

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Erworbene Kompetenzen und Arbeitsmarkt

*Christina Langer, Jakob Peiffer
und Simon Wiederhold*

Umfragegestützte strukturelle Finanzierungssalden

*Marcell Göttert und
Timo Wollmershäuser*

Sozialunternehmen: Weg in eine nachhaltige Zukunft

Tanja Stitteneder

DATEN UND PROGNOSEN

»FamData«: Datenbank zu Familienunternehmen

*Johanna Garnitz, Friedrich Lührs,
Annette von Maltzan und
Klaus Wohlrabe*

Determinanten der gesamtwirtschaftlichen Teuerung 2022

Timo Wollmershäuser

Personalpolitik bei demografischem Wandel

*Julia Freuding, Johanna Garnitz
und Daria Schaller*

Ökonomenpanel zur »fiskalischen Zeitenwende«

*Klaus Gründler, Niklas Potrafke,
Marcel Schlepper und Lissia Weber*

BRANCHEN UND SEKTOREN

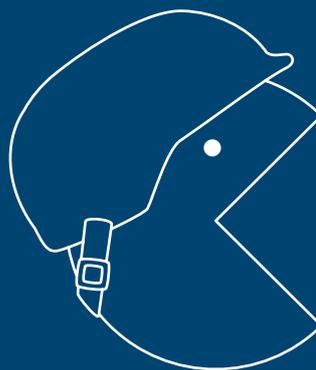
Europäisches Bauvolumen wird bis 2024 moderat schrumpfen

Ludwig Dorffmeister

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Haushaltspolitik im Zeichen der »Zeitenwende« – auf was müssen wir zugunsten der Verteidigung verzichten?

*Hubertus Bardt, Désirée I. Christofzik, Dirk Meyer,
Martin Junkernheinrich, Martin Jacob, Silke Übelmesser,
Florian Dorn und Marcel Schlepper*



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

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Dr. Marga Jennewein, Dr. Cornelia Geißler.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.

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

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

7/2023

ifo SCHNELLDIENST

Haushaltspolitik im Zeichen der »Zeitenwende« – auf was müssen wir zugunsten der Verteidigung verzichten?

Als Reaktion auf den Beginn des Ukraine-Krieges rief Bundeskanzler Olaf Scholz eine sicherheitspolitische »Zeitenwende« aus. Er kündigte an, dass Deutschland künftig das Nato-Ziel verfolge, 2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung auszugeben. Er stellte außerdem ein »Sondervermögen Bundeswehr« in Höhe von 100 Mrd. Euro zur Verfügung.

Unsere Autor*innen untersuchen in der vorliegenden Ausgabe die Folgen dieser politischen Entscheidungen. Zum einen für den Staatshaushalt: Bisher wurden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2020 lediglich 1,2% und im Jahr 2023 etwa 1,6% des BIP für Verteidigung ausgegeben. Wie kann der hohe und wachsende Finanzbedarf des Staates gedeckt werden?

Über das Sondervermögen stehen kurzfristig Mittel zur Verfügung. Mittelfristig muss aber das Verteidigungsbudget im Kernhaushalt deutlich angehoben werden, wenn Deutschland das Nato-Ziel dauerhaft erfüllen will, schreiben unsere Autor*innen. Bereits jetzt ist klar, dass diese neuen Prioritäten eine Umschichtung und die Kürzung von Ausgaben für andere Ressorts zu Folge haben.

Auch für die Einnahmenseite machen unsere Autor*innen Vorschläge. Zum Beispiel könnte eine befristete Ergänzungsabgabe eingeführt werden. Auch EU-Mittel zur Refinanzierung der militärischen Ukraine-Hilfe ließen sich aufstocken. Denkbar wäre zudem eine Erhöhung der Einkommensteuer für Besserverdienende.

Ein weiterer Vorschlag, Finanzierungsquellen zu erschließen, besteht darin, die Länder und möglicherweise auch die Kommunen einzubeziehen, die fiskalisch bisher gut durch die vergangenen Jahre gekommen sind.



Auf unserer Website finden Sie weitere Berichte und Analysen zum Thema Staatsbudget, öffentliche Finanzen und Staatsverschuldung

<https://www.ifo.de/themen/oeffentliche-finanzen>

<https://www.ifo.de/themen/staatsverschuldung>

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Haushaltspolitik im Zeichen der »Zeitenwende« – auf was müssen wir zugunsten der Verteidigung verzichten?

Verteidigungshaushalt: Das ignorierte Ausgabenproblem <i>Hubertus Bardt</i>	3
Die Zeitenwende im Bundeshaushalt steht noch aus <i>Désirée I. Christofzik</i>	6
Zeitenwende auch für Haushalt und Beschaffungswesen? <i>Dirk Meyer</i>	9
Haushaltspolitik im Krisenmodus: Auf dem Weg in die Überforderungsfalle <i>Martin Junkernheinrich</i>	13
Wie können Steuereinnahmen generiert werden, ohne die Wirtschaft (zu stark) zu belasten? <i>Martin Jacob</i>	17
Verteidigung als eine von mehreren großen Herausforderungen <i>Silke Übelmesser</i>	19
Fiskalische Zeitenwende in Deutschland – Implikationen des Sondervermögen Bundeswehr auf die Haushaltspolitik <i>Florian Dorn und Marcel Schlepper</i>	23

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Durch eine Ausbildung erworbene Kompetenzen zahlen sich auf dem Arbeitsmarkt aus <i>Christina Langer, Jakob Peiffer und Simon Wiederhold</i>	32
Umfragegestützte strukturelle Finanzierungssalden <i>Marcell Götttert und Timo Wollmershäuser</i>	37
Die ökologische und soziale Transformation: Mit Sozialunternehmen auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft <i>Tanja Stitteneder</i>	44

DATEN UND PROGNOSEN

»FamData« – eine Datenbank für Forschungen zu Familienunternehmen: Hintergründe, Ergebnisse und Zugang <i>Johanna Garnitz, Friedrich Lührs, Annette von Maltzan und Klaus Wohlrabe</i>	51
Entstehungs- und einkommensseitige Determinanten der gesamtwirtschaftlichen Teuerung im Jahr 2022 <i>Timo Wollmershäuser</i>	58
Demografischer Wandel und Arbeitskräftemangel: Personalpolitik von jung bis alt <i>Julia Freuding, Johanna Garnitz und Daria Schaller</i>	63
Ökonomenpanel zur »fiskalischen Zeitenwende«: Wie wollen Ökonomen die Zeitenwende im Haushalt realisieren? <i>Klaus Gründler, Niklas Potrafke, Marcel Schlepper und Lissia Weber</i>	68

BRANCHEN UND SEKTOREN

Europäisches Bauvolumen wird bis 2024 moderat schrumpfen Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Sommerkonferenz 2023 <i>Ludwig Dorffmeister</i>	72
---	----

Haushaltspolitik im Zeichen der »Zeitenwende« – auf was müssen wir zugunsten der Verteidigung verzichten?

Als Reaktion auf den Beginn des Ukraine-Krieges rief Bundeskanzler Olaf Scholz eine sicherheitspolitische »Zeitenwende« aus. Neben der Bereitstellung des Sondervermögens in Höhe von 100 Mrd. Euro soll das Verteidigungsbudget jährlich mindestens auf 2 % des Bruttoinlandsprodukts aufgestockt werden. Werden die Verteidigungsausgaben aber anhaltend höher bleiben, so wird dies merkliche Auswirkungen auf den deutschen Staatshaushalt haben. Kann der hohe und wachsende Finanzbedarf durch laufende Einnahmen des Staates gedeckt und die Schuldenbremse eingehalten werden? Können die notwendigen Finanzmittel durch konsequente Konsolidierung der Ausgaben generiert werden?

Hubertus Bardt

Verteidigungshaushalt: Das ignorierte Ausgabenproblem

Die Gewährleistung der äußeren Sicherheit ist eine der fundamentalen staatlichen Aufgaben. Die damit verbundenen nicht unerheblichen ökonomischen Fragestellungen reichen von der effizienten Bereitstellung dieser Leistung über die Finanzierung bis hin zu Bedeutung und Entwicklung der zuliefernden Industriebranchen und den davon ausgehenden Innovationswirkungen. Dennoch haben diese Fragen vielfach wenig Beachtung gefunden. Auch in der öffentlichen Diskussion sind Verteidigungsthemen in Deutschland eher als lästiges Übel, denn als Notwendigkeit diskutiert worden. Äußere Sicherheit war gegeben, der Kalte Krieg überwunden. Von linken Parteien kam die Forderung nach Auflösung der NATO oder gar Abschaffung der Bundeswehr. Der russische Überfall auf die Ukraine hat die äußere Sicherheit deutlich stärker in die öffentliche Diskussion gebracht. Damit ist auch die Aufmerksamkeit für die notwendigen Ausrüstungen und Ausgaben der Bundeswehr gestiegen.

FINANZIELLE FRIEDENSDIVIDENDE

Nach dem Ende des Kalten Kriegs sah sich die Bundeswehr mit neuen Aufgaben konfrontiert. Die ausrüstungs- und personalintensive Landesverteidigung schien weitgehend überflüssig zu sein, stattdessen galt es, sich auf punktuelle internationale Einsätze vorzubereiten. Damit verbunden waren veränderte

Anforderungen an Personal und Ausrüstung. Die Zahl der Soldaten wurde drastisch reduziert. In den 1980er Jahren gehörten noch knapp unter 500 000 Soldaten zur Bundeswehr, 1993 waren es knapp unter 400 000, 2002 unter 300 000 und seit 2012 unter 200 000 (Deutscher Bundestag 2023, S. 146 f.). Auch die Rückführung der Zahl der Wehrpflichtigen bis hin zur Aussetzung der Wehrpflicht 2011 hat dazu beigetragen. Gleichzeitig wurde die Ausrüstung – Waffen, Munition, Gebäude – systematisch verringert.

Analog zur Verkleinerung der Bundeswehr wurden auch die öffentlichen Ausgaben für Verteidigung zurückgefahren. Kürzungen im Verteidigungshaushalt waren politisch leicht durchsetzbar. Auch die Aussetzung der Wehrpflicht wurde nicht zuletzt mit weiteren Einsparversprechen verbunden. Lag der Anteil der Verteidigungsausgaben an den Staatsausgaben 1991 noch bei 4,3%, sank er bis 1995 auf unter 3% und schwankt seitdem rund um 2,6 bzw. 2,7% (SIPRI 2023). Auch in absoluten Größen kam es zu spürbaren Kürzungen von 31,6 Mrd. Euro 1991 auf 24,4 Mrd. im Tiefpunkt 2005.

Der international etablierte Maßstab sind die Ausgaben gemes-



Prof. Dr. Hubertus Bardt

ist Geschäftsführer und Leiter »Wissenschaft« am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, und Honorarprofessor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

sen am Bruttoinlandsprodukt. Spätestens seit dem NATO-Gipfel von Wales 2014 ist für alle Partner der Allianz das Ziel maßgeblich, 2% des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben aufzuwenden (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2017). Diese Festlegung kann natürlich kritisiert werden, weil sie nicht an den qualitativen Fähigkeiten der Beiträge zur gemeinsamen Verteidigung ansetzt. Aber auch wenn der vereinbarte Anteil von 2% des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben natürlich ein politischer Wert ist, korrespondiert er doch mit den Fähigkeiten, die im Rahmen der kollektiven Verteidigung des westlichen Bündnisses bereitgestellt werden müssen. Angemessener als eine Top-Down-Definition einer Quote und damit eines Ausgabenziels wäre eine klare Fähigkeitsdefinition, die dann zu entsprechenden Kosten führt. Ein Ausgabenziel kann auch durch Ineffizienzen erreicht werden – Kostensteigerungen allein lösen aber kein Problem. Bei einem Fähigkeiten- oder Aufgabenziel wäre der effiziente Mitteleinsatz, also die Erfüllung der Aufgaben mit möglichst geringen Ausgaben, stärker im politischen Prozess verankert. Die immer wieder kritisierten Ausstattungsmängel gerade der Bundeswehr sind jedoch keine plausible Basis für ein mögliches Argument, die notwendigen Aufgaben könnten auch günstiger erfüllt werden. Auf den Wert von 2% des BIP kam Deutschland zuletzt 1991. Im Tiefpunkt 2005 lag der Wert mit knapp unter 1,1% gerade mal halb so hoch. Auch in den 2010er Jahren schwankte der Anteil der Verteidigungsausgaben zwischen 1,2 und 1,3% der Wirtschaftsleistung. Hätte Deutschland seit der Wiedervereinigung 2% des jeweiligen BIP für Verteidigung aufgebracht, wären Mehrausgaben von insgesamt gut 640 Mrd. Euro notwendig gewesen. Gemessen an den durchschnittlichen Ausgaben der 1980er Jahre bemessen sich die Einsparungen auf 410 Mrd. Euro. Damit hat sich eine fiskalische Friedensdividende von rund einer halben Billion Euro aufsummiert (Aktualisierung auf Basis von Bardt 2021; Röhl et al. 2022).

ZEITENWENDE

Trotz des Commitments zu dem NATO-Ziel und trotz des Drucks verschiedener US-Administrationen haben die Pläne der Bundesregierung nie auch nur annähernd ausgereicht, um das vereinbarte NATO-Ziel zu erreichen (Bardt 2018). Mit der Regierungserklärung zur Zeitenwende, mit der Bundeskanzler Scholz auf den russischen Überfall auf die Ukraine reagiert, wurden zwei Versprechen hinsichtlich der Finanzierung der Bundeswehr abgegeben: »Wir werden [...] ein Sondervermögen Bundeswehr einrichten [...]. Der Bundeshaushalt 2022 wird dieses Sondervermögen einmalig mit 100 Mrd. Euro ausstatten. [...] Wir werden von nun an Jahr für Jahr mehr als 2% des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren.« (Bundesregierung 2022). Damit war sowohl das Sondervermögen von einmalig 100 Mrd. Euro angekündigt als auch die

jährliche Zielerreichung des NATO-Ziels. Beide Ankündigungen sind gemeinsam zu sehen, so fließen Ausgaben aus dem Sondervermögen in die Berechnung der Verteidigungsausgaben ein und helfen somit, das 2%-Ziel zu erreichen.

Die Ankündigungen der Regierungserklärung zur Zeitenwende erfüllt damit sowohl das materielle Ziel, die Bundeswehr mit den notwendigen Fähigkeiten und Ausrüstungen auszustatten, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der NATO notwendig sind, als auch das politische Ziel, die zugesagten 2% an Verteidigungsausgaben zu erreichen. Das Sondervermögen dient dabei vor allem der Schließung von bestehenden Ausstattungslücken und soll gleichzeitig die Erwartung der Industrie in eine verlässliche und dauerhaft erhöhte Nachfrage nach Rüstungsgütern stabilisieren. Zudem hat das Sondervermögen zwei politische Funktionen: Mit Hilfe dieser Konstruktion wurde eine Diskussion um die Grenzen der Schuldenbremse vermieden, da die bei einer Finanzierung aus dem regulären Haushalt notwendig gewesen wäre. Zudem konnte die notwendige Prioritätensetzung innerhalb des Haushalts vertagt werden, da die Ausgaben aus dem Sondervermögen zur Erfüllung des NATO-Ziels angerechnet werden und die verbleibende Lücke, die aus dem laufenden Haushalt zu decken ist, damit verkleinert wird.

Während das Sondervermögen mit konkreten Entscheidungen unterlegt ist und gültige Finanzierungszusagen ermöglicht, bewegt sich die zweite Zusage des Bundeskanzlers aus der »Zeitenwende-Regierungserklärung« auf Ebene der Ankündigungen. Das »von nun an Jahr für Jahr« zu erreichende NATO-konforme Budget in Höhe von 2% des Bruttoinlandsprodukts muss durch dauerhafte Mittelbereitstellung über den Bundeshaushalt geschehen. Die Ausgaben aus dem Sondervermögen reduzieren diesen Bedarf auf Zeit, aber zumindest auf mittlere Sicht sind auch im originären Verteidigungshaushalt entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Im Haushalt 2023 und der bisherigen mittelfristigen Finanzplanung ist dies noch nicht abgesichert.

WEITER UNZUREICHENDE MITTELAUSSTATTUNG

Der Haushaltsentwurf für das Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14) beläuft sich 2024 auf 51,8 Mrd. Euro und ist auch in der mittelfristigen Finanzplanung auf diesem nominell gleichen Niveau fixiert (vgl. Abb. 1). Hinzu kommen weitere Ausgabenposten außerhalb des Einzelplans 14, die den Verteidigungsausgaben nach NATO-Definition zugerechnet werden. Dies ist notwendig, um die unterschiedliche Zurechnung der Ausgabenposten zu verschiedenen Ministerien in den einzelnen NATO-Ländern zu berücksichtigen. In Deutschland lag der Anteil dieser zusätzlichen Posten zwischen 8 und 12% des Einzelplans 14. Nimmt man den Durchschnitt der letzten fünf Jahre in Höhe von 10,3% als Basis, erhöhen sich die deutschen Verteidigungsausgaben aktuell und in der mit-

telfristigen Finanzplanung um weitere 5,3 Mrd. Euro auf nominal bis 2027 praktisch konstante 57,3 Mrd. Euro. Real bedeutet das angesichts der aktuell höheren Inflation einen deutlichen Rückgang unter das ohnehin schon unzureichende Niveau. Aber auch bei Erreichen des Inflationsziels der Europäischen Zentralbank von rund 2% bedeutet eine nominell stabile Planung einen realen Rückgang, der in der Planung der Bundesregierung nicht berücksichtigt wird. Da auch das nominale Bruttoinlandsprodukt weiter ansteigt, geht die Quote der Anteile der Verteidigungsausgaben aus dem regulären Bundeshaushalt von gut 1,3% 2024 auf knapp 1,2% 2027 zurück.

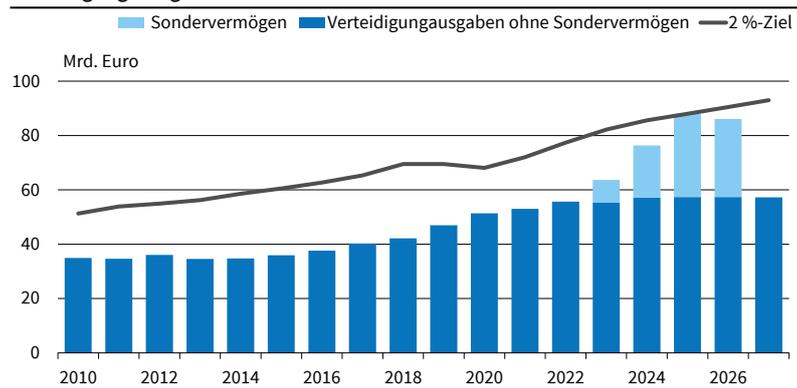
Aus dem Sondervermögen werden 2023 8,4 Mrd. ausgegeben, die ebenfalls den Verteidigungsausgaben zuzurechnen sind. Für 2024 sind 19,2 Mrd. eingeplant. Damit steigt die deutsche NATO-Quote auf annähernd 1,8% an. Damit fehlen 2024 immer noch 9,3 Mrd. Euro, 2023 waren es sogar 18,5 Mrd. Unter der Annahme, dass das Sondervermögen genutzt wird, um das 2%-Ziel zumindest im Folgejahr trotz der gleichbleibenden regulären Verteidigungsausgaben zu erreichen, müssten 2025 30,6 Mrd. aus dieser Quelle fließen. Da aus dem Sondervermögen die damit einhergehenden Zinszahlungen zu finanzieren sind, die auf 13 Mrd. Euro geschätzt werden, blieben für 2026 weitere 28,8 Mrd. Euro. Ab 2027 stünden dann keine Mittel mehr aus dem Sondervermögen zur Verfügung. Aus dem regulären Haushalt wäre damit eine Lücke zum 2%-Ziel von 4,3 Mrd. 2026 und 35,7 Mrd. 2027 zu schließen (vgl. Abb. 2). Schon heute ist Deutschland für rund ein Drittel der kumulierten Lücke aller NATO-Staaten außer den USA verantwortlich (Dorn et al. 2023). Im Jahr 2027 läge die Lücke auf einem neuen Rekordlevel. Ohne eine Erhöhung der regulären Budgetansätze würde die NATO-Quote in Deutschland wieder auf knapp 1,2% fallen.

Die zeitliche Ausgabenstruktur des Sondervermögens ist variabel und hängt von den Fortschritten der Beschaffungsprozesse ab. Eine zeitliche Streckung würde die Lücke in späteren Jahren zwar verringern, aber dafür schon in früheren Zeiträumen dazu führen, dass das Commitment »Jahr vor Jahr« das 2%-Ziel zu erreichen, nicht eingehalten wird. Am mittelfristigen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von fast 40 Mrd. Euro pro Jahr ändert dies nichts.

BESCHAFFUNGSPROZESSE IN DER KRITIK

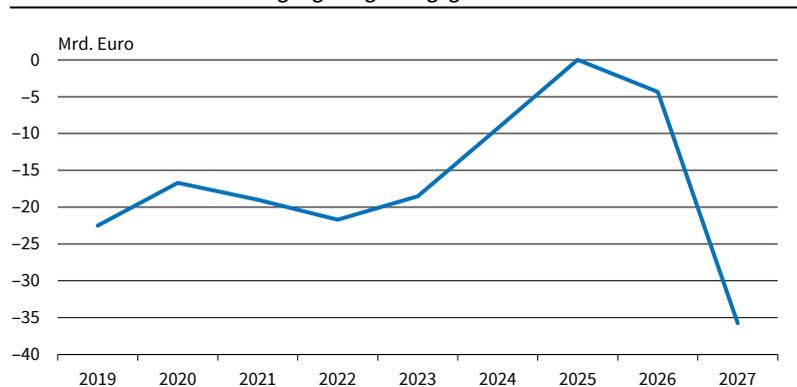
Neben dem reinen Budget stehen aber auch die Beschaffungsprozesse in der Kritik. Die finanziellen Mittel für die Ausrüstung müssen nicht nur bereitgestellt, sondern auch ausgegeben werden. Von den zwischen 2011 und 2021 eingeplanten militärischen Beschaffungen in Höhe von 134,8 Mrd. Euro sind im gleichen Zeitraum nur 126,9 Mrd. Euro verausgabt worden (vgl. Abb. 3). Geplante Beschaffungen im Umfang von 7,9 Mrd. Euro sind damit unterblieben, im Schnitt liegt die Umsetzungslücke bei 6%.

Abb. 1
Verteidigungsausgaben in Deutschland und das NATO-Ziel



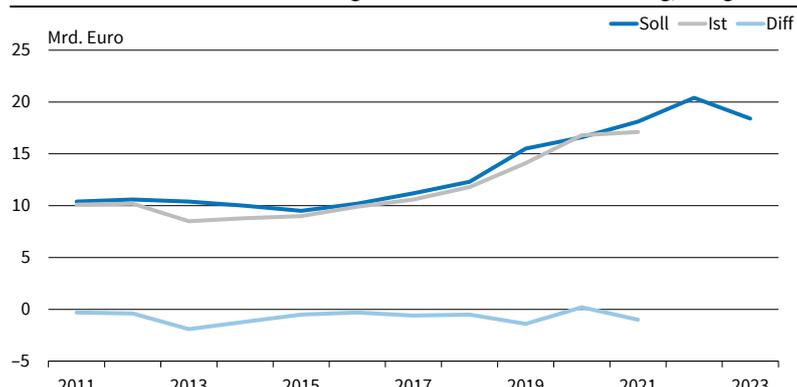
Quelle: Bundeshaushalt; Institut der deutschen Wirtschaft. © ifo Institut

Abb. 2
Lücke der deutschen Verteidigungsausgaben gegenüber dem NATO-Ziel



Quelle: Bundeshaushalt; Institut der deutschen Wirtschaft. © ifo Institut

Abb. 3
Haushaltsansätze und realisierte Ausgaben für militärische Beschaffung, Anlagen etc.



Quelle: Bundeshaushalte; Institut der deutschen Wirtschaft. © ifo Institut

Das Verteidigungsbudget bedarf einer nachhaltigen Umsetzung der ausgerufenen Zeitenwende sowohl in der Budgetplanung als auch den Prozessen zu Umsetzung der Haushalte, insbesondere in der militärischen Beschaffung. Die dauerhafte Lücke von fast 40 Mrd. Euro pro Jahr an regulären Verteidigungsausgaben, die spätestens nach Ende des Sondervermögens auftritt, ist in der bisherigen Haushaltsplanung unberücksichtigt und stellt ein wesentliches, aber planbares Ausgabenrisiko für den Bundeshaushalt dar.

REFERENZEN

Bardt, H. (2018), »Verteidigungsausgaben in der (wirtschafts-)politischen Diskussion«, *IW-Policy Paper* Nr. 12, Köln, verfügbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2018/IW-Policy-Paper_2018_12_Verteidigungsausgaben.pdf.

Bardt, H. (2021), »Verteidigungsausgaben in Deutschland. Hohe Friedensdividende und niedrige NATO-Quote«, *IW-Trends* 48(1), 41–59.

Bundesregierung (2022), »Reden zur Zeitenwende«, Bundeskanzler Olaf Scholz, Berlin, verfügbar unter: Reden zur Zeitenwende ([bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de)).

Deutscher Bundestag (2023), *Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte, Jahresbericht 2022*, Drucksache 20/5700, Berlin, verfügbar unter: Jahresbericht 2022 der Wehrbeauftragten ([bundestag.de](https://www.bundestag.de)).

Dorn, F., S. Kleine Kuhlmann, N. Potrafke und M. Schlepper (2023), »Nun sag', wie hast Du's mit dem 2%-Ziel? – NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende«, *ifo Schnelldienst digital* 3.

Röhl, K.-H., H. Bardt und B. Engels (2022), »Zeitenwende für die Verteidigungswirtschaft? Sicherheitspolitik und Verteidigungsfähigkeit nach der russischen Invasion der Ukraine«, *IW-Policy Paper* Nr. 4, Berlin/Köln, verfügbar unter: Zeitenwende für die Verteidigungswirtschaft? ([iwkoeln.de](https://www.iwkoeln.de)).

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute (2023), »SIPRI Military Expenditure Database«, verfügbar unter: <https://www.sipri.org/databases/milex>.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2017), »Kurzinformation – Zur Entstehungsgeschichte und rechtlichen Bindungswirkung Zwei-Prozent-Zielvorgabe der NATO für den Anteil der nationalen Verteidigungsausgaben am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt«, Berlin, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/505886/e86b5eccc480c0415bff0d131f99789f/wd-2-034-17-pdf-data.pdf>.

Désirée I. Christofzik

Die Zeitenwende im Bundeshaushalt steht noch aus

Über Jahrzehnte hinweg hat Deutschland vergleichsweise wenig für Verteidigung ausgegeben. Als Reaktion auf den russischen Überfall auf die Ukraine wurde ein Sondervermögen eingerichtet, das mit einer eigenen Kreditermächtigung in Höhe von 100 Mrd. Euro ausgestattet wurde. Mit den Mitteln sollen Fähigkeitslücken geschlossen und insbesondere komplexe überjährige Maßnahmen umgesetzt werden. Notwendige politische Abwägungen und Restrukturierungen im Bundeshaushalt konnten so zunächst verschoben werden. Wenn die Verteidigungsausgaben aber anhaltend höher bleiben sollen, muss das mittelfristig im Kernhaushalt abgebildet werden. Eine Modellrechnung zeigt in diesem Beitrag, dass die Mehrbedarfe dann in eine Zeit fallen, in der von unterschiedlichen Seiten der Druck auf den Bundeshaushalt wächst.

BLICK ZURÜCK: GERINGE VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN UND DEFIZITE IM RÜSTUNGS-MANAGEMENT



Prof. Dr. Désirée I. Christofzik

ist Professorin für Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Deutschland ist vom 2%-Ziel der NATO-Mitgliedstaaten weit entfernt. Statt die angestrebten 2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung aufzuwenden, wurden im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2020 lediglich 1,2% des BIP für Verteidigung ausgegeben (SIPRI 2023). Das gilt ebenso für andere Mitgliedstaaten. Im Jahr 2023 dürften nur elf von

30 NATO-Mitgliedern das 2%-Ziel erreichen (Dorn et al. 2023).

Neben der quantitativen Zielerreichung traten schon längere Zeit qualitative Mängel hervor. Die Bundesregierung (2016) attestierte der Bundeswehr in ihrem Weißbuch beispielsweise bereits im Jahr 2016 Defizite beim Beschaffungsmanagement. Die resultierenden Ausrüstungs- und Fähigkeitsdefizite der Bundeswehr treten angesichts der veränderten Lage nun deutlicher zu Tage.

ERSTE REAKTION: DAS SONDERVERMÖGEN BUNDESWEHR

Um einige Defizite anzugehen, wurde bereits im Juli 2022 das Sondervermögen Bundeswehr eingerichtet. Dadurch können 100 Mrd. Euro an Krediten aufgenommen werden, ohne dass diese auf die Obergrenze der Schuldenbremse angerechnet werden. Die Mittel sollen zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit verwendet werden, um Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Insbesondere sollen komplexe überjährige Ausrüstungsvorhaben durch das Sondervermögen abgedeckt werden. Die Mittel sind zweckgebunden. Gleichzeitig wurde eine Ausnahme von der zeitlichen Bindung gewährt. Letztlich soll die Konstruktion auch die Planungssicherheit erhöhen.

Zugleich werden zunächst Abwägungen und Restrukturierungen im Bundeshaushalt vermieden. Der Bund hat sich stattdessen eine zusätzliche Kreditermächtigung verschafft, so dass die Haushaltsspielräume in naher Zukunft nicht sichtbar eingeschränkt werden.

GEPLANT IST NOCH NICHT UMGESETZT

Bis zum 31. Mai 2023 wurden gemäß des Schuldenberichts der Finanzagentur rund 1,1 Mrd. Euro an Krediten für das Sondervermögen Bundeswehr aufgenommen. Das zeigt, dass bislang kaum Zahlungen geleistet wurden. Dass zum Start des Sondervermögens relativ wenige Mittel abfließen, ist allerdings nicht verwunderlich. Genutzt werden sollen die Mittel schließlich für bedeutende Ausrüstungsvorhaben, insbesondere für komplexe überjährige Vorhaben. Die Ausgaben werden erst bei Fälligkeit als solche sichtbar, also wenn beispielsweise eine Lieferung erfolgt und die Rechnung beglichen wird. Bei militärischen Beschaffungen liegt jedoch oftmals eine erhebliche Zeitspanne zwischen Auftragsvergabe und Fälligkeit der Zahlung.

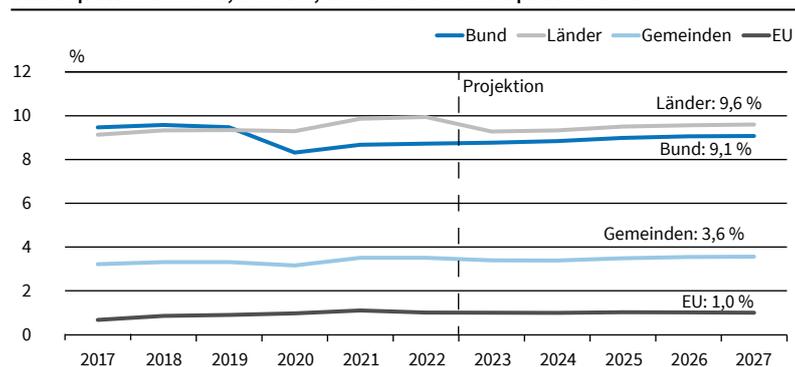
Aussagekräftiger ist daher das Volumen an Verpflichtungsermächtigungen. Diese geben an, in welchem Umfang in einem Jahr Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, die dann in Folgejahren zu Zahlungen führen. Im Wirtschaftsplan sind für das Haushaltsjahr 2023 insgesamt 8,1 Mrd. Euro an Ausgaben für militärische Beschaffungen veranschlagt. Deutlich relevanter ist aber, dass bis zu 64,9 Mrd. Euro zur Vergabe von Aufträgen zur Verfügung stehen. Angesichts der Preissteigerungen und der höheren Zinsen, die ebenfalls durch die 100 Mrd. Euro abgedeckt werden müssen, bleibt abzuwarten, welche realen Ausrüstungszuwächse letztlich realisiert werden können.

DIE MITTELFRISTIGEN AUSSICHTEN: EINE MODELLRECHNUNG

Die Bundesregierung hat sich jedoch in ihrer ersten Nationalen Sicherheitsstrategie dafür ausgesprochen auch über die Zeit des Sondervermögens hinaus – zumindest im mehrjährigen Durchschnitt – den Beitrag von 2% des BIP zu den NATO-Fähigkeitszielen zu erbringen (Bundesregierung 2023). Diese Daueraufgabe müsste dann entsprechend im Bundeshaushalt eingeplant werden. Eine einfache Modellrechnung für die Jahre 2026 und 2028 verdeutlicht, dass mittelfristig der Druck auf den Bundeshaushalt aber von unterschiedlichen Seiten stark zunimmt. Durch die zusätzlichen Ausgabenbedarfe für Verteidigung müssten bei gegebenen Einnahmen und ohne Reformen, beispielsweise der gesetzlichen Rentenversicherung, andere Ausgabenquoten erheblich zurückgefahren werden.

Die Modellrechnung geht von der derzeitigen Rechtslage aus. Für den Kernhaushalt gilt, dass sich die laufenden Einnahmen und die laufenden Ausgaben eines Jahres entsprechen müssen. Der Haushaltsspielraum ergibt sich dann annahmegemäß aus den Einnahmen des Bundes, die ihm zum aktuellen Rechtsstand und bei den derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Aussichten zur Verfügung stehen. Zu den Einnahmen zählen insbesondere die Steuereinnahmen und die maximal zulässige Nettokreditaufnahme. Hinzu kom-

Abb. 1

Steuerquoten von Bund, Ländern, Gemeinden und Europäischer Union^a

^a Steueraufkommen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Arbeitskreis »Steuerschätzungen«; Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Autorin.

© ifo Institut

men weitere Einnahmen wie etwa Verwaltungseinnahmen oder Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen. Für diese drei Kategorien wurden jeweils eigene Annahmen auf Basis der aktuellen Steuerschätzungen, der rechtlichen Bestimmungen und des Finanzplanes des Bundes getroffen.

HAUSHALTSSPIELRAUM DURCH GERINGEREN STEUERANTEIL VERRINGERT

Das Steueraufkommen hat der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« im Mai 2023 bis zum Jahr 2027 projiziert (vgl. Abb. 1). Die Steuerquote des Bundes nimmt zwar über den Projektionszeitraum zu, allerdings bleibt sie durchgehend unter dem Niveau des Jahres 2019. Die Länder erhalten seither einen größeren Anteil an den Steuereinnahmen als der Bund. Das liegt daran, dass die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens erheblich verändert wurde. Des Weiteren tragen unter anderem die gestiegenen Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr und die teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags dazu bei (Christofzik 2023).

Für die Modellrechnung wurde die Steuerquote des Bundes berechnet und für die Jahre nach 2027 konstant gehalten. Unter den geltenden rechtlichen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann der Bund dann rund 9,1% des BIP an Steueraufkommen erwarten.

Die Nettokreditaufnahme des Bundes wird durch die Schuldenbremse beschränkt. Bei geschlossener Produktionslücke sind maximal 0,35% des BIP an Nettokreditaufnahme erlaubt.¹ Diese erweitern folglich den Haushaltsspielraum des Bundes auf etwa 9,45% des BIP.

Schließlich treten weitere Einnahmen wie etwa Verwaltungseinnahmen oder Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen hinzu. Im derzeit vorliegenden Finanzplan des Bundes für die Jahre 2022 bis 2026 wer-

¹ Vereinfachend wird das BIP des laufenden Jahres zugrunde gelegt. Für die Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme wird eigentlich das nominale BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres verwendet.

den diese sonstigen Einnahmen im Jahr 2026 auf etwa 0,47 % des BIP geschätzt. Diese Quote wird für die Folgejahre konstant gehalten.

Damit stünden dem Bund in den Jahren 2026 und 2028 im Status quo jeweils etwa 9,9 % des BIP an Einnahmen zur Verfügung. Im Jahr 2019 waren es noch 10,3%.² Schon von der Einnahmenseite her zeigt sich demnach der verringerte Haushaltsspielraum.

NICHT NUR DIE VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN STEIGEN ABSEHBAR

Welchen Ausgaben sieht sich der Bund in Zukunft gegenüber? Hierfür werden einzelne Ausgabenkategorien separat betrachtet: der Aufgabenbereich Soziale Sicherung, die Zinsausgaben, die Verteidigungsausgaben und alle übrigen Ausgaben. Hinzu kommen die absehbaren Tilgungsbeträge für die Krisenkredite. Es wird wie folgt vorgegangen:

- Für die Ausgaben im Aufgabenbereich Soziale Sicherung und die Zinsausgaben wurden die Schätzungen aus dem Finanzplan des Bundes 2022–2026 zugrunde gelegt und in Relation zum BIP gesetzt. Für diese Posten wurde vereinfachend angenommen, dass diese Quoten nach dem Jahr 2026 konstant bleiben. Der Aufgabenbereich Soziale Sicherung wurde nochmals untergliedert: einerseits in die besonders von der demografischen Entwicklung abhängigen Rentenversicherungsleistungen sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und andererseits in die anderen Ausgaben.
- Für die Verteidigungsausgaben wurde für das Jahr 2019 die etwas breitere NATO-Definition verwendet und für die Modellrechnung unterstellt, dass künftig das 2%-Ziel genau eingehalten und aus dem Kernhaushalt finanziert wird.
- Zudem wurde berücksichtigt, dass ab dem Jahr 2028 die ersten Tilgungsbeträge für die Krisenkredite der Jahre 2020–2022 geleistet werden dürften.

² Als Referenzjahr wird das Jahr 2019 herangezogen, da krisenbedingte Effekte in den Jahren danach den Vergleich erschweren.

- Damit ergeben sich die übrigen Ausgaben als Restgröße.

Abbildung 2 stellt das Ergebnis der Modellrechnung für die Jahre 2026 und 2028 den Ist-Ergebnissen aus dem Jahr 2019 gegenüber. Das Jahr 2028 wurde herangezogen, da ab dann jährliche Tilgungsbeträge vorgesehen sind, die den restlichen Spielraum nochmals verringern. Es zeigt sich, dass zum einen der Spielraum des Bundes insgesamt zurückgeht, weil die Einnahmen in Relation zum BIP absinken. Zum anderen steigen einige Ausgabenanteile bei konstanter Rechtslage absehbar.

Zwar ist der Anstieg der Zinsausgaben aktuell durch die Verbuchung von Agien und Disagien überzeichnet. Allerdings dürften die Zinsen wohl erstmal nicht mehr auf derart niedrige Stände sinken wie etwa im Jahr 2019. Die höheren Zinsen treffen dann auf eine höhere Verschuldung. In der Modellrechnung steigt der Anteil der Zinsausgaben um 0,3 Prozentpunkte (PP).

Zudem legen bestimmte Ausgaben des Bundes im Zuge des demografischen Wandels stärker zu als das BIP. Besonders deutlich wird das an den Bundeszuschüssen an die Gesetzliche Rentenversicherung und an der Grundsicherung (+0,2 PP). Die sonstigen Ausgaben im Bereich Soziale Sicherung kompensieren in dem betrachteten Zeitraum noch für diesen Anstieg (-0,2 PP). Dabei ist diese Modellrechnung aber eher als untere Grenze für die stark von der Demografie abhängigen Aufgabenbereiche zu sehen. Ohne Rechtsänderungen steigt insbesondere der Bundeszuschuss an die Gesetzliche Rentenversicherung in Relation zum BIP eher weiter an (Läpple und Werdning 2022).

Im Jahr 2028 dürften die Tilgungen für die Krisenkredite einsetzen (+0,3 PP). Ab dem Jahr 2031 sind darüber hinaus Tilgungsbeiträge für das Sondervermögen Bundeswehr vorgesehen, die hier noch nicht berücksichtigt wurden.

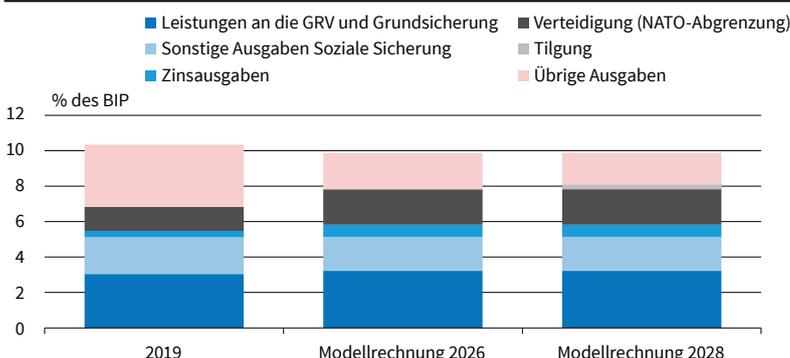
Die Verteidigungsausgaben müssten im Vergleich zu 2019 um 0,6 PP steigen, um das 2%-Ziel zu erreichen.

Nimmt man all diese Posten als gesetzt an, müssten die übrigen Ausgabenquoten um 1,5 PP (2026) beziehungsweise 1,7 PP (2028) sinken. Dabei ist diese Restgröße keinesfalls so zu verstehen, dass alle hierunter subsumierten Ausgaben einfach anzupassen wären. Teils gehören hierzu Ausgaben, deren Leistung vertraglich vereinbart oder durch andere Verpflichtungen festgelegt ist. Es verbergen sich hier zudem Posten, die ebenfalls tendenziell ansteigen, etwa die Versorgungsausgaben. Es erscheint also kaum als ein realistisches Szenario, ausschließlich hier anzusetzen.

FAZIT: DIE ZEITENWENDE GIBT ES NICHT FÜR LAU

Vielmehr verdeutlicht diese absehbare Entwicklung einen beachtlichen Reformbedarf. Geht man von

Abb. 2
Modellrechnung zu den Ausgaben des Bundes



Quelle: Finanzpläne der Bundesregierung; NATO; Arbeitskreis »Steuerschätzungen«; Berechnungen der Autorin.

den derzeitigen Rahmenbedingungen aus, müssten bestimmte Ausgaben in Relation zum BIP deutlich heruntergefahren werden oder aber die Einnahmen des Bundes erhöht werden. Die scheinbar mühelose Einrichtung des Sondervermögens Bundeswehr sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass mittelfristig Lösungen im Kernhaushalt gefunden werden müssen. Sie haben zugleich sicherlich Begehrlichkeiten auch in anderen Politikbereichen geweckt. Jedoch sind auch ausgelagerte Schulden nicht für lau und keine Dauerlösung.

REFERENZEN

Bundesregierung (2016), *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Juni, Berlin.

Bundesregierung (2023), *Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie. Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig*, Juni, Berlin.

Christofzik, D. I. (2023), »Haushaltsspielräume des Bundes: Strukturelle Schieflagen lösen sich nicht durch Aufschieben«, *Wirtschaftsdienst* 103(5), 293–296.

Dorn, F., S. K. Kuhlmann, N. Potrafke und M. Schlepper (2023), »Nun sag', wie hast Du's mit dem 2%-Ziel? NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende«, *ifo Schnelldienst digital* 4(3), 1–14.

Werding, M. und B. Läßle (2022), *Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute (2023), »SIPRI Military Expenditure Database«, Stand: 19. Juni 2023, verfügbar unter: <https://www.sipri.org/databases/milex>.

Dirk Meyer

Zeitenwende auch für Haushalt und Beschaffungswesen?

Die am 27. Februar 2022 von Bundeskanzler Olaf Scholz in einer Regierungserklärung beschworene Zeitenwende hat einen so nicht vorhergesehenen großen Wendekreis genommen. Neben haushaltsrechtlichen (gesetzlich fixierte Ausgaben, Haushaltsbremse, Vergaberecht) und praktischen Gründen (politischer Widerstand gegen Steuererhöhungen und mögliche Haushaltsumschichtungen) dürften die mit höheren Ausgaben für Verteidigung einhergehenden Verzichtskosten die Ursache sein. »Kanonen statt Butter« hieß es bereits zu anderen Aufrüstungszeiten 1936, worauf Bertolt Brecht aus seinem dänischen Exil dichtete »Sonst aber wäre zu sagen, dass / Kanonen auf den leeren Magen / Nicht jedes Volkes Sache sind« (zitiert nach Schanetzky 2015, S. 9). Gemäß Olaf Scholz »werden [wir] von nun an Jahr für Jahr mehr als 2% des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren« (Scholz 2022). Die Kanonen sind entschieden, doch was ist die Butter?

Der hier unternommene Versuch, eine Antwort zu finden, geht u.a. von folgenden, an dieser Stelle nicht diskutierten Prämissen bzw. offenen Fragestellungen aus: Kann die militärische Friedenssicherung unter Umständen effektiver/effizienter durch Maßnahmen der zivilen Friedenssicherung ersetzt werden?¹ War die Friedensdividende tatsächlich zu hoch angesetzt? Wäre der Ukraine-Krieg zu verhindern gewesen, indem der Westen russischen Sicherheitsinteressen mehr Beachtung gewährt hätte (Verzicht auf einen NATO-Beitritt der Ukraine; Rückzug der Militärpräsenz der USA aus der Ukraine) (vgl. hierzu Varwick 2023)? Und wird eine Eskalation der Kriegereignisse zu vermeiden sein, die weitere, erhebliche militärische

und zivile Folgekosten bedeuten könnten? Waren die Energiesanktionen der EU ihren Preis wert, die u.a. in Deutschland zu erheblichen Staatshilfen führten, um die ins Ausland (zeitweise Russland, die USA, Norwegen, die OPEC-plus-Länder) abfließende Kaufkraft für spezielle Gruppen zu ersetzen, die alternativ den Verteidigungsetat hätte aufstocken können? Von daher stehen hinter dem 2%-Ziel erhebliche ökonomische, wie auch politische Fragezeichen.

OPPORTUNITÄTSKOSTEN ODER DIE RESSOURCENFRAGE

Das aufgestellte 2%-Ziel lässt die Frage der Ressourcenzuführung, deren Opportunitätskosten und damit die wohlfahrtskostenminimale Finanzierung außen vor. Soll der Aufwuchs des Wehretats durch Haushaltsumschichtungen – also statt anderer (teils) öffentlicher Güter – bereitgestellt werden, oder soll das öffentliche Gut »Rüstung« zulasten privater Güter finanziert werden?² Wenn die Schuldenregel (Art. 109 Grundgesetz, GG) eingehalten und Steuererhöhungen ausgeschlossen werden sollen, scheint diese Frage bereits politisch entschieden.³

Ausgehend von diesen haushälterischen Schranken stehen vier

² Vgl. hierzu auch Blankart (2015, S. 857): »Der kontinentaleuropäische Public-Choice-Ansatz geht davon aus, dass auch über Staatsausgaben explizit entschieden wird und dass es nicht allein darauf ankommt, ob die Staatsausgaben für die Gesamtwirtschaft wohlfahrtskostenminimal finanziert werden können.«

³ Die Position von Bundesfinanzminister Lindner (Stand: Juni 2023) für den zukünftigen Bundeshaushalt scheint sowohl Kredit-spielräume wie auch Steuererhöhungen auszuschließen (Lindner 2023).



Prof. Dr. Dirk Meyer

ist Leiter des Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

¹ Vgl. Grözing (2021), der auf die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und das militärisch gescheiterte Beispiel Afghanistan und Mali verweist.

richtungsgebende Optionen zur Durchsetzung des 2 %-Ziels offen – eine in jedem Fall volkswirtschaftlich gebotene Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes; die Aufstockung des »Normalhaushaltes«; Inanspruchnahme von EU-Ressourcen; sodann Fluchtwege im Rahmen einer »kreativen« Haushaltsführung.

INPUTORIENTIERUNG VERSUS OUTPUTORIENTIERUNG

Das 2 %-Ziel ist eine reine Inputvorgabe. Ohne zugleich die Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der Mittelverwendung im Blick zu haben, ist Verschwendung naheliegend. Oder anders: Könnte ein effizienter Mitteleinsatz das angestrebte Ziel der Verteidigungsfähigkeit gegebenenfalls mit dem derzeitigen Militärbudget von 1,39 % (2022) (vgl. SIPRI 2023) des BIP bereits (über-)erfüllen?

Erhebliche Effizienzpotenziale dürften die Beschaffungsprozesse bieten (Meyer 2022a; 2022b, S. 157). Gerade beim Großgerät sind die Systeme überaus komplex, dadurch funktions-/reparaturanfällig und teuer. Erhebliche Kosten- und Zeitüberschreitungen auf Basis der Planvorgaben sind eher die Regel (vgl. Tab. 1). Langwierige Ausschreibungsverfahren bei mangelndem Wettbewerb, ein technologischer Imperativ bei zunehmender technischer Komplexität, nachträgliche Auftragsmodifikationen, eine unzureichende Rüstungskoooperation mit internationalen Partnern und Neuentwicklungen statt IKEA-Prinzip (aussuchen, bezahlen, mitnehmen) sind nur einige Stichworte (Wörner 2013). Beispielhaft sei auf die besonders problematischen Großgeräte »Fregatte F125« und den »Militärtransporter A400M« verwiesen.

Sodann ist die Einsatzfähigkeit der Ausrüstung vielfach nicht gegeben. Nach Angaben der Bundeswehr (BW 2021) liegt sie im Durchschnitt aller 71 Hauptwaffensysteme bei 77 %. Als Zielgröße wird 70 % angestrebt.⁴ Bezogen auf die einzelnen Bereiche betrug die Einsatzbereitschaft bei Kampffahrzeugen 71 %, bei Kampf- und Transportflugzeugen 65 %, bei Unterstützungsfahrzeugen (Logistik, Sanitätsdienst, Cyber- und Informationsraum) 82 % und bei den Hubschraubern lediglich 40%.⁵

⁴ Vgl. Angaben des BM Verteidigung (2021). Ganz wesentlich bei der Interpretation der Daten sind die Begrifflichkeiten. »Der Gesamtbestand umfasst sämtliche Systeme, die im Bestandsnachweis der Bundeswehr erfasst sind. Zum verfügbaren Bestand gehören die Systeme, die für Einsatz, einsatzgleiche Verpflichtungen, Übung und Ausbildung in der Truppe tatsächlich nutzbar sind. ... Der Grad der materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme ergibt sich aus dem Verhältnis des einsatzbereiten Bestands zum verfügbaren Bestand. Die im Bezug zum Gesamtbestand verbleibenden Systeme befinden sich vor allem in langfristigen Instandsetzungen, Umrüstungsmaßnahmen ...« (BW 2021, S. 6 f.; Hervorhebung durch d. Verf.). Zudem trägt der quantitativ hohe Anteil von Lkw zu einer gewissen Verzerrung bei. Erfasst wurde der Berichtszeitraum Mai bis Oktober 2021.

⁵ »Lösungsorientiert« hat Ex-Verteidigungsministerin Christine Lambrecht mit dem am 29. Juni 2022 vorgelegten 15. Rüstungsbericht auf den »Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr« verzichtet. Dieser soll zukünftig nicht mehr öffentlich zugänglich sein.

Nimmt man – eher konservativ – die durchschnittlichen Effizienzverluste bei der Beschaffung von 25 % und die der Einsatzdefizite von 23 % zusammen, so versickern bei den Investitionen ca. 50 % der Mittel. Ähnliches lässt der laufende Betrieb der Truppe vermuten, der hochgradig bürokratisch und formalisiert abläuft. Hinzu kommt ein hoher Zentralitätsgrad der Planung, der die Flexibilität und Angemessenheit mancher Maßnahme infrage stellt.

Zwar hat Verteidigungsminister Boris Pistorius eine grundlegende Strukturreform des Beschaffungswesens durch personelle und organisationsinterne Änderungen in die Wege geleitet, doch sollten die Beharrungskräfte nicht unterschätzt werden. Diskussionswürdig erscheint heute auch das als Reaktion auf die NS-Historie heraus geschaffene Trennungsgebot (Art. 87b GG). So könnte eine Aufweichung der Trennung zwischen den Streitkräften und der zivilen Wehrverwaltung für eine Durchmischung und vermehrte Sachkompetenz führen.⁶

DER »NORMALHAUSHALT« – BUND

Die (Wieder-)Beschaffung über den Verteidigungshaushalt (EP 14) wird zukünftig mangels vorhandener Bestände in den Vordergrund rücken. Hier können Neu- und Nachbestellungen oder aber auch direkt für die Ukraine vorgesehene Lieferungen vom Bundestag beschlossen, angeschafft und finanziert werden. Eine Aufstockung könnte bei entsprechendem politischen Durchsetzungswillen durch Haushaltsumschichtungen erfolgen. Mittelfristig bieten allein die Subventionen in Höhe von insgesamt 206 Mrd. Euro (2020) bei einer 10 %igen Reduktion einen finanziellen Spielraum von ca. 20 Mrd. Euro jährlich.⁷ Alternativ käme – ähnlich dem Solidaritätszuschlag für die »Kosten der deutschen Einheit« – eine Ergänzungsabgabe »Landesverteidigung« zur Einkommen- und Körperschaftsteuer befristet infrage. Würde man die Erhebung entsprechend vor der Reform des Soli vornehmen, so würde man auf ein jährliches Aufkommen von 20 Mrd. Euro kommen.⁸ Die Akzeptanz dürfte, da es eine Quasi-Zweckbindung für einen überwiegend akzeptierten Mitteleinsatz gibt, relativ hoch ausfallen.

Alternativ und zur Entlastung des EP 14 gibt es seit 2016 den EP 60 »Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung«, der befreundete Staaten in die Lage versetzen soll, in Krisen selbst für Sicherheit zu sorgen. 2022 wurde der Topf nach Ausbruch des Krieges von 225 Mio. Euro in einem Ergänzungshaushalt mit 1,775 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro aufgestockt, dessen

⁶ Siehe die Schriftliche Anfrage von Katja Keul, MdB, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 17/9615 Nr. 63, 64 vom 11. Mai 2012.

⁷ Vgl. Laaser und Rosenschon (2020, S. 3, S. 28 ff.). Davon klassifizieren die Autoren des Kieler Subventionsberichtes 14,6 Mrd. Euro (22,3 %) der Steuervergünstigungen und 7,1 Mrd. Euro (11,9 %) der Finanzhilfen des Bundes als allokativ hochgradig problematisch und deshalb als verzichtbar.

⁸ Das Aufkommen zum Solidaritätszuschlag betrug vor der Reform 19,6 Mrd. Euro (2019) und 18,7 Mrd. Euro (2020) (Statista 2023).

Tab. 1

Planabweichungen bei Rüstungsprojekten der Bundeswehr

Rüstungsprojekt	Kostensteigerung (in %)	Verzögerte Auslieferung ^a (in %)
Transportflugzeug A400M	+18	+195
Transporthubschrauber NH90 TTH	+32	+106
Fregatte F125	+51	+67
Schützenpanzer Puma	+28	+43
Eurofighter	+29	+14
Korvette K130	+13	+15

^a Zeitabweichung gemessen an der ersten parlamentarischen Befassung.

Quelle: Angaben gemäß Friese und Záboji (2022); Darstellung des Autors.

Großteil für ukrainische Militärhilfe verwendet wurde. Im laufenden Jahr stehen dafür 2,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Hieraus können Neubeschaffungen für die Ukraine direkt von der Industrie auf Kosten des Bundes bezogen werden. Dies setzt einen Antrag der Ukraine voraus. Die Rechnungen erstattet die Bundesregierung nach Freigabe den Unternehmen unmittelbar. Laut einem Haushaltsvermerk können auch Ersatzbeschaffungen der BW für Material, das zum Zwecke einer zeitgerechten Ertüchtigung aus den eigenen Beständen der BW abgegeben wurde, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen aus diesem Titel finanziert werden. So ist geplant, die an die Ukraine bereits aus BW-Beständen gelieferten 14 Panzerhaubitzen 2000 sowie die dazugehörige Munition auf diesem Weg zu (re-)finanzieren, um den Bestand der BW wiederherzustellen. Auch ein Ringtausch, so beispielsweise geschehen im Rahmen slowakischer Panzer sowjetischer Bauart an die Ukraine gegen ältere Leopard-2-Panzer aus deutschen Industriebeständen, kann hierüber abgewickelt werden.

UNTERSTÜTZUNGEN AUF EU-EBENE

Anlässlich des Ukraine-Krieges wird Militärhilfe über die »Europäische Friedensfazilität« geleistet, deren Fonds bis 2027 mit derzeit knapp 8,0 Mrd. Euro gefüllt ist. Bereits jetzt sind für die Ukraine-Hilfen 5,6 Mrd. Euro freigegeben. EU-Staaten können ihre Waffenlieferungen auf Antrag aus dem Fonds refinanzieren. Da die beantragten Auszahlungen mehr als doppelt so groß sind wie die verfügbaren Fondsmittel, beträgt die Erstattungsquote derzeit ca. 46%. Aufgrund dieser (geringen) Quote blockierte Polen als bislang größter Nutznießer des Fonds zeitweise weitere Zuführungen. Aktuell behindert Ungarn aufgrund der von der EU beanstandeten Justizreform und Russlandsanktionen weitere Auszahlungen. Deutschland mit einem Finanzierungsanteil am Fonds von etwa 25% hat bislang überaus zurückhaltend diese Erstattungsmöglichkeit genutzt, könnte also hier einen finanziellen Spielraum wahrnehmen, um nicht weitere Rüstungslasten über den EP 14/EP 60 finanzieren zu müssen (Europäischer Rat 2023; Gutschker und Löwenstein 2023). Daneben kann die Ukraine aus der von der EU kreditär vergebenen »Makrofinanzhilfe« in Höhe von bislang

25,2 Mrd. Euro ihren unmittelbaren Finanzierungsbedarf mit decken, somit auch eigenständig Militärgüter finanzieren.⁹

HAUSHÄLTERISCHE UMGEHUNGSSTRATEGIEN – SONDERVERMÖGEN BW

Durch die Einfügung des Art. 87a Abs. 1a GG wurde 2022 eine verfassungsgesetzliche Grundlegung für ein »Sondervermögen BW« mit eigener Kreditermächtigung im Umfang von 100 Mrd. Euro geschaffen. Details regelt das Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetz (BwFinSVerMG), dessen jährliche Umsetzung in einem Wirtschaftsplan vorgenommen und zusammen mit dem Haushaltsgesetz festgestellt wird.¹⁰

Das Sondervermögen BW stellt eine bisher präzedenzlose Ausnahme innerhalb des Grundgesetzes dar, die einer Verfassungsdurchbrechung gleichkommt (Meyer 2022b, S. 2242 f.). Mit der Einfügung dieses Gesetzes in das Grundgesetz wurde seine verfassungsgerichtliche Kontrolle verhindert. Politökonomisch setzt dieser – zunächst einmalige – De-facto-Bruch der Schuldenbremse falsche Anreize. Der Regierung wird weiterhin die Verschiebung von notwendigen Investitionen zur Aufrechterhaltung des Produktions- und Lebenspotenzials über Zusatzkredite ermöglicht. Das Prinzip »Vorsorge« und »Nachhaltigkeit« stände damit zulasten zukünftiger Haushalte und Generationen infrage.

Im Rahmen des Sondervermögens BW kann keine Vorsorge für Instandhaltung, Modernisierung und Betriebsmittel (beispielsweise Munition) getroffen werden. Zum einen kennt die Kameralistik keine Instandhaltungsrückstellungen, die in einer Bilanz (Doppik) einen Korrekturposten darstellen und dem Fremdkapital gleichkommen. Zum anderen dürfte der Sonderhaushalt nach ca. vier bis sechs Jahren aufgelöst werden. Dann sind die Beschaffungen getätigt, aber die Finanzierung der Folgekosten wäre ungelöst bzw. offen.

⁹ Vgl. Europäische Kommission (2023); Bergmann (2023, S. 7). Bis Mai 2023 flossen bereits 7,5 Mrd. Euro von den diesjährig zur Verfügung stehenden 18 Mrd. Euro ab.

¹⁰ Vgl. ausführlich Meyer (2022a; 2022b; 2022c). Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 (Schuldenbremse) nicht anzuwenden.

Zukünftig könnten »Sonderbedarfe« neue Sondervermögen in Anlehnung an diese Ausnahme rechtfertigen. Als Blaupause für weitere Ausnahmen böte sich beispielsweise ein »Sondervermögen Infrastruktur« angesichts des erheblichen Investitionsstaus von – verschiedentlich genannt – 450 Mrd. Euro an.¹¹ Schließlich geht von einem kreditfinanzierten Sondervermögen BW abseits der nationalen Schuldenregel auf europäischer Ebene eine Signalwirkung aus. Abgesehen von Bestrebungen zur »Flexibilisierung« oder gar vollständigen Suspendierung der EU-Schuldenregeln gibt es seitens einiger Mitgliedstaaten die Forderung, sogenannte »Sonderausgaben« – beispielsweise Rüstungsbeschaffungen – aus der Schuldenbegrenzung zu nehmen. Dann käme der »Sonderfonds BW« einem Dammbbruch zukünftiger Schuldenaufnahmen gleich.

LEND AND LEASE – BUNDESWEHR

Ein durchaus ernst gemeinter Vorschlag wäre ein internationales »Lend and Lease«-Abkommen zwischen befreundeten Staaten und gegebenenfalls dort ansässiger Unternehmen. Ähnlich der BwFuhrparkService GmbH, die für die BW sogenannte Mobilitätslösungen anbietet, wäre ein internationales Leasing-Konzept für Kriegsgerät vorstellbar. Auf das könnten die Staaten neben einem eigenen Kernbestand zugreifen, gegebenenfalls auch eigenes Gerät dort einstellen. Nicht nur als NATO-Pool, sondern auch darüber hinaus und unter Einschluss privater Anbieter könnte ein international vertraglich vereinbarter Militärpool eingerichtet werden, um Militärgüter auf Zeit zu leasen. Eine Liquiditätentlastung der Staatsbudgets, die Risikopoolung von Reserven, eine erhöhte Flexibilität, eventuell kürzere Innovationszyklen und eine Internationalisierung der Rüstungsbeschaffung wären Vorteile. Neben der Preisbildung könnten jedoch u.a. die Zugriffsbedingungen und Abrüstungsvereinbarungen Probleme darstellen.

FAZIT

Das 2%-Ziel ist vor dem Hintergrund offener Fragen und als Inputgröße politisch wie ökonomisch fragwürdig. Vorrangig sollten Wirtschaftlichkeitspotenziale bei Beschaffung und Einsatz erschlossen werden. Sodann könnte eine Aufstockung des EP 14 durch Haushaltsumschichtungen und gegebenenfalls einer befristeten Ergänzungsabgabe »Landesverteidigung« vorgenommen werden. Soweit zugänglich, sollten zur

¹¹ Siehe hierzu verschiedene schriftliche Stellungnahmen zur Anhörung des Haushaltsausschusses vom 2. März 2020 zur »Thematik Schuldenbremse/Investitionen« unter https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/hib/2020_03/684692-684692, aufgerufen am 11. Mai 2022.

Haushaltentlastung EU-Mittel zur Refinanzierung der militärischen Ukraine-Hilfe in Anspruch genommen werden. Das Sondervermögen BW ist haushaltsrechtlich wie EU-rechtlich abzulehnen.

REFERENZEN

- Bergmann, J. (2023), »Die Europäische Union und der Wiederaufbau der Ukraine – bereit für die Herkulesaufgabe?«, *ifo Schnelldienst* 76(4), 6–9.
- Blankart, C. B. (2015), »Butter oder Kanonen? Eine verdrängte Frage in der Finanzwissenschaft«, *Wirtschaftsdienst* 95(12) 857–860.
- BM Verteidigung (2021), *Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr II/2021*, Berlin.
- Europäische Kommission (2023), »EU-Kommission unterstützt die Ukraine weiter mit Makrofinanzhilfe«, verfügbar unter: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-unterstuetzt-die-ukraine-weiter-mit-makrofinanzhilfe-2023-05-23_de, aufgerufen am 12. Juni 2023.
- Europäischer Rat (2023), »Europäische Friedensfazilität«, verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-peace-facility/>, aufgerufen am 12. Juni 2023.
- Friese, U. und N. Zábóji (2022), »Warum Generäle zu Managern werden müssen«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. April, 26.
- Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines »Sondervermögens Bundeswehr« vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030) – BwFinSVerMG.
- Grözinger, G. (2021), »Nato: Das 2%-Ziel im Kontext«, *Wirtschaftsdienst* 101(6), 409.
- Gutschker, T. und S. Löwenstein (2023), »Ungarn gegen Ukraine, die nächste Krise«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. Mai, 2.
- Laaser, C. F. und A. Rosenschon (2020), *Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch*, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 29, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel.
- Lindner, C. (2023), »Mehr Schulden oder höhere Steuern sind keine Lösung«, Youtube, 13. März, verfügbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=hCb7U4k0A0A>, aufgerufen am 25. Mai 2023.
- Meyer, D. (2022a), *Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 9. Mai 2022 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a)*, (BT-Drucksache 20/1410), und *Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines »Sondervermögens Bundeswehr«* (BT-Drucksache 20/1409), verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/893222/eb33c911ac6db38674eeb85c-c8801eb6/Prof-Dr-Dirk-Meyer-data.pdf>, aufgerufen am 12. Mai 2022.
- Meyer, D. (2022b), »Das ‚Sondervermögen Bundeswehr‘ – Die Verfassungsdurchbrechung war nicht alternativlos«, *Verwaltung & Management* 28(4), 156–160.
- Meyer, D. (2022c), »Das ‚Sondervermögen Bundeswehr‘ – Verfassungsdurchbrechung im Rahmen der Legalität«, *Neue Juristische Wochenschrift* 75(31), 2242–2245.
- Schanetzky, T. (2015), »Kanonen statt Butter – Wirtschaft und Konsum im Dritten Reich«, Beck, München.
- Scholz, O. (2022), »Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin«, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundestanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>, aufgerufen am 23. Mai 2023.
- SIPRI (2023), »SIPRI Military Expenditure Database«, verfügbar unter: <https://www.sipri.org/databases/milex>, aufgerufen am 26. Mai 2023.
- Statista (2023), »Steuereinnahmen durch den Solidaritätszuschlag in Deutschland von 2009 bis 2022«, verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/30376/umfrage/steuereinnahmen-des-bundes-durch-den-solidaritaetszuschlag/>, aufgerufen am 13. Juni 2023.
- Varwick, J. (2023), »Der Westen muss Ukrainepolitik korrigieren«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Mai, 8.
- Wörner, J. (2013), *Ökonomische Aspekte der Rüstungspolitik in Europa*, Dissertation an der Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg.

Martin Junkernheinrich

Haushaltspolitik im Krisenmodus: Auf dem Weg in die Überforderungsfälle

Zu Beginn des Jahres 2022 mussten sich Deutschland und seine öffentlichen Haushalte bei abklingender Pandemie sehr schnell auf eine neue Krise einstellen. Der Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 ist aber nicht nur eine weitere Krise mit globalen Konsequenzen. Er markiert vielmehr eine Zäsur in den internationalen Beziehungen und stellt das deutsche Wachstumsmodell auf eine Belastungsprobe. Angesichts des Krisenumfeldes aus Energieverknappungen, Lieferkettenproblemen, einer deutlichen Zunahme von Inflation und Zinsen machte das Wort eines multiplen Krisenszenarios die Runde.

BESONDERHEITEN AKTUELLER KRISEN

Mittlerweile sind die Besonderheiten der aktuellen Krisen, aber auch der Immobilien-, Finanz- und Staatsschuldenkrise der Jahre 2008/2009, immer deutlicher geworden:

- Die Krisen sind Ausdruck globaler Ursache-Wirkungs-Verflechtungen. Nach einem ersten lokalen Auftreten breiten sie sich schnell auf andere Kontinente und Länder aus.
- Der Krisenverlauf und die politischen Optionen zur Krisenbekämpfung sind durch hohe Unsicherheiten und unzureichendes Wissen gekennzeichnet.
- Eine neue Krise kommt nicht erst – quasi in einem geordneten Ablauf –, wenn die alte Krise als bewältigt gelten kann. Vielmehr können sie gleichzeitig auftreten und sich in ihrer Wirkung verstärken.
- Die ökonomischen und sozialen Folgen streuen weltweit, treffen aber räumlich auf einen unterschiedlichen «Resonanzboden». Je nach Wirtschaftsstruktur sowie Intensität der Verflechtungen wirken sie sich auch räumlich sehr unterschiedlich aus.
- Die Möglichkeiten zur Krisenbewältigung divergieren in Abhängigkeit von Wirtschaftskraft, fiskalischen Ressourcen, Know-how und politisch-administrativer Anpassungsflexibilität deutlich.

Die Politik zur Beherrschung und Abfederung der Krisen war und ist mit einem erheblichen Einsatz öffentlicher Mittel verbunden. Dabei ist die Betroffenheit von Bund, Ländern und Kommunen allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt. Bislang trägt der Bund den überwiegenden Teil der Sonderlasten. Neben der Neuverschuldung im Bundeshaushalt sind die Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung (Bundes-

wehr, Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Abfederung der Energiekrise etc.) zu nennen. Angesichts des hohen staatlichen Mitteleinsatzes werden im zunehmenden Maße weitere Finanzbedarfe diskutiert, deren Finanzierung in eine fiskalische Überforderungsfälle führen würde.

WIRKUNGEN AUF DIE ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE

Während die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen im Jahr 2022 langsam abnahmen, hat der russische Angriffskrieg neue Belastungen hervorgerufen. Die Ausgaben stiegen im öffentlichen Gesamthaushalt¹ 2022 erneut mit 6,4% stark an, und nur ein mit 7,3% ebenfalls starker Anstieg der Einnahmen verhinderte, dass sich das Defizit gegenüber dem Vorjahr (133,2 Mrd. Euro) vergrößert hat. Der Fehlbetrag wurde – wie bereits 2021 – allein vom Bund getragen (vgl. Abb. 1). Er erhöhte sich sogar um 9,3 Mrd. Euro auf –145,1 Mrd. Euro. Die Länder haben hingegen ihren Überschuss gegenüber dem Vorjahr weiter auf 10,5 Mrd. Euro ausgebaut, während die Kommunen ihre fiskalische Lage bei einem Überschuss von 2,6 Mrd. Euro stabilisieren konnten. Auch die Sozialversicherungen verbuchten 2022 wieder einen Überschuss: 4,7 Mrd. Euro. Länder und Kommunen sind damit zumindest fiskalisch »glimpflich« durch diese Krisenjahre gekommen. Finanziell trug fast ausschließlich der Bund die fiskalischen Lasten der Krisen.

In der Differenzierung der Flächenländer² relativiert sich der insgesamt positive Eindruck für die Länder. Schleswig-Holstein und das Saarland erreichten »nur« den Haushaltsausgleich, und Nordrhein-Westfalen wies ein hohes Defizit auf. Die übrigen Länder verzeichneten hingegen hohe Überschüsse von mindestens 180 Euro/Ew. In Thüringen und Sachsen werden Niveaus von über 400 Euro/Ew. erreicht (vgl. Abb. 2).

In gleicher Weise ist für die Kommunen bei insgesamt

¹ Der öffentliche Gesamthaushalt setzt sich aus den Kern- und Extrahaushalten zusammen. Letztere nehmen Aufgaben außerhalb der Kernhaushalte wahr, die der öffentlichen Kontrolle unterliegen und zu mindestens 50 % öffentlich finanziert werden. Öffentliche Fonds und Unternehmen mit einer marktorientierten Ausrichtung (sonstige FEUs, z. B. Stadtwerke, ÖPNV-Unternehmen), werden hier nicht erfasst.

² Dazu sei auch auf den differenzierten Länderbericht im Jahrbuch für öffentliche Finanzen (JöFin) verwiesen (vgl. Länderfinanzbericht 2022).



Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

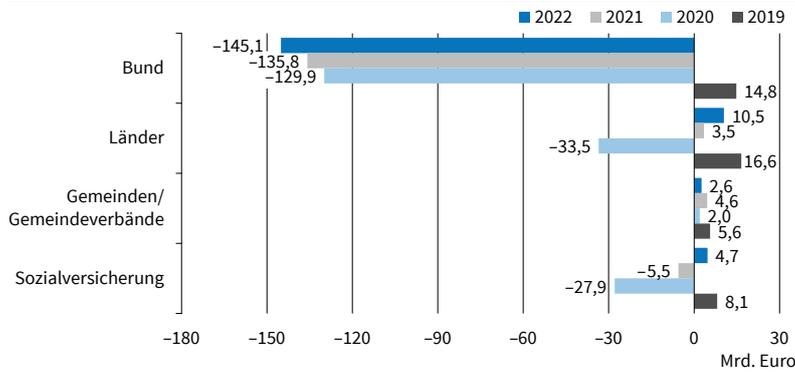
ist Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie unter besonderer Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Aspekte an der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern (RPTU).

geringeren Überschüssen, als sie die Länder haben, ein räumlich disparates kamerales Haushaltsergebnis erkennbar. Hinter dem positiven Gesamtsaldo aller deutschen Kommunen verbirgt sich eine Zweiteilung (vgl. Abb. 2). In sechs Ländern erzielten die Kommunen Überschüsse von mehr als 50 Euro/Ew.

An der Spitze lagen aufgrund des BioNTech-Effekts mit deutlichem Abstand die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände (227,8 Euro/Ew.). Defizite von mindestens 45 Euro je Einwohner*in gab es in vier Ländern (-762 Mio. Euro). In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen blieben die Fehlbeträge begrenzt.

Abb. 1

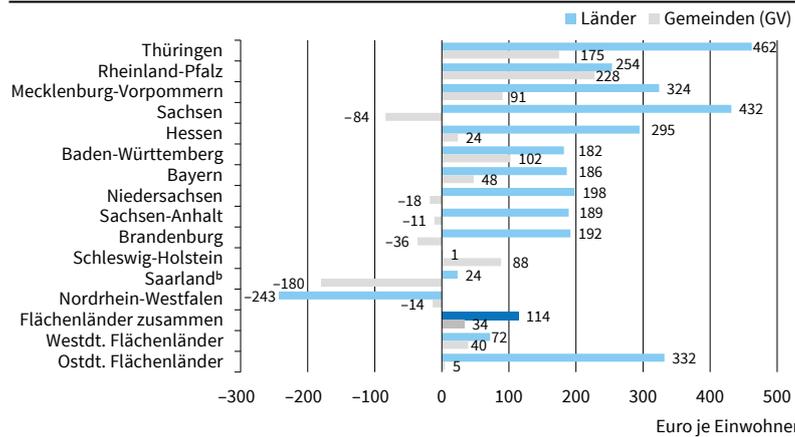
Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts in Mrd. Euro^a



^a Finanzierungssaldo nach Körperschaftstypen in der Abgrenzung der Finanzstatistiken. Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Abb. 2

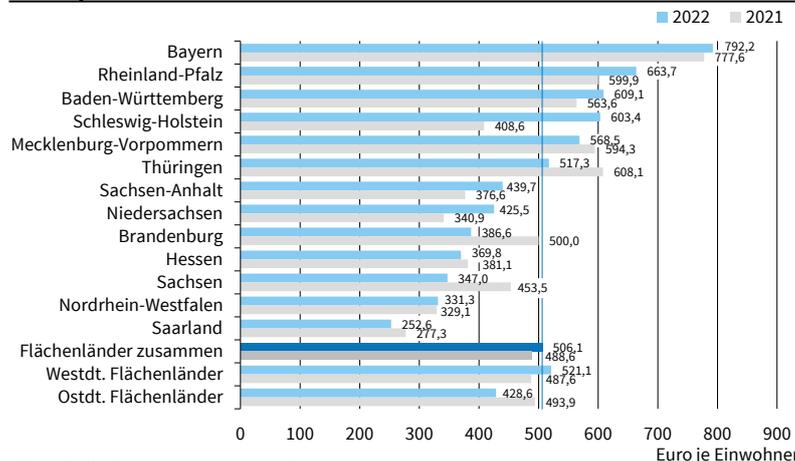
Finanzierungssaldo^a der Länder und Gemeinden (GV) 2022 nach Ländern in Euro je Einwohner*in – Kern- und Extrahaushalte



^a Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Finanzstatistiken. Kern- und Extrahaushalte. Sortiert nach Höhe des Gesamtsaldos. ^b Ohne Sondervermögen »Transformationsfonds Saarland« mit 3 Mrd. Euro. Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Abb. 3

Finanzierungssaldo^a ohne Sachinvestitionen der kommunalen Kernhaushalte in Euro je Einwohner*in



^a Einschließlich Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen. Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Ein ausgeglichener »kameraler« Finanzierungssaldo verdeckt allerdings die Qualität der fiskalischen Lage der Kommunen. Der Saldo der laufenden Verwaltung, d. h. das Ergebnis des laufenden Geschäftes, eignet sich besser zur Lagebeurteilung, weil im Umfang des Überschusses das Potenzial für Investitionen, Kredittilgung oder auch zur Senkung von Steuer- und Abgabenlasten liegt. Diese Bezugsgröße kann näherungsweise durch Abzug der Sachinvestitionen vom Finanzierungssaldo gebildet werden. Betrachtet man den so bereinigten Saldo, so ist er in allen Flächenländern positiv (vgl. Abb. 3). Im Durchschnitt beträgt er je Einwohner*in 506,1 Euro und ist damit gegenüber 2021 sogar um 17,5 Euro angestiegen. Allerdings weist die Spannweite von 539,2 Euro je Einwohner*in zwischen den Ländern auf erhebliche Unterschiede in der fiskalischen Kraft der Kommunen und damit auf räumlich stark divergierende Investitionsmöglichkeiten und Entschuldungsmöglichkeiten hin.

Der geringste Überschuss wurde im Saarland erzielt (252,6 Euro/Ew.). Das Maximum erreichten die bayerischen Kommunen (792,2 Euro/Ew.). Insgesamt zeigt dieser Indikator die starken räumlichen Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Hier vermitteln Gesamt- bzw. Durchschnittsbetrachtungen somit einen falschen Eindruck.

Für das laufende Jahr 2023 erwarten die deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer Frühjahrsprognose eine leichte Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts um 0,3% (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2023, S. 17). Auch die Inflation soll geringer ausfallen (5,6 statt 9,6%), und am Arbeitsmarkt wird eine geringere Arbeitslosenquote erwartet (3,1 statt 3,5%). Derzeit deutet sich eher eine Konjunkturabschwächung an. Im Ergebnis bleibt für die öffentlichen Haushalte die Unsicherheit auf der steuerlichen Einnahmenseite weiter bestehen. Auf der Ausgabenseite sind dagegen die Entwicklungsdynamiken sehr konkret. Dies gilt insbesondere in folgenden Bereichen:

- Die Inflation verteuert den Sachmittel- und Investitionsaufwand.
- Die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst werden die Ausgaben auf allen Ebenen deutlich ansteigen lassen.
- Der Aufwand für Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen bleibt weiter hoch.

Wie das Jahr 2023 damit fiskalisch ausgehen wird, ist angesichts der Unsicherheiten im multiplen Krisenumfeld solide kaum zu prognostizieren. Und selbst wenn

genug Geld zur Verfügung stände, so fehlen oftmals in vielen Bereichen die operativen Kapazitäten für die Aufgabenerfüllung. So verschärft beispielsweise der demografische Wandel die Personalknappheiten, und die Engpässe auf dem Wohnungsmarkt beeinträchtigen die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen.

GRENZEN DER KRISENFINANZIERUNG

Dass der Bund die gesamtgesellschaftliche Stabilisierungs- und Sicherungsfunktion in der außergewöhnlichen Situation der von Pandemie und Krieg geprägten Jahre 2020 bis 2022 so umfassend wahrgenommen hat, war und ist richtig (vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2021). Genau für diese Ausnahmefälle ist die Regelung zur Aussetzung der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3) gemacht worden. Die wirtschaftliche Leistungskraft Deutschlands erlaubt auch eine temporär hohe Schuldenaufnahme, um die Krisenphänomene abzufedern und Zeit zu kaufen.

Die fiskalische Leistungskraft lässt sich dennoch nur begrenzt strapazieren. Entsprechend ist nun der Übergang zur Phase II der Krisenbewältigung geboten. Die Rückkehr zur Einhaltung der Schuldenbremse ist für eine nachhaltige und generationengerechte Finanzwirtschaft notwendig. In diesem Kontext ist auch zu klären, wie die Kredite zurückgezahlt werden sollen, mit denen die außerordentlichen Aufwendungen der letzten drei Krisenjahre 2020 bis 2022 finanziert wurden und dass möglichst – vor dem Eintreffen neuer Krisen – unerwünschte Plateaueffekte (vgl. Barbaro 2022, S. 84) und damit dauerhafte Erhöhungen des Schuldenstandes vermieden werden können. Im föderalen Staatsaufbau stellt sich zudem verstärkt die Frage, inwieweit insbesondere die Länder und möglicherweise auch die Kommunen, die fiskalisch bisher gut durch die Krise gekommen sind, ihren Beitrag zur gesamtstaatlichen Krisenbewältigung leisten können bzw. sollen. Krisenbewältigung ist keine alleinige Bundesaufgabe.

Sofern die wirtschaftliche Entwicklung wieder zu mehr Wachstum führt, können wachsende Steuereinnahmen zur Schuldentilgung beitragen. Weil das »Prinzip Hoffnung« auf Wachstum und Steuereinnahmen aber allein nicht tragfähig ist, ist auch eine Anpassungsstrategie notwendig, um die bestehende Dynamik auf der Ausgabenseite zu begrenzen.

Eine andere Möglichkeit, Teile der Krisenschulden zu finanzieren, kann ein an der Leistungsfähigkeit von Bürgern und Wirtschaft ausgerichteter solidarischer Tilgungsbeitrag leisten. Ohne die umfangreichen Stützungsmaßnahmen des Staates wären in den letzten Jahren weitaus größere Wohlstandsverluste bei vielen Bürgern aufgetreten. Viele Unternehmen gäbe es nicht mehr. Deshalb ist ein temporärer Solidarbeitrag, wie ihn der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat, ein bedenkenwertes Instrument (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen

Entwicklung 2022, Ziffer 198). Die Kosten von Krisen und ungelösten Problemen sollten nicht immer weiter auf die nachfolgenden Generationen abgeschoben werden.

STAAT UND KOMMUNEN IN DER FISKALISCHEN ÜBERFORDERUNGSFALLE

Die politische Diskussion entwickelt sich derzeit aber in eine andere Richtung. In den Krisenjahren 2020 bis 2022 wurde deutlich, welche Versäumnisse hinsichtlich seit langem anstehender Aufgaben bestehen. In der nicht vorhandenen Digitalisierung der Gesundheitsämter, der Sperrung der Talbrücke Rahmede der A45, dem immer stärker bemerkbaren Fachkräftemangel, der langfristigen Finanzierung der Renten offenbaren sich beispielhaft die Konsequenzen aus vielen Unterlassungen in der Vergangenheit. Mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine wurde der Zustand der Bundeswehr zeitverzögert, aber deutlich wahrgenommen. Angesichts der grundsätzlichen Änderungen der geopolitischen und geoökonomischen Rahmenbedingungen ist zudem die Risikoanfälligkeit des deutschen Wirtschaftsmodells, basierend auf preiswerter Energie und einer intensiven Einbindung in globale Lieferströme, zu Tage getreten. Und schließlich dürfen auch Klimapolitik und Artenschutz nicht auf die lange Bank geschoben werden.

Der politische Handlungsdruck ist somit auf breiter Front stark angestiegen, und es vergeht kaum eine Woche ohne neue milliardenschwere finanzielle Wünsche. Zwar müssen sich Politik, Wirtschaft und Bürger dem Nachhol- und Transformationsbedarf stellen (vgl. Thöne 2022). Der damit verbundene Finanzierungsbedarf sprengt aber die bisher bekannten Dimensionen, weil er sich aus »offenen Rechnungen« aus der Vergangenheit (Kosten der Versäumnisse, z. B. bei Infrastrukturinvestitionen) und notwendige Zukunftsinvestitionen speist (vgl. Müller-Salo 2022). Die notwendige Rückkehr zur Schuldenbremse ist an diesem Punkt mit der Finanzierung alter und neuer Finanzbedarfe in Einklang zu bringen. Und dies unter der Nebenbedingung steigender Preise und einem Mangel an Arbeitskräften.

Der finanzielle Bedarf für diese vielfältigen politischen Herausforderungen führt – nüchtern betrachtet – in eine fiskalische Überforderungsfalle. Der hohe und wachsende Finanzbedarf ist durch die laufenden Einnahmen des Staates nicht zu finanzieren und erst recht nicht mit einer »schwarzen Null« kompatibel. Eine leichte Lösung für diese fiskalische Überforderungsfalle gibt es nicht.

BESSERER UMGANG MIT FISKALISCHEN STRESSSYMPTOMEN

Es gibt aber »Leitplanken« für einen klugen Umgang mit fiskalischen Stresssymptomen. Hierzu einige erste Anregungen:

- Priorisierung der Aufgaben³: Es gibt Aufgaben, deren Nichtfinanzierung mit sehr hohen Folgekosten verbunden sind. Diese Aufgaben sind prioritär anzugehen. Deutschland kann sich viel leisten, aber nicht alles und erst recht nicht alles auf einmal.
- Haushaltskonsolidierung als Daueraufgabe: Die klassischen Instrumente der Haushaltskonsolidierung sind konsequent zu nutzen (Überprüfung der Notwendigkeit von »Altaufgaben«, Neubestimmung von Qualitätsansprüchen bei der Aufgabenerfüllung, Erzielung von Steuermehreinnahmen u.v.m.).
- Klare Regelung der Zuständigkeiten: Die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungszuständigkeiten müssen klar geregelt sein. Die anstehenden Aufgaben des Gesamtstaates können nicht bewältigt werden, wenn jede Ebene die Lösung von der anderen Ebene erwartet.
- Erhöhung der Entscheidungs- und Durchführungsgeschwindigkeit: Die Geschwindigkeit in Politik und Verwaltung bei der Bewältigung vieler und schwieriger Aufgaben ist zu erhöhen. Dafür ist die Verschlinkung von Verwaltungsverfahren und die Entfrachtung von Regularien notwendig. Mehr Spielraum kann zu mehr kreativer Eigeninitiative beitragen und lokalspezifische Lösungen fördern.
- Abbau von Schnittstellenproblemen: Förderale Systeme weisen eine Vielzahl an Schnittstellen auf, an denen es Brüche geben kann. Einstmals klare Zuständigkeiten verwischen durch die Änderungen in der Aufgabenstellung, z. B. das Land-Kommune-Verhältnis im Schulbereich. Ein inhaltlicher Problemzusammenhang zwischen ansonsten getrennten Rechtsbereichen erfordert Abstimmung und Zusammenarbeit, z. B. bei multiplen sozialen Problemlagen, die die Zuständigkeiten der einzelnen Sozialgesetzbücher überschreiten. Hier bedarf es einer inhaltlichen und/oder fiskalischen Neuorganisation.⁴
- Paradigmenwechsel bei kommunalen Förderprogrammen: Die ausufernde Verwendung von Förderprogrammen ist deutlich zurückzufahren. Insbesondere Programme mit hoher Detailsteuerung führen zunehmend in eine Administrierungsfalle. Die Finanzkraft der Kommunen ist dauerhaft durch mehr pauschalierte Zuweisungen zu erhöhen, deren Verwendungszweck breiter gefasst wird (vgl. Junkernheinrich et al. 2022, S. 144 ff.).
- Gezielter Disparitätenabbau statt kostenintensiver Gießkannenförderung: Für den Abbau von interkommunalen Disparitäten sind die dafür vorgesehenen Ausgleichssysteme stärker zu nutzen. Dem gezielten Abbau von Disparitäten ist Vorrang vor Förderungen nach dem Gießkannenprinzip (z.B. Tankrabbatt) einzuräumen. Dies erfordert auch die Solidarität derjenigen öffentlichen oder privaten Haushalte, die dann weniger Förderung erhalten.

Last but not least: Eine fiskalische Überforderungsfalle löst man nicht durch die Betonung von Verteilungskonflikten auf. Vielmehr wird sie dadurch eher gestärkt, und der Finanzbedarf wird höher. Dies erfordert eine offene Kommunikation in der Gesamtgesellschaft, in der Fiskalillusionen abzubauen sind. Wenn Bürger und Unternehmen mehr Leistungen vom Staat erwarten, müssen sie ihm mehr Steuereinnahmen zugestehen. Der Staat ist kein externer Akteur, der die Finanzierung für uns übernimmt. Und die Finanzierung durch Steuerzahler in der Zukunft bedeutet nur eine noch stärkere Belastung zukünftiger Generationen.

REFERENZEN

Barbaro, S. (2022), »Die schleichende Aushöhlung der Schuldenbremse: Die Tilgungspläne des Bundes und der Länder«, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin und A. Ranscht-Ostwald (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 255, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 73–85.

Fuest, C. (2023), »Ampelstreit: Staatsausgaben aus wohlfahrtsökonomischer Sicht«, *Wirtschaftsdienst* 103(3), 150–151.

Junkernheinrich, M., F. Ebinger, L. M. Klieve, J. Oebbecke und K. Welge (2022), *Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land*, Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 18, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin.

Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2021), »Kommunal Finanzen im Jahr 2020: Stabilisierung der Finanzlage der Kommunen in der Krise«, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 251, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 329–358.

Länderfinanzbericht 2022 (2023), in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin und A. Ranscht-Ostwald (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2023*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 255, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 17–305.

Müller-Salo, J. (2022), *Offene Rechnungen. Der kalte Konflikt der Generationen*, Reclam, Dietzingen.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), *Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken. Gemeinschaftsdiagnose #1-2023*, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), *Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realitäten gestalten. Jahresgutachten 22/23*, Wiesbaden.

Thöne, M. (2022), »Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen!«, FiFo Discussion, Paper No. 22-04, Köln.

³ Vgl. zu dieser schwierigen Aufgabe aus wohlfahrtsökonomischer Sicht Fuest (2023).
⁴ Dazu auch die Ergebnisse der Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen verwiesen (vgl. Junkernheinrich et al. 2022).

Martin Jacob

Wie können Steuereinnahmen generiert werden, ohne die Wirtschaft (zu stark) zu belasten?

Trotz mehrfacher Rekorde bei den Steuereinnahmen in den letzten Jahren steht der Fiskus vor der Herausforderung, dass umfassende Investitionen im Bereich Verteidigung entweder über Mehreinnahmen oder Kürzungen anderer Ausgaben finanziert werden müssen. Jedoch hat der deutsche Staat nicht nur im Ressort Verteidigung Investitionsbedarf. Auch die Bereiche Bildung, mit dem Ausbau und der Renovierung von Kindertagesstätten, Grundschulen, weiterführenden Schulen oder Universitäten, dem Ausbau der digitalen Infrastruktur oder Infrastrukturinvestitionen wie z. B. dem Brückenbau auf Autobahnen, benötigen enorme finanzielle Anstrengungen in den kommenden Jahrzehnten. Angesichts der kommenden, finanziell sehr aufwändigen, Aufgaben für die Bundesregierung stellt sich – auch wenn man oft davon spricht, dass Deutschland ein Ausgabenproblem und kein Einnahmeproblem habe – die Frage, wie der Staat Steuereinnahmen generieren kann, ohne die Wirtschaft zu belasten unter gleichzeitiger Gewährleistung eines fairen Steuersystems.

Auch wenn dieser Drahtseilakt bei der Generierung von Steuereinnahmen nur schwer zu meistern ist, gibt es dennoch Möglichkeiten, das Steuersystem auch ohne radikale Veränderungen zu verbessern. Dies bedeutet, es ist möglich Investitionsverzerrungen zu reduzieren und den Aspekt der Umverteilung in einem fairen Steuersystem zu berücksichtigen. Um die in diesem Diskussionsbeitrag erörterten Vorschläge einordnen zu können, ist zunächst der Blick auf den Status quo der Steuereinnahmen der Bundesrepublik Deutschland notwendig. Laut Statistischem Bundesamt ist im Jahr 2022 die Einkommensteuer, also die Summe aus Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer mit über 300 Mrd. Euro die wichtigste Einkunftsquelle, gefolgt von der Umsatzsteuer mit ca. 285 Mrd. Euro Steuereinnahmen. Die Gewinnbesteuerung von Unternehmen mit Körperschaft- und Gewerbesteuer führt zu Steuereinnahmen von ca. 116 Mrd. Euro. Darüber hinaus sind Steuerarten wie die Energiesteuer (ca. 34 Mrd. Euro), Grunderwerbsteuer (17 Mrd. Euro), Versicherungssteuer (16 Mrd. Euro), Grundsteuer (15 Mrd. Euro) oder die Tabaksteuer (14 Mrd. Euro) relevant. Zudem »gönnt« sich Deutschland eine Vielzahl an kleineren Steuern wie der Schaumweinsteuer, der Biersteuer, der Kaffeesteuer, der Hundesteuer oder der Feuerschutzsteuer, die bezogen auf das Gesamtsteueraufkommen von fast 900 Mrd. Euro nur sehr geringe Steuereinnahmen generieren.

Die Frage dieses Diskussionsbeitrages ist daher, welche der drei Hauptsteuerarten – Mehrwertsteuer, Einkommensteuer oder Unternehmensbesteuerung –

der Fiskus anpacken kann, um signifikante Steuermehreinnahmen zur Finanzierung der wichtigen Projekte zu erzielen und gleichzeitig Investitionsverzerrungen sowie Umverteilungsaspekte zu berücksichtigen.

ZIELE DER STEUERERHEBUNG

Grundsätzlich dienen Steuereinnahmen der Finanzierung des Staatshaushaltes. Dies umfasst z. B. die Entlohnung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, finanzielle Aufwendungen für Sozialtransfers, Ausgaben für Bildung und Infrastrukturprojekte. Darüber hinaus haben Steuern eine Lenkungs- und Umverteilungsfunktion. Als Beispiele für eine Lenkungsfunktion sind die Tabaksteuer oder die Alkopop-Steuer zu nennen. Beide Steuern sind eingeführt worden, um das entsprechende gesundheitsschädliche Verhalten einzudämmen. Es geht nicht um die Erzielung von hohen Steuereinnahmen. Die Alkopop-Steuer wurde beispielsweise so konzipiert, dass der Alkoholmissbrauch von Jugendlichen minimiert wird und nicht, um hohe Steuereinnahmen zu erzielen. Dies lässt sich auch an dem Steueraufkommen im niedrigen zweistelligen Millionenbereich sehen. Hieraus ergibt sich, dass Lenkungssteuern ungeeignet zur Finanzierung großer Projekte sind.

Die fiskalisch relevanten Steuerarten der Mehrwertsteuer, Einkommensteuer oder Unternehmensbesteuerung haben große Auswirkungen auf Umverteilungsaspekte. Die Mehrwertsteuer wird oftmals als eine »regressive« Steuer betrachtet, d. h., dass Personen mit niedrigeren Einkommen eine (relativ) höhere Steuerlast im Vergleich zu Personen mit höheren Einkommen tragen. Dies wird dadurch abgeschwächt, dass es einen reduzierten Mehrwertsteuersatz auf bestimmte Güter, wie z. B. Lebensmittel, gibt.¹ Im Gegensatz dazu ist die Einkommensteuer eine progressive Steuer, d. h., mit höherem Einkommen steigt auch der Grenzsteuersatz auf das Einkommen. Durch Freibeträge wird die Einkommensteuerlast in den niedrigeren Einkommensbereichen zusätzlich verringert bzw. abgeschwächt. Diese Ausgestaltung der Einkommensteuer ermöglicht eine Umverteilung. Zum Beispiel erwirtschaften die obersten 1% (10%) der Einkommensverteilung 12,1% (37,6%) des gesamten Ein-



Prof. Dr. Marin Jacob

ist Inhaber des adidas Stiftungslehrstuhls für Finance, Accounting and Taxation an der WHU – Otto Beisheim School of Management.

¹ Es sei allerdings angemerkt, dass der Katalog der Güter und Dienstleistungen zum verringerten Mehrwertsteuersatz sicherlich überarbeitet werden müsste. Dieses Thema geht jedoch über diesen Diskussionsbeitrag hinaus.

kommens, zahlen jedoch 23% (56%) der gesamten Einkommensteuer. Die unteren Einkommensklassen tragen kaum zum Einkommensteueraufkommen bei. So zahlen im Sinne der Umverteilung die unteren 25% der Einkommensverteilung nur 0,5% der gesamten Einkommensteuer.

Neben dieser Umverteilungswirkung spielt auch die Investitionswirkung von Steuern eine wichtige Rolle. Wenn Steuern Investitionsentscheidungen verzerren, kommt es zu einer Fehlallokation von produktivem Kapital. Diese Auswirkungen sind für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und damit auch für das Steueraufkommen relevant.

ROLLE DER STEUERINZIDENZ

Bei der Wirkung einer Steuerart spielt es am Ende keine Rolle, wer die Steuer zahlt, sondern wer die Last der Steuer trägt (»Steuerinzidenz«). Der Unterschied zwischen Steuerzahlung und Steuerinzidenz ist am ehesten überraschend im Fall der Gewinnbesteuerung von Unternehmen. Während im Zuge der Forderung nach mehr Umverteilung und sozialer Gerechtigkeit häufig Rufe nach einer Erhöhung der Körperschaft- oder Gewerbesteuer laut werden, um die »Reichen« zu belasten, wird in der Öffentlichkeit meist nie die Frage gestellt, wer am Ende die Rechnung zahlt. Empirisch konnte für die Gewerbesteuer in Deutschland gezeigt werden, dass höhere Steuern auf Unternehmen nicht nur zu niedrigeren Löhnen, vor allem in mittleren und unteren Einkommensbereichen (vgl. Fuest et al. 2018), sondern auch zu höheren Preisen für Konsumenten (vgl. Jacob et al. 2023 im Fall von Benzinpreisen) führen. Eine Erhöhung von Unternehmensteuern kann daher unerwünschte Umverteilungseffekte erzielen. Es kann der Fall eintreten, dass die erhöhte Steuerzahlung der Unternehmen zu einem großen Teil von Geringverdienern über niedrigere Löhne und von Konsumenten über höhere Preise getragen werden muss. Mitnichten wird daher eine höhere Körperschaftsteuer nur von den vermeintlich reichen Eignern des Unternehmens getragen.

Der Grundsatz, dass eine Steuer nicht nur von der Person getragen wird, die sie zahlt, gilt auch für die Mehrwertsteuer und die Einkommensteuer. Im Falle der Mehrwertsteuer fällt ein Teil der Steuerinzidenz auch auf die Unternehmen, sobald Konsumenten nicht vollkommen elastisch sind. Dies tritt ein, wenn bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer Kunden nicht bereit sind, die Preiserhöhung in vollem Umfang zu akzeptieren, so dass ein Teil der Steuerinzidenz der Mehrwertsteuer auch von Unternehmen getragen wird. Wie viel am Ende die Unternehmen tragen, hängt davon ab, wie elastisch die Unternehmen relativ zum Kunden sind. Im Fall der temporären Mehrwertsteuersenkung im Jahr 2020 wurden im Durchschnitt ca. 70% an die Kunden weitergeben (vgl. Fuest et al. 2021). Dies bestätigt frühere Ergebnisse, dass die Mehrwertsteuer nicht vollständig von Kunden, sondern auch von Un-

ternehmen getragen wird. Im Fall der Einkommensteuer gibt es empirische Studien, die belegen, dass höhere Steuern auch zu höheren Bruttolöhnen führen können (vgl. Blomquist und Selin 2010). Dies ist ein Indiz dafür, dass die Steuerlast der Einkommensteuer auch teilweise auf Unternehmen abgewälzt wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass entgegen der in der Politik oft geäußerten Meinung die Unternehmensteuer keineswegs eine Steuer ist, die nur Unternehmer und Unternehmerinnen trifft. Unternehmensteuern treffen auch Angestellte und Konsumenten über höhere Preise und niedrigere Löhne. Aus Umverteilungsgesichtspunkten ist demnach nicht automatisch dem verführerischen und einfachen Ruf nach höheren Steuern auf Unternehmen zu folgen.

INVESTITIONSWIRKUNGEN VON STEUERN

Bei der Bewertung potenzieller Maßnahmen zur Generierung zusätzlicher Steuereinnahmen spielen die Investitionswirkungen der einzelnen Steuerarten eine nicht unerhebliche Rolle. Sie sollten die ohnehin aktuell angespannte Wirtschaftslage nicht zusätzlich und unnötig in Bedrängnis bringen. Während in der Öffentlichkeit meist nur die Körperschaftsteuer mit negativen Investitionswirkungen in Verbindung gebracht wird, können sowohl die Mehrwertsteuer als auch die Einkommensteuer negative Investitionswirkungen zur Folge haben. Die Ursache für einen negativen Effekt der beiden letztgenannten Steuern liegt in der Tatsache, dass die Steuerinzidenz der Mehrwertsteuer nicht komplett auf den Konsumenten bzw. die der Einkommensteuer nicht komplett auf die Angestellten fällt, sondern teilweise von Unternehmen getragen wird und dort die Gewinne reduziert.

Empirisch konnte nachgewiesen werden, dass negative Investitionswirkungen sowohl von der Unternehmensbesteuerung (vgl. Dobbins und Jacob 2016 oder Giroud und Rauh 2019), der Mehrwertsteuer (vgl. Jacob et al. 2019) als auch der persönlichen Einkommensteuer (vgl. Jacob und Vossebürger 2022) ausgehen. Interessanterweise zeigen diese Studien sehr ähnliche durchschnittliche Effekte der Investitionswirkung der einzelnen Steuerarten. Dies lässt sich dadurch erklären, dass es keine Rolle spielt, wer die Steuer zahlt (Konsument, Angestellter oder Unternehmen), sondern wer die Steuerlast am Ende trägt. Allerdings sind die Effekte bei der Einkommensteuer vom Einkommensniveau der Angestellten abhängig. Während die negativen Investitionswirkungen von Steueränderungen in niedrigeren und mittleren Einkommensbereichen am größten sind, da diese Gruppe einen Großteil der Belegschaft ausmacht und hier auch Realinvestitionen mit Personaleinsatz verknüpft sind, treten bei Einkommensteueränderungen bei höheren Einkommen keine bzw. nur sehr geringe Änderungen des Investitionsverhaltens von Unternehmen auf (vgl. Jacob und Vossebürger 2022). Sprich, eine

Erhöhung der Steuern auf Besserverdienende hat nur sehr marginale Auswirkungen auf Investitionen von Unternehmen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND POTENZIELLE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Wenn man die Kürzung anderer Ausgaben zur Finanzierung der Verteidigungsausgaben als schwer umsetzbar und vermittelbar ansieht, bedarf es Steuermehereinnahmen. Vor dem Hintergrund der potenziellen negativen Verteilungs- und Investitionswirkungen ist eine Mehrwertsteuererhöhung zur Erzielung zusätzlicher Steuereinnahmen nicht empfehlenswert. Die Mehrwertsteuer belastet geringere Einkommen relativ stark und hat zudem einen negativen Einfluss auf die Investitionstätigkeit von Unternehmen.

Auch wenn der Ruf nach einer Erhöhung der Körperschaftsteuer lockt, so sprechen sowohl Verteilungsaspekte als auch die negativen Investitionswirkungen gegen eine Erhöhung, da sowohl Konsumenten über höhere Preise als auch Angestellte über geringere Löhne von einer höheren Körperschaftsteuer betroffen wären. Im Gegenteil: Es bedarf einer Verringerung der Körperschaftsteuer, um die Wirtschaft anzukurbeln, international wettbewerbsfähig zu bleiben und zudem Anreize zur Gewinnverlagerung ins Ausland zu reduzieren. Aktuell hat Deutschland einen der höchsten Steuersätze weltweit und für die Entwicklung der deutschen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb ist dies nicht hilfreich.

Um Mehreinnahmen zu generieren und auch potenzielle Aufkommensverluste einer geringeren Körperschaftsteuer zu kompensieren, ist ein konkreter Vorschlag, die Einkommensteuer auf höhere Einkommen zu erhöhen. Dies wäre zum einen mit dem Argument der sozialen Gerechtigkeit vereinbar, und zum anderen würde es die negativen Investitionswirkungen von Steuern reduzieren. Es gilt dabei aber zu bedenken, dass Einkommensteuererhöhungen moderat durchgeführt werden und sich auf höhere Einkom-

menklassen beziehen müssen, z. B. in Einkommensbereichen, die über der Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung liegen.² Darüber hinaus ist es notwendig, die Verwendung der Steuermehereinnahmen den Steuerpflichtigen transparent und nachvollziehbar darzustellen. Die politische Akzeptanz dieser nicht einfachen Maßnahmen ist vermutlich größer, wenn die Mehreinnahmen konkreten Projekten wie Verteidigung, Bildung oder Infrastruktur zugutekommen und nicht im Staatshaushalt versickern.

Selbst wenn man im Übrigen, wie in den anderen Beiträgen angeregt, die Ausgabenseite bei einem höheren Verteidigungshaushalt über andere Sparmaßnahmen konstant lassen kann, wäre eine Reduktion des Körperschaftsteuersatzes bei einer geringen Anhebung der Einkommensteuer auf höhere Einkommen dennoch opportun, um positive Investitionsanreize zu setzen.

REFERENZEN

Blomquist, S. und H. Selin (2010), »Hourly Wage Rate and Taxable Labor Income Responsiveness to Changes in Marginal Tax Rates«, *Journal of Public Economics* 94, 878–889.

Dobbins, L. und M. Jacob (2016), »Do Corporate Tax Cuts Increase Investments«, *Accounting and Business Research* 46, 731–759.

Fuest, C., F. Neumeier und D. Stöhlke (2021), »The Pass-Through of Temporary VAT Rate Cuts in German Supermarket Retail«, ifo Working Paper No. 341.

Fuest, C., A. Peichl und S. Sieglöcher (2018), »Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany«, *American Economic Review*, 393–418.

Giroud, X. und J. Rauh (2019), »State Taxation and the Reallocation of Business Activity: Evidence from Establishment-Level Data«, *Journal of Political Economy*, 127, 1262–1316.

Jacob, M., R. Michaely und M. A. Müller (2019), »Consumption Taxes and Corporate Investment«, *Review of Financial Studies* 32, 3144–3182.

Jacob, M., M. A. Müller und T. Wulff (2023), »Do Consumers Pay the Corporate Tax?«, *Contemporary Accounting Research*, im Erscheinen.

Jacob, M. und R. Vossebürger (2022), »The Role of Personal Income Taxes in Corporate Investment Decisions«, *Journal of Corporate Finance* 77, 102275.

² Im Gegensatz zu vielen anderen Staaten Europas sinkt die Grenzbelastung aus Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen über dieser Beitragsbemessungsgrenze.

Silke Übelmesser

Verteidigung als eine von mehreren großen Herausforderungen

Der Beginn des russischen Krieges gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 war ein großer Einschnitt für die internationale und nationale Politik. Wie Bundeskanzler Olaf Scholz in der Sondersitzung des Deutschen Bundestages am 27. Februar 2022 im Rahmen seiner »Zeitenwende«-Rede feststellte: »Die Welt danach ist nicht mehr dieselbe wie die Welt davor.« Um die

Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken, schlug Scholz in dieser Sitzung ein Sondervermögen für die Bundeswehr in Höhe von 100 Mrd. Euro vor. Anfang Juni 2022 wurde dieses durch eine Grundgesetzänderung mit 2/3-Mehrheit beschlossen. Neben den Regierungsparteien stimmte auch die CDU zu, was die breite Unterstützung unterstrich.

VERTEIDIGUNGSHAUSHALT SEIT ANFANG DER 1990ER JAHRE UNTER DEM 2%-ZIEL

Der Verteidigungshaushalt ist in absoluten Zahlen in den letzten Jahren sukzessive gestiegen. Im Jahr 2014 lag er bei 33,4 Mrd. Euro, im Jahr 2019 bei 43,2 Mrd. Euro, und im Jahr 2022 wurden im Haushalt 50,4 Mrd. Euro für Verteidigung bereitgestellt. Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) haben sich die Ausgaben zwischen 2014 und 2022 jedoch kaum verändert. Lag ihr Anteil 2014 bei 1,15 %, so waren es 2022 1,39 %. Ein Blick zurück zeigt, dass in den 1960er Jahren teilweise über 4 % des BIP für Verteidigung ausgegeben wurde; in den 1970er Jahren betrug der Anteil meist noch knapp über 3 % des BIP, während er danach bis auf 2,5 % im Jahr 1990 sank. Seit 1992 lag der Anteil unter 2 %. Daran änderte auch der auf dem NATO-Gipfel in Prag 2002 vereinbarte Richtwert von 2 % des BIP nichts, der auf dem NATO-Gipfel in Wales 2014 unter dem Eindruck der russischen Annexion der Krim als Ziel festgeschrieben wurde.

Deutschland profitiert seit 30 Jahren von der sogenannten Friedensdividende. Die Kosten für die Sicherheit innerhalb der NATO wurden zunehmend von den Vereinigten Staaten übernommen, während im Falle eines Angriffs das gegenseitige Sicherheitsversprechen weiterhin Gültigkeit besaß. Durch dieses Trittbrettfahrerverhalten konnte Deutschland die Verteidigungsausgaben niedrig halten. Es blieb mehr Geld für Ausgaben, die die Wohlfahrt unmittelbarer für die Bürgerinnen und Bürger – und die Wählerschaft – erhöhten. So stieg beispielsweise die Sozialleistungsquote allein seit der Wiedervereinigung von 25 % des BIP auf knapp über 30 % im Jahr 2019, also vor der Corona-Pandemie (BMAS 2021). Nach dem Ende des Kalten Krieges erschien diese Schwerpunktsetzung nachvollziehbar. Das Thema Landesverteidigung spielte im Bewusstsein von Politik und Bevölkerung nur eine untergeordnete Rolle. Aber auch die Besetzung der Krim führte zu keiner Änderung, obwohl sich bereits erste Anzeichen einer neuen sicherheitspolitischen Realität abzeichneten.

Im Jahr 2023 stehen 50,1 Mrd. Euro für Verteidigungsausgaben im Haushalt zur Verfügung. Hinzu kommt eine geplante Entnahme aus dem Sondervermögen in Höhe von 8,4 Mrd. Euro. Berücksichtigt man auch die Verteidigungsausgaben, die nicht vom Verteidigungsministerium selbst verantwortet werden, so kommt man nach der NATO-Definition auf Ausgaben von 64 Mrd. Euro. Bezogen auf ein prognostiziertes nominales BIP von knapp über 4 000 Mrd. Euro entspricht dies einem Anteil von 1,6 %. Das ist mehr als in den Vorjahren, aber immer noch 17,1 Mrd. Euro weniger als zur Erreichung des 2 %-Ziels not-



Prof. Dr. Silke Übelmesser

ist Professorin für Allgemeine Volkswirtschaftslehre/Finanzwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Foto: © Jens Meyer/Uni Jena

wendig wären (vgl. Dorn et al. 2023, zu den Berechnungen und den technischen Details).

ERREICHEN DES 2%-ZIELS FÜR 2024 GEPLANT

Eine weitere Erhöhung der Verteidigungsausgaben ist somit erforderlich, will Deutschland den neuen sicherheitspolitischen Realitäten gerecht werden und die Ernsthaftigkeit seiner Zusagen gegenüber den anderen NATO-Mitgliedern unterstreichen. Laut Generalsekretär Jens Stoltenberg sollen die Ausgabenzusagen verbindlich werden und das 2 %-Ziel das Minimum sein. Beim NATO-Gipfel Mitte Juli in Vilnius (nach Redaktionsschluss) wird dies sicherlich ein zentrales Thema sein. Allerdings ist die Bereitschaft zu Ausgabenerhöhungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgeprägt. Neben den USA drängen insbesondere die östlichen Bündnisstaaten darauf, während andere Länder, wie z. B. Italien, auf ihre begrenzten finanziellen Spielräume verweisen.

Die Bundesregierung unterstützt das Bestreben, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen. So hat sie sich in der im Juni 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie explizit dazu bekannt, »im mehrjährigen Durchschnitt unseren 2 %-BIP-Beitrag zu den NATO-Fähigkeitszielen (zu) erbringen« (Auswärtiges Amt 2023). Nach Aussagen von Bundesfinanzminister Christian Lindner soll das NATO-Ziel bereits 2024 erreicht werden. Damit im Einklang steht, dass der Verteidigungshaushalt von den Kürzungsvorgaben ausgenommen wurde. Nach dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt von Anfang Juli bleibt der Verteidigungshaushalt weitgehend unverändert zum letzten Jahr. Aus dem Sondervermögen der Bundeswehr sollen knapp 20 Mrd. Euro verausgabt werden.

FINANZIERUNG DER ERHÖHTEN VERTEIDIGUNGSAUSGABEN ÜBER EIN SONDERVERMÖGEN NUR ALS TEMPORÄRE ENTLASTUNG DES KERNHAUSHALTS

Eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben in Zeiten knapper öffentlicher Kassen in erheblichem Umfang erfordert normalerweise entsprechende Anpassungen des Haushalts. Dies kann über die Einnahmeseite erfolgen. Der Koalitionsvertrag schließt jedoch Steuererhöhungen aus. Ebenso ausgeschlossen ist eine Ausweitung der Verschuldung wegen der ab 2023 wieder greifenden Schuldenbremse. Ist eine Lösung über die Einnahmeseite nicht möglich, so ergibt sich im Normalfall die Notwendigkeit von Maßnahmen auf der Ausgabenseite.

Der gewählte Weg über ein Sondervermögen kann als Versuch gesehen werden, sich eine vierte Möglichkeit zu erschließen. Zusätzliche Mittel für Verteidigungsausgaben können so bereitgestellt werden, ohne dass Steuern oder für die Schuldenbremse relevante Schulden erhöht oder deswegen Einsparungen an anderer Stelle des Haushalts vorgenommen

werden müssen. Obwohl das Sondervermögen mit einer Kreditaufnahme verbunden ist, ist es aufgrund der gewählten Konstruktion für die Einhaltung der Schuldenbremse nicht relevant. Damit verschafft sich Deutschland etwas Luft und vermeidet in der kurzen Frist Anpassungen, die zu größerem Widerstand führen können.

Auch wenn diese Entscheidung für eine Finanzierung über ein Sondervermögen der besonderen Situation geschuldet ist, so ist sie dennoch aus mehreren Gründen kritisch zu sehen. Zum einen gilt hier wie bei jedem anderen Extrahaushalt (Unabhängiger Beirat beim Stabilitätsrat 2022; Deutsche Bundesbank 2023): Die Transparenz bei der Haushaltsüberwachung wird erschwert, und die Grundsätze der Haushaltsführung werden unterlaufen. Zudem bedeutet die Umgehung der nationalen Schuldenbremse nicht, dass dies auch für die europäischen Schuldenregeln gilt. Am schwersten wiegt jedoch die Kritik, Verteidigung sei eine staatliche Kernaufgabe und müsse dementsprechend aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Auch wenn der russische Krieg in der Ukraine eine Sondersituation darstellt, die in diesem Ausmaß nicht vorhersehbar war, so handelt es sich bei Verteidigungsausgaben grundsätzlich um dauerhafte Ausgaben, die keine zeitlich begrenzte Sonderbehandlung rechtfertigen. Die über das Sondervermögen zur Verfügung stehenden 100 Mrd. Euro stellen daher auch nur eine temporäre Entlastung des Kernhaushalts dar, die auf einen Zeitraum von fünf Jahren angelegt ist. Durch den Rückgriff auf das Sondervermögen sollte es zumindest in den nächsten Jahren möglich sein, dem 2%-Ziel bei den Verteidigungsausgaben näher zu kommen bzw. es zu erreichen. Völlig offen ist allerdings die langfristige Finanzierung.

GLEICHZEITIGKEIT DES ERHÖHTEN SICHERHEITSBEDARFS MIT ANDEREN GROSSEN VERÄNDERUNGEN ...

Erschwerend kommt hinzu, dass der Krieg in der Ukraine mit anderen Veränderungen direkt zusammenhängt oder zumindest zeitlich zusammenfällt, die weiteres staatliches Handeln erfordern und mit großen Belastungen für die Wirtschaft und die Bevölkerung verbunden sind. In direktem Bezug sind die Energiekrise und die Neubewertung der globalen Wirtschaftsbeziehungen zu sehen. Ersteres bezieht sich auf die Sicherung der Energieversorgung durch die Erschließung neuer Energielieferanten und den beschleunigten Ausbau alternativer Energien. Zweites bedeutet ein teilweises Umdenken hinsichtlich der internationalen, arbeitsteiligen Wirtschaftsbeziehungen. Als Reaktion auf die Lieferschwierigkeiten und die gestiegenen Risiken wurden ausgelagerte Produktionsstufen wieder zurückgeholt und die Lagerhaltung erhöht. All dies bedeutet höhere Kosten für die Wirtschaft und die Haushalte, die teils auch staatliche Unterstützungsmaßnahmen erforderlich

machten (siehe z. B. die Gas- und Strompreisbremse und das Unterstützungspaket für Gasimporteure).

... EINSCHLIESSLICH DER GROSSEN TRANSFORMATIONS-AUFGABEN KLIMAWANDEL UND DEMOGRAFISCHER WANDEL

Zu diesen Herausforderungen kommen die großen Transformationsaufgaben. Hier ist der Klimawandel zu nennen. Auch ohne die kriegsbedingte Verschärfung der Energiefrage wäre ein großer Umbau der Wirtschaft notwendig gewesen, verbunden mit dem möglichen Verlust energieintensiver Unternehmen und Branchen. Das macht vielfältige Anpassungen bei allen Beteiligten nötig. Dazu gehören der Ersatz des entwerteten Kapitalstocks und die Umqualifizierung der betroffenen Beschäftigten. Ein steigender CO₂-Preis wird in der Übergangszeit ebenfalls kostensteigernd wirken. Für Unternehmen, Haushalte und den Staat bedeutet dies in den nächsten Jahren erhebliche finanzielle Anstrengungen.

Hinzu kommt der demografische Wandel. Obwohl seit Jahrzehnten mit dem Renteneintritt der geburtenstarken Baby-Boomer-Jahrgänge eine große Verschiebung der Bevölkerungsstruktur von den Kohorten im erwerbsfähigen Alter hin zu den Kohorten im Rentenalter prognostiziert wurde, sind größere Maßnahmen unterblieben. Nun trifft der sukzessive Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials mit einer steigenden Nachfrage nach Fachkräften zusammen. Wenn Ingenieure und Elektrikerinnen fehlen, wenn IT-Spezialisten und viele andere Fachkräfte nicht zu finden sind, dann wird der Umbau länger dauern und teurer werden.

Die größte Herausforderung einer alternden Gesellschaft liegt jedoch in den sozialen Sicherungssystemen. Die Schwierigkeiten eines umlagefinanzierten Rentensystems, die Leistungen für eine wachsende Zahl von Empfängern mit einer sinkenden Zahl von Beitragszahlern zu finanzieren, sind seit Jahren bekannt (vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 1998). Grundlegende Reformen sind jedoch bis auf wenige Ausnahmen ausgeblieben bzw. wurden in ihrer Wirkung eingeschränkt. Die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre wurde durch die Rente für besonders langjährig Versicherte, die sogenannte »Rente mit 63«, zum Teil konterkariert. Die Riester-Rente erwies sich aufgrund des Verzichts auf eine Teilnahmepflicht als eher halbherziger Versuch, die umlagefinanzierte Alterssicherung stärker durch kapitalgedeckte Elemente zu ergänzen. Die demografische Pause der letzten ein bis zwei Jahrzehnte wurde für weitergehende Änderungen nicht genutzt.

Damit nicht genug, zeigen sich auch in anderen Zweigen der sozialen Sicherungssysteme zunehmend Schwierigkeiten. Dies betrifft die Krankenversicherung und in besonderem Maße die Pflegeversicherung. Auch in diesen beiden Systemen geht es um die

Finanzierung von Leistungen, zusätzlich aber auch um die Angebotsseite, wo der Fachkräftemangel die Leistungserbringung zunehmend erschwert (was in geringerem Maße auch für die gesetzliche, betriebliche und private Rentenversicherung gilt).

SCHWÄCHUNG DER WACHSTUMSKRÄFTE MIT FOLGEN AUCH FÜR DIE ÖFFENTLICHEN FINANZEN

Für die nächsten Jahre ist zu erwarten, dass diese transformatorischen Herausforderungen mit einer Schwächung der Wachstumskräfte verbunden sind. Auch wenn man sich eine Entwicklung wie zu Zeiten des Wirtschaftswunders wünscht, so darf nicht übersehen werden, dass es jetzt anders als damals darum geht, einen bestehenden Kapitalstock durch einen neuen Kapitalstock zu ersetzen. Dazu kommt, dass sich bedingt durch die demografische Entwicklung der Wachstumsbeitrag des Faktors Arbeit verringert. Gleichzeitig fällt Deutschland im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte zurück, wie ein Blick auf den »OECD Indicators of Talent Attractiveness« zeigt. Weniger Talente insbesondere aus den EU-Nachbarländern zieht es hierher, während mehr junge, gut ausgebildete Menschen Deutschland verlassen (Liebig und Ewald 2023). Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird dies nicht substantiell ändern.

All dies wird spätestens in der mittleren Frist dazu führen, dass auch Deutschland andere Wege in der Finanzpolitik einschlagen muss. Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, wenn man daraus den Schluss ziehen würde, dass allein die erhöhten finanziellen Anstrengungen für die äußere Sicherheit für die kommenden Anpassungen auf der Einnahme- oder Ausgabenseite verantwortlich sind. Die beiden genannten großen Transformationsaufgaben – Klimawandel und Demografie – stellen für sich genommen bereits große Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen und darüber hinaus für Gesellschaft und Wirtschaft dar.

SOLIDES FINANZPOLITISCHES FUNDAMENT UND GUTE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR PRIVATE INVESTITIONEN NÖTIG

Es ist nun wichtig, die Finanzpolitik auf ein solides Fundament zu stellen. Dabei geht es auch um die Frage der intergenerativen Lastenverteilung. Während eine Steuerfinanzierung die heutige Generation stärker in die Pflicht nimmt, bedeutet eine Schuldenfinanzierung eine stärkere Belastung künftiger Generationen. Anpassungen im Steuersystem in Richtung einer stärkeren ökologischen Ausrichtung und der Abbau insbesondere von klimaschädlichen Subventionen könnten Spielräume schaffen und lenkend im Sinne der angestrebten Klimaziele wirken. Wenn Verbesserungsbedarf bei den Verschuldungsregeln gesehen wird, sollten diese transparent reformiert und nicht

durch immer weitere Sondervermögen ausgehöhlt werden (Unabhängiger Beirat 2022). Darüber hinaus werden künftige Regierungen nicht umhinkommen, Prioritäten bei den Ausgaben zu setzen. In der Vergangenheit bedeutete dies bei engen fiskalischen Spielräumen häufig, dass Investitionen zugunsten von Sozialausgaben zurückstehen mussten. Dies sollte diesmal unbedingt vermieden werden. Gerade jetzt ist es wichtig, durch Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung, aber auch in Digitalisierung und physische Infrastruktur die Produktivitätsentwicklung positiv zu beeinflussen und den zu erwartenden Wohlfahrtsverlust zu minimieren. Dabei geht es nicht darum, dass alles vom Staat zu leisten ist. Dafür hat der Staat weder die finanziellen Mittel noch das technologische Wissen. Ebenso wichtig ist es daher, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Anreize für privatwirtschaftliche Investitionen gefördert werden.

»ZEITENWENDE« NUR MIT KLEINEREM ANTEIL AN ANSTEHENDEN VERÄNDERUNGEN

Bei all dem müssen die Bürgerinnen und Bürger transparent über das, was kommt, und die damit verbundenen Kosten informiert werden. Nicht nur der Umbau der Wirtschaft, sondern auch die äußere Sicherheit in einem unsichereren Umfeld hat ihren Preis. Nur bei allgemeiner Akzeptanz des eingeschlagenen Wegs und Vertrauen in die langfristige Stabilität der institutionellen Rahmenbedingungen lassen sich die großen Ziele gemeinsam erreichen, ohne dass der gesellschaftliche Zusammenhalt verloren geht. Die »Zeitenwende« hat an den anstehenden Veränderungen nur einen kleineren Anteil. Vielmehr wird das Zusammenspiel der verschiedenen Transformationsherausforderungen zu Anpassungen der Haushaltspolitik und für Wirtschaft und Gesellschaft führen, die kaum ohne Wohlstandsverlust zu bewältigen sein werden.

REFERENZ

- Auswärtiges Amt (2023), *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), *Sozialbericht 2021*, Bonn.
- Dorn, F., S. Kleine Kuhlmann, N. Potrafke und M. Schlepper (2023), »Nun sag, wie hast Du's mit dem 2 %-Ziel? NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende«, *ifo Schnelldienst digital* 4(3), 1–14.
- Deutsche Bundesbank (2023), »Zur zunehmenden Bedeutung der extrahauhalte des Bundes«, *Monatsbericht Juni*, 63–82.
- Liebig, T. und H. Ewald (2023), »Deutschland im internationalen Wettbewerb um Talente: Eine durchwachsene Bilanz«, *Policy Brief Migration*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2022), *19. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit*, Herbst, 9. Dezember.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1998), *Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*, Gutachten vom 20./21. Februar 1998, BMWA-Studienreihe 99, Berlin.

Florian Dorn und Marcel Schlepper

Fiskalische Zeitenwende in Deutschland – Implikationen des Sondervermögen Bundeswehr auf die Haushaltspolitik

Der deutsche Staatshaushalt ist endlich. Die großen Transformationsaufgaben im Kontext des Klimawandels, der Digitalisierung und des demografischen Wandels benötigen umfassend Mittel aus dem Staatshaushalt. Hinzu kommen die Folgen der Covid-19-Pandemie und des russischen Überfalls auf die Ukraine, die unerwartet den Staatshaushalt schwer belastet haben. Mit Verweis auf außergewöhnliche Notsituationen wurde die Schuldenbremse in den Krisen Jahren 2020 bis 2022 ausgesetzt. Die expansive Fiskalpolitik in diesem Zeitraum ließ die Schulden des Bundes von 1,1 auf 1,6 Billionen Euro anwachsen (Deutsche Finanzagentur 2023a). Die Schulden des Gesamtstaates wuchsen zwischenzeitlich auf 70% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2021 an und liegen auch im Jahr 2023 mit rund 65% noch oberhalb der Maastricht-Staatsschuldengrenze (Wollmershäuser et al. 2023). Gleichzeitig sind die Kosten für Schulden kräftig gestiegen. Hat der Bund im Jahr 2020 noch an neu emittierten Anleihen Geld verdient, so muss er aktuell für 10-jährige Staatsanleihen eine Rendite von 2,3% zahlen (Deutsche Finanzagentur 2023b). Allein im Haushaltsjahr 2023 hat der Bund etwa 42 Mrd. Euro nur für Zinsausgaben vorgesehen. Das sind 9% des Bundeshaushalts und 24 Mrd. Euro mehr als noch im Vorjahr (BMF 2023a). Die Kombination aus hohen Schulden und hohen Zinsausgaben beschränkt den Spielraum im Bundeshaushalt und macht eine konsequente Konsolidierung der Ausgaben erforderlich. Der Wandel weg von der Praxis, jedes Jahr mehr und mehr Geld ausgeben zu können, hin zu einer Priorisierung der Vorhaben, ist nicht einfach. Für den Entwurf des Bundeshaushalts 2024 haben die Wünsche der Ministerien die verfügbaren Mittel um 20 Mrd. Euro überschritten (BMF 2023b).

In dieser angespannten Haushaltssituation steht die Bundesregierung vor einer weiteren Herausforderung. Bundeskanzler Olaf Scholz hat im Februar 2022 eine sicherheitspolitische Zeitenwende ausgerufen (Bundesregierung 2022). Im Zentrum dieser Zeitenwende steht ebenfalls der Bedarf nach mehr Geld. Nach Jahrzehnten der Friedensdividende ist die Modernisierung der Bundeswehr kostenintensiv. In der Rede zur Zeitenwende hat sich Bundeskanzler Scholz zum 2%-Ziel der NATO bekannt und ein schuldenfinanziertes Sondervermögen in Höhe von 100 Mrd. Euro angekündigt. Das Sondervermögen, das ausschließlich zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit eingesetzt werden soll, wurde im Jahr 2022 über eine Grundgesetzänderung und das »Bundeswehrfinanzie-

rungs- und Sondervermögensgesetz (BwFinSVerMG)« errichtet. Für das Jahr 2023 ist nur ein Abfluss von 8,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen vorgesehen. In der Folge wird das 2%-Ziel der NATO um einen zweistelligen Milliardenbetrag verfehlt.¹ Gemäß der Nationalen Sicherheitsstrategie soll das 2%-Ziel der NATO jedoch mit Hilfe des Sondervermögens ab dem Jahr 2024 im mehrjährigen Durchschnitt erfüllt werden (Bundesregierung 2023).

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 sieht einen Rückgang des gesamten Bundeshaushalts um 30 Mrd. Euro (6%) gegenüber dem Vorjahr vor. Nach Angaben der Bundesregierung hinterlegt er aber finanziell den Anspruch, das 2%-Ziel der NATO zu verwirklichen. Nach der NATO-Definition setzen sich die deutschen Verteidigungsausgaben mit dem Verteidigungsetat, dem Sondervermögen und weiteren Verteidigungsausgaben aus drei Bereichen zusammen. Während erstens der Verteidigungsetat im Kernhaushalt zuletzt noch um 0,3 Mrd. Euro gekürzt wurde, soll er im Jahr 2024 wieder steigen, um 1,7 Mrd. Euro auf 51,8 Mrd. Euro. Die Steigerung wurde eingeplant, um ungefähr den Zuwachs bei den Lohnkosten der Soldatinnen und Soldaten und des weiteren Personals in der Zuständigkeit des Bundesverteidigungsministeriums zu decken. Zweitens sieht der Entwurf des Wirtschaftsplans für das Sondervermögen Bundeswehr 19,2 Mrd. Euro (inklusive Zinszahlungen) für 2024 vor. Die geplanten Ausgaben aus Verteidigungsetat und Sondervermögen summieren sich damit auf 1,7% des BIP im Jahr 2024. Um das 2%-Ziel der NATO zu verwirklichen, müssten also etwa 14 Mrd. Euro aus dem dritten Bereich stammen. Dabei handelt es sich um Haushaltsmittel, die von anderen Ministerien, z. B. dem Auswärtigen Amt, verwaltet werden und die mit Ausnahme der Erstattung von Waffenlieferungen an die Ukraine nicht in die Bundeswehr selbst

¹ Damit gehört Deutschland zu den Ländern mit der größten absoluten Lücke aller NATO-Mitglieder (Dorn et al. 2023a; 2023b).



Dr. Florian Dorn

ist Persönlicher Referent des Präsidenten und Economist am ifo Institut sowie Direktor von EconPol Europe bei CESifo.



Marcel Schlepper

ist Doktorand am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

fließen. Gegenüber der NATO werden sie aber von der Bundesregierung als Verteidigungsausgaben angegeben. Im Jahr 2021 lag dieser Wert noch bei 5,2 Mrd. Euro.² Im Jahr 2023 sind sie auf 9,5 Mrd. Euro angestiegen (Deutscher Bundestag 2023). Der Anstieg ist auch auf die Unterstützung für die Ukraine zurückzuführen. Für das Jahr 2024 ist bisher jedoch nur bekannt, dass die Ausgaben für Ertüchtigung gegenüber dem Vorjahr absinken werden. Um das 2%-Ziel im Jahr 2024 zu erreichen, müssten in dem gesamten dritten Bereich aber sogar 14 Mrd. Euro ausgegeben werden.³ Dafür wäre es jedoch notwendig, dass Ausgaben in anderen Ressorts umklassifiziert werden, damit sie anschließend der NATO als Verteidigungsausgaben mitgeteilt werden können. Es handelt sich hierbei um einen eher unbekannteren, aber sehr relevanten Aspekt bei der Zählung der deutschen Verteidigungsausgaben, um höhere Verteidigungsausgaben gegenüber den NATO-Partnern angeben zu können. Er wird im Rahmen dieses Berichts aufgrund der Geheimhaltung notwendiger Informationen nicht detaillierter beleuchtet. Stattdessen blicken wir insbesondere auf das Zusammenspiel zwischen Sondervermögen Bundeswehr und dem Verteidigungsetat im Kernhaushalt.

Auf den ersten Blick scheint es, als würde Deutschland die angekündigte Zeitenwende durch das Sondervermögen auch in Form einer fiskalischen Zeitenwende umsetzen. Bei genauer Betrachtung stellt sich jedoch die Frage, ob die Zeitenwende nachhaltig ist und ob das Sondervermögen ausschließlich für eine Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit eingesetzt wird. Dies ist gemäß Grundgesetz Artikel 87a der alleinige Zweck. In diesem Beitrag zeigen wir, dass jene durch das schuldenfinanzierte Sondervermögen

entstehenden fiskalischen Spielräume im Kernhaushalt für politische Aufgaben und Prioritäten außerhalb des Verteidigungsetats verwendet werden. Die gegenwärtigen Haushaltspläne der Bundesregierung gefährden nicht nur die nachhaltige Modernisierung der Bundeswehr, sondern wälzen auch die haushaltspolitischen Kosten der Zeitenwende auf die nächste Bundesregierung und künftige Generationen ab. Zudem zeigen wir Alternativen auf, wie das Sondervermögen zielgerichtet für eine echte fiskalische Zeitenwende verwendet werden kann.

INVESTITIONSLÜCKEN BEI DER BUNDESWEHR

Das Sondervermögen Bundeswehr dient der »Finanzierung bedeutsamer Ausrüstungsvorhaben« (BwFinSVerMG 2022). Dort gibt es großen Nachholbedarf. Neben dem 2%-Ziel für Verteidigungsausgaben wurde auf dem NATO-Gipfel von Wales im Jahr 2014 auch das 20%-Ziel für militärisches Großgerät beschlossen (NATO 2014). Fortan sollten 20% der Verteidigungsausgaben für Investitionen in Großgerät verwendet werden – oder eine Entwicklung zu diesem Wert hin erfolgen. Wird dies als Maßstab für die notwendigen Investitionen in die Ausstattung der Streitkräfte genommen, so hätte Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten ein Vielfaches des Sondervermögens eingespart. Seit dem Ende des Kalten Krieges beträgt die aggregierte Lücke der Investitionen in militärisches Großgerät preisbereinigt etwa 214 Mrd. Euro – davon sind 70 Mrd. Euro nach dem Gipfel von Wales im Jahr 2014 entstanden (vgl. Abb. 1). Diese Einsparungen sind im Kontext der allgemeinen Friedensdividende zu sehen. Nimmt man das 2%-Ziel als Maßstab⁴, dann hat Deutschland seit dem Ende des Kalten Krieges preisbereinigt 618 Mrd. Euro an Verteidigungsausgaben eingespart und so durchschnittlich 77 Mrd. Euro pro Legislaturperiode zusätzlich für andere Haushaltsprioritäten ausgeben können. Die Folgen des Sparkurses sind in der Truppe deutlich spürbar. Im Verhältnis zum Ende des Kalten Krieges stehen der Bundeswehr heute 1:10 Kampfpanzer, 1:4 Kampfflugzeuge und -hubschrauber sowie 1:2 Kampfschiffe zur Verfügung (Dorn et al. 2022a).

² Die als Verteidigungsausgaben klassifizierten Mittel anderer Ministerien haben sich von 1,7 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 5,2 Mrd. Euro im Jahr 2021 verdreifacht.

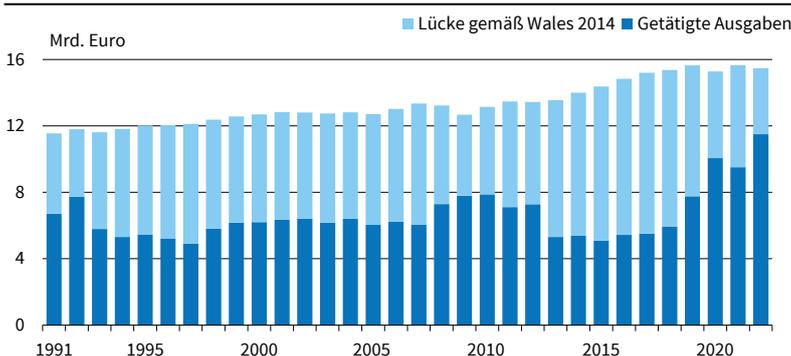
³ Bei 14 Mrd. Euro würde mehr als ein Fünftel der Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt nicht von dem Verteidigungsministerium, sondern von anderen Ministerien verwaltet werden. Eine unabhängige Prüfung, was sich hinter diesen Ausgaben verbirgt, ist nicht möglich. Im Gegensatz zu den Ausgaben für Rüstungsgüter, also z. B. für Panzer und Kampffjets, ist jene Information geheim eingestuft, wie viel Geld aus welchen anderen Ministerien als Verteidigungsausgabe gewertet wird. Aufgrund der Geheimhaltung ist eine tiefergehende Analyse nicht möglich.

DAS SONDERVERMÖGEN BUNDESWEHR – EINE FISKALISCHE ZEITENWENDE?

Um die Zeitenwende fiskalisch umzusetzen, hätte die Bundesregierung den Verteidigungsetat im Kernhaushalt anheben können. Damit wäre dem Ziel entsprochen worden, die Ausgaben des Bundes transparent zu gestalten. Aufgrund der Schuldenbremse hätte der Bundeshaushalt aber keine (oder kaum) neue Schul-

⁴ Tatsächlich waren die Verteidigungsausgaben während des Kalten Krieges jedoch deutlich höher. Zwischen 1971 und 1989 lagen sie in Deutschland durchschnittlich bei 3,4% des BIP. Eine Kalkulation auf Basis eines 2%-Ziels unterschätzt also die tatsächliche Friedensdividende (Dorn et al. 2022b).

Abb. 1
Investitionslücke in Großgerät seit dem Ende des Kalten Krieges
Preisbereinigt in Werten für das Jahr 2022



Quelle: NATO; IWF; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

den aufnehmen dürfen, so dass der Anstieg des Verteidigungsetats über Steuererhöhungen oder Ausgabenkonsolidierungen bei anderen Ministerien finanziert werden müsste. Es gab jedoch gute Gründe, die jährliche Lücke zum 2%-Ziel der NATO nicht direkt im Kernhaushalt zu schließen (vgl. Dorn et al. 2022b). Insbesondere in wirtschaftlich unsicheren Zeiten sollte vermieden werden, durch harte Einsparungen den sozialen Frieden und die wirtschaftliche Stabilität zu gefährden. Stattdessen kann eine Anschubfinanzierung über Schulden die Neuausrichtung des Kernhaushalts über mehrere Jahre strecken und so die Konsolidierung weniger schmerzhaft gestalten. Schließlich ist für die Umsetzung der Zeitenwende eine breite Unterstützung in der Bevölkerung notwendig.

Das Sondervermögen wird – anders als der Name suggeriert – über Schulden finanziert. Da die Investitionslücke bei der Bundeswehr hausgemacht ist, gilt weiterhin die Schuldenbremse. Entsprechend musste das Grundgesetz geändert werden. Artikel 87a schafft nun eine Ausnahme von der Schuldenbremse für das Sondervermögen. Ein Bundeswehrvorteil gegenüber einer Finanzierung im Kernhaushalt ist, dass ein Sondervermögen auf einzelne Aufgaben des Bundes zu begrenzen ist. Die 100 Mrd. Euro dürfen ausschließlich für eine Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit verwendet werden. Sie können also nicht direkt für andere Zwecke genutzt werden. Allerdings bestehen mit dem Verteidigungsetat und dem Sondervermögen zwei Ausgabentöpfe für das Verteidigungsministerium parallel. So ist es möglich, Einsparungen im Verteidigungsetat mit dem Sondervermögen zu kompensieren und die eingesparten Gelder indirekt für andere Zwecke umzuleiten. Theoretisch kann das Sondervermögen also auf zwei Weisen eingesetzt werden: Entweder wird die durch Schulden erkaufte Zeit genutzt, um Konsolidierung in anderen Bereichen behutsam, aber konsequent umzusetzen. Der Kernhaushalt würde dabei steigende Verteidigungsausgaben aufweisen, die sich auf das 2%-Ziel der NATO zubewegen. Oder die Gelder aus dem Sondervermögen werden indirekt zur Ausweitung der Ausgaben in anderen Bereichen zweckentfremdet. Dabei würden die in Folge der Schuldenaufnahme entstehenden fiskalischen Spielräume für andere Haushaltsprioritäten genutzt. Die Konsolidierung würde so lange verschoben, bis das Sondervermögen ausgelaufen ist. Die nächste Regierung müsste die harte Entscheidung treffen, den Verteidigungsetat im Kernhaushalt auf Kosten anderer Bereiche oder durch Steuermehreinnahmen anzuheben.

PLAN DER BUNDESREGIERUNG ZUM SONDERVERMÖGEN

Mehr als ein Jahr nach der Rede zur Zeitenwende wird zunehmend deutlich, wie die Bundesregierung die Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen plant.

Im Folgenden kalkulieren wir die Kosten des eingeschlagenen Weges. Für die Modellierung des Plans »Sondervermögen« treffen wir folgende Annahmen im Einklang mit dem Gesetz zum Sondervermögen, dem verabschiedeten Bundeshaushalt 2023 sowie den Entwürfen des Bundeshaushalts und des Wirtschaftsplans für das Jahr 2024:

1. Das 2%-Ziel der NATO wird im Jahr 2024 und in den Folgejahren durchschnittlich – selbst nach Auslaufen des Sondervermögens – erfüllt.⁵
2. Der Verteidigungsetat steigt gemäß dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 auf 51,8 Mrd. Euro. In den beiden Folgejahren wächst er wie in der mittelfristigen Finanzplanung auf 52 Mrd. Euro an und geht im Anschluss auf 51,9 Mrd. Euro zurück.
3. Für die als Verteidigungsausgaben klassifizierten Mittel anderer Ministerien nehmen wir einen Verbleib auf dem Niveau von 9,5 Mrd. Euro aus dem Jahr 2023 an.⁶ Für spätere Zeitpunkte gibt es noch keine offiziellen Zahlen.
4. Das Sondervermögen trägt die Zinskosten der Kreditaufnahme selbst, solange dieses besteht. Hierfür verwenden wir einen Zinssatz von 2,8%.⁷ Die Kosten fallen erstmalig im Jahr der Emittierung der Staatsanleihen an – also gleichzeitig mit der Ausgabe der Gelder durch das Sondervermögen. Wir folgen bewusst nicht der Einschätzung der Bundesregierung, dass für Schulden gezahlte Zinsen Verteidigungsausgaben darstellen.
5. Sobald das Sondervermögen ausgeschöpft ist, also Kredite im Volumen von 100 Mrd. Euro aufgenommen wurden, werden diese in die Bundesschuld überführt. Die Zinskosten sind fortan vom Bundeshaushalt zu tragen. Die Belastung der künftigen Regierungen durch die Rückzahlung der Schulden, wie sie ab spätestens 2031 vorgesehen ist, liegt außerhalb des von uns betrachteten Zeithorizonts.
6. Es gelingt dem Verteidigungsministerium jedes Jahr, alle eingeplanten Mittel auszugeben.⁸

Abbildung 2 illustriert den gegenwärtig von der Bundesregierung verfolgten Plan »Sondervermögen«. In den Jahren 2022 und 2023 wird das 2%-Ziel der NATO

⁵ So steht es in der Nationalen Sicherheitsstrategie (Bundesregierung 2023). Die Zeitenwenden-Rede und das BwFinSVerMG lassen dagegen die Interpretation zu, dass der mehrjährige Durchschnitt für das 2%-Ziel bereits ab 2022 läuft (siehe dazu Wissenschaftlicher Dienst, 2023). Darüber sehen wir hinweg.

⁶ Der Wert ist im Einklang mit einem historischen Multiplikator des Verteidigungsetats von 1,1 (siehe Dorn et al. 2023a) zuzüglich der in Folge des Kriegs in der Ukraine neu eingesetzten und für die nächsten Jahre vorgesehenen 4 Mrd. Euro für Ertüchtigung.

⁷ Der Zinssatz von 2,8% basiert auf den aktuellen Coupon-Werten der für das Sondervermögen relevanten Staatsanleihen (z. B. 1-jährige und 10-jährige Bundesanleihen). Die jeweiligen Coupon-Werte werden dabei mit dem Volumen der zwischen Januar und Mai emittierten Staatsanleihen gewichtet.

⁸ Das ist eine sehr starke Annahme. Zum Beispiel waren Ende Mai von den für das Jahr 2023 veranschlagten 8,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen erst 1,1 Mrd. Euro als Kredite am Markt aufgenommen (Deutsche Finanzagentur 2023a). Damit wurde zu diesem Zeitpunkt maximal ein Achtel der geplanten Gelder für das laufende Jahr 2023 abgerufen.

deutlich verfehlt. Auch für den Rest der Legislaturperiode plant die Bundesregierung, den Verteidigungsetat im Kernhaushalt nur geringfügig anwachsen zu lassen. Dennoch können die Mittel aus dem Sondervermögen so eingesetzt werden, dass in den letzten beiden Jahren der aktuellen Legislaturperiode das 2%-Ziel verwirklicht wird. Da für das Jahr 2024 nur 18,4 Mrd. Euro nach Abzug der Zinsen aus dem Sondervermögen vorgesehen sind, müssten etwa 14,1 Mrd. Euro aus anderen Ressorts als Verteidigungsausgaben klassifiziert werden, um das 2%-Ziel zu erfüllen. Gegenüber dem Vorjahr wäre dies ein deutlicher Anstieg um 4,6 Mrd. Euro für die weiteren, nicht näher klassifizierten Verteidigungsausgaben anderer Ressorts. Für das Jahr 2025 liegt noch kein Wirtschaftsplan für das Sondervermögen vor. Entsprechend sind die Mittel so kalkuliert, dass sie ausreichen, um das 2%-Ziel zu erreichen. Zu Beginn der neuen Legislaturperiode verbliebe noch ein Restbetrag im Sondervermögen. Unter der Annahme, dass die aktuelle Bundesregierung nicht von ihrer bisherigen Planung abweicht und im Kernhaushalt keine weiteren Mittel für Verteidigung zur Verfügung stellt, könnte das Sondervermögen im Jahr 2027 vollständig aufgebraucht werden. Die nächste Bundesregierung müsste also im Jahr 2027 eine Lücke von 25 Mrd. Euro und im Jahr 2028 eine Lücke von 37 Mrd. Euro im Kernhaushalt schließen, um das 2%-Ziel zu erreichen. Im Jahr 2028 wären das 0,75% des BIP, die über Konsolidierung anderer Ausgaben, Steuererhöhungen oder ein weiteres schuldenfinanziertes Sondervermögen aufzubringen sind. Die gestiegenen Zinslasten in Folge der Schuldenaufnahme von 100 Mrd. Euro sind hierbei noch nicht berücksichtigt. Im Vergleich dazu hätte die aktuelle Regierung im Jahr 2022 nur eine Lücke im Kernhaushalt in Höhe von 0,5% des BIP schließen müssen, um das 2%-Ziel ohne Sondervermögen zu verwirklichen. Natürlich könnte die nächste Bundesregierung die restlichen Mittel aus dem Sondervermögen über einen längeren

Zeitraum strecken. Die genaue Verteilung des Sondervermögens über die Legislaturperiode ändert jedoch nichts an der Notwendigkeit, den Verteidigungsetat im Kernhaushalt im Durchschnitt über die Regierungszeit erheblich anzuheben.

ANSTIEG DES VERTEIDIGUNGSETATS ALS ALTERNATIVE ZUM SONDERVERMÖGEN

Die von der Bundesregierung geplante Verwendung des Sondervermögens bietet für sie selbst einige Vorteile und verursacht gleichzeitig für die Folgereregierung hohe Kosten, sofern diese an der Umsetzung der Zeitenwende festhält. Um beides zu quantifizieren und Alternativen aufzuzeigen, modellieren wir in diesem Bericht neben dem Plan der Bundesregierung vier weitere Szenarien. Zwei der Szenarien werden in diesem Kapitel und zwei weitere im letzten Kapitel eingeführt. Eine Übersicht der Szenarien befindet sich im Anhang.

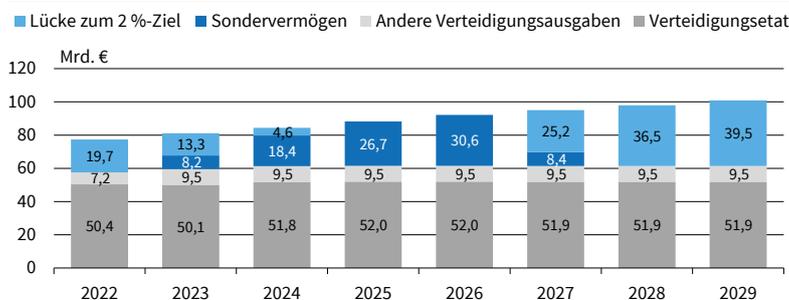
Im ersten Schritt soll der Plan der Bundesregierung mit zwei hypothetischen Szenarien verglichen werden, bei denen kein Sondervermögen eingesetzt worden wäre und stattdessen alle Verteidigungsausgaben aus dem Kernhaushalt zu zahlen sind. Im ersten Alternativszenario »Kernhaushalt« wurde die Zeitenwende von der Bundesregierung zwar ausgerufen. Das 2%-Ziel würde in den Jahren 2024 und 2025 aber vollständig über den Verteidigungsetat und nicht über ein Sondervermögen finanziert. Im Jahr 2023 würden die 8,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen stattdessen aus dem Kernhaushalt bezahlt werden. Im zweiten Szenario »Weiter so« nehmen wir an, dass der Bundeskanzler keine Zeitenwende ausgerufen hätte. Die Bundesregierung würde die Verteidigungsausgaben konstant bei 1,5% des BIP belassen – also lediglich um das nominelle Wirtschaftswachstum anpassen. Auch in diesen beiden Szenarien liegen die weiteren Verteidigungsausgaben anderer Ministerien konstant bei 9,5 Mrd. Euro. Sie sind somit für die sich in der Modellierung zeigenden Unterschiede zwischen den Szenarien unerheblich. Im Folgenden betrachten wir relevante Haushaltsindikatoren, die einen Vergleich zwischen den Szenarien ermöglichen. Diese sind: (1) Verteidigungsausgaben von 2022 bis 2025, (2) fiskalischer Spielraum im Kernhaushalt von 2022 bis 2025, (3) durchschnittliche Haushaltslücke zum Schließen des 2%-Ziels zwischen 2026 und 2029 und (4) die Neuverschuldung bis zum Jahr 2029.

Bei »Weiter so« betragen die gesamten Verteidigungsausgaben nach NATO-Definition über die Legislaturperiode 247 Mrd. Euro. Im Jahr 2022 liegen die Verteidigungsausgaben bei 58 Mrd. Euro und im Jahr 2025 bei 66 Mrd. Euro. Für diesen Anstieg müssten im Bundeshaushalt neue Mittel eingeplant werden. Da auch die Steuereinnahmen mit dem Wirtschaftswachstum steigen, könnten die notwendigen Mittel in diesem Szenario ohne Konsolidierungen oder Schulden aufgebracht werden. Da die Verteidigungsausgaben konstant bei 1,5% des BIP verharren, müsste die nächste

Abb. 2

Entwicklung der Verteidigungsausgaben und -lücke von 2022 bis 2029^a

Aktuelle Planung gemäß Gesetze, Haushalt und Wirtschaftsplan



^a Die Wirtschaftsprognose des IWF (2023) endet im Jahr 2028. Für das Jahr 2029 extrapolieren wir die Wachstumsprognose von 2028. Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes endet im Jahr 2027. Die Fortführung des Kernhaushalts auf diesem Niveau in den Jahren 2028 und 2029 hat keine Auswirkungen auf die Analyse. Für die aktuelle Legislaturperiode verwenden wir den Zeitraum 2022 bis 2025 und für die nächste Legislaturperiode den Zeitraum von 2026 bis 2029. Die Verteidigungsausgaben aus dem Sondervermögen ergeben in der Summe 92 Mrd. Euro. Zudem werden 8 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen für Zinsen ausgegeben. Für die Jahre nach 2024 liegt bisher nur der mittelfristige Finanzplan vor. Gegenüber der NATO hat Deutschland mitgeteilt, dass für das Jahr 2023 die geschätzten Verteidigungsausgaben lediglich 64 Mrd. Euro statt wie oben dargestellt 68 Mrd. Euro betragen. Das deutet darauf hin, dass die Mittel nicht wie ursprünglich geplant ausgegeben werden können.

Quelle: NATO; IWF; Bundeshaushalt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Bundesregierung für das 2%-Ziel die Lücke von 0,5% des BIP schließen und dafür über die Jahre 2026 bis 2029 durchschnittlich 31 Mrd. Euro aufbringen. Dabei wird sie nicht von zusätzlichen Schulden belastet, da eben kein schuldenfinanziertes Sondervermögen eingerichtet wurde. Abbildung 3 vergleicht die Entwicklung der Haushaltsindikatoren für die aktuelle Planung der Bundesregierung (Plan »Sondervermögen«) und einer alternativen Finanzierung der Zeitenwende über den Kernhaushalt (Szenario »Kernhaushalt«). Dabei werden die Indikatoren Verteidigungsausgaben und fiskalischer Spielraum als Differenz zum Szenario »Weiter so« angegeben.

Durch die Zeitenwende und die Verwirklichung des 2%-Ziels in den Jahren 2024 und 2025 würden etwa 298 Mrd. Euro nach NATO-Definition in der aktuellen Legislaturperiode für Verteidigung ausgegeben werden (vgl. Abb. 3). Das sind jeweils 51 Mrd. Euro mehr als im Szenario »Weiter so«. Dafür ist es unabhängig, ob die Ausgaben über den Kernhaushalt oder das Sondervermögen finanziert werden. Bei der Differenz zwischen den beiden Szenarien handelt es sich lediglich um jene 4,6 Mrd. Euro aus dem Jahr 2024, deren Herkunft bei der Planung der Bundesregierung unklar ist. Die Folgen für den fiskalischen Spielraum im restlichen Bundeshaushalt unterscheiden sich jedoch stark. Bei einer Finanzierung über den Kernhaushalt müssten die zusätzlichen 51 Mrd. Euro vollständig durch Einsparungen bzw. niedrigere Zusatzausgaben in anderen Bereichen finanziert werden. Der fiskalische Spielraum wäre folglich um 51 Mrd. Euro geringer als im Basisszenario »Weiter so«. Bei einer Finanzierung über das Sondervermögen ist das Gegenteil der Fall. Die Ausgaben aus dem Sondervermögen kompensieren, dass der Verteidigungsetat im Kernhaushalt nach den Plänen der Bundesregierung nicht um das nominale BIP-Wachstum wie im Basisszenario steigt, sondern preisbereinigt sogar fällt. So wird gegenüber dem Basisszenario ein fiskalischer Spielraum von 7 Mrd. Euro für die aktuelle Legislaturperiode freigesetzt. Mit Blick auf die angespannte Haushaltssituation bedeutet dies, dass die Bundesregierung das schuldenfinanzierte Sondervermögen nutzen kann, um Gelder indirekt für andere Bereiche einzusetzen, die aufgrund der Schuldenbremse anderenfalls nicht verfügbar wären. Während die aktuelle Bundesregierung die höheren Verteidigungsausgaben also problemlos über Schulden finanzieren und freiwerdende Gelder für andere Ausgaben umlenken kann, muss die nächste Bundesregierung die Kosten dafür tragen.

Bei einer vollständigen Finanzierung der Zeitenwende über den Kernhaushalt müsste die nächste Bundesregierung zusätzliche Mittel in Höhe von durchschnittlich nur 8 Mrd. Euro mehr für den Verteidigungsetat aufbringen. Die sind aufgrund des erwarteten nominalen Wirtschaftswachstums notwendig, um jährlich 2% des BIP für Verteidigung auszugeben. Dem gegenüber resultiert das geplante Vorgehen der aktuellen Bundesregierung in einer jährlichen Haushaltslücke

von durchschnittlich 25 Mrd. Euro in der nächsten Legislaturperiode. Diese Lücke müsste die nächste Bundesregierung schließen, um das 2%-Ziel weiterhin zu erfüllen. Hinzu kommen ab dem Jahr 2028 etwa 3 Mrd. Euro jährlicher Zinsen für die um 100 Mrd. Euro angestiegene Neuverschuldung.

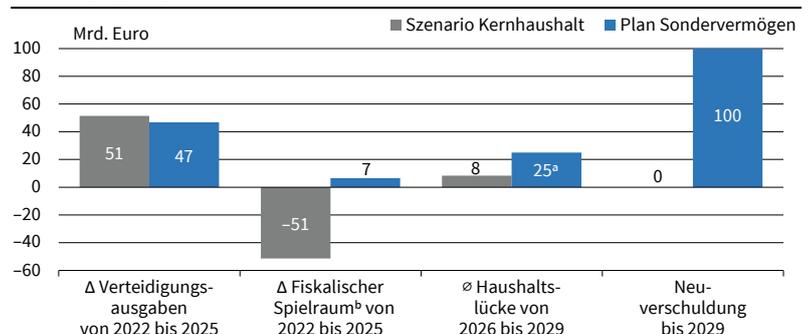
Während das Sondervermögen also kurzfristig sogar dank der Schuldenaufnahme zusätzlichen fiskalischen Spielraum für die aktuelle Bundesregierung zur Finanzierung anderer Prioritäten im Bundeshaushalt schafft, muss die Zeche von der nächsten Bundesregierung gezahlt werden. Mit Blick auf die Höhe der Verteidigungsausgaben gibt es in der aktuellen Legislaturperiode zwar kaum Unterschiede zwischen den beiden Finanzierungsoptionen. Fraglich ist jedoch, ob die in der nächsten Legislaturperiode aufgerissene Lücke von mehr als 25 Mrd. Euro geschlossen werden kann. Es besteht das Risiko, dass die Zeitenwende nach der gegenwärtigen Legislaturperiode Geschichte ist, weil der geplante Einsatz des Sondervermögens die fiskalische Grundlage für einen dauerhaften Anstieg der Verteidigungsausgaben erodiert hat.

VERWENDUNG DES SONDERVERMÖGENS UND HAUSHALTPOLITISCHE FOLGEN

Der Einsatz des Sondervermögens hätte es grundsätzlich ermöglicht, unverzüglich mit den Investitionen in die Bundeswehr zu beginnen und die für die dauerhafte Erhöhung der Verteidigungsausgaben notwendige Konsolidierung im Bundeshaushalt über mehrere Jahre zu strecken. Die gegenwärtige Planung der Bundesregierung sieht das nicht vor. Im Gegenteil ist der Verteidigungsetat im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr preisbereinigt sogar um 3,2 Mrd. Euro bzw. 6% gesunken. Auch dank der Mittel aus dem Sondervermögen konnten die fiskalischen Spielräume für andere Ressorts so weit ausgeweitet werden, dass in deren Budgets zumindest die Inflation weitgehend ausgeglichen wurde – und teils sogar Mittel darüber hinaus zur Verfügung standen (vgl. Abb. 4). Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 stagniert

Abb. 3

Fiskalische Auswirkungen des Sondervermögens vgl. mit Finanzierung über Kernhaushalt
 Δ Verteidigungsausgaben und Δ fiskalischer Spielraum relativ zum Szenario »Weiter so«

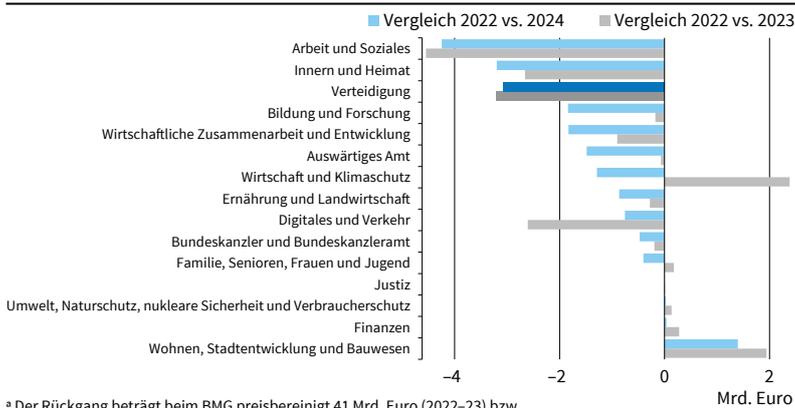


^a Ab dem Jahr 2028 fallen zusätzlich etwa 3 Mrd. Euro für Zinszahlungen wegen der um 100 Mrd. Euro angestiegenen Staatsschulden an.

^b Positive Werte beim fiskalischen Spielraum bedeuten, dass gegenüber dem Szenario »Weiter so« mehr Mittel im Bundeshaushalt für andere Ausgaben als Verteidigung zur Verfügung stehen. Negative Werte bedeuten, dass gegenüber dem Szenario »Weiter so« eine Konsolidierung notwendig ist.
 Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

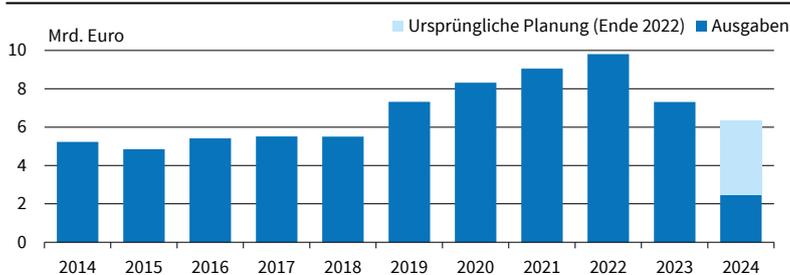
Abb. 4
Veränderung der Haushaltsmittel nach Bundesministerien^a zwischen 2022 und 2024
Preisbereinigt in Werten für das Jahr 2022



^a Der Rückgang beträgt beim BMG preisbereinigt 41 Mrd. Euro (2022–23) bzw. 50 Mrd. Euro (2022–24) und wird aus visuellen Gründen nicht dargestellt. Quelle: Bundeshaushalt 2022 und 2023; Entwurf für den Bundeshaushalt 2024; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 5
Ausgaben für militärische Beschaffungen im Verteidigungsetat^a (Kernhaushalt)
Nach Beschaffungskapitel 1405 (früher 1416); preisbereinigt in Werten für das Jahr 2022

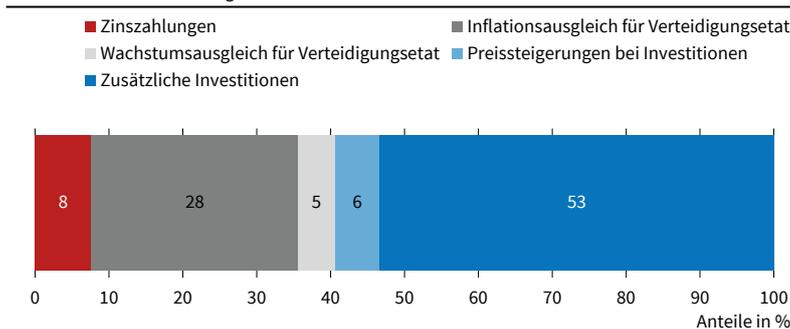


^a Die Projektion aus den Rüstungsberichten weist eine leicht abweichende Definition von militärischer Beschaffung auf. Die Differenz zum Beschaffungskapitel 1405 beträgt in der Regel weniger als 0,1 Mrd. Euro und ist zu vernachlässigen.

Quelle: Bundshaushalte 2014–2023; Entwurf des Bundeshaushalts 2024; Verteidigungsministerium (2022).

© ifo Institut

Abb. 6
Verwendung des Sondervermögens nach Ausgabekategorien
Gemäß Plan »Sondervermögen«



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

der Verteidigungsetat preisbereinigt gegenüber dem Vorjahr. Viele Ministerien erfahren im Jahr 2024 einen Rückgang der real zur Verfügung stehenden Mittel. Das ist der harten Budgetrestriktion geschuldet, da der Bundeshaushalt insgesamt im Jahr 2024 um 6% geringer ausfällt. Über den gesamten Zeitraum von 2022 bis 2024 verzeichnet der Verteidigungsetat in absoluten Zahlen einen der höchsten Rückgänge (vgl. Abb. 4). Dabei ist besonders zu betonen, dass ohne

das Sondervermögen der Rückgang bei den Ausgaben außerhalb der Verteidigung höher hätte ausfallen müssen. Eigentlich müsste der Verteidigungsetat wachsen, um gegenüber der NATO keinen Rückgang der Ausgaben relativ zum BIP rechtfertigen zu müssen. Durch die schuldenfinanzierten Mittel aus dem Sondervermögen entfällt diese Notwendigkeit. Der Verteidigungsetat kann absinken und schafft fiskalischen Raum für die Ausgaben der anderen Ministerien. Das widerspricht aber der Verwirklichung der Zeitenwende und dem Einsatz des Sondervermögens für zusätzliche Investitionen zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit.

Die Folgen dieser Haushaltspolitik werden bei der Verwendung der Mittel im Verteidigungsetat gut sichtbar. Die Betriebskosten steigen fortwährend, weil zum Beispiel Löhne, Pensionen und Sprit immer teurer werden. Um dafür im nominell nur leicht steigenden und real rückläufigen Verteidigungsetat Platz zu schaffen, müssen andere Budgetposten verdrängt werden. Konkret werden die Investitionsausgaben im Verteidigungsetat (ohne Sondervermögen) immer kleiner (vgl. Abb. 5). Nach 10 Mrd. Euro im Jahr 2022 waren für das Jahr 2024 preisbereinigt eigentlich 6 Mrd. Euro laut Rüstungsbericht vorgesehen (BMVg 2022). Der aktuelle Haushaltsplan reduziert die preisbereinigten Ausgaben für militärische Beschaffung jedoch auf weniger als 3 Mrd. Euro. Die ursprünglich für den Verteidigungsetat geplanten Investitionen werden stattdessen in das Sondervermögen verschoben, das eigentlich für *zusätzliche* Investitionen in die Ausrüstung eingerichtet wurde.

Entsprechend stellt sich die Frage, was am Ende eigentlich vom Sondervermögen übrigbleibt. Unsere Berechnungen zeigen, dass von den 100 Mrd. Euro im Sondervermögen nach aktueller Planung nur 59 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen bzw. Beschaffungen verwendet werden (vgl. Abb. 6). Da die Ausgaben nicht unverzüglich mit dem Ausrufen der Zeitenwende getätigt wurden und die Preise für Rüstungsgüter immer weiter steigen, sind es in Preisen des Jahres 2022 sogar nur 53 Mrd. Euro. Allein 28 Mrd. Euro des Sondervermögens sind notwendig, um den unzureichenden Ausgleich für Inflation im Verteidigungsetat zu kompensieren. Damit werden zum Beispiel jene Investitionen finanziert, für die im Verteidigungsetat wegen steigender Betriebskosten kein Platz mehr ist und die in das Sondervermögen verschoben werden. Weitere 5 Mrd. Euro werden benötigt, um reales Wirtschaftswachstum zu kompensieren und die Verteidigungsausgaben relativ zum BIP konstant zu halten.

Dazu fallen noch etwa 8 Mrd. Euro an Zinskosten für die Aufnahme der Kredite aus dem Sondervermögen an, die in der Zeit bis zur vollständigen Veräußerung der Kredite aus dem Sondervermögen heraus gezahlt werden.⁹ Insgesamt zeigen unsere Berechnungen auf Basis der gegenwärtigen Finanzpläne der

⁹ Mit dem Auslaufen des Sondervermögens in der nächsten Legislaturperiode übernimmt der Bundeshaushalt die 100 Mrd. Euro Schulden und wird durch die Zinszahlungen in seinen Handlungsspielräumen zusätzlich eingeschränkt.

Bundesregierung, dass von den 100 Mrd. Euro Sondervermögen nur rund die Hälfte tatsächlich für zusätzliche preisbereinigte Investitionen verwendet werden.

ALTERNATIVSZENARIEN ZUM EINSATZ DES SONDERVERMÖGENS

Im jüngsten Ökonomenpanel des ifo Instituts hat sich eine große Mehrheit von 78 % der VWL-Professorinnen und VWL-Professoren für Verteidigungsausgaben von 2 % des BIP oder höher ausgesprochen (Gründler et al. 2023). Zudem unterstützt eine klare Mehrheit eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt sowie deren Finanzierung über Konsolidierungen im Bundeshaushalt. Doch nicht nur Volkswirte befürworten eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt. Auch der Verteidigungsminister Boris Pistorius hatte nach Informationen des SPIEGEL (Gebauer und Reiermann 2023) im Rahmen der Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2024 eine Steigerung des Verteidigungsetats um 10 Mrd. Euro gefordert. Aufbauend auf einem steigenden Verteidigungsetat wären verschiedene Wege denkbar, um zusätzliche Investitionen in die Verteidigungsfähigkeit zu ermöglichen und so das ursprüngliche Ziel des Sondervermögens zu verwirklichen.

Wir betrachten im Folgenden zwei alternative Szenarien, wie die Mittel des Sondervermögens in Kombination mit einem steigenden Verteidigungsetat eingesetzt werden könnten und diskutieren jeweils deren haushaltspolitischen Implikationen für die gegenwärtige sowie die nächste Legislaturperiode. Im Szenario »Sondervermögen plus Ausgleich Kernhaushalt« wird angenommen, dass der Verteidigungsetat ab dem Jahr 2024 so ansteigt, dass die Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt konstant bei 1,5% des BIP verbleiben. So wird das nominale BIP-Wachstum, also Inflation und reales Wirtschaftswachstum, ausgeglichen. Das Son-

dervermögen wird verwendet, um die Differenz von 0,5% des BIP zum 2%-Ziel der NATO zu schließen. Im Szenario »Sondervermögen plus Schließen der Lücke« wird die Lücke im Kernhaushalt durch einen gleichmäßigen Anstieg der Verteidigungsausgaben kontinuierlich geschlossen. Der Verteidigungsetat wächst so an, dass die Verteidigungsausgaben relativ zum BIP um 0,06 Prozentpunkte jährlich steigen. Sie steigen zwischen dem Jahr 2023 und dem Jahr 2029 von 1,5% auf 1,9% des BIP an. Im Anschluss wäre die verbleibende Lücke von 0,1% des BIP zu schließen. Das Sondervermögen wird so bis zum Jahr 2029 gestreckt und kommt jedes Jahr für die Differenz zum 2%-Ziel der NATO auf.

In Tabelle 1 werden die haushaltspolitischen Implikationen der beiden Szenarien gegenüber dem aktuellen Plan der Bundesregierung dargestellt.¹⁰ Für Verteidigung nach NATO-Definition würde in der aktuellen Legislaturperiode jeweils mit 298 Mrd. Euro gleich viel ausgegeben werden. Da die Verwirklichung des 2%-Ziels in den Jahren 2024 und 2025 gesetzlich vorgegeben ist und es keine gegenteiligen Äußerungen von der Bundesregierung gibt, wurden die alternativen Szenarien entsprechend modelliert, um dieses Ziel umzusetzen. Auch mit Blick auf die Neuverschuldung bestehen keine Unterschiede. Nach dem Auslaufen des Sondervermögens gehen 100 Mrd. Euro Schulden in die Bundesschuld über. Das ist je nach Szenario zwischen den Jahren 2027 und 2029 der Fall. Bis dahin sind die Zinskosten aus dem Sondervermögen heraus selbst zu tragen, anschließend müssen sie über den Bundeshaushalt finanziert werden. Durch die längere Laufzeit des Sondervermögens bei den beiden alter-

¹⁰ Zur Vergleichbarkeit werden auch jene zuvor betrachteten Szenarien in der Tabelle 1 dargestellt, bei denen kein Sondervermögen eingesetzt worden wäre. Im Folgenden wird auf diese aber nicht mehr explizit eingegangen. Die Verteidigungsausgaben anderer Ministerien sind in allen Szenarien gleich modelliert worden und erklären entsprechend nicht die Unterschiede zwischen den Szenarien mit Blick auf Haushaltsindikatoren.

Tab. 1

Vergleich der Szenarien nach Haushaltsindikatoren

In Mrd. Euro	Szenarien		Plan	Szenarien	
	I. Weiter so	II. Kernhaushalt	Sondervermögen	III. SV plus Ausgleich Kern	IV. SV plus Schließen Lücke
Aktuelle Legislaturperiode (2022 bis 2025)					
Verteidigungsausgaben	247	298	293	298	298
Fiskalischer Spielraum (vgl. Weiter so)	–	–51	7	1	–7
Nächste Legislaturperiode (2026 bis 2029)					
Durchschnittliche Lücke	31	8	25 + 1,5	21 + 1,5	14
Neuverschuldung	0	0	100	100	100
Über beide Legislaturperioden (2022 bis 2029)					
Zinsbelastung bis 2029	0	0	13	13	11

Anmerkung: Die vier Szenarien und der aktuelle Plan werden im Anhang kurz vorgestellt. Die Inflations- und BIP-Prognose für das Jahr 2029 wurde von 2028 extrapoliert. Der fiskalische Spielraum wird als Differenz zum Szenario »Weiter so« angegeben. Die Haushaltslücke bezieht sich auf den notwendigen Anstieg des Verteidigungsetats im Kernhaushalt zwischen den Jahren 2026 und 2029 (im Durchschnitt), um das 2%-Ziel zu verwirklichen. Die Neuverschuldung bezieht sich auf das Jahr 2029. Die Zinsbelastung bis zum Jahr 2029 setzt sich aus den Zinszahlungen aus dem Sondervermögen sowie dem Bundeshaushalt zusammen. Die Verteidigungsausgaben gemäß dem Plan »Sondervermögen« könnten auch auf 298 Mrd. Euro ansteigen, sofern die offenen Mittel von 4,6 Mrd. Euro im Jahr 2024 aufgebracht werden.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

nativen Szenarien würden im Sondervermögen selbst zwar höhere Zinszahlungen anfallen. Wird aber auch die Zinsbelastung für den Bundeshaushalt berücksichtigt, dann ergibt sich jeweils eine ähnliche Zinsbelastung von 11 bis 13 Mrd. Euro bis zum Jahr 2029.

Deutlichere Unterschiede bestehen jedoch darin, wie sich die Verteidigungsausgaben in jedem Jahr zwischen Sondervermögen und Verteidigungsetat aufteilen. Nach dem aktuellen Plan der Bundesregierung sinkt der Verteidigungsetat im Kernhaushalt preisbereinigt ab und die Differenz zum 2%-Ziel wird vollständig über das Sondervermögen geschlossen. Durch den realen Rückgang des Verteidigungsetats wird die Differenz zum 2%-Ziel über die Zeit sogar immer größer. Dadurch entsteht ein fiskalischer Spielraum von 7 Mrd. Euro gegenüber dem »Weiter so«-Szenario, der von der aktuellen Bundesregierung für andere Ausgaben verwendet werden kann. So wird allerdings das Sondervermögen schnell aufgebraucht und die nächste Bundesregierung müsste jährlich eine durchschnittliche Haushaltslücke von 25 Mrd. Euro plus weiteren Zinszahlungen schließen, sofern sie das 2%-Ziel verwirklichen möchte. Dem gegenüber steigt der Kernhaushalt bei den beiden alternativen Szenarien jährlich an. Das löst den zusätzlichen Spielraum für die aktuelle Bundesregierung auf, führt aber dazu, dass das Sondervermögen über einen längeren Zeitraum verwendet werden kann. Die über die nächste Legislaturperiode zu schließende Lücke wäre für die nächste Bundesregierung in beiden Szenarien deutlich geringer, weil jeweils mehr Gelder aus dem Sondervermögen zur Verfügung stünden und der Verteidigungsetat zuvor bereits angewachsen wäre. Bei dem Szenario »Sondervermögen plus Ausgleich Kernhaushalt« wäre nach dem Auslaufen des Sondervermögens im Jahr 2027 eine Lücke von 0,5% des BIP über den Kernhaushalt zu schließen, bei dem Szenario »Sondervermögen plus Schließen der Lücke« wäre die Lücke infolge des jährlichen Anstiegs im Jahr 2029 auf 0,1% des BIP reduziert. Damit bestehen also gute Alternativen, wie die Regierung das Sondervermögen durch einen Anstieg des Verteidigungsetats ergänzen könnte, um so eine dauerhafte Perspektive für die Verwirklichung des 2%-Ziels im Bundeshaushalt zu schaffen. Damit könnte die fiskalische Zeitenwende realisiert werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Während das Grundgesetz nur eine geringe Neuverschuldung zulässt, wurde für das schuldenfinanzierte Sondervermögen eine Ausnahme geschaffen. Zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit stehen 100 Mrd. Euro zur Verfügung. Der eingeschlagene Weg, das Sondervermögen mit einer Rückführung des Verteidigungsetats zu kombinieren, erfüllt zwar kurzfristig das 2%-Ziel der NATO, vergrößert dafür aber für die nächste Bundesregierung die jährliche Budgetlücke auf durchschnittlich 25 Mrd. Euro plus weitere Zinszahlungen. Die zusätzlichen Investitionen

durch das Sondervermögen wären ohnehin nur der Anfang gewesen, um die in Folge der Friedensdividende ausgebliebenen Investitionen in militärisches Großgerät für die Bundeswehr zu kompensieren. Um dauerhaft die sicherheitspolitischen Verpflichtungen erfüllen zu können, müssten die Verteidigungsausgaben vielmehr auch im Kernhaushalt ansteigen. Aktuell findet das Gegenteil statt. Der Verteidigungsetat des Bundesverteidigungsministeriums sinkt preisbereinigt, und diese Entwicklung wird durch das Sondervermögen kompensiert. Nach unseren Berechnungen verbleiben deswegen nur etwa 53% des 100 Mrd. Euro umfassenden Sondervermögens für zusätzliche preisbereinigte Investitionen in die Bundeswehr. Die Bundesregierung nutzt die im Verteidigungsetat frei werdenden Mittel für andere Ressorts. Hier zeigt sich das Problem von Extrahaushalten wie dem Sondervermögen Bundeswehr, wenn sie von der Schuldenbremse ausgenommen werden. Sie ermöglichen durch Budgetverschiebungen im Bundeshaushalt indirekt eine Umgehung der Schuldenbremse – auch für jene Bereiche, die nicht Zweck des Sondervermögens sind. Diese Verschiebungen gilt es künftig in der Umsetzung von schuldenfinanzierten Sondervermögen auszuschließen.

Mit Blick auf die Finanzierung der Bundeswehr besteht ebenso Handlungsbedarf. Wenn die Zeitenwende dauerhaft umgesetzt und das 2%-Ziel der NATO auch mittelfristig erreicht werden sollen, dann müssen entweder Ausgaben in anderen Bereichen konsolidiert oder Steuern erhöht werden. Das ist deutlich schwieriger, als lediglich ein Sondervermögen mit Schulden zu finanzieren, weil dabei deutlich wird, dass das öffentliche Gut Verteidigung nicht kostenlos ist. So lange sich die Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt nicht auf 2% des BIP zubewegen, bestehen erheblich Zweifel, dass die Zeitenwende auch nach dem Auslaufen des Sondervermögens ausreichend finanziert wird. Der aktuelle Haushaltsentwurf verhindert so bei den Streitkräften und in der Rüstungsindustrie Planbarkeit, die notwendig wäre, um die Zeitenwende auch dort nachhaltig zu realisieren. Ein erster Schritt wäre, den Kernhaushalt für Verteidigung zumindest jährlich um die Inflation oder das Wirtschaftswachstum zu erhöhen. So kann zumindest das Sondervermögen seinem eigentlichen Zweck zugeführt werden. Ein noch stärkeres politisches Signal für eine glaubwürdige Zeitenwende wäre es, über das Sondervermögen hinaus jene Mittel zur Verfügung zu stellen, um die 2%-Lücke der Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt sukzessive zu schließen. Das Rückgrat der sicherheitspolitischen Zeitenwende ist dessen Verwirklichung im Bundeshaushalt – die fiskalische Zeitenwende.

REFERENZEN

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023a), »Sollbericht 2023: Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts«, *BMF-Monatsbericht*, Februar, 24–42, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/02/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-sollbericht-2023-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023b), *BMF-Monatsbericht*, Mai, verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/05/monatsbericht-05-2023.html>.

BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2021), *13. Rüstungsbericht*, verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/de/themen/ruestung/ruestungsmanagement/ruestungsbericht>, aufgerufen am 6. Juli 2023.

BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2022), *16. Rüstungsbericht*, verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/de/themen/ruestung/ruestungsmanagement/ruestungsbericht>, aufgerufen am 6. Juli 2023.

Bundesregierung (2022), *Reden zur Zeitenwende* – Bundeskanzler Olaf Scholz, Berlin, verfügbar unter: Reden zur Zeitenwende ([bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de))

Bundesregierung (2023), *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin, verfügbar unter: Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland ([bmvg.de](https://www.bmvg.de)).

BwFinSvermG (2022), »Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines »Sondervermögens Bundeswehr« (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz) vom 1. Juli 2022.

Deutscher Bundestag (2023), Stenografischer Bericht 108. Sitzung. Plenarprotokoll 20/108.

Deutsche Finanzagentur (2023a), »Schulden des Bundes«, verfügbar unter: <https://www.deutsche-finanzagentur.de/finanzierung-des-bundes/schuldenstatistik/schuldenstand>, aufgerufen am 4. Juli 2023.

Deutsche Finanzagentur (2023b), »Überblick Bundeswertpapiere«, verfügbar unter: <https://www.deutsche-finanzagentur.de/bundeswertpapiere/bundeswertpapierarten/ueberblick-bundeswertpapiere>, aufgerufen am 4. Juli 2023.

Dorn, F., C. Fuest, N. Potrafke und M. Schlepper (2022a), »Sind wir noch bedingt abwehrbereit? Die Entwicklung der deutschen Verteidigungsfähigkeit seit dem Ende des Kalten Krieges«, *ifo Schnelldienst* 75, Sonderausgabe April, 46–52.

Dorn, F., S. Kleine Kuhlmann, N. Potrafke und M. Schlepper (2023a), »Nun sag', wie hast Du's mit dem 2%-Ziel? NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende«, *ifo Schnelldienst digital* 4(3), 1–14.

Dorn, F., N. Potrafke und M. Schlepper (2022b), »Zeitenwende in der Verteidigungspolitik? 100 Mrd. Euro Sondervermögen für die Bundeswehr – (k)ein großer Wurf«, *ifo Schnelldienst* 75, Sonderausgabe April, 37–45.

Dorn, F., N. Potrafke und M. Schlepper (2023b), »NATO Defense Spending in 2023: Implications One Year After Russia's Invasion of Ukraine«, *Econ-Pol Policy Brief* 50.

Gebauer, M. und C. Reiermann (2023), »Pistorius will zehn Milliarden pro Jahr mehr für die Bundeswehr«, *Spiegel* (7).

Gründler, K., N. Potrafke, M. Schlepper und L. Weber (2023), »Ökonomenpanel zur »fiskalischen Zeitenwende«: Wie wollen Ökonomen die Zeitenwende im Haushalt realisieren?«, *ifo Schnelldienst* 76(7), 68–71.

IWF (2023), *World Economic Outlook*, April, Washington.

NATO (2014), »Gipfelerklärung von Wales«, Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Wales., 5. September.

NATO (2023), »Defence Expenditure«, verfügbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm, aufgerufen am 6. Juli 2023.

Wissenschaftlicher Dienst (2023), »Einzelfragen zum BwFinSvermG«, Bundesverteidigungsministerium (2022), 16. Rüstungsbericht, verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/de/themen/ruestung/ruestungsmanagement/ruestungsbericht>, aufgerufen am 06. Juli 2023.

Wollmershäuser, T., S. Ederer, M. Fell, F. Fourné, M. Lay, R. Lehmann, S. Link, S. Möhrle, A. Rathje, R. Sauer, M. Schasching, M. Scheiblecker und L. Zarges (2023), »ifo Konjunkturprognose Sommer 2023: Inflation flaut langsam ab – aber Konjunktur lahm noch«, *ifo Schnelldienst* 76, Sonderausgabe Juni.

ANHANG

Tab. A1

Übersicht der Szenarien

Nr.	Szenario	Name	Kurzbeschreibung
1	Plan	Sondervermögen	Zeitenwende nach Plan der Regierung gemäß Gesetzen und Haushaltsentwürfen.
2	Basis	Weiter so	Statt Zeitenwende bleiben Verteidigungsausgaben bei 1,5 % des BIP.
3	Alternativ	Kernhaushalt	Zeitenwende vollständig über Kernhaushalt finanziert.
4	Alternativ	SV plus Ausgleich Kern	Zeitenwende mit Sondervermögen und einem Anstieg des Kernhaushalts um das nominelle BIP-Wachstum.
5	Alternativ	SV plus Schließen Lücke	Zeitenwende mit Sondervermögen und einem Anstieg des Kernhaushalts, so dass die Lücke im Kernhaushalt sukzessive bis zum Jahr 2030 geschlossen wird.

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

Christina Langer, Jakob Peiffer und Simon Wiederhold*

Durch eine Ausbildung erworbene Kompetenzen zahlen sich auf dem Arbeitsmarkt aus**

IN KÜRZE

Ein Großteil der Jugendlichen in Deutschland beginnt nach der Schule eine duale Berufsausbildung. Die Inhalte dieser Berufsausbildungen und die dort vermittelten Kompetenzen sind bundesweit einheitlich in Ausbildungsplänen geregelt. Wir erfassen insgesamt mehr als 13 000 verschiedene Kompetenzen aus diesen Ausbildungsplänen, sowie deren genaue Lerndauer. Vor allem kognitive, soziale und digitale Kompetenzen, die während der Ausbildung erworben wurden, zahlen sich auf dem Arbeitsmarkt aus. Dabei steigen die Einkommenserträge höherer Kompetenzen über die Karriere hinweg an. Das zeigt unsere Analyse der Ausbildungsplandaten kombiniert mit administrativen Lohndaten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) über einen Zeitraum von insgesamt 30 Jahren. Außerdem dokumentieren wir steigende Erträge von digitalen und sozialen Kompetenzen seit den 1990er Jahren, während die Erträge von kognitiven Kompetenzen nur geringfügig zugenommen haben.

Die Kompetenzen von Arbeitnehmer*innen sind entscheidend für ihren Erfolg auf dem Arbeitsmarkt (Schultz 1961; Becker 1962; Mincer 1974). Höhere Kompetenzen wirken sich nicht nur positiv auf die individuelle Arbeitsproduktivität aus (Hanushek et al. 2015), sondern haben auch Einfluss auf die Berufswahl (Deming 2017; Deming und Noray 2020), Karriereverläufe (Arellano-Bover 2022; Adda und Dustmann 2023) und die Anfälligkeit für technologische Veränderungen (Cortes 2016; Braxton und Taska 2023). Allerdings ist die empirische Befundlage zu den ökonomischen Auswirkungen höherer Kompetenzen insofern beschränkt, als Kompetenzen typischerweise durch die Anzahl der absolvierten Schuljahre oder Testergebnisse in internationalen Leistungstests gemessen werden. Beides sind nur unvollständige Maße für das tatsächliche Kompe-

tenzniveau einer Person. Zum einen unterscheiden sich die Kompetenzen von Personen mit der gleichen formalen Schulbildung erheblich. Zum anderen sind die in internationalen Leistungstests erfassten Kompetenzen lediglich Grundkompetenzen (typischerweise in Mathematik und Lesen) und umfassen damit nur einen geringen Teil des gesamten Kompetenzspektrums einer Person.

In unserem Forschungsprojekt entwickeln wir neuartige Maße für die Kompetenzen von Arbeitnehmer*innen, die direkt für den Arbeitsmarkt relevant, umfassend und sehr detailliert sind. Dazu machen wir uns die Eigenschaften des deutschen Ausbildungssystems zunutze, das drei wesentliche Vorteile für die Messung von Kompetenzen und die Analyse ihres Arbeitsmarktpotenzials bietet.

Erstens sind die Qualifikationsanforderungen in staatlich anerkannten, bundesweit standardisierten Ausbildungsplänen festgelegt. Dieses einheitliche System stellt sicher, dass ein bestimmter Ausbildungsberuf unabhängig vom Ausbildungsort in Deutschland die gleichen praktischen und theoretischen Kompetenzen vermittelt. Außerdem legen die Ausbildungspläne genau fest, über welchen Zeitraum die Kompetenzen erlernt werden. Da zweitens etwa 60% der Erwerbstätigen in Deutschland eine Berufsausbildung absolviert haben (IAB 2017), können wir die Kompetenzen eines Großteils der deutschen Erwerbsbevölkerung messen. Drittens schließt sich eine Ausbildung in der Regel direkt an die sekundäre Schulbildung an, so dass Ausbildungspläne Auskunft über die tatsächlichen Kompetenzen von Personen zu Beginn ihrer beruflichen Laufbahn geben können. Gerade Kompetenzmaße für Berufseinsteiger*innen sind in der bisherigen Literatur nur selten zu finden.

INSTITUTIONELLER HINTERGRUND

In der Regel beginnen Personen direkt nach Abschluss der Sekundarbildung im Alter von 16–18 Jahren eine Ausbildung. Der Großteil der Personen mit einer abgeschlossenen Ausbildung hat zuvor einen Haupt- oder Realschulabschluss erworben. Die Länge der Ausbildungen variiert zwischen zwei und vier Jahren, wobei die Mehrheit der Ausbildungen über drei Jahre läuft. Das deutsche Ausbildungssystem kombiniert Theorie und Praxis in Form eines »dualen Systems«: Ein Teil der Ausbildung (ca. drei bis vier Tage pro Woche) wird

* Christina Langer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jakob Peiffer studentische Hilfskraft am Lehrstuhl VWL, insbesondere Makroökonomik an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. Prof. Dr. Simon Wiederhold ist Senior Research Advisor der Abteilung »Strukturwandel und Produktivität« am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle und Professor für Arbeitsmarktökonomik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

** Details zur hier berichteten Studie finden sich in Langer und Wiederhold (2023). Dieses Projekt wird von der Europäischen Union im Rahmen des Forschungs- und Innovationsprogramms Horizon 2020 unter der Grant Agreement Nr. 101004703, PILLARS – Pathways to Inclusive Labour Markets, gefördert.

direkt in Betrieben absolviert, der andere Teil (ca. ein bis zwei Tage pro Woche) ist Unterricht in öffentlichen Berufsschulen. Die während der Ausbildung in Betrieb und Berufsschule erlernten Kompetenzen werden in staatlich anerkannten Ausbildungsrahmenplänen festgehalten.¹ Jedem Ausbildungsberuf ist genau ein Ausbildungsplan zugeordnet. Um die Arbeitsmarktrelevanz der in der Ausbildung erworbenen Kompetenzen sicherzustellen, werden die Ausbildungspläne gemeinsam von Arbeitgeberverbänden, Experten aus dem Berufsbildungsbereich und dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) entwickelt (BIBB 2017).

Das Ausbildungssystem ist durch das Berufsbildungsgesetz deutschlandweit einheitlich geregelt. Dieses legt fest, dass Ausbildungsbetriebe die in Ausbildungsplänen festgelegten Anforderungen einhalten müssen, um die Qualität der Ausbildung unabhängig vom Ausbildungsort zu gewährleisten (Janssen und Mohrenweiser 2018). Zusätzlich wird durch bundesweit einheitliche Abschlussprüfungen sichergestellt, dass Auszubildende die in den Plänen festgelegten Kompetenzen auch tatsächlich erworben haben. Diese Prüfungen werden von der Industrie- und Handelskammer (IHK) oder der Handwerkskammer (HK) überwacht und benotet, so dass das Einhalten der bundesweiten Standards gewährleistet ist. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen des deutschen Ausbildungssystems kann davon ausgegangen werden, dass die ausbildenden Betriebe die in den Plänen festgelegten Kompetenzen auch tatsächlich vermitteln. Dadurch können wir die arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen der Arbeitnehmer*innen mit einer abgeschlossenen Ausbildung mit Hilfe der Ausbildungspläne messen.²

MESSUNG DER KOMPETENZEN

Wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, geben die Ausbildungspläne die sachliche und zeitliche Struktur der Ausbildung vor. Wir haben die Pläne für die 165 größten Ausbildungsberufe in Deutschland, die mehr als 85% der deutschen Erwerbstätigen mit abgeschlossener Berufsausbildung abdecken, analy-

siert. Jeder Plan besteht aus durchschnittlich sieben Seiten und 850 Wörtern. Außerdem enthält er die Information, über wie viele Wochen die Auszubildenden eine bestimmte Kompetenz erlernen. Die Pläne geben also nicht nur Auskunft darüber, welche Kompetenzen während der Ausbildung erworben werden, sondern auch, mit welcher Intensität diese Kompetenzen erlernt werden. Im Durchschnitt sind in jedem Plan 120 verschiedene Kompetenzen aufgeführt. Insgesamt haben wir über 13 000 Kompetenzen klassifiziert, die durch das deutsche Ausbildungssystem vermittelt werden.

Für die weitere Analyse fassen wir die detaillierten Kompetenzen in allgemeinere Kompetenzgruppen zusammen. Dazu nutzen wir die Klassifizierung von Deming und Kahn (2018), die für hochqualifizierte Berufe in den USA entwickelt wurde. Nachdem wir die Klassifizierung für den Kontext des deutschen Ausbildungssystems angepasst haben, erhalten wir insgesamt sechs Kompetenzgruppen (vgl. Tab. 1): kognitiv, sozial, digital, manuell, managementbezogen und administrativ.

Kognitive und administrative Kompetenzen werden in jeder Ausbildung vermittelt, soziale und digitale Fertigkeiten hingegen überwiegend in spezifischen Ausbildungsberufen. Stark berufsbezogen sind auch manuelle Fertigkeiten, die insbesondere in handwerklichen Berufen erlernt werden.

DATENGRUNDLAGE

Im nächsten Schritt verknüpfen wir unsere Kompetenzmaße mit umfangreichen Arbeitsmarktdaten, um zu untersuchen, wie verschiedene Arten von Kompetenzen nach dem Arbeitsmarkteintritt über die Karriere hinweg entlohnt werden. Wir konzentrieren uns im Folgenden auf kognitive, soziale und digitale Kompetenzen, da diese in der bisherigen Literatur als besonders wichtige Determinanten für den Arbeitsmarkterfolg diskutiert werden (vgl. Weinberger 2014; Hanushek et al. 2015; Deming 2017; Falck et al. 2021).

Für die Analyse der Arbeitsmarkterträge höherer Kompetenzen greifen wir auf administrative Daten über die deutsche Erwerbsbevölkerung zurück, in denen Arbeitnehmer*innen über ihre Karriere hinweg verfolgt werden. Unsere Datengrundlage ist die Stichprobe

¹ In diesem Beitrag werden »Ausbildungsrahmenpläne« und »Ausbildungspläne« synonym verwendet.

² Eggenberger et al. (2018) haben erstmals für die Schweiz Ausbildungspläne zur Messung von Kompetenzen herangezogen.

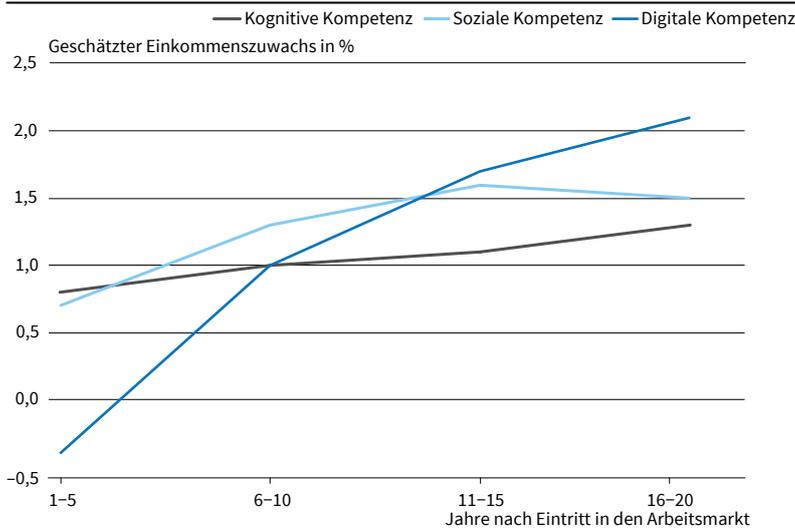
Tab. 1

Klassifizierung von Kompetenzen auf Basis von Ausbildungsplänen

Kompetenzen	Oberbegriffe
Kognitiv	Mathematik und Statistik, kritisches/analytisches Denken, Problemlösung und Entscheidungsfindung, Sprache, Kreativität, Innovation, Wirtschaft, Rechnungswesen, Unternehmensanalyse, Bewertung
Sozial	Teamarbeit, Kommunikation, Verhandlungsführung, Präsentation, Kundenbetreuung, Serviceorientierung, Zeitmanagement, Anpassungsfähigkeit, Flexibilität, Stresstoleranz
Digital	Grundlegende Computerkenntnisse, Office-Software, Datenanalyse, Datensicherheit, Software
Manuell	Konstruktion, Transport, allgemeine körperliche Tätigkeiten, Wartung, Installation, Reparaturen, Werkzeuge
Management	Verwaltung der personellen und finanziellen Ressourcen, Projektmanagement
Administrativ	Protokolle schreiben, Terminplanung, Unterstützungstätigkeiten, Gesetze und Vorschriften

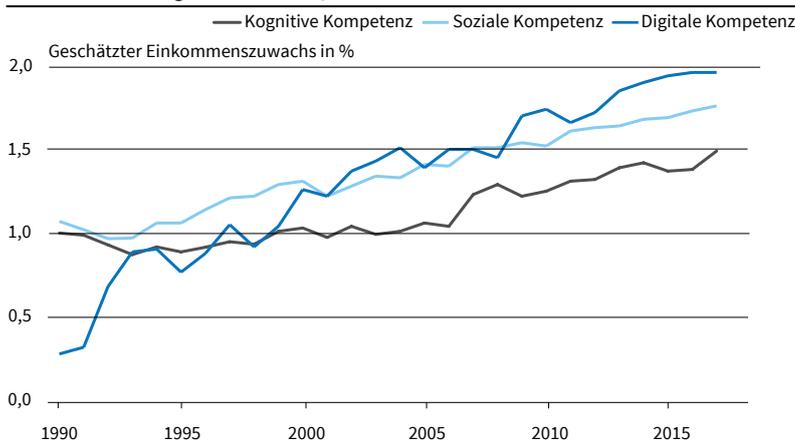
Quelle: Zusammenstellung der Autor*innen.

Abb. 1
Arbeitsmarkterträge höherer Kompetenzen über die Karriere hinweg^a



^a Die Abbildung zeigt den prozentualen Einkommenszuwachs für einen Anstieg von kognitiven, sozialen und digitalen Kompetenzen um jeweils einen Monat über die ersten 20 Jahre am Arbeitsmarkt. Die Stichprobe besteht aus abhängig Beschäftigten in Vollzeit mit abgeschlossener Ausbildung. In den Schätzungen berücksichtigt wurde der Einfluss der anderen Kompetenzgruppen (manuell, managementbezogen, administrativ), demografischer Faktoren (Geschlecht, Alter, Nationalität, und Schulbildung), des Jahres und Landkreises des Ausbildungsabschlusses und der Gruppe des Ausbildungsberufs (1-Steller-Ebene).
Quelle: Datengrundlage ist die Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB). © ifo Institut

Abb. 2
Arbeitsmarkterträge höherer Kompetenzen im Zeitverlauf^a



^a Die Abbildung zeigt den prozentualen Einkommenszuwachs für einen Anstieg von kognitiven, sozialen und digitalen Kompetenzen um jeweils einen Monat für jedes Jahr im Zeitraum von 1990 bis 2017. Die Stichprobe besteht aus abhängig Beschäftigten in Vollzeit mit abgeschlossener Ausbildung im Alter zwischen 35 und 54 Jahren im jeweiligen Jahr. In den Schätzungen berücksichtigt wurde der Einfluss der anderen Kompetenzgruppen (manuell, managementbezogen, administrativ), demografischer Faktoren (Geschlecht, Alter, Nationalität, und Schulbildung), des Jahres und Landkreises des Ausbildungsabschlusses und der Gruppe des Ausbildungsberufs (1-Steller-Ebene).
Quelle: Datengrundlage ist die Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB). © ifo Institut

der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).³ Dabei handelt es sich um eine 2%-Stichprobe aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland (Antoni et al. 2019; Frodermann et al. 2021). Als Folge der gesetzlichen Pflicht, Beginn und Ende jedes sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses sowie die gezahlten Löhne zu melden, sind die SIAB-Daten die größte und zuverlässigste

³ Berge et al. (2021): Der Datenzugang erfolgte über einen Gastaufenthalt am Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (FDZ) und anschließend mittels kontrollierter Datenfernverarbeitung beim FDZ.

Quelle für Arbeitsmarktinformationen in Deutschland. Des Weiteren enthält das SIAB Informationen zu grundlegenden demografischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Nationalität und Bildung. Auch Betriebsmerkmale wie Kreis der Betriebsstätte, Anzahl der Mitarbeiter*innen und Industriezugehörigkeit sind Bestandteile des SIAB.

Für unsere Untersuchung ist besonders wichtig, dass das SIAB Informationen zum Ausbildungsberuf der Arbeitnehmer*innen auf dem 5-Steller-Niveau enthält. Dies ist die feinste Berufsklassifizierung in Deutschland, auf der auch unsere Kompetenzmaße aus den Ausbildungsplänen vorliegen. Durch die Verknüpfung der Kompetenzmaße mit dem Ausbildungsberuf im SIAB können wir den Arbeitnehmer*innen die in der Ausbildung erlernten Kompetenzen genau zuordnen.

Wir konzentrieren uns auf abhängig Beschäftigte in Vollzeit mit einer abgeschlossenen Ausbildung.⁴ Unsere Stichprobe enthält nur Arbeitnehmer*innen, die wir in vier aufeinanderfolgenden Fünfjahresperioden nach Arbeitsmarkteintritt jeweils mindestens einmal in Vollzeiterwerbstätigkeit beobachten können. Dies ermöglicht es uns, dieselben Arbeitnehmer*innen über einen Zeitraum von insgesamt 20 Jahren nach dem Ende der Ausbildung zu verfolgen.

ZAHLEN SICH IN DER AUSBILDUNG VERMITTELTE KOMPETENZEN AUF DEM ARBEITSMARKT AUS?

Arbeitsmarkterträge höherer Kompetenzen über die Karriere hinweg

Unsere Ergebnisse zeigen, dass Arbeitnehmer*innen, die während der Ausbildung höhere kognitive, soziale oder digitale Kompetenzen erworben haben, auf dem Arbeitsmarkt langfristig besser abschneiden (vgl. Abb. 1). Sind die Arbeitsmarkterträge aller drei Kompetenzen in den ersten Jahren nach Abschluss der Ausbildung noch vergleichsweise gering, steigen sie im Laufe der beruflichen Laufbahn deutlich an. Am Ende unseres Beobachtungszeitraums, 16–20 Jahre nach dem Eintritt in den Arbeitsmarkt, steigt der Lohn mit jedem zusätzlichen Monat des Erwerbs kognitiver Kompetenzen um 1,3% an. Dies entspricht einem jährlichen Mehrverdienst von ca. 500 Euro. Die Lohnsteigerungen, die mit einem Monat zusätzlich erworbener sozialer und digitaler Kompetenzen einhergehen, sind mit 1,5% (ca. 550 Euro) bzw. 2,1% (ca. 800 Euro) sogar noch höher. Damit entsprechen die Lohnsteigerungen eines zusätzlichen Monats der in der Ausbildung erworbenen Kompetenzen zwischen 16% und 27% der Rendite eines gesamten zusätzlichen Schuljahres. Dies verdeutlicht den hohen Wert der in der Ausbildung erlernten Kompetenzen am Arbeitsmarkt.

⁴ Die Analyse von Vollzeitbeschäftigten ist ein Standardvorgehen, da im SIAB Tagelöhne enthalten sind, aber keine Informationen zu den geleisteten täglichen Arbeitsstunden der Arbeitnehmer*innen vorliegen. Dies schränkt die Vergleichbarkeit der Tagelöhne von Teilzeitarbeitern im SIAB ein.

Bei der Berechnung des Zusammenhangs zwischen Arbeitslohn und Kompetenzen wurden Lohnunterschiede aufgrund von Geschlecht, Alter, Nationalität und Schulbildung herausgerechnet. Die Kontrolle für das Jahr und den Landkreis des Ausbildungsabschlusses stellt zudem sicher, dass unsere Ergebnisse nicht durch Kohorteneffekte oder regionale Unterschiede in der durchschnittlichen Betriebsqualität, der Industriestruktur oder der Arbeitsnachfrage verzerrt sind. Außerdem vergleichen wir die Löhne nur innerhalb von Berufsgruppen – wir vergleichen also beispielsweise verschiedene handwerkliche Berufe miteinander, aber nicht handwerkliche Berufe mit IT-Berufen.

In weiteren Analysen haben wir uns statt des Lohnniveaus auch das Lohnwachstum im Karriereverlauf relativ zur Periode direkt nach Arbeitsmarkteintritt angeschaut. Höhere kognitive Kompetenzen gehen lediglich mit einem bescheidenen Lohnwachstum einher. Im Gegensatz dazu ist das Lohnwachstum infolge höherer sozialer und insbesondere höherer digitaler Kompetenzen deutlich ausgeprägter.

Komplementarität von Kompetenzen

Zusätzlich haben wir Faktoren untersucht, die die Arbeitsmarkterträge höherer Kompetenzen beeinflussen. Zunächst haben wir uns angeschaut, ob Arbeitnehmer*innen, die während ihrer Ausbildung bestimmte Kombinationen von Kompetenzen erwerben, besonders hoch entlohnt werden. Es zeigt sich, dass die Kombination aus kognitiven und sozialen Kompetenzen besonders wertvoll auf dem Arbeitsmarkt ist. Dieser Befund bestätigt frühere Ergebnisse zur Komplementarität von kognitiven und sozialen Kompetenzen aus den USA (Deming 2017; Deming und Kahn 2018) und der Schweiz (Kiener et al. 2023). Eine Interpretation dieses Ergebnisses ist, dass Arbeitnehmer*innen, die sowohl über kognitive als auch soziale Kompetenzen verfügen, komplexere Aufgaben am Arbeitsplatz übernehmen können, was ihre Produktivität erhöht (ähnlich argumentieren auch Deming und Kahn 2018). Andere Kombinationen von in der Ausbildung erworbenen Kompetenzen gehen dagegen nicht mit einem Lohnvorteil einher.

Außerdem zeigt sich, dass die Arbeitsmarkterträge von in der Ausbildung erworbenen kognitiven Kompetenzen dann besonders hoch sind, wenn wir davon ausgehen können, dass sie im derzeitigen Betrieb der Arbeitnehmer*innen auch gebraucht werden. Für diese Analyse haben wir die betriebliche Nachfrage nach Kompetenzen auf der Basis von mehr als 18 Mio. Online-Stellenanzeigen, die uns von der U.S.-Firma Lightcast zur Verfügung gestellt wurden, ermittelt.

Robustheitsanalysen

Eine Reihe weiterer in Langer und Wiederhold (2023) berichteter Analysen verdeutlicht, dass unsere Ergeb-

nisse äußerst robust sind. Beispielsweise nutzen wir ergänzende Umfragedaten, die es uns erlauben, in unseren Schätzungen zusätzlich den familiären Hintergrund, die Schulabschlussnoten und die nicht-kognitiven Fähigkeiten von Arbeitnehmer*innen zu berücksichtigen. Gerade für Deutschland, das im internationalen Vergleich durch eine besonders hohe intergenerationale Persistenz des wirtschaftlichen Erfolgs gekennzeichnet ist, ist die Berücksichtigung des familiären Hintergrunds besonders wichtig.

Um die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass unsere Ergebnisse durch die Selektion von Arbeitnehmer*innen in produktivere (und damit besser zahlende) Ausbildungsbetriebe erklärt werden könnten, kontrollieren wir in der empirischen Analyse zudem für Betriebsmerkmale wie Größe, Alter, Industriezugehörigkeit und Gesamtproduktivität. Unsere Ergebnisse bleiben auch dann erhalten, wenn wir nur Arbeitnehmer*innen vergleichen, die ihre Ausbildung im gleichen Betrieb abgeschlossen haben.

ARBEITSMARKTERTRÄGE HÖHERER KOMPETENZEN IM ZEITVERLAUF

Bislang haben wir untersucht, wie sich die Arbeitsmarkterträge höherer Kompetenzen über die Karriere hinweg entwickeln. Zur Beantwortung der Frage, wie der Wert von Kompetenzen von gesellschaftlichen und technologischen Veränderungen beeinflusst wird, ist es allerdings erforderlich, die Entwicklung der Erträge über die Zeit hinweg zu beobachten. Abbildung 2 zeigt die Arbeitsmarkterträge höherer Kompetenzen pro Jahr im Zeitraum von 1990 bis 2017.⁵ Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass die Erträge kognitiver, sozialer und digitaler Fähigkeiten in den letzten drei Jahrzehnten deutlich angestiegen sind. Besonders eindrücklich ist das Wachstum der Arbeitsmarkterträge höherer digitaler Fähigkeiten. Interessanterweise begannen diese Erträge zu Beginn der 1990er Jahre besonders stark zu steigen, als auch Computer im Berufsalltag immer wichtiger wurden. Dies legt eine Komplementarität zwischen dem Einsatz von Computern am Arbeitsplatz und den digitalen Kompetenzen der Arbeitnehmer*innen nahe. Im Jahr 2017 lagen die Erträge digitaler Kompetenzen im Vergleich zum Ausgangswert des Jahres 1990 um das Siebenfache höher.

DISKUSSION

Wir konstruieren neuartige Maße der Kompetenzen von Arbeitnehmer*innen auf der Basis deutschlandweit standardisierter Ausbildungspläne, die die Anforderungen der verschiedenen Ausbildungsberufe detailliert beschreiben. Wir extrahieren aus diesen

⁵ Diese Schätzungen basieren auf einer Stichprobe von Personen, die im jeweiligen Jahr im Haupterwerbsalter (35–54 Jahre) waren. So belegen Forschungsergebnisse, dass das beobachtete Einkommen während des Haupterwerbsalters ein besonders guter Näherungswert für das über die gesamte Lebenszeit erzielte Einkommen ist (vgl. Hanushek et al. 2015).

Ausbildungsplänen über 13 000 detaillierte Kompetenzen, die sich in die Bereiche kognitiv, sozial, digital, manuell, managementbezogen und administrativ gruppieren lassen. Zu jeder Kompetenz geben die Ausbildungspläne auch die Lerndauer während der Ausbildung an, so dass die Kompetenzmaße intuitiv als Monate des Kompetenzerwerbs interpretiert werden können.

Arbeitnehmer*innen, die im Rahmen ihrer Ausbildung höhere kognitive, soziale oder digitale Kompetenzen erwerben, verdienen langfristig deutlich höhere Löhne. Allerdings variieren die Arbeitsmarkterträge verschiedener Kompetenzen erheblich. So geht ein zusätzlicher Monat, in dem während der Ausbildung kognitive Kompetenzen erlernt wurden, ca. 20 Jahre später mit 1,3% höheren Löhnen einher. Die Erträge höherer sozialer und digitaler Kompetenzen liegen sogar bei 1,5% bzw. 2,1%. Vergleicht man diese Erträge mit dem Lohnzuwachs eines gesamten zusätzlichen Schuljahres, der ca. 8% beträgt, wird deutlich, dass alle drei Kompetenzen erheblich am Arbeitsmarkt entlohnt werden.

Wir zeigen außerdem, dass sich Qualifikationen wechselseitig ergänzen: Arbeitnehmer*innen, die während ihrer Ausbildung gleichzeitig kognitive und soziale Kompetenzen erworben haben, sind auf dem Arbeitsmarkt besonders wertvoll und können diesen Lohnvorteil während ihrer beruflichen Laufbahn beibehalten.

Bei der Untersuchung langfristiger Muster stellen wir fest, dass die Erträge aus kognitiven, sozialen und digitalen Kompetenzen im Verlauf der letzten 30 Jahren gestiegen sind. Besonders deutlich fällt das Wachstum der Erträge höherer digitaler Kompetenzen aus, was darauf hindeutet, dass die zunehmende Verbreitung der Computertechnologie eine treibende Kraft hinter dem gestiegenen wirtschaftlichen Wert kognitiver Kompetenzen ist.

Unsere Studie zeigt, welche in einer Ausbildung vermittelten Kompetenzen hauptsächlich für die Arbeitsmarkterträge beruflicher Bildung verantwortlich sind. Beispielsweise werden digitale Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt hoch entlohnt, jedoch werden diese Kompetenzen nur in vergleichsweise geringem Umfang – nämlich durchschnittlich über zwei Monate einer meist dreijährigen Ausbildung – vermittelt. Für die Zukunftsfähigkeit des deutschen Ausbildungssystems in Zeiten immer schnelleren technologischen Wandels ist es außerdem entscheidend, wie schnell sich Ausbildungsberufe wandeln, um mit veränderten Qualifikationsanforderungen der Firmen Schritt halten zu können. Daher planen wir, in zukünftiger Forschung auch frühere Ausbildungspläne zu untersuchen, um noch besser zu verstehen, wie gut das deutsche Ausbildungssystem seine Absolvent*innen auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes vorbereitet.

REFERENZEN

- Adda, J. und C. Dustmann (2023), »Sources of Wage Growth«, *Journal of Political Economy* 131(2), 456–503.
- Antoni, M., A. Schmucker, S. Seth und P. vom Berge (2019), *Documentation of Labour Market Data. Sample of Integrated Labour Market Biographies (SIAB) 1975–2017*, FDZ Data Report. 02/2019 (en), Nürnberg.
- Antoni, M., P. vom Berge, T. Graf, S. Griessemer, S. Kaimer, M. Koehler, C. Lehnert, M. Oertel, A. Schmucker, S. Seth und C. Seysen (2019), *Weakly Anonymous Version of the Sample of Integrated Labour Market Biographies (SIAB) - Version 7517 v1*, Research Data Centre der Bundesagentur für Arbeit beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Arellano-Bover, J. (2022), »Career Consequences of Firm Heterogeneity for Young Workers: First Job and Firm Size«, *Journal of Labor Economics*, im Erscheinen.
- Becker, G. S. (1962), »Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis«, *Journal of Political Economy* 70(5), 9–49.
- Berge, P. vom, C. Frodermann, T. Graf, S. Griessemer, S. Kaimer, M. Köhler, C. Lehnert, M. Oertel, A. Schmucker, A. Schneider und S. Stefan (2021), »Schwach anonymisierte Version der Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) – Version 7519 v1«, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), DOI: 10.5164/IAB.SIAB7519.de.en.v1.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2017), *Ausbildungsordnungen und wie sie entstehen*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Braxton, J. C. und B. Taska (2023), »Technological Change and the Consequences of Job Loss«, *American Economic Review* 113(2), 279–316.
- Cortes, G. M. (2016), »Where Have the Middle-Wage Workers Gone? A Study of Polarization Using Panel Data«, *Journal of Labor Economics* 34(1), 63–105.
- Deming, D. J. (2017), »The Growing Importance of Social Skills in the Labor Market«, *Quarterly Journal of Economics* 132(4), 1593–1640.
- Deming, D. J. und L. B. Kahn (2018), »Skill Requirements Across Firms and Labor Markets: Evidence from Job Postings for Professionals«, *Journal of Labor Economics* 36(S1), 337–369.
- Deming, D. J. und K. Noray (2020), »Earnings Dynamics, Changing Job Skills, and STEM Careers«, *Quarterly Journal of Economics* 135(4), 1965–2005.
- Eggenberger, C., M. Rinawi und U. Backes-Gellner (2018), »Occupational Specificity: A New Measurement Based on Training Curricula and Its Effect on Labor Market Outcomes«, *Labour Economics* 51, 97–107.
- Falck, O., A. Heimisch-Röcker und S. Wiederhold (2021), »Returns to ICT Skills«, *Research Policy* 50(7), 104064.
- Frodermann, C., A. Schmucker, S. Seth und P. vom Berge (2021), *FDZ Datenreport: Documentation of Labour Market Data. Sample of Integrated Labour Market Biographies (SIAB) 1975–2019*. Methodenreport, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Hanushek, E. A., G. Schwerdt, S. Wiederhold und L. Woessmann (2015), »Returns to Skills Around the World: Evidence From PIAAC«, *European Economic Review* 73, 103–130.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2017), *Berufe im Spiegel der Statistik*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Janssen, S. und J. Mohrenweiser (2018), »The Shelf Life of Incumbent Workers During Accelerating Technological Change: Evidence from a Training Regulation Reform«, IZA Discussion Paper 11312.
- Kiener, F., A.-S. Gnehm und U. Backes-Gellner (2023), »Noncognitive Skills in Training Curricula and Nonlinear Wage Returns«, *International Journal of Manpower* 44(4), 772–788.
- Langer, C. und S. Wiederhold (2023), »The Value of Early-Career Skills«, CESifo Working Paper 10288.
- Mincer, J. (1974), *Schooling, Experience, and Earnings*, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Schultz, T. W. (1961), »Investment in Human Capital«, *American Economic Review* 51(1), 1–17.
- Weinberger, C. J. (2014), »The Increasing Complementarity Between Cognitive and Social Skills«, *Review of Economics and Statistics* 96(5), 849–861.

Marcell Göttert und Timo Wollmershäuser*

Umfragegestützte strukturelle Finanzierungssalden

Seit vielen Jahren wird über die Ausgestaltung der Haushaltsüberwachung in der Europäischen Union und Deutschland diskutiert. Zwar sind derzeit wichtige Fiskalregeln aufgrund der Corona- und Energiekrise ausgesetzt. Ob sie allerdings in ihrer ursprünglichen Form ab dem kommenden Jahr wieder in Kraft treten, ist unklar. Denn die Europäische Kommission hat mit ihren Vorschlägen für ein neues Regelwerk der Debatte neuen Schwung verliehen. Die Kontroverse bei den bisherigen Fiskalregeln dreht sich unter anderem um ihr Herzstück, den strukturellen staatlichen Finanzierungssaldo, und die mit seiner Schätzung verbundenen hohen und systematischen Revisionen (Ademmer et al. 2019). Allerdings dürfte unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Reform schon heute klar sein, dass weiterhin eine konjunkturelle Einschätzung am aktuellen Rand notwendig sein wird.

Nach dem im Jahr 2013 in Kraft getretenen Europäischen Fiskalpakt darf das strukturelle Finanzierungsdefizit nicht größer als 0,5% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ausfallen.¹ Darüber hinaus spielen die strukturellen Finanzierungssalden bei beiden Komponenten des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) eine bedeutende Rolle. Beim präventiven Arm sind Grenzwerte für die strukturellen Finanzierungssalden definiert. Beim korrektiven Arm werden Maßnahmen zur Beseitigung eines übermäßigen Haushaltsdefizits empfohlen, bei denen ein Ausgabepfad mit einem strukturellen Budgetpfad kombiniert wird (ECOFIN 2017; Europäische Kommission 2018). Darüber hinaus haben viele Staaten in der EU nationale Fiskalregeln, in denen strukturelle Finanzierungssalden eine zentrale Rolle spielen. So erlaubt die Schuldenbremse in Deutschland eine strukturelle Neuverschuldung, die 0,35% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht übersteigt. Und in Österreich darf das strukturelle Finanzierungsdefizit des Gesamtstaats nicht höher als 0,45% des Bruttoinlandsprodukts ausfallen.²

STRUKTURELLE FINANZIERUNGSSALDEN NACH DER EU-METHODE

Grundsätzlich ist die Ausrichtung der Fiskalregeln an strukturellen Finanzierungssalden sinnvoll, da sie

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

² Hiervon entfallen 0,35 Prozentpunkte auf den Bund und die restlichen 0,1 Prozentpunkte auf Länder sowie Gemeinden.

* Dr. Marcell Göttert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Agenda Austria, Wien. Prof. Dr. Timo Wollmershäuser ist Leiter »Konjunkturprognosen« am ifo Institut.

IN KÜRZE

Seit vielen Jahren wird über die Ausgestaltung der Fiskalregeln in der EU und Deutschland diskutiert. Die Kontroverse dreht sich dabei unter anderem um die Revisionsanfälligkeit der Konjunkturkomponente des staatlichen Finanzierungssaldos, die zur Bestimmung des strukturellen Finanzierungssaldos geschätzt werden muss. Im vorliegenden Beitrag vergleichen wir eine neue umfragegestützte Methode, die die konjunkturelle Lage anhand der Kapazitätsauslastung misst, mit der bisher im Rahmen der EU-Haushaltsüberwachung verwendeten Produktionsfunktionsmethode. Wir zeigen, dass die Revisionen der Konjunkturkomponente bei der umfragegestützten Methode deutlich geringer und nicht systematisch sind. Somit liefert die Kapazitätsauslastung bereits frühzeitig ein verlässliches und insbesondere unverzerrtes Signal über die aktuelle konjunkturelle Lage und kann damit auch beim aktuellen Vorschlag der EU-Kommission bzgl. der Fiskalregeln zur Anwendung kommen.

die Verschuldungsmöglichkeiten eines Staates unabhängig von der konjunkturellen Lage und einmaligen Ausgabe- oder Einnahmeschwankungen festlegen (Feld et al. 2021). Dadurch soll gewährleistet werden, dass die mit kurzfristigen Schwankungen einhergehenden Verbesserungen und Verschlechterungen des Finanzierungssaldos den staatlichen Handlungsspielraum nicht erhöhen oder beschränken. Daher wird zur Berechnung der strukturellen Finanzierungssalden (X) der staatliche Finanzierungssaldo (B) um konjunkturbedingte (Y) und einmalige (T) Änderungen der Einnahmen und Ausgaben bereinigt:

$$(1) X = B - Y - T.$$

Die Konjunkturkomponente ergibt sich aus dem Produkt der Budgetsemielastizität ($\varepsilon_{B,OG}$) mit der Produktionslücke »Output Gap« (OG):

$$(2) Y = \varepsilon_{B,OG} OG,$$

wobei die Budgetsemielastizität die Reaktivität des staatlichen Finanzierungssaldos auf eine Veränderung der Produktionslücke misst.

Mit dem strukturellen Finanzierungssaldo versucht man also einen staatlichen Haushalt darzustellen, der sich in einem »normalen« Jahr ohne konjunk-

turbedingte ($Y = 0$) oder einmalige ($T = 0$) Mehr- oder Minderausgaben ergeben würde. Im Kern drehen sich die meisten Kontroversen im Zusammenhang mit den strukturellen Finanzierungssalden um die Bestimmung der konjunkturellen Normalsituation. Formal ist diese Situation gegeben, wenn die Produktionslücke (OG) gleich null ist, wobei diese als prozentuale Abweichung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) vom Produktionspotenzial (POT) definiert ist:

$$(3) OG = \frac{BIP - POT}{POT} * 100\%$$

Da das Produktionspotenzial im Gegensatz zum Bruttoinlandsprodukt eine unbeobachtbare Größe ist, hängt seine Bestimmung und damit die der Produktionslücke sowohl von modelltheoretischen Vorstellungen als auch von empirischen Schätzverfahren ab. Die für die Fiskalregeln der EU gemeinsam vereinbarte Methode (»Commonly Agreed Methodology«, kurz EU-CAM) zur Schätzung des Produktionspotenzials basiert dabei auf einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion (Blondeau et al. 2021).³

Ademmer et al. (2019) zeigen, dass die Schätzungen der Produktionslücke der EU-Kommission und anderer Institutionen, die auf dem Produktionsfunk-

³ Auch bei der deutschen und österreichischen Schuldenbremse wird zur Berechnung der strukturellen Finanzierungssalden die EU-CAM verwendet.

tionsansatz basieren, umfangreichen Revisionen unterliegen.⁴ Eine wesentliche Ursache hierfür ist, dass in die Schätzung auch Prognosen der Variablen der Produktionsfunktion einfließen. Dabei führen Prognosefehler und -anpassungen nicht nur zu Revisionen zukünftiger Produktionslücken (sog. Ex-ante-Revisionen), sondern auch zu nachträglichen Revisionen der Schätzungen bereits abgelaufener Jahre (sog. Ex-post-Revisionen). Die damit einhergehende Unzuverlässigkeit der bestehenden Fiskalregeln ist für die Europäische Kommission ein wesentliches Motiv, ein neues Regelwerk vorzuschlagen: »The experience before and during crisis confirmed the difficulties associated with designing policy recommendations on the basis of unobservable indicators that are subject to frequent revisions (such as the »output gap« and the »structural balance«).« (Europäische Kommission 2022, S. 4) Jedoch benötigt auch der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission eine Einschätzung der konjunkturellen Lage am aktuellen Rand.

Abbildung 1 veranschaulicht die durchschnittlichen Revisionen der Konjunkturkomponente des strukturellen Finanzierungssaldos für Deutschland, die sich auf Basis der Schätzungen der EU-Kommission im Rahmen der EU-CAM für die Jahre von 2010 bis 2020 ergeben. Dabei wird für unterschiedliche Zeitpunkte (»Vintages«) τ , zu denen die EU-Kommission die Konjunkturkomponente für das t Jahr bestimmt hat, folgende Gleichung geschätzt:

$$(4) Y_{t,t+\tau} - Y_{t,t+0,25} = \alpha_{\tau} + u_{\tau,t}$$

Die Konstante α_{τ} misst die durchschnittliche Revision und τ den zeitlichen Abstand zum Ende Jahres t in Bruchteilen eines Jahres. Die erste Konjunkturkomponente für das Jahr wird im Frühjahr des Jahres 2009 ($t - 1,75$) geschätzt; die erste Revision (Neuschätzung) erfolgt ein halbes Jahr später im Herbst 2009 ($t - 1,25$). Berücksichtigte Schätzzeitpunkte ex ante sind $\tau = \{-1,75; -1,25; -0,75; -0,25\}$ ⁵, sowie ex post $\tau = \{0,25; 0,75; 1,25; 2,25; 2,75\}$. Als Referenz für die Revision wird immer die Konjunkturkomponente der ersten Ex-post-Schätzung ($t + 0,25$) verwendet.

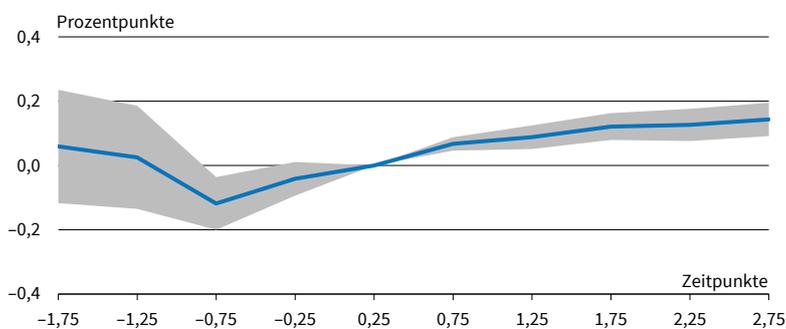
Es zeigt sich zum einen, dass die Streuung der Revisionen der Konjunkturkomponente und damit die Unsicherheit im Hinblick auf Verlässlichkeit der Fiskalregeln durchaus beachtlich ist. Das Ausmaß wird insbesondere durch einen Vergleich mit der durchschnittlichen Schwankung (Standardabweichung) der Konjunkturkomponente im Beobachtungszeitraum (2010 bis 2020) verdeutlicht, die bei 0,8% des Produktionspotenzials liegt (vgl. Abb. 2). Dabei ist die Streuung

⁴ Ähnliche Ansätze verfolgen die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Internationale Währungsfonds (IWF).

⁵ Das umfragebasierte Verfahren, das weiter unten vorgestellt wird, greift in der Echtzeitanalyse auf Prognosen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (GD) zurück. Für den Vergleich der Schätzergebnisse der beiden Verfahren werden nur Vintages ab $t - 1,75$ herangezogen, da die GD-Prognosen erst im Herbst 2016 auf $t - 2,25$ erweitert wurden und somit für eine aussagekräftige Auswertung nur eine zu geringe Zahl an Beobachtungen zur Verfügung steht.

Abb. 1

Durchschnittliche Revision der Konjunkturkomponente bei der EU-Methode^a

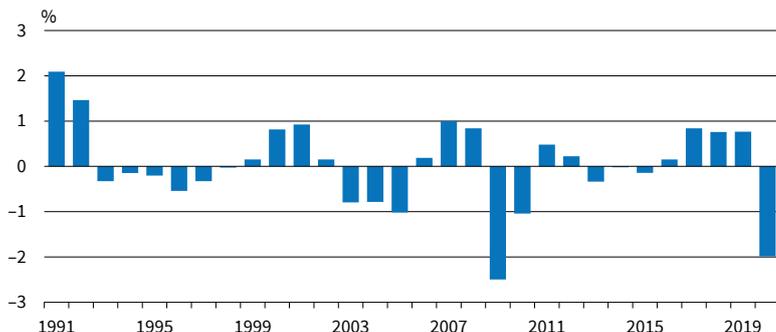


^a Die durchschnittliche Revision der Konjunkturkomponente wird in Prozentpunkten des Produktionspotenzials gemessen. Die graue Fläche zeigt das 95%-Konfidenzintervall der Schätzung. Quelle: Berechnungen und Schätzungen der Autoren.

© ifo Institut

Abb. 2

Konjunkturkomponente des staatlichen Finanzierungssaldos^a



^a Veröffentlichung der EU-Kommission im Frühjahr 2022. Die Konjunkturkomponente wird in Prozent des Produktionspotenzials gemessen. Quelle: EU-Kommission.

© ifo Institut

der Revisionen nicht nur ex ante groß, was aufgrund der Prognoseunsicherheit nachvollziehbar wäre, sondern insbesondere auch ex post, nachdem das Fiskaljahr bereits abgeschlossen ist. Zum anderen deuten die Schätzungen auf eine systematische Aufwärtsrevision der Konjunkturkomponente, insbesondere für bereits abgelaufene Jahre hin. Damit wird der strukturelle Finanzierungssaldo und mit ihm die fiskalischen Handlungsspielräume anfangs systematisch überschätzt und im Lauf der Zeit nach unten korrigiert.

NEUE UMFRAGEGESTÜTZTE METHODE

Um die mit dem Produktionsfunktionsansatz verbundenen Probleme zu vermeiden, wird im vorliegenden Beitrag eine neue Methode zur Berechnung struktureller Finanzierungssalden vorgeschlagen, in der die Konjunkturkomponente durch eine im Rahmen von Unternehmensbefragungen erhobene Kapazitätsauslastung bestimmt wird (vgl. auch Götttert und Wollmershäuser 2021). Bereits Orphanides et al. (2000) haben gezeigt, dass es eine hohe Korrelation zwischen der Produktionslücke und der Kapazitätsauslastung gibt. Dies überrascht wenig, denn »(d)er Potenzial-Output wird in aller Regel als jenes Aktivitätsniveau definiert, das bei einer »normalen« Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten erzielt wird« (Deutsche Bundesbank 2014, S. 14). Wenn die Kapazitätsauslastung über ihrem Normalniveau ist, ist das Bruttoinlandsprodukt größer als das Produktionspotenzial und die Produktionslücke damit positiv. Für eine Kapazitätsauslastung unter dem Normalniveau ist das Bruttoinlandsprodukt kleiner als das Produktionspotenzial und damit die resultierende Produktionslücke negativ.

EU-weit wird die aktuelle Kapazitätsauslastung im Rahmen einer repräsentativen Unternehmensbefragungen einmal im Quartal erhoben. In Deutschland wird diese Befragung, die auf ca. 9 000 Meldungen von Unternehmen basiert, vom ifo Institut durchgeführt. Die dabei erfassten Wirtschaftsbereiche decken mit dem Verarbeitenden Gewerbe und den privaten Dienstleistungsbereichen einen Großteil der Bruttowertschöpfung ab und sollten damit die Gesamtwirtschaft gut repräsentieren. Zudem wird bei dieser Befragung implizit die Auslastung beider Produktionsfaktoren, Kapital und Arbeit, berücksichtigt. So argumentiert die Europäische Zentralbank, »dass die Umfrageteilnehmer ihre Beurteilung der Kapazitätsauslastung auf die Nutzung sämtlicher Ressourcen des Betriebs, d.h. sowohl den Kapital- als auch den Arbeitseinsatz, gründen. Diese Annahme basiert auf dem Gesamthalt der Erhebung, in der ausdrücklich nach verschiedenen Produktionshemmnissen wie der Verknappung von Kapital, Arbeitskräften und sonstigen Vorleistungen gefragt wird, wobei davon ausgegangen wird, dass die Teilnehmer bei der Bewertung ihrer Kapazitätsauslastung alle genannten Produktionsfaktoren berücksichtigen.« (Europäische Zentralbank 2007, S. 51, Fußnote 2).

Bestimmung der Konjunkturkomponente mit Hilfe der Kapazitätsauslastungslücke

Die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung (»Capacity Utilization«) CU_t wird als gewichteter Durchschnitt der Auslastungsgrade im Verarbeitende Gewerbe und in den privaten Dienstleistungsbereichen errechnet. In Analogie zum Indikator der wirtschaftlichen Einschätzung der Europäischen Kommission (»Economic Sentiment Indicator«) entfällt dabei ein Gewicht von 4/7 auf das Verarbeitende Gewerbe und die verbleibenden 3/7 auf die Dienstleistungsbereiche (vgl. Europäische Kommission 2021). Die Normalauslastung der Kapazitäten wird im Einklang mit der Vorgehensweise von Marcellino und Musso (2011) als langfristiger Mittelwert \overline{CU} definiert. Dieser Mittelwert wird zu jedem Schätzzeitpunkt $t + \tau$ auf Basis n aller zur Verfügung stehenden Beobachtungen der Kapazitätsauslastung berechnet:

$$(5) \overline{CU}_\tau = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{t+\tau} CU_i.$$

Damit kann es auch rückwirkend zu geringfügigen Änderungen des Mittelwertes kommen, da eine neue Beobachtung sowohl den Summenterm als auch die Anzahl der Beobachtungen n verändert. Allerdings tendiert der Einfluss einer neuen Beobachtung auf den Mittelwert der Zeitreihe mit wachsender Anzahl an Beobachtungen zunehmend gegen null. Die konjunkturelle Lage der Volkswirtschaft wird schließlich mit der Kapazitätsauslastungslücke (»Capacity Utilization Gap«) CUG gemessen, die sich in Abhängigkeit vom Schätzzeitpunkt für das Jahr aus der Abweichung der in Prozent gemessenen Kapazitätsauslastung CU_t von ihrem langjährigen Mittelwert \overline{CU}_τ berechnet:

$$(6) CUG_{\tau,t} = CU_t - \overline{CU}_\tau.$$

Wenn $CUG_{\tau,t} > 0$ ist, befindet sich die Volkswirtschaft in einer Überauslastung; wenn $CUG_{\tau,t} < 0$, liegt eine Unterauslastung vor.

Abschließend muss die Kapazitätsauslastungslücke CUG noch in die Konjunkturkomponente Y des staatlichen Finanzierungssaldos überführt werden. Zu diesem Zweck wird die Vorgehensweise des aktuellen EU-Verfahrens erweitert und eine lineare Abhängigkeit der Konjunkturkomponente von der Kapazitätsauslastungslücke unterstellt:

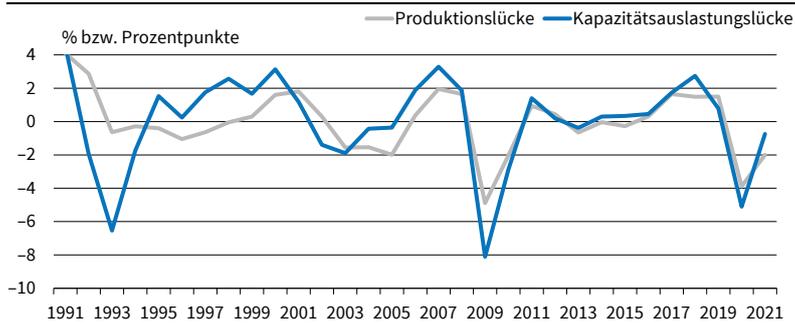
$$(7) Y = \varepsilon_{B,OG} \varepsilon_{OG,CUG} CUG.$$

Während $\varepsilon_{B,OG}$ die Budgetsemielastizität aus dem EU-Verfahren übernommen wird, muss die Elastizität der Produktionslücke OG gegenüber der Kapazitätsauslastungslücke CUG

$$(8) \varepsilon_{OG,CUG} = d \ln(OG + 1) / d \ln(CUG + 1)$$

Abb. 3

Produktions- und Kapazitätsauslastungslücke im Vergleich^a



^a Beide Lücken spiegeln den im Frühjahr 2022 zur Verfügung stehenden Informationsstand wider. Die Produktionslücke wird in Prozent des Produktionspotenzials gemessen, die Kapazitätsauslastungslücke als Abweichung der Kapazitätsauslastung vom Mittelwert in Prozentpunkten.

Quelle: EU-Kommission, ifo Konjunkturumfragen; Berechnungen und Schätzung der Autoren.

© ifo Institut

geschätzt werden. Dabei wird der hohe Gleichlauf zwischen beiden Variablen ausgenutzt (vgl. Abb. 3). Der Schätzzeitraum wurde auf die Jahre zwischen 1996 und 2018 begrenzt, so dass der größte Teil der nachträglichen Revisionen der Schätzungen der Produktionslücke nach der Methode der EU-Kommission bereits stattgefunden haben dürfte. Die Ergebnisse der Schätzung

$$(9) \ln(OG) = \beta \ln(CUG) + u$$

werden in Tabelle 1 zusammengefasst. Der Schätzwert für β wird im Folgenden für die Elastizität $\varepsilon_{OG,CUG}$ verwendet. Das hohe Bestimmtheitsmaß R^2 verdeutlicht noch einmal die sehr hohe Korrelation zwischen beiden Zeitreihen.

Prognose der Kapazitätsauslastungslücke

Zur Bewertung der staatlichen Finanzierungssalden im Prognosezeitraum muss die Konjunkturkomponente fortgeschrieben werden. Für die EU-Methode ist ohnehin eine gesamtwirtschaftliche Projektion erforderlich, die u.a. eine Prognose des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts und somit der Produktionslücke umfasst. Bei der umfragegestützten Methode muss in einem zusätzlichen Arbeitsschritt die Kapazitätsauslastungslücke fortgeschrieben werden. Diese Prognose kann sowohl auf Basis von aggregierten Jahresdaten als auch ausgehend von den vierteljährlichen Ursprungswerten der Kapazitätsauslastung durchgeführt werden. Um einen fairen Vergleich der umfragegestützten Methode mit der EU-Methode zu gewährleisten, wird dabei nur auf Daten zurückgegriffen, die zum jeweiligen Zeitpunkt der Erstellung der EU-Projektionen zur Verfügung stehen. So liegt im Frühjahr bereits die Veröffentlichung der Kapazitäts-

auslastung im ersten Quartal des jeweiligen Jahres vor; im Herbst sind es die ersten drei Quartale.⁶

Prognose mit Jahresdaten (Jahresvariante 1)

Zur Fortschreibung der Kapazitätsauslastung mit Jahresdaten werden zwei Varianten umgesetzt. Bei der ersten Variante werden bereits vorhandene Vierteljahresdaten für das laufende Jahr verworfen. Für die zurückliegenden Jahre werden die Jahreswerte als Durchschnitt der Vierteljahreswerte berechnet. Zur Fortschreibung der Kapazitätsauslastung wird ein einfaches zeitreihenökometrisches Modell spezifiziert

$$(10) CU_t = \alpha + \beta_1 CU_{t-1} + \beta_2 \Delta BIP_t + u_t,$$

in dem als exogene Variable die Jahreswachstumsrate des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts einfließt. Der Beginn des Schätzzeitraum (1996) wird durch die Verfügbarkeit der Kapazitätsauslastung in den Dienstleistungsbereichen bestimmt, das Ende (2021) durch die zum Zeitpunkt des Erstellens der vorliegenden Studie verfügbaren Realisationen der Kapazitätsauslastung und des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts.

Mit Hilfe der Schätzgleichung und unter Verwendung von Prognosewerten für die Jahreswachstumsrate des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts wird dann im Prognosezeitraum die Kapazitätsauslastung fortgeschrieben:

$$(11) CU_t = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 CU_{t-1} + \hat{\beta}_2 \Delta BIP_t.$$

Dabei wird auf die Projektionen der Bundesregierung für den Zeitraum von Frühjahr 2011 bis Frühjahr 2022 zurückgegriffen, um Echtzeitdaten der Kapazitätsauslastungslücke einschließlich ihrer Prognose zu erhalten. Abschließend wird die Kapazitätsauslastungslücke unter Verwendung der Gleichungen (5) und (6) konstruiert.

Prognose mit Jahresdaten (Jahresvariante 2)

Bei der zweiten Variante der Fortschreibungsmethode mit Jahresdaten verwerfen wir bei der Frühjahrsprojektion in Analogie zu Variante 1 die bereits vorhandenen Vierteljahresdaten der Kapazitätsauslastung für das erste Quartal des laufenden Jahres und nutzen zur Prognose der Kapazitätsauslastung (inkl. des laufenden Jahres) das Regressionsmodell (10). Bei der Herbstprojektion greifen wir im Gegensatz dazu auf die drei

⁶ Die Frage nach der aktuellen Kapazitätsauslastung wird immer im ersten Monat eines Quartals gestellt.

Tab. 1

Elastizität der Produktionslücke gegenüber der Kapazitätsauslastungslücke

	CUG	Beobachtungen	korrigiertes R ²
OG (EU-CAM)	0,55*** (0,07)	23	0,71

Anmerkung: Der Wert in Klammern gibt den Standardfehler an. *** stehen für einen p-Wert von unter 1%.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

bereits veröffentlichten Quartale zurück und nutzen ihren Durchschnitt als Schätzwert für das laufende Jahr :

$$(12) CU_t = 1/3 (CU_{t,Q1} + CU_{t,Q2} + CU_{t,Q3}).$$

Für die Prognose der darauffolgenden Jahre kommt wiederum das Regressionsmodell (10) zum Einsatz. Wie bei Variante 1 wird auf die Projektionen der Bundesregierung für den Zeitraum von Frühjahr 2011 bis Frühjahr 2022 zurückgegriffen, um Echtzeitdaten der Kapazitätsauslastungslücke einschließlich ihrer Prognose zu erhalten. Abschließend wird die Kapazitätsauslastungslücke unter Verwendung der Gleichungen (5) und (6) konstruiert.

Prognose mit Vierteljahresdaten (Vierteljahresvariante)

Zur Fortschreibung der Kapazitätsauslastung mit Vierteljahresdaten werden alle zum Zeitpunkt der Schätzung zur Verfügung stehenden Daten verwendet. Dabei wird ein einfaches zeitreihenökonomisches Modell spezifiziert

$$(13) CU_t = \alpha + \beta_1 CU_{t-1} + \beta_2 CU_{t-2} + \beta_3 CU_{t-3} + \beta_4 \Delta BIP_t + \beta_5 \Delta BIP_{t-1} + u_t,$$

in dem als exogene Variable die vierteljährlichen Verkaufsraten (Vorquartalsveränderungsraten) des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts ΔBIP_t einfließen. Der Beginn des Schätzzeitraum (1995 Q2) wird durch die Verfügbarkeit der Kapazitätsauslastung in den Dienstleistungsbereichen bestimmt, das Ende (2022 Q1) durch die zum Zeitpunkt des Erstellens der vorliegenden Studie verfügbaren Realisationen der Kapazitätsauslastung und des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts.

Mit Hilfe der Schätzgleichung und unter Verwendung der Prognosewerte für die vierteljährliche Verkaufsraten des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts wird dann im Prognosezeitraum die Kapazitätsauslastung fortgeschrieben:

$$(14) CU_t = \hat{\alpha} + \beta_1 CU_{t-1} + \beta_2 CU_{t-2} + \beta_3 CU_{t-3} + \hat{\beta}_4 \Delta BIP_t + \hat{\beta}_5 \Delta BIP_{t-1}.$$

Da vergangene Prognosen der vierteljährlichen Verkaufsraten der EU-Kommission oder der Bundesregierung nicht verfügbar sind, greifen wir in der vorliegenden Studie auf Prognosen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose für den Zeitraum von Frühjahr 2009 bis Frühjahr 2022 zurück.⁷ Die Vierteljahreswerte

⁷ Die halbjährlichen Prognosen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose dienen der Bundesregierung als Referenz für ihre eigenen Projektionen. Dies dürfte einer der Gründe dafür sein, warum es in den vergangenen Jahren zumindest für die jahresdurchschnittlichen Veränderungsraten des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts nur zu geringen Unterschieden gekommen ist, die zudem nicht systematisch, sondern eher zufälliger Natur waren (vgl. Wollmershäuser 2017). Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass es auch bei den prognostizierten vierteljährlichen Verläufen des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts keine systematischen Abweichungen gibt.

der Kapazitätsauslastung werden abschließend zu Jahresdurchschnitten aggregiert und die Kapazitätsauslastungslücke unter Verwendung der Gleichungen (5) und (6) konstruiert.

Revision der Konjunkturkomponente bei der umfragegestützten Methode

Abbildung 4 veranschaulicht die durchschnittlichen Revisionen der Konjunkturkomponente des strukturellen Finanzierungssaldos für Deutschland, die sich auf Basis aller Varianten der umfragegestützten Methode für die Jahre von 2010 bis 2020 ergeben, und vergleicht sie mit den Revisionen nach der EU-Methode. Dabei lassen sich folgende Ergebnisse festhalten:

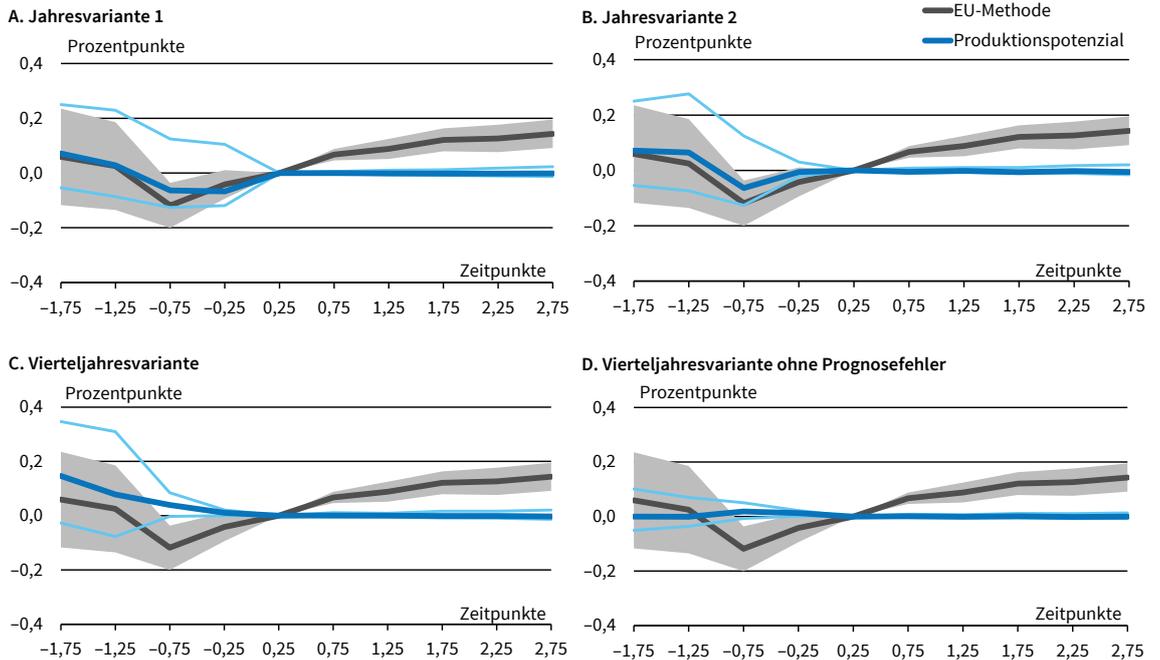
Zum einen weisen die Schätzungen der Konjunkturkomponente bei der umfragegestützten Methode eine hohe Ex-post-Verlässlichkeit auf. So sind nach Abschluss eines Jahres t nachträgliche Veränderungen der Konjunkturkomponente bei allen Varianten der umfragegestützten Methode vernachlässigbar und ergeben sich nur durch die Anpassungen des Mittelwertes \overline{CU}_t . Bei den Konjunkturkomponenten, die im Rahmen der EU-Methode geschätzt werden, fallen diese Revisionen durch regelmäßige Neuschätzungen und Anpassungen des Produktionspotenzials deutlich größer aus.

Zum anderen weisen die Schätzungen der Konjunkturkomponente bei der umfragegestützten Methode eine geringfügig höhere Ex-ante-Verlässlichkeit auf als die Schätzungen nach der EU-Methode. So fallen vor Abschluss eines Jahres t die Revisionen der Konjunkturkomponente bei der umfragegestützten Methode etwas kleiner aus. Die Ex-ante-Revisionen ergeben sich vor allem durch Anpassungen der Konjunkturprognose, was sich bei beiden Methoden in ähnlicher Weise auf die Schätzung der Konjunkturkomponente niederschlagen dürfte. Je stärker jedoch die umfragegestützte Methode bei der Prognose der Kapazitätsauslastungslücke auf bereits realisierte Kapazitätsauslastungen zurückgreifen kann und je mehr unterjährige Information damit die Prognosegüte verbessern, desto stabiler werden die Ergebnisse. Entsprechend fallen sowohl bei der zweiten Variante mit Jahresdaten (vgl. Abb. 4 B.) als auch bei der Vierteljahresvariante (vgl. Abb. 4 C.) die Revisionen für das laufende Jahr t geringer aus. Im Mittel sind sie bei diesen Varianten fast null.

Zudem veranschaulicht Abbildung 4 D., dass ein Großteil der Ex-ante-Revisionen bei der umfragegestützten Methode auf Fehler bei Prognose des Verlaufs des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen sind. Im Unterschied zur Variante mit Vierteljahresdaten, in denen die Prognosen des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose einfließen (vgl. Abb. 4 C.), wird nun ein perfekter Prognostiker unterstellt, der immer die korrekten Verlaufsraten des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts voraussagt. Im Ergebnis fallen die

Abb. 4

Durchschnittliche Revisionen der Konjunkturkomponenten^a



^a Die durchschnittliche Revision der Konjunkturkomponente wird in Prozentpunkten des Produktionspotenzials gemessen. Die blaue Linie zeigt die Revision der Konjunkturkomponente bei der umfragegestützten Methode, die graue Linie die der EU-Methode. Die hellblauen Linien und die graue Fläche zeigen das 95%-Konfidenzintervall der jeweiligen Schätzungen.
Quelle: Berechnungen und Schätzungen der Autoren. © ifo Institut

durchschnittlichen Ex-ante-Revisionen der Konjunkturkomponente deutlich geringer aus. Die verbleibenden Revisionen sind auf den Fehler zurückzuführen, der aus der Schätzung des Zusammenhangs zwischen der Kapazitätsauslastung und der Veränderung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts auf Basis von Gleichung (13) resultiert. Mit diesem hypothetischen Prognostiker soll lediglich gezeigt werden, dass im Rahmen der umfragegestützten Methode Verbesserungspotenzial vor allem im Hinblick auf das vierteljährliche Prognosemodell besteht.

Neben der geringeren Anfälligkeit der Schätzungen der Konjunkturkomponente für Revisionen weist die umfragegestützte Methode auch keine systematischen Revisionen auf. Insbesondere zeigt Abbildung 5, dass sich die nach der EU-Methode geschätzte Konjunkturkomponente im Zeitablauf jener der umfrage-

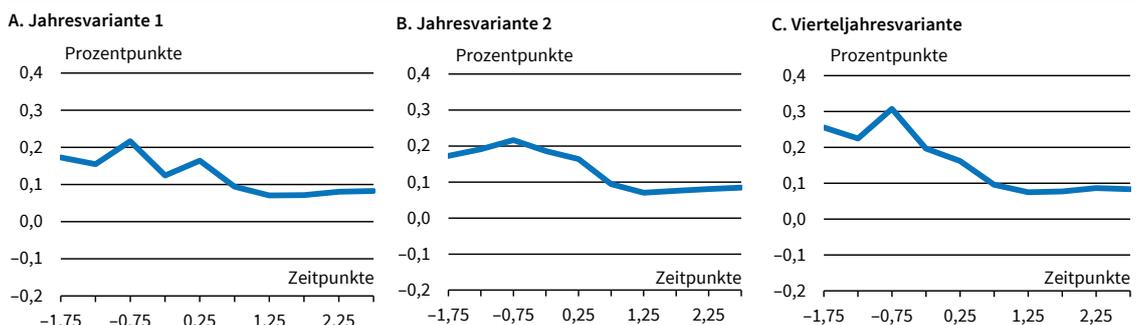
gestützten Methode annähert. Dies deutet darauf hin, dass die Kapazitätsauslastungslücke bereits frühzeitig ein verlässliches und insbesondere unverzerrtes Signal über die aktuelle konjunkturelle Lage liefert und dass sich die nach der EU-Methode geschätzten Konjunkturkomponenten im Zuge ihrer systematischen Aufwärtsrevision nur allmählich dieser Diagnose anschließen. Im Schnitt reduziert sich im betrachteten Vierjahres-Fenster (von $\tau = -1,75$ bis $\tau = +2,75$) die Überschätzung des strukturellen Finanzierungssaldos und damit des fiskalischen Handlungsspielraums um etwa 0,1 Prozentpunkt des Produktionspotenzials.

FAZIT

Im vorliegenden Beitrag vergleichen wir eine neue umfragegestützte Methode, die die konjunkturelle Lage

Abb. 5

Differenz der Konjunkturkomponente zwischen der EU-Methode und der umfragegestützten Methode^a



^a Die Differenz der Konjunkturkomponente zwischen der EU-Methode und der umfragegestützten Methode wird in Prozentpunkten des Produktionspotenzials gemessen.
Quelle: Berechnungen und Schätzungen der Autoren. © ifo Institut

anhand der Kapazitätsauslastung misst, mit der bisher im Rahmen der EU-Haushaltsüberwachung verwendeten Produktionsfunktionsmethode. Wir zeigen, dass die Revisionen der Konjunkturkomponente bei der umfragegestützten Methode deutlich geringer sind. Insbesondere tendieren die nachträglichen Anpassungen der Schätzungen bereits abgelaufener Jahre (sog. Ex-post-Revisionen) nahezu gegen null. Aber auch die Anpassungen der Prognosen zukünftiger Konjunkturkomponenten (sog. Ex-ante-Revisionen) sind geringfügig kleiner als bei der Produktionsfunktionsmethode. Sie resultieren in erster Linie aus den Fehlern bei der Prognose des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts, auf Basis derer die Kapazitätsauslastung fortgeschrieben wird, und nicht aus der umfragegestützten Methode an sich. Zudem weist die umfragegestützte Methode im Gegensatz zur Produktionsfunktionsmethode keine systematischen Revisionen auf. Somit liefert die Kapazitätsauslastung bereits frühzeitig ein verlässliches und insbesondere unverzerrtes Signal über die aktuelle konjunkturelle Lage.

Es spricht vieles dafür, bei der Bestimmung der strukturellen Finanzierungssalden vom traditionellen Produktionsfunktionsansatz auf einen umfragegestützten Ansatz zu wechseln. Neben der geringeren Revisionsanfälligkeit der Konjunkturkomponente des staatlichen Finanzierungssaldos hat das Konzept der umfragegestützten strukturellen Finanzierungssalden den Vorteil, dass es leicht zu kommunizieren ist und keine Möglichkeiten der politischen Einflussnahme bietet. Die Berechnung der Kapazitätsauslastung basiert seit vielen Jahrzehnten auf einer einfachen und innerhalb der EU harmonisierten Aggregation der Ergebnisse einer repräsentativen Unternehmensbefragung. Da die Unternehmen über ihre eigene Lage berichten und eine ausreichend große Anzahl an Umfrageteilnehmern (in Deutschland ca. 9 000 Meldungen) gewährleistet ist, ist eine Beeinflussung der Ergebnisse schwer vorstellbar. Im Gegensatz dazu beruhen Schätzungen der strukturellen Finanzierungssalden mit der Produktionsfunktionsmethode auf einer Reihe von Annahmen bezüglich der modelltheoretischen und empirischen Spezifikation. Zwar werden die Schätzergebnisse des Produktionsfunktionsansatzes durch die EU-Kommission ausführlich erläutert (vgl. Blondeau et al. 2021). Allerdings führt die Vielzahl der zu trefenden Annahmen zwangsläufig dazu, dass die Richtigkeit der gewählten Spezifikation in Frage gestellt

wird und durch eine Änderung einzelner Annahmen das Ergebnis, möglicherweise auch zu politischen Zwecken, verändert werden kann (vgl. Fioramanti und Waldmann 2017 sowie Heimberger et al. 2020). Es ist daher wenig überraschend, dass das Herzstück der Haushaltsüberwachung in der EU über die Jahre hinweg an Glaubwürdigkeit verloren hat.

REFERENZEN

- Ademmer, M., J. Boysen-Hogrefe, K. Carstensen, P. Hauber, N. Janssen, S. Kooths, T. Rossian und U. Stolzenburg (2019), *Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen*, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 19, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel.
- Blondeau, F., C. Planas und A. Rossi (2021), »Output Gap Estimation Using the European Union's Commonly Agreed Methodology: Vade Mecum and Manual for the EUCAM Software«, European Economy – Discussion Papers Nr. 148, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Deutsche Bundesbank (2014), »Zur Verlässlichkeit der Schätzungen internationaler Organisationen zur Produktionslücke«, *Monatsbericht* April, 13–38.
- ECOFIN (2017), *Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes*, verfügbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>, aufgerufen am 18. Januar 2022.
- Europäische Kommission (2018), »Vade Mecum on the Stability and Growth Pact«, European Economy Institutional Paper – March 2018 075, European Commission.
- Europäische Kommission (2021), *The Joint Harmonised EU Programme of Business and Consumer Surveys – User Guide*, European Commission, Brüssel.
- Europäische Kommission (2022), *Communication on Orientations for a Reform of the EU Economic Governance Framework*, COM (2022) 583 final, European Commission, Brüssel.
- Europäische Zentralbank (2007), »Kapazitätsauslastung im Euroraum: Messgrößen und Auswirkungen«, *EZB Monatsbericht* Oktober, 50–54.
- Feld, L. P., L. Nöh, W. H. Reuter und M. Yeter (2021), »Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 22(4), 330–349.
- Fioramanti, M. und R. J. Waldmann (2017), »The Econometrics of the EU Fiscal Governance: Is the European Commission Methodology still Adequate?«, *Rivista Internazionale Di Scienze Sociali* 125(4), 389–404.
- Göttter, M. und T. Wollmershäuser (2021), »Survey-Based Structural Budget Balances«, CESifo Working Paper Nr. 8911.
- Heimberger, P., J. Huber und J. Kapeller (2020), »The Power of Economic Models: The Case of the EU's Fiscal Regulation Framework«, *Socio-Economic Review* 18(2), 337–366.
- Marcellino, M. und A. Musso (2011), »The Reliability of Real-Time Estimates of the Euro Area Output Gap«, *Economic Modelling* 28(4), 1842–1856.
- Orphanides, A., R. D. Porter, D. Reifschneider, R. Tetlow und F. Finan (2000), »Errors in the Measurement of the Output Gap and the Design of Monetary Policy«, *Journal of Economics and Business* 52(1–2), 117–141.
- Wollmershäuser, T. (2017), »Die Konjunkturprognosen der Gemeinschaftsdiagnose und des Bundeswirtschaftsministeriums im Vergleich«, *ifo Schnelldienst* 70(3), 40–45.

Tanja Stitteneder

Die ökologische und soziale Transformation: Mit Sozialunternehmen auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft

IN KÜRZE

Die Weltwirtschaft befindet sich im Wandel. Neben der technologischen hält auch die sozio-ökologische Transformation Einzug in die heutigen Wirtschaftssysteme. Soziale Innovationen verfolgen oft neuartige Lösungsansätze für die unterschiedlichen gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit. In diesem Zusammenhang gewinnt die Unternehmensform der Sozialunternehmen immer mehr an Bedeutung und Aufmerksamkeit. Sozialunternehmen verbinden unternehmerisches Handeln mit einem sozialen bzw. nachhaltigen Zweck. Neben ihrer sozialen und/oder ökologischen Mission verfolgen sie demnach auch ökonomische Ziele. Erwirtschaftete Gewinne werden hauptsächlich oder größtenteils zur Finanzierung des gesellschaftlichen Ziels verwendet. Diese duale Zielsetzung birgt Herausforderungen, aber auch einige neue Potenziale. Auf dem Weg in eine nachhaltige und soziale Zukunft kommt dem Sozialunternehmertum in Deutschland und Europa eine Schlüsselrolle zu.

Klimawandel, Krieg und Integration von Geflüchteten, Fachkräftemangel, demografischer Wandel – die Herausforderungen und Krisen unserer Zeit sind vielseitig und komplex. Soziale Innovationen und Sozialunternehmen beschäftigen sich genau mit diesen Herausforderungen und schaffen innovative Lösungen im Sinne des Gemeinwohls. Muhammad Yunus ist wohl einer der bekanntesten Sozialunternehmer. 1983 gründete er die Grameen Bank in Bangladesch, die Mikrokredite an Menschen in Armut vergibt, selbst ohne Sicherheiten. Die Grameen Bank setzt vielmehr auf Vertrauen und die enge Einbindung der Kreditnehmer*innen in ihre Aktivitäten, um die Rückzahlung der Schulden und entsprechender Zinsen sicherzustellen. Somit ermöglichen Yunus und die Grameen Bank Menschen in Armut den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten und tragen zur Verringerung der Armut im Land bei (Yunus 2003; Yahyaoui 2021).

Auch in Deutschland ist das Konzept des Sozialunternehmens nicht neu. Mit der Gründung der ersten

ländlichen Genossenschaften Mitte des 19. Jahrhunderts übernahm der frühere Bürgermeister Friedrich Wilhelm Raiffeisen hierzulande eine Vorreiterrolle. Die von ihm gegründeten Genossenschaften verfolgten das Ziel, ihre Mitglieder dauerhaft zu fördern und ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit und Existenz zu sichern. Die Idee beruht auf den Grundsätzen der Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung. Bis heute sind Raiffeisenorganisationen Personenvereinigungen und Wirtschaftsunternehmen zugleich (Raiffeisen Lüdinghausen eG 2023). Vor allem in der jüngeren Vergangenheit ist das Ökosystem der Sozialunternehmen enorm gewachsen. Laut einer Umfrage des Euclid Netzwerks unter knapp 2 000 Sozialunternehmen in Europa wurden über 80 % von ihnen in den letzten 20 Jahren gegründet (Dupain et al. 2022).¹

Aktuell gibt es jedoch weder eine einheitliche Definition noch offizielle Registrierungen oder Statistiken, die die genaue Anzahl der Sozialunternehmen in Deutschland und Europa erfassen würden. Die Europäische Kommission (2011; 2020) verwendet die Bezeichnung »Sozialunternehmen« für Organisationen, die folgende Kriterien erfüllen²:

- Gesellschaftliche Dimension: Der Grund für die kommerzielle Aktivität ist das soziale oder ökologische Ziel im Sinne des Gemeinwohls, oft in Verbindung mit einem hohen Maß an sozialer Innovation.
- Unternehmerische/wirtschaftliche Dimension: Die Organisation bedient sich unternehmerischer Mittel und Aktivitäten; Gewinne werden hauptsächlich mit Blick auf die Umsetzung der gesellschaftlichen Mission reinvestiert.

¹ An der europaweiten Befragung des Europäischen Social Enterprise Monitors haben insgesamt 1 907 Unternehmen in 21 Ländern teilgenommen. Die Ergebnisse sind nicht repräsentativ.

² Siehe auch das Konzept der Triple Bottom Line, das sich aus den Bausteinen Profit (Gewinne), People (Menschen) und Planet (Umwelt) zusammensetzt. Das Konzept zielt darauf ab, Unternehmen darzustellen, die ökologische und soziale Verantwortung übernehmen und über reine Gewinnmaximierung hinausgehen (Elkington 1997). Im Folgenden wird eine Version des Konzepts verwendet, die die Bausteine Menschen und Umwelt in der gesellschaftlichen Dimension kombiniert und mit der Governance Dimension ergänzt (vgl. u.a. Europäische Kommission 2020).

- Governance/partizipative Dimension: Die Organisationsmethode oder das Eigentumssystem spiegelt die Mission wider, indem demokratische oder partizipative Prinzipien angewendet werden oder der Fokus auf soziale Gerechtigkeit liegt.

Bildung und Pflege, werden Leistungen über die Gesundheits- und Sozialversicherungssysteme oder öffentliche Mittel finanziert. Grundsätzlich kombinieren Sozialunternehmen meist verschiedene Einkommensformen (Scheuerle et al. 2013).

Sozialunternehmen grenzen sich von klassischen zivilgesellschaftlichen Organisationsformen, wie Nichtregierungsorganisationen, Vereinen, Stiftungen o.ä. ab. Anders als sie erwirtschaften sie marktbasierendes Einkommen und Gewinne und basieren nicht (vorrangig) auf Fundraising. In Bereichen, in denen keine Leistungen oder Produkte gehandelt werden, wie z. B.

Doch warum brauchen wir Sozialunternehmen, und wie sieht die Landschaft in Deutschland und Europa aus? Mit welchen Herausforderungen und Problemen sehen sie sich konfrontiert? Welches Potenzial steckt in ihnen, und wie könnte eine Zukunft aussehen, in der Sozialunternehmen langfristig und erfolgreich tätig sind? Der vorliegende Beitrag versucht, Antworten auf diese Fragen zu geben.

Tab. 1

Anzahl und Akzeptanz von Sozialunternehmen in Europa (geschätzt)

Land	Jahr	Anzahl der Sozialunternehmen (geschätzt)	Anzahl von SU pro Mio. Einwohner	Grad der Datenverlässlichkeit	Anwendung von SU-Konzept und Akzeptanz
Albanien	2018	379	132	niedrig	niedrig
Belgien	2017	18 004	153	durchschnittlich	durchschnittlich–hoch
Bulgarien	2015–2017	ca. 3 700	ca. 525	durchschnittlich	durchschnittlich
Dänemark	2018	411	71	niedrig	durchschnittlich
Deutschland	2017	77 459	936	durchschnittlich	niedrig
Estland	2016	121	92	durchschnittlich	niedrig
Finnland	2018	1 181	214	hoch	durchschnittlich
Frankreich	2015–2017	ca. 96 603	1 414	durchschnittlich	durchschnittlich
Griechenland	2019	1 148	107	hoch	durchschnittlich
Irland	2009	3 376	699	niedrig	hoch
Italien	2017	102 461	1 694	sehr hoch	sehr hoch
Island	2017	258	740	niedrig	niedrig
Kroatien	2018	526	128	durchschnittlich	durchschnittlich
Lettland	2018	ca. 200	ca. 103	durchschnittlich	durchschnittlich
Litauen	2016–2017	3 476	1 237	durchschnittlich	durchschnittlich
Luxemburg	2017–2018	928	1 546	hoch	hoch
Malta	2018	31–62	65–130	niedrig	niedrig
Montenegro	2018	150	241	niedrig	niedrig
Niederlande	2015–2016	5 000–6 000	290–350	niedrig	niedrig
Nordmazedonien	2013–2015	551	266	niedrig	niedrig
Norwegen	2016	250	47	durchschnittlich	niedrig
Österreich	2015	ca. 1 535	ca. 174	niedrig	niedrig
Polen	2016–2019	29 535	768	hoch	durchschnittlich
Portugal	2013	7 938	771	durchschnittlich	durchschnittlich
Rumänien	2015–2017	6 317	323	durchschnittlich	durchschnittlich
Schweden	2009–2016	ca. 3 000	ca. 296	niedrig	niedrig
Serbien	2012	411	59	durchschnittlich	niedrig
Slowakei	2014	3 737	687	niedrig	durchschnittlich
Slowenien	2017	1 393	674	durchschnittlich	durchschnittlich
Spanien	2017	9 68	208	hoch	hoch
Tschechien	2018	3 773	356	durchschnittlich	durchschnittlich
Türkei	2016–2018	1 776	22	durchschnittlich	niedrig
Ungarn	2016	15 855	1 621	durchschnittlich	durchschnittlich
Vereinigtes Königreich	2007–2017	30 753	464	sehr hoch	sehr hoch
Zypern	2017	190	22	sehr niedrig	niedrig

Quelle: Europäische Kommission (2020).

SOZIALUNTERNEHMEN IN DEUTSCHLAND UND EUROPA

Aufgrund der fehlenden statistischen Erfassung beruht die Anzahl der Sozialunternehmen in Deutschland und Europa großenteils auf Schätzungen, die mit Vorsicht betrachtet werden müssen. In Ländern, in denen Sozialunternehmen anerkannt und reguliert sind, wie Italien und Polen, ist die Datenlage zuverlässiger als in Ländern, in denen dies nicht der Fall ist. Die Europäische Kommission (2020) ging 2017 von ca. 77 459 Sozialunternehmen in Deutschland aus.

Aufgrund kultureller und institutioneller Unterschiede variiert das Ökosystem der Sozialunternehmen stark von Land zu Land. In manchen Ländern haben Sozialunternehmen eine lange Tradition, in anderen sind sie dagegen ein neuerer Trend. Auch das Ausmaß ihrer politischen, privaten, öffentlichen sowie rechtlichen Anerkennung unterscheidet sich deutlich. Einige Länder, wie Italien oder das Vereinigte Königreich haben verstärkt politische und rechtliche Rahmenbedingungen und teilweise Rechtsvorschriften eigens für Sozialunternehmen geschaffen. Auch Länder, wie Deutschland, Österreich und die Niederlande, haben Maßnahmen ergriffen, um Sozialunternehmertum zu fördern, bisher aber (noch) keine spezifischen Gesetze erlassen.

Die Vielfalt begründet sich auch aus der Tatsache, dass Sozialunternehmen oft aus zivilgesellschaftlichem Engagement heraus entstehen und lokale Probleme angehen (Europäische Kommission 2020). Um die Akzeptanz von Sozialunternehmen zu erhöhen und ihre Vernetzung zu erleichtern, gibt es in Deutschland seit April 2022 eine Beauftragte für Soziale Innovationen. Das Thema ist im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) angesiedelt, jedoch in allen Fachbereichen zu finden und betrifft sowohl Projekte zur Entwicklung als auch zur Erforschung von Sozialen Innovationen (BMBF 2022). In diesem Zusammenhang sollen auch Sozialunternehmen stärker gefördert werden (BMBF 2023).

Sozialunternehmen verfolgen das Ziel, soziale bzw. ökologische Herausforderungen mit unternehmerischen Mitteln und auf innovative Art und Weise zu lösen. Damit schließen sie eine Lücke zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Abbildung 1 fasst einige Merkmale deutscher Sozialunternehmen zusammen.

men, die im Folgenden anhand der drei Dimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Governance näher dargestellt werden.

GESELLSCHAFTLICHE DIMENSION: SOZIALE UND NACHHALTIGE MISSION IM FOKUS

Sozialunternehmen zeichnen sich dadurch aus, dass sie in erster Linie ein Ziel im Sinne des Gemeinwohls verfolgen. Dies schließt sowohl ökologische also auch soziale Aspekte mit ein. Nachhaltigkeit ist eine der zentralen Herausforderungen unserer Zeit und nicht mehr aus der aktuellen politischen und gesellschaftlichen Debatte wegzudenken. Immer mehr Unternehmen und Organisationen machen es sich zur Aufgabe, zur Lösung dieses Problems beizutragen. Dies ist auch bei Start-ups der Fall. Laut einer Befragung unter 1 076 Start-ups in Deutschland setzten sich 2022 mit 46% fast die Hälfte von ihnen für das Thema Nachhaltigkeit (»Green Economy«) ein (vgl. Abb. 4). Im Vergleich zum Vorjahr ist ihr Anteil um knapp 6 Prozentpunkte und im Vergleich zur ersten Erhebung dieser Kategorie 2018 um über 13 Prozentpunkte gestiegen (Startup-Verband 2022). Zudem ordnen 42% der befragten Start-ups ihre Dienstleistungen und Produkte dem Bereich »Social Entrepreneurship« zu.

Neben ökologischen Zielen verfolgen Sozialunternehmen (auch) soziale Missionen. Die Bandbreite ist groß, wie eine Befragung unter Sozialunternehmen in Europa zeigt, denn sie wirken entlang der 17 Nachhaltigkeitsziele, der sog. Sustainable Development Goals (SDGs), der Vereinten Nationen (Dupain et al. 2022). Die erfassten europäischen Sozialunternehmen sind vorrangig in den Bereichen menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum (49,9%; SDG 8), Gesundheit und Wohlergehen (49%; SDG 3) und Abbau von Ungleichheiten (46,2%; SDG 10) tätig. Über 80% der befragten Sozialunternehmen adressieren zwei oder mehr SDGs (Dupain et al. 2022).

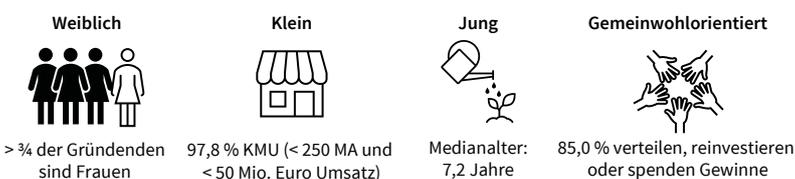
Auch deutsche Sozialunternehmen verfolgen Ziele im Sinne der SDGs. Sie adressieren vor allem die Bereiche Bildung (SDG 4), Gesundheit und Wohlergehen (SDG 3) und den Abbau von Ungleichheiten (SDG 10) (Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland 2022).³

WIRTSCHAFTLICHE DIMENSION: GESELLSCHAFTLICHEN HERAUSFORDERUNGEN MIT UNTERNEHMERISCHEN MITTELN BEGEGNEN

Sozialunternehmen sind klein bis mittelgroß und können der Gruppe der KMU zugeordnet werden. Dies spiegelt sich sowohl in ihrer Mitarbeiteranzahl als auch in ihrem Unternehmensumsatz wider. Knapp 98% der in Deutschland befragten Sozialunter-

³ Das Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland, kurz SEND, hat ihre Mitglieder befragt. Im Rahmen der Umfrage konnten n = 359 ausgewertet werden. Die Gesamtmenge an Sozialunternehmen ist nicht bekannt, die Ergebnisse der Umfrage sind nicht repräsentativ.

Abb. 1
Typische Eigenschaften von Sozialunternehmen in Deutschland^a



^a Daten basieren auf den Ergebnissen einer Befragung von n = 359 Sozialunternehmen und sind nicht repräsentativ. Quelle: Darstellung des ifo Instituts mit Daten von Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland (2022).

nehmen haben weniger als 250 Mitarbeiter*innen. 56% beschäftigen zwischen ein und neun Mitarbeiter*innen in Vollzeit (VZÄ). Mehr als ein Drittel (34,3%) erzielte in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung einen Umsatz unter 50 000 Euro. Fast ein Viertel (24,8%) der befragten Sozialunternehmen konnten einen Umsatz zwischen 50 000 Euro und 250 000 Euro verzeichnen (Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland 2022). Mit einem Medianalter von 7,2 Jahren sind Sozialunternehmen in der Regel zudem jung. Ein Merkmal, das auch auf viele Gründer*innen zutrifft.

Sozialunternehmen erbringen Waren und Dienstleistungen und machen, wie konventionelle Unternehmen, Gebrauch von marktüblichen Produktionsfaktoren, wie Lohnarbeit, Kapital und Vermögen. Sie zahlen marktübliche Gehälter und generieren in der Regel Gewinne für die erbrachten Waren oder Dienst-

leistungen. Dabei ist die Unternehmensstrategie vielfältig. Beispielsweise bieten knapp 20% ihre Produkte und Dienstleistungen der öffentlichen Hand an, und über die Hälfte verkaufen ihre Produkte und Dienstleistungen an konventionelle Unternehmen (Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland 2022).

Auch in Bezug auf ihre Einnahmequellen sind Sozialunternehmen vielseitig, wie aus Abbildung 6 hervorgeht. Im Durchschnitt erzielten 60% der Sozialunternehmen in Europa Einnahmen durch Handel, während knapp 40% der Einnahmen aus nicht gehandelten Aktivitäten stammten (Dupain et al. 2022). Einkommen aus nicht gehandelten Aktivitäten umfassen beispielsweise Spenden, staatliche Unterstützung oder andere nicht-marktbasierte Quellen.

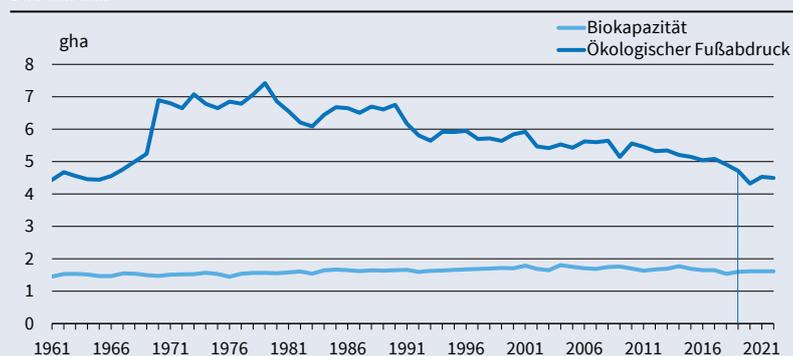
In 21 europäischen Ländern nutzten die befragten Sozialunternehmen insgesamt 158 unterschiedliche Rechtsformen (Dupain et al. 2022). Dies umfasst

DER ÖKOLOGISCHE FUSSABDRUCK

Der ökologische Fußabdruck ist eine Messgröße, die verdeutlicht, wie wichtig eine nachhaltige Entwicklung ist. Mit ihm kann berechnet werden, ob der Lebensstil einer Person oder einer Gesellschaft mit den begrenzten Ressourcen und Kapazitäten unseres Planeten vereinbar ist. Die Berechnung erfolgt in der Regel durch die Messung der Menge an Land und Wasser, die zur Bereitstellung der benötigten Ressourcen und zur Entsorgung von Abfall und Emissionen erforderlich ist. Der ökologische Fußabdruck wird in verschiedene Kategorien, wie Wohnen, Ernährung, Transport und Konsum unterteilt. Er kann mit der Biokapazität – also der Menge an biologisch produktiver Land- und Meeresfläche, die zur Verfügung steht – des jeweiligen Landes oder auch der Erde im Ganzen, verrechnet werden. Dies hilft, Bereiche zu identifizieren, in denen Verbesserungen und Anpassungen notwendig sind, um den Einfluss auf die Umwelt zu reduzieren und eine nachhaltigere Zukunft zu schaffen. Laut dem Global Footprint Network lag der ökologische Fußabdruck eines durchschnittlichen Deutschen im Jahr 2019 bei etwa 4,7 globalen Hektar (gha). Dies entspricht der biologisch produktiven Fläche, die benötigt wird, um alles, was eine einheimische Person konsumiert, bereitzustellen (ökologischer Aufwand). Im Gegensatz dazu standen nur 1,6 gha an produktiver Fläche bzw. Biokapazität zur Verfügung (ökologisches Einkommen). Daraus ergibt sich für das Jahr 2019 in Deutschland ein Defizit von -3,2 gha. Ökologisch konsumiert ein*e Durchschnittsdeutsche*r also mehr als produziert werden kann. Defizite entstehen aufgrund von Nettoimporten, Nutzung globaler Gemeingüter, wie CO₂-Emissionen und Übernutzung des eigenen Ökosystems. Der ökologische Fußabdruck übersteigt die Kapazi-

Abb. 2

Biokapazität und ökologischer Fußabdruck (Defizit) Deutschland



Quelle: Global Footprint Network (2023).

© ifo Institut

Abb. 3

Biokapazität und ökologischer Fußabdruck Welt



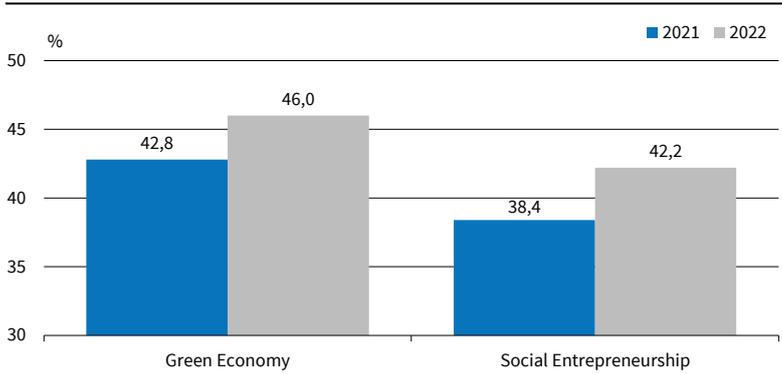
Quelle: Global Footprint Network (2023).

© ifo Institut

täten der Erde weltweit seit ca. 1970; in Deutschland ist dies seit Beginn der Aufzeichnung 1961 der Fall (vgl. Abb. 2 und 3).

Abb. 4

Nachhaltigkeit und Sozialunternehmertum unter Start-ups

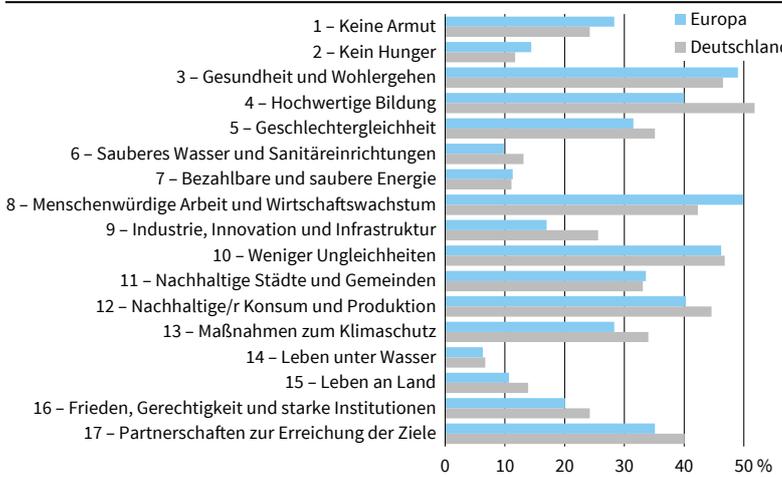


Quelle: Startup-Verband 2022.

© ifo Institut

Abb. 5

Gesellschaftliche Mission

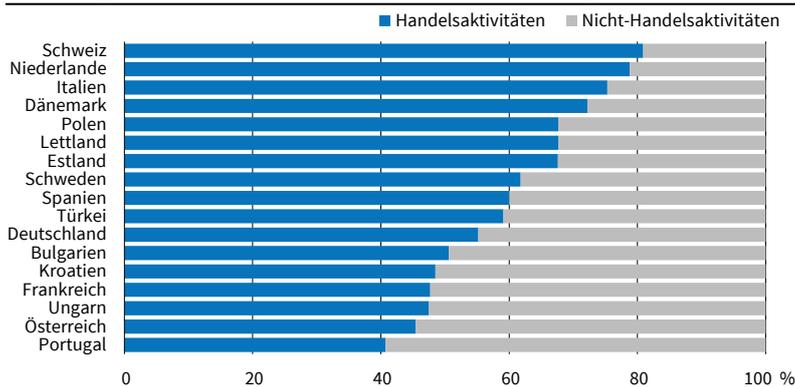


Quelle: Dupain et al. (2022); Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland (2022).

© ifo Institut

Abb. 6

Einnahmequellen von Sozialunternehmen: Gehandelte und nicht-gehandelte Aktivitäten



Quelle: Dupain et al. (2022).

© ifo Institut

sowohl speziell für Sozialunternehmen konzipierte Rechtsformen wie die »Entreprise Solidaire d’Utilité Sociale« (ESUS) in Frankreich und die »Società Benefit« (SB)⁴ in Italien als auch allgemeine Organisations- und Rechtsformen wie Vereine, Verbände, Stiftungen und traditionelle Unternehmensformen,

⁴ Siehe auch: <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/agreement-entreprise-solidaire-utilite-sociale-ess> (Frankreich) und <https://www.societabenefit.net/english-information/> (Italien).

die für gemeinwohlorientierte wirtschaftliche Aktivitäten genutzt werden können (Europäische Kommission 2020). Aus der Befragung geht hervor, dass sich 65% der europäischen Sozialunternehmen eine spezifische Rechtsform wünschen (Dupain et al. 2022).

Auch in Deutschland stehen Sozialunternehmen eine Vielzahl von Rechtsformen zur Auswahl (vgl. Abb. 7); eine eigens auf ihre Bedürfnisse abgestimmte existiert derzeit nicht. Die meisten Sozialunternehmer*innen müssen sich für oder gegen den Gemeinnützigkeitsstatus entscheiden. Oder sie wählen hybride Organisationsformen, die es ihnen ermöglichen, unternehmerisch tätig zu sein, Gewinne zu erwirtschaften und gleichzeitig ihre gemeinnützigen Ziele zu verfolgen und von etwaigen (steuerlichen) Vorteilen zu profitieren (Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland 2022). Allerdings können diese hybriden Organisationsformen komplex und kostspielig sein. In den Niederlanden beispielsweise rät der nationale Vertreterverband sozialer Unternehmer, Social Enterprise NL, davon ab, sich sowohl als Unternehmen (BV) als auch als Stiftung (stichting) zu registrieren, da dies zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich bringt (Dupain et al. 2022). Daher wird es in den kommenden Jahren eine eigene Rechtsform (BvM) in den Niederlanden geben (Rijksoverheid 2023).

GOVERNANCE DIMENSION: PARTIZIPATIV UND DEMOKRATISCH ORGANISIERT UND GESTEUERT

Die Governance-Dimension bezieht sich auf die Organisationsstruktur des Unternehmens. Ein großer Teil der befragten Sozialunternehmen setzt erwirtschaftete Gewinne ausschließlich oder schwerpunktmäßig für die gemeinwohlorientierte Mission ein.

Laut der Europäischen Kommission sind zudem zumindest »die Interessen aller betroffenen Anspruchsgruppen bei der Entscheidungsfindung in angemessener Weise berücksichtigt« (Europäische Kommission 2020, S. 9). Viele Sozialunternehmen gehen über diese Mindestanforderungen hinaus, indem sie beispielsweise ihre Wirkungsempfänger*innen, also ihre Zielgruppe, aktiv in unternehmerische Entscheidungsprozesse miteinbeziehen (94,4% der Sozialunternehmen; davon 29,8% stark bis sehr stark) oder eine kooperative Skalierungsstrategie (19,5% der Unternehmen) verfolgen. Nicht nur die Zielgruppe auch die Arbeitnehmer*innen selbst werden in die Unternehmensführung einbezogen. In 68,3% der europäischen Sozialunternehmen ist die Beteiligung der Arbeitnehmer*innen an organisatorischen Entscheidungen hoch bis sehr hoch (Dupain et al. 2023). Weitere Aspekte umfassen Inklusion, begrenzte Gewinnausschüttung, Transparenz, Autonomie und der Fokus auf die gesellschaftliche Wirkung (Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland 2023).

Anders als Gewinn- oder Umsatzziele sind nachhaltige und/oder soziale Ziele jedoch nicht einfach an bestehenden Kennzahlen zu messen. Die Messung

und Analyse ihrer Wirkung ist daher ein wichtiger Bestandteil des Geschäftsmodells. Dies festzulegen und zu standardisieren, ist unter Umständen nicht leicht (Ashoka und McKinsey 2019a). Gibt es eine konkrete Zielgruppe, wie etwa im Bildungsbereich, können Outcome-Variablen, wie beispielsweise der Erwerb neuer Fähigkeiten, herangezogen werden. Für andere Bereichen ist es dagegen nur schwer möglich, den Erfolg anhand einer Zielgruppe zu messen oder eine festzulegen. Im Umweltschutz müssen beispielsweise andere eigens entworfene Indikatoren ermittelt werden. Fehlende standardisierte Messinstrumente für die Bewertung der gesellschaftlichen Wirkung können den Zugang zu Bankkrediten und privatem Kapital weiter erschweren. Jedoch ermöglicht die Wirkungsorientierung und -messung, den Organisationen die eigene Arbeit kontinuierlich zu verbessern und voranzutreiben (Kurz und Kubek 2021).

In Sozialunternehmen ist der Frauenanteil in den Gründungsteams besonders hoch. In Deutschland wurden ein aus vier der befragten Sozialunternehmen (25,2%) ausschließlich von einer oder mehreren Frauen aufgebaut und drei Viertel aller befragten Organisationen von mindestens einer Frau (mit-)geründet (Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland 2022). Der Frauenanteil in Sozialunternehmen übersteigt damit den im herkömmlichen Start-up-Bereich, wo er laut dem Female Founders Monitor 2022 bei 20,3% in reinen Frauentams und 37% in gemischten Gründungsteams lag (Startup-Verband 2022).

HERAUSFORDERUNGEN FÜR SOZIALUNTERNEHMEN

Sozialunternehmen stehen vor spezifischen Herausforderungen und Hürden. Dies betrifft besonders den Zugang zu Finanzierung, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Kapitalbereich und fast gleichermaßen sowohl zu Beginn also auch in den weiteren Bestehensphasen. Die befragten Sozialunternehmen in Deutschland gaben zudem an, dass die fehlende Bekanntheit in der Öffentlichkeit bzw. bei Konsumenten und Banken sowie ihre schwache Lobby einen hohen bis sehr hohen Einfluss haben (vgl. Abb. 8).

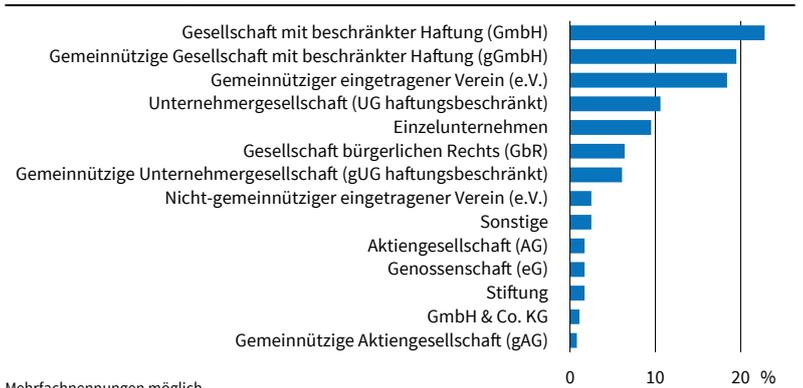
POTENZIALE ANHAND BESTEHENDER BEISPIELE

Trotz einiger Herausforderungen schlummert in Sozialunternehmen ein erstaunliches Potenzial in Milliardenhöhe (Ashoka und McKinsey 2019b).⁵ Mit Hinblick auf das wachsende Bedürfnis nach Nachhaltigkeit und neuen Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen können ökologische und soziale Innovationen der Schlüssel für transformative Prozesse hin zu einer nachhaltigen Entwicklung sein.

⁵ Die Berechnung beruht auf direkten Einsparungen, z. B. indem weniger in die Erbringung einer Leistung investiert wird, und indirekten Effekten, z. B. durch Reduktion von Produktivitätsausfällen oder Steigerung der Produktivität, z. B. durch bessere Ausbildung von Schüler*innen (Ashoka und McKinsey 2019b).

Abb. 7

Rechtsformen deutscher Sozialunternehmen



Mehrfachnennungen möglich. Quelle: Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland (2022).

© ifo Institut

Abb. 8

Herausforderungen für Sozialunternehmen in Deutschland

Hürden mit sehr hohem bis hohem Einfluss auf die Organisation



^a Langfristig und ohne schnelle Renditeerwartung. Quelle: Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland (2022).

© ifo Institut

Sozialunternehmen können positive Auswirkungen auf verschiedene Bereiche wie Armut, Bildung, soziale Integration, Gesundheitsversorgung, Umweltschutz und vieles mehr haben, wie die eingangs erwähnte Greeman Bank, die Mikrokredite an Menschen in Armut vergibt, um ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern (Yunus 2003). Andere tragen zur Stärkung der Gemeinschaft bei, indem sie soziale Bindungen, Zusammenarbeit und Teilhabe von marginalisierten Gruppen fördern, wie Kiron, das Bildungsmöglichkeiten für Geflüchtete schafft (Kiron 2023). Sozialunternehmen schaffen so reguläre Arbeitsplätze und auch solche speziell für am Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen (Europäische Kommission 2020). Im Bereich Gesundheitsversorgung nutzt Discovering Hands aus Deutschland den Tastsinn blinder Frauen zur Verbesserung der Früherkennung von Brustkrebs (Ashoka und McKinsey 2019a).

Wieder andere entwickeln Lösungen für nachhaltige Lieferketten, wie Fairfood (2023) aus den Niederlanden, die Lieferketten im Lebensmittelbereich fair und transparent gestalten. Einen anderen innovativen Ansatz im Lebensmittelbereich verfolgen die genossenschaftlich organisierten Supermärkte, wie Super-

Coop und Foodhub. Sie möchten faire, regionale und nachhaltige Lebensmittel für alle erschwinglich machen. Im Bereich Umweltschutz entwickelt das in den Niederlanden ansässige Ocean-Cleanup-Projekt innovative Technologien zur Entfernung von Plastikmüll aus den Meeren (The Ocean Cleanup 2023). Klara Grün hat sich zum Ziel gesetzt, die Raumpflege nachhaltiger und fairer zu gestalten. Die verwendeten Putzmittel verzichten zum großen Teil auf Chemikalien, und die Mitarbeitenden werden fair und transparent entlohnt.

AUSSICHT: WAS WÄRE, WENN ...

... möglichst alle Unternehmen sozial oder ökologisch tätig sind? Dies könnte zu einem tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel führen. Armut und Ungleichheit würden stärker bekämpft. Bildung, Gesundheitsversorgung und Arbeit wären für alle zugänglich und von hoher Qualität. Das wirtschaftliche Handeln wäre nachhaltig und ressourcenschonend, was den Schutz der Umwelt gewährleisten würde.

Um die soziale und nachhaltige Entwicklung zu fördern und Sozialunternehmen zu unterstützen, ist ein Abbau von Bürokratie, erleichterter Zugang zu Finanzierung, angemessene rechtliche Rahmenbedingungen sowie gesellschaftliche und finanzielle Wertschätzung notwendig. Die Messung der Wirkung von Sozialunternehmen ist eine komplexe Aufgabe, bei der neben betriebswirtschaftlichen Kennzahlen auch der soziale Wert und die Nachhaltigkeit berücksichtigt werden müssen. Das Beispiel von Muhammad Yunus und seiner Grameen Bank zeigt, dass Vertrauen und soziale Veränderungen ebenfalls wichtige Indikatoren für den Erfolg von Sozialunternehmen sein können. Durch die systematische Erhebung und Auswertung von Daten können Erkenntnisse gewonnen werden, die zur Weiterentwicklung des Sektors beitragen, was wiederum die Bekanntheit und Akzeptanz von Sozialunternehmen steigern kann. Die im Koalitionsvertrag verankerte Förderung von sozialen Innovationen und Sozialunternehmen ist ein wichtiger und wegweisender Schritt auf politischer Ebene.

REFERENZEN

Ashoka und McKinsey (2019a), *Wenn aus klein systemisch wird – Das Milliardenpotenzial sozialer Innovationen*, Ashoka Deutschland gGmbH und McKinsey & Company Inc.

Ashoka und McKinsey (2019b), »Studie von Ashoka und McKinsey zeigt Milliardenpotenzial von sozialen Innovationen«, 13. März, verfügbar un-

ter: <https://www.ashoka.org/de-de/story/studie-von-ashoka-und-mckinsey-zeigt-milliardenpotenzial-von-sozialen-innovationen>

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2022), »BMBF will Soziale Unternehmen stärker unterstützen«, Pressemitteilung 33, 27. April, verfügbar unter: <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemittelungen/de/2022/04/270422-Soziale-Innovationen.html>.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2023), »Bekanntmachung«, 25. Januar, verfügbar unter: <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2023/02/2023-02-02-Bekanntmachung-Impact-Challenge.html#searchFacets>.

Dupain, W., K. Scharpe, T. Gazeley, T. Bennett, J. Mair, M. Raith und N. Bosma (2022), *The State of Social Enterprise in Europe – European Social Enterprise Monitor 2021–2022*, Euclid Network, Den Haag.

Elkington, J. (1997), *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*, New Society Publishers.

Europäische Kommission (2011), *Social Business Initiative*, COM(2011) 682 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2020), *Sozialunternehmen und ihre Ökosysteme in Europa – Zusammenfassung des Syntheseberichts*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Fairfood (2023), »Over ons«, verfügbar unter: <https://fairfood.org/en/about-us/>.

Foodhub (2023), verfügbar unter: <https://foodhub-muenchen.de/>.

Global Footprint Network (2023), »Open Data Platform«, verfügbar unter: https://data.footprintnetwork.org/?_ga=2.60520237.1859277228.1683804289-316984778.1683804288#/.

Kiron (2023), »What We Do«, verfügbar unter: <https://kiron.ngo/de/about-us>.

Klara Grün, verfügbar unter: <https://www.klara-gruen.de/>.

Kurz, B. und D. Kubek (2021), *Kursbuch Wirkung – Das Praxishandbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen*, Phineo gemeinnützige AG, Berlin.

Raiffeisen Lüdinghausen eG (2023), »Gründer der ersten Genossenschaften«, verfügbar unter: <https://www.raiffeisen-lh.de/unternehmen/friedrich-wilhelm-raiffeisen/>.

Rijksoverheid (2023), »Consultatie maatschappelijke BV (BvM) volgende stap in erkenning sociale ondernemers«, Pressemitteilung, 5. März, verfügbar unter: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/03/05/consultatie-maatschappelijke-bv-bvm-volgende-stap-in-erkenning-sociale-ondernemers>.

Scheuerle, T, G. Glänzel, R. Knust und V. Then (2013), *Social Entrepreneurship in Deutschland – Potentiale und Wachstumsproblematiken*, eine Studie im Auftrag der KfW, Centrum für soziale Investitionen und Innovationen, Heidelberg.

Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland (2022), *4. Deutscher Social Entrepreneurship Monitor 2021/2022*, Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland e.V. und Euclid Network.

Startup-Verband (2022), *Deutscher Startup Monitor 2022: Innovation – gerade jetzt!*, Bundesverband Deutsche Startups e.V. und Female Founders Monitor 2022.

SuperCoop (2023), <https://supercoop.de>.

The Ocean Cleanup (2023), »About«, verfügbar unter: <https://theoceancleanup.com/about/>.

Yahyaoui, Y. (2021), »Social Entrepreneurship – Herausforderung und Bedeutung für die Gesellschaft«, Bundeszentrale für politische Bildung, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/im-dienst-der-gesellschaft-2021/329330/social-entrepreneurship/#footnote-reference-13>.

Yunus, M. (2003), *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle against World Poverty*, Public Affairs, New York.

Johanna Garnitz, Friedrich Lührs*, Annette von Maltzan und Klaus Wohlrabe

»FamData« – eine Datenbank für Forschungen zu Familienunternehmen: Hintergründe, Ergebnisse und Zugang

Der private Wirtschaftssektor in Deutschland wird von Familienunternehmen geprägt. Laut einer Studie der Stiftung Familienunternehmen sind 90% aller Unternehmen in der Privatwirtschaft in Familienhand (Gottschalk et al. 2011). Und obwohl ein großer Teil davon aus kleineren Betrieben mit maximal zehn Mitarbeiter*innen besteht, wird die inländische Beschäftigung in Deutschland in stärkerem Maße von den großen Familienunternehmen geprägt als von den DAX-Unternehmen (Hauer und Ahrens 2022). Ein Ziel der Forschung zu Familienunternehmen ist es, die Charakteristika bezüglich der Unternehmensführung sowie deren Auswirkungen auf den unternehmerischen Erfolg zu analysieren. Die Ergebnisse zeigen, dass Familienunternehmen in vielen Bereichen anders funktionieren als beispielsweise Unternehmen im Streubesitz oder mit einer Institution als Hauptinvestor. Ein bedeutender Unterschied ist dabei die Regelung der Unternehmensnachfolge. Verschiedene Studien belegen, dass der Nachhaltigkeitsgedanke in Bezug auf Fortführung des Unternehmens bei Familienunternehmen eine große Bedeutung hat, da deren Eigentümer*innen bzw. Geschäftsführer*innen meist bestrebt sind, ihr Lebenswerk innerhalb der Familie weiterzugeben (vgl. Prügl und Rauschendorfer 2020). Dieser Aspekt spielt auch in der wissenschaftlichen Forschung eine zentrale Rolle.

Die Forschung zu Familienunternehmen wird durch zwei Faktoren erschwert: Zum einen existiert bisher keine einheitliche Definition zu Familienunternehmen, und zum anderen sind die zugrunde liegenden Gesellschaftsdaten nicht immer frei zugänglich. Zu diesem Zweck konzipierte das ifo Institut im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen die Datenbank FamData als umfassendes Analyseinstrument. Ziel der Datenbank ist die Abbildung der vielfältigen Unternehmenslandschaft Deutschlands mit der Differenzierung zwischen Familienunternehmen und Nicht-Familienunternehmen. Die FamData soll somit als Grundlage für wissenschaftliche Untersuchungen zu Familienunternehmen dienen, um beispielsweise Aufschluss über strukturelle Veränderungen der deutschen Unternehmenslandschaft, über Auswirkungen von Regulierung, Steuern und anderen Standortfaktoren auf unterschiedliche Unternehmensformen sowie über Unterschiede in der Entscheidungsfindung und Aktivität verschiedener Unternehmenstypen und -gruppen zu geben.

* Friedrich Lührs, Stiftung Familienunternehmen.

IN KÜRZE

In einer seit 2017 laufenden Forschungskooperation zwischen der Stiftung Familienunternehmen und dem ifo Institut werden regelmäßige Befragungen von Familienunternehmen und Nicht-Familienunternehmen in Deutschland zu bestimmten Themen durchgeführt. Die Grundlage dieser Befragungen ist die eigens dazu aufgebaute Datenbank FamData, die neben den Befragungsdaten auch umfangreiche Strukturdaten und Finanzvariablen zu Familien- und Nicht-Familienunternehmen enthält. Ziel des Projektes ist es, Forschern die Analyse aktueller wirtschaftspolitischer und unternehmerischer Fragestellungen insgesamt sowie mit einer Differenzierung zwischen Familienunternehmen und Nicht-Familienunternehmen zu ermöglichen.

Die Daten, die in die FamData Einzug finden, werden aus verschiedenen Datenquellen generiert¹ sowie durch eigene Befragungen erhoben. Aktuell umfasst die Datenbank Daten von rund 12 000 Unternehmen, von denen etwa die Hälfte Familienunternehmen sind. Knapp 4 000 Unternehmen davon sind Teil des Umfragepanels und nehmen regelmäßig an Befragungen teil. Der Kern der Unternehmensbefragungen im Rahmen des Projektes »Unternehmensmonitor der Stiftung Familienunternehmen« ist der einmal jährlich durchgeführte umfangreiche »Jahresmonitor«. Kleinere »Stimmungsmonitore« ergänzen die Arbeit mit Datenbank und Panel und dienen als Gradmesser für die Betroffenheit der Familienunternehmen zu aktuellen Entwicklungen.

WANN IST EIN UNTERNEHMEN EIN FAMILIENUNTERNEHMEN?

Familienunternehmen sind nicht an eine bestimmte Größe hinsichtlich der Beschäftigten oder des Umsatzes gebunden, sind in fast allen Wirtschaftszweigen anzutreffen und können unterschiedlichste Rechtsfor-

¹ Die von der Stiftung Familienunternehmen in Auftrag gegebenen Studien zu den TOP-500-Familienunternehmen in Deutschland (Hauer und Ahrens 2022), den börsennotierten Familienunternehmen in Deutschland (Achleitner et al. 2019) sowie zu den börsennotierten Familienunternehmen in Europa (Rapp et al. 2022). Datenquellen sind u.a. die Unternehmensdatenbanken Orbis und Dafne, außerdem die Recherchen zu den ältesten Familienunternehmen Deutschlands (Stiftung Familienunternehmen 2021c).

men aufweisen. Eine allgemein anerkannte Definition existiert nicht. Eine oft verwendete Definition findet sich in Gottschalk, wonach ein Unternehmen beliebiger Größe ein Familienunternehmen ist, wenn deren stimmberechtigtes Kapital in der Mehrheit von einer Familie oder mehreren Familien gehalten wird, die untereinander verbunden sind (Gottschalk et al. 2011). Bei börsennotierten Unternehmen reicht ein Anteil von 25% der Stimmrechte der Gründungsfamilie, damit es als Familienunternehmen gilt (Gottschalk et al. 2011). Auf diesen Kriterien aufbauend, findet die Identifikation familiärer Strukturen in Unternehmen statt.

Im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen sind in den letzten Jahren bereits zahlreiche Studien zu Familienunternehmen durchgeführt worden. Die entsprechenden Zusammenstellungen von Familienunternehmen haben Einzug in FamData gefunden (u.a. Achleitner et al. 2019; Rapp et al. 2022; Hauer und Ahrens 2022).

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Liste mit den TOP-500-Familienunternehmen in Deutschland nach Umsatz und Beschäftigung, die regelmäßig in händischer Arbeit am ifm Mannheim erstellt wird (Hauer und Ahrens 2022). Dabei werden für jedes Familienunternehmen Daten aus der Orbis-Unternehmensdatenbank, dem elektronischen Bundesanzeiger sowie aus den Internetpräsenzen der Unternehmen gezogen. Da hier die unterschiedlichsten Rechtsformen Einzug finden, wurde für die TOP-500-Familienunternehmen in Deutschland eine relativ weite Definition genutzt, nach der ein Familienunternehmen dann gegeben ist, wenn mindestens 50% des stimmberechtigten Unternehmenskapitals in den Händen von maximal drei natürlichen Personen oder Familien liegt. Bei mehr als drei natürlichen Personen wird angenommen, dass es sich um eine Familie handelt, wenn mindestens zwei dieser Personen den gleichen Nachnamen führen. Für einige Unternehmen wurden die verwandtschaftlichen Verhältnisse anhand von Einzelfallrecherchen abgeklärt (Hauer und Ahrens 2022).

Für die Zusammenstellung der ältesten Familienunternehmen Deutschlands steht vor allem die Recherche zum durchgängigen Familienbesitz im Vordergrund, wobei die wirtschaftshistorische Arbeit mehr eine qualitative als eine quantitative Forschung darstellt (Stiftung Familienunternehmen 2021c).

Für die vorliegenden Studien von Professor Rapp und der TU München im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen findet die Regel zu börsennotierten Familienunternehmen Anwendung (Rapp et al. 2022; Achleitner et al. 2019). Demnach gilt ein börsennotiertes Unternehmen als Familienunternehmen, wenn mindestens ein Anteil von 25% der Stimmrechte bei der Gründungsfamilie liegt.

In den Befragungen des ifo Instituts im Rahmen des Unternehmensmonitors beruht die Zuordnung der Unternehmen zu der Klasse der Familienunternehmen bzw. Nicht-Familienunternehmen auf der Selbstein-

schätzung der Umfrageteilnehmer*innen, die in der Regel der Geschäftsführung oder einem sonstigen leitenden Personenkreis angehören.

DIE DATENBANK FAMDATA: STRUKTUR UND INHALT

Die Datenbank FamData der Stiftung Familienunternehmen wurde im Jahr 2017 initiiert und ist seitdem kontinuierlich aufgebaut und mit Daten angereichert worden. Inzwischen ist die Datenbank auf rund 12 000 Unternehmen angewachsen (Stand: Januar 2023) und enthält Daten und Befragungsergebnisse aus zahlreichen Primärforschungen der Stiftung Familienunternehmen in Zusammenarbeit mit dem ifo Institut sowie weiteren Forschungseinrichtungen. Grundsätzlich enthält FamData drei Bereiche:

1. Unternehmensdatenbank: Pseudonymisierte Struktur- und Finanzvariablen von allen Unternehmen mit der Unterscheidung (wenn möglich) in Familien und Nicht-Familienunternehmen inklusive der TOP-500-Familienunternehmen² mit einer entsprechenden Kontrollgruppe aus dem Kreis der Nicht-Familienunternehmen, die in der Struktur (wie Branche und Unternehmensgröße) mit denen der größten Familienunternehmen übereinstimmen.
2. Umfragedaten: Pseudonymisierte Umfragedaten zu relevanten wirtschaftspolitischen Fragen unter den teilnehmenden Panelunternehmen (ca. 3 800 Unternehmen, die für regelmäßige Umfragen zur Verfügung stehen, vgl. Abschnitt zum Panel) sowie neu geworbenen Unternehmen.
3. Gesellschafterdaten: Pseudonymisierte Gesellschafterdaten, die in Umfragen unter den Panelmitgliedern der Familienunternehmen erhoben werden wie beispielsweise Fragen zur Generation oder Nachfolgehandhabung des Familienunternehmens.

Die Unternehmensdatenbank (1) enthält alle Informationen zu den Strukturvariablen (Branche, Beschäftigtenzahl, Rechtsform, Gründungsjahr, Börsennotierung), den Finanzvariablen (Umsatz, Gewinn, Eigenkapital etc.) sowie, wenn möglich, die Unterscheidung in Familien- und Nicht-Familienunternehmen. Diese umfassenden Unternehmensdaten stammen aus der Orbis-Datenbank. Für die Datenbank FamData ist die Unterscheidung in Familien- und Nicht-Familienunternehmen von zentraler Bedeutung. Diese basieren auf verschiedenen Quellen und Ansätzen (vgl. Teil 1). FamData beinhaltet 12 940 Unternehmen, wovon 54% Familienunternehmen sind und 12% Nicht-Familienunternehmen.³

² Die Liste der TOP-500-Familienunternehmen umfasst jene Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 474 Mio. Euro bzw. mindestens 1 978 Beschäftigten im Jahr 2020 (Hauer und Ahrens 2022).

³ Für die verbleibenden 34% der Unternehmen ist aufgrund von fehlenden Informationen keine klare Zuordnung zu Familien- oder Nicht-Familienunternehmen möglich.

Die Umfragedaten (2) beinhalten alle Umfragedaten in pseudonymisierter Form. Zusätzlich werden in allen Umfragen ausgewählte Strukturdaten zu den Unternehmen abgefragt: Selbstidentifikation als Familienunternehmen oder Nicht-Familienunternehmen, der Umsatz sowie Mitarbeiter*innen im In- und Ausland. So finden sich zu jeder Umfrage zeitnahe Leistungsindikatoren von Unternehmen.

Die Gesellschafterdaten (3) sind Teil eines regulären jährlichen Fragenkatalogs zu Familienunternehmen und werden wie die ersten beiden Teile in pseudonymisierter Form bereitgestellt:

- Sind Familienmitglieder in der Geschäftsleitung aktiv?
- Ist im Familienunternehmen ein Aufsichtsgremium vorhanden?
- Sind Familienmitglieder im Aufsichtsgremien aktiv?
- Gibt es Nachfolger aus der Familie für die Geschäftsleitung?
- Gibt es Nachfolger aus der Familie für die Aufsichtsgremien?
- In welcher Generation wird das Unternehmen derzeit geführt?
- Wie viele Familienmitglieder sind Eigentümer des Unternehmens?

Die Anonymität und Pseudonymisierung, die den Teilnehmer*innen in den Umfragen zugesichert ist, wird in allen drei Bereichen stets aufrechterhalten. Die »weichen«, umfragebasierte Daten sind neben den oft zeitverzögert verfügbaren betriebswirtschaftlichen »harten« Daten und Fakten der Unternehmensdatenbank eine aktuelle Ergänzung für ein schnell verfügbares Stimmungsbild zu verschiedensten wirtschaftspolitischen Fragestellungen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Verteilung der Firmen in FamData nach verschiedenen Kriterien wie Branche, Rechtsform oder Größenklasse.⁴

DAS UNTERNEHMENSPANEL UND DIE UMFRAGETHEMEN

Die Bereiche (2) und (3) der FamData basieren überwiegend auf ergänzenden Befragungen des Unternehmenspanels. Seit dem Beginn des Projektes 2017 ist dieses kontinuierlich aufgebaut worden. Inzwischen haben sich 3 888 Unternehmenslenkende aus Familien- und Nicht-Familienunternehmen bereit erklärt, regelmäßig an Befragungen teilzunehmen. Der Aufbau des Panels geschieht über aktive Ansprache (»Neuwerbung«) von Unternehmen im Rahmen der vom ifo Institut durchgeführten Befragungen zum Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen. Für die Neuwerbung werden Unternehmen mittels Stichpro-

benziehung aus der Orbis-Datenbank über alle Branchen und Größenklassen ermittelt.

Die bisherigen Themen der Umfragen zum Jahresmonitor, den Stimmungsmonitoren sowie Sonderforschungsumfragen sind in Tabelle 2 mit den jeweiligen Rückläufen und Umfragezeitraum übersichtlich dargestellt. Ausführliche Ergebnisse können den angegebenen Referenzen entnommen werden.

Im Jahr 2022 wurden drei Umfragen im Rahmen des Projektes durchgeführt. Dabei handelt es sich um eine umfangreiche Befragung zum Thema »Fachkräftemangel« in Deutschland im Rahmen des Jahresmonitors der Stiftung Familienunternehmen und zwei kleinere Stimmungsmonitore mit dem inhaltlichen Schwerpunkt der »Energiekrise«. Im Folgenden wird eine Auswahl der Ergebnisse präsentiert.

Jahresmonitor 2022: Fachkräftemangel aus Unternehmenssicht

Auf Basis einer Befragung unter 1 742 deutschen Familienunternehmen und Nicht-Familienunternehmen analysiert der Jahresmonitor 2022 die Betroffenheit deutscher Unternehmen vom Fachkräftemangel sowie die damit verbundenen Auswirkungen und Lösungsansätze (Stiftung Familienunternehmen 2022).⁵ Insgesamt zeigen die Umfrageergebnisse, dass sich der Fachkräftemangel nicht auf einzelne Branchen oder Regionen beschränkt, sondern dass es sich um ein flächendeckendes Problem handelt, das nahezu alle Wirtschaftsbereiche betrifft: Eine große Mehrheit der Befragungsteilnehmer*innen spürt die Auswirkungen der Fachkräfteknappheit, was unter anderem zu einem hohen Aufwand bei der Besetzung offener Stellen führt. Damit verbunden ist bei nahezu allen befragten Unternehmen auch ein gravierender Anstieg der Personalkosten zu verzeichnen (94% aller Befragten).

Als Reaktion auf den Fachkräftemangel bewerten die Unternehmen die Weiterbildung der bestehenden Belegschaft mit deutlichem Abstand als beste Maßnahme. Die berufsbegleitende Qualifizierung der Mitarbeitenden kann dazu beitragen, langfristig Kompetenz und Know-how in den eigenen Reihen aufzubauen und so die Abhängigkeiten vom Fachkräftemarkt zu reduzieren. Berufsbegleitende Weiterbildungen, wie etwa ein Fernstudium oder andere Weiterbildungskurse, haben zudem den Vorteil, dass die Arbeitskräfte dem Unternehmen während dieser Phase erhalten bleiben. Drei Viertel der Umfrageteilnehmer setzen diese Maßnahme bereits aktiv um, wobei Nicht-Familienunternehmen (77%) geringfügig aktiver sind als Familienunternehmen (74%). Auffällige Unterschiede sind hier in den Größenklassenauswertungen zu erkennen. Größere Unternehmen greifen deutlich häufiger auf Weiterbildungsmaßnahmen zurück als kleinere. Auf Branchenebene stechen die Finanzbranche (89%)

⁴ Ein Vergleich zur Verteilung der Unternehmen in der monatlichen ifo Konjunkturumfrage findet sich in Hiersemenzel et al. (2022).

⁵ Ein europaweiter Vergleich zum Fachkräftemangel findet sich in Peichl et al. (2022).

sowie das Verarbeitende Gewerbe (81%) als Vorreiter heraus, während das Gastgewerbe deutlich weniger auf Weiterbildungen setzt (60%). Ebenfalls sehr positiv wird die Umschulung und Nachqualifizierung von Quereinsteigern bewertet. Familienunternehmen zei-

gen sich hier mit einem Anteil von 57% etwas aktiver als Nicht-Familienunternehmen (49%).

Im Werben um Fachkräfte spielen zudem attraktive Arbeitsbedingungen eine große Rolle: Bereits 56% der befragten Unternehmen bieten flexiblere

Tab. 1

Verteilung der Unternehmen in FamData

	FamData		Nicht-Familienunternehmen		Familienunternehmen		Panel	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Größenklasse (nach Mitarbeiteranzahl)								
0 bis 9	4 022	34	266	18	2 222	34	1 323	35
10 bis 49	2 615	22	217	15	1 681	25	929	25
50 bis 249	2 156	18	280	19	1 170	18	717	19
250 bis 999	1 421	12	260	18	682	10	457	12
>1.000	1 742	15	438	30	875	13	347	9
Gesamt	11 956	100	1 461	100	6 630	100	3 773	100
Wirtschaftssektor								
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	582	5	20	1	322	5	95	2
Verarbeitendes Gewerbe	2 097	16	335	22	1 318	19	664	17
Energieversorgung	702	5	103	7	172	3	146	4
Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	345	3	53	4	167	2	124	3
Baugewerbe	1 007	8	55	4	665	10	321	8
Handel	1 494	12	141	9	918	13	496	13
Verkehr und Lagerei	975	8	79	5	463	7	201	5
Gastgewerbe	689	5	39	3	393	6	200	5
Information und Kommunikation	461	4	92	6	243	4	177	5
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	1 091	8	139	9	499	7	260	7
Grundstücks- und Wohnungswesen	776	6	74	5	379	5	210	5
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	1 364	11	197	13	777	11	455	12
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	637	5	75	5	366	5	228	6
Erziehung und Unterricht	33	0	1	0	15	0	6	0
Gesundheits- und Sozialwesen	207	2	19	1	37	1	18	1
Kunst, Unterhaltung und Erholung	170	1	47	3	87	1	112	3
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	310	2	59	4	159	2	175	5
Gesamt	12 940	100	1 528	100	6 980	100	3 888	100
Rechtsform								
Kapitalgesellschaft	7 894	61	1 279	85	3 941	57	2 487	65
Personengesellschaft	4 421	34	208	14	2 598	37	1 133	30
Einzelunternehmen	545	4	13	1	408	6	217	6
Gesamt	12 860	100	1 500	100	6 947	100	3 837	100
Umsatz-Kategorie								
< 1 Mio.	565	10	73	7	288	10	159	10
1 bis 2 Mio.	405	7	31	3	273	10	166	11
2 bis 10 Mio.	826	14	89	9	498	17	293	19
10 bis 50 Mio.	952	17	163	16	389	14	208	14
> 50 Mio.	3 008	52	652	65	1 415	49	709	46
Gesamt	5 756	100	1 008	100	2 863	100	1 535	100

Bemerkung: Stand zum Ende 2022. Fehlende Prozente zu 100% aufgrund fehlender Informationen in Orbis oder den Umfrageergebnissen.

Quelle: FamData.

Tab. 2

Behandelte Themen in den Umfragen

Jahr	Thema	Umfrage/Projekt-partner	Rücklauf (N)	Umfragezeitraum	Referenz
2017	Investitionsverhalten und dessen Einflussfaktoren	Jahresmonitor	1 487	Mai–Juli 2017	Stiftung Familienunternehmen 2017; Rathje und Wohlrabe 2017
2018	Der internationale Steuerwettbewerb aus Unternehmenssicht	Jahresmonitor	1 180	April–Juli 2018	Stiftung Familienunternehmen 2018; Rathje und Wohlrabe 2018
2019	Wirtschaftspolitik für eine starke EU	Jahresmonitor	1 318	April–Juni 2019	Stiftung Familienunternehmen 2019; Rathje 2019; Rathje und Hannich 2020; Garnitz et al 2020
2020	Die Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der Corona-Pandemie	Jahresmonitor / ZEW	2 378	Mai–Juni 2020	Stiftung Familienunternehmen 2020
2020	Die Corona-Pandemie: Zeugnis für die Politik	Stimmungsmonitor	1.231	Oktober 2020	
2020	Beitrag der Family Governance zur Krisenresilienz des Familienunternehmens	Forschungsbefragung Windthorst	244	August–September 2020	Windthorst 2021
2021	Herausforderung Klimaschutz	Jahresmonitor	1 692	Mai–Juli 2021	Stiftung Familienunternehmen 2021a
2021	Motive für eine Stiftungslösung	Forschungsbefragung IPRI	143	Februar–März 2021	Stiftung Familienunternehmen 2021b
2021	Erwartungen an die neue Bundesregierung	Stimmungsmonitor	1 559	August–September 2021	
2022	Belastung durch steigende Energiekosten – Auswirkungen auf Unternehmen und ihre politischen Handlungsvorschläge	Stimmungsmonitor	1 142	April 2022	
2022	Fachkräftemangel aus Unternehmenssicht: Auswirkungen und Lösungsansätze	Jahresmonitor	1 742	Juni–August 2022	Stiftung Familienunternehmen 2022
2022	Belastung durch steigende Energiekosten und fehlende Versorgungssicherheit – Auswirkungen auf die Unternehmen	Stimmungsmonitor	1 045	Oktober 2022	Die Zeit 2022

Quelle: Umfragen des ifo Instituts: Jahresmonitore, Stimmungsmonitore.

Arbeitszeitmodelle an, und mehr als die Hälfte der Unternehmen hat bereits die Gehälter erhöht. Dabei finden Flexibilisierungsmaßnahmen häufiger bei Nicht-Familienunternehmen sowie bei Großunternehmen Zustimmung (vgl. Abb. 1).

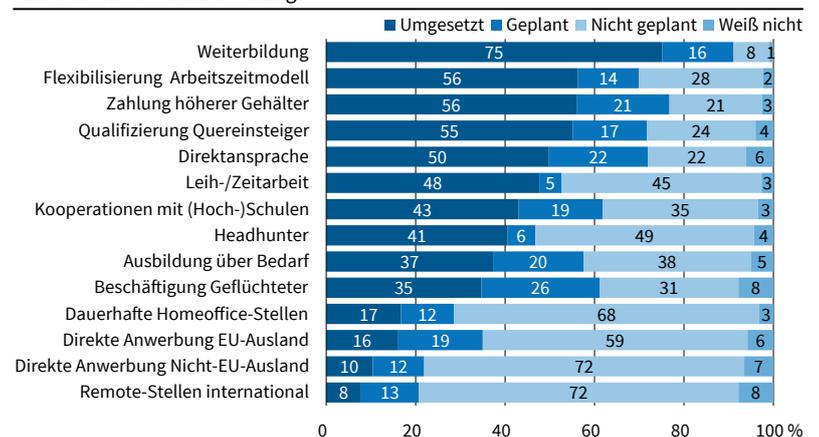
Einen deutlichen Unterschied in der Bewertung und Umsetzung zwischen Familien- und Nicht-Familienunternehmen gab es bei der »Ausweitung der Ausbildungstätigkeit über den aktuellen Bedarf hinaus«. Während 40% der Familienunternehmen verstärkt ausbilden, sind es bei den Nicht-Familienunternehmen nur 29% der befragten Unternehmen. Insbesondere die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes setzen verstärkt auf Ausbildung. Bei etwa einem Drittel der befragten Unternehmen ist die Ausweitung der Ausbildung nicht geplant, was häufig auf fehlende Kapazitäten zurückzuführen ist oder weil sie grundsätzlich keine Ausbildungsbetriebe sind.

Bei der Anwerbung von neuen Arbeitskräften haben bereits 52% der Familienunternehmen im Rahmen von »Active Sourcing« potenzielle Mitarbeiter*innen direkt angesprochen (bei den Nicht-Familienunternehmen 44%), während der Einsatz externer Headhunter bei den Nicht-Familienunternehmen häufiger genutzt wird (45 bzw. 39% der Befragten).

Was erwarten die Unternehmen von der Politik? Hier wird vor allem eine umfassende Nachwuchsförderung verbunden mit einer gezielten Berufsorientierung in Schulen gewünscht. Diese sehen 54% der Teilnehmer als sehr geeignet und 34% als geeignet an. Unternehmen aller Größen und Wirtschaftsbereiche teilten diese Einschätzung etwa in gleichem

Abb. 1

Maßnahmen der Unternehmen zur Gewinnung von Fachkräften^a
Jahresmonitor Fachkräftemangel

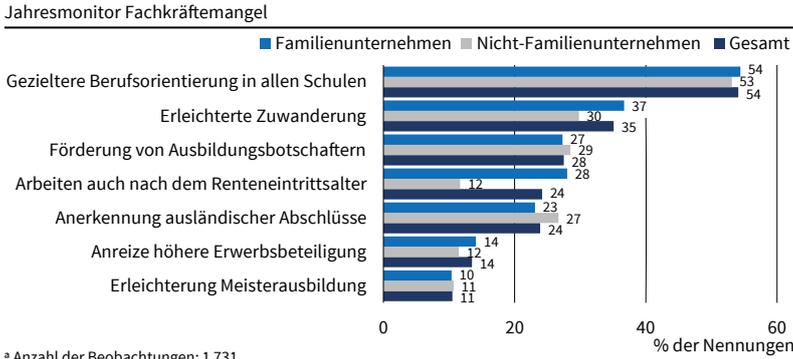


^a Anzahl der Beobachtungen: 1 679.

Quelle: Jahresmonitor 2022; Berechnungen des ifo Instituts.

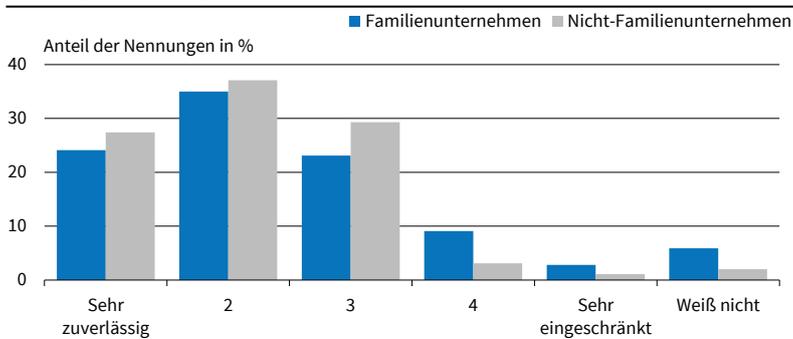
© ifo Institut

Abb. 2
Politische Maßnahmen zur Begegnung des Fachkräftemangels: Bewertung »sehr geeignet«^a



^a Anzahl der Beobachtungen: 1 731.
 Quelle: Jahresmonitor 2022; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

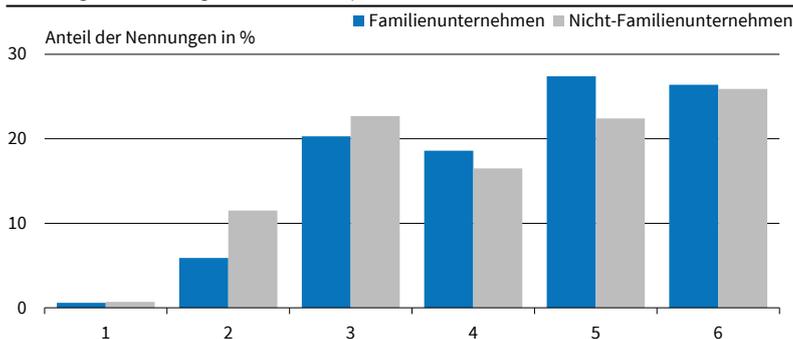
Abb. 3
Beurteilung der Versorgungssicherheit von Energielieferungen^a
 Stimmungsmonitor Energiekosten Follow-Up



^a Anzahl der Beobachtungen: 1 034.
 Quelle: Stimmungsmonitor Energiekosten Follow-Up; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Maße. Zudem schätzt insgesamt mehr als ein Drittel der Befragten eine Erleichterung der Zuwanderung als sehr geeignete politische Maßnahme ein, wobei die Befragten der Familienunternehmen diese Maßnahme mit 37% deutlich positiver bewerten als die Befragten der Nicht-Familienunternehmen. Auf Branchenebene gibt es aus dem Gastgewerbe hierfür die höchste Zustimmung (59% sehr geeignet). Damit einhergehend sollten nach Meinung der Befragten auch ausländische Bildungsabschlüsse unbürokratischer anerkannt werden. Dem Abbau von Hürden stimmte ebenfalls die Mehrheit der Befragungsteilnehmer zu. Eine dritte

Abb. 4
Krisenmanagement der Bundesregierung in Schulnoten^a
 Stimmungsmonitor Energiekosten Follow-Up



^a Anzahl der Beobachtungen: 1 030.
 Quelle: Stimmungsmonitor Energiekosten Follow-Up; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Säule gegen den Fachkräftemangel ist die bessere Ausschöpfung des vorhandenen Fachkräftepotenzials und insbesondere die Steigerung der Erwerbsbeteiligung nach dem Renteneintrittsalter wird in Familienunternehmen als sehr gute Maßnahme gegen Fachkräftemangel eingeschätzt (vgl. Abb. 2).

Zwei Stimmungsmonitore: Auswirkungen der gestiegenen Energiepreise für die Unternehmen

Um die Auswirkungen der gestiegenen Energiepreise im Jahr 2022 zu erfassen, wurden zwei Stimmungsmonitore mit teilweise identischen Fragen durchgeführt. Da sich bei diesem Thema die Ereignisse innerhalb kürzester Zeit überschlugen, war ein zeitlicher Vergleich der jeweiligen Antworten in beiden Umfragen sehr aufschlussreich. An der ersten Umfrage im April 2022 beteiligten sich 1 142 Unternehmen und in der Follow-up-Befragung im Oktober 2022 1 045 Unternehmen. Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass die Mehrzahl der Unternehmen bereits von den Energiepreiserhöhungen eingeholt wurde bzw. dieses kurzfristig erwartet (vgl. *Die Zeit* 2022). Knapp 90% der befragten Unternehmen gaben in beiden Umfragen an, als Gegenmaßnahme mit großer Wahrscheinlichkeit die Verkaufspreise ihrer Produkte zu erhöhen. Zudem sehen sich immer mehr Firmen aufgrund der gestiegenen Kosten zum Personalabbau gezwungen. Während in der Umfrage im April 2022 14% der befragten Unternehmen den Abbau von Arbeitsplätzen in Betracht zogen, war es in der Follow-up-Umfrage bereits jedes vierte Unternehmen. Des Weiteren plante ein Großteil der Unternehmen, Investitionen in Energieeffizienz zu tätigen, oder hat dies bereits getan. Produktionsstopps spielten auch zum Zeitpunkt der zweiten Umfrage noch eine untergeordnete Rolle, wurden aber immer wahrscheinlicher.

Die Versorgungssicherheit der Energielieferungen beurteilen die Unternehmen positiv, wobei die Familienunternehmen insgesamt negativer urteilen. Im Zeitvergleich von April zu Oktober gibt es kaum Veränderungen (vgl. Abb. 3).

Im Oktober wurden die Unternehmen zudem einer allgemeinen Bewertung des Krisenmanagements der Politik aufgefordert und beurteilten die Regierung im Durchschnitt mit der Schulnote »4«. Dabei haben die Familienunternehmen etwas schlechtere Noten vergeben als die Nicht-Familienunternehmen (vgl. Abb. 4).

Die Priorisierung der politischen Maßnahmen gibt ein klares Bild ab: in beiden Befragungen wird die Senkung der Steuerbelastung aus Strom (Umsatzsteuer oder Stromsteuer) hoch priorisiert. Während im April noch die Abschaffung der EEG-Umlage und keine weitere Erhöhung des CO₂-Preises gewünscht wird (beide Forderungen sind im Oktober erfüllt), stehen im Oktober die Laufzeitverlängerung von Kernkraftwerken und eine staatliche Deckelung der Gas- und Strompreise weit oben auf der

Forderungsliste. In beiden Befragungen wird zudem eine Senkung der Steuerbelastung auf Strom stark priorisiert.

FAMDATA FÜR WISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSZWECKE ZUGÄNGLICH

Die Datenbank FamData bietet die Möglichkeit, Familienunternehmen per se oder im Vergleich zu Nicht-Familienunternehmen zu untersuchen. Durch die Erfassung aller wesentlichen Strukturdaten und Finanzvariablen aus der Orbis-Datenbank des Bureau van Dijk liegt hier eine herausragende (Mikro-)Datenbasis vor. Alle Variablen, die FamData beinhaltet, sind dokumentiert und im Statistikprogramm Stata (.dta-Format) aufbereitet.

Die Stiftung Familienunternehmen ist bemüht, das Forschungsfeld weiter auszudehnen, und stellt daher einem breiteren Forscherkreis die Datenbank zur Verfügung. Externe Forscher, die aufgrund wissenschaftlicher Forschungsprojekte an den Mikrodaten interessiert sind, können beim ifo Institut einen Antrag mit Angabe des Forschungszwecks stellen (unternehmensmonitor@ifo.de). Die Stiftung Familienunternehmen prüft als Eigentümerin der Daten das gewünschte Forschungsprojekt. Wenn die Stiftung Familienunternehmen die Freigabe erteilt, stehen die Daten zur Auswertung in geschützten Räumen des LMU-ifo Economics & Business Data Center in München kostenfrei zur Verfügung (vgl. www.ifo.de/ebdc)⁶.

REFERENZEN

Achleitner, A.-K., R. Braun, C. Kaserer, S. Jarchow, H. Keppler, und J. Szewczyk (2019), *Börsennotierte Familienunternehmen in Deutschland – Bedeutung, Merkmale, Performance*, Stiftung Familienunternehmen, München.

Die Zeit (2022), »Jedes vierte Unternehmen plant Stellenabbau«, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2022-10/energiekrise-deutschland-arbeitsplatzabbau-investitionen-umfrage>, aufgerufen am 14. November 2022.

Garnitz, J., A.-C. Rathje und U. Hannich (2020), »China – Fair Play oder große Konkurrenz?«, *ifo Schnelldienst* 73(2), 27–31.

Gottschalk, S., A. Hauer, M. Niefert, D. Keese und G. Licht (2011), *Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Familienunternehmen*, Stiftung Familienunternehmen, München.

⁶ Für mehr Informationen zum EBDC vgl. Seiler (2012) oder Sauer und Wohlrabe (2020).

Hauer, A. und J.-P. Ahrens (2022), »Die TOP 500 Familienunternehmen in Deutschland nach Umsatz und Beschäftigung«, Stiftung Familienunternehmen, München.

Hiersemenzel, M., S. Sauer und K. Wohlrabe (2022), »Zur Repräsentativität der ifo Konjunkturumfragen«, *ifo Schnelldienst* 75(7), 26–30.

Peichl, A., S. Sauer und K. Wohlrabe (2022), »Fachkräftemangel in Deutschland und Europa – Historie, Status quo und was getan werden muss«, *ifo Schnelldienst* 75(10), 70–75.

Prügl, R. und N. Rauschendorfer (2020), *Deutschlands nächste Unternehmergeneration*, 5. Auflage, Stiftung Familienunternehmen, München.

Rapp, S., A. Gregoric und I. Requejo (2022), *Listed Family Firms in Europe – Relevance, Characteristics and Performance*, Stiftung Familienunternehmen, München.

Rathje A.-C. (2019), »Wie soll die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union zukünftig aussehen? – Ergebnisse einer Unternehmensbefragung«, *ifo Schnelldienst* 72(23), 27–35.

Rathje A.-C. und U. Hannich (2020), »Industriepolitik 2.020 – Quo vadis? Was erwarten die deutschen Unternehmer von einer Industriepolitik?«, *ifo Schnelldienst* 72(22), 22–26.

Rathje, A.-C. und K. Wohlrabe (2017), »Investitionstätigkeiten der deutschen (Familien-)Unternehmen: Entwicklungen, Standorte, Einflussfaktoren«, *ifo Schnelldienst* 70(23), 46–53.

Rathje, A.-C. und K. Wohlrabe (2018), »Der internationale Steuerwettbewerb aus Unternehmenssicht«, *ifo Schnelldienst* 71(21), 46–55.

Sauer, S. und K. Wohlrabe (Hrsg.) (2020), *ifo Handbuch der Konjunkturumfragen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 88, ifo Institut, München.

Seiler, C. (2012), »The Data Sets of the LMU-ifo Economics & Business Data Center – A Guide for Researchers«, *Journal of Applied Social Science Studies* 132(4), 609–618.

Stiftung Familienunternehmen (2017), *Investitionsverhalten und dessen Einflussfaktoren*, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, ifo Institut, München.

Stiftung Familienunternehmen (2018), *Der internationale Steuerwettbewerb aus Unternehmenssicht*, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, ifo Institut, München.

Stiftung Familienunternehmen (2019), *Wirtschaftspolitik für eine starke EU*, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, ifo Institut, München.

Stiftung Familienunternehmen (2020), *Die Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der Corona-Pandemie*, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, ifo Institut, München.

Stiftung Familienunternehmen (2021a), »Herausforderung Klimaschutz«, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, ifo Institut, München.

Stiftung Familienunternehmen (2021b), »Stiftungsunternehmen in Deutschland – Gesetzliche Grundlagen, ökonomische Motive, Reformvorschläge«, International Performance Research Institute (IPRI), München.

Stiftung Familienunternehmen (2021c), »Deutschlands 50 älteste Familienunternehmen«, Pressemitteilung, verfügbar unter: <https://www.familienunternehmen.de/de/pressebereich/meldungen/2021/2021-12-13/deutschlands-50-aelteste-familienunternehmen>.

Stiftung Familienunternehmen (2022), *Fachkräftemangel aus Unternehmenssicht: Auswirkungen und Lösungsansätze*, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, ifo Institut, München.

Windthorst, K. (2021), *Die Krisenresilienz des Familienunternehmens. Der Beitrag der Corporate und Family Governance*, Bayreuther Studien zu Familienunternehmen, Nomos, Bayreuth.

Timo Wollmershäuser

Entstehungs- und einkommensseitige Determinanten der gesamtwirtschaftlichen Teuerung im Jahr 2022

IN KÜRZE

Der Verbraucherpreisanstieg erreichte im Jahr 2022 mit 6,9% einen Rekordwert im wiedervereinigten Deutschland. In diesem Beitrag werden die entstehungs- und einkommensseitigen Determinanten des Preisanstiegs von im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen sowie ihr Beitrag zur Entwicklung der Verbraucherpreise bestimmt. Zwei Drittel des Anstiegs der Verbraucherpreise kann auf gestiegene Kosten für Vorleistungsgüter zurückgeführt werden. Zweitwichtigster Preistreiber war die Ausweitung der Bruttogewinnaufschläge, die in Teilen mit den spürbar gestiegenen Wiederbeschaffungskosten für Kapitalgüter (Abschreibungen) zu erklären ist. Lohnkosten sowie staatliche Nettoproduktionsabgaben leisteten einen vergleichsweise geringen Beitrag zur Inflation.

Der Verbraucherpreisanstieg erreichte im Jahr 2022 mit 6,9% einen Rekordwert im wiedervereinigten Deutschland. Nahrungsmittel und Energie verteuerten sich um jeweils gut 20%, aber auch die Preise aller übrigen Waren und Dienstleistungen im repräsentativen Warenkorb der Verbraucher legten um über 5% und damit so kräftig zu wie zuletzt im Jahr 1993. Ziel der Analyse ist es, die entstehungs- und einkommensseitigen Determinanten des Preisanstiegs von im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen im Jahr 2022 sowie ihren Beitrag zur Entwicklung der Verbraucherpreise zu bestimmen. Immerhin entfallen etwa drei Viertel der Konsumausgaben der inländischen privaten Haushalte (sowie privaten Organisationen ohne Erwerbszweck) auf Güter, die von inländischen Wirtschaftsbereichen produziert und zur Verfügung gestellt werden. Den verbleibenden Teil der Ausgaben, der in der vorliegenden Analyse nicht weiter untersucht wird, leisten die Verbraucher größtenteils für importierte Güter an das Ausland und in Form von Steuern an den Staat (vgl. Tab. 1).¹

¹ Außerdem müssen zu den Käufen der privaten Haushalte im Inland die Konsumausgaben der Inländer in der übrigen Welt hinzugezählt und die Konsumausgaben der Gebietsfremden im Inland abgezogen werden, um die Konsumausgaben der inländischen privaten Haushalte zu erhalten.

Für die Analyse werden in einem ersten Schritt die Absatzpreise von zwölf inländischen Wirtschaftsbereichen in die Stückbeiträge der Vorleistungskosten und der Faktoreinkommen, d. h. der Lohn- und Gewinneinkommen, zerlegt. Die Auswahl der Wirtschaftsbereiche orientiert sich an der aktuellen Verfügbarkeit detaillierter Daten in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2022.² Im Unterschied zu Ragnitz (2022a; 2022b) und Abberger und Nierhaus (2023) liegt der Schwerpunkt der vorliegenden Analyse auf den Absatzpreisen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen und nicht auf den Wertschöpfungsdeflatoren. Daher kann zum einen explizit der Einfluss der Vorleistungskosten auf die Preisentwicklung berücksichtigt werden. Zum anderen ist es dadurch auch möglich, eine Veränderung der Stückbeiträge der Unternehmensgewinne zur Entwicklung der Absatzpreise als Veränderung der Gewinnspanne zu interpretieren (vgl. Colonna et al. 2023).³ In einem zweiten Schritt werden dann die Beiträge der Absatzpreise dieser Wirtschaftsbereiche zu den Verbraucherpreisen ermittelt. Dabei wird auf die Verflechtungen zwischen den Wirtschaftsbereichen und der letzten Verwendung ihrer Produktion als Konsum privater Haushalte im Inland gemäß der aktuellen Input-Output-Rechnung des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2019 zurückgegriffen.⁴

DETERMINANTEN DER ABSATZPREISE INLÄNDISCHER WIRTSCHAFTSBEREICHE

Ausgangspunkt der Entstehungsrechnung ist der Produktionswert eines Wirtschaftsbereichs, der den Gesamtwert aller im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen misst (vgl. Statistisches Bundesamt 2016, sowie Tab. 2). Nach Abzug der Vorleistungen, die alle Waren und Dienstleistungen umfassen, die für den Produktionsprozess von anderen Produzenten

² Datenquelle ist die Fachserie 18 Reihe 1.4, Blätter 3.2 ff., in der Ausgabe vom 2. Juni 2023.

³ Colonna et al. (2023) weisen darauf hin, dass bei Betrachtung der Wertschöpfungsdeflatoren (anstelle der Absatzpreise) der Anteil der Unternehmensgewinne am Wertschöpfungsdeflator rein rechnerisch auch steigen kann, ohne dass Unternehmen ihre Gewinnspanne ausweiten, wenn die Vorleistungskosten stark steigen und die Vorleistungen nur begrenzt substituierbar sind.

⁴ Datenquelle ist die Fachserie 18 Reihe 2, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Input-Output-Rechnung 2019, in der Ausgabe vom 4. Januar 2023.

Tab. 1

Private Konsumausgaben (2019, in jeweiligen Preisen, in Mrd. Euro)

Private Konsumausgaben	1 805,5
= Konsumausgaben der privaten Organisationen o.E.	51,4
+ Konsumausgaben der inländischen privaten Haushalte	1 754,0
= Konsumausgaben der Inländer in der übrigen Welt	63,5
- Konsumausgaben der Gebietsfremden im Inland	-27,4
+ Konsumausgaben privater Haushalte im Inland	1 717,9
= letzte Verwendung von Gütern aus Importen	171,0
+ Gütersteuern (abzgl. Gütersubventionen)	198
+ letzte Verwendung von Gütern aus inländischer Produktion	1 348,9
<i>davon gemäß Input-Output-Rechnung aus Wirtschaftsabschnitt</i>	
A Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,9%
B-E Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	22,2%
F Baugewerbe	0,4%
G-I Handel, Verkehr, Gastgewerbe	26,4%
J Information und Kommunikation	2,9%
K Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	6,0%
L Grundstücks- u. Wohnungswesen	22,0%
M-N Unternehmensdienstleister	4,3%
O-Q Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	8,7%
R-T Sonstige Dienstleister	6,1%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Private Konsumausgaben und Verfügbares Einkommen, Stand: 8. März 2023;
 Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 2, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Input-Output-Rechnung 2019, Stand: 4. Januar 2023;
 Berechnungen des ifo Instituts.

aus dem In- und Ausland bezogen werden, um verbraucht, verarbeitet oder umgewandelt zu werden, ergibt sich die Bruttowertschöpfung. Sie stellt den im Produktionsprozess geschaffenen Mehrwert dar, der anschließend in der Einkommensrechnung auf die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital verteilt wird. Während die Entlohnung des Faktors Arbeit originär durch die amtliche Statistik in Form der Arbeitnehmerentgelte (die sich aus den geleisteten Bruttolöhnen und -gehältern sowie den Sozialbeiträgen der Arbeitgeber zusammensetzen) erfasst wird, wird die mit dem Nettobetriebsüberschuss gemessene Entlohnung des Faktors Kapital residual bestimmt. Er ergibt sich nach Abzug der Arbeitnehmerentgelte und der sonstigen Nettoproduktionsabgaben von der Bruttowertschöpfung. Die sonstigen Nettoproduktionsabgaben errechnen sich als Saldo der an den Staat geleisteten sonstigen Produktionsabgaben und der vom Staat empfangenen sonstigen Subventionen. Die sonstigen Produktionsabgaben umfassen sämtliche Steuern, die von Unternehmen aufgrund ihrer Produktionstätigkeit, unabhängig von der Menge oder dem Wert der produzierten oder verkauften Güter, zu entrichten sind (z. B. Grundsteuer, Kfz-Steuer, Ausgaben aus dem Erwerb von Emissionszertifikaten). Zu den sonstigen Subventionen zählen zum Beispiel Zuschüsse auf die Lohnsumme von Beschäftigten⁵ sowie staatliche Hilfszahlungen an Unternehmen. Zieht man vom Bruttobe-

triebsüberschuss schließlich noch die Abschreibungen ab, die den Aufwand an Anlagevermögen beziehungsweise den Wertverlust des Anlagevermögens, der im Produktionsprozess verbraucht wird, darstellen, ergibt sich der Nettobetriebsüberschuss. Er kann als operatives Ergebnis aus der unternehmerischen Tätigkeit vor geleisteten Zinsen auf Fremdkapital und anderen empfangenen und geleisteten Vermögenseinkommen angesehen werden (vgl. Schwarz 2008).

Zur Bestimmung der Preisentwicklung und ihrer entstehungs- bzw. einkommensseitigen Determinanten werden zunächst alle nominalen Größen der Entstehungs- und Einkommensrechnung durch den preisbereinigten Produktionswert, der in der amtlichen Statistik als Kettenindex mit dem Basisjahr 2015 = 100 ausgewiesen wird, dividiert und in Vorjahresveränderungsraten umgerechnet. Damit ergibt sich ein Anstieg des durchschnittlichen Preises von im Inland produzierten Waren und Dienstleistungen um 9,6% (vgl. Tab. 3), wobei die Unterschiede zwischen den Wirtschaftsbereichen ausgesprochen groß sind. Die Teuerung reicht von 2% im Bereich Information und Kommunikation bis 34% im Bereich Land- und Forstwirtschaft. Anschließend werden die Stückbeiträge der entstehungs- und einkommensseitigen Determinanten zum Preisanstieg der im Inland produzierten Güter berechnet als Produkt der Vorjahresveränderungsrate der jeweiligen Determinante (ausgedrückt je Einheit produzierter Güter) mit dem Anteil der jeweiligen Determinante am gesamten Produktionswert im Vorjahr.

Wichtigster Preistreiber in nahezu allen Wirtschaftsbereichen waren im vergangenen Jahr

⁵ Zu den Zuschüssen auf die Lohnsumme fallen allerdings ausschließlich die Erstattung der Sozialbeiträge für Beschäftigte in Kurzarbeit. Das Kurzarbeitergeld selbst stellt eine monetäre Sozialleistung der Sozialversicherung an die privaten Haushalte dar und reduziert aus Unternehmenssicht die geleisteten Arbeitnehmerentgelte.

Tab. 2

Zerlegung des gesamtwirtschaftlichen Produktionswertes

	2021	2022
Produktionswert (Kettenindex, 2015 = 100)	107,95	109,64
Produktionswert (in jeweiligen Preisen, in Mrd. Euro)	6 745,9	7 506,9
<i>Beiträge zum Produktionswert in Mrd. Euro</i>		
Vorleistungen	3 487,4	4 004,7
Bruttowertschöpfung	3 258,6	3 502,2
Sonstige Nettoproduktionsabgaben	-59,2	-13,9
Arbeitnehmerentgelte	1 913,7	2 016,1
Bruttobetriebsüberschuss	1 404,1	1 500,0
Abschreibungen	704,9	792,6
Nettobetriebsüberschuss	699,2	707,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.4, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, Stand: 2. Juni 2023.

kräftig gestiegene Stückkosten für Vorleistungen. Zum gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg trugen sie 6,8 Prozentpunkte bei. Die Corona-Pandemie und der Ukraine-Krieg verknappten und verteuerten Vorprodukte, Energie und eine Vielzahl von Rohstoffen und trieben damit die Produktionskosten insbesondere in der Landwirtschaft, im Produzierenden Gewerbe (einschließlich dem Baugewerbe) sowie im Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe in die Höhe. Den kleinsten Beitrag zum Preisanstieg leisteten die Vorleistungskosten in den Wirtschaftsbereichen mit den geringsten Vorleistungsquoten. Dazu gehören das Grundstücks- und Wohnungswesen, die öffentlichen Dienstleister sowie die sonstigen Dienstleister.

Die sonstigen Nettoproduktionsabgaben trugen zwar gesamtwirtschaftlich mit 0,7 Prozentpunkten

vergleichsweise wenig zur Teuerung bei. Allerdings haben kräftige Anstiege in einigen Wirtschaftsbereichen, insbesondere in der Land- und Forstwirtschaft, im Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe und den sonstigen Dienstleistern, den dortigen Preisauftrieb verstärkt.⁶ Mit dem Auslaufen der Corona-Soforthilfen und dem Herunterfahren der Kurzarbeit im vergangenen Jahr gingen vor allem die sonstigen Subventionen stark zurück. Preissteigernd haben aber auch höhere Ausgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb von Emissionszertifikaten gewirkt, die die sonstigen Pro-

⁶ Bei den Werten für die sonstige Nettoproduktionsabgaben der einzelnen Wirtschaftsbereiche in den Jahren 2021 und 2022 handelt es sich um Schätzungen. Da vom Statistischen Bundesamt bislang noch keine detaillierten Angaben zur Verfügung stehen, wurde die gesamtwirtschaftliche Entwicklung entsprechend der Anteile der Wirtschaftsbereiche aus dem Jahr 2020 verteilt (vgl. Abberger und Nierhaus 2023 für eine analoge Vorgehensweise).

Tab. 3

Preisentwicklung im Jahr 2022 (Preisindex des Produktionswertes, Veränderung gegenüber Vorjahr)

	Preisanstieg in %	Beitrag zum Preisanstieg in Prozentpunkten ^a					
		VOR	NPA	ANE	BBÜ	davon: ABS	NBÜ
A Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	34,2	14,0	8,8	1,3	10,1	3,4	6,7
B–E Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	13,9	12,4	0,3	0,6	0,6	0,9	-0,3
F Baugewerbe	16,2	7,4	0,5	1,8	6,5	0,3	6,2
G–I Handel, Verkehr, Gastgewerbe	11,3	7,0	1,5	0,1	2,6	0,4	2,2
J Information und Kommunikation	2,0	1,9	0,2	1,8	-1,9	0,8	-2,7
K Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	6,3	4,3	-1,4	1,6	1,9	0,7	1,1
L Grundstücks- und Wohnungswesen	2,8	1,3	-1,9	0,2	3,2	5,4	-2,1
M–N Unternehmensdienstleister	4,7	3,0	1,2	1,6	-1,0	0,9	-1,9
O–Q Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	4,2	1,6	1,0	2,1	-0,4	1,4	-1,8
R–T Sonstige Dienstleister	3,6	1,5	5,3	-0,2	-3,0	0,5	-3,5
A–T Alle Wirtschaftsbereiche	9,6	6,8	0,7	1,1	1,1	1,1	0,0

^a VOR: Vorleistungen, NPA: Sonstige Nettoproduktionsabgaben, ANE: Arbeitnehmerentgelte, BBÜ: Bruttobetriebsüberschuss, ABS: Abschreibungen, NBÜ: Nettobetriebsüberschuss. Abweichungen der Summen rundungsbedingt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.4, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, Stand: 2. Juni 2023.

duktionsabgaben vor allem in den energieintensiven Industriezweigen steigen ließen.

Die Zunahme der Arbeitnehmerentgelte trug 1,1 Prozentpunkte zum gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg bei. Während die Lohnstückkosten im Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe, dem Grundstücks- und Wohnungswesen und den sonstigen Dienstleistern nahezu stagnierten, war der Beitrag der Arbeitnehmerentgelte zur Teuerung vor allem im Baugewerbe, bei den Unternehmensdienstleistern und bei den öffentlichen Dienstleistern überdurchschnittlich.

Als Restgröße verbleiben die Bruttobetriebsüberschüsse, die rein rechnerisch 1,1 Prozentpunkte zum Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus beitrugen. Allerdings zeigen sich große Unterschiede zwischen den Wirtschaftsbereichen. Während die Bruttobetriebsüberschüsse in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, im Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe, bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistern sowie im Grundstücks- und Wohnungswesen neben den Vorleistungskosten zu einem weiteren maßgeblichen Preistreiber wurden, haben sie in den Bereichen Information und Kommunikation, den Unternehmensdienstleistern und den sonstigen Dienstleistern die Teuerung gebremst.

Möglicherweise überzeichnen die kräftigen Anstiege der Bruttobetriebsüberschüsse die eigentliche Gewinnsituation der Unternehmen. Immerhin bleibt bei der so gemessenen Entlohnung des Faktors Kapital unberücksichtigt, dass sich der Kapitalstock über die Zeit entwertet und dass zum Erhalt des Kapitalstocks Ersatzinvestitionen getätigt werden müssten, die ihrerseits Kosten verursachen. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden diese Kosten mit den Abschreibungen erfasst, die die Wertminderung des Anlagevermögens während einer Periode durch normalen Verschleiß und wirtschaftliches Veralten messen sollen. Allerdings werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht die tatsächlichen Abschreibungen der Unternehmen erfasst. Vielmehr stellen sie einen kalkulatorischen Posten dar, der sich hinsichtlich seiner Bewertung und der verwendeten Nutzungsdauern des Anlagevermögens von den Abschreibungen unterscheidet, den Unternehmen nach steuer- oder handelsrechtlichen Grundsätzen ermittelten (vgl. Gühler und Schmalwasser 2020). So wird in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Allgemeinen von einer längeren Nutzungsdauer der Anlagen und einem linearen Werteverzehr ausgegangen. Zudem werden die Abschreibungen zu Wiederbeschaffungspreisen, und damit im Gegensatz zum betrieblichen Rechnungswesen nicht zu Anschaffungspreisen, bewertet. Bei stark steigenden Preisen für Anlagegüter, wie sie derzeit zu beobachten sind, kann es daher zu einer großen Diskrepanz zwischen den volkswirtschaftlichen und den tatsächlichen (steuer- bzw. handelsrechtlichen) Abschreibungen kommen (vgl. Lequiller und Blades 2014, S. 220 f.). So stiegen die Abschreibungen auf das Anlagevermögen

in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im vergangenen Jahr allein preisbedingt um 10,7%. Dieser Anstieg wurde vor allem getrieben durch die Abschreibungen auf Bauten, die preisbedingt um 16,1% zulegten, während die Abschreibungen auf Ausrüstungen (Maschinen und Geräte) preisbedingt nur um 6,4% stiegen. Umgerechnet auf den Preis je Einheit produzierter Waren und Dienstleistungen trugen die Abschreibungen mit 1,1 Prozentpunkten spürbar zum gesamtwirtschaftlichen Preisanstieg bei. Zwischen den Wirtschaftsbereichen ergaben sich dabei große Unterschiede.⁷ Während die Abschreibungen insbesondere im Grundstücks- und Wohnungswesen und in der Landwirtschaft, die zu den kapitalintensiven Wirtschaftsbereichen (mit einem hohen Bestand an Bauten relativ zur Produktion) zählen, überdurchschnittlich waren, spielten sie im Baugewerbe und im Bereich Handel, Verkehr, Gastgewerbe nur eine untergeordnete Rolle.

Entsprechend leisteten im Baugewerbe und im Bereich Handel, Verkehr, Gastgewerbe die Nettobetriebsüberschüsse, die man nach Abzug der kalkulatorischen Kapitalkosten von den Bruttobetriebsüberschüssen erhält, einen ähnlich hohen und positiven Beitrag zum Preisanstieg wie die Bruttobetriebsüberschüsse. Gleiches gilt trotz der hohen Abschreibungen in der Landwirtschaft. Da in vielen anderen Wirtschaftsbereichen die Vorleistungs-, Arbeits- und Kapitalkosten durch die Unternehmer nicht vollständig auf die Preise überwälzt und deshalb die Gewinnspannen reduziert wurden, leisteten die Nettobetriebsüberschüsse gesamtwirtschaftlich einen geringfügig negativen Beitrag zum Preisanstieg. Allerdings dürften die volkswirtschaftlichen Abschreibungen aufgrund der beschriebenen Kalkulationsregeln derzeit allenfalls eine Obergrenze der tatsächlichen Abschreibungen darstellen. Damit dürfte der tatsächliche Beitrag der Gewinnaufschläge zum Preisanstieg höher sein und sich irgendwo zwischen den mit den Netto- und den Bruttobetriebsüberschüssen gemessenen Gewinnen je Einheit produzierter Waren und Dienstleistungen liegen.

BEITRAG DER ABSATZPREISE INLÄNDISCHER WIRTSCHAFTSBEREICHE ZU DEN VERBRAUCHERPREISEN

In einem letzten Schritt werden schließlich die Beiträge der einzelnen inländischen Wirtschaftsbereiche zur Entwicklung der Verbraucherpreise zusammengefasst. Zu diesem Zweck wird die in Tabelle 1 dargestellte Verbindung zwischen den Konsumausgaben privater Haushalte im Inland und den im Inland

⁷ Bei den Werten für die Abschreibungen der einzelnen Wirtschaftsbereiche im Jahr 2022 handelt es sich um Schätzungen. Da vom Statistischen Bundesamt bislang noch keine detaillierten Angaben zur Verfügung stehen, wurde die gesamtwirtschaftliche Entwicklung entsprechend der Anteile der Wirtschaftsbereiche aus dem Jahr 2021 verteilt (vgl. Abberger und Nierhaus 2023 für ein analoge Vorgehensweise).

Tab. 4

Beiträge der inländischen Teuerung zur Inflation (Veränderung gegenüber Vorjahr)

	2019	2020	2021	2022
Deflator der privaten Konsumausgaben	1,3 %	0,6 %	3,1 %	6,9 %
statistische Diskrepanz (in Prozentpunkten) ^a	-0,3	-0,4	-0,6	-1,4
gewichteter Durchschnitt der Preise von Gütern aus inländischer Produktion	1,6 %	1,0 %	3,7 %	8,3 %
<i>Beiträge (in Prozentpunkten)</i>				
Vorleistungen	0,5	0,6	2,5	5,7
Sonstige Nettoproduktionsabgaben	0,0	-0,9	-0,2	0,5
Arbeitnehmerentgelt	0,7	0,8	-0,1	0,6
Bruttobetriebsüberschüsse	0,3	0,6	1,4	1,4
Abschreibungen	0,7	0,6	0,9	1,8
Nettobetriebsüberschüsse	-0,4	0,0	0,5	-0,3

^a Die ausgewiesene statistische Diskrepanz kann vor allem durch Preisänderungen bei importierten Gütern und Veränderungen der Gütersteuern erklärt werden.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Private Konsumausgaben und Verfügbares Einkommen, Stand: 8. März 2023; Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 2, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Input-Output-Rechnung 2019, Stand: 4. Januar 2023; Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.4, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, Stand: 2. Juni 2023; Berechnungen des ifo Instituts.

produzierten Gütern genutzt. Die Verbraucherpreise werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen mit dem Deflator der privaten Konsumausgaben repräsentiert. Dieser misst den Preis für Waren- und Dienstleistungen, die von inländischen privaten Haushalten (sowie privaten Organisationen ohne Erwerbszweck) für Konsumzwecke erworben werden, davon werden nur etwa drei Viertel im Inland produziert. Will man also die Entwicklung der Verbraucherpreise mit der Preisentwicklung in den zwölf betrachteten Wirtschaftsabschnitten erklären, bleiben Preisänderungen vor allem bei importierten Gütern und Veränderungen der Gütersteuern unberücksichtigt. Zudem kann es bei der Aggregation der Preisentwicklung in den inländischen Wirtschaftsbereichen auch zu Fehlern kommen, da es seit 2019 zu Veränderungen der relativen Bedeutung der inländischen Wirtschaftsabschnitte für die Konsumausgaben privater Haushalte im Inland kam. Neuere Input-Output-Rechnungen stehen allerdings derzeit nicht zur Verfügung. Insgesamt zeigt Tabelle 4, dass der so gewichtete Durchschnitt der Preise von Gütern aus inländischer Produktion dem Verlauf des Deflators der privaten Konsumausgaben in den vergangenen Jahren recht nahekommt. Allerdings scheint die inländische Teuerung die Inflationsrate tendenziell etwas zu überzeichnen, so dass die statistische Diskrepanz über alle betrachtenden Jahre hinweg negativ ist. Dennoch dürfte die Analyse die entstehungs- und einkommenseitigen Determinanten der Verbraucherpreise recht gut abbilden. Demnach erklären die gestiegenen Stückkosten

für Vorleistungsgüter etwas mehr als zwei Drittel des Anstiegs der Verbraucherpreise im vergangenen Jahr. Zweitwichtigster Preistreiber war die Ausweitung der Bruttogewinnaufschläge, die in Teilen mit den spürbar gestiegenen Wiederbeschaffungskosten für Kapitalgüter (Abschreibungen) zu erklären ist. Die Lohnstückkosten sowie die sonstigen Nettoproduktionsabgaben je Einheit inländischer Produktion leisteten einen vergleichsweise geringen Beitrag zur Inflation.

REFERENZEN

Abberger, K. und W. Nierhaus (2023), »Die Preisentwicklung der inländischen Wertschöpfung – Zum Anstieg des BWS-Deflators im Jahr 2022«, *ifo Schnelldienst* 76(5), 47–53.

Colonna, F., R. Torrini und E. Viviano (2023), »The Profit Share and Firm Mark-up: How to Interpret Them?«, *Banca d'Italia Occasional Papers* Nr. 770.

Gühler, N. und O. Schmalwasser (2020), »Anlagevermögen, Abschreibungen und Abgänge in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen«, *Wirtschaft und Statistik* 72(3), 76–88.

Kuhn, M., W. Adler, R. Bolleyer, J. Grütz, Ch. Janz, P. Kuntze, T. Luh, P. Schmidt, N. Schwarz und D. Seege (2021), »Die Wirtschaft im Schatten der Corona-Pandemie«, *Wirtschaft und Statistik* 71(1), 34–48.

Lequiller, F. und D. Blades (2014), *Understanding National Accounts: Second Edition*, OECD Publishing, Paris.

Ragnitz, J. (2022a), »Gewinninflation und Inflationsgewinner«, *ifo Dresden berichtet* (5), 24–28.

Ragnitz, J. (2022b), »Gewinninflation und Inflationsgewinner«, 7. Dezember, ifo Dresden, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/20221207-Ragnitz-Gewinninflation-Dezember-2022.pdf>.

Schwarz, N. (2008), »Einkommensentwicklung in Deutschland«, *Wirtschaft und Statistik* (3), 197–206.

Statistisches Bundesamt (2016), »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsprodukt und Nationaleinkommen nach ESVG 2010, Methoden und Grundlagen«, Fachserie 18 Reihe S. 30, Ausgabe 2016, Wiesbaden.

Julia Freuding, Johanna Garnitz und Daria Schaller

Demografischer Wandel und Arbeitskräftemangel: Personalpolitik von jung bis alt

Neben den aktuell eingetrübten Konjunkturaussichten stellt vor allem der Fachkräftemangel eine enorme Herausforderung für die Unternehmen dar. Zu Jahresbeginn haben deutsche Unternehmen laut einer ifo-Umfrage zwar etwas weniger häufig einen Mangel an Fachkräften gemeldet, dies allerdings auf einem sehr hohen Niveau. Insgesamt darf wohl nicht mit einem Abwärtstrend gerechnet werden, denn das Wegfallen der Baby-Boomer dürfte diese Herausforderung vergrößern. Der Fokus der Unternehmen bei Einstellungen liegt häufig auf den Generationen, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten und somit langfristig als Arbeitskraft zu Verfügung stehen. Im starken Wettbewerb um Fachkräfte sollte das Potenzial aller Altersklassen jedoch gleichsam ausgeschöpft und durch gezielte Weiter- und Fortbildungen oder entsprechend gestalteten Arbeitsplätzen die Attraktivität für die Weiterbeschäftigung gefördert werden. Themen, wie das Zusammenarbeiten verschiedener Altersklassen und Weiterbildungsangebote für ältere Beschäftigte, dürften damit in der Zukunft immer wichtiger werden.

ALTERSSTRUKTUR IN DEN BEFRAGTEN UNTERNEHMEN

Für eine erste Einordnung der aktuellen Situation in den Unternehmen lohnt sich ein Blick auf die Verteilung der Altersstruktur der Belegschaft. Abbildung 1 bildet die gewichteten Durchschnittswerte in den befragten Unternehmen nach Wirtschaftsbereich und Größenklasse ab.

Die Antworten der Befragten zeigen, dass der größte Anteil jünger als 40 Jahre ist, wobei zu berücksichtigen ist, dass hier – im Gegensatz zu den anderen betrachteten Alterskategorien – die Spannweite mehr als zehn Jahre beträgt. Danach folgen die 50- bis 59-Jährigen mit über einem Viertel, dicht gefolgt von Personen im Alter von 40–49 Jahren. Mit deutlichem Abstand zu den bereits genannten Altersklassen folgt diejenige mit Personen von 60–70 Jahren. Nur ein sehr kleiner Anteil an über 70-Jährigen ist in Unternehmen aktiv beschäftigt. Falls die Politik eine Erhöhung des Renteneintrittsalters durchsetzen möchte, so wird dieser Anteil an Beschäftigten wohl deutlich steigen. Zudem werden immer weniger junge Leute in die Firmen nachkommen und die Baby-Boomer nach und nach die Unternehmen verlassen. Somit fällt ein be-

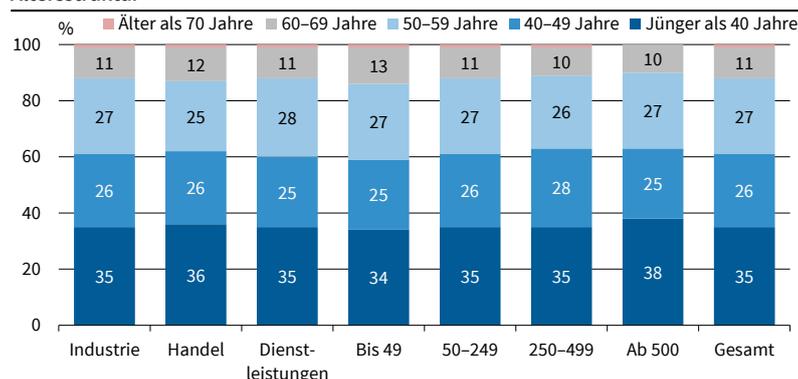
IN KÜRZE

Das ifo Institut befragt im Auftrag von Randstad Deutschland quartalsweise deutsche HR-Abteilungen zu personalpolitisch relevanten Themen. Im zweiten Quartal befasste sich das Schwerpunktthema mit personalpolitischen Maßnahmen hinsichtlich des demografischen Wandels und der Bindung von älteren Beschäftigten. Derzeit beschäftigen 70 % der befragten Unternehmen Mitarbeitende, die bereits Rente beziehen. Und in den kommenden Jahren wird sich der Arbeitskräftemangel zuspitzen, da die Baby-Boomer nach und nach in Rente gehen werden. Aufgrund der Altersstruktur der Mitarbeitenden der rund 540 befragten Unternehmen wird ein gutes Drittel der Belegschaft in den kommenden Jahren den Arbeitsmarkt verlassen. Umso wichtiger ist es, die Mitarbeitenden langfristig an das Unternehmen zu binden und einen attraktiven Arbeitsplatz anzubieten. Die Umfrage zeigt, dass derzeit 37 % der Unternehmen für die älteren Beschäftigten die Möglichkeit von Arbeitsteilzeitmodellen anbieten. Hingegen liegt der Fokus bei Weiterbildungsangeboten auf den jüngeren Altersgruppen.

achtlicher Teil an Arbeitnehmer*innen weg. Die älteren Beschäftigten dürften damit an Bedeutung gewinnen. Fraglich bleibt jedoch, inwieweit Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen eine Beschäftigung im Alter von über 65 Jahren dann umsetzen werden. Ein Vergleich mit der Umfrage vom zweiten Quartal 2021, die eine ähnliche Frage zur Altersstruktur beinhaltete,

Abb. 1

Altersstruktur

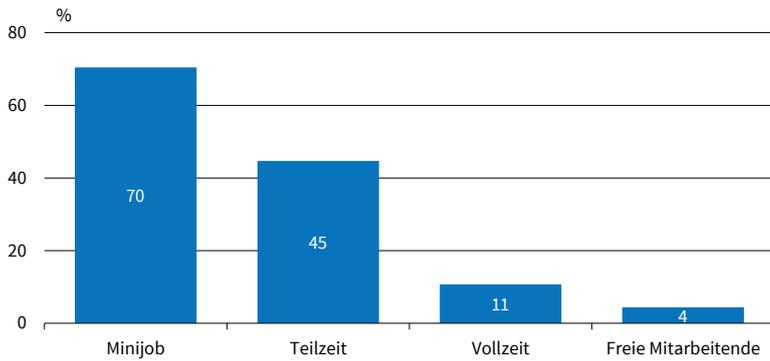


Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung 2023.

© ifo Institut

Abb. 2

Form der Beschäftigung von Mitarbeitenden mit Rentenbezug

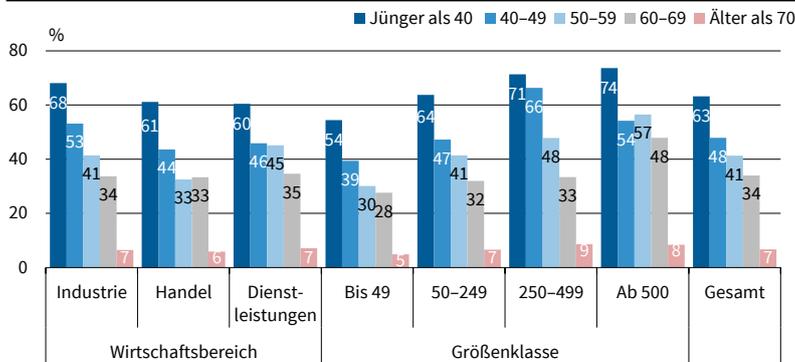


Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung 2023.

© ifo Institut

Abb. 3

Zunehmender Fokus nach Altersgruppe



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung 2023.

© ifo Institut

zeigt, dass der heutige Anteil der Beschäftigten, die jünger als 40 Jahre sind, geringer als vor zwei Jahren ist. Entsprechend sind die Anteile der jeweiligen älteren Altersklassen gestiegen (vgl. Randstad-ifo-Personalleiterbefragung 2021) – ein Hinweis auf den demografischen Wandel, der sich so in den Unternehmen bemerkbar macht und den Unternehmen große Sorgen bereitet (ifo Institut 2023a; Peichl, Sauer und Wohlrabe 2022; ifo Institut 2023b).

Rund 70% der befragten Unternehmen beschäftigen derzeit Mitarbeitende, die bereits Rente beziehen. In Industrie- und Handelsbetrieben beschäftigen fast drei Viertel der Firmen Rentenbezieher*innen, im Dienstleistungssektor sind es mit 63% etwas weniger. Der Größenklassenvergleich zeigt, dass der Anteil der Beschäftigung von Rentenbezieher*innen in mitarbeiterstarken Unternehmen höher liegt als in Firmen mit kleinerem Personalbestand. In welchen Formen Personen mit Rentenbezug beschäftigt sind, geht aus Abbildung 2 hervor. 70% der Unternehmen stellen diese auf Minijobbasis ein, 45% in Teilzeit und 11% in Vollzeit. In 4% der befragten Firmen sind Rentenbezieher*innen als freie Mitarbeitende tätig. Aufgrund der Möglichkeit von Mehrfachnennungen gibt es bei den Anstellungsarten Überschneidungen. In einigen Unternehmen handelt es sich bei Rentenbezieher*innen um den Geschäftsführer*in bzw. Inhaber*in.

VERSTÄRKTER FOKUS AUF JÜNGERE ALTERSGRUPPEN

Aufgrund des demografischen Wandels stellt sich die Frage, ob Unternehmen in Bezug auf Beschäftigung und Weiterbildung in Zukunft ihren Fokus mehr auf die ältere Altersgruppe legen. Die Umfragedaten bestätigen diese Annahme nicht. Der Schwerpunkt scheint klar auf den jüngeren Altersklassen zu liegen. So geben 63% der Befragten an, dass sich das Augenmerk in den kommenden Jahren auf die Arbeitnehmenden unter 40 erhöhen wird (vgl. Abb. 3). Dies scheint vor allem in größeren Unternehmen der Fall zu sein. In Betrieben ab 500 Beschäftigten schätzen 74%, dass der Fokus auf die Unter-40-Jährigen steigen wird, in Betrieben mit 250–499 Beschäftigten sind es 71%, in Betrieben mit bis zu 49 Beschäftigten 54%. Auch in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen zeigen sich Unterschiede. Während 68% der HR-Verantwortlichen in Industriebetrieben eine zunehmende Bedeutung für diese Altersklasse sehen, sind es bei den Dienstleistungen 60%.

Für die Altersklasse 40–49 Jahre schätzen die Personalleiter*innen eine höhere als auch eine gleichbleibende Bedeutung zu jeweils gleichen Teilen ein (48%). Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede in der Größenklasse: In Unternehmen zwischen 250–499 Beschäftigten schätzen 66% eine höhere Bedeutung und lediglich 31% eine gleichbleibende Bedeutung. In Betrieben bis 49 Mitarbeitenden hingegen schätzen 40% eine steigende Bedeutung und 55% eine gleichbleibende Bedeutung. In den verschiedenen Wirtschaftsbereichen lässt sich ein ähnliches Bild erkennen.

Für die Altersklasse 50–59 Jahre sieht die Hälfte der Befragten eine gleichbleibende Bedeutung in den kommenden Jahren. In Betrieben ab 500 Beschäftigten hingegen schätzen 57% eine Erhöhung der Bedeutung dieser Altersklasse, während 40% eine gleichbleibende Bedeutung annehmen. In Betrieben mit bis zu 49 Beschäftigten liegt die Einschätzung der gleichbleibenden Bedeutung mit 59% im Gegensatz zur zunehmenden Bedeutung mit 30% deutlich höher. Während im Handel 57% der Befragten eine gleichbleibende Wichtigkeit voraussagen, sind es im Dienstleistungssektor rund 10 Prozentpunkte weniger, nämlich 48%.

Die Mehrheit der befragten HR-Verantwortlichen (44%) schätzt die Bedeutung von Beschäftigung und Weiterbildung für die Altersgruppe der 60- bis 69-Jährigen in den nächsten Jahren unverändert ein (vgl. Abb. 4). 34% sprachen sich für eine höhere Bedeutung in den kommenden Jahren aus, 22% für eine geringere. Zwischen den Größenklassen zeigten sich bei der Gleichbedeutung kaum Unterschiede. Bei Unternehmen mit Beschäftigten ab 500 sahen jedoch 48% eine höhere Bedeutung, während diese in den anderen Größenklassen durchschnittlich bei 30% lag.

Für die Altersklasse 70+ schätzen fast zwei Drittel, dass die Bedeutung dieser Altersklasse gleichbleiben wird. In den Größenklassen 50–249 sowie 250–499 Beschäftigte sehen dies nur 56% bzw. 47% so. Hier vermuten 38% bzw. 44%, dass die Bedeutung sinken wird.

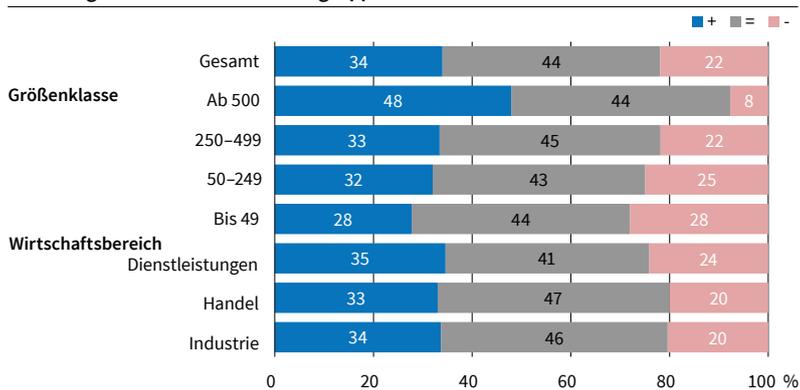
JEDES FÜNFTHE UNTERNEHMEN FÖRdert ZUSAMMENARBEIT VERSCHIEDENER ALTERSKLASSEN

Vor allem durch die Digitalisierung sind große Unterschiede zwischen den verschiedenen Generationen entstanden. Mit der Technikaffinität der »GenZ« lernen diese nun nicht mehr nur von den Älteren, sondern auch die Älteren profitieren vom Wissen jüngerer Generationen. Hinzu kommen unterschiedliche Anforderungen an die Arbeitswelt, was ein Zusammenarbeiten vor Herausforderungen stellen kann. Die Frage, ob die Unternehmen das Zusammenarbeiten verschiedener Altersklassen aktiv fördern, wurde von einem von fünf Betrieben bejaht. Vor allem Dienstleistungsfirmen (24%) oder Betriebe ab 500 Beschäftigten (40%) bejahten den Einsatz solcher Maßnahmen zahlreicher als die jeweiligen anderen befragten Unternehmensgruppen. Aus den freien Antwortmöglichkeiten kristallisierten sich zwei Blöcke besonders heraus: Teamarbeit, Workshops und Events, sowie Mentoring, Patensysteme und Coaching. Rund 60% der Firmen, die den Austausch zwischen den Altersklassen aktiv fördern, setzen auf das Maßnahmenpaket zur Verbesserung des Teambuildings. Gut ein Viertel möchte die Zusammenarbeit durch Mentoren-, Paten- oder Coachingprogramme verbessern. Die verbleibenden 15% nannten andere Maßnahmen wie spezielle Anlernphasen, Besprechungen und offener Austausch.

Maßnahmen, um ältere Mitarbeitende länger im Unternehmen zu halten, ergreifen wiederum fast 60% der befragten Betriebe. Auch hier stechen vor allem der Dienstleistungssektor und Betriebe mit mehr als 500 Mitarbeitenden mit einem höheren Anteil (61 bzw. 66%) als im Durchschnitt aller befragten Unternehmen hervor. Zu der beliebtesten Maßnahme zählen flexiblere Arbeitszeitmodelle mit 85% Zustimmung (vgl. Abb. 5). Hier setzen Unternehmen an der richtigen Stelle an: Forschende fanden heraus, dass ältere Beschäftigte vor allem dann länger arbeiten wollen, wenn es sich um Jobs mit flexiblen Arbeitszeiten handelt (Ameriks et al. 2020). Altersgerechte Arbeitsplätze, Altersteilzeit sowie Gesundheitsförderung ergreifen über 40% der an der Umfrage teilnehmenden Unternehmen. Auf Gehaltserhöhungen und gezielte Weiterbildungen greifen etwa 15% der Befragten zur Mitarbeiterbindung der älteren Generation zurück. Andere Unternehmen geben erfahrenen Mitarbeitenden Freiraum bei der Gestaltung von Projekten, mehr Urlaubstage oder Freizeitausgleichsmöglichkeiten. Die Umfrageergebnisse zeigen, dass der Fokus auf die jüngeren Generationen an Bedeutung gewinnt, gleichzeitig aber auch die längere Weiterbeschäfti-

Abb. 4

Änderung des Fokus auf die Altersgruppe 60–69 in den kommenden Jahren

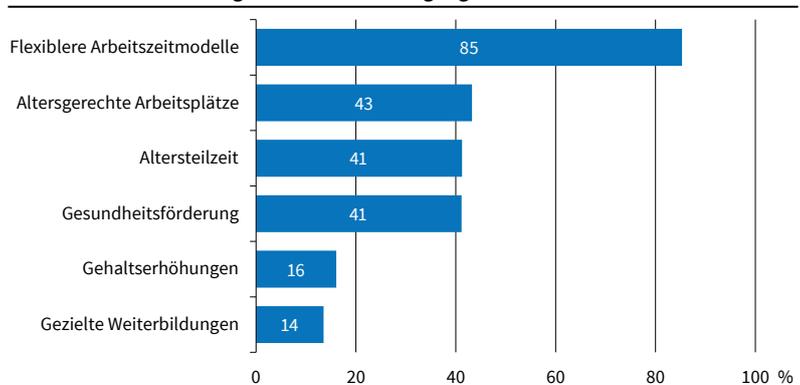


Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung 2023.

© ifo Institut

Abb. 5

Maßnahmen für eine längere Weiterbeschäftigung von älteren Mitarbeitenden



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung 2023.

© ifo Institut

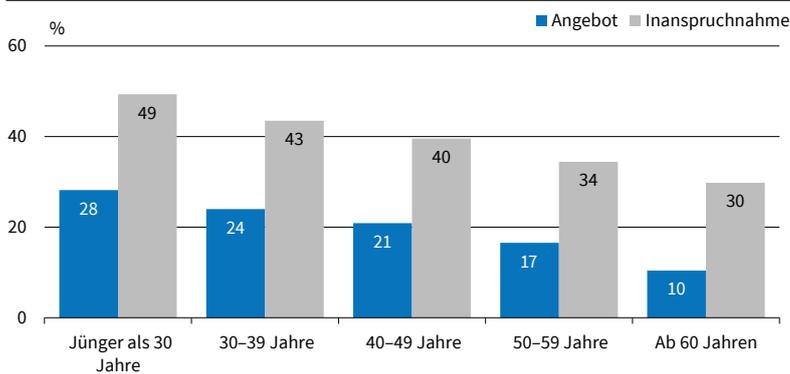
gung von älteren Mitarbeitenden im Blick von vielen Unternehmen steht.

WEITERBILDUNGSANGEBOT VERTEILT SICH ÜBERWIEGEND AUF JÜNGERE BESCHÄFTIGTE

Ein zentraler Aspekt zur Motivation und Förderung von Mitarbeitenden ist ein gezieltes Weiterbildungsangebot. Dies ermöglicht auch dem Unternehmen erhebliche Vorteile, denn Kosten für die Umschulung oder Weiterbildung der bestehenden Beschäftigten sind meist deutlich niedriger als das Einstellen neuen Personals mit den entsprechenden Fähigkeiten. Abbildung 3 hat bereits verdeutlicht, dass der Fokus auf die jüngeren Altersgruppen am stärksten zunimmt. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch beim Weiterbildungsangebot. Während knapp jedes dritte Unternehmen ihren Mitarbeitenden bis 30 Jahren und ein Viertel der Unternehmen den 30- bis 39-Jährigen die Möglichkeit zur Weiterbildung anbietet, so sind es bei Personen zwischen 50 und 59 Jahren 17% und bei der Altersklasse 60 plus 10% (vgl. Abb. 6). Bei den Antworten dürfte sich allerdings auch die bei den Unternehmen zugrunde liegende Altersstruktur der Beschäftigten widerspiegeln (vgl. Abb. 1): Da das Gros der Beschäftigten unter 40 Jahre alt ist, erhält diese Alterskohorte in den Unternehmen auch das größte

Abb. 6

Weiterbildung: Angebot vs. Inanspruchnahme

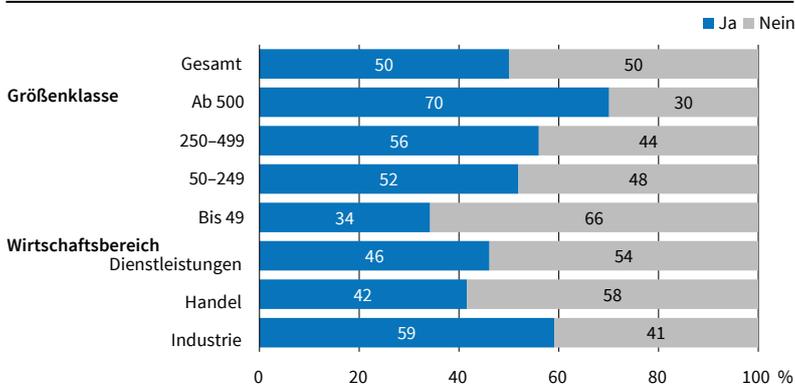


Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung 2023.

© ifo Institut

Abb. 7

Altersrente nach 45 Versicherungsjahren



Quelle: Randstad-ifo-Personalleiterbefragung 2023.

© ifo Institut

Weiterbildungsangebot. Wichtig ist neben dem Anbieten von Schulungen von Arbeitgeberseite auch die Inanspruchnahme durch die Arbeitnehmer*innen. Abbildung 6 schlüsselt jeweils nach Altersgruppe auf, inwieweit Unternehmen diese Möglichkeit gewähren und wie das Angebot genutzt wird, falls das Unternehmen Weiterbildungen ermöglicht. Auch hier lässt sich ein ähnliches Muster ablesen. Jüngere Beschäftigte nehmen Weiterbildungsangebote in Unternehmen laut den Umfrageteilnehmenden häufiger in Anspruch als Ältere: knapp die Hälfte der unter 30-Jährigen und 30% der über 60-Jährigen. Beschäftigte ab 50 Jahren nutzen in kleineren Unternehmen tendenziell häufiger das entsprechende Weiterbildungsangebot als dieselbe Alterskohorte in größeren Unternehmen.

ABFINDUNGSMODELLE: STARKE HETEROGENITÄT ZWISCHEN UNTERNEHMEN

Einige Unternehmen bieten ihren Beschäftigten Abfindungsmodelle und Regelungen zum Übergang in den Ruhestand als zusätzliche Benefits an. Bei der Altersteilzeit handelt es sich um eine Teilzeitbeschäftigung, die durch das Altersteilzeitgesetz geregelt ist. Es besteht zwar kein rechtlicher Anspruch auf Altersteilzeit, es kann aber eine freiwillige Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer erfolgen. Bei der Alters-

teilzeit wird die bisherige wöchentliche Arbeitszeit um die Hälfte reduziert. Der Arbeitgeber ist hierbei verpflichtet, das Gehalt aufzustocken und zusätzliche Beiträge zur Rentenversicherung zu leisten. Die Altersrente ist eine weitere Möglichkeit, um vorzeitig – das heißt vor Erreichen der Regelaltersgrenze – in den Ruhestand zu gehen. Versicherte, die mindestens 45 Jahre in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt und die maßgebliche Altersgrenze erreicht haben, können die abschlagsfreie Rente in Anspruch nehmen (BMAS 2023).

Die Mehrheit aller Betriebe (61%) bieten keine Altersteilzeit an. In 37% der Unternehmen gibt es dieses Modell, das in den nächsten Jahren auch beibehalten werden soll. Lediglich 2% der Unternehmen planen, dieses im Durchschnitt bereits noch in diesem Jahr, spätestens aber bis 2028 abzuschaffen. Hinsichtlich der Wirtschaftsbereiche zeigen sich klare Unterschiede: Während die Hälfte der Industriebetriebe Arbeitsteilzeit ermöglichen, sind es im Dienstleistungssektor 31% und im Handel 27%. Beim Größenklassenvergleich zeigt sich, dass vor allem mitarbeiterstarke Unternehmen Altersteilzeit anbieten.

Das Modell der Altersrente nach 45 (Versicherungs-)Jahren findet im Vergleich zur Altersteilzeit häufiger Anwendung. In der Hälfte der befragten Unternehmen kommt diese zum Tragen. Es zeigen sich nur kleinere Unterschiede zwischen den Wirtschaftsbereichen: während in 59% der befragten Industriebetriebe diese zum Einsatz kommt, sind es im Dienstleistungssektor 46% und im Handel 42%. Auch hier zeigt der Größenklassenvergleich Divergenz: In 70% der Betriebe ab 500 Mitarbeitenden kommt die Altersrente nach 45 Beitragsjahren zum Tragen, während dies in 34% der Betriebe mit bis zu 49 Mitarbeitenden vorkommt (vgl. Abb. 7).

Spezielle Abfindungsmodelle nutzt eins von zehn der befragten Unternehmen. Während sich in der Industrie 18% der Betriebe dieser Maßnahmen bedienen, sind es bei den Dienstleistern 9% und im Handel 4%. In den Größenklassen zeigt sich ein ähnliches Bild wie zuvor: Je größer das Unternehmen, desto eher finden diese speziellen Modelle ihre Anwendung. In Betrieben ab 500 Mitarbeitenden bieten 29% Abfindungsmodelle an, in Betrieben mit 250-499 Mitarbeitenden sind es 14%. In kleineren Unternehmen sind diese deutlich weniger verbreitet: In Betrieben mit 50-249 Mitarbeitenden haben 8% diese Modelle im Programm und in Betrieben mit bis zu 49 Mitarbeitenden 3%.

FAZIT

Auch wenn der Fokus der Unternehmen den Umfrageergebnissen zufolge aktuell verstärkt auf den jüngeren Altersgruppen liegt, dürfte die Bedeutung der älteren Generationen in der Zukunft angesichts des demografischen Wandels zunehmen. Obgleich ein Teil der fehlenden Arbeitskräfte durch das Fachkräftewin-

derungsgesetz geregelt werden soll, ist dies lediglich ein kleines Rädchen im Getriebe. Auch der technische Wandel und die künstliche Intelligenz werden diese Herausforderung nicht allein lösen. Deshalb werden die älteren Arbeitnehmenden trotzdem ein wichtiger Teil der Lösung bleiben. Dass in 70 % der Unternehmen schon jetzt Mitarbeitende beschäftigt sind, die bereits Rente beziehen, zeigt, dass ältere Beschäftigte durchaus bereit sind, weiterhin zu arbeiten. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Unternehmen flexible Arbeitszeitmodelle anbieten. Dennoch ist beim Binden der älteren Arbeitskräfte, insbesondere bezogen auf das Weiterbildungsangebot sowie der Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Generationen, noch Potenzial von Seiten der Unternehmen vorhanden.

REFERENZEN

Ameriks, J., J. Briggs, A. Caplin, M. Lee, M. D. Shapiro und C. Tonetti (2020), »Older Americans Would Work Longer If Jobs Were Flexible«, *American Economic Journal: Macroeconomics* 12(1), 174–209.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), »Altersteilzeit – schrittweise in den Ruhestand«, 13. April, verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Teilzeit-flexible-Arbeitszeit/Teilzeit-altersteilzeit-artikel.html>, aufgerufen am 7. Juni 2023.

ifo Institut (2023a), »Mangel an Fachkräften entspannt sich leicht«, Pressemitteilung, 15. Februar, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2023-02-15/mangel-fachkraeften-entspannt-sich-leicht>.

ifo Institut (2023b), »ifo Konjunkturumfrage: Lieferengpässe bei Lebensmitteln lassen weiter nach«, 11. Mai, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/fakten/2023-05-11/lieferengpaesse-bei-lebensmitteln-lassen-weiter-nach>, aufgerufen am 6. Juni 2023.

Peichl, A., S. Sauer und K. Wohlrabe (2022), »Fachkräftemangel in Deutschland und Europa – Historie, Status quo und was getan werden muss«, *ifo Schnelldienst* 75(10), 70–75.

Randstad-ifo-Personalleiterbefragung (2021), Ergebnisse im 2. Quartal 2021, verfügbar unter: <https://www.randstad.de/s3fs-media/de/public/2021-07/randstad-ifo-personalleiterbefragung-q2-2021.pdf>.

Klaus Gründler, Niklas Potrafke, Marcel Schlepper und Lissia Weber

Ökonomenpanel zur »fiskalischen Zeitenwende«: Wie wollen Ökonomen die Zeitenwende im Haushalt realisieren?

IN KÜRZE

Das 43. Ökonomenpanel von ifo und FAZ widmet sich dem Bundeshaushalt 2024. Es legt einen Fokus auf die sicherheitspolitische Zeitenwende und den NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023, die weitreichende Implikationen auf den deutschen Bundeshaushalt haben. An der Umfrage nahmen 177 VWL-Professorinnen und -Professoren teil. Für öffentliche Investitionen sehen sie in den Bereichen Infrastruktur, Bildung und Verteidigung die größten Handlungsbedarfe. Bei der Frage, welche Ministerien im Jahr 2024 mehr Mittel als 2023 zur Verfügung haben sollten, liegt das Verteidigungsministerium auf dem ersten Platz. Mehr als drei Viertel sprechen sich für Verteidigungsausgaben im Einklang mit dem 2%-Ziel der NATO aus. Die dafür notwendigen Finanzmittel sollen nach Ansicht der Ökonomeninnen und Ökonomen primär über die Konsolidierung von anderen Haushaltsbereichen zur Verfügung gestellt werden.

Im Rahmen der Verhandlungen zum Bundeshaushalt 2024 hat das Finanzministerium erklärt, dass die Steuereinnahmen im Jahr 2024 nicht ausreichen werden, um alle Ausgabenwünsche der einzelnen Ministerien zu decken (BMF 2023). Die dadurch notwendigen Ein-

sparungen und Priorisierungen im Bundeshaushalt werden vor dem Hintergrund der fiskalischen Implikationen der Zeitenwende zusätzlich erschwert. Um den Verpflichtungen gegenüber der NATO nachzukommen, müsste Deutschland dauerhaft mehr Geld für Verteidigung ausgeben. Die Debatte wird beim NATO-Gipfel im Juli 2023 in Vilnius weiter an Fahrt aufnehmen. Zwar steht kurzfristig das Sondervermögen Bundeswehr mit 100 Mrd. Euro zur Verfügung, mittelfristig wird für die Einhaltung des 2%-Ziels jedoch eine Verstetigung der Verteidigungsausgaben auf einem höheren Niveau im Kernhaushalt notwendig sein. Soll dies, wie das Bundesfinanzministerium erklärt, ohne eine Abschaffung der Schuldenbremse geschehen, so wird auch eine fiskalische Zeitenwende notwendig sein. Der Artikel beschreibt, welche Vorstellungen die Ökonomeninnen und Ökonomen für die Priorisierung von Aufgaben und Ressorts im Bundeshaushalt 2024 haben und wie sie die fiskalische Zeitenwende umsetzen wollen.

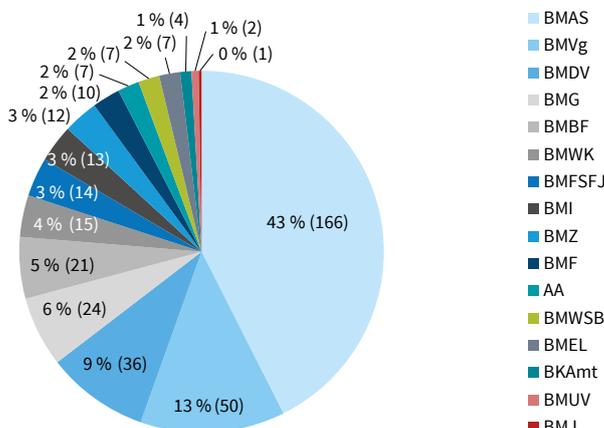
DER DEUTSCHE BUNDESHAUSHALT

Der deutsche Bundeshaushalt umfasst im Jahr 2023 etwa 476 Mrd. Euro. Davon sind jeweils 42 Mrd. Euro für die allgemeine Finanzverwaltung und den Schuldendienst vorgesehen. Die restlichen 390 Mrd. Euro werden von den Bundesministerien verantwortet. Der Großteil liegt mit 166 Mrd. Euro beim Arbeits- und Sozialministerium (vgl. Abb. 1). Das sind 43% der von Ministerien verwalteten Mittel. An zweiter Stelle folgt mit deutlichem Abstand das Verteidigungsministerium mit einem Etat von 50 Mrd. Euro bzw. 13%. Daran schließen sich das Digital- und Verkehrsministerium (36 Mrd. Euro), das Gesundheitsministerium (24 Mrd. Euro) sowie das Bildungs- und Forschungsministerium (21 Mrd. Euro) an. Den übrigen Ministerien stehen jeweils weniger als 20 Mrd. Euro zur Verfügung. Den geringsten Etat im Jahr 2023 hat das Justizministerium mit 1 Mrd. Euro.

Seit der deutschen Wiedervereinigung hat sich die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets in Deutschland deutlich verändert (vgl. z. B. Dorn et al. 2018). Der Gesamthaushalt ist zwischen 1991 und 2022 preisbereinigt um 46% angestiegen (vgl. Abb. 2). Ein überdurchschnittlicher Anstieg der Ausgaben wurde in vier Aufgabenbereichen verzeichnet: Gesundheitswesen (104%), Bildungswesen (61%), Öffentliche Sicherheit (60%) und Soziale Sicherung (54%). Demgegenüber

Abb. 1

Verteilung des Bundeshaushalts 2023 auf Bundesministerien^a
Anteile in % und Mrd. Euro (in Klammern)



^a Prozentwerte beziehen sich auf jene 390 Mrd. Euro, die Bundesministerien zugeordnet sind. Ausgenommen ist z. B. der Schuldendienst. Der Gesamthaushalt umfasst 476 Mrd. Euro. Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

stehen drei Aufgabenbereiche, die heute preisbereinigt sogar weniger Mittel als noch im Jahr 1991 zur Verfügung haben. Dies sind das Wohnungswesen (-29%), die Verteidigung (-21%) und der Umweltschutz (-16%). Beachtlich ist dies deshalb, da gerade diese Bereiche in der öffentlichen Debatte in den vergangenen Jahren einen besonders großen Raum eingenommen haben.

ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN UND PRIORISIERUNG IM BUNDESHAUSHALT

Die größten Handlungsbedarfe für öffentliche Investitionen in Deutschland bestehen nach Ansicht der Ökonominen und Ökonomen bei der Infrastruktur für Energie, Verkehr und Digitales. Rund 81% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer geben an, dass sie in diesem Bereich einen besonders großen Handlungsbedarf sehen (vgl. Abb. 3). Mehr als die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer weisen zudem auf öffentliche Investitionsbedarfe in Bildung und Wissenschaft (69%) sowie in äußere Sicherheit und Verteidigung (62%) hin. Mit Blick auf den Bereich Klima und Umwelt ist die Profession geteilt. Etwa die Hälfte sieht besonders große Bedarfe für öffentliche Investitionen. Die andere Hälfte teilt diese Einschätzung nicht. Für die Bereiche Familie, Wirtschaftsförderung und internationale Kooperation äußern nur wenige Ökonominen und Ökonomen, dass dort besonders große Bedarfe für öffentliche Investitionen bestünden. Mehrfachnennungen waren möglich.

Vor dem Hintergrund der staatlichen Budgetrestriktion stellt sich die Frage, an welchen Stellen künftig gespart werden soll, wenn die Schuldenbremse eingehalten wird und gleichzeitig neue Investitionen getätigt werden. Aus diesem Grund haben wir die Ökonominen und Ökonomen gefragt, für welche Ministerien künftig mehr Geld zur Verfügung stehen und bei welchen Ministerien zukünftig gespart werden sollte.

Insgesamt sprechen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mehrheitlich bei drei Ministerien für einen Anstieg der Haushaltsmittel im Jahr 2024 gegenüber dem Jahr 2023 aus (vgl. Abb. 4). Diese sind für jene Themen verantwortlich, bei denen zuvor ein besonders großer Handlungsbedarf für öffentliche Investitionen angegeben wurde. Von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern befürworteten 59% eine Anhebung der Mittel für das Bundesministerium der Verteidigung. Dahinter folgen das Bundesministerium für Bildung und Forschung (54%) sowie das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (51%). Bei den übrigen Ministerien spricht sich die Mehrheit der VWL-Professorinnen und VWL-Professoren dafür aus, dass die verfügbaren Mittel im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr konstant bleiben sollten. Die größten Einsparpotenziale werden bei dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft sowie dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales gesehen. Hier fordern 40% bzw. 38% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Mittel im Jahr 2024 zu reduzieren. Mehrfachnennungen waren mög-

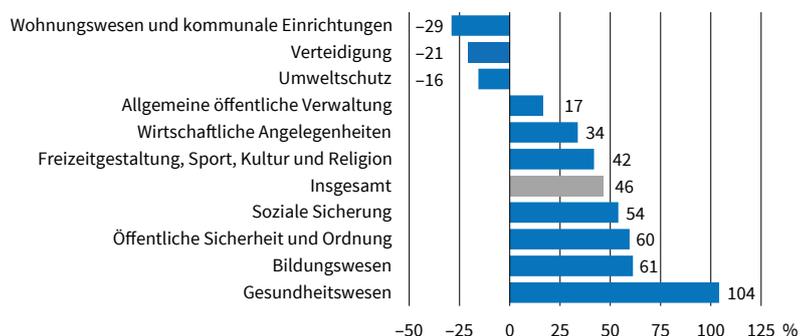
lich. Bei der Frage nach mehr Ausgaben gaben 5% »Weiß nicht« an, bei der Frage nach weniger Ausgaben waren es 18%.

DAS NATO 2%-ZIEL

Der NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg hat für den NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023 die Erwartung geäußert, Ausgaben von 2% des Bruttoinlandprodukts (BIP) für Verteidigung nicht weiter als Ambition, sondern als Mindestmaß anzusehen. Deutschland gibt

Abb. 2

Veränderung der Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen zwischen 1991 und 2022
Preisbereinigt für Gesamthaushalt



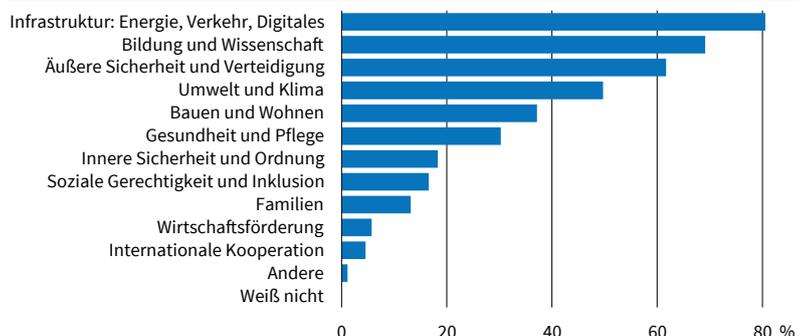
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3

Handlungsbedarfe für öffentliche Investitionen

In welchen Bereichen bestehen Ihrer Meinung nach besonders große Handlungsbedarfe für öffentliche Investitionen in Deutschland? [Mehrfachnennungen möglich]



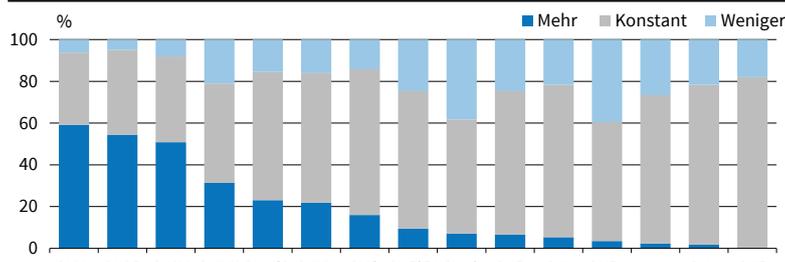
Quelle: Ökonomenpanel Juni 2023.

© ifo Institut

Abb. 4

Veränderung von Mitteln für Bundesministerien 2024 gegenüber 2023^a

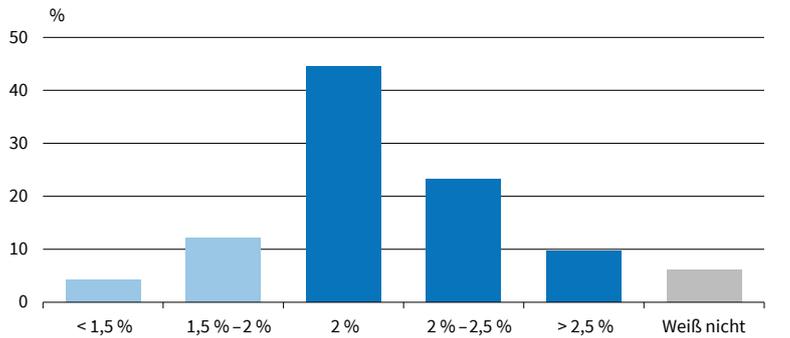
Welche Bundesministerien sollten Ihrer Meinung nach 2024 mehr/weniger Mittel als 2023 zur Verfügung haben? [Mehrfachnennungen möglich]



^a Konstant wird angegeben, wenn für das Ministerium weder mehr noch weniger Mittel ausgewählt wurde. Bei der Frage nach Ministerien mit mehr Mitteln gaben 5% »Keines« und 3% »Weiß nicht« an. Bei der Frage nach Ministerien mit weniger Mitteln gaben 9% »Keines« und 18% »Weiß nicht« an.

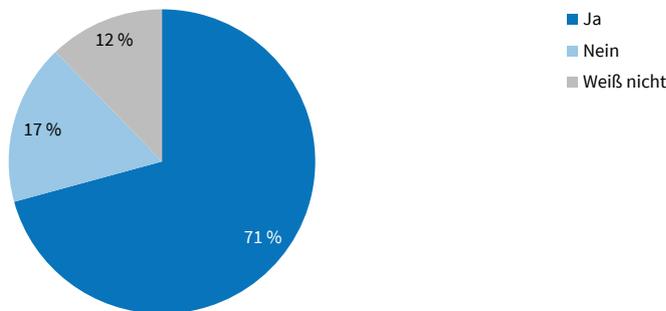
© ifo Institut

Abb. 5
Verteidigungsausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)
 Wie viel Prozent des BIP sollte Deutschland Ihrer Meinung nach für Verteidigung ausgeben?



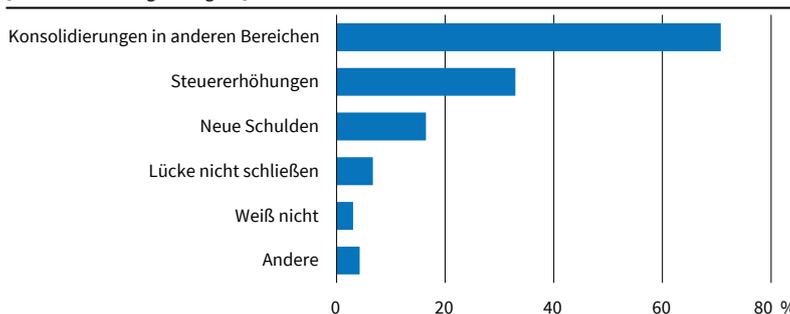
Quelle: Ökonomenpanel Juni 2023. © ifo Institut

Abb. 6
Anstieg der Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt
 Sollen die Mittel für Verteidigung im Kernhaushalt 2024 ansteigen?



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2023. © ifo Institut

Abb. 7
Finanzierung steigender Verteidigungsausgaben
 Wie sollten Ihrer Meinung nach die Zusatzausgaben zum Schließen der Lücke (zwischen den tatsächlichen Verteidigungsausgaben und dem 2 %-Ziel) mittelfristig finanziert werden? [Mehrfachnennungen möglich]



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2023. © ifo Institut

2023 etwa 1,6% des BIP für Verteidigung aus (Dorn et al. 2023). Eine Festlegung auf 2% des BIP als Mindestmaß für Verteidigungsausgaben hätte merkliche Auswirkungen auf den deutschen Staatshaushalt. Vor dem Hintergrund des NATO-Gipfels und der anhaltenden Debatte um den Verteidigungsetat haben wir die Ökonominnen und Ökonomen daher auch zu ihren Perspektiven auf die Verteidigungsausgaben befragt.

Insgesamt sprechen sich mehr als drei Viertel der VWL-Professorinnen und VWL-Professoren für Verteidigungsausgaben von 2% des BIP oder mehr aus

(vgl. Abb. 5). Als Begründung wird primär angeführt, dass es sich dabei um den innerhalb der NATO vereinbarten Betrag handelt und internationale Absprachen eingehalten werden sollten. Zudem wird darauf verwiesen, dass das aktuelle geopolitische Umfeld eine moderne und funktionsfähige Bundeswehr erfordert. Mit Blick auf die deutschen Verteidigungsausgaben unterstützen 33% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sogar Steigerungen auf mehr als 2% des BIP. Sie führen an, dass aufgrund von jahrelangen Investitionsdefiziten große Nachholbedarfe bestünden, um die äußere Sicherheit gewährleisten zu können. Auf der anderen Seite sprechen sich 16% der Ökonominnen und Ökonomen für Verteidigungsausgaben von unter 2% des BIP aus und lehnen die Einhaltung des 2%-Ziels ab. Sie führen an, dass die Mittel in anderen Bereichen eher benötigt würden, eine höhere Verteidigungsfähigkeit über Reformen statt über mehr Geld erreicht werden sollte und Aufrüstung grundsätzlich skeptisch zu sehen sei. Knapp 6% antworten mit »Weiß nicht«.

FINANZIERUNG DER VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN

Während das Sondervermögen Bundeswehr mit einem Umfang von 100 Mrd. Euro als Extrahaushalt eingerichtet wurde, waren die Mittel für das Verteidigungsministerium im Kernhaushalt zwischen 2022 und 2023 leicht rückläufig. Für das Jahr 2024 unterstützen 71% der Ökonominnen und Ökonomen einen Anstieg der Mittel für Verteidigung im Kernhaushalt (vgl. Abb. 6). Die Gründe dafür sind vielfältig. Zum einen wird eine grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Sondervermögen deutlich. Dies sei schuldenfinanziert, intransparent und verschleierte im Gegensatz zum Kernhaushalt, dass es sich bei der Landesverteidigung um eine Kernaufgabe des Staates handele, die dauerhaft finanziert werden müsse. Entsprechend würde eine Anhebung des Kernhaushalts als wichtiges politisches Signal gewertet, dass eine dauerhaft bessere Finanzierung der Bundeswehr angestrebt werde. Zum anderen wird auch auf die praktischen Schwächen des Sondervermögens verwiesen. Da dies nur Beschaffungsausgaben tätigen dürfe, müsse auch der Kernhaushalt aufwachsen, um die steigenden Ausgaben für Betriebskosten wie Gehälter und Pensionen finanzieren zu können. Kombiniert mit einem steigenden Kernhaushalt könne das Sondervermögen dafür genutzt werden, den Investitionsstau der Vergangenheit zu beheben. Auf der anderen Seite sprechen sich 17% der Ökonominnen und Ökonomen gegen einen Anstieg der Mittel für Verteidigung im Kernhaushalt aus. Sie betrachten die Mittel aus dem Sondervermögen als ausreichend und fordern, dass die Beschaffung und die Bundeswehr zunächst reformiert werden sollten, bevor weitere Mittel fließen. Insgesamt 12% antworten mit »Weiß nicht«.

Im Jahr 2023 beträgt die Lücke zwischen den tatsächlichen Verteidigungsausgaben und dem 2%-Ziel in Deutschland etwa 17 Mrd. Euro (Dorn et al. 2023). Das sind 0,4% des BIP und 3,6% des Bundeshaushal-

tes. Die überwiegende Mehrheit der Ökonominen und Ökonomen spricht sich dafür aus, diese Lücke in Teilen oder vollständig zu schließen – oder sogar darüber hinaus Mittel zur Verfügung zu stellen. Die dafür notwendigen Finanzmittel wollen 71% der Ökonominen und Ökonomen über Konsolidierungen in anderen Bereichen generieren (vgl. Abb. 7). Zudem unterstützen 33% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer Steuererhöhungen und 16% neue Schulden zum Schließen der Lücke. Dagegen wollen 7% der Ökonominen und Ökonomen die Lücke nicht schließen. 3% antworten mit »Weiß nicht« und 4% mit »Andere«. Mehrfachnennungen waren möglich.

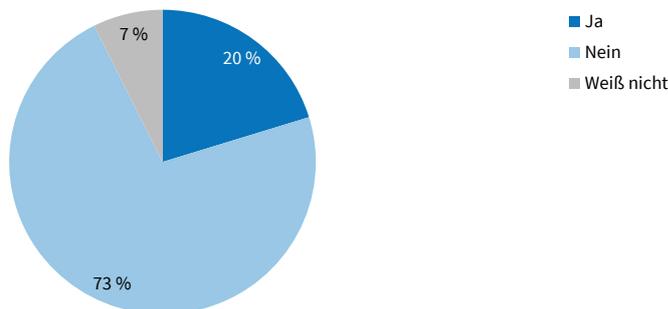
EU-SCHULDENREGELN

Ausnahmen für Verteidigungsausgaben bei den EU-Schuldenregeln lehnen 73% der Ökonominen und Ökonomen ab. (vgl. Abb. 8). Sie argumentieren, dass es sich bei äußerer Sicherheit um eine dauerhaft zu erfüllende Kernaufgabe des Staates handele. Sie sorgen sich zudem um die Folgen einer solchen Ausnahme, da diese zu weiteren Ausnahmen und damit zu einer Verwässerung der Regeln führen würde. Auf der anderen Seite sprechen sich 20% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer für eine Ausnahmeregelung bei Verteidigungsausgaben mit Blick auf die EU-Schuldenregeln aus. Sie führen an, dass in der aktuellen geo-

Abb. 8

Ausnahmen für Verteidigung bei EU-Schuldenregeln

Sollte die aktuelle Reform der EU-Schuldenregeln Ausnahmen für Verteidigungsausgaben erlauben?



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2023.

© ifo Institut

politischen Lage auch kurzfristig ausreichend Gelder zur Verfügung stehen müssen, um die Verteidigungsfähigkeit in Europa zu verbessern. 7% antworten mit »Weiß nicht«.

REFERENZEN

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023), *Monatsbericht* Mai.

Dorn, F., S. Gäbler, B. Kauder, M. Krause, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2018), *Die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets in Deutschland*, ifo Forschungsbericht Nr. 95, ifo Institut, München.

Dorn, F., S. Kleine Kuhlmann, N. Potrafke und M. Schlepper (2023), »Nun sag‘, wie hast Du’s mit dem 2%-Ziel? NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende«, *ifo Schnelldienst digital* (3).

Ludwig Dorffmeister

Europäisches Bauvolumen wird bis 2024 moderat schrumpfen

Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Sommerkonferenz 2023

IN KÜRZE

Entgegen den Einschätzungen vom vergangenen November kann sich auch die europäische Bauwirtschaft den Folgen der eingetrübten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Zins- und Kostensprünge nicht ganz entziehen. Mit Rückgängen der Bauleistung um 1,1 % in diesem und 0,7 % im nächsten Jahr erwarten die Länderexperten des EUROCONSTRUCT-Netzwerks¹ aber weiterhin keine größeren negativen Reaktionen. Während der Tiefbausektor bis 2025 solide wachsen wird, gerät der Hochbau erst einmal in die Defensive. Die nun veröffentlichten Abwärtskorrekturen gehen maßgeblich auf pessimistischere Aussichten im Wohnungsbau zurück. Dabei spielen auch Neuausrichtungen einzelner Förderinstrumente eine Rolle. In Deutschland wird der Wohnungsneubau in den nächsten Jahren große Einbußen erleiden.

Der im Frühjahr 2022 begonnene Ukraine-Krieg hatte einen starken Anstieg der Energiepreise und Probleme bei der Versorgung mit Baumaterialien zur Folge. In den meisten EUROCONSTRUCT-Ländern erhöhten sich die Preise für Bauleistungen deshalb mit Raten im zweistelligen Bereich. Mit der Umstellung des Basisjahres von 2021 auf 2022 ergab sich deshalb ein großer Sprung bei den in Eurowerten ausgedrückten Marktvolumina. So wurden vergangenes Jahr Bauleistungen im Umfang von 2,09 Billionen Euro (in Preisen von 2022) erbracht. Im Zuge der vorangegangenen Veröffentlichung im November 2021 lag dieser Wert noch bei rund 1,9 Billionen Euro – allerdings gerechnet in Preisen von 2021.

¹ Das europäische Forschungs- und Beratungsnetzwerk EUROCONSTRUCT® wurde 1975 gegründet. In diesem Verbund kooperieren Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie vier osteuropäischen Ländern. Den Kern der EUROCONSTRUCT-Aktivitäten bilden Konferenzen, auf denen die neuesten Prognosen zum Baugeschehen in den Mitgliedsländern vorgestellt werden. Diese Veranstaltungen finden zweimal im Jahr an wechselnden Orten in Europa statt. Das ifo Institut ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des Netzwerks. Dieser Beitrag enthält ausgewählte Analysen und Prognosen der 19 Länderberichte zur 95. EUROCONSTRUCT-Konferenz, die am 8. und 9. Juni 2023 in Amsterdam stattfand. Die 96. EUROCONSTRUCT-Konferenz ist für den 30. November und 1. Dezember 2023 in Dublin geplant. Interessenten können sich hierzu auf www.euroconstruct.org über die weiteren Details informieren.

GRÖßERE ABWÄRTSKORREKTUREN IM WOHNUNGSBAU

Inzwischen werden wieder deutlich mehr Bauarbeiten durchgeführt als vor der Corona-Pandemie. Für den Zeitraum bis 2025 rechnet das Netzwerk jedoch mit einer moderaten Marktabschwächung (vgl. Abb. 1). Somit scheint die 2014 begonnene Aufwärtsentwicklung erst einmal unterbrochen zu sein. Entgegen der vor einem halben Jahr erstellten Prognose wird das europäische Bauvolumen 2023 und 2024 nicht stagnieren, sondern in beiden Jahren um jeweils rund 1% schrumpfen. Die wirtschaftliche Entwicklung für das laufende Jahr wird dabei sogar etwas besser eingeschätzt als damals. Die veränderten Rahmenbedingungen bremsen die Bautätigkeit allerdings stärker als bislang erwartet, wie auch neuere Marktinformationen zeigen.

Die Bremsspuren zeigen sich vor allem im Wohnungsbau. Waren die Marktexperten des Netzwerks im November 2022 noch von Rückgängen der Wohnungsbauleistungen in den Jahren 2023 und 2024 jeweils zwischen 1 und 2% ausgegangen, so dürfte das Minus dieses Jahr bei 3,6% und nächstes Jahr bei 3,2% liegen. In 15 Ländern wird das Wohnungsbauvolumen 2023 merklich oder erheblich schrumpfen. 2024 dürfte diese Aussage noch für acht Länder zutreffen.

Während sich die Abwärtskorrekturen für den Bestandssektor in Grenzen halten – gleichwohl wird für den Zeitraum 2023 bis 2024 ein Rückgang um gut 5% erwartet –, fallen die Revisionen für den Wohnungsneubau wesentlich kräftiger aus. 2023 dürfte die Neubautätigkeit nicht um 2%, sondern um rund 6% zurückgehen und 2024 um 2,7% sinken, anstatt leicht zu wachsen. 2025 wird der Markt vermutlich nur minimal expandieren.

DER TIEFBAU SCHNEIDET BIS 2025 AM BESTEN AB

In den Teilbereichen Nichtwohnhochbau und Tiefbau sind die Revisionen weitaus weniger auffällig. Vor allem die Errichtung neuer Nichtwohngebäude kommt 2023 jedoch nur unmerklich voran, während die Sanierungsleistungen bis 2025 ein robustes Wachstum aufweisen (vgl. Abb. 2). Mittlerweile gibt es in etlichen Ländern spezielle staatliche Unterstützung für ener-

ggeeinsparende Maßnahmen, die zusammen mit den gestiegenen Energiepreisen und umweltpolitischen Transparenzrichtlinien deutliche Anreize für Investitionen schaffen. Dennoch dämpfen derzeit der rasche Zinsanstieg, die strengeren Kreditvorgaben oder auch die – infolge der hohen Inflation – mäßige Kundennachfrage die Bereitschaft der Unternehmen, bauliche Projekte anzugehen.

Im Tiefbau spielen die Finanzierungsbedingungen zwar ebenfalls eine Rolle. Zudem verspürt die öffentliche Hand vielerorts finanziellen Gegenwind. Der große Handlungsbedarf im Bereich »Energie und Umwelt« führt zusammen mit der notwendigen Modernisierung der Verkehrsinfrastrukturnetze und den hierfür bereitgestellten nationalen und europäischen Finanzmitteln dazu, dass die Schlagzahl weiter hochgehalten wird. Auf diese Weise dürfte das Tiefbauvolumen 2025 um 7% über dem Niveau des Jahres 2022 liegen. Gegenüber dem Jahr 2019 würde der Zuwachs dann 14% betragen.

DER NEUBAU VON NICHTWOHNGBÄUDEN ENTWICKELT SICH DERZEIT NUR VERHALTEN

Wie bereits erwähnt, kommt der Neubau von Nichtwohngebäuden aktuell nur schleppend voran. Erst 2025 dürfte die jährliche Wachstumsrate wieder jenseits der 1%-Marke liegen, nämlich bei 2,1%. Abgesehen vom generellen (wirtschaftlichen) Umfeld spielen bestimmte länder- und branchenspezifische Einflüsse eine Rolle. So hat etwa der Bau von Lagergebäuden im Zuge der veränderten Anforderungen durch den gewachsenen Onlinehandel, der Lieferkettenprobleme und der Anpassung gewerblicher Logistikkonzepte in den vergangenen Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Derzeit sieht es allerdings danach aus, als ob das nunmehr erreichte Niveau im Prognosezeitraum nicht mehr wesentlich übertroffen wird (vgl. Abb. 3). Bei den Geschäftsgebäuden, die stark von Handelsimmobilien beeinflusst werden, geht es dagegen darum, wie viel Boden angesichts der Probleme im stationären Handel überhaupt wieder gutgemacht werden kann. Gebäude des Verkehrswesens und des Gastgewerbes werden hierunter ebenfalls verbucht. Auch diese Baubereiche erfuhren seit der Pandemie teilweise beträchtliche Nachfragerückgänge.

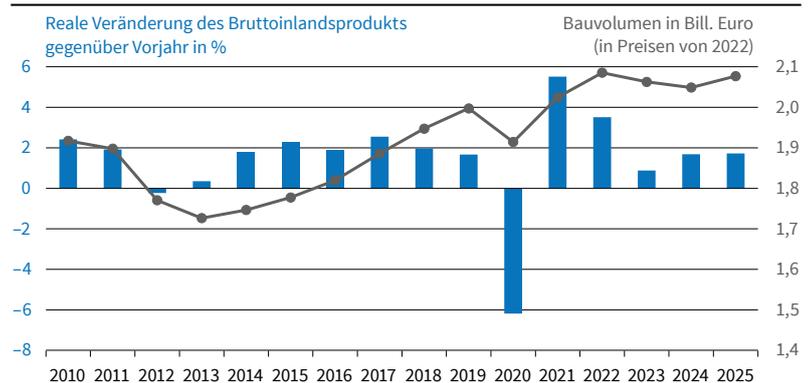
Am besten wird sich in den kommenden Jahren der Neubau von Bildungsgebäuden entwickeln. Dieses Teilsegment ist generell sehr stark von der Investitionsbereitschaft des Staates abhängig und musste zuletzt kräftig »Federn lassen«. Häufig offenbart der Zustand von Schul- und Universitätsgebäuden großen Instandsetzungs- oder Modernisierungsbedarf. Zudem erzeugen Binnenmigration und Zuwanderung zusätzliche Nachfrage nach Unterrichtsflächen. Das bedeutet oftmals aber nicht, dass die Politik zeitnah großangelegte Programme auflegt oder die zuständigen lokalen Verwaltungen entsprechende Haushaltsmittel freigeben. Neben finanziellen Spielräu-

men bedarf es oftmals auch politischer Initiativen, damit zwischenzeitlich aufgelaufene Investitionsrückstände wieder abgebaut werden. Größere, langfristig angelegte Sanierungs- und Neubauprogramme werden im Zuge von Haushaltsnotlagen aber auch gerne mal vorübergehend gedrosselt oder sogar ausgesetzt.

Während der Bau von Industriegebäuden inzwischen wieder zu früherer Stärke zurückgefunden hat – in Deutschland geht hingegen die Talfahrt vorerst weiter –, befindet sich der Bürosektor in der Defensive.

Abb. 1

Bauaktivitäten und Wirtschaftswachstum im EUROCONSTRUCT-Gebiet



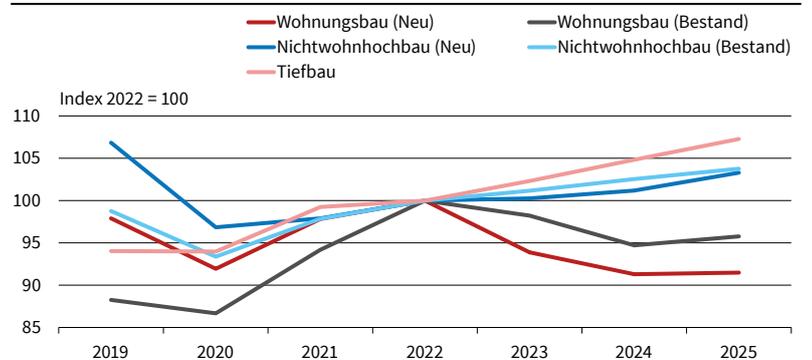
Quelle: EUROCONSTRUCT; Eurostat.

© ifo Institut

Abb. 2

Bautätigkeit nach Hauptsegmenten im EUROCONSTRUCT-Gebiet

In Preisen von 2022



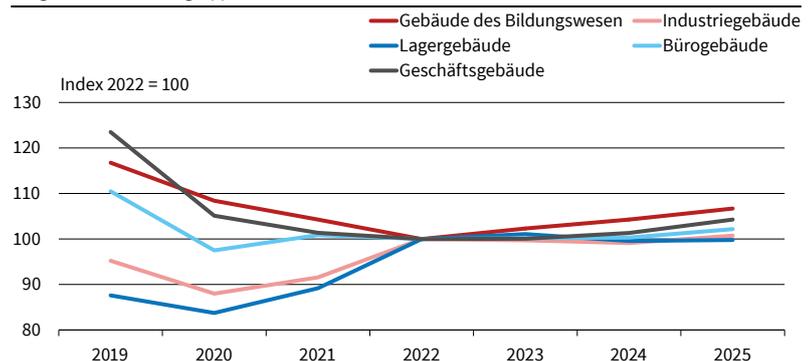
Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

Abb. 3

Neubau von Nichtwohngebäuden im EUROCONSTRUCT-Gebiet

Ausgewählte Gebäudegruppen; in Preisen von 2022

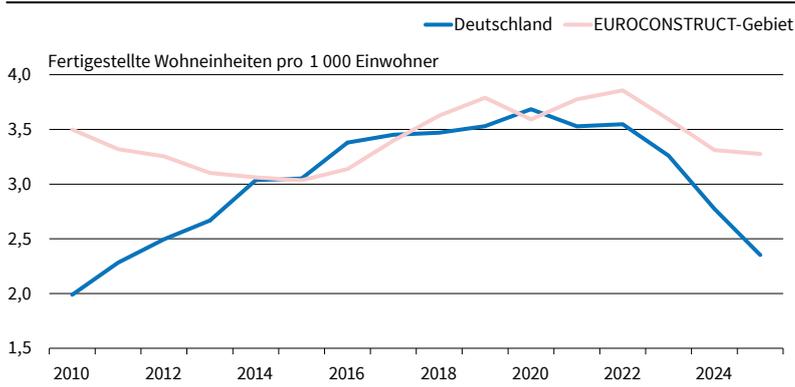


Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

Abb. 4

Fertigstellungsquoten in Deutschland und Europa



Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

Das gilt insbesondere für die Märkte der britischen Inseln, Finnlands und verschiedener osteuropäischer Länder. Das Neubauvolumen wird 2025 voraussichtlich noch fast 8% unter dem Vor-Corona-Niveau von 2019 liegen. In mehr als der Hälfte der Länder ist mittelfristig allerdings mit einer – leichten oder sogar kräftigen Belegung – zu rechnen. Wenn die aktuelle wirtschaftliche Schwächephase vorüber ist und die Schlussfolgerungen gewerblicher und öffentlicher Arbeitgeber hinsichtlich der zukünftigen Art der Büroflächennutzung vielleicht positiver ausfallen, als von einigen erwartet wird, könnte dieser Baubereich aber sogar wieder schneller an Schwung gewinnen. Moderne und flexible Bürobauten mit niedrigen Nebenkosten in zentralen, gut angebundenen Lagen dürften aber ohnehin weiter ihre Abnehmer finden.

**VERÄNDERTE RAHMENBEDINGUNGEN
ERSCHWEREN WOHNUNGSBAUPROJEKTE**

Der europäische Wohnungsbau leidet gegenwärtig unter den stark eingetrübten Rahmenbedingungen. So reduziert die hohe Inflation die Handlungsspielräume der Privathaushalte, und der schnelle, kräftige Zinsanstieg verhindert oftmals die Finanzierung auf Seiten der verschiedenen Marktteilnehmer. Die allgemeine Verunsicherung über die mittelfristige Entwicklung der Immobilienpreise und der Kostensprung bei den Bauleistungen führt bei Bauherren und Interessenten zu ausgeprägter Zurückhaltung. Diesen negativen Einflüssen kann sich auch der Bestandssektor nicht ganz entziehen. So wirken die staatlichen Fördermaßnahmen für Arbeiten im Wohnungsbestand, denen in mittlerweile fast allen Mitgliedsländern positive Effekte zugesprochen werden und daher als der wichtigste Treiber des europäischen Wohnungsbaus gelten, derzeit nur eingeschränkt, weil sich die Modernisierungsleistungen stark verteuert haben und die Mieten nicht beliebig angehoben werden können.

Ein Sonderfaktor, der im Hintergrund wirkt, ist die Rückführung des sogenannten »Superbonus 110%«, einer exzessiven steuerlichen Förderung für (energetische) Bestandsleistungen in Italien. Zwischen Mitte

2020 und Ende 2022 erhielten Projekte im Umfang von 62 Mrd. Euro eine entsprechende Förderbewilligung. Die beschlossenen Modifikationen der Regierung (v.a. eingeschränkte Übertragbarkeit der Steuergutschriften, schrittweise Reduzierung der Fördersätze im Zeitablauf) werden mit zeitlicher Verzögerung dazu führen, dass die italienischen Bestandsleistungen 2024 am deutlichsten zurückgehen – nämlich um rund 24 Mrd. Euro (in Preisen von 2022). Das erwartete Minus auf europäischer Ebene in Höhe von 3,6% geht damit vollständig auf das Konto dieser länderspezifischen Entwicklung, während im laufenden Jahr das Volumen der Bestandsmaßnahmen auch ohne Berücksichtigung des italienischen Marktes leicht rückläufig sein dürfte.

**DEUTLICHER RÜCKGANG DER
WOHNUNGSGENEHMIGUNGEN**

Eigentlich spricht die Zuwanderung und das kontinuierliche Wachstum der Haushaltszahlen für anhaltend hohe Neubauaktivitäten in Europa. Tatsächlich erweist sich das Finanzierungsproblem (mittels Eigen- und Fremdkapital) aber gegenwärtig als großer und gleichzeitig wichtigster Hemmschuh. Über eine attraktive Neubauförderung berichtet derzeit nur rund ein Drittel der Länderexperten. Hierzulande muss diesem Einflussfaktor aufgrund der holprigen Umstellung bei der Neuausrichtung, der drastischen Verkleinerung des Fördertopfs und der abermals verschärften Anforderungen (via Anhebung des Neubaustandards) sogar eine stark negative Wirkung attestiert werden. Der Bund ignoriert damit die kräftigen Kostenzuwächse, die durch Preisanstiege und strengere Richtlinien hinsichtlich der geforderten Gebäudeeigenschaften zustande kommen. Die inzwischen erfolgte überschaubare Aufstockung des Förderbudgets für den »Klimafreundlichen Neubau« ändert an den ungünstigen Rahmenbedingungen ebenso wenig wie die nunmehr im Detail festgelegte »Wohneigentumsförderung für Familien«, mit der die Finanzierungslücke bei der Erstellung oder des Erwerbs teurer Neubauten aufgrund der restriktiven Obergrenzen in der Regel nicht überbrückt werden kann.

Im EUROCONSTRUCT-Gebiet wird die Zahl der genehmigten Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern 2023 voraussichtlich um rund ein Viertel hinter dem Wert des Jahres 2021 zurückbleiben. Für Mehrfamiliengebäude (einschließlich Wohneinheiten in bestehenden Gebäuden sowie in Nichtwohngebäuden) ist allein für dieses Jahr ein Rücksetzer in Höhe von 17% zu erwarten. Infolgedessen werden die Fertigstellungszahlen in den kommenden beiden Jahren deutlich niedriger ausfallen. So dürften dann nur jeweils knapp 1,6 Mio. Wohnungen errichtet werden (vgl. Tab. 1). 2021 und auch 2022 waren es noch über 200 000 Einheiten mehr. Immerhin werden die Genehmigungszahlen für Eigenheime in den nächsten beiden Jahren wohl wieder etwas zulegen.

Tab. 1

Wohnungsfertigstellungen^a in Europa nach Ländern 2021 bis 2025

	in 1 000 Wohneinheiten					Veränderung in % 2025/2021
	2021	2022	2023	2024	2025	
Belgien	44,3	46,1	40,5	40,8	43,3	-2,3
Dänemark	38,7	41,8	32,0	27,0	28,0	-27,6
Deutschland	293,4	295,3	275,0	235,0	200,0	-31,8
Finnland	37,6	41,7	40,5	29,8	30,4	-19,1
Frankreich	385,6	378,9	361,5	336,9	329,5	-14,5
Großbritannien	202,0	205,6	179,7	184,3	193,7	-4,1
Irland	20,6	29,8	28,0	32,0	35,0	70,3
Italien	87,8	96,0	102,6	102,1	99,3	13,1
Niederlande	71,2	74,2	75,0	72,0	71,0	-0,3
Norwegen	28,4	28,0	29,3	28,3	26,0	-8,4
Österreich	64,2	62,3	55,8	49,6	46,0	-28,3
Portugal	18,9	19,6	20,0	21,2	22,5	19,2
Schweden	61,2	72,1	68,9	42,6	43,8	-28,4
Schweiz	46,7	43,9	42,5	43,0	44,1	-5,5
Spanien	91,4	89,1	90,0	95,0	100,0	9,4
Westeuropa (EC-15)	1 491,9	1 524,5	1 441,3	1 339,7	1 312,7	-12,0
Polen	234,7	238,7	207,0	185,0	203,0	-13,5
Slowakei	20,6	20,2	21,3	21,8	22,5	9,0
Tschechien	34,6	39,4	36,7	33,4	30,5	-11,8
Ungarn	19,9	20,5	20,0	17,0	14,5	-27,1
Osteuropa (EC-4)	309,8	318,9	285,0	257,2	270,5	-12,7
Insgesamt	1 801,7	1 843,4	1 726,3	1 596,9	1 583,2	-12,1

^a Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten sowie in bestehenden Wohn- bzw. Nichtwohngebäuden.

Quelle: EUROCONSTRUCT.

DEUTSCHE FERTIGSTELLUNGSQUOTE AUF TALFAHRT

Von den 260 000 Einheiten, die – verglichen mit dem Jahr 2022 – am Ende des Prognosezeitraums fehlen werden, gehen 209 000 auf das Konto von Deutschland, Frankreich, Polen und Schweden. Hierzulande bricht die Fertigstellungszahl in lediglich drei Jahren um ein Drittel ein. Wurden in Deutschland für 2022 noch 295 000 fertige Wohneinheiten gemeldet, davon 100 000 in neuen Ein- und Zweifamiliengebäuden, so dürften es 2025 nur noch rund 200 000 Wohnungen werden. Mit prognostizierten 65 000 neuen Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern wäre der bisherige gesamtdeutsche Tiefstwert um fast 20 000 Einheiten unterschritten. Die Genehmigungszahlen weisen allerdings stark in diese Richtung. Zudem deutet gegenwärtig nichts auf eine wesentliche Aufhellung des hiesigen Investitionsklimas hin. Im Mehrfamilienhausbau besteht die Problematik ferner darin, dass die hohen Bau- und Finanzierungskosten keine marktgängigen Mieten mehr zulassen würden. Bauträger haben deshalb schon Grundstücke an die Gemeinden zurückgegeben, kommunale Unternehmen stärker eingebunden oder das Vorhaben gleich ganz übergeben. Verbesserte Konditionen für den Sozialwohnungsbau und andere Maßnahmen sind zwar zu begrüßen, wer-

den den bevorstehenden Markteinbruch aber nicht verhindern können.

2025 werden in Deutschland voraussichtlich nur noch 2,4 Wohnungen pro 1 000 Einwohner errichtet werden, wobei 2011 letztmalig ein niedrigerer Wert zu verzeichnen war. Vergangenes Jahr kamen auf 1 000 Einwohner noch 3,5 Einheiten (vgl. Abb. 4). Auf europäischer Ebene wird die verringerte Wohnungsbautätigkeit dazu führen, dass die Fertigstellungsquote ebenfalls abnimmt, und zwar auf 3,3 Wohneinheiten im kommenden Jahr. Für 2025 ist mit keiner nennenswerten Veränderung zu rechnen. Die bisher niedrigsten Werte seit Anfang der Neunziger Jahre wurden im Zeitraum 2013 bis 2016 beobachtet. Damals wurden jeweils um die 3,1 Wohnungen pro 1 000 Einwohner fertiggestellt. Die derzeitige Abkühlung der Wohnungsbauaktivitäten wird also nicht so ausgeprägt ausfallen, dass Quoten in dieser Größenordnung erneut Realität werden.

REFERENZEN

EUROCONSTRUCT (2023a), *95th EUROCONSTRUCT Country Report – European Construction: Market Trends until 2025, 8–9 June 2023*, Amsterdam, hrsg. Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam.

EUROCONSTRUCT (2023b), *95th EUROCONSTRUCT Summary Report – European Construction: Market Trends until 2025, 8–9 June 2023*, Amsterdam, hrsg. Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam.

ZULETZT ERSCHIENEN



THEMA IM NÄCHSTEN IFO SCHNELLDIENST:

ifo Schnelldienst 8/2023 erscheint am 16. August 2023

Künstliche Intelligenz: Chance oder Gefahr? Wie verändert der Einsatz von KI unsere Gesellschaft?