

## AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

Stabile Finanzierung des Rentensystems: Was Deutschland von anderen europäischen Ländern lernen kann

*Grega Ferenc und Tim Scheurer*

Bringen klimabedingte Naturkatastrophen die Menschen dazu, grün zu wählen? Evidenz aus einem natürlichen Experiment in Deutschland

*K. Peren Arin, Kevin Devereux, Joel Methorst und Marcel Thum*

## IM BLICKPUNKT

Welche Potenziale bietet Afrika für die deutsche und sächsische Exportwirtschaft?

*Niels Gillmann und Max Krauter*

## DATEN UND PROGNOSEN

ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen

## AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

# Staatliche Hilfsprogramme während der Corona-Pandemie – Eine Bewertung aus ökonomischer Sicht

*Joachim Ragnitz*



**ifo Dresden berichtet**

ISSN 0945-5922

30. Jahrgang (2023)

Herausgeber: ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.,

Niederlassung Dresden, Einsteinstraße 3, 01069 Dresden

Telefon: 0351 26476-0, Telefax: 0351 26476-20

E-Mail: [dresden@ifo.de](mailto:dresden@ifo.de)

Redaktion: Joachim Ragnitz

Technische Leitung: Katrin Behm

Vertrieb: ifo Institut, Niederlassung Dresden

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreis jährlich: 25,00 Euro

Preis des Einzelheftes: 5,00 Euro

Preise einschl. Mehrwertsteuer, zzgl. Versandkosten

Grafik Design: © ifo Institut München

Satz und Druck: Druckhaus Dresden

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise): Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars

**Im Internet:**

**<http://www.ifo-dresden.de>**



Die Niederlassung Dresden des ifo Instituts wird mitfinanziert mit Steuermitteln auf Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushaltes.

**AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE**

**Staatliche Hilfsprogramme während der Corona-Pandemie – Eine Bewertung aus ökonomischer Sicht 3**

*Joachim Ragnitz*

Der Staat hat mit hohem Mitteleinsatz versucht, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für die Unternehmen und ihre Beschäftigten abzufedern. Nun stellt sich die Frage, wie diese in der Rückschau zu beurteilen sind und was sich hieraus für künftige Krisensituationen lernen lässt. Für die Ausgestaltung von Hilfen nach Ausbruch einer Krise lässt sich festhalten: Unterstützungsmaßnahmen müssen rechtzeitig vorgenommen werden, zielgerichtet sein, und letzten Endes zeitlich befristet bleiben. Auf die Corona-Hilfsmaßnahmen traf dies zum größten Teil zu.

**Stabile Finanzierung des Rentensystems: Was Deutschland von anderen europäischen Ländern lernen kann 12**

*Grega Ferenc und Tim Scheurer*

Durch die fortschreitende Alterung der deutschen Bevölkerung geraten die sozialen Sicherungssysteme zunehmend unter Druck. Die Jahrgänge der 1990er und 2000er Jahre sind im Vergleich zu den Babyboomer-Generationen der 1950er und 1960er deutlich schwächer besetzt. Der erste Abschnitt des Beitrags illustriert die Ausgangslage und zeigt die Notwendigkeit von Reformen. Im zweiten Abschnitt wird die regelgebundene Anpassung des Renteneintrittsalters diskutiert. Abschnitt drei befasst sich mit einem Überblick europäischer Länder, deren Rentensysteme im Vergleich zum deutschen anders gestaltet sind und die als mögliche Vorbilder bei der Neugestaltung dienen könnten.

**Bringen klimabedingte Naturkatastrophen die Menschen dazu, grün zu wählen? Evidenz aus einem natürlichen Experiment in Deutschland 18**

*K. Peren Arin, Kevin Devereux, Joel Methorst und Marcel Thum*

Mittels einer groß angelegten Umfrage in Deutschland untersuchen wir, wie die Erfahrung einer Naturkatastrophe die Wahlentscheidungen von Bürger\*innen beeinflusst. Die Hochwasserkatastrophe vom Juli 2021 in den westdeutschen Regionen liegt zwischen zwei Wellen unserer Umfrage. Da uns die Antworten aller Befragten in den Überschwemmungsgebieten und außerhalb vorliegen, können wir einen kausalen Zusammenhang zwischen der Nähe zur Überschwemmung und dem Wahlverhalten herstellen. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Befragten, die in den vom Hochwasser betroffenen Gebieten leben und bei der letzten Wahl nicht für die Grünen gestimmt hatten, bei der nächsten Wahl aufgrund der Fluterfahrung mit einer um rund 4 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit die Grünen wählen. Die Tendenz, für die Grünen zu stimmen, wird dabei zu einem großen Teil von denjenigen Befragten bestimmt, die die betroffenen Regionen verlassen haben oder in die Region gezogen sind.

## IM BLICKPUNKT

<b>Welche Potenziale bietet Afrika für die deutsche und sächsische Exportwirtschaft?</b>	<b>24</b>
<i>Niels Gillmann und Max Krauter</i>	

Vor dem Hintergrund der notwendigen Diversifizierung des deutschen Außenhandels wird in diesem Beitrag der Kontinent Afrika als potenziell wichtiger Handelspartner der Zukunft näher betrachtet. Die Bedeutung Afrikas als Exportregion für deutsche und sächsische Unternehmen fällt bisher gering aus. Dennoch bieten afrikanische Länder enorme Potenziale für den Export. Dies liegt in erster Linie am hohen prognostizierten Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum. Ungeachtet aller vorhandenen Möglichkeiten nutzen deutsche und sächsische Unternehmen diese bisher kaum. Ein Grund dürften weiterhin instabile politisch-institutionelle Rahmenbedingungen in vielen afrikanischen Ländern und eine unzulängliche logistische Infrastruktur sein. Trotzdem lohnt es sich, Afrika gerade aufgrund der guten langfristigen Prognosen im Blick zu behalten.

## DATEN UND PROGNOSEN

<b>ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen</b>	<b>30</b>
<i>Niels Gillmann und Ernst Glöckner</i>	

## AUS DEM ifo DRESDEN

<b>ifo Veranstaltungen</b>	<b>33</b>
<b>ifo Veröffentlichungen</b>	<b>33</b>
<b>ifo Vorträge</b>	<b>34</b>
<b>ifo in den Medien</b>	<b>35</b>

Joachim Ragnitz\*

# Staatliche Hilfsprogramme während der Corona-Pandemie – Eine Bewertung aus ökonomischer Sicht

Der Staat hat mit hohem Mitteleinsatz versucht, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für die Unternehmen und ihre Beschäftigten abzufedern. Nun stellt sich die Frage, wie diese in der Rückschau zu beurteilen sind und was sich hieraus für künftige Krisensituationen lernen lässt. Für die Ausgestaltung von Hilfen nach Ausbruch einer Krise lässt sich festhalten: Unterstützungsmaßnahmen müssen rechtzeitig vorgenommen werden, zielgerichtet sein, und letzten Endes zeitlich befristet bleiben. Auf die Corona-Hilfsmaßnahmen traf dies zum größten Teil zu.

## EINLEITUNG

Die Corona-Pandemie war wohl eine der größten Herausforderungen für die deutsche Politik seit Ende des Zweiten Weltkriegs, und ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen dürften noch für längere Zeit spürbar bleiben. Vor allem die zur Bekämpfung der Pandemie erlassenen Maßnahmen wie strikte Kontaktbeschränkungen oder behördlich angeordnete Geschäftsschließungen stellten viele Unternehmen vor Probleme, die teilweise ein existenzbedrohendes Ausmaß annahmen. Nachdem der Staat mit hohem Mitteleinsatz versucht hat, die Folgen für Unternehmen und ihre Beschäftigten abzufedern, stellt sich nunmehr die Frage, wie diese in der Rückschau zu beurteilen sind und was sich hieraus für künftige Krisensituationen lernen lässt.

Der Ausbruch der Corona-Pandemie wird gemeinhin auf das Jahresende 2019 datiert. Bereits Ende Januar 2020 wurde bei einer kurz zuvor aus China eingereisten Person der erste Fall einer Infektion mit dem Covid-19-Virus in Deutschland festgestellt; anfängliche Versuche einer Eindämmung von Infektionen durch Isolation von Erkrankten erwiesen sich schon bald als unwirksam. Angesichts einer exponentiell zunehmenden Verbreitung des Virus wurden deshalb ab März 2020 erhebliche Beschränkungen des öffentlichen Lebens verhängt, so strenge Kontaktbeschränkungen für private Treffen, Schulschließungen, Öffnungsverbote für gastronomische Einrichtungen und ausgewählte personenbezogene Dienstleistungsbetriebe sowie weite Teile des stationären Einzelhandels und das Verbot von Kultur- und Freizeitveranstaltungen. Erst ab März 2022 fielen die letzten Beschränkungen fort, obwohl die Infektionszahlen erst zu diesem Zeitpunkt ihren absoluten Höhepunkt erreichten und auch im weiteren Verlauf des Jahres 2022 noch mehrfach deutlich anstiegen. Wegen der erreichten Immunisierung weiter Teile der Bevölkerung (durch überstandene Infektion oder durch Impfung) wurden die verbleibenden Pandemierisiken (insbesondere das Risiko einer Überlastung des Gesundheitssystems) zu diesem Zeitpunkt jedoch als gering eingeschätzt.

## ÖKONOMISCHE AUSWIRKUNGEN DER COVID-19-PANDEMIE

Aus ökonomischer Sicht hatten die Pandemie bzw. die zu ihrer Bekämpfung vorgenommenen Maßnahmen sowohl angebotsseitige als auch nachfrageseitige Effekte:

– **Angebotsseitig** kam es vielfach zu einem Ausfall von Arbeitskräften, zum einen wegen Erkrankung von Beschäftigten, zum anderen als Folge von weitreichenden Quarantänevorschriften im Falle eines Kontakts mit Covid-19-Infizierten. In aller Regel dürfte es sich dabei aber nur um einen kurzzeitigen Arbeitsausfall gehandelt haben, zumal schwerwiegende Krankheitsverläufe eher bei Personen im Rentenalter auftraten. Schwerwiegender war wohl, dass Beschäftigte mit Kindern im Kindergarten- und Schulalter wegen der Schließung von Kindergärten und Schulen oftmals häusliche Betreuungsaufgaben übernehmen mussten und deswegen selbst im Falle von Homeofficemöglichkeiten nicht in gleichem Umfang wie gewöhnlich für ihre jeweiligen Arbeitgeber\*innen tätig werden konnten. Insbesondere in grenznahen Regionen kam es zudem zum Ausfall von Arbeitskräften, weil die Grenzen zeitweise auch für Einpendelnde aus dem Ausland geschlossen waren.

Bedeutsamer waren auf der Angebotsseite allerdings die wiederholten und zum Teil über lange Zeit anhaltenden behördlich angeordneten Geschäftsschließungen in vielen Bereichen. Vielfach war überhaupt kein Geschäftsbetrieb mehr möglich, so dass die betroffenen Unternehmen in dieser Zeit auch keine Umsätze erwirtschaften konnten.

Da die Pandemie nicht auf Deutschland beschränkt war, kam es überdies zu massiven Störungen globaler Lieferketten. Zum einen waren einige Vorleistungsgüter gar nicht mehr verfügbar, weil es im Ausland zu Produktionsausfällen kam, zum anderen verzögerte sich deren Anlieferung, weil zum Schutz vor einer Ausbreitung des Virus Grenzkontrollen ein-

\* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

geführt bzw. intensiviert wurden. Auch die Abfertigung von Ein- und Ausfahrten an Häfen und Flughäfen war zeitweise eingeschränkt. Die hierdurch verursachten Lieferkettenprobleme hielten zum Teil bis weit in das Jahr 2022 an.

– **Nachfrageseitige** Folgen der Corona-Pandemie ergaben sich zunächst einmal durch den Einkommensverlust, den Personen hinzunehmen hatten, die aufgrund von Beeinträchtigungen des Geschäftslebens von Kurzarbeit betroffen waren.<sup>1</sup> Im April 2020 waren insgesamt 6 Mill. Personen in Kurzarbeit (umgerechnet in Vollzeitäquivalente: etwas mehr als 3 Mill. Personen); allerdings ging deren Zahl dann rasch zurück und erreichte auch in den nachfolgenden Pandemiewellen trotz der Schließung vieler Bereiche nie wieder diese hohen Werte.

Einkommensverluste hatten zudem Personen hinzunehmen, die aufgrund der Pandemie ihren Arbeitsplatz verloren, da das Arbeitslosengeld I lediglich 60% des vorangehenden Nettoeinkommens beträgt. Allerdings hat sich der Bestand an Arbeitslosen nur kurzzeitig unmittelbar nach dem ersten Lockdown erhöht (um saisonbereinigt rund 650 000 Personen)<sup>2</sup> und ist seitdem kontinuierlich wieder zurückgegangen. Der Stand vom März 2020 wurde indes erst im April 2022 annähernd wieder erreicht.

Weitaus bedeutsamer als die genannten Einkommenseffekte war es freilich, dass die privaten Haushalte aufgrund der Geschäftsschließungen in vielen Bereichen daran gehindert waren, vorhandene Konsumwünsche tatsächlich zu erfüllen. Der private Verbrauch brach deswegen förmlich ein; im Gegenzug stiegen die Ersparnisse der Haushalte deutlich an. Zu den negativen Effekten auf der Nachfrageseite gehört schließlich, dass insbesondere Hersteller von Saisonwaren (wie Modeartikel, Weihnachtsbedarf oder Feuerwerkskörper) ihre bereits produzierten Güter nicht absetzen konnten, weil die gängigen Vertriebswege wegen der Geschäftsschließungen im Handel bzw. der Absage von saisontypischen Veranstaltungen (wie z. B. Weihnachtsmärkte) nicht mehr zur Verfügung standen.

Die genannten angebotsseitigen und nachfrageseitigen Faktoren spiegeln sich in den gesamtwirtschaftlichen Daten der Jahre 2020 bzw. 2021 deutlich wider:

– Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte sind in Deutschland insgesamt im 2. Quartal 2020 saison- und preisbereinigt um 2,4% gegenüber dem Vorquartal zurückgegangen, danach aber wieder angestiegen, wohl auch wegen zahlreicher staatlicher Unterstützungsmaßnahmen (vgl. Abb. 1). Wegen der ab 2021 deutlich beschleunigten Verbraucherpreis-inflation haben sie ihr Vorkrisenniveau bis heute jedoch nicht wieder erreichen können.

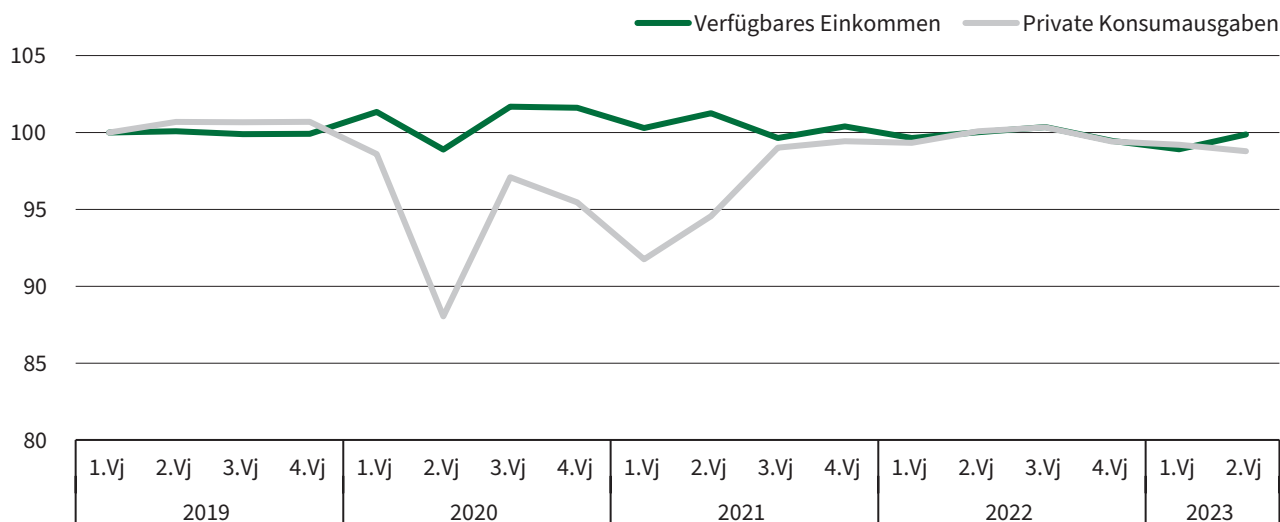
Deutlich stärker war demgegenüber der Einbruch bei der privaten Verbrauchsnachfrage. Preisbereinigt gingen die Konsumausgaben der privaten Haushalte (saisonbereinigt) im 2. Quartal 2020 um 10,7% gegenüber dem Vorquartal zurück. Auch wenn dieser Einbruch schon im Sommer 2020 zu einem erheblichen Teil wieder aufgeholt werden konnte, kam es insbesondere in jenen Phasen, die durch weitere Geschäftsschließungen gekennzeichnet waren, zu weiteren Rückgängen. Im Ergebnis wurde das Vorkrisenniveau auch hier bislang noch nicht wieder erreicht.

– Negative Nachfrageeffekte sind schließlich auch bei den Investitionen und insbesondere bei den Exporten festzustellen. Die deutschen Ausfuhren brachen im 2. Quartal 2020 förmlich ein und lagen um mehr als 20% niedriger als in den ersten drei Monaten des Jahres, vor allem wegen der Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in wichtigen Absatzmärkten deutscher Unternehmen und wegen der verhängten Grenzschließungen. Ab dem Sommer konnten sich die Ausfuhren jedoch deutlich erholen und lagen schon Anfang 2021 wieder über dem Vorkrisenniveau.

Die Entwicklung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts hat sich im Gefolge dieser angebots- und nachfrageseitigen Entwicklungen im Jahr 2020 deutlich abgeschwächt (vgl. Abb. 2). Allein im 2. Quartal 2020 ging das Bruttoinlandsprodukt um 9,2% gegenüber dem Vorquartal zurück, und auch wenn ein Großteil dieses Verlusts recht bald wieder aufgeholt werden

Abb. 1

Verfügbares Einkommen und Konsumausgaben der privaten Haushalte (preisbereinigt, Q1/2019 = 100, kalender- und saisonbereinigte Werte)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

konnte, blieb die gesamtwirtschaftliche Dynamik während der gesamten Dauer der pandemiebedingten Einschränkungen schwach. Erst im ersten Quartal 2022 wurde das Vorkrisenniveau des Bruttoinlandsprodukts wieder erreicht. Die während der Pandemiezeit ausgefallene Produktion stellt somit einen erheblichen Wohlstandsverlust dar, der auch zukünftig wohl kaum aufgeholt werden wird, zumal sich ab etwa Mitte 2022 auch die wirtschaftlichen Folgen des Ukrainekrieges negativ auf die konjunkturelle Entwicklung auswirkten. Völlig unklar ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch, inwieweit sich Bildungsausfälle während der Corona-Pandemie sowie unterlassene Investitionen (sowohl in Ausrüstungen als auch in Forschung und Entwicklung) langfristig negativ auf die Entwicklung des Produktionspotenzials und damit auf künftige Wachstumstrends auswirken.

Die Zahl der Erwerbstätigen ging hingegen nach Ausbruch der Pandemie nur kurzzeitig und vergleichsweise wenig (um nur 1,4%) zurück und erholte sich danach schnell wieder. Sie blieb allerdings bis Anfang des Jahres 2022 unter dem Vorkrisenniveau (vgl. Abb. 3). Deutlich stärker war hingegen der Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden, die im 2. Quartal 2020 um beinahe 8% niedriger lag als zum Jahresende 2019. Hierin spiegelt sich die starke Inanspruchnahme von Kurzarbeit infolge der pandemiebedingten Maßnahmen wider. Auch wenn das geleistete Arbeitsvolumen seither wieder deutlich zugenommen hatte, lag es auch zum Ende der Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie Anfang 2022 noch immer um 2% niedriger als im 4. Quartal 2019 und ist auch im weiteren Zeitverlauf nur noch wenig angestiegen.

**STAATLICHE UNTERSTÜTZUNGSMASSNAHMEN FÜR UNTERNEHMEN WÄHREND DER PANDEMIE**

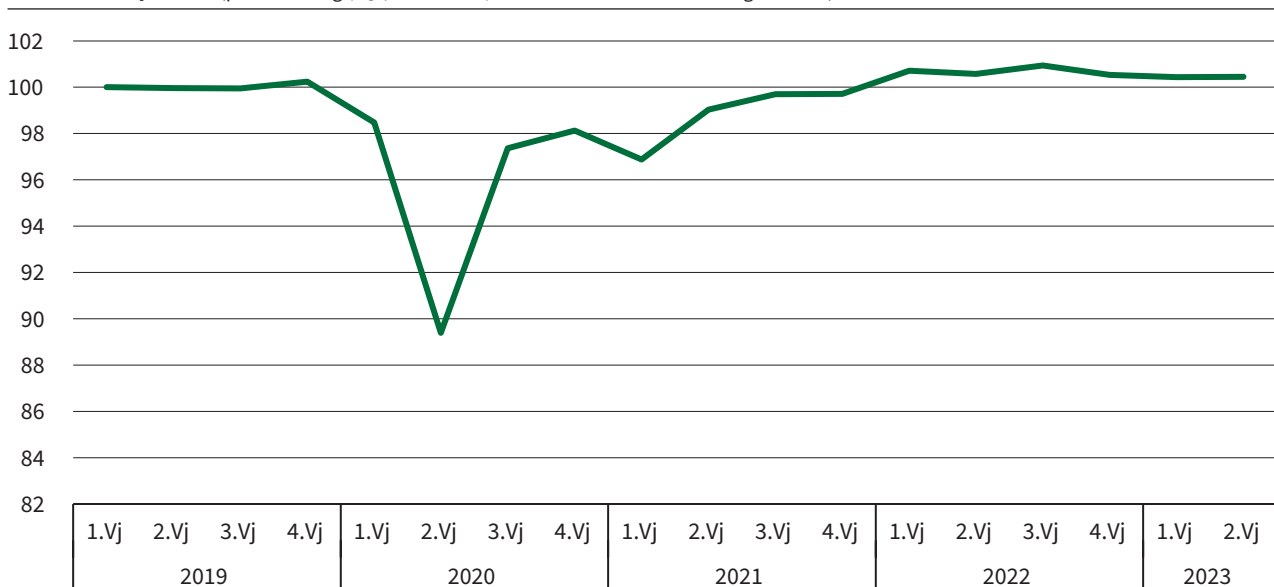
Die Politik hat früh erkannt, dass die von ihr aus gesundheitspolitischen Gründen erlassenen Beschränkungen negative Auswirkungen auf die Wirtschaft haben werden. Aus diesem

Grund wurde vor allem von der Bundesregierung schon von März 2020 an eine Reihe von Maßnahmen in die Wege geleitet, um diese abzumildern.<sup>3</sup> Von den Ländern wurden diese vor allem in der Anfangsphase der Pandemie durch eigene Maßnahmen unterstützt; später dann wurden von einigen Ländern zusätzliche Programme zur Stützung besonders betroffener Branchen (insbesondere Touristik, Veranstaltungswirtschaft und Kultureinrichtungen) aufgelegt. Diese bleiben hier allerdings auch wegen ihres geringen quantitativen Umfangs unberücksichtigt.

- Bereits im März 2020 wurde seitens des Bundes die sogenannte „**Soforthilfe**“ als (steuerpflichtiger) Zuschuss beschlossen. Antragsberechtigt waren Soloselbstständige, Angehörige der Freien Berufe und kleine Unternehmen unabhängig von der Branche mit bis zu zehn Beschäftigten (Vollzeitäquivalente). Sie sollte bei der Überbrückung von akuten Liquiditätsengpässen in Folge der Coronakrise helfen und damit zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der Unternehmen in der Krise beitragen. Für Unternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten betrug diese 9000 Euro, für Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten bis zu 15000 Euro. Als Soforthilfeleistungen des Bundes wurden insgesamt 13,3 Mrd. Euro an 1,8 Mill. Antragsteller\*innen ausgezahlt.<sup>4</sup> In vielen Bundesländern (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Hamburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bayern) wurden zusätzliche Zuschussprogramme auch für größere Unternehmen aufgelegt bzw. die Hilfen des Bundes nochmals aufgestockt.
- Von April 2020 bis Juni 2022 standen mit den **Überbrückungshilfen I-IV** weitere branchenoffene Zuschussprogramme seitens des Bundes zur Verfügung, mit denen zur Existenzsicherung der betroffenen Unternehmen ein Teil der betrieblichen Fixkosten abgedeckt werden sollte. Diese setzten einen coronabedingten Umsatzeinbruch von mindestens 30% im Vergleich zum jeweiligen Referenzzeitraum des Jahres 2019 voraus. Antragsberechtigt waren prinzipiell alle Unternehmen

**Abb. 2**

**Bruttoinlandsprodukt** (preisbereinigt, Q1/2019 = 100; kalender- und saisonbereinigte Werte)

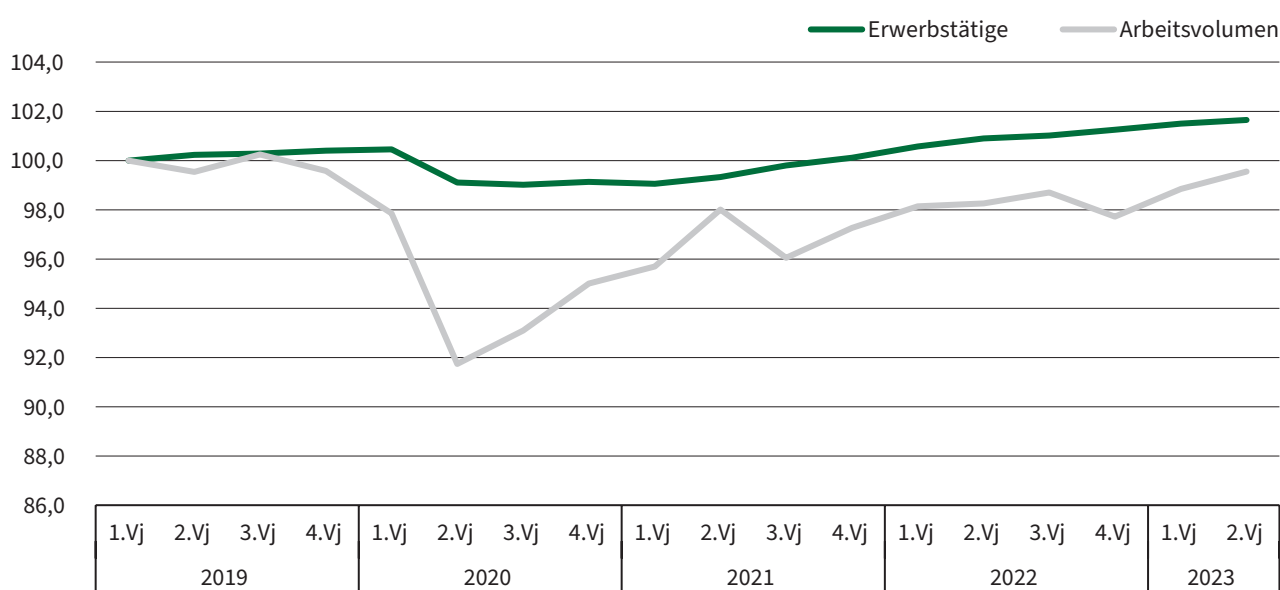


Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3

Erwerbstätige und Arbeitsvolumen (Q1/2019 = 100; kalender- und saisonbereinigte Werte)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

unabhängig von der Mitarbeiterzahl, jedoch nur, wenn der Jahresumsatz (im Jahr 2020) höchstens 750 Mill. Euro betrug; faktisch waren Großunternehmen damit von den Hilfen ausgeschlossen. Die Höhe der Hilfen war zunächst (Überbrückungshilfe I und II) auf maximal 50 000 Euro pro Fördermonat gedeckelt; ab der Überbrückungshilfe III wurde diese Höchstgrenze deutlich auf maximal 52 Mill. Euro (Überbrückungshilfe IV: 54,4 Mill. Euro) pro Fördermonat angehoben. Mit der Überbrückungshilfe III Plus wurden außerdem zusätzliche Zuschüsse („Restart-Prämie“) gewährt, wenn Unternehmen Personal neu einstellten oder die Kurzarbeit reduzierten. Die Überbrückungshilfen wurden zudem für einzelne Branchen (Kultur- und Veranstaltungswirtschaft, Reisevermittlung, zum Teil auch die pyrotechnische Industrie und die Aussteller auf Advents- und Weihnachtsmärkten<sup>5</sup>) aufgestockt, um deren besondere Betroffenheit durch Schließungsmaßnahmen zu berücksichtigen. Zu den förderfähigen Fixkosten wurden ab der Überbrückungshilfe III (Januar 2021) auch verderbliche bzw. Saisonwaren (z. B. Modeartikel, Produkte der pyrotechnischen Industrie) gezählt soweit diese wegen der Geschäftsschließungen im Winter 2020/21 nicht verkauft werden konnten.

Insgesamt wurden im Rahmen dieser Überbrückungshilfen 45,2 Mrd. Euro (Stand März 2023) ausgezahlt. In einzelnen Bundesländern erfolgte eine Aufstockung der Überbrückungshilfen des Bundes, allerdings nur in begrenztem Ausmaß.

- Für Unternehmen, denen unmittelbar durch den Lockdown im November/Dezember 2020 ihre Geschäftstätigkeit untersagt wurde (bzw. Firmen, die hierdurch indirekt betroffen waren), wurde mit der **November- bzw. Dezemberhilfe** für die Dauer der Schließungen ein einmaliger Zuschuss von bis zu 75% des jeweiligen Umsatzes im November bzw. Dezember 2019 gewährt. Faktisch kamen sie überwiegend Unternehmen des Gastgewerbes sowie der Kultur- und Veranstaltungswirtschaft zugute. Insgesamt wurden hierfür rund 13,8 Mrd. Euro ausgezahlt.

- Insbesondere Soloselbstständige (z. B. Künstler\*innen) mit geringen Fixkosten konnten darüber hinaus die sogenannte **Neustarthilfe** (in Höhe von einmalig bis zu 7500 Euro) für den Zeitraum Januar bis Juni 2021 erhalten, wenn sie coronabedingt in dieser Zeit keine oder nur geringe Umsätze erzielen konnten. Damit sollten Förderlücken bei den Überbrückungshilfen geschlossen werden, da jene nur auf die Erstattung von Fixkosten abzielten. Ähnlich konzipiert, aber mit höheren Fördersätzen versehen, waren die daran anschließende „Neustarthilfe Plus“ bzw. die „Neustarthilfe 2022“. Das Auszahlungsvolumen in den drei Programmen belief sich auf 2,8 Mrd. Euro (Stand März 2023).

Für Unternehmen, die von den genannten Förderprogrammen nicht erreicht wurden, gab es zudem zusätzliche „**Härtefallhilfen**“ von Bund und Ländern, die allerdings nur in geringem Maße in Anspruch genommen wurden. Alles in allem belief sich das Volumen der vom Bund ausgereichten Zuschüsse an pandemiebetroffene Unternehmen auf 76,85 Mrd. Euro (Stand Februar 2023, vgl. Tab. 1). Knapp die Hälfte davon kamen den besonders von Schließungsmaßnahmen betroffenen Branchen Handel und Gastgewerbe zugute, weitere 12% dem Sektor Kunst, Unterhaltung und Erholung (einschließlich der Veranstaltungswirtschaft, 8% der Hilfen). Aufgrund von Rückforderungen im Zuge der noch laufenden Endabrechnungen ist allerdings mit einer nicht unerheblichen Reduktion der Gesamtsummen zu rechnen.

Liquiditätsentlastend wirkten sich außerdem die erleichterten Regelungen für die Inanspruchnahme von **Kurzarbeitergeld** aus, die nach Ausbruch der Pandemie beschlossen und mehrfach verlängert wurden. Damit wurde erreicht, dass Unternehmen selbst bei nur geringfügigen Einschränkungen ihres Geschäftsbetriebs (unabhängig von deren konkreter Ursache) ihre Beschäftigten in Kurzarbeit schicken konnten, so dass diese auf der Kostenseite entlastet wurden, ohne dass es zu Entlassungen kommen musste. Um die Liquidität zusätzlich zu schonen, wurden darüber hinaus bis zum 30. März 2022 für



Tab. 1

Unterstützungszahlungen für Unternehmen (Bewilligungen, Stand: Februar 2023)

	Zahl der Bewilligungen	Auszahlungen (in Mrd. Euro)	Auszahlungen (in Euro pro Fall)
Soforthilfe	1 784 459	13,28	7 442
Überbrückungshilfe I	123 344	1,42	11 513
Überbrückungshilfe II	203 990	2,76	13 530
Überbrückungshilfe III	446 751	31,10	69 614
Überbrückungshilfe IIIPlus	195 928	7,55	38 535
Überbrückungshilfe IV	113 964	4,03	35 362
Novemberhilfe	363 285	6,63	18 250
Dezemberhilfe	346 257	7,14	20 621
Neustarthilfe	588 368	2,80	4 759
Härtefallhilfen	3 474	0,14	40 299
<b>Summe</b>	<b>4 169 820</b>	<b>76,85</b>	.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Kurzarbeiter\*innen die Arbeitgeberbeiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung ganz oder teilweise durch die Bundesagentur für Arbeit übernommen. Allein im Jahr 2020 hat die Bundesagentur für Arbeit Kurzarbeitergeld in Höhe von 22,1 Mrd. Euro ausbezahlt, im Jahr 2021 waren es nochmals 20,2 Mrd. Euro.

Ergänzend zu den unmittelbar liquiditätswirksamen Zuschussprogrammen wurden von der Bundesregierung (darüber hinaus auch durch die Bundesländer) **Kreditprogramme** aufgelegt<sup>6</sup>, um Unternehmen notwendiges Kapital zur Abdeckung von coronabedingten Verlusten zur Verfügung zu stellen. Diese waren zumeist mit günstigen Konditionen versehen (niedrige Zinsen sowie lange Laufzeiten, in Einzelfällen auch verbunden mit einem teilweisen Tilgungsverzicht bei andauernd schwieriger Geschäftssituation) und konnten auch zur Abfederung von Liquiditätsengpässen verwendet werden. Die meisten Kredithilfen wurden über die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau abgewickelt. Das Zusagevolumen belief sich bis Juni 2022 auf 57,4 Mrd. Euro (162 380 Anträge; dies entspricht rund 350 000 Euro pro Kreditantrag).

Aus Sicht der Fördermittelgeber weisen Kredite den Vorzug auf, dass sie anders als Zuschüsse wieder zurückgezahlt werden müssen und deswegen nicht zu einer dauerhaften Belastung der Staatsfinanzen führen. Gerade dies ist aber aus Sicht der geförderten Unternehmen auch der große Nachteil derartiger Hilfsangebote. Gerade wegen der Unsicherheiten über Dauer und Intensität der Coronakrise und der potenziell existenzbedrohenden Wirkungen staatlich verhängter Schließungsmaßnahmen war die Bereitschaft der Unternehmen zur Aufnahme von Krediten deswegen eher gering. Dies dürfte es erklären, dass die Inanspruchnahme neuer KfW-Kredithilfen im Zeitablauf immer weiter nachließ und im Verlauf des Jahres 2021 auf nur noch ein Zehntel des anfänglichen Volumens schrumpfte.

Für große („systemrelevante“) Unternehmen wurde schließlich seitens des Bundes der **Wirtschaftsstabilisierungs-**

**fonds** (WSF) aufgelegt, der ursprünglich mit 600 Mrd. Euro kalkuliert war (was später auf 250 Mrd. Euro herabgesetzt wurde). Mittel des Fonds sollten zur Rekapitalisierung von (größeren) Unternehmen verwendet werden, die als Folge der Coronakrise Eigenkapitalverluste hinzunehmen hatten und von den eher die kleineren Unternehmen adressierenden Hilfsprogrammen nicht erreicht wurden. Insgesamt wurden aus dem WSF allerdings lediglich 9,6 Mrd. Euro an nur 25 Unternehmen ausgereicht, davon 5,8 Mrd. Euro an die Deutsche Lufthansa AG, die wegen des weltweiten Einbruchs des Luftverkehrs nach Pandemieausbruch in die Verlustzone geraten war und vor der Insolvenz stand. Nennenswerte Beträge wurden zudem an die Touristikkonzerne TUI und FTI ausgezahlt, die unter dem zeitweiligen Verbot von Urlaubsreisen litten. In den genannten Fällen lässt sich der zeitweilige Einstieg des Staates sicherlich rechtfertigen, weil im Falle einer Insolvenz vermutlich auch viele weitere vor- und nachgelagerte Unternehmen in Schwierigkeiten geraten wären. In mehreren Fällen wurden Hilfen aus dem WSF aber auch an Unternehmen gezahlt, die schon vor der Coronakrise angeschlagen waren. In diesen Fällen scheinen die staatlichen Hilfen den Marktaustritt nur verzögert zu haben; inzwischen haben die betreffenden Unternehmen allesamt Insolvenz anmelden müssen.

Der Stärkung der Liquidität der Unternehmen dienen darüber hinaus eine Reihe steuerlicher Maßnahmen, so unter anderem die Herabsetzung bzw. Stundung von **Vorauszahlungen** zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Erweiterung der Möglichkeiten zur Verrechnung von Verlusten mit Gewinnen aus früheren Jahren (**Verlustrücktrag**) und die Einführung einer **degressiven Abschreibung** für bewegliche Güter des Anlagevermögens. Grundsätzlich waren diese steuerlichen Hilfen sicherlich geeignet, das grundlegende Problem zu lösen, dass Hilfen nur Unternehmen mit funktionierendem Geschäftsmodell zugute kommen sollten, um den Strukturwandel nicht zu behindern, denn Erleichterungen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer erreichten nur Unternehmen, die vor der Krise

tatsächlich Gewinne machten. Gerade Großunternehmen wurden jedoch von diesen Hilfen häufig nicht erreicht. Zudem führten diese Maßnahmen im Ergebnis zwar zu einer Schonung der Liquidität der Unternehmen in den Pandemie Jahren, sind aber mit tendenziell höheren Steuerzahlungen in den Folgejahren verbunden und sind insoweit nicht unbedingt als „nachhaltig“ einzuschätzen.

Zu den während der Corona-Pandemie beschlossenen steuerlichen Maßnahmen gehörte schließlich auch die zeitweilige Herabsetzung des Regelsatzes der **Mehrwertsteuer** von 19% auf 16% (ermäßigter Satz: von 7% auf 5%) für das zweite Halbjahr 2020.<sup>7</sup> Primär sollte diese temporäre Maßnahme dazu dienen, den privaten Verbrauch zu stützen, weil (in Abhängigkeit von Wettbewerbsintensität und Preiselastizität der Nachfrage auf den jeweiligen Märkten) von einer entsprechenden Senkung der Konsumentenpreise ausgegangen wurde. Dieses Ziel wurde jedoch nur teilweise erreicht, auch weil viele Handelsunternehmen aufgrund der Lockdown-Maßnahmen in ihren Geschäftsmöglichkeiten eingeschränkt waren. Soweit eine Überwälzung in die Konsumentenpreise nicht geschehen ist, konnten die Unternehmen die Differenz zwischen ursprünglichem Steuersatz und abgesenktem Steuersatz als zusätzliche und damit liquiditätsstützende Einnahme verbuchen. Die hieraus resultierenden Mindereinnahmen für den Staat dürften bei rund 20 Mrd. Euro gelegen haben.

## WIRKUNGEN DER HILFSPROGRAMME

In der Zusammenschau lässt sich festhalten, dass die überwiegende Zahl der Unterstützungsangebote des Bundes (bzw. der Länder) darauf abzielten, die Liquidität der Unternehmen auch bei pandemiebedingten Einnahmeausfällen zu sichern. Dies war im Wesentlichen gleichbedeutend damit, den Unternehmen die Deckung der fixen Kosten (z. B. für Mieten und Pachten, Leasingraten oder Zinsen) zu ermöglichen, denn hinsichtlich der Personalkosten als Hauptbestandteil der variablen Kosten griffen ja die erleichterten Kurzarbeitergeldregeln. Ein Ausgleich für entgangenen Unternehmerlohn war damit im Regelfall hingegen nicht verbunden.

Allerdings wurde bei der Konzipierung der Hilfen billigend in Kauf genommen, dass ein vollständiger Fixkostenausgleich nicht gelang. Zum einen setzte die Inanspruchnahme der diversen Überbrückungshilfeprogramme einen Umsatzrückgang gegenüber dem Vergleichszeitraum 2019 von 30% und mehr voraus, zum anderen war auch die Erstattung der Fixkosten nur unvollständig. Dies hatte zur Folge, dass viele Unternehmen – soweit sie keine Kredite aufnehmen konnten und wollten – in die Verlustzone gerieten bzw. ihre Rücklagen angreifen mussten.

Die angespannte Lage vieler Unternehmen in der Coronakrise zeigt sich dementsprechend in den hohen Anteilen von Unternehmen, die in den Jahren 2020 und 2021 von einer akuten Existenzgefährdung ausgingen. Deren Anteil lag deutschlandweit im Sommer 2020 bei 22%, ging seither bis zum Jahresende 2021 allerdings auf 14% zurück.<sup>8</sup> Bei Reisebüros und -veranstaltern, der Veranstaltungsbranche und Gastronomiebetrieben, die von den unterschiedlichen Lockdowns am stärksten betroffen waren, lag die Gefährdungsquote hingegen auch zu diesem Zeitpunkt noch immer deutlich über 50%.

Um eine Schließung von Unternehmen aufgrund von Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung zu vermeiden, wurde deshalb bereits im März 2020 die Insolvenzantragspflicht für juristische Personen, Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit und Vereine ausgesetzt. Dies galt aber nicht uneingeschränkt, sondern im Zeitraum Oktober bis Dezember 2020 nur im Falle einer Überschuldung (also nicht bei Zahlungsunfähigkeit) und zwischen Januar 2021 und April 2021 nur, wenn zuvor staatliche Pandemiehilfen beantragt worden waren. Mit diesen Einschränkungen wollte man verhindern, dass auch Unternehmen mit dauerhaft nicht erfolgversprechendem Geschäftsmodell übermäßig lange im Markt verblieben.

Tatsächlich lag die Zahl der Insolvenzanmeldungen von Unternehmen in den Jahren 2020 und 2021 deutlich niedriger als in den Jahren zuvor. Schon im Jahr 2021 hat sich aber die Zahl der Insolvenzen von Einzelunternehmen wieder deutlich erhöht, obwohl diese prinzipiell mit ihrem gesamten Privatvermögen auch für betriebliche Schulden haften. Zudem sind in diesem Jahr die Insolvenzanmeldungen von Privatpersonen, die zuvor selbstständig gewesen waren, um rund 75% angestiegen. Dies spricht dafür, dass die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht zwar im Falle haftungsbeschränkter Unternehmen hilfreich gewesen ist, die Zahlungsunfähigkeit von privat haftenden Selbstständigen aber in vielen Fällen eben nicht vermieden hat. Insgesamt haben damit im Jahr 2021 zusammengekommen knapp 26000 Personen mit aktueller oder früherer Selbstständigkeit Insolvenz anmelden müssen, also weitaus mehr als es die Zahl der Unternehmensinsolvenzen für dieses Jahr nahelegt. Offenbar sind hier viele Fälle enthalten, die im Jahr 2020 aufgrund der Coronahilfen noch überleben konnten, jedoch letzten Endes nicht vor einem Konkurs gerettet werden konnten.

Noch deutlich höher ist zudem die Zahl der Unternehmen, die ihr Gewerbe freiwillig, also vor Eintritt einer Insolvenz, aufgegeben haben. Im langfristigen Durchschnitt sind nur etwas mehr 2% aller Unternehmensaufgaben in Deutschland Folge von Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung. Insbesondere privat haftende Unternehmer\*innen geben im Falle von Schwierigkeiten ihren Geschäftsbetrieb zur Schonung ihres Privatvermögens im Regelfall schon weit vor dem Eintritt von Zahlungsunfähigkeit auf. Alles in allem belief sich die Zahl der Unternehmensaufgaben in den beiden Coronajahren auf jeweils rund 430 000, was zwar nicht nur, aber auch Folge der Corona-Pandemie sein dürfte.

Insgesamt hat sich die Zahl der rechtlich selbstständigen Unternehmen („rechtliche Einheiten“ im Sinne des Unternehmensregisters) zwischen 2019 und 2021 damit deutlich vermindert. Insgesamt waren in Deutschland zuletzt knapp 170 000 Unternehmen weniger gemeldet als im Jahr 2019, das entspricht einem Rückgang um knapp 5%. Die anteilig größte Reduktion in der Zahl der Unternehmen war in den besonders durch die Schließungsmaßnahmen betroffenen Wirtschaftsbereichen (Kunst, Unterhaltung und Erholung; Erbringung von sonstigen Dienstleistungen sowie Gastgewerbe) zu verzeichnen; auch im Handel gab es einen überdurchschnittlichen Rückgang der Zahl der Unternehmen. Vor allem kleinere Unternehmen (mit weniger als zehn abhängig Beschäftigten) erwiesen sich als wenig krisenfest. Zu vermuten ist zudem, nicht nur Unternehmensaufgaben, sondern vor allem auch eine ver-

ringerte Anzahl von Neugründungen von wirtschaftlich aktiven Unternehmen hierbei eine Rolle gespielt haben könnte.

## ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG DER CORONA-HILFSSMASSNAHMEN

Alles in allem waren die Corona-Hilfsmaßnahmen in erster Linie darauf gerichtet, durch Bereitstellung von Liquidität die Schließung von Unternehmen mit funktionierendem Geschäftsmodell zu vermeiden. Da davon ausgegangen werden konnte, dass die Pandemie nicht zu einer dauerhaften Veränderung der wirtschaftlich relevanten Rahmenbedingungen für die Unternehmen führen würde, war dies auch gut begründet. Dennoch gibt es eine Reihe von Kritikpunkten:

- Da die unternehmensseitigen Probleme primär durch staatliches Handeln verursacht waren – nämlich den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie – erscheint es nur folgerichtig, dass der Staat auch für die damit verbundenen Schäden aufkommen sollte. Auch wenn ein vollständiger Ausgleich von Verlusten dem Wesen einer Marktwirtschaft widerspricht, war der Ersatz der staatlich verursachten Vermögensschäden in vielen Fällen recht gering. Zudem wäre es sinnvoll gewesen, diesen „Schadenersatz“ dann auch im Infektionsschutzgesetz zu regeln, das die rechtliche Basis für die Schließungsmaßnahmen darstellte. Die Hilfsprogramme stattdessen ausschließlich durch (befristete) Rechtsverordnungen der Bundesländer zu regeln, schaffte hingegen ein zusätzliches Maß an Unsicherheit.
- Insgesamt waren die Regeln für die Inanspruchnahme von Hilfen in vielen Fällen recht restriktiv. Dies dürfte in nicht wenigen Fällen zu einer Aufzehrung finanzieller Reserven geführt haben, die mit zunehmender Dauer der Schließungsmaßnahmen ein existenzgefährdendes Ausmaß annehmen konnte. Kritisch ist in diesem Zusammenhang auch zu sehen, dass die Höhe der Hilfen über die Zeit weitgehend konstant blieb. Angemessen wäre es gewesen, Unternehmen, die mehrfach schließen mussten, einen mit der Zeit steigenden Anteil der förderfähigen Fixkosten zu ersetzen.
- Eine Erstattung entgangenen Unternehmerlohns erfolgte grundsätzlich nicht und hat damit zu deutlichen Einkommenseinbußen betroffener Selbstständiger geführt (anders als bei unselbstständigen Beschäftigten, die aufgrund der pandemiebedingten Maßnahmen zeitweise in Kurzarbeit geschickt wurden und deren Einkommenseinbußen durch den Staat großzügig ausgeglichen wurden). Die dieser Regelung offenkundig zugrundeliegende Annahme, dass Selbstständige allein aufgrund ihrer Tätigkeit über ein ausreichendes liquides Vermögen zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts verfügen, dürfte insbesondere bei kleineren und neugegründeten Unternehmen nicht zutreffen.
- Vor allem in der Anfangsphase der Pandemie wurden Hilfen gedeckelt, so dass sie primär nur von kleinen (oder sehr kleinen) Unternehmen in Anspruch genommen werden konnten. Begründen lässt sich dies mit der tendenziell höheren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit größerer Unternehmen und der anfänglichen Einschätzung, dass die Einschränkungen des Geschäftslebens nur von kurzer Dauer sein würden. Dennoch waren insbesondere bei den Soforthilfen (März 2020) sowie bei den Überbrückungshilfen I und II die festgelegten

Beschäftigtenobergrenzen recht restriktiv und das Volumen der Hilfen äußerst knapp bemessen. Erst ab Herbst 2020 wurden diese Restriktionen dann allmählich gelockert.

- Es ist nicht auszuschließen, dass die Coronahilfen (Zuschüsse) in Einzelfällen dazu geführt haben, dass auch Unternehmen mit nicht funktionierendem Geschäftsmodell zu lange im Markt verblieben. Notwendige Marktberaumigungsprozesse wurden dadurch möglicherweise verschleppt. Die Alternative wäre es gewesen, noch stärker auf steuerliche Hilfen sowie auf Kredite zu setzen; allerdings hätte dies dem Erfordernis schneller Bereitstellung von Liquidität widersprochen und bei hoher Unsicherheit möglicherweise den Marktaustritt an sich lebensfähiger Unternehmen sogar noch beschleunigt.
- Wenig sinnvoll war die pauschale Umsatzsteuerermäßigung im zweiten Halbjahr 2020, die primär auf eine Belebung der Konsumkonjunktur abzielte, aber kaum die Liquiditätsschwierigkeiten der in ihren Geschäften besonders beschränkten Unternehmen adressierte. Darüber hinaus muss man auch das sogenannte „Zukunftspaket“ kritisch sehen, weil hier Maßnahmen gefördert wurden, die möglicherweise zwar zur Stärkung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands wichtig sein mögen, jedoch zur Überwindung der Pandemiefolgen in den meisten Fällen keinen Beitrag geleistet haben.

Sinnvoll war es, nach negativen Erfahrungen mit dem Soforthilfeprogramm aus dem März 2020<sup>9</sup> weitere Hilfen an die Bedingung einer Antragstellung durch „prüfende Dritte“ im Sinne des § 3 Steuerberatungsgesetz (Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte, vereidigte Buchprüfer) zu knüpfen. Zusammen mit einer unvermeidlichen Überlastung der Bewilligungsbehörden infolge hoher Antragszahlen hat dies jedoch dazu beigetragen, dass Gelder oftmals erst mit hoher zeitlicher Verzögerung ausgezahlt werden konnten. So waren Ende Juni 2022 nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWK) beispielsweise von den beantragten Mitteln der Überbrückungshilfe IIIPlus (Geltungsdauer Juli 2021 bis Dezember 2021) erst 73% ausgezahlt; bei der Überbrückungshilfe IV (Geltungsdauer Januar bis Juni 2022) waren es zum gleichen Zeitpunkt sogar erst 24%.

Auch die Rettung „systemrelevanter“ Unternehmen (also solcher, deren Schließung infolge der bestehenden Lieferverflechtungen viele andere Unternehmen ebenfalls mitgerissen hätte) durch Eigenkapitalhilfen (auf Bundesebene: aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds) war grundsätzlich richtig. Allerdings wurden dabei wegen der faktisch unbegrenzten Verfügbarkeit von Kreditemächtigungen auch Unternehmen begünstigt, die schon vor der Corona-Pandemie angeschlagen waren und deren Marktaustritt durch die Hilfen lediglich verzögert wurde. Besser wäre es gewesen, die Entscheidung für derartige Hilfen an strengere Kriterien zu binden, auch um so die Ermessensspielräume der politischen Akteure zu beschränken und die Gewährung von Hilfen aufgrund von sachfremden Überlegungen auszuschließen.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR KÜNFTIGE KRISEN

Abschließend stellt sich die Frage, was sich aus den staatlichen Hilfen während der Corona-Pandemie für künftige Krisen lernen lässt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich zuspitzende

Krisen typischerweise ohne Präzedenzfall sind, so dass es schwierig, wenn nicht gar unmöglich erscheint, bereits im Vorfeld detaillierte Maßnahmenpläne zu entwickeln. Vielmehr wird es nötig sein, je nach Charakter einer Krise angepasste Hilfs- und Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Insoweit lassen sich hier lediglich einige grundsätzliche Überlegungen anstellen.

Am günstigsten ist es, wenn eine Krise gar nicht erst entsteht, also eine „Störung“ welcher Art auch immer entweder abgefedert wird oder Anpassungsprozesse auslöst, die den Schaden minimieren. Angesprochen sind damit die Phänomene der „Vulnerabilität“ bzw. der „Resilienz“ von Unternehmen, Sektoren oder Regionen. Während der Begriff der Vulnerabilität, also der Verwundbarkeit eines Systems, primär darauf abzielt, das Ausbrechen einer Krise als Folge eines exogenen Schocks überhaupt zu vermeiden, beinhaltet der Begriff der Resilienz vor allem die Fähigkeit der Anpassung, also die Folgen eines (ansonsten unvermeidbaren Schocks) beherrschbar bleiben.

Die Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft (bzw. einer Region) gegenüber derartigen Schocks hängt zum einen von der Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft der privaten Akteure ab (z. B. von einem hohen Maß an beruflicher oder räumlicher Mobilität oder der Fähigkeit, schnell durch Innovationen auf Marktänderungen zu reagieren), zum anderen von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur (insbesondere dem Grad an Diversifikation). Beides kann durch staatliche Maßnahmen zumindest auf mittlere bis längere Sicht gefördert werden, sind jedoch kurzfristig gegeben. Da private Versicherungsangebote für die Beseitigung von Schäden aufgrund eines Schocks bzw. einer Krise in vielen Fällen nicht existieren, können staatliche „Nothilfen“ tatsächlich erforderlich werden, schon um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren.

Eine erfolgreiche Resilienzstrategie sollte wiederum darauf abzielen, die wirtschaftliche Entwicklung während und vor allem auch nach einer Krise positiv zu beeinflussen. Eine dauerhaft schlechtere Performance soll nach Möglichkeit vermieden werden. Im Idealfall kann eine Krise sogar zum Übergang auf einen höheren Wachstumspfad genutzt werden. Letzteres ist – wie gezeigt – zumindest in der Coronakrise bislang allerdings nicht gelungen, auch weil die Erholung nach dem Coronaschock durch die nachfolgende Energiepreiskrise überlagert wurde. Gerade in den besonders durch die Geschäftsschließungen betroffenen Wirtschaftsbereichen, also Handel, Gastgewerbe und sonstigen Dienstleistungen (dazu zählen insbesondere personenbezogene Dienste) lag die reale Bruttowertschöpfung auch im Jahr 2022 zum Teil deutlich unter dem Vorkrisenniveau.<sup>10</sup>

Für die Ausgestaltung von Hilfen nach Ausbruch einer Krise hat sich spätestens seit der Finanzkrise 2008/2009 das Paradigma „timely, targeted, and temporary“<sup>11</sup> herausgebildet: Unterstützungsmaßnahmen müssen rechtzeitig vorgenommen werden, zielgerichtet sein, und letzten Endes zeitlich befristet bleiben. Auf die Corona-Hilfsmaßnahmen traf dies zum größten Teil zu. Der genannte Dreiklang wird in der aktuellen Diskussion allerdings häufig zu einem Viererakkord ausgeweitet, indem gefordert wird, dass die Maßnahmen auch „transformativ“ sein sollten.<sup>12</sup> Im Sinne der Resilienzdiskussion kann man dies auch so deuten, dass die Wirtschaft damit auf

einen neuen (nicht notwendigerweise höheren) Entwicklungspfad gebracht werden solle. Diese Argumentation kann allerdings nur zum Teil überzeugen, denn nach der sogenannten „Tinbergen-Regel“ sollte ein Ziel jeweils auch nur mit einer Maßnahme verfolgt werden, um Zielverfehlungen und unbeabsichtigte Nebenwirkungen zu vermeiden. So wurde der Gedanke der „transformativen“ Maßnahmen recht bald schon auch dazu herangezogen, sachfremde Ziele (wie einen klimagerechten Umbau des Energiesystems bzw. der Wirtschaft insgesamt) mit den Coronahilfen zu verknüpfen. Dass Klimaschutz wichtig ist, soll nicht bestritten werden. Es handelt sich bei einer klimagerechten Transformation jedoch um ein langfristig anzustrebendes Ziel, das deswegen nicht mit kurzfristigen Hilfsmaßnahmen in einer Krise vermenget werden sollte, deren Zweck primär darin besteht, eine unmittelbare Notlage zu überwinden. Nur wenn davon auszugehen ist, dass ein exogener Schock zu einer dauerhaften Veränderung gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen führt, erscheint eine Verknüpfung von Hilfen mit transformativen Maßnahmen zur Verminderung der Vulnerabilität sinnvoll.

Aktuell stellt sich die Frage, welche Schlussfolgerungen aus den Hilfsmaßnahmen in der Coronakrise für die im Jahr 2022 ausgebrochene „Energiepreiskrise“ gezogen werden können. Hintergrund ist die Verknappung von Energie (und anderen Rohstoffen) nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine und die daraufhin ausgesprochenen Sanktionen der EU (und anderer Länder) gegen Russland, die teilweise zu enormen Preissteigerungen geführt haben. Die Bundesregierung hat hierauf unter anderem mit Maßnahmen zur Verbilligung von Energie für Haushalte und Unternehmen reagiert, was in gewisser Weise mit den Liquiditätshilfen während der Coronapandemie vergleichbar ist. Gleichzeitig wurden aber auch Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung beschlossen (u. a. Bau von LNG-Terminals an der Nord- und Ostseeküste, Erschließung neuer Lieferquellen insbesondere für LNG-Gas, Ertüchtigung von Pipelines, Wiederinbetriebnahme von Kohlekraftwerken zur Vermeidung von Versorgungsengpässen bei Strom, Beschleunigung des Ausbaus von Anlagen der regenerativen Energieerzeugung, Fördermaßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft und anderes mehr). Dies geschah in der Erwartung, dass die Energiepreise auch in Zukunft nicht wieder auf das Vorkrisenniveau zurückkehren dürften. Insoweit steht bei den letztgenannten Förder- und Hilfsmaßnahmen der „transformativ“ Charakter dieser Hilfen im Vordergrund.

In diesem Fall erscheint dies freilich auch sinnvoll, weil in diesem Fall eben von dauerhaft veränderten Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten auszugehen ist. Um längerfristig negative Folgen für den Industriestandort Deutschland (insbesondere für energieintensive Produktionen) zu vermeiden, sollten sich die Förderungen allerdings noch stärker auf eine Unterstützung der Anpassung in den Unternehmen (z. B. durch Hilfen für Investitionen in energieeffiziente Produktionsverfahren) richten. Von einer bloßen Subventionierung des laufenden Betriebs bei unveränderten Produktionstechnologien (wie es beispielsweise in der aktuellen Forderung nach einem „Industriestrompreis“ angelegt ist) ist hingegen abzuraten.

## LITERATUR

Atkinson, R. D. und T. Galke (2020), *Timely, Targeted, Temporary, and Transformative. Leitlinien für ein Konjunkturpaket gegen die COVID-19-Rezession*, Download unter <https://www.progressives-zentrum.org/timely-targeted-temporary-and-transformative/>.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2020), *Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ergebnisse des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020*, Download unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/konjunkturpaket.html>.

ifo Institut (Hrsg.) (2022), „14 Prozent der Unternehmen sehen sich in ihrer Existenz bedroht“, Pressemitteilung vom 10. Januar 2022, Download unter <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2022-01-10/14-prozent-der-unternehmen-sehen-sich-ihrer-existenz-bedroht>.

Schulze Spüntrup, S. (2020), „Förderprogramme in der Coronakrise – Welche Hilfen die Unternehmen in Anspruch nehmen“, ifo Dresden berichtet, 28 (05), S. 10-12.

Taylor, J. E. und A. Castillo (2015), *Timely, Targeted, and Temporary? An Analysis of Government Expansions over the Past Century*, Mercatus Research, Arlington 2015.

- 
- 1 Das Kurzarbeitergeld ist grundsätzlich auf 60% des Nettoentgelts (Beschäftigte mit wenigstens einem Kind: 67%) beschränkt; bis zum 30. Juni 2022 wurde das Kurzarbeitergeld ab dem 4. Bezugsmonat allerdings auf 70% (77%) des letzten Nettoentgelts und ab dem 7. Bezugsmonat sogar auf 80% (87%) aufgestockt.
  - 2 Dies war weniger durch Abbau von Beschäftigung als vielmehr durch die Beendigung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bedingt, wodurch bisherige Maßnahmeteilnehmer\*innen wieder als Arbeitslose registriert wurden. Insoweit war der Nachfrageausfall durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit eher gering.
  - 3 Im Folgenden werden lediglich solche Maßnahmen betrachtet, die unmittelbar auf die Stützung von Unternehmen abzielten. Die Regierungskoalition hat darüber hinaus im Juni 2020 ein sogenanntes „Zukunftspaket“ im Umfang von 50 Mrd. Euro beschlossen, das über einen mehrjährigen Zeitraum in einer Vielzahl von Bereichen zusätzliche Ausgaben des Bundes beinhaltet, so u. a. zur Stärkung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen, zur Förderung von Zukunftstechnologien (darunter Wasserstoffwirtschaft, Künstliche Intelligenz, Quanten-Computing), zur Digitalisierung und zur Stärkung regenerativer Energien (vgl. BMWi 2020). Ein Bezug zur Corona-Pandemie ist hier nur in Ausnahmefällen erkennbar; vielmehr wurde offenkundig die Gelegenheit wahrgenommen, zusätzliche staatliche Ausgaben zu finanzieren.
  - 4 Für alle hier genannten Programme gilt, dass die nachträgliche Prüfung des Vorliegens der Anspruchsvoraussetzungen noch nicht abgeschlossen ist, so dass in Zukunft noch Rückzahlungen erfolgen könnten.
  - 5 Diese waren durch die kurzfristige Absage von Weihnachtsmärkten bzw. Silvesterfeiern im Dezember 2021 negativ betroffen.
  - 6 Ergänzend hierzu konnten Unternehmen auch erleichterte Bürgschaftsprogramme von Bund und Ländern in Anspruch nehmen, die ihnen die Aufnahme von Fremdkapital bei privaten Banken erleichtern sollten.
  - 7 Darüber hinaus wurde zur Stützung des Gastgewerbes die Umsatzsteuer für den Verzehr von Speisen (nicht aber Getränken) in gastronomischen Einrichtungen beginnend vom 1. Juli 2020 an auf den ermäßigten Satz gesenkt. Diese Maßnahme wurde inzwischen bis zum 31. Dezember 2023 verlängert.
  - 8 Pressemitteilung des ifo Instituts vom 10. Januar 2022 (vgl. ifo Institut 2022).
  - 9 So wurden beispielsweise in Berlin mehr Förderanträge genehmigt als Unternehmen vorhanden sind, was auf Missbrauch hindeutet (vgl. Schulze Spüntrup 2020).
  - 10 Handel: -1,2%; Gastgewerbe: -16,8%; sonstige Dienstleister: -5,8; alle Angaben 2022 gegenüber 2019. Stärkere sektoral disaggregierte Angaben liegen aus der amtlichen Statistik bislang nicht vor.
  - 11 Die Formulierung wird dem US-Präsidenten Barak Obama (2009) zugeschrieben, der damit die Hilfsmaßnahmen nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 2008/09 charakterisieren wollte (zu einer genaueren Analyse vgl. z. B. Taylor und Castillo 2015).
  - 12 Vgl. Atkinson und Galke (2020).



Grega Ferenc und Tim Scheurer\*

# Stabile Finanzierung des Rentensystems: Was Deutschland von anderen europäischen Ländern lernen kann

Durch die fortschreitende Alterung der deutschen Bevölkerung geraten die sozialen Sicherungssysteme zunehmend unter Druck. Die Jahrgänge der 1990er und 2000er Jahre sind im Vergleich zu den Babyboomer-Generationen der 1950er und 1960er deutlich schwächer besetzt. Der erste Abschnitt des Beitrags illustriert die Ausgangslage und zeigt die Notwendigkeit von Reformen. Im zweiten Abschnitt wird die regelgebundene Anpassung des Renteneintrittsalters diskutiert. Abschnitt drei befasst sich mit einem Überblick europäischer Länder, deren Rentensysteme im Vergleich zum deutschen anders gestaltet sind und die als mögliche Vorbilder bei der Neugestaltung dienen könnten.

## AUSGANGSLAGE

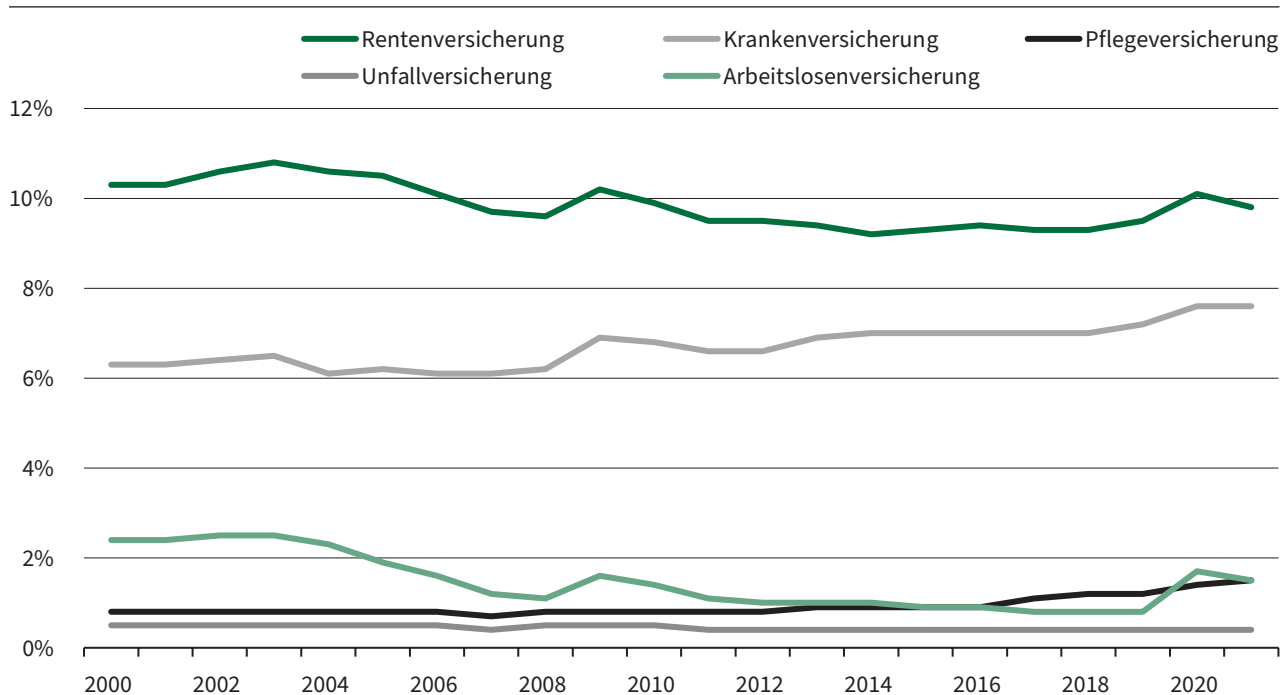
Die Bundesrepublik Deutschland gab 2021 ca. ein Fünftel ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die Leistungen verschiedener Sozialversicherungssysteme aus. Die Ausgaben beliefen sich auf mehr als 700 Mrd. Euro. Die größten Anteile davon entfielen auf die gesetzliche Renten- (GRV) und Krankenversicherung (GKV). Die Arbeitslosen-, Pflege- und Unfallversicherungen verursachten im Vergleich dazu wesentlich niedrigere Kosten. Durch die alternde Bevölkerung und steigende Lebenserwartungen sind die Ausgaben des Staates für die Finanzierung der

sozialen Sicherungssysteme stark gestiegen. Abbildung 1 zeigt zunächst die Entwicklung der Leistungen der Sozialversicherung anteilig am BIP im Zeitraum von 2000 bis 2021. Relativ zum BIP haben sich die Ausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung in den vergangenen 20 Jahren kaum verändert und lagen zwischen 9,2% und 10,8% des BIP. Im Vergleich zum Jahr 2000 liegt der Wert im Jahr 2021 um 0,5 Prozentpunkte

\* Grega Ferenc ist Doktorand und Tim Scheurer war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags studentische Hilfskraft an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1

Leistungen der Sozialversicherung 2000 bis 2021 in % des Bruttoinlandsprodukts im jeweiligen Jahr



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbudget, diverse Jahrgänge, Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

niedriger. Die Anteile der Ausgaben für Kranken- und Pflegeversicherung am BIP haben sich zwischen 2000 und 2021 leicht um 1,3 bzw. 1,0 Prozentpunkte erhöht.

Betrachtet man dagegen die absoluten Ausgaben, ergibt sich ein anderes Bild. Im Laufe der Jahre stiegen nämlich sowohl das BIP als auch die Sozialausgaben an. Die Ausgaben in Millionen Euro sind in Abbildung 2 dargestellt. Man beobachtet in allen Sozialversicherungszweigen eine starke Erhöhung der Ausgaben. Besonders ausgeprägt ist diese Steigung in der gesetzlichen Renten- (+62%), der Kranken- (+107%) und in der Pflegeversicherung, in der sich die Ausgaben in den vergangenen 20 Jahren mehr als verdreifachten.

Ein wesentlicher Treiber dieser Entwicklung ist der bereits erwähnte demografische Wandel und bei der gesetzlichen Krankenversicherung auch der technische Fortschritt. Dieser Trend wird sich in den nächsten zehn Jahren nochmals beschleunigen, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre schrittweise das Renteneintrittsalter erreichen. Die nachwachsenden Jahrgänge der 1990er und 2000er Jahre sind hingegen deutlich schwächer besetzt, sodass das Verhältnis von jungen zu alten Personen fällt. Die steigende Lebenserwartung verstärkt diese Problematik nochmals: Mitte der 1990er Jahre kamen 20 Rentner\*innen auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter, nach 2030 werden es jedoch bereits 40 Rentner\*innen sein. Mitte der 2060er Jahre kommen laut den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes sogar mehr als 45 Rentner\*innen auf 100 Erwerbsfähige. Abbildung 3 zeigt diese Entwicklung im Zeitverlauf zwischen 1995 und 2070. Der Altenkoeffizient stellt das Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Alter von 67 und mehr Jahren zu der Bevölkerung im Alter von 20 bis 66 Jahren dar. Der Altenkoeffizient steigt seit 1995 stetig. Eine vorübergehende Stagnation dessen prognos-

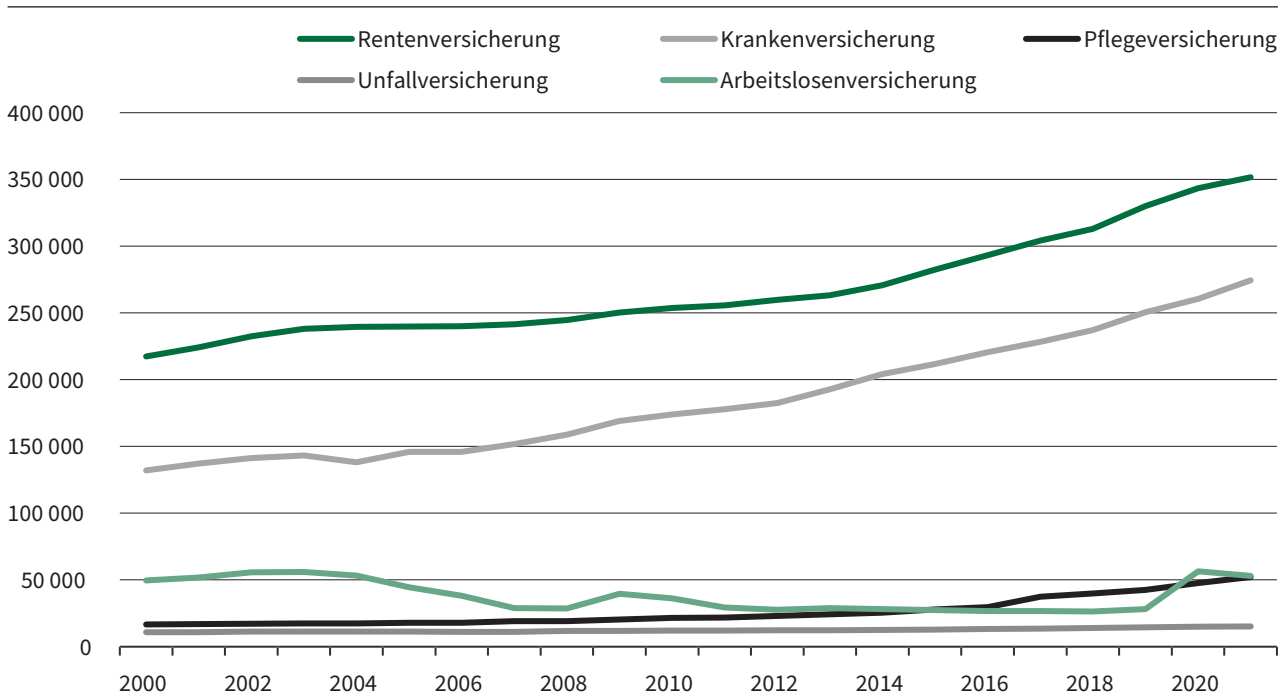
tiziert das Statistische Bundesamt erst zwischen 2040 und 2055. Danach steigt die Zahl der Rentner\*innen pro 100 Erwerbsfähige aber wieder an. Der steigende Altenquotient bedeutet bei der Beibehaltung des bestehenden Rentensystems eine höhere Belastung für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die die steigende Anzahl der Rentner\*innen finanzieren muss. In der Pflege- und der Krankenversicherung dürften die Alterung der Gesellschaft und der technische Fortschritt zu höheren Ausgaben führen.

Reformen des bestehenden Rentensystems sind daher erforderlich, um erheblich höhere Steuer- und Beitragslasten für die geringere Zahl an Erwerbsfähigen zu vermeiden. Daher befasst sich der nächste Abschnitt mit der Frage einer regelgebundenen Erhöhung des Renteneintrittsalters in Deutschland und zeigt unterschiedlich organisierte Rentensysteme anderer Länder Europas, die als potenzielle Vorbilder bei einer Reform des deutschen Systems dienen könnten.

### DIE REGELGEBUNDENE ERHÖHUNG DES RENTEN-EINTRITTSALTERS

Eine in der Finanzwissenschaft oft diskutierte, politisch jedoch unbeliebte Maßnahme zur Stabilisierung des Rentensystems wäre eine regelgebundene Erhöhung des Renteneintrittsalters (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2020, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2016, Sachverständigenrat Wirtschaft 2021, Bittschi und Wigger 2019, Ehrentraut und Moog 2016). In der Vergangenheit wurden die aus den demografischen Gegebenheiten resultierenden Probleme der Finanzierung einer umlagefinanzierten Rentenversicherung durch eine Kostenteilung zwischen der erwerbstätigen Bevölkerung und der Gruppe der Altersrentner\*innen

**Abb. 2**  
Leistungen der Sozialversicherung 2000 bis 2021 (in Mill. Euro)

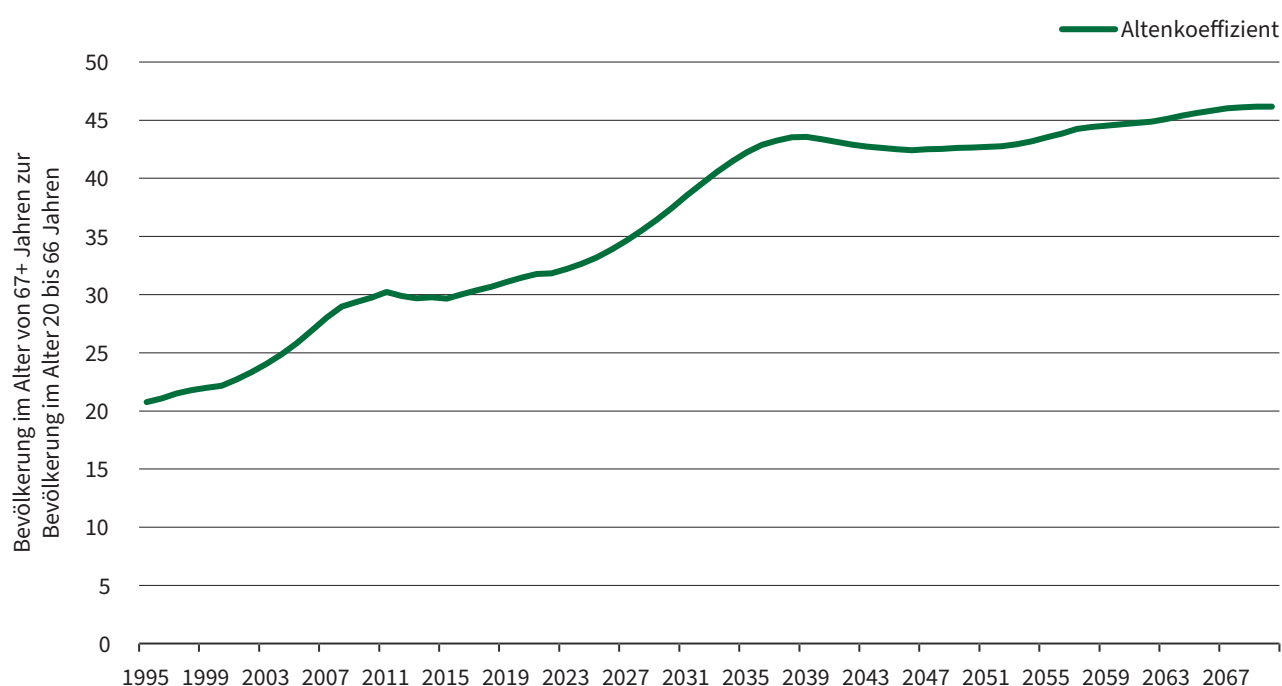


Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbudget, diverse Jahrgänge, Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3

Entwicklung des Altenkoeffizienten<sup>a</sup> von 1995 bis 2070



Anmerkung: a) Bevölkerung im Alter von 67 Jahren und älter in Relation zur Bevölkerung im Alter von 20 bis 66 Jahren.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Datenbank Genesis-online, Themenbereich 12411 (Fortschreibung des Bevölkerungsstands) und 12421 (Bevölkerungsvorausrechnungen, Variante G2L2W2), Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

(durch die Kürzung des relativen Rentenniveaus) gelöst. Die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters seit dem Jahr 2012 auf 67 Jahre im Jahr 2031 ist ebenfalls als eine Lastenteilung zu verstehen.

Die Ankündigung der Bundesregierung, dass das Rentenniveau langfristig auf einem Niveau von 48% des Nettodurchschnittseinkommens aller Versicherten stabilisiert werden und das Renteneintrittsalter nicht weiter steigen soll, führt im bestehenden System zwangsläufig zu einer zunehmenden Belastung der erwerbstätigen Bevölkerung. Dies kann entweder durch eine Anhebung der Rentenversicherungsbeiträge oder durch eine Erhöhung der steuerfinanzierten Bundeszuschüsse geschehen. Simulationsrechnungen haben gezeigt, dass bei ausschließlicher Steuerfinanzierung im Jahr 2050 etwa 60% des Bundeshaushaltes in die Rentenkassen fließen müssten (Ragnitz et al. 2021).

Um das Rentensystem auch in der Zukunft finanzierbar zu halten, könnte in der gesetzlichen Rentenversicherung das Renteneintrittsalter regelbasiert erhöht werden. Wenn die Lebenserwartung steigt, muss auch das Renteneintrittsalter angepasst werden, um das Verhältnis zwischen der Rentenbezugsdauer und der Beitragsdauer mehr oder weniger konstant zu halten. So könnte man zum Beispiel drei Jahre zusätzliche Lebenserwartung in zwei zusätzliche Erwerbsjahre und ein Rentenjahr aufspalten (2:1-Regel). Eine solche Regelung ist beispielsweise bereits in den Niederlanden implementiert worden. In Schweden soll sie 2026 in Kraft treten (vgl. Tab. 1). In anderen Ländern schlagen sich Zugewinne in der Lebenserwartung teilweise auch in vollem Umfang auf das Renteneintrittsalter nieder (OECD 2021). Die OECD (2021) schätzt, dass das Ren-

teneintrittsalter in den Mitgliedstaaten bis Mitte der 2060er Jahre im Schnitt um zwei Jahre steigen wird.

Abbildung 4 illustriert die Auswirkungen einer hypothetischen regelgebundenen Erhöhung – basierend auf der 2:1-Regel nach niederländischem Vorbild – des Renteneintrittsalters auf die Tragfähigkeit des Rentensystems in Deutschland. Die vertikale Achse stellt die Relation der Bevölkerung im Alter von 65 und mehr Jahren zu der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre) dar. Die schwarze Kurve zeigt den Altenquotienten beim fixierten Renteneintritt mit 65 Jahren. Die graue gestrichelte Linie zeigt den Altenquotienten bei der schrittweisen Einführung der Rente mit 67 Jahren, beginnend im Jahr 2012 (betrifft Personen ab dem Jahrgang 1947). Die graue Kurve zeigt, dass sich die Relation von potenziellen Rentner\*innen zu potenziellen Beitragszahler\*innen durch die Rente mit 67 Jahren (im Vergleich zur schwarzen Kurve ohne diese Reform) bereits erheblich abgesenkt hat und damit zu mehr Stabilität in der Rentenfinanzierung beigetragen hat. Die grüne gepunktete Kurve zeigt ein Szenario für Deutschland, bei dem die oben genannte 2:1-Regel (nach niederländischem Vorbild) implementiert wurde. Das Renteneintrittsalter würde sich somit ab 2031 stufenweise bis 2061 auf 69 Jahre erhöhen. Um das Jahr 2045 würde nach aktuellem Stand ein Renteneintrittsalter von 68 Jahren erreicht werden. Langfristig würde sich mit einer solchen Reform der Altenkoeffizient auf dem Niveau von 2030 stabilisieren. Alternativ könnte man auch auf die Lebenserwartung bei guter Gesundheit (healthy life years) abstellen. Dies entkräftet die Argumentation, man hätte im fortgeschrittenen Alter wegen schlechterer Gesundheit nur wenig von der zusätzlichen Lebenserwartung. Die Daten zeigen, dass auch die fer-



nerer Lebenserwartung bei guter Gesundheit ab 65 Jahren deutlich gestiegen ist. In Deutschland ist sie zwischen 2010 und 2021 von 7,1 auf 11,4 Jahre bei Frauen und von 6,9 auf 10,2 Jahre bei Männern gestiegen (Eurostat 2022).

Der folgende Abschnitt wirft einen Blick über die Grenzen auf andere europäische Länder und zeigt, wie diese ihr Rentensystem gestaltet haben. Dieser Blick könnte als Ausgangspunkt für zukünftige Diskussionen über die Ausgestaltung des deutschen Rentensystems angesehen werden.

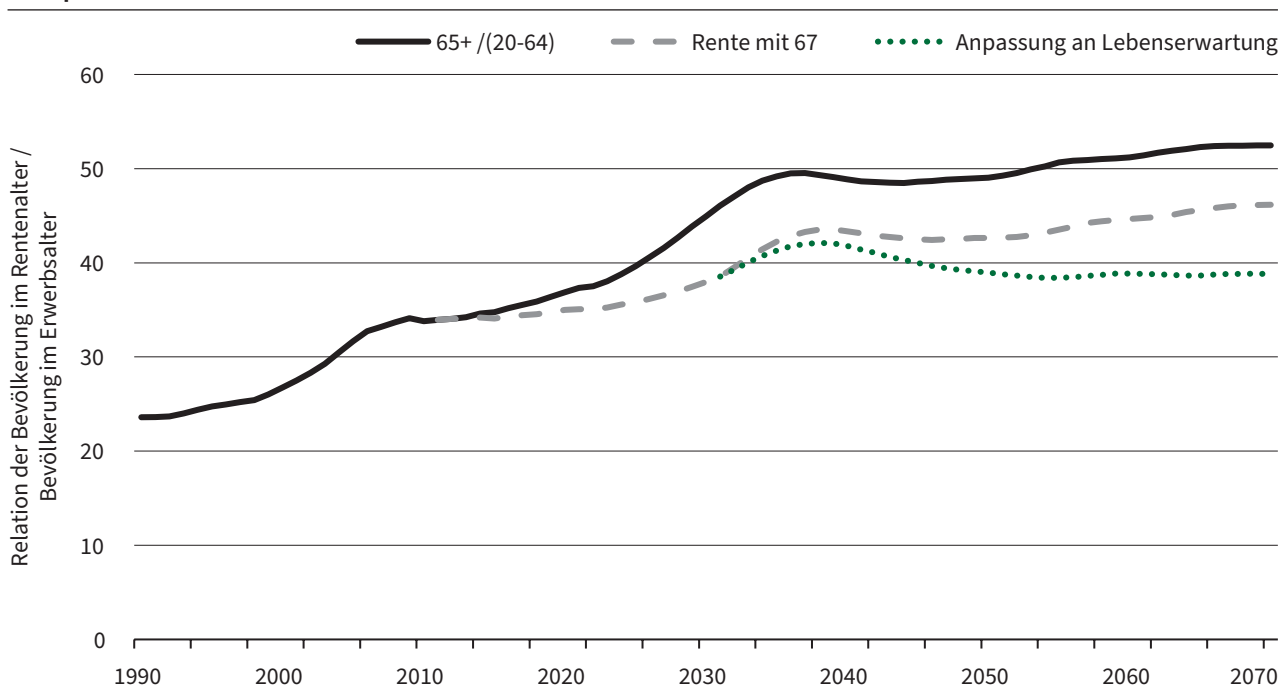
**EIN BLICK AUF DIE EUROPÄISCHEN NACHBARN**

Tabelle 1 liefert einen Überblick ausgewählter europäischer Länder und deren Ausgestaltung des Rentensystems. In den Niederlanden wird das gesetzlich festgelegte Renteneintrittsalter anhand der Schätzungen des Statistikamts über die verbleibende Lebenserwartung mit 65 Jahren mithilfe der 2:1-Regel bestimmt (vgl. Spalte 2 in Tab. 1). Das Sozialministerium informiert das Parlament anschließend über das ermittelte Ergebnis und setzt eine entsprechende Verordnung auf. Das neue Renteneintrittsalter gilt fünf Jahre nach der Veröffentlichung. Eine politische Nachverhandlung des Ergebnisses ist nicht vorgesehen. Finnland hat bereits 2017 die Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung bestimmt, 2027 soll das Renteneintrittsalter erstmals basierend auf der neuen Regelung angepasst werden. Dabei wird das reguläre Renteneintrittsalter so bestimmt, dass das Verhältnis von Erwerbszeit zu (erwarteter) Zeit in Rente auf dem Niveau von 2025 gehalten wird. Pro Jahr darf das Rentenalter um maximal zwei Monate angehoben bzw. abgesenkt werden. Auch Schweden wird ab 2026 das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung koppeln.

Alternativ oder ergänzend zur regelgebundenen Erhöhung des Renteneintrittsalters implementieren einige europäische

Staaten auch andere Mechanismen, um ihre Rentensysteme zu entlasten.<sup>1</sup> So wurden in allen in der Tabelle dargestellten Ländern die Beamt\*innen und Selbstständigen in das staatliche Rentensystem einbezogen. In Finnland wurden Beamt\*innen bereits 1970 und Selbstständige bis 1986 in das staatliche System integriert. Bei Ersteren greifen ähnliche Regeln wie im privaten Sektor. Selbstständige müssen sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeberbeiträge einzahlen, können die gezahlten Beiträge aber steuerlich absetzen (Finnish Centre for Pensions 2023). In Österreich besteht für Selbstständige, genau wie für alle anderen Versicherten, die Beitragspflicht ab einem monatlichen Mindesteinkommen von 500,91 Euro (2023). Bei der Beitragsberechnung werden nur Einkommen bis zu einer Höhe von 6825,00 Euro monatlich herangezogen (für alle anderen Versicherten inklusive Beamt\*innen 5850,00 Euro, Österreichische Sozialversicherung 2023). Beamt\*innen wurden in Österreich schrittweise seit 2004 in die gesetzliche Pflichtversicherung integriert. In Schweden tragen Selbstständige genau wie in Finnland sowohl den Arbeitnehmer- als auch den Arbeitgeberanteil. Die Beamt\*innen unterliegen den gleichen Regeln wie andere sozialversicherungspflichtig (SV-)Beschäftigte. In der Schweiz zahlen Selbstständige einen einkommensabhängigen Beitragssatz zwischen 4,35% und 8,1%. Beamt\*innen unterscheiden sich hinsichtlich der Rentenregelungen nicht von anderen SV-Beschäftigten und zahlen wie Letztere die Hälfte des Beitragssatzes von 8,7%, während der Arbeitgeber die andere Hälfte trägt (BSV 2023). In Deutschland sind dagegen sowohl Selbstständige (mit Ausnahme einiger Berufsgruppen) als auch Beamt\*innen von der Beitragspflicht ausgenommen. Laut dem Statistischen Bundesamt (2023) gab es 2021 fast 1,8 Mill. Verbeamtete und Richter\*innen in Deutschland, die man mit einer Regelung wie in den genannten europäischen Ländern in das deutsche Rentensystem integrieren

**Abb. 4**  
**Altenquotient bei alternativen Renteneintrittsaltern**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis online, Themenbereich 12421 (Bevölkerungs-vorausberechnungen), Variante G2L2W2, Darstellung und Berechnung des ifo Instituts. © ifo Institut

**Tab. 1**

**Ausgewählte Elemente der gesetzlichen, beitragsabhängigen Rentenversicherungssysteme verschiedener Länder**

Land	Alternative 1: Versichertenkreis erweitern <sup>b</sup>	Alternative 2: regelgebundenes Renteneintrittsalter	Alternative 3: Anpassung des Rentenniveaus	Alternative 4: Steuersystem anpassen
Österreich	Beamtinnen und Beamte (2005) und Selbstständige (1998 <sup>c</sup> )	-	jährlich per Gesetz, Orientierung am Preisindex	-
Finnland	Beamtinnen und Beamte und Selbstständige (1970 <sup>d</sup> )	Lebenserwartung (seit 2017)	regelgebunden (20% Lohnentwicklung; 80% Preisindex)	-
Niederlande <sup>a</sup>	Beamtinnen und Beamte (1986 <sup>e</sup> ) und Selbstständige	Lebenserwartung (ab 2024)	gesetzlicher Mindestlohn	-
Schweden	Beamtinnen und Beamte und Selbstständige	Lebenserwartung (ab 2026)	regelgebunden (Lohnwachstum abzgl. 1,6 Prozentpunkte)	höherer Grenzsteuersatz oberhalb der BBG
Schweiz	Beamtinnen und Beamte und Selbstständige	-	per Gesetz i. d. R. alle 2 Jahre (50% Lohnentwicklung; 50% Preisindex)	-

Anmerkungen: a) In den Niederlanden existiert im staatlichen Teil des Rentensystems nur eine beitragsunabhängige Grundrente, auf welche sich dementsprechend die Angaben in der Tabelle beziehen. – b) In Klammern stehen die Jahreszahlen, in denen die entsprechende Gruppe in das bestehende System eingegliedert wurden. Wenn sie bereits zu Beginn der Implementierung des aktuellen Systems inbegriffen waren, wird keine Jahreszahl angegeben. – c) Verschiedene selbstständige Berufsgruppen wurden schon früher in die GRV integriert, seit 1998 sind alle Selbstständigen in der regulären GRV. – d) 1986 wurden zudem die freien Berufe integriert. – e) In der betrieblichen Altersvorsorge gelten seit 1996 die gleichen Bestimmungen für Beamt\*innen wie für alle anderen Arbeitnehmer\*innen.

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (Broschüre - Die Schweizerische Altersvorsorge), Bundesministerium für Finanzen Österreich, Finnish Center for Pensions, Pensioen Federatie (Niederländische Pensionsfonds), Pensionsmyndigheten (Rentenbehörde Schweden), Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

könnte. Dies bringt jedoch erhebliche Umstellungsschwierigkeiten mit sich und generiert nur kurzfristig mehr Einnahmen. Denn die zusätzlichen Einzahlungen bringen auch neue Ansprüche auf künftige Auszahlungen mit sich. Da insbesondere Beamt\*innen im Mittel eine höhere Lebenserwartung als der Durchschnitt der Bevölkerung haben, würde eine Einbeziehung dieser Gruppe (ohne flankierende Maßnahmen) zusätzliche Finanzierungslasten mit sich bringen und tendenziell zu einer Umverteilung von unten nach oben führen.

Neben einer Erhöhung des Renteneintrittsalters und der Einbeziehung von Selbstständigen und Beamt\*innen in die gesetzliche Rentenversicherung könnte man auch an der Anpassung des Rentenniveaus ansetzen. Dabei wird in den Medien vor allem Österreich oft als gutes Beispiel für sein großzügiges Rentensystem gelobt. So ist die Nettoersatzquote in Österreich für Männer mit Durchschnittseinkommen mit 87,1% wesentlich höher als in Deutschland (52,9%) (OECD 2023). Allerdings vernachlässigt das Lob die unterschiedliche Rentenentwicklung in beiden Ländern. In Deutschland werden die Renten grundsätzlich im Einklang mit dem Lohnwachstum angehoben. Dadurch profitieren auch ältere Generationen vom Produktivitätszuwachs. In Österreich hingegen wird die festgelegte Rente jährlich per Gesetz angepasst. Die Anpassung orientiert sich hauptsächlich an der Inflationsrate. In den nordeuropäischen Ländern Schweden und Finnland ist das Rentenwachstum regelgebunden. Finnland setzt dabei auf eine zusammengesetzte

Anpassungsformel: 20% der Rentenerhöhung erfolgt basierend auf der Lohnentwicklung, die restlichen 80% sind an den Preisindex gekoppelt. Ähnlich zu Deutschland wird in Schweden ebenfalls das Lohnwachstum als Grundlage für die Rentenfortschreibung verwendet. Allerdings werden von der Lohnwachstumsrate 1,6 Prozentpunkte abgezogen. Die Schweiz passt in der Regel alle zwei Jahre die Rentenniveaus per Gesetz an: zur Ermittlung werden die Preisentwicklung und die Lohnentwicklung jeweils mit einem Faktor von 0,5 berücksichtigt. Eine Reform des deutschen Systems in Richtung Inflationsanpassung würde die Finanzierung erleichtern, da Bestandsrenten über die Zeit weniger stark steigen würden als im aktuellen System. Eine solche Reform würde verteilungspolitisch zudem die regressive Verteilungswirkung abmildern, die sich im Rentensystem aufgrund unterschiedlicher Lebenserwartungen ergibt. Zwar gilt im deutschen Rentensystem: wer doppelt so viel zahlt, bekommt auch das Doppelte ausgezahlt – allerdings leben die wohlhabenden Bevölkerungsgruppen im Schnitt länger, was heißt, dass die Rentenzahlungen über einen längeren Zeitraum bezogen werden (Zaninotto et al. 2020). Eine Anpassung an die Inflationsrate würde langfristig die Rente im hohen Alter relativ zum jetzigen System reduzieren. Die durch diese Entlastung frei gewordenen Mittel könnte man im nächsten Schritt dazu verwenden, den Staatszuschuss abzusenken. Einen Teil davon könnte man auch für die Erhöhung der Einstiegsrenten nutzen.

## FAZIT

Das deutsche Rentensystem gerät aufgrund des demografischen Wandels zunehmend unter Druck. Reformen sind daher unumgänglich. Die Einführung der regelgebundenen Erhöhung des Renteneintrittsalters würde die Tragfähigkeit des deutschen Rentensystems verbessern und den Altenkoeffizienten etwa konstant halten. Auch eine Inflationsanpassung der Renten nach österreichischem Vorbild würde das deutsche System entlasten. Die Rentenanpassung würde in allen Fällen etwas flacher als bisher ausfallen. Denkbar wäre auch der Verzicht auf die von der Bundesregierung festgelegte Obergrenze (Haltelinie) von 48%. Dieser Schritt würde die Finanzierbarkeit des Rentensystems vergrößern, zu niedrigeren Beitragssätzen führen und den Bundeszuschuss verringern. Allerdings müsste man bei dieser Maßnahme etwas niedrigere Renten akzeptieren. Dass Reformen möglich sind und auch funktionieren, zeigt die Betrachtung anderer europäischer Länder. Eine Umgestaltung des deutschen Rentensystems ist aufgrund seiner Belastung zwingend notwendig. Daher ist es von großer Bedeutung, geeignete Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt in die Wege zu leiten.

## LITERATUR

- Bittschi, B. und B. U. Wigger (2019), On the Political Feasibility of Increasing the Legal Retirement Age, CESifo Working Paper, Nr. 7492.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.) (2023), Die schweizerische Altersvorsorge, Download unter [https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/themenubergreifend/broschueren/Altersvorsorge\\_Basis.pdf.download.pdf/Altersvorsorge\\_Basis.pdf](https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/themenubergreifend/broschueren/Altersvorsorge_Basis.pdf.download.pdf/Altersvorsorge_Basis.pdf).
- Ehrentraut, O. und S. Moog (2016), Lebenserwartung, Lebensarbeitszeit und Renteneintritt, Studie im Auftrag des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft, Prognos, Freiburg.
- Eurostat (Hrsg.) (2023), Social Protection Statistics – Pension Expenditure and Pension Beneficiaries, Expenditure on Pensions, 2020, Download unter [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social\\_protection\\_statistics\\_-\\_pension\\_expenditure\\_and\\_pension\\_beneficiaries](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_pension_expenditure_and_pension_beneficiaries).
- Eurostat (Hrsg.) (2022), Healthy Life Years at Age 65 by Sex, Download unter [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEPSR\\_SP320/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEPSR_SP320/default/table?lang=en).
- Finnish Centre for Pensions (Hrsg.) (2023): Self-employed, Download unter <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pension-security/pension-coverage-and-insurance/self-employed/>.
- OECD (Hrsg.) (2023), Pensions at a Glance: Pension Replacement Rates, OECD.Stat, Download unter <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=69535#>.
- OECD (Hrsg.) (2021), Pensions at a Glance 2021, OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris.
- Österreichische Sozialversicherung (Hrsg.) (2023), Beitragsrechtliche Werte in der Sozialversicherung 2023, Download unter <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.772955&version=1672304717>.
- Ragnitz, J., Rösel, F., Thum, M. und M. Werding (2021), Rentenpolitik im Schatten der Babyboomer, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Potsdam, Download unter <https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/1060>.
- Sachverständigenrat Wirtschaft (Hrsg.) (2021), Demografischer Wandel: Nachhaltige Alterssicherung, Kapitel 6, Jahresgutachten 2020/21, Download unter <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/>.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2023), Beschäftigte nach Geschlecht und der Art des Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnisses, Stichtag 30. Juni, Download unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigte-geschlecht.html?nn=212936#fussnote-1-112364>.
- Steuernagel, A. und M. Thum (2023), „Wie viel Beitragsaufkommen lässt sich durch die Einbeziehung zusätzlicher Einkommenskomponenten in der Sozialversicherung erzielen?“, ifo Dresden berichtet, 30 (05), S. 14-18.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2020), Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.) (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2016), Nachhaltigkeit in der sozialen Sicherung über 2030 hinaus, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Zaninotto, P., Batty, G. D., Stenholm, S., Kawachi, I., Hyde, M. Goldberg, M., Westerlund, H., Vahtera, J. und J. Head (2020), „Socioeconomic Inequalities in Disability-free Life Expectancy in Older People from England and the United States: A Cross-national Population-Based Study“, Journal of Gerontology: Medical Sciences 75 (5), S. 906-913.

1 Eine Simulationsrechnung für das deutsche Sozialsystem mit vier unterschiedlichen Szenarien wurde anhand des Sozio-ökonomischen Panels von Steuernagel und Thum (2023) durchgeführt.

K. Peren Arin, Kevin Devereux, Joel Methorst und Marcel Thum\*

# Bringen klimabedingte Naturkatastrophen die Menschen dazu, grün zu wählen?

## Evidenz aus einem natürlichen Experiment in Deutschland

Mittels einer groß angelegten Umfrage in Deutschland untersuchen wir, wie die Erfahrung einer Naturkatastrophe die Wahlentscheidungen von Bürger\*innen beeinflusst. Die Hochwasserkatastrophe vom Juli 2021 in den westdeutschen Regionen liegt zwischen zwei Wellen unserer Umfrage. Da uns die Antworten aller Befragten in den Überschwemmungsgebieten und außerhalb vorliegen, können wir einen kausalen Zusammenhang zwischen der Nähe zur Überschwemmung und dem Wahlverhalten herstellen. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Befragten, die in den vom Hochwasser betroffenen Gebieten leben und bei der letzten Wahl nicht für die Grünen gestimmt hatten, bei der nächsten Wahl aufgrund der Fluterfahrung mit einer um rund 4 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit die Grünen wählen. Die Tendenz, für die Grünen zu stimmen, wird dabei zu einem großen Teil von denjenigen Befragten bestimmt, die die betroffenen Regionen verlassen haben oder in die Region gezogen sind.

### NATURKATASTROPHEN UND WAHLVERHALTEN

Der Klimawandel führt zu höheren globalen Umgebungstemperaturen und einer größeren Wahrscheinlichkeit, dass schwere Naturkatastrophen, wie Waldbrände und Überschwemmungen, eintreten. Die höhere Frequenz solcher Naturkatastrophen, aber auch die persönliche Erfahrung einer Katastrophe in der unmittelbaren Umgebung könnte für die Wähler\*innen ein Anreiz sein, Parteien zu unterstützen, die Maßnahmen gegen den Klimawandel höhere Priorität einräumen. Lässt sich eine solche Neuorientierung beim individuellen Wahlverhalten nachweisen? Für welche Parteien lässt sich ein positiver Effekt nachweisen? Ist ein solcher Effekt nur kurzfristig oder wirkt sich die Katastrophenerfahrung auch längerfristig auf das Wahlverhalten aus? Oder orientieren sich die Wähler\*innen eher daran, wer ihnen nach der Katastrophe Hilfe zukommen lässt? Unterstützen sie erfolgreiche Macher\*innen und strafen erfolglose Krisenmanager\*innen ab? Mit diesen und weiteren Fragen haben sich in jüngster Zeit zahlreiche Forschungsbeiträge befasst. Wir selbst untersuchen in einem neuen Forschungspapier (Arin et al. 2023) die Auswirkungen der Flut im Ahrtal im Sommer 2021 hinsichtlich der Bereitschaft, für die Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ zu stimmen.

Zu der Frage, ob Wähler\*innen die aktuelle Regierung für die Katastrophe haftbar machen oder für die Katastrophenhilfe belohnen, gibt es in der Literatur bislang keinen Konsens. Ein Teil der Literatur findet, dass sich die Wähler\*innen von Politiker\*innen bei schlechter Katastrophenhilfe, mangelnder Vorbereitung oder auch einfach bei erlittenen wirtschaftlichen Verlusten abwenden. Beispielsweise bestrafen die Wähler\*innen in den USA Präsidenten und Gouverneure für Unwetter-

schäden. Lehnt der Präsident jedoch einen Antrag des Gouverneurs auf Bundeshilfe ab, wird der Präsident bestraft, während der Gouverneur bei den Wahlen belohnt wird (Gasper und Reeves 2011). Bei den katastrophalen Überschwemmungen im amerikanischen Süden im Jahr 1927 war Herbert Hoover – der republikanische Präsidentschaftskandidat von 1928 – für die Hilfsmaßnahmen zuständig. Trotz der Verteilung von Katastrophenhilfe in noch nie dagewesenem Umfang verlor Hoover in den betroffenen Bezirken erhebliche Stimmenanteile (Heersink et al. 2017). Bei den kroatischen Überschwemmungen von 2014 und 2015 hatten weder die Existenz noch die Höhe der Hilfsausgaben der Regierung einen Einfluss auf den Wahlerfolg der Regierungspartei (Bovan et al. 2018). In Deutschland zeigte sich, dass wohl auch Demokratieerfahrung ein wichtiger Treiber für das Wahlverhalten nach einer Flutkatastrophe ist (Neugart und Rode 2021). So stimmten nach den Überschwemmungen im Jahr 2013 ostdeutsche Wähler\*innen mit größerer Wahrscheinlichkeit für die Regierungspartei als die westdeutschen Wähler\*innen. Die Autoren der Studie erklären die unterschiedlichen Ergebnisse in den einzelnen Gebieten damit, dass die Wähler\*innen unterschiedliche Erfahrungen mit demokratischen Prozessen haben. Mit der Länge der Demokratieerfahrung scheint der Einfluss diskretionärer Transferpolitiken vor der Wahl abzunehmen.

\* K. Peren Arin ist Professor of Economics an der Zayed University, Abu Dhabi, Vereinigte Arabische Emirate, Kevin Devereux ist Assistant Professor, School of Economics an der Peking University, Joel Methorst ist stellvertretender Leiter des Forschungsbereichs „Umwelt und Klima“ im Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) und Marcel Thum ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Dresden sowie Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Der Teil der Literatur, der für unsere Belange am wichtigsten ist, untersucht, ob Wähler\*innen nach einer Naturkatastrophe eher zu politischen Parteien tendieren, die Umweltbelange in den Vordergrund stellen (wie z. B. Bündnis 90/Die Grünen). Wahlergebnisse aus Großbritannien aus dem letzten Jahrzehnt (2010-2019) zeigen, dass die Wähler\*innen nicht rein retrospektiv handeln – z. B. indem sie die Regierungspartei für eine Naturkatastrophe bestrafen oder sie für ihre Katastrophenhilfe belohnen. Vielmehr scheinen veränderte Parteipositionen zu Umweltfragen eine überzeugendere Erklärung für Veränderungen in der Wählerunterstützung als Reaktion auf Überschwemmungen zu sein (Birch 2023). In Deutschland nahm die politische Unterstützung für die Grünen nach der Fukushima-Katastrophe deutlich zu (Goebel et al. 2015). In der Schweiz und im Vereinigten Königreich hingegen beschränkte sich dieser Anstieg auf Menschen, die in der Nähe von Atomreaktoren leben. Baccini und Leeman (2021) verwenden Referendumsabstimmungen über klimaschonende Maßnahmen in der Schweiz und Geodaten über Naturkatastrophen auf Mikroebene. Sie zeigen, dass die Erfahrung lokaler Katastrophenereignisse (z. B. Überschwemmungen, Steinschlag, Erdbeben) die Zustimmung zu Klimamaßnahmen kausal erhöht. Der Effekt verblasst jedoch schnell. Zehn Monate nach einer Naturkatastrophe besteht kein Unterschied mehr zwischen betroffenen und nicht betroffenen Gebieten.

Einige neuere Arbeiten (Garside und Zhai 2022, Hilbig und Riaz 2022, Holub und Schündeln 2023) verwenden dieselben Hochwasserereignisse im Jahr 2021 in Deutschland wie wir, um den Wählerwechsel hin zu den Grünen zu untersuchen. Auch wenn sich die Studien im Detail unterscheiden,<sup>1</sup> finden sie tendenziell einen ursächlichen Effekt von Naturkatastrophen auf eine Hinwendung der Wähler\*innen zu den Grünen. Garside und Zhai (2022) finden, dass im Vergleich zu anderen deutschen Wähler\*innen diejenigen, die in Gebieten leben, die von der Hochwasserkatastrophe von 2021 betroffen waren, mit geringfügig höherer Wahrscheinlichkeit (0,4-1,6 Prozentpunkte) die Grünen wählten. Die stärksten Zuwächse bei den Stimmenanteilen der Grünen sind in Gemeinden zu beobachten, die direkt vom Hochwasser betroffen sind. Hilbig und Riaz (2022) identifizieren positive landesweite und nicht nur lokale Auswirkungen auf die Stimmen für die Grünen. Diese Auswirkungen waren jedoch nur von kurzer Dauer. Die Umfragedaten zeigen, dass der Anstieg der Wählerstimmen für die Grünen nach zwei Wochen wieder verschwunden war. Die Verwendung hochauflösender Hochwasserdaten ermöglicht es Holub und Schündeln (2023), räumlich granulare Auswirkungen zu identifizieren. Wähler\*innen, die in der Nähe der Überschwemmungen leben, zeigten eine statistisch signifikant höhere Neigung, grün zu wählen.

Im Gegensatz zu den genannten Studien verwenden wir nicht Wahlergebnisse, sondern zwei groß angelegte Umfragen, eine vor und eine nach der Flutkatastrophe. Während die Verwendung von Wahlkreisdaten den Vorteil hat, dass alle Wähler\*innen in der Stichprobe enthalten sind (Baccini und Leeman 2021, Garside und Zhai 2022, Holub und Schündeln 2023), ermöglichen die Befragungsdaten, Verhaltensänderungen auf individueller Ebene im Laufe der Zeit zu identifizieren und die demografische Heterogenität im Wahlverhalten zu untersuchen.<sup>2</sup> Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Befragten, die in

den vom Hochwasser betroffenen Gebieten leben und bei der letzten Wahl nicht für die Grünen gestimmt hatten, bei der nächsten Wahl mit einer um rund 4 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit die Grünen wählten. Die Erfahrung einer Naturkatastrophe aus erster Hand führt also zu einer zusätzlichen Neigung der Wähler\*innen, zugunsten aktiverer Klimapolitik abzustimmen. Aufgrund des geokodierten Standorts unserer Umfrageteilnehmer\*innen können wir auch nachweisen, dass dieser Effekt stark von den Befragten beeinflusst wird, die zwischen den beiden Erhebungswellen in die betroffenen Regionen ziehen oder diese verlassen. Da wir die Mobilität der betroffenen Haushalte erfassen können, finden wir stärkere Auswirkungen der klimabefürwortenden Stimmabgabe als frühere Studien, die auf Wahldaten basieren. Außerdem konzentrieren wir uns nicht auf alle Wähler\*innen, sondern auf die Wähler\*innen, die bei der letzten Wahl nicht für die Grünen gestimmt haben, und erfassen so den „Wechselwählereffekt“ einer mit dem Klimawandel assoziierten Flutkatastrophe.

## DATEN

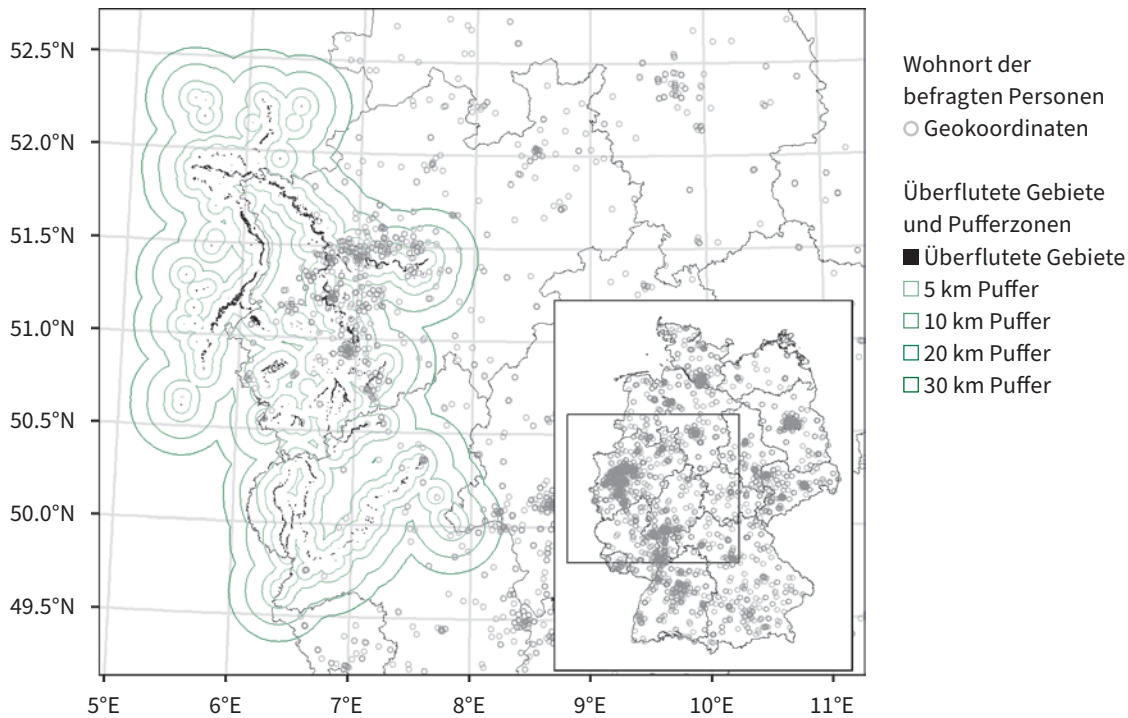
Im Sommer 2021 erlebten Teile von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz verheerende Hochwasser. Aufgrund starker Niederschläge von mehr als 100 Litern pro Quadratmeter (12.–15. Juli 2021) traten die Flüsse Ahr, Emscher, Erft, Kyll, Lippe, Prüm, Ruhr, Rur, Sieg und Wupper über die Ufer (Jung-hänel et al. 2021). Mehr als 180 Menschen starben bei diesem Ereignis und mehrere zehntausend Menschen erlitten Vermögensschäden. Bund und Länder legten einen gemeinsamen Fonds für Wiederaufbauhilfe auf, der mit 30 Mrd. Euro ausgestattet ist (mdr 2022). Die Daten zur räumlichen Ausdehnung der Hochwasserkatastrophe wurden vom Copernicus Emergency Management Service (EMS) bezogen, das die Ausdehnung und Entwicklung des Hochwassers für 21 Gebiete kartiert hat. Um weitere vom Hochwasser betroffene geografische Gebiete einzubeziehen, die vom Copernicus EMS nicht erfasst wurden (z. B. Niederrhein und Maas), haben wir als zweite Quelle Hochwasserdaten aus dem Online-Archiv des Dartmouth Flood Observatory (Flood ID 5095) einbezogen. Anschließend wurden um die Überschwemmungsgebiete in verschiedenen Entfernungen (5 km, 10 km, 20 km, 30 km) Puffer gebildet, um die Umfrageteilnehmer\*innen zu identifizieren, deren Standort dem Hochwasserereignis ausgesetzt war. Dazu wurde überprüft, ob die in der Umfrage dokumentierten Breiten- und Längenkoordinaten des Standorts jeder/s Befragten innerhalb der verschiedenen Pufferzonen lagen. Abbildung 1 zeigt die Überschwemmungsgebiete und die Pufferzonen zusammen mit den Punktkoordinaten der Teilnehmer\*innen auf einer Karte von Westdeutschland.

Wir haben zwei groß angelegte Umfragen in Deutschland durchgeführt. Die erste Umfrage wurde zwischen dem 3. und 30. März 2020 von der Firma Respondi durchgeführt, die Zugang zu repräsentativen Stichproben von Befragten hat, an die sie Umfragelinks per E-Mail verschickt. Wir haben Quoten für Geschlecht, Alter, Einkommen und Arbeitsmarktstatus festgelegt, um eine repräsentative Umfrage sicherzustellen. Die zweite Umfrage wurde zwischen dem 10. und 14. Dezember 2021 an alle Befragten verschickt, die im Panel verblieben waren. Abbildung 2 fasst den Zeitverlauf zusammen.



**Abb. 1**

**Flutgebiete im Sommer 2021**



Erläuterung: Überschwemmte Gebiete während des Hochwassers 2021 in Westdeutschland und Pufferzonen für verschiedene Abstandsmaße. Graue Punkte zeigen die Koordinaten des Standorts der Umfrageteilnehmer\*innen, die in Deutschland leben.

Quelle: Copernicus Emergency Management Service, Dartmouth Flood Observatory, eigene Berechnungen.

**METHODIK**

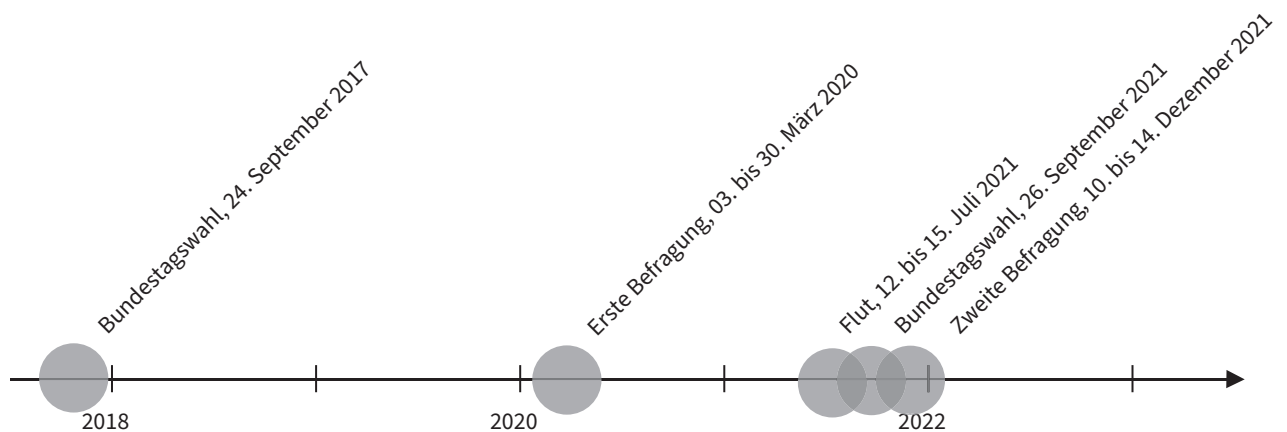
Wir verwenden einen Differenz-in-Differenzen-Ansatz, um den kausalen Effekt der Hochwasserexposition auf die Stimmabgabe für eine Partei, insbesondere die Grünen, zu untersuchen. Genauer: Wir betrachten, ob ein/e Wähler\*in, der/die bisher nicht grün gewählt hat, zu den Grünen wechselt. Dabei vergleichen wir die Gruppe, die der Flut ausgesetzt war (Treatment), mit einer Kontrollgruppe ohne kürzliche Fluterfahrung. Für demografische Merkmale wie Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter, Bildung, Familienstand etc. wird dabei kontrolliert.

Da einige Befragte zwischen den Erhebungszeiträumen in die Überschwemmungsgebiete hinein- oder vor allem aus ihnen herausziehen, ziehen wir auch mehrere Definitionen der Behandlungsgruppe in Betracht. In unserer Basisdefinition werden alle Befragten, die vor oder nach der Flut in einem Überschwemmungsgebiet gelebt haben (d. h. in mindestens einer der beiden Erhebungswellen), der Treatmentgruppe zugewiesen. Wir verwenden aber auch alternative Definitionen für die Treatmentgruppe, die weiter unten erläutert werden.

Beim Wahlverhalten vergleichen wir in der Basisvariante die berichtete Stimmabgabe bei der Wahl am 26. September

**Abb. 2**

**Zeitstrahl der Ereignisse**



Quelle: Eigene Darstellung.

2021 mit der Partei, für die eine Person am 24. September 2017 gestimmt hatte. Dies erfasst Veränderungen im tatsächlichen Wahlverhalten. Da uns interessiert, ob die Überschwemmungen die Wähler\*innen dazu veranlasst haben, zu den Grünen zu wechseln, besteht unsere Stichprobe nur aus Befragten, die im Jahr 2020 angaben, nicht für die Grünen gestimmt zu haben. Alternativ können wir statt der tatsächlichen Stimmabgabe auch die Wahlabsichten für die nächsten Wahlen nutzen.

**ERGEBNISSE**

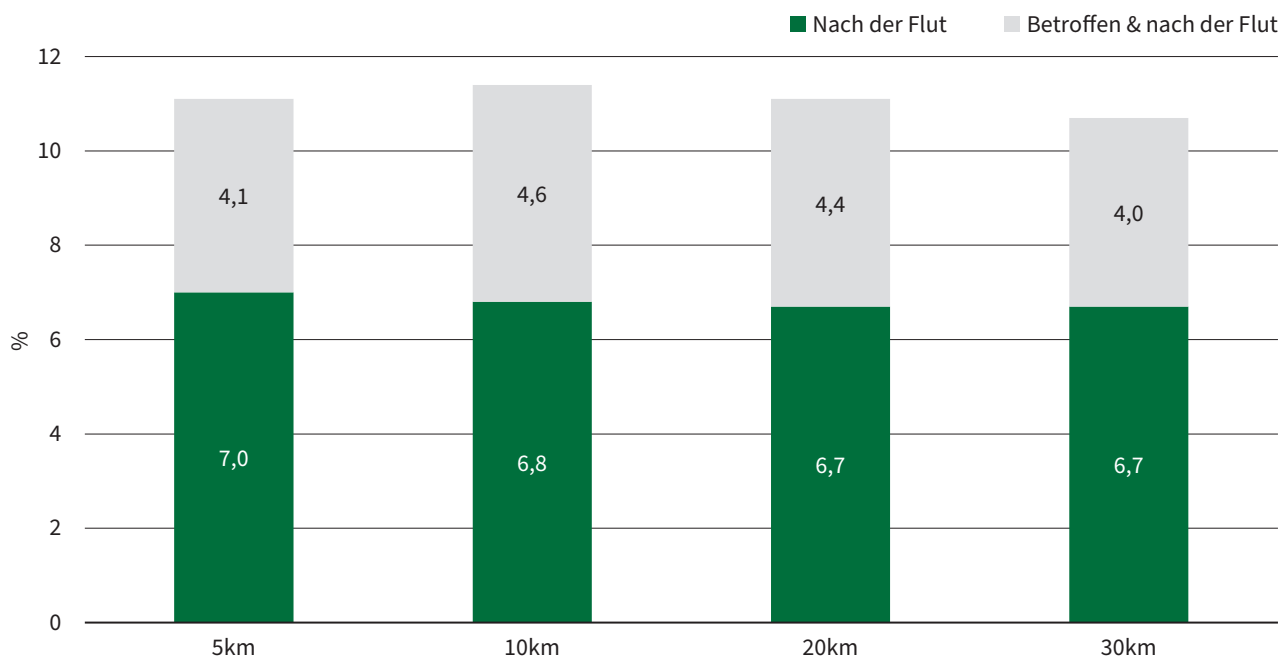
Abbildung 3 fasst die zentralen Ergebnisse des Basisszenarios zusammen. Etwa 7% der Befragten in der Kontrollgruppe, die im Jahr 2017 nicht grün gewählt hatten, stimmten bei der Bundestagswahl 2021 nach der Flut für „Bündnis 90/Die Grünen“ (grüne Balken). In den betroffenen Gebieten (graue Balken) wechselten zusätzlich 4,0% bis 4,6% der Menschen zu den Grünen. Dieser zusätzliche Wechseleffekt bei Personen, die von der Flut betroffen waren, ist statistisch hoch signifikant und ähnlich groß für die unterschiedlichen Abgrenzungen der Überschwemmungsgebiete von fünf, 10, 20 und 30 Kilometern. Die Werte berücksichtigen die soziodemografischen Merkmale der Teilnehmer\*innen (hier nicht abgebildet).

Anstelle der tatsächlichen Stimmabgabe können wir auch auf die Wahlabsichten schauen. Beim Survey vom März 2020 gaben die Befragten an, für welche Partei sie bei der Bundestagswahl 2021 stimmen würden; beim Survey vom Dezember 2021 wurden sie ebenfalls nach der Wahlabsicht für die nächste Bundestagswahl, voraussichtlich 2025, gefragt. Wir sehen qualitativ denselben Effekt der Fluterfahrung unter allen Befragten nach der Flut. Quantitativ ist dieser Effekt nur etwa halb so groß wie die Wahleffekte in Abbildung 3. Künftige Wahlabsichten könnten durch den Koalitionsvertrag gedämpft worden sein, der kurz vor der zweiten Umfrage geschlossen wurde und als

enttäuschend für die grüne Wählerschaft angesehen wurde. Den Spitzenpolitiker\*innen der Grünen wurde damals vorgeworfen, wichtige klimapolitische Forderungen zugunsten der Macht aufzugeben (taz 2021).<sup>3</sup>

Ein Vorteil der Befragungsdaten ist, dass wir den Standort der Befragungsteilnehmer\*innen in beiden Wellen identifizieren können. Damit können wir auch untersuchen, ob der positive Wechseleffekt hin zu den Grünen primär von denen getrieben wird, die immer im betroffenen Gebiet leben, oder von denen, die zu- oder weggezogen sind. Abbildung 4 zeigt die Ergebnisse für verschiedene Gruppen von Betroffenen. Der erste Balken repliziert das Basisszenario (entspricht dem zweiten Balken in Abbildung 3 für den 10-km-Radius) und dient als Referenz. In den folgenden alternativen Abgrenzungen der Betroffenheit verwenden wir immer den 10-km-Radius. Beim zweiten Balken besteht die Gruppe, die wir als flutbetroffen klassifizieren, aus denjenigen, die sich in beiden Wellen, also 2020 und 2021, innerhalb der Flutregion befanden. Der graue Balken ist deutlich geschrumpft. Jenseits des Wechsels unter allen Wähler\*innen hin zu den Grünen in der Größenordnung von 7,3% entsteht in dieser Gruppe lediglich ein zusätzlicher Wechseleffekt hin zu den Grünen von 2,3%, der auch statistisch nicht mehr signifikant ist. Bei denjenigen, die im betroffenen Gebiet ausharren, hat die Fluterfahrung also zu keinem starken zusätzlichen Wunsch geführt, für eine klimaorientierte Partei zu stimmen. Beim dritten Balken wurde die Gruppe der Betroffenen auf diejenigen eingegrenzt, die zu Beginn in der Flutregion lebten und umfasst neben denen, die geblieben sind, auch die Weggezogenen. Der vierte Balken stellt auf diejenigen ab, die in der zweiten Welle in der Flutregion lebten, so dass neben den Ortsverhafteten auch die Zugezogenen erfasst werden. Hier liegen die Wechseleffekte wieder bei 3,2% bzw. 4,0% und sind jeweils statistisch signifikant.

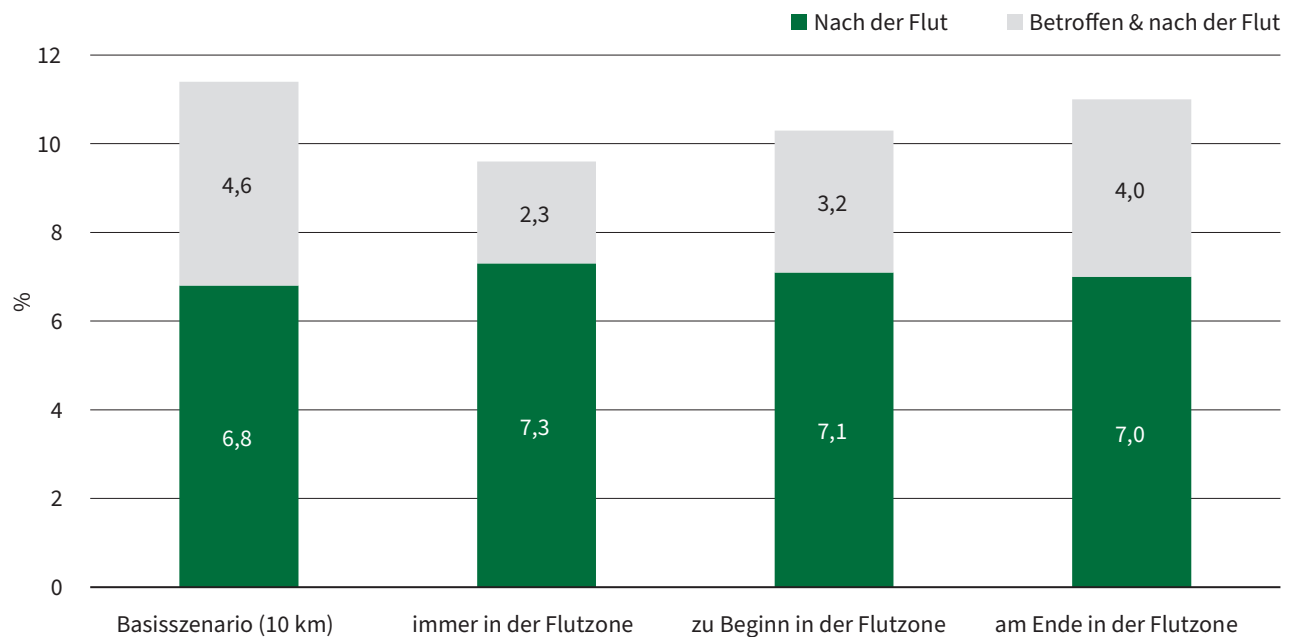
**Abb. 3**  
Wechsel im Wahlverhalten hin zur Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ im Basisszenario



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Abb. 4

Wechsel im Wahlverhalten hin zur Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ bei verschiedenen Abgrenzungen der Flutbetroffenheit



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Die obigen Ergebnisse deuten darauf hin, dass Bewegungen in und aus Überschwemmungsgebieten ein zentraler Treiber des Effektes zugunsten grüner Wählerstimmen sind. In einer tiefergehenden Analyse vergleichen wir die Wegziehenden mit all jenen, die am Ende noch in den Überschwemmungsgebieten sind, und die Hinzuziehenden mit all jenen, die schon zu Beginn in den Überschwemmungsgebieten leben. Die Ergebnisse sind verblüffend: Beide Typen von Umziehenden treiben die Wahlreaktion auf den Überschwemmungsschock innerhalb der Fünf- und Zehn-Kilometer-Pufferzonen. Bei den Abwandernden sind die Auswirkungen besonders groß: Sie wählen mit einer um 9,3 bzw. 7,3 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit grün, wenn sie in der Fünf- bzw. Zehn-Kilometer-Pufferzone der Überschwemmung ausgesetzt waren. Im Gegensatz dazu werden die Effekte in den 20- und 30-Kilometer-Pufferzonen nicht von Umziehenden verursacht. Eine Analyse der soziodemografischen Eigenschaften zeigt, dass Abwander\*innen aus den betroffenen Regionen tendenziell jünger sind, verheiratet sind und über ein höheres Einkommen verfügen.<sup>4</sup>

FAZIT

Anhand des Hochwassers vom Juli 2021 in Deutschland zeigen wir, dass verheerende Naturkatastrophen im Zusammenhang mit dem Klimawandel die Wähler\*innen zu umweltfreundlichen Parteien treiben. Außerdem zeigen wir, dass Heterogenität auf Wählerebene bei der Schätzung des Behandlungseffekts eine Rolle spielt. Befragte, die in von der Flutkatastrophe betroffenen Gebieten leben und bei der letzten Wahl nicht für die Grünen gestimmt hatten, wählten bei der nächsten Wahl eher die Grünen. Diejenigen, die die von der Flut betroffenen Gebiete verlassen haben, und diejenigen, die in diese Gebiete gezogen

sind, zeigen besonders starke Reaktionen im pro-grünen Wahlverhalten. Die genauen Ursachen, warum gerade die mobilen Befragten eine besondere Wechselbereitschaft hin zu den Grünen aufweisen, ist noch zu untersuchen. Da die Teilnehmer\*innen nicht nach ihren Gründen befragt wurden, lässt sich die Frage mit unserem Survey nicht beantworten. Bei den Wegzügen liegt nahe, dass die eigene Fluterfahrung für den Standortwechsel verantwortlich ist und durch den Schock auch ein politisches Umdenken stattgefunden hat. Weniger klar ist, warum der Effekt auch bei Zuzügen so ausgeprägt ist. Beispielsweise könnten hier Teilnehmer\*innen erfasst sein, die im Rahmen der Wiederaufbaumaßnahmen ihren Standort verändert haben und den Folgen der Flut unmittelbar ausgesetzt sind. Insgesamt legen unsere Ergebnisse nahe, bei künftigen Studien die räumliche Mobilität bei der Bewertung kausaler Abstimmungsreaktionen auf exogene Schocks zu berücksichtigen.

LITERATUR

Arin, K. Peren, Devereux, K., Methorst, J. und M. Thum (2023), Do Floods Make People Vote Green? Evidence from a Natural Experiment in Germany, Juli 2023, Download unter [https://www.researchgate.net/publication/372454160\\_Do\\_Floods\\_Make\\_People\\_Vote\\_Green\\_Evidence\\_from\\_a\\_Natural\\_Experiment\\_in\\_Germany](https://www.researchgate.net/publication/372454160_Do_Floods_Make_People_Vote_Green_Evidence_from_a_Natural_Experiment_in_Germany).

Baccini, L. und L. Leemann (2021), „Do Natural Disasters Help the Environment? How Voters Respond and what that Means“, Political Science Research and Methods 9, S. 468–484, doi:10.1017/psrm.2020.25.

Birch, S. (2023), „The Electoral Benefits of Environmental Position-Taking: Floods and Electoral Outcomes in England 2010–2019“, European Journal of Political Research 62, S. 95–117.

Bovan, K., Banai, B. und I. Pavela Banai (2018), Do Natural Disasters Affect Voting Behavior? Evidence from Croatian Floods, PLoS currents 10.

Garside, S. und H. Zhai (2022), If Not Now, When? Climate Disaster and the Green Vote Following the 2021 Germany Floods, Research & Politics 9, 20531680221141523.



Gaspar, J. T. und A. Reeves (2011), „Make it Rain? Retrospection and the Attentive Electorate in the Context of Natural Disasters“, *American Journal of Political Science* 55, S. 340–355.

Goebel, J., Krekel, C., Tiefenbach, T. und N. R. Ziebarth (2015), „How Natural Disasters Can Affect Environmental Concerns, Risk Aversion, and even Politics: Evidence from Fukushima and Three European Countries“, *Journal of Population Economics* 28, S. 1137–1180.

Heersink, B., Peterson, B. D. und J. A. Jenkins (2017), „Disasters and Elections: Estimating the Net Effect of Damage and Relief in Historical Perspective“, *Political Analysis* 25, S. 260–268.

Hilbig, H. und S. Riaz (2022), *Natural Disasters and Green Party Support*, *Journal of Politics*, forthcoming.

Holub, F. und M. Schündeln (2023), *Pro-environmental Voting when Climate Change is Made Salient: Evidence from High-resolution Flooding Data*, mimeo. Goethe University Frankfurt, May 25, 2023.

Junghänel, T., Bissolli, P., Daßler, J., Fleckenstein, R., Imbery, F., Janssen, W., Kaspar, F., Lengfeld, K., Leppelt, T., Rauthe, M., Rauthe-Schöch, A., Rocek, M., Walawender, E. und E. Weigl (2021), „Hydro-klimatologische Einordnung der Stark- und Dauerniederschläge in Teilen Deutschlands im Zusammenhang mit dem Tiefdruckgebiet „Bernd“ vom 12. bis 19. Juli 2021“, *Deutscher Wetter Dienst*, S. 1–16.

MDR (Hrsg.) (2022), „Ein Jahr nach dem Hochwasser – Die Jahrhundertflut in Zahlen“, 13. Juli 2022, Download unter <https://www.mdr.de/brisant/hochwasser-ahrtal-100.html>.

Neugart, M. und J. Rode (2021), *Voting after a Major Flood: Is there a Link between Democratic Experience and Retrospective Voting?*, *European Economic Review* 133, 103665.

Sheldon, T. L. und C. Zhan (2022), *The Impact of Hurricanes and Floods on Domestic Migration*, *Journal of Environmental Economics and Management* 115, 102726.

Taz (Hrsg.) (2021), *Enttäuschende Klimapolitik der Grünen: Verrat am eigenen Anspruch*, 14. Dezember 2021, Download unter <https://taz.de/Enttaeuschende-Klimapolitik-der-Gruenen/!5819127/>.

- 
- 1 Die Arbeiten unterscheiden sich beispielsweise in ihren Definitionen von „Hochwasserbetroffenheit“. Betroffenheit lässt sich unter anderem erfassen durch die Entfernung einer Gemeinde zu den Überschwemmungsgebieten, den Anteil der überschwemmten Gebiete innerhalb einer Gemeinde oder durch den Anteil der beschädigten Gebäude.
  - 2 Hilbig und Riaz (2022) nutzen zusätzlich zu den Wahldaten auch Umfragedaten. Sie verwenden jedoch keine Paneldaten von Personen, die vor und nach der Flut befragt wurden, sondern nicht repräsentative Umfragedaten von Personen, die kurz vor oder nach der Flut befragt wurden.
  - 3 Wir vergleichen auch die Wahlabsicht im Jahr 2020 mit der gemeldeten Stimmabgabe bei der Wahl im Jahr 2021. Die Effekte liegen dann zwischen dem Basisszenario und dem hier beschriebenen Alternativszenario mit Wahlabsichten.
  - 4 Diese Charakteristika stimmen mit denen von Sheldon und Zhan (2022) überein, die feststellen, dass Haushalte mit höherem Einkommen nach Katastrophen eher umziehen.

Niels Gillmann und Max Krauter\*

# Welche Potenziale bietet Afrika für die deutsche und sächsische Exportwirtschaft?

**Vor dem Hintergrund der notwendigen Diversifizierung des deutschen Außenhandels wird in diesem Beitrag der Kontinent Afrika als potenziell wichtiger Handelspartner der Zukunft näher betrachtet. Die Bedeutung Afrikas als Exportregion für deutsche und sächsische Unternehmen fällt bisher gering aus. Dennoch bieten afrikanische Länder enorme Potenziale für den Export. Dies liegt in erster Linie am hohen prognostizierten Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum. Ungeachtet aller vorhandenen Möglichkeiten nutzen deutsche und sächsische Unternehmen diese bisher kaum. Ein Grund dürften weiterhin instabile politisch-institutionelle Rahmenbedingungen in vielen afrikanischen Ländern und eine unzulängliche logistische Infrastruktur sein. Trotzdem lohnt es sich, Afrika gerade aufgrund der guten langfristigen Prognosen im Blick zu behalten.**

## EINLEITUNG

Deutschland ist traditionell exportstark. Lange Jahre hielt Deutschland den Titel als Exportweltmeister. Auch im Jahr 2022 befand sich Deutschland in den Top 3 der Länder mit dem größten Exportvolumen (Weltbank 2023a).

Allerdings schwächelt die deutsche Exportwirtschaft im Jahr 2023, unter anderem weil die weltweite Konjunktur durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg einen starken Dämpfer erhalten hat. Vor allem die weiterhin verhältnismäßig schwache Konjunkturentwicklung Chinas seit Ende der Null-Covid-Politik drückt auf die deutschen Exportzahlen. So lag China im Jahr 2022 nur noch auf dem vierten Platz der Top 10 der deutschen Exportländer (2020 und 2021 auf dem zweiten Platz).

Die schwachen Aussichten bestätigen sich auch in Konjunkturumfragen wie der Blitzumfrage der AHK China vom Juli 2023. Zwar erwarten mehr deutsche Unternehmen im Vergleich zur letzten Umfrage eine Verbesserung ihrer Geschäftssituation auf dem chinesischen Markt für 2023. Dennoch stieg auch der Anteil der Unternehmen, die eine Verschlechterung erwarten (ausgehend von „keine Veränderung“). Zudem planen deutsche Firmen (trotz weiterer Aktivität in China) eine stärkere Diversifizierung ihres Geschäfts außerhalb des Reichs der Mitte. Auch das Risiko zunehmender geopolitischer Spannungen wird dafür angeführt.

Angesichts der aktuellen Lage in China sind deutsche Unternehmen aufgefordert, ihre Exportaktivitäten zu diversifizieren und weitere Absatzmärkte zu suchen. In den Fokus rückt dabei mehr und mehr der Kontinent Afrika, welcher mit 54 Ländern und 1,4 Mrd. Einwohnern häufig als der sich am dynamischsten entwickelnde Kontinent in den nächsten Jahrzehnten bezeichnet wird. Für die bundeseigene Außenwirtschaftsagentur GTAI gilt Afrika sogar als potenziell größte Wachstumsregion der nächsten Jahrzehnte (GTAI 2023c). Auch die Bundesregierung bekundet ein starkes Engagement in Afrika für die Zukunft (BMZ 2023).

Es scheint also so, dass afrikanische Länder als Exportmärkte in Zukunft eine wichtigere Rolle spielen könnten als derzeit. Daraus ergibt sich die Frage, welche Potenziale und Wachstumsaussichten Afrika für exportorientierte deutsche Unternehmen bietet. Dies soll in diesem Beitrag analysiert werden.

Im Jahr 2019 hat das ifo Institut in einer Studie bereits die größten Wachstumsmärkte in Afrika für die bayrische Wirtschaft untersucht (vgl. Falck et al. 2019). Analog dazu stellt sich die Frage, ob auch sächsische Unternehmen in Afrika noch unausgenutzte Marktchancen wahrnehmen können.

Dabei soll zunächst die bisherige Bedeutung afrikanischer Länder als Exportmärkte für die deutsche und sächsische Wirtschaft untersucht werden. Anschließend zeigen wir auf, warum Afrika solch hohe wirtschaftliche Potenziale zugeschrieben werden und welches die größten afrikanischen Wachstumsmärkte sind. Gleichermaßen identifizieren wir Faktoren, die in der Vergangenheit höheren Exporten entgegenstanden bzw. möglicherweise auch weiterhin die Exportmöglichkeiten hemmen werden. Zudem soll auf das Potenzial der panafrikanischen Handelszone AfCFTA für Exporte aus Deutschland eingegangen werden. Schließlich wird untersucht, inwiefern französische Firmen – was die Exporte nach Afrika angeht – als Vorbild für deutsche und sächsische Unternehmen dienen können.

## DIE AKTUELLE EXPORTSITUATION DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Für die deutsche Exportwirtschaft spielten afrikanische Länder bisher eine sehr untergeordnete Rolle. Tabelle 1 zeigt die gesamten Ausfuhren der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2022. So befand sich unter den Top-10-Exportländern deutscher Unternehmen im vergangenen Jahr kein einziges afri-

\* Max Krauter war zum Zeitpunkt des Erstellens dieses Beitrages Praktikant und Niels Gillmann ist Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Tab. 1

## Ausfuhren der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2022

Top 10 Exportländer			Top 10 afrikanische Exportländer		
	Ausfuhrvolumen	Anteil am weltweiten Exportvolumen		Ausfuhrvolumen	Anteil am weltweiten Exportvolumen
	(in Mill. Euro)	(in %)		(in Mill. Euro)	(in %)
Vereinigte Staaten	156190,4	9,91	Südafrika	9793,5	0,62
Frankreich	116046,3	7,36	Ägypten	4192,4	0,27
Niederlande	110645,2	7,02	Marokko	2832,1	0,18
China (ohne Taiwan)	106877,2	6,78	Tunesien	1742,1	0,11
Polen	90562,3	5,74	Algerien	1670,7	0,11
Österreich	88681,0	5,62	Nigeria	1069,0	0,07
Italien	87512,3	5,55	Liberia	802,8	0,05
Vereinigtes Königreich	73787,4	4,68	Libyen	534,0	0,03
Schweiz	70632,2	4,48	Côte d'Ivoire	335,8	0,02
Belgien	61804,4	3,92	Ghana	292,7	0,02

Quelle: Statistisches Bundesamt, 51 000-0003, Juli 2023.

© ifo Institut

kanisches Land. Die Exportorientierung lag vor allem bei den großen Volkswirtschaften wie den Vereinigten Staaten, China (ohne Taiwan) und den europäischen Nachbarn. Die Bedeutung Chinas war trotz der konjunkturellen Schwäche im vergangenen Jahr hoch.

Auf die Top-10-Exportländer entfielen im letzten Jahr insgesamt 61,1% des weltweiten Außenhandels Deutschlands. Im Vergleich dazu gingen gerade einmal 1,5% der exportierten

Waren nach Afrika. Circa ein Drittel davon wurde nach Südafrika exportiert. Südafrika ist somit mit Abstand der wichtigste Handelspartner für Deutschland in Afrika. Dennoch ist auch dessen Bedeutung für die deutsche Exportwirtschaft bislang marginal.

Die sächsische Wirtschaft exportiert im Vergleich zur gesamten Bundesrepublik stärker in die europäischen Nachbarstaaten (vgl. Tab. 2). Insgesamt entfielen 64,1% der sächsischen

Tab. 2

## Ausfuhren des Freistaats Sachsen im Jahr 2022

Top 10 Exportländer			Top 10 afrikanische Exportländer		
	Ausfuhrvolumen	Anteil am weltweiten Exportvolumen		Ausfuhrvolumen	Anteil am weltweiten Exportvolumen
	(in Mill. Euro)	(in %)		(in Mill. Euro)	(in %)
China (ohne Taiwan)	8703,5	16,50	Südafrika	156,9	0,30
Vereinigte Staaten	5045,5	9,57	Marokko	53,7	0,10
Tschechien	3534,1	6,70	Ägypten	51,7	0,10
Polen	3321,1	6,30	Nigeria	32,2	0,06
Vereinigtes Königreich	3255,7	6,17	Tunesien	30,1	0,06
Frankreich	2527,9	4,79	Sudan	13,9	0,03
Italien	2036,4	3,86	Algerien	11,0	0,02
Niederlande	1825,6	3,46	Sambia	7,6	0,01
Taiwan	1821,5	3,45	Äthiopien	7,1	0,01
Österreich	1760,8	3,34	Dem. Republik Kongo	6,1	0,01

Quelle: Statistisches Bundesamt, 51 000-0003, Juli 2023.

© ifo Institut

Ausfuhren auf die Top-10-Exportländer. Vor allem an Sachsen grenzende Länder wie Tschechien und Polen nehmen eine bedeutendere Rolle ein. Zudem ist der Anteil Chinas fast doppelt so hoch wie für Gesamtdeutschland und belegte im letzten Jahr den ersten Platz. Chinas aktuelle Wachstumsschwäche wirkt sich daher stärker auf die sächsische Wirtschaft aus. Alternative Absatzmärkte in Afrika könnten somit eine Alternative darstellen.

Allerdings ist die Bedeutung Afrikas als Absatzmarkt für Sachsen noch geringer als für Deutschland insgesamt. Der Anteil an den Gesamtausfuhren betrug im vergangenen Jahr gerade einmal 0,7%. Auch für Sachsen ist Südafrika der wichtigste Handelspartner auf dem Kontinent, welcher im letzten Jahr ungefähr die Hälfte der Exporte nach Afrika ausmachte.

Betrachtet man die Exporte nach Warengruppen, so lassen sich für die Bundesrepublik zwischen Afrika und den globalen Ausfuhren keine wesentlichen Unterschiede bei deren Art und Rangfolge feststellen. Auf den ersten drei Plätzen lagen bei den Top-10-Exportländern Kraftfahrzeuge, Maschinen sowie Elektrotechnische Erzeugnisse als wichtigste Warengruppen im Jahr 2022. In den Top 10 afrikanischen Ländern wurden die deutschen Exportschlager im letzten Jahr anteilig ähnlich hoch nachgefragt.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Betrachtung der wichtigsten Warengruppen der sächsischen Exportwirtschaft. Im Jahr 2022 führten dabei die Warengruppen im Bereich Kraftwagen, Maschinen, Datenverarbeitungsgeräte die Exportstatistik an. Dies gilt auch für die Exporte nach Afrika, bei denen im vergangenen Jahr Elektrische Ausrüstungen nach Maschinen und Kraftwagen am stärksten nachgefragt wurden.

Insgesamt lässt sich bei der Betrachtung der deutschen und sächsischen Exporte nach Afrika im weltweiten Vergleich also eine sehr geringe Bedeutung Afrikas für die Exportwirtschaft Deutschlands und Sachsens konstatieren. Daraus ergibt sich die Frage, ob dies auf ein mangelndes Interesse deutscher und sächsischer Unternehmen an Afrika zurückzuführen ist. Andererseits könnten für gesteigerte Ausfuhren bisher auch zu wenig Potenziale vorhanden sein.

## GROSSE ABSATZPOTENZIALE AUF DEM AFRIKANISCHEN KONTINENT

Dem afrikanischen Kontinent werden enorme Potenziale in den nächsten Jahrzehnten zugeschrieben. Dies liegt maßgeblich am starken Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, dass sich in den nächsten Jahren fortsetzen dürfte. Grund für die bisherige Zurückhaltung deutscher und sächsischer Unternehmen bei den Exporten könnten allerdings die heterogene Struktur und die teilweise instabilen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in vielen afrikanischen Ländern sein. Für die Analyse der größten Potenzialmärkte Afrikas müssen diese Aspekte daher auch beleuchtet werden.

### Bevölkerungswachstum

Afrikas Bevölkerungswachstum gehört zu den schnellsten weltweit. Im Jahr 2020 lebten rund 1,3 Mrd. Menschen auf dem afrikanischen Kontinent. 2050 dürfte die Bevölkerungszahl mit 2,4 Mrd. fast doppelt so hoch liegen (UN 2023). Zwar dürfte

sich das Wachstum in der zweiten Jahrhunderthälfte abschwächen. Trotzdem dürften noch einige Jahrzehnte mehr Zu- als Abgänge an Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt zu verzeichnen sein.

Für die deutsche und sächsische Wirtschaft ergeben sich daraus durchaus Chancen: Eine wachsende Mittelschicht erhöht die Nachfrage, wodurch wiederum neue Absatzmärkte entstehen. Damit ließen sich die Gesamtexporte erhöhen.

Gleichzeitig könnte dies schrumpfende Exporte in das europäische Ausland kompensieren. Denn während Afrikas demografischer Wandel zu mehr Arbeitskräften und Konsumenten führt, dürfte bedingt durch den Bevölkerungsrückgang in Europa bis 2050 die innereuropäische Nachfrage nach deutschen Exportgütern zurückgehen. Auch innerhalb Deutschlands dürfte durch die negative demografische Entwicklung der Gesellschaft die Nachfrage in den nächsten Jahrzehnten eher abnehmen als steigen. Afrikanische Absatzmärkte könnten daher für deutsche und sächsische Unternehmen eine mögliche Alternative darstellen.

Allerdings werden die Löhne aufgrund des hohen Bevölkerungswachstums in Afrika weiterhin niedrig bleiben. Das dürfte sich in der Art der Nachfrage der importierten Produkte niederschlagen. Teure Exportprodukte wie hochpreisige Kraftfahrzeuge dürften weniger Potenzial besitzen als Produkte wie Maschinen, die als Investitionsgüter der Erweiterung von Produktionskapazitäten dienen. Potenziale für die sächsische Wirtschaft liegen hier also eher beim starken Maschinenbau als bei der ebenso exportorientierten Automobilbranche.

### Wachstum des Bruttoinlandsprodukts

Afrika verzeichnete in den letzten 20 Jahren zum Teil sehr hohe Wachstumsraten beim Bruttoinlandsprodukt. So lag die Wirtschaftsleistung in Gesamtafrika im Jahr 2022 mehr als doppelt so hoch (143,9%) wie noch zur Jahrtausendwende (IWF 2023). Damit übertrifft es das Wachstum in Europa mit 46,2% im selben Zeitraum deutlich. Auch das weltweite Wachstum mit 114,2% seit 2000 fiel im Vergleich zu Afrika geringer aus.

Das starke Wirtschaftswachstum dürfte sich auch in den nächsten Jahrzehnten fortsetzen. Vor allem Länder, die in den letzten 20 Jahren geringere Wachstumsraten aufwiesen, dürften zwischen 2022 und 2028 stärker wachsen. So prognostiziert der IWF für die zehn wachstumsstärksten Länder in diesem Zeitraum ein durchschnittliches Wachstum zwischen 5% und 9%. Am stärksten wird die Wirtschaftsleistung voraussichtlich in Mozambik, Libyen und dem Niger wachsen. Nach Wirtschaftswachstum verdienen also besonders diese Länder eine nähere Beobachtung von Seiten deutscher und sächsischer Hersteller.

### Die größten Wachstumsmärkte in Afrika

Das hohe Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum in Afrika eröffnet für exportorientierte Unternehmen neue Möglichkeiten. Zahlreiche afrikanische Länder versuchen ihre Wirtschaftsstruktur zu diversifizieren, um weiterhin nicht ausschließlich vom Export von Rohstoffen und Mineralien abhängig zu sein (Böschmeyer und Teti 2021). Ziel ist, einen größeren Teil der Wertschöpfungskette im eigenen Land zu halten bzw. anzu-

siedeln. Dies steht auch im Kontext der Schaffung von Arbeitsplätzen für die wachsende Bevölkerung.

Deutsche und sächsische Unternehmen könnten hinsichtlich dieser Entwicklung profitieren. Gerade für den Aufbau eines stärkeren Industriesektors werden Exportprodukte aus den klassischen Branchen wie Maschinen, Elektrotechnik und chemischer Produktion benötigt. Diese sind bereits die am meisten exportierten Güter deutscher und sächsischer Unternehmen. Somit besteht durch die anvisierte Diversifizierung der Wirtschaft viel Exportpotenzial für deutsche und sächsische Firmen. Gleichzeitig kann es aber auch profitabler sein, wenn deutsche Unternehmen anstelle eines Exports direkt vor Ort in Afrika Produktion zum Beispiel von chemischen Erzeugnissen aufbauen und die Produkte dann direkt vor Ort produziert und konsumiert werden können.

Neben den klassischen Branchen spielen grüne Technologien eine immer wichtigere Rolle. Viele Länder Afrikas bieten breite Potenziale zur Erschließung erneuerbarer Energiequellen und der Produktion von grünem Wasserstoff. Da Deutschland in Zukunft Nettoimporteur an grünem Wasserstoff bleiben wird, besteht seitens deutscher Unternehmen großes Interesse für Investitionen in die Produktion erneuerbarer Energie in Afrika. So schloss das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Jahr 2021 eine Partnerschaft mit Namibia zur Herstellung von grünem Wasserstoff (BMBF 2021). Sämtliche Technologien zu dessen Herstellung müssen jedoch importiert werden (AHK für das südliche Afrika 2023). Diese dürften wiederum neue Exportmöglichkeiten für deutsche Hersteller schaffen. So könnte auch die Solarbranche in Sachsen von diesem Trend profitieren, wenn sie es schafft, attraktive Alternativen zu chinesischen Photovoltaiksystemen anzubieten.

Ein starker Zuwachs der Nachfrage an GreenTech-Produkten in Afrika bietet somit Exportpotenziale für die Produzenten grüner Technologien. Laut BMU (2021) nehmen deutsche GreenTech-Unternehmen eine führende Position in ihrer Branche auf dem Weltmarkt ein. In Afrika dürften diese Unternehmen ebenfalls von starken Exportmöglichkeiten profitieren, da deutsche Umwelttechnik im Bereich Energieeffizienz, Kreislaufwirtschaft oder in nachhaltiger Agrar- und Forstwirtschaft besonders gefragt ist (BMU 2021). Auch in Sachsen sind GreenTech-Firmen verschiedenster Branchen ansässig. Für deren innovative Produkte bietet Afrika daher in Zukunft große Exportpotenziale.

### **Politische Instabilität und Heterogenität afrikanischer Länder**

Ein wesentlicher Faktor für das bisher geringe Exportinteresse von Unternehmen aus Deutschland und Sachsen könnte allerdings die politische Instabilität auf dem Kontinent sein. Stabile politisch-institutionelle Rahmenbedingungen gelten für den Export als wichtiges Kriterium für Unternehmen.

Derzeit zählen viele Länder auf dem afrikanischen Kontinent zu den politisch instabilsten Ländern weltweit. So liegen im Jahr 2023 laut Fragile State Index sechs der zehn instabilsten Länder in Afrika (FFP 2023). Wie schnell sich politische Stabilität in einem als stabil geglaubten Land ändern kann, hat sich Ende Juli 2023 bei dem Putsch durch das Militär im Niger gezeigt. Aber auch politisch sehr stabile Länder sind in Afrika vorzufin-

den. Besonders gefestigte demokratische Strukturen weisen im Jahr 2023 Botswana, Namibia und Ghana auf (FFP 2023).

Daher muss bei der Analyse potenzieller Exportmärkte die heterogene Struktur zwischen den afrikanischen Staaten beachtet werden. So lässt sich keine bestimmte Region oder Zone auf dem Kontinent hervorheben, die besondere Potenziale im Vergleich zu anderen aufweist. Politisch instabile Länder und Volkswirtschaften mit hohen Marktchancen für heimische Hersteller liegen geografisch häufig dicht beieinander.

Exportorientierte Unternehmen sollten daher möglichst alle Länder im Blick behalten und jeweilige Standortpotenziale identifizieren. Gelten beispielsweise Nigeria und Ägypten durch ihre hohe Bevölkerungszahl als attraktive Absatzmärkte der Zukunft, bieten Namibia und Ghana weniger Risiken aufgrund weit entwickelter demokratischer Strukturen. Côte d'Ivoire kann dagegen mit einer im regionalen Vergleich diversifizierten Wirtschaft punkten (GTAI 2023a).

### **DIE INTRAAFRIKANISCHE FREIHANDELSZONE AFCFTA**

Trotz einiger hemmender Faktoren bietet Afrika also viele Potenziale für exportierende Unternehmen aus Deutschland und Sachsen. Neue Chancen für mehr Exporte könnten sich auch mit der im Januar 2021 in Kraft getretenen panafrikanischen Freihandelszone (AfCFTA) ergeben.

Bisher war der afrikanische Handel international auf den Export von Rohstoffen und Mineralien ausgerichtet. Ein intraafrikanischer Handel existierte kaum. Grund dafür waren bisher starke tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse.

Ziel der neuen Freihandelszone ist es, durch den Wegfall von rund 90% der intraafrikanischen Zölle auf Güter Handelsbarrieren abzubauen und durch mehr Handel Wachstum zu erzeugen (Böschemeyer und Teti 2021). Mit Ausnahme Eritreas wurde das Abkommen von allen afrikanischen Ländern unterzeichnet (Stand 2023 jedoch noch nicht von allen ratifiziert).

AfCFTA wird somit als Chance für europäische Staaten gesehen, da es für diese leichter wird, ihre Waren auch in afrikanische Länder ohne Meereszugang zu transportieren (Hinz et al. 2022). Bisher waren für deutsche Unternehmen vor allem Länder mit Meereszugang interessant, da Güter so nicht umständlich und kostentreibend über Drittländer transportiert werden mussten.

Dies zeigt sich auch in Tabelle 1 und 2 weiter oben wieder. Unter den Top 10 afrikanischer Exportländer der deutschen und sächsischen Wirtschaft im Jahr 2022 befanden sich fast ausschließlich Staaten mit Meereszugang. In Folge könnten durch AfCFTA neue Absatzmärkte für die deutsche und sächsische Exportwirtschaft entstehen, insbesondere in Ländern im Innern Afrikas. Die wichtigsten Exportgüter dürften dem IfW Kiel zufolge Maschinen, Kraftfahrzeuge, Transportausrüstung und pharmazeutische Produkte sein (Hinz et al. 2022). Davon dürfte vor allem Sachsen mit seiner ausgeprägten Maschinenbaubranche profitieren.

Trotz der Potenziale durch AfCFTA bestehen weiterhin Handelsbarrieren. So attestiert das IfW Kiel AfCFTA nur ein Gelingen und wirklichen Anstieg des Handels, wenn ebenso nicht-tarifäre Hemmnisse abgebaut werden (Hinz et al. 2022).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine frühere Studie des ifo Instituts (Böschmeyer und Teti 2021), welche insbesondere die inadäquate Infrastruktur und die kostspieligen und komplexen Zollverfahren in Afrika bemängelt.

Dies spiegelt sich auch im Logistics Performance Index (LPI) der Weltbank wider. Dieser evaluiert die Funktionstüchtigkeit der gesamten logistischen Infrastruktur eines Landes (Böschmeyer und Teti 2021). Auch im Jahr 2023 weisen viele afrikanische Länder diesbezüglich Defizite auf (Weltbank 2023b). Besonders Staaten ohne Meereszugang könnten daher kaum von der Zollliberalisierung durch AfCFTA profitieren, wenn nicht die Infrastruktur entsprechend ausgebaut wird. Fortschritte hierbei würden somit auch deutschen und sächsischen Unternehmen einen besseren Zugang zum afrikanischen Binnenmarkt ermöglichen.

### STARKE BINDUNG ZU AFRIKA: FRANKREICH ALS VORBILD FÜR DEUTSCHLAND?

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass seitens der afrikanischen Länder Potenziale für die deutsche und sächsische Exportwirtschaft bestehen, diese aber von dieser bisher kaum genutzt werden. Daher stellt sich die Frage, ob Unternehmen aus vergleichbaren Ländern diese Potenziale besser nutzen.

Ein Beispiel für ein vergleichbares Land mit einer stärkeren Bindung zu Afrika als Deutschland ist Frankreich. Als zweitgrößtes Mitglied in der Europäischen Union (nach Wirtschaftsleistung und Bevölkerung) bietet sich die Französische Republik als Vergleich an. Zudem unterliegt das Land aufgrund der EU-Mitgliedschaft denselben Zoll- und Handelsbestimmungen wie Deutschland. Die Exportorientierung Frankreichs ist insgesamt zwar geringer und stärker auf den europäischen Bin-

nenmarkt ausgerichtet. Dennoch spielt das Land eine wichtige Rolle beim Handel mit Afrika.

Tabelle 3 vergleicht die Ausfuhren der Top 10 afrikanischer Exportländer der Bundesrepublik mit denen der Französischen Republik. Die starke Bindung zu mehrheitlich frankophonen Ländern ist in erster Linie auf das ehemalige Kolonialreich Frankreichs zurückzuführen. So wurde 2022 von Frankreich aus vor allem nach Marokko, Algerien und Tunesien exportiert, welche zusammen über die Hälfte der Exporte nach Afrika stellten (64%). Auch Côte d’Ivoire, der Senegal, Kamerun und Gabun waren als ehemalige französische Kolonien unter den Top 10 afrikanischer Exportländer im letzten Jahr vertreten.

Da die Beziehung Frankreichs zu den frankophonen Ländern aufgrund des historischen Bezugs stärker ausgeprägt ist, haben französische Unternehmen das Potenzial Afrikas als Exportmärkte bereits mehr im Blick. Denn obwohl das Exportvolumen der Französischen Republik im letzten Jahr nur rund ein Drittel von dem der Bundesrepublik betrug, lag das Ausfuhrvolumen nach Afrika mit 23,1 Mrd. Euro auf einem ähnlich hohen Niveau wie Deutschland (23,3 Mrd. Euro). Deutsche und sächsische Unternehmen nutzen also das vorhandene Potenzial in den Top 10 Exportländern Frankreichs bisher weit schwächer als es französische Unternehmen tun.

Gerade nordafrikanische Länder wie Algerien, Tunesien oder Marokko bieten Potenziale – trotz ihrer im gesamtafrikanischen Vergleich geringeren Wachstumsaussichten, was Wirtschaft und Bevölkerung anbelangt. So finden Unternehmen eine besser ausgebaute Infrastruktur und eine diversifiziertere Wirtschaft als in afrikanischen Ländern südlich der Sahara vor. Für sich entwickelnde Sektoren wie Bergbau, Automobilindustrie oder Umwelttechnik muss die dafür nötige Ausrüstung nahezu vollständig importiert werden (GTAI 2023a). Folglich

**Tab. 3**  
**Ausfuhren der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik im Jahr 2022**

Top 10 afrikanische Exportländer Deutschland			Top 10 afrikanische Exportländer Frankreich		
	Ausfuhrvolumen (in Mill. Euro)	Anteil am weltweiten Exportvolumen (in %)		Ausfuhrvolumen (in Mill. Euro)	Anteil am weltweiten Exportvolumen (in %)
Südafrika	9 793,5	0,62	Marokko	6 490,0	1,09
Ägypten	4 192,4	0,27	Algerien	4 510,0	0,76
Marokko	2 832,1	0,18	Tunesien	3 789,0	0,64
Tunesien	1 742,1	0,11	Ägypten	2 308,0	0,39
Algerien	1 670,7	0,11	Südafrika	1 866,0	0,31
Nigeria	1 069,0	0,07	Côte d’Ivoire	1 424,0	0,24
Liberia	802,8	0,05	Senegal	966,0	0,16
Libyen	534,0	0,03	Kamerun	642,0	0,11
Côte d’Ivoire	335,8	0,02	Nigeria	588,0	0,10
Ghana	292,7	0,02	Gabun	535,0	0,09

Quelle: Statistisches Bundesamt, 51 000-0003, Juli 2023 und INSEE, Commerce extérieur de la France, Séries chronologiques, Juli 2023.

© ifo Institut



ist für deutsche Unternehmen in diesen Ländern in klassischen und zukünftigen Exportbranchen erhebliches Potenzial vorhanden. Hiervon könnten auch sächsische Unternehmen profitieren.

## FAZIT

Ziel des Beitrags war es, die Potenziale für die deutsche und sächsische Exportwirtschaft in Afrika zu untersuchen. Die Analyse zeigt, dass die Bedeutung Afrikas als Exportregion für deutsche und sächsische Unternehmen bisher ziemlich gering ausfällt. Nicht einmal 2% der Ausfuhren verließen das Bundesgebiet im letzten Jahr Richtung Afrika. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Gesamtdeutschland und Sachsen kaum.

Dennoch verdeutlicht dieser Artikel, dass afrikanische Länder enorme Potenziale für den Export bieten. Dies liegt in erster Linie am hohen prognostizierten Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum. Nahezu alle Branchen – klassische Exportbranchen als auch die sich entwickelnde Umwelttechnikbranche – bieten hohe Exportpotenziale für Unternehmen aus Deutschland und Sachsen. Afrikanische Länder könnten in Zukunft wegfallende Exporte in das europäische Ausland kompensieren und eine Alternative zu China darstellen.

Ungeachtet aller vorhandenen Potenziale nutzen deutsche und sächsische Unternehmen diese aber bisher nicht ausreichend. Zwar bestehen weiterhin große Herausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent, was politisch-institutionelle Rahmenbedingungen und die logistische Infrastruktur angeht. Dennoch wäre ein stärkeres Engagement auf dem afrikanischen Kontinent trotz hemmender Faktoren bereits möglich. Dies verdeutlicht das Positivbeispiel Frankreich.

Zudem darf der afrikanische Kontinent aufgrund seiner heterogenen Struktur nicht als Ganzes betrachtet werden. Unternehmen sollten landesspezifische Potenzialmärkte identifizieren und ihre Exportmöglichkeiten danach ausrichten. Gute Ansatzpunkte hierfür bieten unter anderem der Africa Monitor des IfW Kiel (IfW 2023) und der Africa Business Guide von GTAI (GTAI 2023d).

Die aktuelle wirtschaftliche Dynamik Afrikas dürfte in den nächsten Jahren weiter an Fahrt aufnehmen. Die panafrikanische Freihandelszone könnte einen Beitrag dazu leisten. Exportorientierte deutsche und sächsische Unternehmen sollten daher einen stärkeren Fokus auf den afrikanischen Kontinent legen. Langfristig dürfte Sachsens Wirtschaft davon gleichermaßen profitieren wie die der gesamten Bundesrepublik.

## QUELLEN

Auslandshandelskammer (AHK) China (Hrsg.) (2023), German Chamber Post-Covid Flash Survey: Business Outlook Restrained By Market Development & Geopolitics. Download unter <https://china.ahk.de/news/news-details/german-chamber-post-covid-flash-survey-business-outlook-restrained-by-market-development-geopolitics>, abgerufen am 8. August 2023.

Auslandshandelskammer (AHK) für das südliche Afrika (Hrsg.) (2023), Namibia: Erweiterung eines Solarparks um Produktion, Speicherung und Transport von grünem Wasserstoff und Derivaten, Zielmarktanalyse 2023 mit Profilen der Marktakteure, Download unter <https://www.german-energy-solutions.de/GES/Redaktion/DE/Publikationen/Marktanalysen/2023/zma-namibia-kb.html>, abgerufen am 7. August 2023.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2021), Kartliczek: Deutschland und Namibia schließen Wasserstoff-Partnerschaft, Pressemitteilung 172/2021 vom 25. August 2021, Download unter <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/2021/08/250821-Namibia-Wasserstoff.html>, abgerufen am 7. August 2023.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hrsg.) (2023), GreenTech made in Germany 2021: Umwelttechnik-Atlas für Deutschland, Berlin.

BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2023), Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten: Die Afrika-Strategie des BMZ, Berlin.

Böschmeyer, J. und F. Teti (2021), „Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?“, ifo Schnelldienst 74 (10), S. 50-61.

Falck, O., Felbermayr, G., Schneiderheinze, C. und R. Thiele (2019), Wachstumsmärkte in Afrika für die bayerische Wirtschaft, Ifo Institut und Bayerischer Industrie- und Handelskammertag (BIHK), München, Download unter <https://www.ifo.de/publikationen/2019/monographie-autorenschaft/wachstumsmarkte-afrika-fuer-die-bayerische-wirtschaft>.

FFP – The Fund for Peace (Hrsg.) (2023), Fragile State Index 2023. Washington D. C., Download unter <https://fragilestatesindex.org/excel>, abgerufen am 2. August 2023.

GTAI – Germany Trade And Invest (2023a), Webseite des Africa Business Guides, Download unter <https://www.africa-business-guide.de/de/maerkte#269044>, abgerufen am 31. Juli 2023.

GTAI – Germany Trade And Invest (2023b), Webseite des Africa Business Guides, Download unter <https://www.africa-business-guide.de/de/maerkte/algerien>, abgerufen am 7. August 2023.

GTAI – Germany Trade And Invest (2023c), Webseite des Africa Business Guides, Download unter <https://www.africa-business-guide.de/de/chancen/afrika-kontinent-mit-neuen-perspektiven-268014>, abgerufen am 9. August 2023.

GTAI – Germany Trade And Invest (2023d), Webseite des Africa Business Guides, Download unter <https://www.africa-business-guide.de/>, abgerufen am 9. August 2023.

Hinz, J., Chowdhry, S., Jacobs, A. und R. Thiele (2022), Effects of the AfCFTA for German and European Companies, Kiel Institute Study, hrsg. von Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel) und Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Kiel.

IfW – Institut für Weltwirtschaftsforschung Kiel (Hrsg.) (2023), Webseite des Africa Monitor, Download unter <https://africamonitor.ifw-kiel.de/>, abgerufen am 10. August 2023.

IWF – Internationaler Währungsfonds (Hrsg.) (2023), Real GDP Growth, Washington. Download unter [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD), abgerufen am 3. August 2023.

UN – United Nations (Hrsg.) (2023), World Population Prospects 2022, New York, Download unter <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed>, abgerufen am 1. August 2023.

Weltbank (Hrsg.) (2023a), Goods Exports (BoP, Current US\$), Originaldaten vom Internationalen Währungsfonds (IWF), Balance of Payments Statistics Yearbook and data files, Washington D. C., Download unter <https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.MRCH.CD>, abgerufen am 9. August 2023.

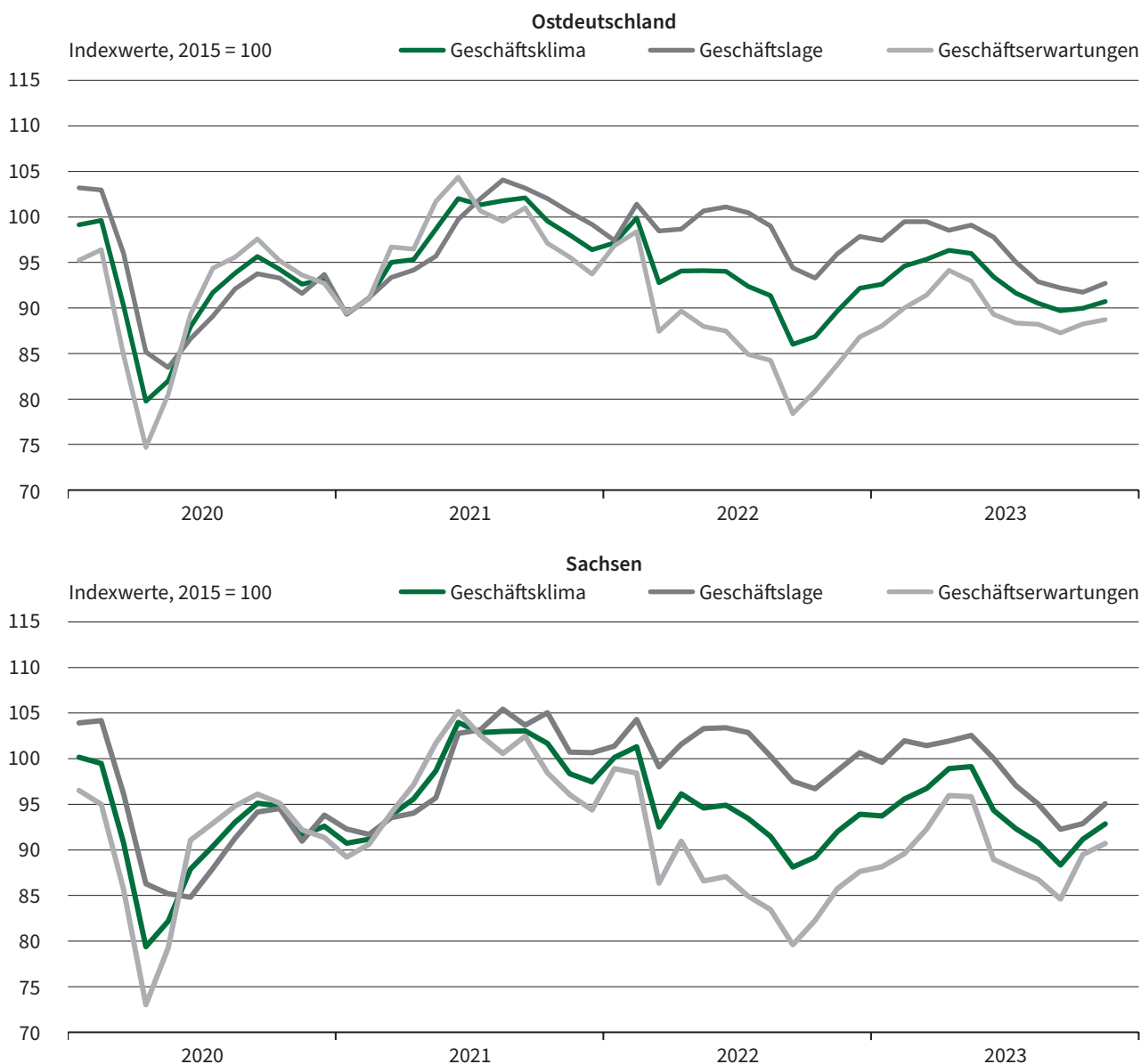
Weltbank (Hrsg.) (2023b), The Logistics Performance Index and Its Indicators, Washington D. C.

Niels Gillmann und Ernst Glöckner\*

# ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen

Das ifo Geschäftsklima Ostdeutschland basiert auf ca. 1 700 monatlichen Meldungen von Unternehmen, von denen ca. 500 aus Sachsen stammen. Die Befragungsteilnehmer\*innen kommen aus dem Verarbeitenden Gewerbe, dem Dienstleistungssektor, dem Handel und dem Bauhauptgewerbe. Die Unternehmen werden gebeten, ihre gegenwärtige Geschäftslage zu beurteilen und ihre Erwartungen für die nächsten sechs Monate mitzuteilen.

**Abb. 1**  
ifo Geschäftsklima Ostdeutschland und Sachsen (2015 = 100, saisonbereinigt)



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2023.

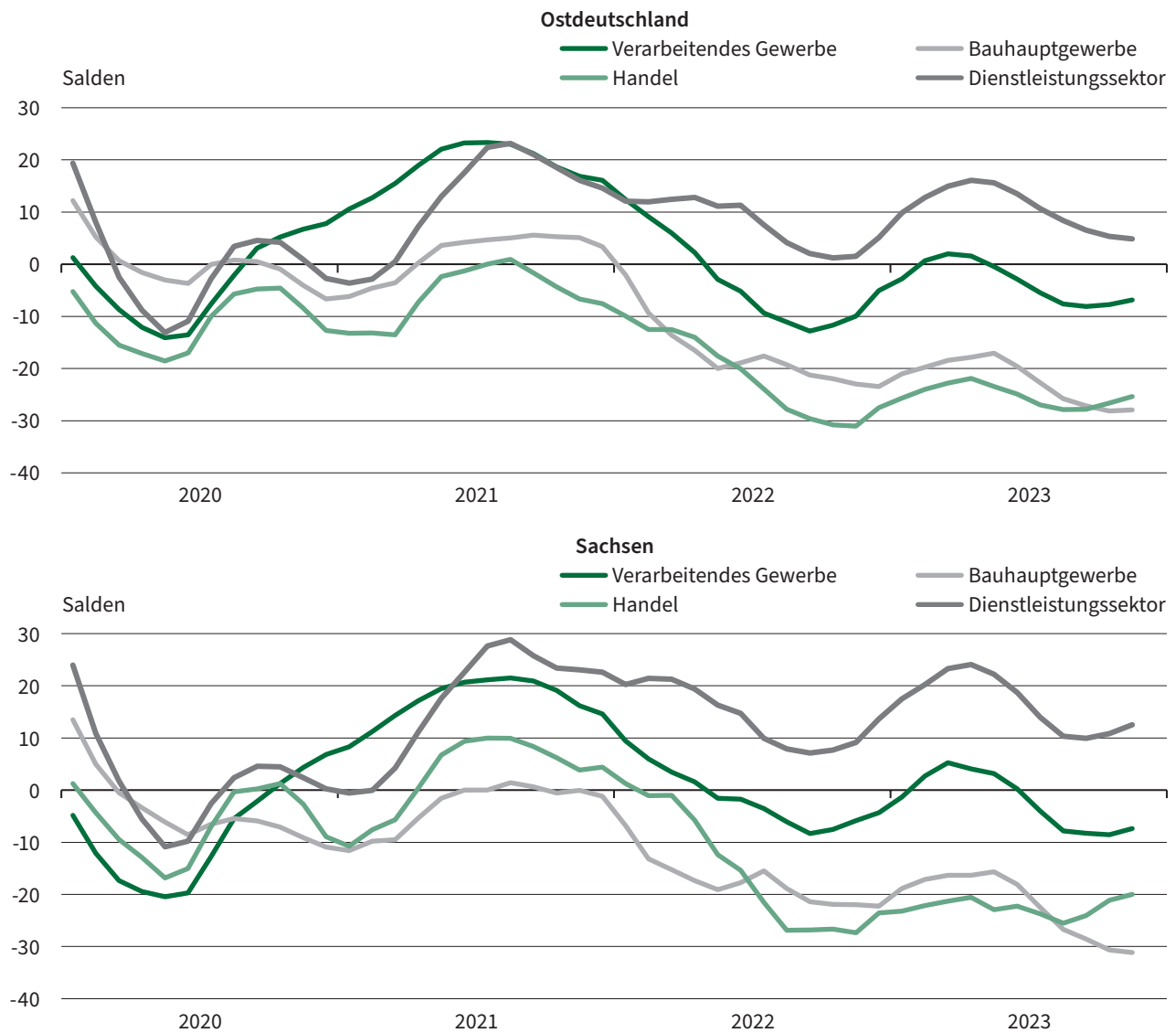
© ifo Institut

\* Niels Gillmann und Ernst Glöckner sind Doktoranden an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung München an der Universität München e. V.



**Abb. 2**

**ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen** (Salden, saisonbereinigt und geglättet)

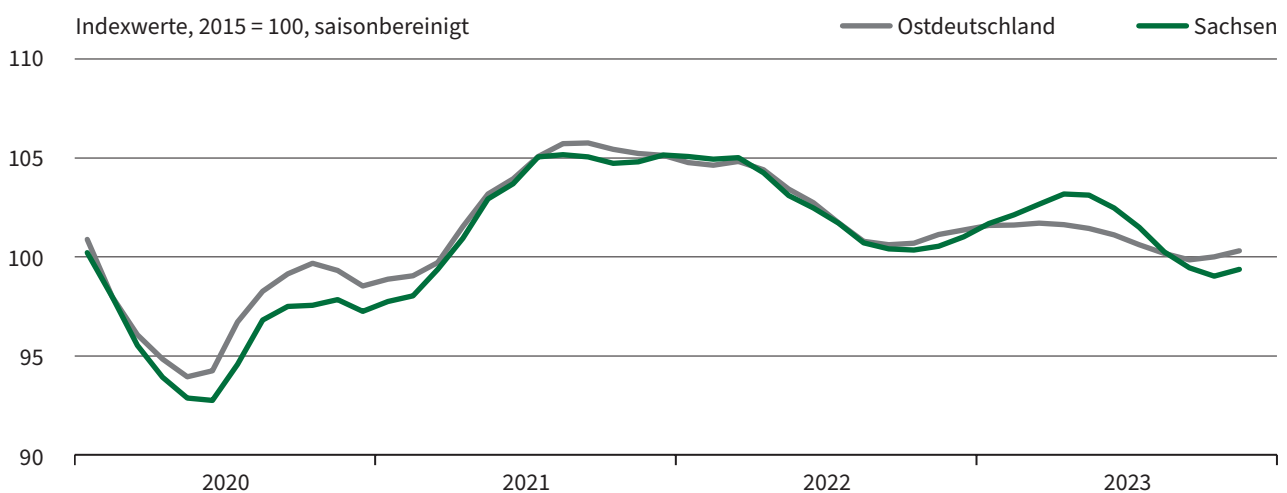


Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2023.

© ifo Institut

**Abb. 3**

**ifo Beschäftigungserwartungen** (Salden, saisonbereinigt und geglättet)



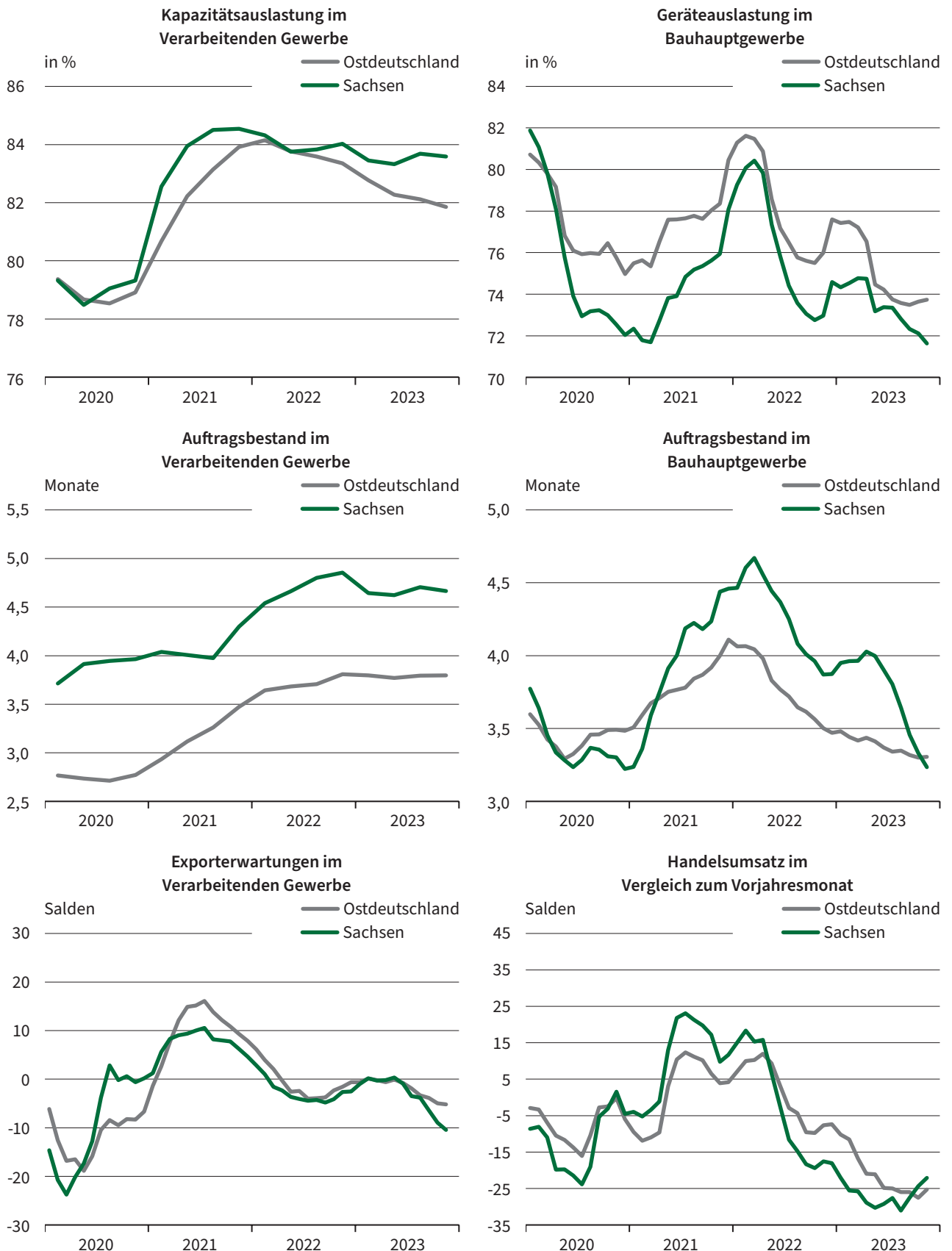
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2023.

© ifo Institut

Abb. 4

Ausgewählte Indikatoren aus dem ifo Konjunkturtest für Ostdeutschland und Sachsen

Saisonbereinigt (außer Handelsumsätze) und geglättet



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2023.

## ifo Veranstaltungen

Am 11./12. April 2024 findet der **ifo Dresden Workshop on Macroeconomics and International Finance** in den Räumen der ifo Niederlassung Dresden statt. Der Workshop wird in englischer Sprache abgehalten. Wir laden alle Interessierten herzlich ein, bis zum 15. Januar 2024 ihre aktuellen Forschungsarbeiten zu den folgenden Themen einzureichen:

- Drivers and Consequences of Inflation
- Financial Stability and Inflation
- Inflation, Capital Flows and Emerging Markets
- Asset Pricing and Inflation

- Has the Phillips Curve Changed?
- Uncertainty and Inflation
- Monetary Policy in a High Inflation Environment
- Economic Growth and Inflation
- Inflation Expectation and Forecasting in a High Inflation Regime

Weiterführende Informationen zu diesen Veranstaltungen finden Sie auf der Homepage von ifo Dresden ([www.ifo.de/forschung/ifo-dresden](http://www.ifo.de/forschung/ifo-dresden)) unter der Rubrik Veranstaltungen.

## ifo Veröffentlichungen

**Ragnitz, Joachim (2023), Effiziente Unterstützung von Unternehmen in gesamtwirtschaftlichen Krisen, ifo Dresden Studie 90, ifo Institut München/Dresden, ISBN 978-3-95942-129-4, 50 S., 15 Euro.**

Der Staat hat mit hohem Mitteleinsatz versucht, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für die Unternehmen und ihre Beschäftigten abzufedern. Nun stellt sich die Frage, wie diese in der Rückschau zu beurteilen sind und was sich hieraus für künftige Krisensituationen lernen lässt. Für die Ausgestaltung von Hilfen nach Ausbruch einer Krise lässt sich festhalten: Unterstützungsmaßnahmen müssen rechtzeitig vorgenommen werden, zielgerichtet sein, und letzten Endes zeitlich befristet bleiben. Auf die Corona-Hilfsmaßnahmen traf dies zum größten Teil zu.

Förtsch, Mona und Felix Rösel (2023), Public Infrastructure and Regional Resilience: Evidence from the 1918 Spanish Flu in Germany, CESifo Working Paper Nr. 10705, Oktober 2023.

Ragnitz, Joachim (2023), „Niedrige Löhne ungerecht?“, Wirtschaftsdienst, Heft 11/2023, S. 726.

## ifo Vorträge

Thum, Marcel, Teilnahme an einer Podiumsdiskussion mit Markus Schlimbach (DGB Sachsen) und Christian Koitzsch (Standortleiter der Robert Bosch Semiconductor Manufacturing Dresden GmbH) auf dem Richard von Weizsäcker Forum 2023, veranstaltet von der Robert Bosch Stiftung, 18. Oktober 2023, Dresden.

Ragnitz, Joachim, Teilnahme an der Podiumsdiskussion „Fachkräftegewinnung für Thüringen“ anlässlich der Tagung „Fachkräftegewinnung und -sicherung in Thüringen“ der Serviceagentur Demographischer Wandel, 1. November 2023, Suhl.

Ragnitz, Joachim, „Investitionen in die Wissenschaft als Mittel der Regionalentwicklung?“, Vortrag anlässlich der Konferenz „Strukturwandel in den Braunkohlerevieren“, veranstaltet von Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumplanung (BBSR), Bonn, Brandenburgische Technische Universität (BTU) Cottbus-Senftenberg und Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), 8. November 2023, Cottbus.

Ragnitz, Joachim, Teilnahme an einer Podiumsdiskussion zum Thema „Im Strudel der Krisen“, Katholische Akademie des Bistums Dresden-Meißen, 14. November 2023, Zwickau.

Heisig, Katharina, „Faktoren der Familiengründung, Kinderlosigkeit und Kinderreichtum“, Demografie-Salon zur ifo Studie und CDD-Mitgliederversammlung, Centrum für Demografie und Diversität, 17. November 2023, Dresden.

Ragnitz, Joachim, „Wege zur Erschließung endogener Potentiale – Welche Forschungsergebnisse gibt es?“, Vortrag anlässlich der Tagung „Mobilisierung endogener Arbeitsmarktpotentiale in Thüringen“ der Thüringer Allianz für Berufsbildung und Fachkräfteentwicklung, 29. November 2023, Erfurt.

## ifo in den Medien (Auswahl)

„ifo Geschäftsklima Ostdeutschland kühlt erneut leicht ab (September 2023)“, Pressemitteilung des ifo Instituts, Niederlassung Dresden, 28. September 2023.

„Stimmung ostdeutscher Unternehmen trübt sich weiter ein“, ifo Institut, Niederlassung Dresden, 28. September 2023, [www.focus.de](http://www.focus.de), [www.stern.de](http://www.stern.de), [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de), [www.welt.de](http://www.welt.de), [www.zeit.de](http://www.zeit.de).

„ifo Dresden: Unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen erklären zwei Drittel des Lohngefälles“, Jannik Nauerth und Joachim Ragnitz, Pressemitteilung des ifo Instituts, Niederlassung Dresden, 18. Oktober 2023.

„ifo: West-Ost-Lohngefälle vor allem strukturell bedingt“, Jannik Nauerth und Joachim Ragnitz, 18. Oktober 2023, [www.focus.de](http://www.focus.de), [www.stern.de](http://www.stern.de), [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de), [www.welt.de](http://www.welt.de), [www.zeit.de](http://www.zeit.de).

„Wirtschaftsexperten fast sicher – Ost-Löhne für immer niedriger als West-Löhne“, Joachim Ragnitz, BILD-Zeitung, 19. Oktober 2023, [www.bild.de](http://www.bild.de).

„ifo-Institut Dresden sieht noch immer Lohnlücke zum Westen“, Joachim Ragnitz, Chemnitzer Morgenpost und Dresdner Morgenpost, 19. Oktober 2023, [www.tag24.de](http://www.tag24.de).

„Ost-Arbeitsminister ringen um ausländische Fachkräfte“, Jannik Nauerth, Dresdner Neueste Nachrichten und Leipziger Volkszeitung, 19. Oktober 2023, S. 1.

„Lohngefälle West-Ost vor allem strukturell bedingt“, Jannik Nauerth und Joachim Ragnitz, Sächsische Zeitung, 19. Oktober 2023, S. 5, [www.saechsische.de](http://www.saechsische.de).

„Erst die Wende, jetzt die Krise – Vor 30 Jahren begann das ifo-Institut damit, die Wirtschaftstransformation im Osten zu begleiten. Jetzt warten hier neue Probleme. Und die Forscher haben Rezepte gegen Fachkräftemangel und für den Strukturwandel“, Clemens Fuest und Marcel Thum, Sächsische Zeitung, 21. Oktober 2023, S. 10, [www.saechsische.de](http://www.saechsische.de).

„ifo Geschäftsklima Ostdeutschland verharrt auf der Stelle (Oktober 2023)“, Pressemitteilung des ifo Instituts, Niederlassung Dresden, 2. November 2023.

„Geschäftsklima ostdeutscher Unternehmen fast unverändert“, ifo Institut, Niederlassung Dresden, 2. November 2023, [www.focus.de](http://www.focus.de), [www.stern.de](http://www.stern.de), [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de), [www.welt.de](http://www.welt.de), [www.zeit.de](http://www.zeit.de).

„Reform der Rente – ‚Sich auf ein starres Rentenalter festzulegen, halte ich für wenig sinnvoll‘“, Interview mit Marcel Thum, WirtschaftsWoche, 8. November 2023, [www.wiwo.de](http://www.wiwo.de).

„ifo Dresden: Renten-Beitragszahler im Osten schlechter gestellt als früher“, Joachim Ragnitz, Pressemitteilung des ifo Instituts, Niederlassung Dresden, 9. November 2023.

„Institut: Ost-Rentner sind durch niedrigere Löhne künftig im Nachteil“, Joachim Ragnitz, Dresdner Neueste Nachrichten, Leipziger Volkszeitung und Regionalausgaben, 10. November, S. 1, [www.lvz.de](http://www.lvz.de).

„ifo Geschäftsklima Ostdeutschland steigt (November 2023)“, Pressemitteilung des ifo Instituts, Niederlassung Dresden, 29. November 2023.

# ifo DRESDEN STUDIE 90

---

## AUTOR

Joachim Ragnitz

---

## ISBN

978-3-95942-129-4

---

## HERAUSGEBER/DRUCK

ifo Institut  
München/Dresden  
2023

---

## UMFANG / FORMAT

A5  
50 Seiten  
Zahlreiche Abbildungen und Tabellen

---

## PREIS

15,- Euro zzgl. Versandkosten  
Die Studie kann als  
pdf-Datei kostenlos unter  
[https://www.ifo.de/publikationen/  
ifo-dresden-studien](https://www.ifo.de/publikationen/ifo-dresden-studien)  
heruntergeladen werden.

---

## Effiziente Unterstützung von Unternehmen in gesamtwirtschaftlichen Krisen

Der Staat hat mit hohem Mitteleinsatz versucht, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für die Unternehmen und ihre Beschäftigten abzufedern. Nun stellt sich die Frage, wie diese in der Rückschau zu beurteilen sind und was sich hieraus für künftige Krisensituationen lernen lässt. Für die Ausgestaltung von Hilfen nach Ausbruch einer Krise lässt sich festhalten: Unterstützungsmaßnahmen müssen rechtzeitig vorgenommen werden, zielgerichtet sein, und letzten Endes zeitlich befristet bleiben. Auf die Corona-Hilfsmaßnahmen traf dies zum größten Teil zu.

**ifo** INSTITUT  
Niederlassung Dresden



# Hinweis für externe Autor\*innen

Die Redaktion von „ifo Dresden berichtet“ möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass es auch für externe Autor\*innen die Möglichkeit gibt, in unserer Zeitschrift zu publizieren. Wir möchten ausdrücklich dazu ermuntern, neue wissenschaftliche Befunde in unserem Medium zu veröffentlichen. Vorzugsweise sollte es sich um Beiträge handeln, die sich mit regionalökonomischen Themen mit Ostdeutschlandbezug befassen. Mögliche Beiträge können jederzeit per E-Mail an die Niederlassung Dresden unter [dresden@ifo.de](mailto:dresden@ifo.de) eingereicht werden. Die eingereichten Aufsätze durchlaufen ein Auswahlverfahren durch die Redaktion der Zeitschrift „ifo Dresden berichtet“.

## Formale Anforderungen:

Der Leser\*innenkreis der Zeitschrift „ifo Dresden berichtet“ umfasst neben Akademiker\*innen vor allem Entscheider\*innen aus Unternehmen, Behörden, Politik und Presse in Ostdeutschland. Sie sind an Ergebnissen interessiert und weniger an der methodischen Vorgehensweise. Daher sollte der **Schwerpunkt des Textes ergebnisorientiert** sein. Die Datengewinnung und methodische Vorgehensweisen dürfen kurz abgehandelt werden. Der Text sollte auch für interessierte Laien verständlich sein.

Es sollte auf ein ausgewogenes **Verhältnis von Text und Abbildungen** geachtet werden. Gibt es zu viele Abbildungen für zu wenig Text, rutschen Abbildungen mehrere Seiten nach hinten und der Aufsatz wird sehr schwer lesbar.

- Textlänge zwischen 5 und 10 Seiten
- Text als Word-Datei (Fließtext einspaltig)
- Abbildungen und Tabellen als Excel-Dateien (mit zugrundeliegenden Daten)
- Grafiken als pdf- oder jpg-Dateien in möglichst hoher Auflösung
- Das Heft erscheint in den Farben Schwarz/Grün (bitte beim Einfärben der Abbildungen und Grafiken beachten)

Die **Autor\*innen** werden immer ausschließlich nach dem Alphabet sortiert, nicht nach „Rang“ der Autoren oder Anteil der Mitarbeit am Text.

Für jede ifo Publikation bitten wir um die Anfertigung eines **Abstracts**, dies meint eine kurze inhaltliche Zusammenfassung von maximal 12 Zeilen Umfang.

Da die Beiträge nicht sehr lang sind, sollten die **Überschriften** möglichst nicht nummeriert werden (nur gleichrangige Teilüberschriften, nicht zu viele Stufungen verwenden).

