiefung der wirtschaftlichen Integration. Dazu gehört der weitere Abbau von Hindernissen für grenzüberschreitendes wirtschaftliches Handeln. Das wird beispielsweise durch das Projekt der Europäischen Kapitalmarktunion ermöglicht. Wichtiger Teil einer Politik, die wirtschaftliche Integration in Europa fördert, ist außerdem eine Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich mit dem Ziel, die Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Austausches in Folge des Brexit möglichst gering zu halten.

Um die wirtschaftlichen Potenziale zu nutzen und Interessen der EU global erfolgreich vertreten zu können, ist es darüber hinaus wichtig, dass sich die EU stärker engagiert, um europäische öffentliche Güter bereitzustellen. Dabei geht es nicht pauschal um »mehr Europa«, sondern darum, Politikbereiche zu identifizieren, in denen europäische Bereitstellung öffentlicher Güter einen Mehrwert erzeugt. Das sind Politikbereiche, in denen die EU mehr leistet als die Mitgliedstaaten, wenn sie einzeln handeln. Dies kann dann zutreffen, wenn Größenvorteile wichtig sind oder Auswirkungender Politik eines einzelnen Landes andere Mitgliedstaaten stark beeinflussen.

Das gilt beispielsweise für weite Teile der Außenwirtschaftspolitik einschließlich der internationalen Rolle des Euro, die Außen- und Sicherheitspolitik und die militärische Beschaffung, die Entwicklungszusam-

menarbeit, die Cybersicherheit, die Klimapolitik sowie Teile der Forschung und Entwicklung sowie der Technologiepolitik. Vermehrte Bereitstellung europaweiter Güter auf europäischer Ebene erfordert von den Mitgliedstaaten einen gewissen Verzicht auf nationalstaatliche Souveränität. Sich dafür zu entscheiden, wird nicht allen Ländern leicht fallen, zumal die Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene einen Verlust an Bürgernähe mit sich bringen und die demokratische Kontrolle politischen Handelns erschweren kann. Gleichzeitig ist nationale Souveränität in Politikbereichen wie beispielsweise der Außen- und Sicherheitspolitik ohnehin de facto kaum noch vorhanden, vor allem für kleinere Länder.

Neue Aktivitäten der EU in diesen Politikbereichen erfordern auch neue Finanzmittel. Die Debatte über neue EU-Eigenmittel ist langwierig und streitanfällig. Daher sollte man erweiterten Finanzbedarf

zunächst durch erhöhte BNE-Eigenmittel decken, also durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten, die proportional zu ihrer Wirtschaftskraft sind. Diese Mittel sollten die Mitgliedstaaten jedoch ohne Steuererhöhungen bereitstellen können, weil und soweit sie eigene Aktivitäten in den genannten Politikbereichen abbauen und insgesamt ein Effizienzgewinn erzielt wird (Fuest und Pisani-Ferry 2019).

REFERENZEN

Dorn, F. und C. Fuest (2021), »Next Generation EU: Chancen und Risiken des europäischen Fonds für die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise«, *Wirtschaftsdienst* 101, 78–81.

Fuest, C. (2021), »Europe's Strategic Autonomy Trap«, *Project Syndicate*, 27. Mai, verfügbar unter:

<https://www.project-syndicate.org/columnist/clemens-fuest>.

Fuest, C. und J. Pisani-Ferry (2019), »A Primer on Developing European Public Goods«, *EconPol Europe Policy Report* No 16, November.



THEMA IM NÄCHSTEN IFO SCHNELLDIENST:

ifo Schnelldienst 8/2021 erscheint am 11. August 2021

Patentschutz: Impulsgeber für Innovationen oder Behinderung von Produktion?