

# Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

## Droht der deutschen Wirtschaft eine Deindustrialisierung?

Arno Brandt, Hagen Krämer, Veronika Grimm, Christina von Rüden,  
Christoph M. Schmidt, Torsten Schmidt, Martin Gornig, Claudia Kemfert,  
Oliver Falck, Christian Pfaffl, Eric Heymann

### Leitartikel

Geldpolitik im Zielkonflikt  
*Niklas Garnadt, Ulrike M. Malmendier, Lars Oth*

### Nobelpreis

Akademie ehrt einen „weit verbreiteten Irrtum“  
*Peter Bofinger*

### Arbeitsmarkt

Die Bürgergeld-Reform aus Sicht der Jobcenter  
*Christopher Osiander, Philipp Ramos Lobato*

### Betriebsbefragung

Gestörte Lieferketten – wie reagieren die Betriebe in Deutschland?  
*Christian Kagerl, Michael Moritz, Duncan Roth, Jens Stegmaier, Ignat Stepanok*

### Kulturbranche

Sonderfonds für Kulturveranstaltungen  
*Alexander Mislin*

### Steuerpolitik

Ehegattensplitting und Frauenerwerbstätigkeit  
*Steffen J. Roth*

### Young Economic Summit

Umweltfreundliche Öffentliche Beschaffung  
*Sebastian Ohlig, Linus Schmidt, Chiara Lichter, Moritz Harting, Lena Herrmann, Bastian Krieger*

### Preisentwicklung

Peak Inflation: Ist die Teuerungswelle gebrochen?  
*Ferdinand Fichtner, Simon Junker, Claus Michelsen, Thore Schlaak*

Rekordinflation in Deutschland  
*Michael Berlemann, Marina Eurich*

# Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

## Leitartikel

U. M. Malmendier et al.	Geldpolitik im Zielkonflikt	910
-------------------------	-----------------------------	-----

## Kommentare

G. G. Wagner	Rentenversicherung: Umverteilung ist der Kern!	912
A. Truger	Finanzpolitik: Zielgenauer entlasten!	913
A. Plünnecke	Transatlantischer Innovationsindex: Innovationslandschaft im Vergleich	914
S. Peterson	Klimaschäden: Ausgleich fair, Vermeidung fehlt	915
M. Klein	China-Strategie: Entkopplung wäre nicht durchdacht	916

## Zeitgespräch

	<b>Droht der deutschen Wirtschaft eine Deindustrialisierung?</b>	<b>917</b>
A. Brandt, H. Krämer	Deindustrialisierung, Transformation und eine moderne Industriepolitik	918
V. Grimm, C. von Rüden	Die Krise bekämpfen, das Wirtschaftsmodell neu justieren	922
C. M. Schmidt, T. Schmidt	Defossilierung vorantreiben und Deindustrialisierung vermeiden: möglich, aber schwierig	929
M. Gornig, C. Kemfert	Energiewende steht für die Chance auf Re-Industrialisierung, nicht für De-Industrialisierung	933
O. Falck, C. Pfaffl	Die Deindustrialisierung Deutschlands: berechtigte Sorge oder German Angst?	936
E. Heymann	Industriestandort Deutschland droht struktureller Verlust an Wettbewerbsfähigkeit	941

## Analysen

P. Bofinger	Akademie ehrt einen „weit verbreiteten Irrtum“	946
C. Osiander,	Die Bürgergeld-Reform aus Sicht der Jobcenter	949
P. Ramos Lobato		
C. Kagerl et al.	Gestörte Lieferketten – wie reagieren die Betriebe in Deutschland?	956
A. Mislin	Der Sonderfonds für Kulturveranstaltungen – ein Versicherungsinstrument	961
S. J. Roth	Das Ehegattensplitting steht der Erwerbstätigkeit von Frauen nicht im Weg	965
S. Ohlig et al.	Umweltfreundliche Öffentliche Beschaffung fördern mit People-Public-Private-Partnerships	971

## Ökonomische Trends

F. Fichtner et al.	Peak Inflation: Ist die Teuerungswelle gebrochen?	976
M. Berlemann, M. Eurich	Rekordinflation in Deutschland	979

# Geldpolitik im Zielkonflikt

Der Oktober 2022 war ein historischer Monat für die Entwicklung der Inflation im Euroraum. Mit einer Rate von 10,4 % stieg der VPI in Deutschland auf den höchsten Wert seit den 1950er Jahren. Im Euroraum erreichte der HVPI mit 10,6 % den höchsten Wert seit der Gründung der Währungsunion. Die Preisentwicklung zeichnet sich weniger durch eine Überhitzung der Nachfrage als durch angebotsseitige Störungen infolge der Coronapandemie und der Energiekrise aus (SVR, 2022, Ziffern 100 ff.). Das daraus entstehende stagflationäre Umfeld mit niedrigem Wachstum und hoher Inflation hat eine Diskussion über einen möglichen geldpolitischen Zielkonflikt zwischen Inflationsbekämpfung und Konjunkturstabilisierung ausgelöst. In den vergangenen Jahrzehnten bestand dieser Konflikt nicht. Während die Preissteigerungen vor der globalen Finanzkrise die Überauslastung der Realwirtschaft widerspiegelten, gingen die strukturellen Veränderungen und die Unterauslastung der Wirtschaft in den Jahren vor der Pandemie mit einer Phase niedriger Inflation einher (Koester et al., 2021). Die durchschnittliche Inflationsrate zwischen 2010 und 2019 lag mit 1,4 % deutlich unter dem Inflationsziel der EZB. Darauf reagierte die EZB zunächst konventionell mit Leitzinssenkungen und als sie die Zinsuntergrenze erreichte, mit unkonventionellen Maßnahmen, wie umfangreichen Anleihekaufprogrammen. Auf diese Weise senkt die EZB Realzinsen und Kapitalkosten und stimuliert die Konsum- und Investitionsnachfrage der Haushalte und Unternehmen.

Aktuell ist die hohe Inflation stärker durch ein niedriges gesamtwirtschaftliches Angebot, insbesondere einen Rückgang des Energieangebots, begründet. Aufgrund von Störungen der globalen Lieferketten sowie des Arbeitsangebots konnte die Ausweitung des Angebots bereits 2021 nicht mit der Erholung der privaten Nachfrage nach der Pandemie Schritt halten. Zudem belasten nicht erst seit Beginn des russischen Angriffskriegs rückläufige Erdgaslieferungen die Produktion durch steigende Energiekosten (Berger et al., 2022). Allerdings erhöht auch die Erholung der globalen Nachfrage den Inflationsdruck. Das spiegelt sich in der Breite der Inflation wider. Die Kerninflationsrate war im Euroraum seit Oktober 2021 in jedem Monat über 2 % höher als im Vorjahresmonat. Da die hohen Preissteigerungen mit einer verschlechterten konjunkturellen Entwicklung einhergehen, befindet sich die EZB in einer herausfordernden Situation. Bemüht sich die EZB, den breiten Inflationsdruck mithilfe restriktiver Geldpolitik zu bekämpfen, könnte sie die schwache wirtschaftliche Entwicklung weiter dämpfen. Anders als die Fed, hat die EZB kein duales Mandat, bei dem neben der Preisstabilität auch ein hoher Beschäftigungsstand befördert werden soll. Stattdessen ist laut Art. 127 AEUV das vorrangige Ziel, Preisstabilität zu gewährleisten. Die Inflation ist im November 2022 zwar leicht auf 10,0 % zurückgegangen, aber im zweistelligen Bereich geblieben. Auch gibt die Breite des Inflationsdrucks Anlass zur Sorge. Verschiedene von der EZB berechnete Maße für die Inflation lagen im Oktober mit einer Bandbreite von 3,2 % bis 7,3 % weit über dem Inflationsziel der EZB von 2 %. Die Unternehmen dürften zudem ihre Kosten weiter überwälzen (Gödl-Hanisch und Menkhoff, 2022). Der SVR Wirtschaft erwartet, dass die Inflation im Euroraum nach 8,5 % (2022) zwar zurückgeht, 2023 aber immer noch bei 7,4 % liegt. Daher erscheint eine Fortsetzung der seit Mitte 2022 entschiedenen geldpolitischen Straffung der EZB unausweichlich.

D.h. nicht, dass die EZB die aktuelle konjunkturelle Entwicklung und die Auswirkungen ihrer Politikmaßnahmen auf die Wirtschaftsleistung ignorieren soll. Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ist entscheidend für den inländischen Inflat-

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

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



**Niklas Garnadt**

Mitarbeiter im  
wissenschaftlichen Stab des  
Sachverständigenrates.

© Sachverständigenrat Wirtschaft



**Ulrike M. Malmendier**

Professorin an der University  
of California, Berkeley  
und Ratsmitglied des  
Sachverständigenrates.

© Sachverständigenrat Wirtschaft



**Lars Othér**

Stellvertretender  
Generalsekretär  
und Teamleiter im  
wissenschaftlichen Stab des  
Sachverständigenrates.

© Sachverständigenrat Wirtschaft

onsdruck. Gleichzeitig wirken sich geldpolitische Entscheidungen erst mit einer Verzögerung von sechs bis zwölf Monaten auf Inflation und Nachfrage aus. Die Kunst der Geldpolitik besteht darin, Maßnahmen zeitlich und in ihrem Umfang so abzustimmen, dass sie ihre Wirkung nicht zu spät und nicht zu stark entfalten. Zurzeit kommt hinzu, dass die Unsicherheit in der Wirtschaft und in den Prognosen ungewöhnlich hoch ist, sowohl in Hinblick auf die Gasversorgung als auch auf die tatsächliche Auslastung der Volkswirtschaft. Während umfragebasierte Indikatoren eine normal oder leicht überausgelastete Produktion anzeigen, deutet die geschätzte Produktionslücke auf eine Unterauslastung hin. Aufgrund dieser erhöhten Unsicherheit ist der Übergang auf einen „data-dependent-meeting-by-meeting“-Ansatz nachvollziehbar und zu begrüßen.

Nicht die EZB befindet sich also in einem Zielkonflikt; zunehmend werden aber Konflikte der europäischen Fiskalpolitik mit der Geldpolitik sichtbar. Um die Auswirkungen der Energiekrise und den erheblichen Rückgang der realen Einkommen zu dämpfen, haben die EU-Mitgliedstaaten seit September 2021 Entlastungsmaßnahmen in Höhe von mehr als 600 Mrd. Euro (4 % des BIP der EU) beschlossen. Deutschland sticht mit Maßnahmen in Höhe von bis zu 260 Mrd. Euro (mehr als 7 % des BIP) besonders hervor (Sgaravatti et al., 2021) und bleibt mit Finanzierungssalden von -90 Mrd. Euro (2022) und -115 Mrd. Euro (2023) expansiv ausgerichtet (SVR, 2022), wobei die Strompreisbremse und der Abbau der kalten Progression noch hinzuzurechnen sind. Während diese fiskalischen Maßnahmen stabilisierend auf die Einkommen der privaten Haushalte und die konjunkturelle Entwicklung wirken, steigern sie, da sie defizitfinanziert sind, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und treiben somit den Inflationsprozess weiter an (Bundesbank, 2022). Dies ist mittelfristig auch der Fall, wenn Maßnahmen kurzfristig die Inflationsrate mechanisch reduzieren (Checherita-Westphal et al., 2022), wie etwa die Gas- und Strompreisbremse. Insofern wirkt die Fiskal- der Geldpolitik entgegen und erschwert der EZB die Aufgabe der Inflationsbekämpfung. Um den fiskalischen Impuls zu begrenzen, wäre es hilfreich, die großteils durch Schulden finanzierten Entlastungspakete zielgenauer auszugestalten. Leider ist es in Deutschland 2022 scheinbar immer noch nicht machbar, Zielhaushalte und -unternehmen nach Einkommens- oder anderen Kriterien differenziert zu erreichen. Durch die Anbindung von Entlastungen an die Abschlagszahlung für den Gasverbrauch wird die gewünschte Zielgenauigkeit nur grob angenähert, da auch wenig bedürftige Haushalte unterstützt werden. Die Schuldenquote und der inflationäre Fiskalimpuls werden so zusätzlich in die Höhe getrieben. Eine stärkere Begrenzung der Gesamtentlastung der weniger belasteten einkommensstarken Haushalte durch eine Nachsteuerung auf der Einnahmenseite könnte die Zielgenauigkeit verbessern (SVR, 2022). Dadurch würde die Nachfragestruktur zu preissensitiveren Haushalten mit geringem Einkommen verschoben, was inflationsdämpfend wirken könnte (Nord, 2022). Mit diesem Vorgehen würde die Fiskalpolitik der Effektivität der Geldpolitik weniger im Wege stehen, was sich langfristig positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung und Stabilität auswirken würde.

### Literatur

- Berger, E. et al. (2022), A potential sudden stop of energy imports from Russia: Effects on energy security and economic output in Germany and the EU, *Working Paper* 1.
- Bundesbank (2022), Öffentliche Finanzen, *Monatsbericht*, November, 60-77.
- Checherita-Westphal, C., M. Freier und C. Muggenthaler (2022), Euro area fiscal policy response to the war in Ukraine and its macroeconomic impact, *ECB Economic Bulletin*, 5.
- Gödl-Hanisch, I. und M. Menkhoff (2022), Inwieweit geben Unternehmen die gestiegenen Einkaufspreise an ihre Kunden weiter? *ifo Schnelldienst*, 75 (12), 3-5.
- Koester, G., E. Lis, C. Nickel, C. Osbat und F. Smets (2021), Understanding low inflation in the euro area from 2013 to 2019: cyclical and structural drivers, *ECB Occasional Paper* 280.
- Nord, L. (2022), Shopping, Demand Composition, and Equilibrium Prices, Mimeo, <https://ssrn.com/abstract=4178271> (12. Dezember 2022).
- Sgaravatti, G., S. Tagliapietra, G. Zachmann (2021) National policies to shield consumers from rising energy prices, *Bruegel Datasets*.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23.

Niklas Garnadt  
Sachverständigenrat Wirtschaft

Ulrike M. Malmendier  
University of California, Berkeley;  
Sachverständigenrat Wirtschaft

Lars Othér  
Sachverständigenrat Wirtschaft

## Rentenversicherung

**Umverteilung ist der Kern!**

Die Weltläufe sind unruhig und gefährlich unabsehbar. Da spielt die deutsche Rentenpolitik in der Öffentlichkeit – zu Recht – keine große Rolle. Nachdem die letzte Bundesregierung für langjährige Versicherte eine Grundrente eingeführt hat, die jetzt wirksam wird, und die jetzige Bundesregierung sich vorgenommen hat, das Rentenniveau nicht zu senken, gibt es für die Rentner:innen auch keinen akuten Grund sich mehr Sorgen als zuvor zu machen. Aber die Auswirkungen der demografischen Alterung, die etwa ab 2025 stark spürbar werden, wenn immer mehr Babyboomer in Rente gehen, werden nicht von selbst verschwinden. Auch unerwartet viele gut integrierte Zuwanderer werden nichts grundsätzlich daran ändern. Insofern ist es hochinteressant, dass der Sozialbeirat der Bundesregierung in seinem aktuellen Jahresgutachten eine vorsichtige Andeutung für einen von vielen als tabu erklärten Lösungsweg gemacht hat: eine Abkehr vom Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung. Die absehbaren Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung (und der Beamtenversorgung) werden zu einer Diskussion führen, die Altersgrenze nach 2031 (solange steigt die Altersgrenze bis auf 67 Jahre) noch weiter anzuheben. Damit wird das speziell von den Gewerkschaften immer wieder zu Recht genannte Problem virulent werden, dass es schon heute viele Versicherte nicht schaffen bis zur Altersgrenze erwerbstätig zu bleiben – meist aus gesundheitlichen Gründen. Jede weitere Erhöhung der Altersgrenze führt faktisch zu einer relativen Rentenkürzung für vorzeitig in Erwerbsminderungsrente gehende Versicherte. Dass ein (ungewollter) frühzeitiger Rentenbeginn zu Absicherungsproblemen führt, ist nicht zwangsläufig, sondern speziell der Tatsache geschuldet, dass in Deutschland ein eng ausgelegtes Äquivalenzprinzip so hoch gehalten wird wie fast nirgendwo sonst auf der Welt. Danach hängt die monatliche Rentenhöhe primär davon ab, wie lange und wie viel man eingezahlt hat.

Anlässlich einer im Jahresgutachten 2022 geführten Diskussion der Möglichkeiten (und Grenzen) der Kapitaldeckung in der Altersversorgung stellt der Sozialbeirat – eher beiläufig, aber deutlich und einstimmig – fest: „Sollte es zu einer Stärkung der kapitalgedeckten Vorsorge zu Lasten der umlagefinanzierten [gesetzlichen] Rentenversicherung kommen, müsste geprüft werden, wie durch zielgenaue Maßnahmen eine bessere Absicherung geringer Einkommen erreicht werden kann.“ Denn „der soziale Ausgleich (z. B. bei Ausbildung, Kindererziehung, Pflege, Arbeits-

losigkeit, Kurzarbeit, Niedrigeinkommen) [fehlt] in der zweiten und dritten Säule meist ... oder [ist] zumindest begrenzt ... Abgedeckt wird häufig nur das biometrische Risiko der Langlebigkeit. Besonders problematisch kann sich dies im Falle einer Erwerbsminderung auswirken. Eine entsprechende Verschiebung hat zudem geschlechterdifferente Auswirkungen, insofern vor allem Frauen auf die besonderen Ausgleichsmechanismen in der umlagefinanzierten ersten Säule der GRV angewiesen sind.“ Mit dieser Feststellung wirft der Sozialbeirat das Äquivalenzprinzip nicht über Bord, aber implizit wird klar, dass eine staatlich organisierte Altersvorsorge mehr sein muss als eine Kapital sammelnde Sparkasse. Und es ist sicherlich kontrovers, wie sozialer Ausgleich jenseits des Äquivalenzprinzips konkret aussehen soll (Klammer und Wagner, 2020). Aber die Auseinandersetzung des Beirats mit der Kapitaldeckung und deren Abgrenzung von der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung hat nun klar herausgearbeitet, was die gesetzliche Rentenversicherung im Kern ausmacht: nicht rechnerische Äquivalenz von Beiträgen und monatlichen Renten, sondern Umverteilung!

Man darf gespannt sein, wie sich die Diskussion entwickelt, wenn die Babyboomer demnächst in großer Zahl in Rente gehen und die Finanzierung der gesetzlichen Renten schwieriger wird. Das nicht nur aus meiner persönlichen Sicht wirksamste Instrument, die weitere Anhebung der Altersgrenze nach 2030, wird aber aus nachvollziehbaren verteilungspolitischen Gründen von den Gewerkschaften und der jetzigen Bundesregierung ausgeschlossen, da gesundheitlich angeschlagene Beschäftigte oft auch niedrige Rentenanwartschaften haben. Würde man niedrige bis mittlere Rentenanwartschaften relativ höher bewerten als hohe, würde auch ein vorzeitiger Rentenzugang bei Erwerbsminderung und eine Nutzung der flexiblen Altersgrenze zu auskömmlichen Renten führen können. Wenn man das Äquivalenzprinzip retten will, könnte man sogar argumentieren, dass das aufgrund der niedrigeren Lebenserwartung und Rentenlaufzeit vieler Betroffener versicherungsmathematisch fair sei. Auch eine von der letzten Rentenkommission diskutierte denkbare Umstellung der Rentenanpassung von Lohnbezogenheit zu einem Inflationsausgleich würde kürzer Lebende weniger treffen als länger Lebende, die oft auch noch eine betriebliche Rente erhalten.

Gert G. Wagner  
Mitglied im Sozialbeirat

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

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

**Literatur**

Klammer, U. und G. G. Wagner (2020), Grundrentenplan der großen Koalition, *Wirtschaftsdienst*, 100(1), 29-34, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/1/beitrag/grundrentenplan-der-grossen-koalition.html> (1. Dezember 2022).

## Finanzpolitik

**Zielgenauer entlasten!**

Die deutsche Finanzpolitik steht wegen des Ukrainekriegs und der Energiekrise vor der nächsten großen Herausforderung. Dabei sind die finanzpolitischen Auswirkungen der Coronapandemie noch gar nicht endgültig abgeklungen. Nun kommen erhebliche Belastungen durch den Konjunkturerinbruch, erhöhte Verteidigungsausgaben und umfangreiche Entlastungsmaßnahmen für Haushalte und Unternehmen gegen die drastisch gestiegenen Energiepreise hinzu. Solche Entlastungsmaßnahmen sind grundsätzlich notwendig, denn die Belastungen von privaten Haushalten und Unternehmen durch Energiepreiskrise und Inflation sind für viele untragbar hoch.

Nach Analysen des Sachverständigenrats Wirtschaft dürfte die Rekordinflation – ohne Kompensationsmaßnahmen und Ausweichreaktionen – die Nettoeinkommen der privaten Haushalte um durchschnittlich mehr als 5 % mindern. Während die einkommensstärksten 10 % der Haushalte nur mit 3,7 % belastet werden, sind Haushalte in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung überproportional betroffen, weil der Anteil der besonders stark verteuerten Aufwendungen für Energie an den Gesamtausgaben bei ihnen besonders hoch ist. Die untere Hälfte wird durchweg mit mehr als 6 % belastet, die einkommensschwächsten 10 % der Haushalte sogar mit 8,3 %. Problemverschärfend kommt hinzu, dass bei den einkommensschwächeren Haushalten zumeist keine Reserven existieren, sodass die Preiserhöhungen kaum zu verkraften sind. Zudem wären viele energieintensive Unternehmen ohne Unterstützungsmaßnahmen massiv in ihrer Existenz bedroht.

Die mittelfristige Schuldentragfähigkeit durch die für die Entlastungsmaßnahmen angestrebte zusätzliche öffentliche Kreditaufnahme ist bislang nicht gefährdet: Die Schuldenstandsquote dürfte unter 70 % des BIP bleiben und in der Tendenz rückläufig sein und die Zinslastquote verkraftbar bleiben. Die schwere Energiekrise würde eine erneute Inanspruchnahme der Ausnahmeregel der Schuldenbremse im Jahr 2023 rechtfertigen. Die stattdessen gewählte Finanzierung durch die Befüllung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds als Sondervermögen im Jahr 2022 ist einerseits intransparent. Andererseits mag es sein, dass sich dadurch die Mehrausgaben enger auf die Krisenbewältigung zuschneiden lassen.

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

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

Die Entlastungsmaßnahmen sollten möglichst zielgenau ausgestaltet sein. Bei den privaten Haushalten sollten sie die Energiesparanreize erhalten sowie auf untere und mittlere Einkommen fokussiert sein, die die Belastungen durch die Energiekrise nicht tragen können. Bei den Unternehmen sollten die Unterstützungsmaßnahmen nicht darauf ausgerichtet sein, ausnahmslos alle Unternehmen zu erhalten, sondern nur diejenigen, die bei erwartbar dauerhaft höheren Energiepreisen über ein tragfähiges Geschäftsmodell verfügen. Die Einhaltung der Zielgenauigkeit ist nicht nur energie- und verteilungspolitisch wichtig. Sie verhindert auch, dass die öffentlichen Haushalte mittelfristig unnötig strapaziert werden und dass die Finanzpolitik den Inflationsdruck nachfrageseitig unnötig verschärft.

Die bisherigen Entlastungspakete gehen insgesamt in die richtige Richtung. Sie sind aber bislang wenig zielgenau. Der Tankrabbat und die Umsatzsteuersenkung auf Erdgas sind weder energie- noch verteilungspolitisch zielgenau. Die Energiepreispauschale sowie die geplanten Gas- und Strompreisbremsen sind energiepolitisch grundsätzlich vernünftig ausgestaltet, weil sie die hohen Marktpreise jenseits des Sockelverbrauchs in vollem Umfang erhalten und auch beim entlasteten Sockelverbrauch nicht die Vorkrisenpreise, sondern die mittelfristig erwarteten erhöhten Energiepreise ansetzen. Sie sind aber nicht verteilungspolitisch zielgenau, denn sie entlasten auch Haushalte mit hohem Einkommen, die die Belastungen eigentlich selbst schultern könnten. Selbst wenn die erhaltene Unterstützung der Einkommensteuer unterworfen wird, bleibt ihnen mehr als die Hälfte der Entlastung. Dadurch wird letztlich zu viel Geld ausgegeben, die öffentlichen Haushalte werden unnötig belastet und die Inflation unnötig angeheizt.

Aus diesem Grund plädiert der Sachverständigenrat Wirtschaft dafür, befristet diejenigen an der Krisenfinanzierung zu beteiligen, die die hohen Preise schultern können. Hierzu wäre es sinnvoll, den Abbau der kalten Progression zu verschieben. Er ist steuersystematisch grundsätzlich gerechtfertigt, aber in der jetzigen finanzpolitischen Lage problematisch. Außerdem könnten Haushalte mit hohem Einkommen, die ungerechtfertigt von den Entlastungsmaßnahmen profitieren, durch einen streng befristeten Energie-Solidaritätszuschlag oder eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes zur teilweisen Gegenfinanzierung herangezogen werden. Das würde das Gesamtpaket zielgenauer machen, die fiskalische Belastung reduzieren und den Inflationsdruck begrenzen. Um zukünftig zielgerichtete Entlastungen zu ermöglichen, sollte möglichst bald ein unbürokratisches und schnelles Entlastungsinstrument für einkommensabhängige Zahlungen an alle Haushalte entwickelt werden.

Achim Truger

Universität Duisburg-Essen, Sachverständigenrat Wirtschaft

## Transatlantischer Innovationsindex

**Innovationslandschaft im Vergleich**

Die nordamerikanischen und europäischen Innovationsökosysteme sind zunehmend komplex und vielfältig. In Zusammenarbeit mit Instituten aus Kanada, den USA und Italien hat das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) 13 Indikatoren ausgewertet, die die Innovationswettbewerbsfähigkeit von 96 Regionen in Kanada, Deutschland, Italien und den USA in drei Kategorien bewerten: Wissensgesellschaft, Globalisierung und Innovationskapazität. Demnach sind im Mittel die deutschen Regionen insgesamt führend, gefolgt von den USA, Italien und Kanada. Insgesamt lässt sich feststellen, dass es in allen vier untersuchten Ländern ausgeprägte regionale Stärken und Schwächen gibt. In Deutschland hat der Süden die Nase vorn, während der Osten mit Ausnahme Berlins und der Norden einen gewissen Nachholbedarf haben (Lázár et al., 2022).

Zunächst ist es ein erfreuliches Ergebnis, dass die Innovationsbedingungen in Deutschland im Durchschnitt der Bundesländer vergleichsweise gut sind. Betrachtet man alle 96 Regionen, so liegt Baden-Württemberg hinter Massachusetts und Kalifornien auf dem dritten Platz, Berlin auf dem vierten, Hamburg auf dem sechsten und Bayern auf dem siebten. Schaut man sich die einzelnen Länder und Indikatoren genauer an, so erzielt Baden-Württemberg sehr gute Ergebnisse bei den Kapazitäten. Gemessen am BIP wird ein sehr hoher Anteil in Forschung und Entwicklung (FuE) investiert, es werden viele Patente angemeldet und auch die CO<sub>2</sub>-Effizienz ist hoch. Bayern ist stark in der Globalisierung und hat einen hohen Anteil an Hightech-Exporten. Berlin und Hamburg liegen im Bereich Wissen vorn. Es gibt viele wissenschaftlich-technische Beschäftigte und der Anteil hochqualifizierter Zugewanderter an der Gesamtbevölkerung ist hoch. Die Ergebnisse der Stadtstaaten müssen allerdings relativiert werden: Die direkten, eher ländlich geprägten Nachbarländer Brandenburg und Schleswig-Holstein schneiden eher im Mittelfeld ab.

Deutschland darf sich aber keineswegs auf seinen guten Ergebnissen ausruhen, und das gilt auch für die Spitzenregionen im Süden. Denn mit dem demografischen Wandel, der Digitalisierung, der Dekarbonisierung und der De-Globalisierung steht das Geschäftsmodell deutscher Unternehmen vor besonderen Herausforderungen. Demary et al. (2021) befragten Unternehmen, welche Herausforderungen für sie in den nächsten fünf Jahren besonders wich-

tig sein werden. Am häufigsten nannten die Unternehmen den demografischen Wandel, gefolgt von Digitalisierung und Dekarbonisierung. Bei größeren Unternehmen ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass sie von mehreren Herausforderungen gleichzeitig betroffen sind. Derzeit bereitet auch das Thema Globalisierung mehr Sorgen. Der Krieg in der Ukraine verändert die Energieversorgung und die Exportstrategien nach China werden immer unsicherer.

Um die Herausforderungen zu meistern und gegen Krisen resilienter zu werden, sind mehr Innovationen erforderlich. 77 % der Erwerbstätigen in den Tätigkeitsfeldern FuE haben eine MINT-Qualifikation. Bereits heute fehlen über 300.000 MINT-Kräfte in Deutschland und für eine Erhöhung der FuE-Ausgaben auf 3,5 % des BIP würden rund 50.000 zusätzliche MINT-Arbeitskräfte benötigt. Große Sorgen bereitet daher vor allem der Nachwuchs an qualifizierten Ingenieur:innen oder Expert:innen in der Informatik. Die Zahl der Studienanfänger:innen in den MINT-Fächern ist in Deutschland von rund 200.000 im Jahr 2016 auf 170.000 im Jahr 2021 stark gesunken. Auch für die weitere Zukunft droht ein Rückgang des Fachkräftenachwuchses. So schneiden die Schüler:innen bei Tests zu mathematischen oder Lesekompetenzen schlechter ab als in der Vergangenheit. Die Ungleichheit und Bildungsarmut nehmen zu (Anger et al., 2022).

Aus dem Innovationsindex und den Unternehmensbefragungen ergeben sich daher die folgenden Punkte als politische Empfehlungen: Die Investitionen in Bildung sollten deutlich erhöht werden, wobei die Schwerpunkte auf die Stärkung der Bildungschancen und den MINT-Qualifikationen liegen sollten. Die Zuwanderung von Hochqualifizierten aus dem Ausland muss erhöht werden. Dazu bedarf es besserer Regelungen und schnellerer Bürokratie. Deutschland muss dazu ein besserer Investitionsstandort werden, um mehr Direktinvestitionen aus dem Ausland anzuziehen. Um die Rahmenbedingungen für die Forschung zu verbessern, sollte ferner die steuerliche Forschungsprämie erhöht werden. Auch in die digitale Infrastruktur sollte mehr investiert werden.

Axel Plünnecke  
Institut der deutschen Wirtschaft

**Literatur**

- Lázár, V. et al. (2022), *The Transatlantic Subnational Innovation Competitiveness Index*, Information Technology & Innovation Foundation (Hrsg.).
- Anger, C., J. Betz, E. Kohlisch und A. Plünnecke (2022), MINT-Herbstreport 2022. MINT sichert Zukunft, Gutachten für BDA, Gesamtmetall und MINT Zukunft schaffen.
- Demary, V., J. Matthes, A. Plünnecke und T. Schaefer (2021), Gleichzeitig: Wie vier Disruptionen die deutsche Wirtschaft verändern. Herausforderungen und Lösungen, *IW-Studie*.

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

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

## Klimaschäden

**Ausgleich fair, Vermeidung fehlt**

Wieder einmal hat die Weltgemeinschaft bei einer internationalen Klimakonferenz – diesmal im ägyptischen Sharm el-Sheikh – darum gerungen, angemessen mit dem Menschheitsproblem Klimawandel umzugehen und wieder einmal gab es nur kleine Fortschritte, viel Stillstand und zu wenig Dynamik Richtung Erreichung der im Pariser Klimaabkommen gesetzten Temperaturziele. Eine Kerndimension des Klimaproblems ist die Verteilung der zu tragenden Lasten. Das sind zum einen Klimaschäden. Man denke etwa an die extremen Hitzewellen im Frühjahr 2022 in Indien und Pakistan und die Flutkatastrophe in Pakistan im Sommer, die jeweils Millionen Menschen betroffen haben und für die laut Attributionsforschung der Klimawandel erkennbar mitverantwortlich war. Die resultierenden Verluste und Schäden treten allen voran in den Regionen rund um den Äquator auf, also in Afrika, Lateinamerika, Indien, Pakistan und den südpazifischen Inselstaaten, die teilweise sogar vom Untergang bedroht sind. Zum anderen geht es darum, wer die Kosten der Vermeidungs- und Anpassungsmaßnahmen trägt.

Verantwortlich für die bisherigen Treibhausgasemissionen, und damit Verursacher des Klimawandels, sind zu mehr als 55 % die Industrieländer. Weitere etwa 20 % der historischen Emissionen stammen aus Russland und China. Die von den negativen Auswirkungen des Klimawandels am stärksten betroffenen Länder sind nur für einen sehr geringen Teil der bisherigen Emissionen verantwortlich. Selbst das bevölkerungsstarke Indien hat nur 3 % der historischen Treibhausgase emittiert. Zudem gehören sie zu den ärmeren oder ärmsten Ländern und haben weniger Möglichkeiten und Mittel für Anpassungs- und Vermeidungsmaßnahmen. Sie berufen sich daher auf das Verursacher- und das Zahlungsfähigkeitsprinzip, wenn sie fordern, dass allen voran die reichen Industriestaaten sie bei der Abwendung, Minimierung und Bewältigung der Verluste und Schäden unterstützen sollen. Diese erkennen zwar an, dass sie gemäß den in der Klimarahmenkonvention verankerten „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ besonders in der Verantwortung stehen, möchten aber vermeiden, formal haftbar gemacht zu werden. Im Pariser Klimaabkommen ist entsprechend sogar festgehalten, dass betroffene Länder keine Kompensationen einfordern können. Das Thema hat es also schwer und wurde bei bisherigen Klimakonferenzen weit-

gehend ignoriert. Es in Sharm el-Sheikh auf die offizielle Agenda zu bringen, war ein erster Erfolg. Am Ende der Konferenz stand sogar eine Einigung auf einen neuen Finanzierungsmechanismus zum Ausgleich von Klimaschäden in ärmeren Ländern. Dabei bleibt noch vieles offen, unter anderem wie viel Geld bereitgestellt werden soll, wer das Geld gibt und welches Land es erhält. Aber ein Anfang ist gemacht. Dies ist zu Recht als wichtiger Schritt zu einer internationalen fairen Lastenverteilung zu werten.

Erneut gab es daneben auch positive multi- und bilaterale Vereinbarungen, wie etwa der Abschluss einer Joint Energy Transition Partnership (JETP) mit Indonesien, einem der größten Kohleverbraucher der Welt. Ebenfalls im Sinne einer fairen Lastenverteilung hat sich damit eine Reihe von Industrieländern verpflichtet, dem Land beim Aufbau erneuerbarer Energien zu helfen. Auch ökonomisch ist dies sinnvoll, da die Vermeidungskosten in Entwicklungs- und Schwellenländern typischerweise geringer sind als in den Industrieländern.

All dies sind wichtige Bausteine einer fairen globalen Lastenverteilung, verdecken aber kaum, dass die Konferenz bei der eigentlichen Kernfrage von Vermeidungsmaßnahmen quasi nicht vorangekommen ist. Der Preis für die Bottom-up-Herangehensweise des Pariser Abkommens ist die weiterhin bestehende Lücke zwischen den nationalen Selbstverpflichtungen und dem, was nötig wäre, um die übergeordneten Temperaturziele zu erreichen. Die Idee des Pariser Abkommens war, dass die Lücke nach und nach geschlossen wird und gerade die Klimakonferenzen zu einer entsprechenden Dynamik beitragen. In der letzten Klimakonferenz 2021 in Glasgow war eine solche Dynamik durch viele neue nationale Reduktionsziele spürbar, in Sharm el-Sheikh sind nennenswerte Zusagen ausgeblieben. Wenn die Reduktionsbemühungen nicht sehr deutlich und sehr schnell stärker werden, wird es auf den folgenden Klimakonferenzen viel mehr um die Schäden und Verluste des Klimawandels gehen, der unbeeindruckt von dem erfolglosen Ringen um Einigungen weiter voranschreitet. Vielleicht liegt die Enttäuschung über die Klimakonferenz aber auch an falschen Erwartungen und man muss anerkennen, dass es unter dem voranschreitenden Klimawandel bei dieser Art von Konferenzen zunehmend um finanzielle Kompensationen für Anpassungen gehen wird, während es für Fortschritte bei der Begrenzung des Klimawandels andere Formate braucht. Würden etwa die G7 vorangehen oder Deutschlands Bemühungen um einen Klimaclub mit großen Emittenten Erfolg haben, wäre für Emissionsreduktionen mehr gewonnen, als von den nächsten internationalen Klimakonferenzen zu erwarten ist.

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

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

## China-Strategie

**Entkopplung wäre nicht durchdacht**

Der russische Angriff auf die Ukraine hat in der Berliner Politik zu einem radikalen Umdenken geführt. Dieses erfasst nun auch das Verhältnis zu China. Das Außen- und das Wirtschaftsministerium haben durch zwei Non-Papers Argumente für eine Abkopplung von China in Umlauf gebracht. Der Entwurf des Außenministeriums ist eher gemäßigt. Man bleibt bei der Charakterisierung Chinas als Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale, den sich die EU 2019 als strategischen Rahmen für das Verhältnis zu China vorgegeben hat. Doch gleichzeitig verschiebt man die Akzente weg von der Partnerschaft und hin zu Wettbewerb und zu systemischer Rivalität. Selbst Importstopps aus Regionen mit besonders massiven Menschenrechtsverletzungen werden in den Bereich des Möglichen gerückt. Nimmt man das beim Wort, so könnte z. B. die Behandlung der Uiguren-Minderheit in Chinas westlichster Provinz Xinjiang zu einem Importstopp für chinesische Waren führen – eine Maßnahme, die bei realistischer Betrachtung wohl kaum durchführbar wäre, wenn man bedenkt, dass China größter Importeur von Deutschland ist.

Das China-Papier des Wirtschaftsministeriums geht weiter. In einem „Backgrounder“ dazu schreibt der Berliner Tagesspiegel, dass das Ministerium mit einer Annexion Taiwans bis spätestens 2027 rechnet. Als Gegenmaßnahme schlägt das Ministerium unter anderem vor, den Fokus auf alternative Zukunftsmärkte wie Asien-Pazifik, Lateinamerika und Afrika sowie eine Neufassung der Außenwirtschaftsförderung zu legen. Die öffentlichen Reaktionen auf die Papiere reichen von „realistische Bestandsaufnahme der Herausforderung Chinas“ bis zu „ideologisch getriebene, inkompetente Chinapolitik“. Aus Sicht der deutschen Wirtschaft werden die Entkopplungsfantasien eher blauäugig, gar weltfremd erscheinen. Die Financial Times hat vor kurzem darauf hingewiesen, dass sich Europa durch den politisch gewollten Ausbau der Elektromobilität in neue Abhängigkeiten von China begibt, das zum größten globalen Anbieter der dafür erforderlichen Batterien aufsteigt. Und auch der beschleunigte Ausbau der Windenergie wird ohne Generatoren aus China nicht zu vertretbaren Kosten möglich sein.

Doch die Kritiker insbesondere des Entkopplungspapiers aus dem Wirtschaftsministerium müssen sich mit einem zentralen Argument auseinandersetzen: Wird Taiwan die nächste Ukraine? Sollte die Regierung in Peking sich dazu

entschließen, Taiwan mit militärischen Mitteln gewaltsam in die VR China einzugliedern, dann muss man davon ausgehen, dass Deutschland gemeinsam mit den USA und anderen Verbündeten massive wirtschaftliche Sanktionen gegen China erlassen würde. Die USA würden von den europäischen Verbündeten die Solidarität einfordern, die sie ihrerseits beim russischen Angriff auf die Ukraine geleistet haben. Als größter europäischer Verbündeter könnte sich Deutschland dem nicht entziehen. Die Folge wäre ein rezessiver Schock von bisher ungekanntem Ausmaß. Ist es deshalb nicht besser, die Entkopplung von China jetzt schrittweise anzugehen, um diesem Horrorszenario zu entgehen?

Das Gegenargument „es wird schon nicht so schlimm kommen“ hat aktuell schlechte Karten, weil die Erfahrung mit Russland gezeigt hat, dass das Udenkbare eben doch eintreten kann. Trotzdem: Die China-Strategie der Bundesregierung oder gar der EU auf eine hypothetische Kriegsprognose zu gründen ist falsch, gerade dann, wenn man den Frieden wahren will. Fixiert man sich ausschließlich auf eine Militäroperation Chinas gegen Taiwan, so begeht man damit „Selbstmord aus Angst vor dem Tod“, d. h. man nimmt freiwillig den wirtschaftlichen Schaden vorweg, der später möglicherweise eintreten könnte. Damit beraubt man sich des letzten wirksamen nicht-militärischen Instruments der Einflussnahme, um China zur Wahrung des Friedens zu bewegen. Ist man erst mal entkoppelt, dann gibt es noch weniger Gründe für China, sich militärischer Optionen zu enthalten. Und weiter: Die gegenseitige Entkopplung würde auch für China massive wirtschaftliche Probleme mit sich bringen. Schon jetzt ist die wirtschaftliche Lage in China schlecht, zum größten Teil durch die verfehlte Null-Covid-Politik. In einer Lage, in der die chinesische Regierung nur zwischen schlechten wirtschaftlichen Alternativen wählen kann, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie den Ausweg in Nationalismus und Militarismus sucht.

Der Bundeskanzler hat sich in einem aktuellen Aufsatz zur Zeitenwende in der US-Zeitschrift Foreign Affairs festgelegt: „Chinas Aufstieg ist weder eine Rechtfertigung für die Isolation Pekings noch für eine Einschränkung der Zusammenarbeit.“ In Zusammenhang mit dem Einstieg der chinesischen Reederei Cosco beim Hamburger Hafen hat er gezeigt, dass er der Zusammenarbeit mit China Gewicht beimisst. Wird es also darauf hinauslaufen, dass der Kanzler wieder ein Machtwort spricht? So einfach wird es leider nicht, denn das Verhältnis Deutschlands zu China lässt sich nicht von einem Tag auf den nächsten durch ein Machtwort des Kanzlers klären. Es steht zu befürchten, dass die deutsche Politik in dieser Frage unklar bleiben wird, geprägt von zentrifugalen Tendenzen in der Regierung. Für die deutsche Führungsrolle in Europa ist das kein gutes Vorzeichen.

Martin Klein  
Università Cattolica, Milano

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

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

# Droht der deutschen Wirtschaft eine Deindustrialisierung?

Nach der Coronapandemie wird die deutsche Wirtschaft durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine von einem weiteren exogenen Schock getroffen. Neben gestörten Lieferketten, fehlenden Rohstoffen und Fachkräften kommen nun Energieknappheit und Inflation hinzu und belasten die deutsche Wirtschaft stark. Die Unsicherheiten bei den Unternehmen nehmen weiter zu. Die Autor:innen des Zeitgesprächs diskutieren, ob die deutsche Industrie von einer Deindustrialisierung bedroht ist und welche Möglichkeiten es gibt, diese Krise möglichst gut zu überwinden.

## Deindustrialisierung, Transformation und eine moderne Industriepolitik

**Arno Brandt**, Dr. Arno Brandt Regionalberatung, Lüneburg; Institut für Innovation und Technik (iit), Berlin.

**Hagen Krämer**, Hochschule Karlsruhe.

## Die Krise bekämpfen, das Wirtschaftsmodell neu justieren

**Veronika Grimm**, FAU Erlangen-Nürnberg; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

**Christina von Rüden**, Verband der Elektro- und Digitalindustrie (ZVEI), Frankfurt am Main.

## Defossilierung vorantreiben und Deindustrialisierung vermeiden: möglich, aber schwierig

**Christoph M. Schmidt**, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung; Ruhr-Universität Bochum.

**Torsten Schmidt**, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung; Ruhr-Universität Bochum.

## Energiewende steht für die Chance auf Re-Industrialisierung, nicht für De-Industrialisierung

**Martin Gornig**, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

**Claudia Kemfert**, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin; Leuphana Universität Lüneburg.

## Die Deindustrialisierung Deutschlands: berechtigte Sorge oder German Angst?

**Oliver Falck**, Ludwig-Maximilians-Universität München; CESifo Forschungsnetzwerk, München.

**Christian Pfaffl**, ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien, München.

## Industriestandort Deutschland droht struktureller Verlust an Wettbewerbsfähigkeit

**Eric Heymann**, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main.

---

**Title:** *Is the German Economy at Risk of Deindustrialisation?*

**Abstract:** *After the corona pandemic, the German economy is now being hit by another exogenous shock due to Russia's war of aggression on Ukraine. In addition to disrupted supply chains, a lack of raw materials and skilled labour, energy shortages and inflation are now adding to the strain on the German economy. The uncertainties among companies continue to grow. The authors of the Zeitgespräch discuss whether German industry is threatened by deindustrialisation and what possibilities there are to overcome this crisis as well as possible.*

Arno Brandt, Hagen Krämer

## Deindustrialisierung, Transformation und eine moderne Industriepolitik

Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung geht in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften seit geraumer Zeit im Trend zurück (vgl. Abbildung 1). Diese Entwicklung entspricht dem gängigen Muster des Strukturwandels, wie er in der Drei-Sektoren-Hypothese von Autoren wie Colin Clark (1940) oder Jean Fourastié (1949) vorhergesagt wurde. Auch der Anteil der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe an allen Beschäftigten ist gefallen; in Deutschland von etwa 20 % im Jahr 2000 auf 17 % im Jahr 2020 (SVR, 2022, 412). Ob dieser Prozess zu Recht mit dem Begriff „Deindustrialisierung“ beschrieben werden kann, ist hingegen umstritten. Betrachtet man nämlich den Industrieanteil an der Bruttowertschöpfung in konstanten Preisen, so kann in den vergangenen 25 Jahren in Deutschland, den USA und selbst im Durchschnitt der Eurozone eine bemerkenswerte Konstanz des Anteils festgestellt werden (OECD, 2022). Hinzu kommt, dass sich durch eine verstärkte intersektorale Arbeitsteilung ein Vorleistungsverbund von Industrie und industrienahen Dienstleistungsunternehmen entwickelt hat, dessen Bedeutung für Wertschöpfung und Beschäftigung über den reinen Industriesektor hinausgehen, wie Analysen auf Basis von Input-Output-Tabellen gezeigt haben (Kalmbach et al., 2005).<sup>1</sup>

In Anbetracht der aktuellen wirtschaftlichen und geopolitischen Herausforderungen ist jedoch die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, dass die deutsche und die europä-

ische Industrie zukünftig ihre Produktion spürbar reduzieren und Arbeitsplätze abbauen werden. Zu diesen Herausforderungen gehören vor allem die massiven Energiepreiserhöhungen und eine eventuell drohende Gasmangellage in diesem oder im nächsten Winter, die mit Engpässen in der Stromversorgung einhergehen könnte. Darüber hinaus können auch staatliche und von den Unternehmen ausgehende Bestrebungen, Abhängigkeiten von einzelnen Ländern oder Regionen zu verringern (Stichworte: neue China-Strategie, Nejustierung von Wertschöpfungs- und Lieferketten, geopolitische Spannungen), den Druck auf einzelne Industriesektoren erheblich erhöhen. Angesichts dieser Faktoren mehrten sich Stimmen, die ein düsteres Bild für die Zukunft Deutschlands als Industriestandort malen.

Bei der Analyse der wirtschaftlichen Folgen von derartigen Entwicklungen ist es eine bewährte Vorgehensweise, kurzfristige von mittel- und langfristigen Effekten zu unterscheiden. Die aktuellen Konjunkturprognosen gehen überwiegend davon aus, dass die deutsche Wirtschaft 2023 eine milde Rezession durchlaufen wird. Trotz Inflation und Energiepreisschock ist demnach keine schwere Wirtschaftskrise zu befürchten. Erste Studien kommen zu dem Ergebnis, dass der sprunghafte Anstieg der Energiepreise (vor allem des Gaspreises) zwar einzelne Produktionsbereiche stark betrifft, diese aber nur einen vergleichsweise kleinen Anteil der gesamten Industrie ausmachen (Müller und Mertens, 2022; SVR, 2022, Kapitel 5), sodass die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen begrenzt bleiben sollten.<sup>2</sup>

Neben den kurzfristigen konjunkturellen Effekten sind aber auch die von den oben genannten Einflüssen ausgehenden mittel- und langfristigen Struktureffekte relevant. Energiepreisschocks können nicht nur kurzfristig weitreichende Auswirkungen haben. Solche Schocks beinhalten auch die Gefahr, das Erreichen von mittelfristigen Zielen zu verfehlen. Daher war es sinnvoll, dass die Bundesregierung umfangreiche Maßnahmen ergriffen hat, um die Energieversorgung sicherzustellen und die Belastungen von Unternehmen und privaten Haushalten zu reduzie-

1 Einen Überblick über empirische Studien dazu gibt Eickelpasch (2014).

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

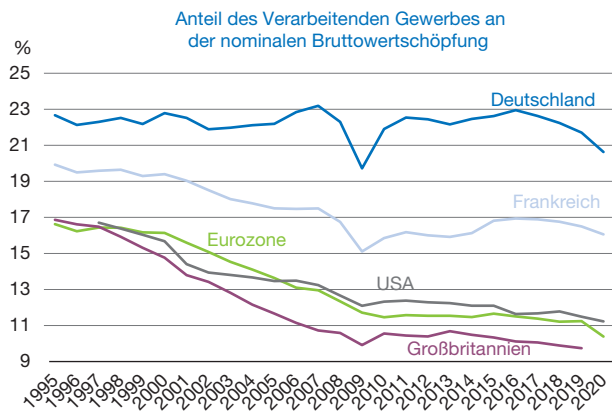
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Dr. Arno Brandt** leitet die Dr. Arno Brandt Regionalberatung in Lüneburg und ist Partner des Instituts für Innovation und Technik (iit) in Berlin.

**Prof. Dr. Hagen Krämer** ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Hochschule Karlsruhe.

2 Nicht berücksichtigt wurden in der Untersuchung die Auswirkungen von Produktionsstopps auf nachgelagerte Prozesse in der Lieferkette sowie die Transaktionskosten, die bei der Suche nach Substituten im Ausland entstehen. Dies „könnte mit deutlichen Friktionen verbunden sein“ und „potenziell große Auswirkungen haben“, wie der Sachverständigenrat (2022, 255 und 253) zu Recht anmerkt. Es ist anzuraten, die gesamtwirtschaftlichen Produktionseffekte mithilfe von Input-Output-Analysen genauer zu untersuchen (auch Mitnik und Semmler, 2022)..

Abbildung 1  
Entwicklung des Industrieanteils



Quelle: OECD (2022); eigene Berechnungen.

ren.<sup>3</sup> Dies trägt dazu bei, die Wirtschaft zu stabilisieren und Handlungsspielräume offen zu halten. Schließlich erfordern die digitale und die ökologische Transformation erhebliche Anpassungsleistungen. Die sich aktuell rasant ändernden Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Gesellschaft benötigen eine auf Nachhaltigkeit, Klimaneutralität und technologische Souveränität ausgerichtete Industrie- und Innovationspolitik (EFI, 2022).

### Wirtschaftspolitische Erfordernisse der digitalen und ökologischen Transformation

Es besteht ein weitverbreiteter Konsens darüber, dass die Erreichung der Klimaziele eine weitgehende Dekarbonisierung der gesamten Industrie und damit einen grundlegenden Pfadwechsel erfordert. Hierzu sind sowohl bestimmte staatliche Weichenstellungen als auch gezielte Maßnahmen für einzelne Bereiche notwendig, um Transformationsprozesse schneller und zielgerichteter voranzubringen. Märkte haben zwar generell eine wichtige Funktion bei der effizienten Ressourcenallokation und spielen auch bei der Koordinierung von Innovationsprozessen eine bedeutende Rolle. In Fällen von Marktversagen, wie z. B. bei Pfadabhängigkeiten, liefert die reine Marktkoordination allerdings keine optimalen Lösungen. Die Transformationsprozesse, denen wir aktuell gegenüberstehen, erfordern jedoch nachhaltige Pfadwechsel. Dies gilt insbesondere für disruptive Innovationen, die auf die Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen bzw. die Durchsetzung von Pfadwechseln abzielen. Daher bedarf es einer neuen strategischen Struktur- und Industriepolitik, die ge-

3 Die Umsetzung derartiger Maßnahmen erweist sich im Detail als nicht unproblematisch, wie die Diskussionen um die genaue Ausgestaltung der sogenannten Gaspreisbremse und die soziale Ausgewogenheit der Ausgleichsmaßnahmen in den vergangenen Wochen gezeigt haben.

sellschaftspolitische Ziele vorgibt und die erforderlichen Innovationen mit den dafür geeigneten Instrumenten auf den Weg bringt (Krämer und Brandt, 2022).

Dieser Pfadwechsel muss durch eine „missionsorientierte“ Investitions- und Innovationspolitik eingeleitet werden (Mazzucato, 2021). Der entscheidende Unterschied zwischen einer missionsorientierten Strategie und den bisherigen industrie- bzw. strukturpolitischen Strategien liegt zum einen darin, dass der Staat durch öffentliche Investitions- und Beschaffungsprogramme als Nachfrager und Treiber von Innovationen auftritt. Zum anderen werden auf diese Weise deutlich größere Budgets mobilisiert und die kleinteiligen und engmaschigen Förderansätze sowie die auf kurze Fristen angelegten Modellvorhaben überwunden. Diese Strategie bedarf einer Neubestimmung des Verhältnisses von öffentlichen und privaten Investitionen, der Rolle des Finanzsektors, der gesellschaftlichen Teilhabe und der Verteilung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Bei einer Industriepolitik für das 21. Jahrhundert sollten nicht die kurzfristigen Effekte für eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Mittelpunkt stehen, sondern eine langfristige Nachhaltigkeits- und Gesellschaftsstrategie (Aiginger und Rodrik, 2020, 200-203).

### Industriepolitik in China und den USA

Die Volksrepublik China und die USA verfolgen mittlerweile eine aktive und in großen Teilen protektionistisch wirkende Industriepolitik, die für die Wirtschaft in Deutschland und Europa mit massiven Nachteilen verbunden ist. Mit dem im Mai 2015 beschlossenen „Made in China 2025“ strebt das Land eine dominante Stellung auf den Weltmärkten für Hochtechnologie-Produkte an (Bofinger, 2021). So gelang es China in den zurückliegenden Jahren, zum größten Hersteller im Bereich der Solar- und Windindustrie zu werden. Diese Position wurde nicht allein durch das Ausnutzen von Skaleneffekten, sondern auch durch massive Subventionen des chinesischen Staates erreicht. Die USA erlebten während der Präsidentschaft von Donald Trump eine Kombination aus selektivem Protektionismus und dem Abbau kostenintensiver Regulierungen vor allem beim Umweltschutz. Daran hat auch der Wechsel zu Präsident Biden wenig geändert. Mit Maßnahmen wie dem „Inflation Reduction Act“ hat das Ausmaß gezielter Industrie- und Innovationspolitik sogar noch deutlich zugenommen.<sup>4</sup>

Diese Entwicklungen sowie die neue geopolitische Lage erhöhen die Gefahr, dass eine stark von Protektionismus

4 Dies verdeutlicht das Beispiel der US-Subventionen für in den USA montierte bzw. produzierte Elektrofahrzeuge und -autobatterien. Diese Förderung verstößt offenkundig gegen internationale Handelsregeln, wie auch EU-Handelskommissar Dombrovskis (2022) feststellt.

und aggressiver Markteroberung dominierte Industrie- und Handelspolitik die zukünftige außenwirtschaftliche Landschaft prägen wird. Technologische und ökonomische Abhängigkeiten (z. B. Lieferketten) werden damit zu einem potenziellen Risiko für das deutsche exportorientierte Wirtschaftsmodell. Unter diesen Voraussetzungen wird eine enge Kooperation der (führenden) EU-Länder zu einer noch größeren Notwendigkeit als dies bisher schon der Fall war. Vor allem technologische Abhängigkeiten lassen sich nur im Rahmen europäischer Großprojekte (Galileo, Quantencomputer, KI etc.) reduzieren. Darüber hinaus sollte es darum gehen, eine Diversifikation von Absatzmärkten herbeizuführen (Europäische Seidenstraße).

### Innovationen in Wirtschaft und Gesellschaft

Die digitale und die ökologische Transformation müssen eng aufeinander abgestimmt werden. Hierfür ist die deutsche Industrie grundsätzlich gut aufgestellt. Die deutschen Unternehmen haben sowohl im Bereich von traditionellen Technologien als auch bei „fortschrittlichen Technologien, die Innovationen im Verarbeitenden Gewerbe positiv beeinflussen (z. B. Robotik, Automatisierungstechnik oder computerintegrierte Fertigung)“ (SVR, 2022, 373), ihre Stärken. Allerdings konstatiert der Sachverständigenrat bei „neuen webbasierten Dienstleistungen und der vierten industriellen Revolution“ (SVR, 2022, 373) einen erheblichen Nachholbedarf. Diesen gilt es zu adressieren, denn die digitale Transformation eröffnet der deutschen Industrie, die sich in weiten Teilen durch eine diversifizierte Qualitätsproduktion auszeichnet, erhebliche Potenziale.

Der ausschließliche Fokus auf technologische Innovationen wird jedoch keine neue Ära nachhaltiger Prosperität einläuten. Technologische Innovationen sind eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung, um Produktivitätszuwächse über längere Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung zu generieren – vor allem dann nicht, wenn Produktivitätsziele mit Klimazielen verknüpft werden sollen. Dazu bedarf es umfassender institutioneller Arrangements, die nicht zuletzt auf eine Erneuerung des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells hinauslaufen (Schulmeister, 2018, 315; Hübner, 2019). Stabile industrielle Beziehungen sind für ein erfolgreiches Wirtschaftsmodell von zentraler Bedeutung. Durch auf Langfristigkeit angelegte Arbeitsverträge entsteht gegenseitiges Vertrauen, das eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Produktivitätszuwächse darstellt. Dies ist wichtiger denn je, denn Transformationen, die auf einen grundlegenden Pfadwechsel hinauslaufen, sind mit erheblichen ökonomischen Unsicherheiten und Zukunftsängsten verbunden, die nur im Rahmen einer sozialstaatlichen Flankierung aufgefangen werden können (Abelshauer, 1999; Südekum, 2020; Mazucato, 2021; Vitols und Scholz, 2021).

Sowohl Politik als auch Industrieunternehmen und -verbände sowie Gewerkschaften sind sich mehrheitlich der immensen Herausforderungen bewusst, vor denen Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland stehen. Auch wenn die Interessenlage dieser Akteure nicht immer deckungsgleich ist, scheint allen Beteiligten klar zu sein, dass eine erfolgreiche Bewältigung der Zukunftsaufgaben nur im Zusammenspiel von Staat, Industrie und Gewerkschaften möglich sein wird.<sup>5</sup> Die aktuellen Ereignisse haben die Dringlichkeit der Anpassungsprozesse noch deutlicher zutage treten lassen und den Handlungsdruck verstärkt. So wie die Coronakrise in einigen Bereichen zu einer Beschleunigung der Digitalisierung geführt hat, kann die gegenwärtige Energiekrise wichtige Impulse setzen, um die ökologische und energetische Transformation schneller voranzubringen.

Pfadwechsel werden zudem umso mehr gesellschaftliche Akzeptanz und aktive Unterstützung finden, je stärker die Zivilgesellschaft in die Gestaltungsprozesse eingebunden ist. Eine Politik der digitalen und ökologischen Transformation erfordert zweifelsohne eine erhebliche Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Damit Anspruchsberechtigte und Betroffene rechtzeitig einbezogen werden, ist eine Neujustierung demokratischer Entscheidungsprozesse notwendig. Nicht zuletzt zählt zur elementaren Infrastruktur einer zunehmend wissensintensiven Wirtschaft auch eine qualitativ hochwertige und ausdifferenzierte Wissenschaftslandschaft. Sie entscheidet maßgeblich über die Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft.

### Schlussbemerkungen

Die gegenwärtige Energiekrise stellt weite Teile der Industrie vor erhebliche Herausforderungen, aber eine Deindustrialisierung auf breiter Front muss aufgrund des Energiepreisschocks nicht befürchtet werden. Die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine haben den Druck auf die deutsche Wirtschaft massiv erhöht, sich so rasch wie möglich unabhängig von fossilen Energien zu machen. Dies wird den Prozess einer Dekarbonisierung der Industrie weiter beschleunigen. Dieser Übergang wird nicht einfach und ist kostspielig. Die von der Politik in den vergangenen Monaten beschlossenen Unterstützungsmaßnahmen für private Haushalte und Unternehmen stabilisieren die Wirtschaftsstruktur und schaffen so eine wichtige Voraussetzung, um die Transformation der Wirtschaft weiter voranzubringen. Eine moderne strategische

<sup>5</sup> Vgl. z. B. das „Bündnis Zukunft der Industrie“, das von Gewerkschaften, Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden und dem Bundeswirtschaftsministerium (BMWK) als gemeinsames Diskussionsforum über den Industriestandort Deutschland eingerichtet wurde (<https://buendnis-zukunft-der-industrie.de/>).

Industriepolitik muss diesen Transformationsprozess mit anstoßen und begleiten, damit auch *innerhalb* der Industrie der Strukturwandel erfolgreich verläuft.

Dabei sollte man sich bewusst sein, dass allein schon der in der Industrie systematisch größere Produktivitätsfortschritt langfristig die Zahl der Industriebeschäftigten weiter verringern wird. Gleichzeitig werden Dienstleistungen außerhalb und innerhalb des industriellen Sektors immer wichtiger. In Deutschland zählt ein erheblicher Teil der Beschäftigten zum „Netzwerk Industrie“, das Logistik und unternehmensnahe Dienstleistungen miteinschließt (Eickelpasch, 2018). An der Schnittstelle zwischen Verarbeitendem Gewerbe und Dienstleistungen sind viele gut bezahlte und relativ stabile Arbeitsplätze entstanden. Da der industrielle Sektor im Verbund mit seinen industrienahe Dienstleistungen eine Schlüsselstellung für die wirtschaftliche Entwicklung besitzt, ist ein industriepolitisches Konzept erforderlich, das seinen Fokus nicht allein auf das Verarbeitende Gewerbe legt. Der althergebrachte Begriff „Industriepolitik“ erweist sich in dieser Hinsicht als missverständlich und hat ebenfalls Reformbedarf.

## Literatur

- Abelshäuser, W. (1999), Vom wirtschaftlichen Wert der Mitbestimmung: Neue Perspektiven ihrer Geschichte in Deutschland, in W. Streeck und N. Kluge (Hrsg.), *Mitbestimmung in Deutschland. Tradition und Effizienz*, 224-238, Campus.
- Aiginger, K. und D. Rodrik (2020), Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century, *Journal of industry, competition and trade*, 20(2), 189-207.
- Bofinger, P. (2021), Made in Germany 2030: Deutschland braucht eine umfassende Industrie- und innovationspolitische Strategie, in W. Lemb (Hrsg.) *Perspektiven eines Industriemodells der Zukunft*, 29-39, Metropolis-Verlag.
- Clark, C. (1940), *The Conditions of Economic Progress*. Macmillan.
- Dombrovskis, V. (2022) Nicht die Zeit für Säbelrasseln (Interview), *Der Spiegel*, 47 (19. November), 64.
- Eickelpasch, A. (2014), Industrielle Nachfrage nach Dienstleistungen, *DlW Roundup* 10.
- Eickelpasch, A. (2018), Industrie vs. Dienstleistungen? Plädoyer für eine integrierte Sichtweise, *Soziale Marktwirtschaft: All inclusive?*, Bd. 5: Industrie, 78-103, Bertelsmann.
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2022), Gutachten 2022.
- Fourastié, J. (1949), *Le Grand Espoir du XXe siècle. Progrès technique, progrès économique, progrès social*, Presses Universitaires de France.
- Hübner, K. (2019), Total Factor Productivity and the Quality of Social Institutions: Institutional Complementarities as Key Drivers of Balanced Innovation, *Discussion Paper*, 115, European Commission, <https://ideas.repec.org/p/euf/dispa/115.html> (24. November 2022).
- Kalmbach, P., R. Franke, K. Knottenbauer und H. Krämer (2005), *Die Interdependenz von Industrie und Dienstleistungen: Zur Dynamik eines komplexen Beziehungsgeflechts*, Edition Sigma.
- Krämer, H. und A. Brandt (2022), Die sozial-ökologische Transformation: Leitlinie einer zukunftsfähigen Innovationspolitik in Baden-Württemberg, <https://library.fes.de/pdf-files/managerkreis/19648-20221024.pdf>. (18. November 2022).
- Mazzucato, M. (2021), *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Harper Business.
- Mittnik, S. und W. Semmler (2022), Die Substitution fossiler Energieträger – die Analyse wirtschaftlicher Kurz- und Langfristwirkungen, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 91(3), 11-44.
- Müller, S. und M. Mertens (2022), Wirtschaftliche Folgen des Gaspreisanstiegs für die deutsche Industrie, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 4.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2022), OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>. (20. November 2022).
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, *Jahresgutachten 2022/23*.
- Schulmeister, S. (2018), *Der Weg zur Prosperität*, Ecowin.
- Südekum, J. (2020), Retten wir überflüssige Jobs?, *Der Standard*, 18. Dezember, <https://www.derstandard.at/story/2000122591848/retten-wir-ueberfluessige-jobs>. (22. November 2022).
- Vitols, S. und R. Scholz (2021), Unternehmensmitbestimmung und langfristige Investitionen in deutschen Unternehmen, *WSI Mitteilungen*, 101(2), 87-97.

**Title:** *Deindustrialisation, Transformation and a Modern Industrial Policy*

**Abstract:** *In the medium to long term, the manufacturing sector faces considerable challenges due to the necessary digital and ecological transformation as well as the new geopolitical situation. The new general conditions require an industrial and innovation policy oriented towards sustainability, climate neutrality and technological sovereignty. The successful implementation of the transformation processes makes sustainable changes necessary. This requires a new structural, innovation and industrial strategic policy that sets socio-political goals and launches the necessary innovations with the appropriate instruments.*

Veronika Grimm, Christina von Rüden

## Die Krise bekämpfen, das Wirtschaftsmodell neu justieren

Wie in kaum einer anderen europäischen Volkswirtschaft basiert das deutsche Wirtschaftsmodell auf seiner erfolgreichen Industrie. Ermöglicht wurde diese Entwicklung insbesondere durch die schrittweise Liberalisierung des Welthandels, die eine effizientere internationale Arbeitsteilung zur Folge hatte. Der Anteil der deutschen industriellen Wertschöpfung, der auf ausländische Nachfrage beruht, beträgt durchschnittlich etwa 50 %, in manchen Branchen, wie etwa in in der Chemie- oder der Metallindustrie, sogar über 70 % (SVR, 2022, Abbildung 139). Gleichzeitig wird im Durchschnitt etwa ein Fünftel der Wertschöpfung deutscher Exporte im Ausland generiert.

Sowohl strukturelle als auch krisenbedingte Veränderungen belasten jedoch zunehmend das handelsbasierte Wachstum der deutschen Industrie und damit auch Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit. So ringen zahlreiche Branchen, wie die wertschöpfungs- und exportstarke Fahrzeugindustrie oder der Maschinenbau, im Zuge zunehmender Lieferengpässe mit den Abhängigkeiten von ausländischen Vorprodukten und dem Fokus auf ausgewählte Exportmärkte, die nun selber in wirtschaftliche Schief lagen geraten. Hinzu kommen die Probleme bei der Energieversorgung. Die dramatischen Entwicklungen an den Energiemärkten infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine stellen insbesondere die energieintensive Industrie vor große Herausforderungen. Lieferengpässe und hohe Energiepreise haben maßgeblich zu allgemein steigenden Güterpreisen beigetragen.

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

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

**Prof. Dr. Veronika Grimm** lehrt Wirtschaftstheorie an der FAU Erlangen-Nürnberg und ist Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

**Christina von Rüden** ist Managerin für Strategische Koordination beim Verband der Elektro- und Digitalindustrie (ZVEI).

Die mittlerweile historisch hohen Inflationsraten bauen zusätzlichen Kostendruck auf die Unternehmen auf.

In dieser angespannten Lage zwingen die sich beschleunigenden geopolitischen Veränderungen außerdem Unternehmen und Staaten dazu, ihre Wirtschaftsmodelle neu zu justieren. Um in einer stärker polarisierten Weltordnung bestehen zu können und eine höhere Resilienz aufzubauen, gilt es, Abhängigkeiten konsequent zu reduzieren und strategische Allianzen zu knüpfen. Um Deutschlands Standortattraktivität auch unter den neuen Rahmenbedingungen zu erhalten und zu festigen, gilt es, die Krise schnell zu überwinden und gleichzeitig Grundsteine für künftiges Wachstum zu legen.

### Abhängigkeiten in Zeiten geopolitischer Veränderungen

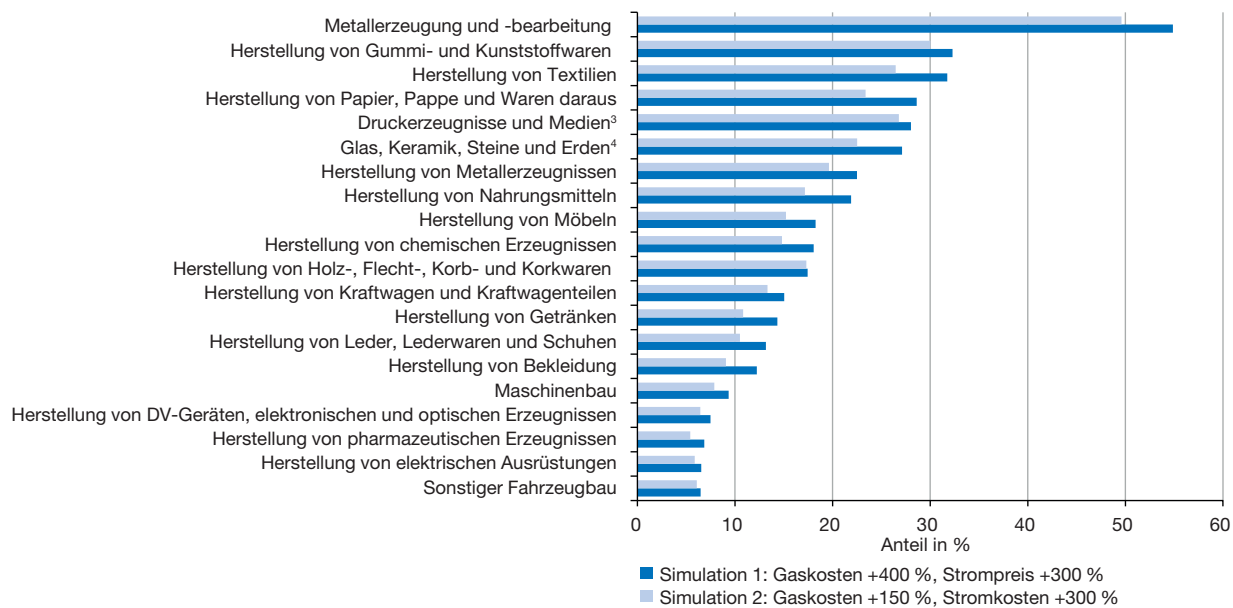
Deutschland und Europa haben sich in der Vergangenheit auf zahlreiche wirtschaftliche Abhängigkeiten eingelassen. Die Abhängigkeit von russischem Erdgas wurde zwar mittlerweile mit umfangreichen und aufwendigen Maßnahmen reduziert. Es gilt vor dem Hintergrund geopolitischer Veränderungen jedoch, zeitnah weitere Abhängigkeiten zu analysieren und abzubauen. In Anlehnung an Studien der EU-Kommission hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem jüngsten Jahresgutachten daher bestehende Abhängigkeiten analysiert und Handlungsempfehlungen vorgelegt. Es zeigt sich, dass mit 45 % (bzw. einem Handelsvolumen von 19 Mrd. US-\$) der größte Anteil der Produkte mit hoher Abhängigkeit, also geringen oder keinen Substitutionsmöglichkeiten, aus China stammt (SVR, 2022, Ziffer 484 und Tabelle 22). Auf dem zweiten Platz liegen die USA mit einem Anteil von 16 % bei einem Handelsvolumen von 6,6 Mrd. US-\$. Die betroffenen Produkte umfassen eine breite Produktpalette und stammen oftmals aus dem Technologie- und Gesundheitsbereich.

Die Diskussion um die technologische Abhängigkeit Deutschlands von ausländischen Herstellern ist nicht neu. So hat der weltweite Mangel an Mikrochips in den vergangenen Jahren insbesondere die deutsche Fahrzeugindustrie immer wieder beeinträchtigt und die Diskussion über Europas technologische Souveränität neu entfacht. Mikrochips der neusten Generation (Strukturgrößen von 5 nm und weniger) werden z. B. bislang nur von zwei Herstellern in Taiwan und der Republik Korea produziert (SVR, 2021, Kasten 21). Im Fall einer Eskalation der Spannun-

Abbildung 1

### Anteil der Unternehmen<sup>1</sup> in ausgewählten Wirtschaftszweigen<sup>2</sup> mit einer negativen Kostenmarge bei simulierten Gas- und Strompreisanstiegen

Basierend auf Durchschnittswerten aus den Jahren 2016 bis 2018



<sup>1</sup> Von Unternehmen die in den Jahren 2016 bis 2018 im Durchschnitt eine positive Bruttomarge hatten. <sup>2</sup> Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Aufgabe 2008 (WZ 2008). <sup>3</sup> Herstellung von Druckerzeugnissen, Vervielfältigung von Ton-, Bild-, Datenträgern. <sup>4</sup> Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden.

Quellen: Sachverständigenrat (2022, 255); basierend auf Daten der FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie AFID-Modul Energieverwendung.

gen zwischen China und Taiwan, wäre die Versorgungssicherheit der deutschen Industrie mit Mikrochips vermutlich gefährdet. Um sich aus dieser Abhängigkeit zu lösen werden im Rahmen der „Important Projects of Common European Interest“ (IPCEI), die eine Ausnahme von den europäischen Beihilferegeln erlauben, als strategisch relevant eingestufte Projekte gefördert. Dazu gehören Aktivitäten im Bereich der Mikroelektronik, die europäische Cloud-Infrastruktur, die Batteriezellfertigung sowie jüngst auch die Wasserstofftechnologie (BMW, 2021).

Weitere Abhängigkeiten bestehen im Bereich der kritischen Rohstoffe (SVR, 2022, Ziffern 486 ff. und Abbildung 141). Diese sind zur Produktion zahlreicher Schlüsseltechnologien unerlässlich, ohne die weder die Digitalisierung noch die grüne Transformation gelingen kann. Lithium-Ionen-Batterien z. B. sind ein essenzieller Bestandteil der Elektromobilität und auch die Bedeutung von Halbleitern für die Fahrzeugindustrie ist spätestens seit der Chip-Krise 2021 weitgehend bekannt (Hofer und Kölling, 2022). Anders als Europa hat China das Potenzial kritischer Rohstoffe bereits vor zwei Jahrzehnten erkannt und sich mithilfe gezielter Rohstoffstrategien bei zahlreichen kritischen Rohstoffen eine dominante Weltmarktstellung

erarbeitet. Diese Entwicklung beruht auf der inländischen Verfügbarkeit von Rohstoffen in China, vor allem aber auch auf dem staatlich subventionierten Abbau der Rohstoffe sowie der gezielten Ansiedlung von Weiterverarbeitungsstätten (Schüler-Zhou et al., 2020). Die daraus resultierenden niedrigen Preise haben den Abbau von Vorkommen an anderen Standorten weltweit – speziell auch in Europa – unwirtschaftlich gemacht und so die Abhängigkeit zahlreicher Industriestaaten von China befördert.

### Energiekrise als unmittelbare Bedrohung

Welche Folgen übermäßige Abhängigkeiten nach sich ziehen können, zeigt die aktuelle Energiepreiskrise, die durch den russischen Angriffskrieg ausgelöst wurde. Hohe Energiepreise können sich nachhaltig auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie und ihre Geschäftsmodelle auswirken. Zwar entfallen bislang nur etwa 2 % bis 5 % der durchschnittlichen Gesamtkosten deutscher Unternehmen auf ihre Energieausgaben (SVR, 2022, Ziffern 318 ff.). Bei Erhöhungen der Strom- und Erdgaspreise um bis zu 200 % bzw. 265 %, wie sie bereits im August 2022 beobachtet wurden, dürften nicht nur energieintensive Unternehmen unter erheblichen Kostendruck

geraten, der die unternehmerische Existenz gefährden kann. Zudem dürften die anhaltend hohen Großhandelspreise zu weiteren Kostensteigerungen führen, wenn sie ungebremst an die Gaskunden weitergegeben werden.

Besonders betroffen von den Energiepreissteigerungen sind dabei Unternehmen, die zum einen in energieintensiven Branchen agieren, zum anderen mit internationalen Wettbewerbern konkurrieren, die weniger starken Kostensteigerungen ausgesetzt sind (vgl. Abbildung 1). In Deutschland betrifft das etwa die Metallerzeugung und -bearbeitung, die Herstellung von Textilien, Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden sowie Produkte der chemischen Grundstoffindustrie (SVR, 2022, Ziffern 322 ff.). In diesen Branchen dürften die hohen Energiepreise zu einem entscheidenden Standortnachteil werden, der die Umsiedlung betroffener Industrien in Regionen mit geringeren Energiekosten attraktiver macht. Insbesondere multinationale Konzerne könnten ihre Aktivitäten verlagern, da der Aufwand geringer wäre. Erschwerend kommt hinzu, dass die Gaspreise auch mittelfristig hoch bleiben dürften. Während die Gaspreise in Europa und den USA historisch auf ähnlichem Niveau bei etwa 20 Euro/MWh lagen, ist in Europa nun auch mittelfristig durch die teilweise Substitution des russischen Pipeline-gases durch LNG-Importe ein Kostenanstieg zu erwarten. Die Terminmärkte deuten darauf hin, dass die Gas-Großhandelspreise, die sich im Zuge der Krise mehr als verzehnfacht hatten, noch bis ins Frühjahr 2024 auf historisch hohem Niveau verharren. Auch danach dürften sie nicht wieder auf das US-amerikanische Niveau sinken, sondern sich bei etwa 40 Euro einpendeln. Getrieben durch die Konkurrenz um LNG entwickeln sich die europäischen und asiatischen Gaspreise im Gleichlauf, während die US-amerikanischen Gaspreise auf niedrigem Niveau verharren. Geeignete Anlagen zur Gasverflüssigung, die für LNG-Im- und -Exporte erforderlich sind, sowie ein Anstieg der weltweiten Fördermengen würden zwar mittelfristig die Energiemärkte stärker verbinden und dadurch eine Konvergenz der internationalen Preise ermöglichen. Es zeichnet sich schon heute ab, dass die USA ihre LNG-Exportkapazität deutlich ausbauen (EEK, 2022). Sowohl der Ausbau in den USA als auch der Aufbau dieser Infrastrukturen in Europa dürfte sich aber über einige Jahre hinziehen. Die deutsche Industrie muss sich zunächst auf Energiepreise einstellen, die deutlich über den Energiepreisen ihrer Wettbewerber in den USA liegen dürften.

Die Strompreise steigen, getrieben durch die hohen Gaspreise zurzeit ebenfalls auf historische Höchststände. Während der Ausbau erneuerbarer Energien mittelfristig die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern bei der Stromerzeugung reduzieren und auch die Strompreise wieder dämpfen kann, ist kurzfristig die Mobilisierung von

fossilen Kraftwerken und Atomkraftwerken unerlässlich, um die Versorgungssicherheit aufrechtzuerhalten und die Strompreise zu senken. Denn in der kurzen Frist sind die Investitionen in erneuerbare Energien nicht in dem Maße skalierbar, wie es erforderlich wäre, um die Situation am Strommarkt zu adressieren (Egerer et al., 2022).

Die hohen Energiepreise belasten nicht nur unmittelbar die Rentabilität der Unternehmen, sie stellen auch die geplanten Transformationspfade der Industrie vor Herausforderungen. Insbesondere in der energieintensiven Industrie spielt Gas als Brückentechnologie bei der Umstellung auf klimaneutrale Produktionsverfahren eine entscheidende Rolle. Die in Deutschland ansässige Stahlindustrie plant z.B. bereits ab 2025 den schrittweisen Wechsel zu emissionsärmerem grünen Wasserstoff (Trage, 2021). Die Phase des Übergangs dürfte aufgrund der höheren Gaspreise zwar teurer werden, der Umstieg auf emissionsärmere Produktionsverfahren in einigen Industrien sich aber beschleunigen (Luderer et al., 2022; SVR, 2022, Kasten 17). Grüner Wasserstoff oder andere klimaneutrale Technologien könnten – sofern verfügbar – schneller zum Einsatz kommen, da sie bei hohen Gaspreisen schneller wettbewerbsfähig sein werden. Auch die Elektrifizierung von Produktionsprozessen dürfte schneller umgesetzt werden. Dies setzt allerdings voraus, dass grüne Energie – sei es Wasserstoff oder auch grüner Strom – sowie die entsprechende Infrastruktur zum Transport der Energie rechtzeitig ausreichend verfügbar sind. Aufgrund der abrupten Notwendigkeit einer beschleunigten Transformation dürfte hier größere staatliche Unterstützung oder Pragmatismus, etwa bei der Netzregulierung, notwendig werden.

Chancen ergeben sich durch die Energiepreiskrise nicht zuletzt für Fortschritte im Bereich der Energieeffizienz. Während in der Vergangenheit die Energieeffizienzziele der Bundesregierung, die z.B. im „Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz“ festgelegt wurden (BMWi, 2014), nie erreicht wurden (EWK, 2021), können schon jetzt als Reaktion auf die hohen Preise massive Einsparungen beobachtet werden. Insbesondere industrielle Verbraucher konnten bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 2022 monatlich zwischen 15 % und 20 % ihres historischen Gasverbrauchs einsparen (SVR, 2022, Ziffer 295 und Abbildung 81). Dies gelang vermutlich durch einen Wechsel der Energieträger (Fuel Switch) oder die Substitution energieintensiver Vorprodukte, aber auch durch Effizienzmaßnahmen. Diese Erfolge tragen nicht zuletzt zur Dämpfung des Preisdrucks an den Energiemärkten bei.

Besondere Herausforderungen ergeben sich, da die Energiepreise in den USA und der MENA-Region nicht in gleichem Maße angestiegen sind wie in Europa und

Asien. Mit dem Inflation Reduction Act haben die USA zudem Subventionen für klimafreundliche Technologien deutlich ausgeweitet. Dies nützt zwar dem Klimaschutz, dürfte sich aber zum Nachteil europäischer Wettbewerber auswirken und wird Diskussionen über eine geeignete politische Antwort aus Europa auslösen.

Vor dem Hintergrund dieser aktuellen Entwicklungen sollten staatliche Maßnahmen darauf abzielen, die Preisanstiege zu begrenzen, die Belastungen zielgerichtet abzufedern und zeitnah bestehende Abhängigkeiten zu reduzieren, um die Resilienz der deutschen und europäischen Volkswirtschaften zu stärken.

### Energiesicherheit garantieren, Energiekosten senken

Um die Energieversorgung sicherzustellen und die Preise zu dämpfen, sollte zunächst das Gasangebot durch eine weltweite Beschaffung erhöht werden. Da für die Exporteure von Gas Verträge mit kurzen Laufzeiten nicht attraktiv sein dürften, die EU-Staaten aber im kommenden Jahrzehnt die Nutzung von Erdgas weitgehend reduzieren wollen, könnten Verträge ohne Destinationsklauseln abgeschlossen werden. So kann das Gas in Ländern außerhalb der EU verwendet werden, sobald es aufgrund der Transformation zur Klimaneutralität in der EU keine Verwendung mehr findet. Alternativ könnten die Bezugsverträge mit Gaslieferanten einen Übergang von Erdgas zu Wasserstoff vorsehen. Dabei könnten Infrastrukturen nach zum Teil geringfügigen Anpassungen weiter genutzt werden (SVR, 2022, Ziffer 519). Eine gemeinsame Beschaffung von Gas in der EU oder in Kooperation einiger Mitgliedstaaten ist sinnvoll, sofern die Prozesse dadurch nicht verzögert werden (Boltz et al., 2022; SVR, 2022, Ziffer 518). Die Deckelung der Gaspreise ist hingegen nicht geeignet, den Gaspreis nachhaltig zu reduzieren, da ein solcher Gaspreisdeckel die Verfügbarkeit von Gas reduzieren, aber gleichzeitig die Nachfrage nach Gas in der EU erhöhen dürfte. Rationierung wäre die Folge (Tagliapietra et al., 2022).

Um die Strompreise zu dämpfen und Gas im Stromsektor einzusparen, sollten zudem alle verfügbaren Stromerzeugungskapazitäten aktiviert bzw. weiter betrieben werden. Kurzfristig müssen Kohle und Kernkraftwerke dabei einen signifikanten Beitrag zur Preissenkung und zur Eindämmung des Gasverbrauchs leisten, da der Ausbau erneuerbarer Energien selbst beim Erreichen der ambitionierten Ziele der Politik nicht ausreichen wird, um den Preisdruck schnell zu senken (Egerer et al., 2022). Gleichzeitig sollte unmittelbar die notwendige Geschwindigkeit beim Hochlauf der erneuerbaren Energien und dem Netzausbau erreicht werden, um Deutschland und Europa gegen künftige Energieknappheiten und -angebotsschocks zu wappnen. Dafür wäre ein stärker koordiniertes Vorgehen

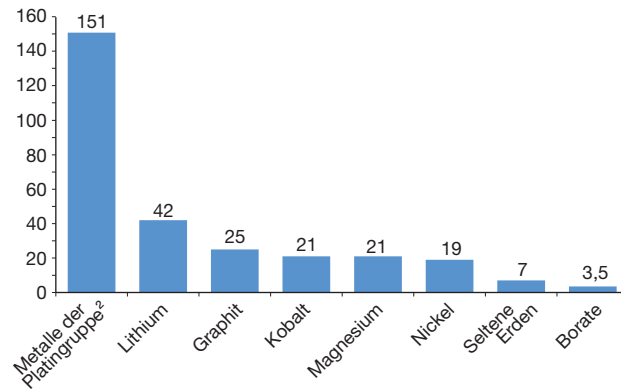
der europäischen Mitgliedstaaten zielführend, das sowohl bestehende Koordinierungsprobleme beseitigen als auch die Effizienz bei der Erzeugung und Verteilung der Energie steigern würde (SVR, 2022, Ziffer 529 ff.). In Deutschland ist jedoch aktuell eine Investitionszurückhaltung zu beobachten, sodass der ambitionierte Ausbaupfad für die erneuerbaren Energien, wonach bis 2030 ihr Anteil an der Bruttostromerzeugung 80 % betragen soll (Deutscher Bundestag, 2022), zunächst nicht erreicht werden dürfte (ERK, 2022). Um die Ziele zu erreichen, muss die Ausbaugeschwindigkeit in den kommenden Jahren mehr als vierfacht werden (SVR, 2022, Abbildung 69).

Die Anreize zum Ausbau erneuerbarer Energien dürften aktuell durch die geplante Abschöpfung von Zufallsgewinnen und die Diskussionen um das Energiemarktdesign gebremst werden. Insbesondere dürfte die dadurch steigende regulatorische Unsicherheit zu Investitionszurückhaltung führen. Dies könnte den Druck erhöhen, Kohle- und Kernkraftwerke für einen längeren Zeitraum und in größerem Umfang einzusetzen. Anstatt umfangreiche Änderungen am Marktdesign anzustreben, sollte daher der Fokus darauf liegen, das Energiemarktdesign – wo nötig – zu verbessern. Dringender Handlungsbedarf besteht weiterhin beim Um- und Ausbau der Infrastrukturen für den Energietransport. Seit Ausbruch des russischen Angriffskriegs steht die für die neue geopolitische Situation schlecht konfigurierte Gas-Infrastruktur Europas immer wieder im Fokus, die zwar europäische LNG Importe – etwa nach Spanien – ermöglicht, jedoch nur eingeschränkt die Verteilung der Importe innerhalb Europas. Grundsätzlich dürfte hier eine stärkere Verankerung des Fernnetzausbaus auf europäischer Ebene unter Einbeziehung der verschiedenen Konsortien der Netzbetreiber (z. B. ENTSO-E, ENTSO-G) zielführend sein, die derzeit lediglich eine koordinierende, aber keine planende Funktion haben (SVR, 2022, Ziffer 531).

Ebenso wichtig wie der Umbau des Gasnetzes ist der Aufbau eines Wasserstoffnetzes. Dieser muss unmittelbar angestoßen werden, da Investitionen in klimaneutrale Industriestandorte nur stattfinden werden, wenn erwartet werden kann, dass Wasserstoff an den betreffenden Standorten ausreichend verfügbar ist. Wasserstoffnetze können zwar mit relativ geringem Aufwand aus einem Teil der überdimensionierten Gasnetzinfrastruktur geschaffen werden. Der Umbau wird jedoch durch die Diskussion um ein Unbundling von Gas- und Wasserstoffnetzen gebremst (NWR, 2021). Statt ein Unbundling anzustreben, könnten auch Gasnetzkunden für die Last durch eine eventuelle Quersubventionierung des Wasserstoffnetzes mit Gasnetzgebühren entschädigt werden. Alternativ könnte die Querfinanzierung des Netzausbaus durch die Erdgaskunden unterbunden werden, wenn der Wasser-

Abbildung 2  
**Globales Nachfragewachstum nach ausgewählten kritischen Rohstoffen der Jahre 2020 bis 2040<sup>1</sup>**

Index 2020 = 1



<sup>1</sup> Projektionen auf der Grundlage des Szenarios für nachhaltige Entwicklung der Internationalen Energie Agentur (IEA), das angibt, was in einem Szenario erforderlich wäre, das mit den Zielen des Pariser Abkommens vereinbar wäre. <sup>2</sup> Beinhaltet Iridium, Osmium, Palladium, Platin, Rhodium und Ruthenium.

Quelle: Sachverständigenrat (2022, 379); basierend auf Daten der Internationalen Energieagentur.

stoffnetzausbau von Netzbetreibern zwar selbst finanziert, aber durch langfristige Investitions Garantien des Staates abgesichert wird (dena, 2022).

Eine zentrale Bedingung für die Transformation zur Klimaneutralität und den Ausbau erneuerbarer Energien ist eine sichere Versorgung mit kritischen Rohstoffen. Obwohl es in Deutschland und Europa viele Rohstoffvorkommen gibt, werden diese aus Sorge vor Umweltschäden und der geringen Wirtschaftlichkeit gegenüber drittstaatlichen Angeboten nicht abgebaut (Lewicka et al., 2021). Es werden vielmehr oft bedenkenlos Rohstoffe aus Staaten mit niedrigeren Sozial- und Umweltauflagen bezogen, ein heimischer Abbau aber abgelehnt. Diese Problematik sollte mehr beachtet werden und der heimische Abbau stärker in Betracht gezogen werden, auch wegen des zu erwartenden Nachfragewachstums (vgl. Abbildung 2). Der Entwurf der Rohstoffstrategie der Bundesregierung greift diesen Aspekt bislang kaum auf (Handelsblatt, 2022).

### Resilienz durch Diversifizierung wagen

Mit Blick auf Abhängigkeiten bei kritischen Rohstoffen und anderen Vorprodukten sollten private und staatliche Akteure aus den vergangenen Krisen lernen und stärker auf Resilienz, statt nur auf kurzfristige Kosteneffizienz setzen. Hierbei gilt es, zeitnah die richtigen Weichen zu stellen, um Abhängigkeiten zu reduzieren und ihnen entgegenzuwirken. Für Unternehmen und den Staat erfordert

das eine stärkere Diversifizierung ihrer Bezugsquellen. Bereits im Zug der Lieferengpässe aufgrund der Corona-Krise haben 30 % der Unternehmen diese Notwendigkeit erkannt und planen, ihre Beschaffungsstrategien anzupassen (Aksoy et al., 2021; SVR, 2022, Abbildung 149). Ein Fokus auf befreundete Staaten (Yellen, 2022) ist hierbei jedoch nicht zielführend. Spätestens seit der Ära Trump dürfte klar sein, dass auch Beziehungen mit westlichen Demokratien keine vollkommene Stabilität garantieren. Zudem erfordert die zunehmende Bedeutung globaler öffentlicher Güter, mit allen relevanten Akteuren im Austausch zu bleiben (SVR, 2022, Ziffern 507 ff.). Die Handelsbeziehungen sollten dabei so gestaltet werden, dass der Wegfall eines spezifischen Lieferanten oder Exportmarkts nicht mit drastischen ökonomischen Folgen einhergeht.

Die EU verfolgt international zu Recht das Konzept der Offenen Strategischen Autonomie (EU-Kommission, 2021). Dabei wird angestrebt, so autonom wie nötig und so offen wie möglich zu agieren. Um die Diversifizierung von Wertschöpfungsketten voranzutreiben und die strategische Autonomie zu stärken sollten wirtschaftliche Allianzen mit strategisch wichtigen Partnern gebildet bzw. aufgefrischt werden (SVR, 2022, Ziffern 507 ff.). Handelsabkommen, die kurz vor Abschluss stehen, sollten deshalb zeitnah ratifiziert und laufende Verhandlungen zügig abgeschlossen werden (SVR, 2022, Abbildung 148). Jüngste Ankündigungen, das Handelsabkommens CETA zwischen Europa und Kanada schnell zu ratifizieren, sind daher zu begrüßen.

Gerade wenn es um den Bezug von Rohstoffen geht, sollte Europa auf die wirtschaftliche Entwicklung der Partnerländer setzen und dabei den Schutz ihrer Umwelt priorisieren, anstatt rohstoffreiche Länder in für sie langfristig nachteilige Kooperationen zu verwickeln. Um zu verhindern, dass Anliegen mit Blick auf den globalen Klimaschutz den Abschluss von Handelsabkommen behindern, sollte die EU und Deutschland klimapolitische Initiativen gezielt dort vorantreiben, wo auch über einen Abbau von Handelshemmnissen konkret nachgedacht oder bereits verhandelt wird. Bei Verhandlungen mit Entwicklungsländern könnten die klimapolitischen Anliegen mit zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten oder Technologietransfermechanismen gekoppelt werden (SVR, 2021, Ziffern 602 ff.). Darüber hinaus könnten Investitions Garantien für ausländische Direktinvestitionen (ADI) deutscher Unternehmen ebenso wie ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, die langfristige Abnahmeverträge mit deutschen Unternehmen schließen, vergeben werden und im Zusammenhang mit der Rohstoffversorgung eine Lenkungswirkung entfalten (SVR, 2022, Ziffern 515 ff.).

Investitionsschutzabkommen sind für die Transformation zur Klimaneutralität wichtig, da sie die Investoren gegen

nicht erwartbare Eingriffe in ihre Eigentumsrechte absichern und dazu beitragen, privates Kapital zu mobilisieren, um neue klimaneutrale Wertschöpfungsketten aufzubauen. Während lange die Klagen von Konzernen überwogen, die Schadensersatz aufgrund der Beendigung fossiler Projekte durch Klimaschutz-Gesetzgebung forderten, überwiegen heute Klagen aufgrund von erneuerbaren Projekten, die durch staatliche Maßnahmen unerwartete Verluste realisieren (SVR, 2021, Ziffer 592, Abbildung 145). Vor diesem Hintergrund erscheint der Plan der Bundesregierung, aus dem Energiechartavertrag auszusteigen, mit Blick auf den Klimaschutz und die Attraktion privaten Kapitals zum Aufbau von Wertschöpfungsketten nicht zielführend.

### Unterstützen, ohne den Strukturwandel zu bremsen

Trotz zahlreicher Initiativen zur Stabilisierung und Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Stärkung der Resilienz der deutschen und europäischen Wirtschaft ist der Staat in der Verantwortung, temporär zielgerichtete Entlastungsmaßnahmen auf den Weg zu bringen. Diese können aufgrund der flächendeckenden Betroffenheit nicht in jeder Dimension zielgenau sein, sind jedoch angesichts der historisch hohen Gaspreise unabdingbar, um einen größeren Verlust des Kapitalstocks zu verhindern. Wichtig ist auch, dass die Komplexität der Maßnahmen begrenzt bleibt, um administrative Kapazitäten für Zukunftsaufgaben zu erhalten. Nicht zuletzt sollten Energiesparanreize und insbesondere Gassparanreize unbedingt erhalten bleiben (ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme, 2022). Dies ist mit der Konzeption der Gaspreisbremse gelungen, indem die Akteure durch eine Einmalzahlung entlastet werden und so mit jeder gesparten Kilowattstunde den vollen Marktpreis einsparen (Bundesregierung, 2022).

Anders als in der Coronakrise ist im Zuge der Energiekrise aufgrund der geopolitischen Veränderungen und den einhergehenden höheren Energie- und Beschaffungskosten eine substanzielle Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu erwarten. Es ist davon auszugehen, dass einige Unternehmen mittelfristig ihr Geschäftsmodell in Deutschland verlieren. Staatliche Unterstützung darf in dieser Situation nicht auf die Erhaltung des Status quo abstellen, sondern sollte den durch die Krise beschleunigten Strukturwandel zulassen und begleiten. Indem die Gaspreisbremse die Gaskosten nicht auf das Vorkrisenniveau, sondern auf das mittelfristig zu erwartende Kostenniveau absenkt, eröffnet sich für Firmen und Haushalte die Möglichkeit, aber auch die Notwendigkeit, sich schon heute an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Die Gaspreisbremse sollte die Berechtigung zum Erhalt der Hilfgelder zudem an eine Bedingung des Standorterhalts knüpfen (Exper-

tnen-Kommission Gas und Wärme, 2022). Dann ist es nicht möglich, die Förderung trotz Abwanderung oder Betriebsaufgabe zu erhalten, sondern es dürfte dort, wo die zukünftigen Rahmenbedingungen keine Perspektive bieten, schon heute zu Geschäftsaufgaben kommen. Ein generelles Boni- bzw. Dividendenverbot für Unternehmen, die die Gas- und Strompreisbremse in Anspruch nehmen, erscheint hingegen nicht zielführend. Bei einer solchen Regelung könnten Entscheidungsträger:innen einem persönlichen Kalkül folgen, anstatt das Wohl des Unternehmens vollumfänglich zu berücksichtigen. Daraus könnte sich eine Ablehnung von staatlichen Hilfen ergeben, obwohl sie aus Sicht des Unternehmens oder der Gesamtwirtschaft geboten wären.

Schneller als es noch vor dem Angriffskrieg auf die Ukraine zu erwarten war, wird eine Diskussion über strategisch bedeutsame Unternehmen und Branchen notwendig werden. Etwa in den Bereichen Energieversorgung, Gesundheit oder Verteidigung gilt es, Unternehmen weitergehend zu unterstützen, auch wenn ihre Geschäftsmodelle mittelfristig nicht tragfähig sind. Zu identifizieren, welche Bereiche das sind, und ob auch die Produktion technischer Vorleistungsgüter dazu zählen, ist eine Zukunftsaufgabe, der sich die Bundesregierung und die EU-Kommission zeitnah stellen sollten.

### Droht die Deindustrialisierung?

Der Angriffskrieg auf die Ukraine und die einhergehende Energiekrise sowie die geopolitischen Veränderungen erhöhen den Transformationsdruck in Deutschland und Europa und stellen gleichzeitig viele Unternehmen vor existenzielle Herausforderungen. Es gilt nun, die unmittelbaren Auswirkungen der Energiekrise abzufedern und gleichzeitig konsequent Maßnahmen zu ergreifen, um den Wirtschaftsstandort resilienter aufzustellen und zu stärken. Gelingt dies, so ist zwar in den kommenden Jahren mit Betriebsaufgaben und Abwanderungen zu rechnen, aber nicht mit einer Deindustrialisierung. Der bereits laufende Strukturwandel zu einer klimaneutralen Wirtschaft dürfte sich deutlich beschleunigen. Neben den herausfordernden Aspekten im Bereich der Energieversorgung und der Abhängigkeiten sollte immer die Gesamtheit aller Faktoren im Blick behalten werden, die die Attraktivität eines Wirtschafts- und Investitionsstandorts begründen und im Zweifel auch Kostennachteile aufwiegen (Dechezleprêtre and Sato, 2017). Dabei steht auch der Fachkräftemangel an vorderster Stelle, der Unternehmen immer häufiger davon abhält, ihre Produktion aufrechtzuerhalten oder auszuweiten und insbesondere auch neu geschaffene Stellen zur Bewältigung des Transformationsprozesses hin zu einer digitalen und klimaneutralen Wirtschaft zu besetzen (Marjenko et al., 2021; SVR, 2022, Ziffern 255 ff.).

## Literatur

- Aksoy, C. G., A. Baur, L. Flach und B. Javorcik (2021), Wie reagieren Unternehmen auf Lieferkettenstörungen? Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, *ifo Schnelldienst*, 6. Oktober.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), IPCEI – gemeinsam, europäisch und hoch innovativ, *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, Oktober, Monatsbericht, 28-31.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014), Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz.
- Boltz, W., K. D. Borchardt, T. Deschuyteneer, J. Pisani-Ferry, L. Hancher, F. Lévêque, B. McWilliams, A. Ockenfels, S. Tagliapietra und G. Zachmann (2022), How to make the EU Energy Platform an effective emergency tool, *Policy Contribution*, 10, Bruegel.
- Bundesregierung (2022), Überblickspapier der Bundesregierung zur Gas- und Strompreiskontrolle, 25. November.
- dena – Deutsche Energie-Agentur (2022), Vorfinanzierung durch Netzbetreiber, Risikoabsicherung durch den Staat – ein Vorschlag für mehr Tempo beim Ausbau der Wasserstoff-Netzinfrastruktur, *dena-Impulspapier*.
- Dechezleprêtre, A. and M. Sato (2017), The impacts of environmental regulations on competitiveness, *Review of Environmental Economics and Policy*, 11, 183-206.
- Deutscher Bundestag (2022), Entwurf eines Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor (EEG 2021), Drucksache 20/1630, 2. Mai.
- EEK – Technologie & Transformation von fossilen und grünen Energieträgern (2022), USA werden LNG Exportkapazitäten deutlich ausbauen.
- Egerer, J., V. Grimm, L. M. Lang, U. Pfefferer und C. Sölch (2022), Mobilisierung von Erzeugungskapazitäten auf dem deutschen Strommarkt: Kurz- und mittelfristige Preiseffekte, Kurzstudie, 7. Oktober.
- ERK - Expertenrat für Klimafragen (2022), Zweijahresgutachten 2022. Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundesklimaschutzgesetz).
- EU-Kommission (2021), Questions and answers: An open, sustainable and assertive trade policy, [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/qanda\\_21\\_645](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/qanda_21_645) (29. November 2022).
- EWK (2021), Stellungnahme zum achten Monitoringbericht der Bundesregierung für die Berichtsjahre 2018 und 2019, in A. Löscher, V. Grimm, B. Lenz und F. Staib (2021), *Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“*.
- ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022), Sicher durch den Winter – Abschlussbericht, 31. Oktober.
- Handelsblatt (2022), Habeck will Deutschland unabhängiger von ausländischen Rohstoffen machen – aber ein Punkt fehlt, 24. November.
- Hofer, J., und M. Kölling (2022), TSMC warnt Autoindustrie: Ende des Chipmangels noch nicht in Sicht, *Handelsblatt*, 13. Januar.
- Lewicka, E., K. Guzik und K. Falls (2021), On the possibilities of critical raw materials production from the EU's primary sources, *Resources*, 10(5), 50.
- Luderer, G. et al. (2022), Deutschland auf dem Weg aus der Gaskrise: Wie sich Klimaschutz und Energiesouveränität vereinbaren lassen, *Ariadne-Kurzossier*, Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung.
- Marjenko, A., M. Müller und S. Sauer (2021), Das KfW-Info-Fachkräftebarometer: Jedes fünfte deutsche Unternehmen wird derzeit durch Fachkräftemangel beeinträchtigt, *ifo Schnelldienst*, 4.
- NWR (2022), Legislativpaket zu Wasserstoff und Gasmärktekarbonisierung der Europäischen Kommission vom 15. Dezember 2021, Stellungnahme.
- Schüler-Zhou, Y., B. Felizeter und A. K. Ottsen (2020), Einblicke in die Chinesische Rohstoffwirtschaft, *DERA Rohstoffinformationen*, 41, Deutsche Rohstoffagentur.
- SVR – Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, *Jahresgutachten*.
- SVR – Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021), Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, *Jahresgutachten*.
- Tagliapietra, S., G. Zachmann und J. Zettelmeyer (2022), To cap or not to cap: the deal Europe needs on energy prices, *blog post*, 22. November, Bruegel.
- Trage, S. (2021), H<sub>2</sub>-Zukunftsbarometer: Mit grünem Wasserstoff zu CO<sub>2</sub>-neutralem Stahl.
- Yellen, J. L. (2022), Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the next steps for Russia sanctions and 'friend-shoring' supply chains, Rede vom 13. April vor dem Atlantic Council.

Title: *Fighting the Crisis, Readjusting the Economic Model*

**Abstract:** *Tackling the crisis, readjusting the economic model: Rising energy prices, historically high inflation rates and ongoing supply chain bottlenecks are challenging Germany's long-standing industrial base. On top of that, entrepreneurs and the state alike are faced with new geopolitical tensions forcing them to re-evaluate existing (trade) relationships. In order to strengthen Germany's attractiveness as an industrial location in the long term and to emerge from this crisis more resilient to economic and geopolitical changes, its economic model needs to be readjusted. In this article, we thus discuss key areas of action, including how to secure energy supply, how to diversify international relationships, as well as how to provide sustainable and targeted support to firms that does not prevent structural change.*

Christoph M. Schmidt, Torsten Schmidt

## Defossilierung vorantreiben und Deindustrialisierung vermeiden: möglich, aber schwierig

### An ihren Taten sollt ihr sie erkennen! (1. Johannes 2,1-6)

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in schwierigem Fahrwasser. Seit Beginn der Coronakrise Anfang des Jahres 2020 reißen die Herausforderungen durch Produktionsunterbrechungen und Lieferprobleme bei Rohstoffen und Vorprodukten nicht ab. Als Folge des Angriffskriegs Russlands in der Ukraine sind die Gaspreise in die Höhe geschossen, und nach der Einstellung der Gaslieferungen aus Russland ist die Gefahr einer Gasmangellage in Deutschland in diesem Winter noch nicht gebannt. Dadurch ist die Wahrscheinlichkeit gestiegen, dass die deutsche Wirtschaft im Winterhalbjahr in eine Rezession gerät (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2022). Vor diesem Hintergrund setzt die Politik bei ihrem Krisenmanagement zum einen darauf, Engpässe bei der Energieversorgung zu verhindern – durch eine Mischung aus angebots erhöhenden und nachfragesenkenden Maßnahmen. Zum anderen ist sie bemüht, die wirtschaftlichen Folgen der hohen (Energiepreis-)Inflation abzufedern (Expertenkommission Gas und Wärme, 2022).

Mahnungen aus der Wissenschaft (Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, 2022) folgend hat sich die Politik zudem wiederholt dazu bekannt, beim Krisenmanagement die ökologische Nachhaltigkeit nicht aus dem Blick zu verlieren. Klimaneutralität bleibt somit zu Recht ein wichtiges Politikziel. Darüber hinaus ist die Einsicht gewachsen, dass unser Gemeinwesen selbst mehr Verantwortung für seine innere und äußere Sicherheit sowie für die Stärkung der Resilienz von Liefer-, Wertschöpfungs- und Innovationsketten übernehmen muss (Wörner und Schmidt, 2022). Aber es wird bislang nur sehr verhalten darüber diskutiert, wie die Verluste an ökonomischer Effizienz, die mit der Umstellung auf mehr Sicherheit, Resilienz und Nachhaltigkeit einhergehen werden, an anderer Stelle wettgemacht werden könnten, um ansonsten drohende herbe Wohlstandsverluste zu vermeiden.

Es nützt aber nichts: Ein erfolgreiches neues Wirtschaftsmodell einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft lässt sich nicht planwirtschaftlich herbeizaubern. Statt klein-

teiligen staatlichen Machbarkeitsillusionen zu folgen, wäre daher vielmehr angezeigt, die Attraktivität für unternehmerisches Handeln zu stärken, das staatliche Handeln selbst effizienter, kompetenter und digitaler zu gestalten sowie globale Koordinationsprobleme nach dem Prinzip der Reziprozität auszugestalten (Ockenfels und Schmidt, 2019; Schmidt, 2021). Ein Nachhaltigkeitsverständnis, das sich allein auf die ökologische Nachhaltigkeit richtet und die ökonomische Nachhaltigkeit vernachlässigt, wird aller Voraussicht nach im globalen Wettbewerb nicht bestehen können.

#### Aktuelle Wirtschaftslage und ihre Fortschreibung

Die aktuellen Prognosen gehen davon aus, dass die Produktion in diesem Winterhalbjahr zurückgeht und mit dem Abebben des Gaspreisschocks im Sommerhalbjahr eine konjunkturelle Erholung einsetzt (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2022). Die bereits seit Sommer stark gefallenem Großhandelspreise für Erdgas deuten darauf hin, dass die Unsicherheit über die weitere Entwicklung an den Gasmärkten zu deutlichen Risikoaufschlägen geführt haben, die inzwischen wieder zurückgehen. Mit dem Auslaufen des Gaspreisschocks dürfte dann das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau von vor der Coronapandemie wieder erreicht werden.

Dazu dürfte auch beitragen, dass die Lieferengpässe, die die Erholung von der Coronapandemie verzögert haben, zumindest teilweise geringer werden und dadurch die Produktion stützen, da in vielen Bereichen noch eine erhebliche Zahl an Aufträgen nicht abgearbeitet werden konnte. Dies liegt zum Teil daran, dass es während der

**Prof. Dr. Dr. h. c. Christoph M. Schmidt** ist Präsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Professor an der Ruhr-Universität Bochum.

**Prof. Dr. Torsten Schmidt** ist Leiter des Kompetenzbereichs „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ am RWI und apl. Professor an der Ruhr-Universität Bochum.

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

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

Coronapandemie in vielen Ländern immer wieder zu Produktionseinschränkungen oder -unterbrechungen kam.

Diese Entwicklungen wurden noch durch Störungen der Transportwege verstärkt. Dadurch, dass die Produktion in verschiedenen Regionen der Welt zu unterschiedlichen Zeiten von der Coronapandemie gestört wurde, kam es in einzelnen Häfen immer wieder zu Engpässen beim Verladen von Containern. Zudem stauten sich auch die leeren Container in einzelnen Häfen, da die Exporte durch Produktionsunterbrechungen nicht durchgeführt werden konnten. Insgesamt ist daher zu erwarten, dass die längerfristigen Effekte der Coronapandemie und der vorübergehenden Lieferengpässe und Gaspreisanstiege gering sind.

Allerdings dürften sowohl der Gaspreisanstieg als auch die Lieferschwierigkeiten teilweise längerfristige Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft haben. Durch den Wegfall des vergleichsweise billigen Gases aus Russland und die Substitution mit Flüssiggas aus anderen Ländern, wie z. B. den USA, dürften die Gaspreise in Deutschland auf einem deutlich höheren Niveau bleiben als vor dem Krieg in der Ukraine (acatech, 2022). Aufgrund der steigenden Produktionskosten und der eingeschränkten Verfügbarkeit von Rohstoffen und Vorprodukten wird eine anhaltende Verschlechterung der Standortbedingungen befürchtet. Dazu trägt auch der Mangel an Arbeitskräften bei, der in einigen Bereichen zu deutlichen Einschränkungen führt und dessen Ursachen schon lange deutlich erkennbar waren (SVR, 2011).

### **Deindustrialisierung: Symptom eines schleichenden Niedergangs**

Von den stark gestiegenen Energiekosten sind besonders die energieintensiven Industriezweige betroffen. Dies sind vor allem die chemische Industrie und der Bereich Metallherzeugung und -bearbeitung. Aber auch in den Bereichen Kokerei und Mineralölverarbeitung, der Herstellung von Glas und Keramik sowie Papier und Pappe ist Energie noch ein bedeutender Kostenfaktor. Durch die längerfristig höheren Energiekosten verschlechtert sich die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und es wird befürchtet, dass viele Unternehmen die energieintensive Produktion ins Ausland verlagern werden, wo Energie deutlich günstiger ist als in Deutschland, oder die Produktion ganz einstellen werden.

Eine derartige „Deindustrialisierung“ ist in der chemischen Industrie und der Metallherzeugung zum Teil bereits geschehen. So ist es in den energieintensiven Industriezweigen im Verlauf des Jahres 2022 zu einem deutlich stärkeren Rückgang der Produktion gekommen als im Produzierenden Gewerbe insgesamt.

Die aufgetretenen Lieferengpässe reflektieren eine weitere Tendenz der vergangenen Jahre, die zunehmende Nachfrage nach bestimmten Produkten wie Halbleitern. Dieser Bedarf dürfte künftig weiter steigen, z. B. aufgrund der Hinwendung zur Elektromobilität. Das Angebot kann jedoch nur mit Verzögerungen ausgeweitet werden, da der Aufbau entsprechender Produktionskapazitäten Zeit beansprucht. Eine Tendenz zur Deindustrialisierung wird demnach in allen Wirtschaftszweigen zumindest kurzfristig verstärkt, die auf die reichhaltige Verfügbarkeit von Halbleitern und anderen Vorprodukten angewiesen sind.

Die Lieferengpässe beeinträchtigen die Produktion seit Beginn 2021, sodass es bereits eine Reihe von Reaktionen der Unternehmen gegeben hat. So haben viele Unternehmen begonnen, die Resilienz ihrer Produktionsstrukturen zu stärken. Dazu gehört beispielsweise der Aufbau von Lagern, um Lieferverzögerungen abpuffern zu können. Dazu gehört auch, wichtige Vorprodukte wieder vermehrt in der Nähe der Abnehmer zu produzieren. So wurde bereits 2021 ein neues Halbleiterwerk in Dresden eröffnet. Ob diese Entwicklung zu einer verstärkten Ansiedlung von Produktionsstätten in Deutschland führt oder zu einer Verlagerung ins Ausland, ist derzeit noch offen und wird entscheidend von den Rahmenbedingungen in Deutschland abhängen.

### **Neues Jahrzehnt, neue Herausforderungen**

Die hierzulande aktiven Unternehmen sind zwar leistungsfähig und anpassungsfähig, zusammen mit ihren Beschäftigten, wie sich in der Coronapandemie deutlich gezeigt hat. Dies alles nährt die Zuversicht, dass unser Gemeinwesen diese Herausforderung meistern wird. Doch im Erfolg liegt auch immer der Keim des Niedergangs, dem man aktiv entgegenwirken muss. Zudem ist nun das Unausprechliche passiert: Nach der (noch gar nicht so recht beendeten) Coronakrise kam die Energiekrise, ausgelöst durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine. Jetzt könnte das Ende der Abfederungsmöglichkeiten erreicht, der Bogen endgültig überspannt sein. Die drohende Deindustrialisierung ist daher nicht allein eine Frage der aktuellen Energiekrise, sondern vielmehr ein Symbol für den drohenden Niedergang wirtschaftlicher Leistungskraft insgesamt.

Dabei hätte es doch gar keine neuen Herausforderungen gebraucht, um unsere Wirtschaft an ihre Grenzen zu bringen. Wir hatten vielmehr seit langem gewusst, dass uns in diesem Jahrzehnt mindestens ein Dreiklang an großen Herausforderungen entgegenschlagen wird. Eine erste Herausforderung ist der demografische Wandel: Im laufenden Jahrzehnt der 2020er-Jahre werden die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er- und 1960er-Jahre in den

Ruhestand wechseln. Dadurch werden Beschäftigung, Unternehmensnachfolge und das Wirtschaftswachstum aller Voraussicht nach erheblich in Mitleidenschaft gezogen. Ebenso wird dadurch die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und vor allem der Systeme der Sozialen Sicherung – Rente, Pflege, Gesundheit – beeinträchtigt. Wäre dies das einzige Problem, wäre es schon schwer genug, eine gesellschaftlich breit getragene Lösung zu finden; man betrachte nur die emotionale Diskussion über das Renteneintrittsalter (SVR, 2011).

Am anderen Ende des Spektrums steht der Klimawandel, ein globales Problem, dessen Lösung die koordinierte Anstrengung der Weltgemeinschaft zur Defossilierung erfordert, da nationale oder regionale Aktionen im Sinne einer Vorreiterrolle niemals ausreichen werden. Letztlich werden die etablierten Volkswirtschaften wie Deutschland nicht daran vorbeikommen, umfangreiche finanzielle Mittel aufzuwenden – insbesondere für die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel in anderen Ländern, nicht allein für die Finanzierung des Versuchs, den Klimawandel zu begrenzen. Die Weltgemeinschaft zu dieser Lösung zu bringen, ist für sich genommen fast prohibitiv schwierig, da die globale Defossilierung und der wirtschaftliche Aufholprozess des globalen Südens gemeinsam zu bewältigen sind (Ockenfels und Schmidt, 2019; Schmidt, 2021).

Schließlich müssen wir anerkennen, dass keine fortgeschrittene Volkswirtschaft so sehr die internationale Arbeitsteilung für das Erarbeiten von Prosperität genutzt hat wie Deutschland. Deutsche Unternehmen sind die Ausrüster für den industriellen Aufschwung in aller Welt. Die Kehrseite ist: Keine andere reiche Volkswirtschaft dürfte noch vulnerabler sein, wenn ein Zurückabwickeln der Globalisierung droht; nicht zuletzt haben wir in dieser Hinsicht auch in Europa eine Sonderrolle der hohen Verletzlichkeit (Schmidt, 2019). Aber genau diese Re-Regionalisierung droht als Ergebnis des Ringens der USA und Chinas um die geopolitische Vorherrschaft.

Als wäre das alles noch nicht genug, sind jetzt noch weitere Herausforderungen hinzugekommen: Wir werden mehr als vor der aktuellen Krise für unsere äußere und innere Sicherheit sorgen müssen. Den Bereich der äußeren Sicherheit werden wir nicht länger großzügig an die USA delegieren können. Vielmehr müssen wir selbst verstärkte Anstrengungen dazu unternehmen, etwa im Bereich der Cybersicherheit und im Bereich der Versorgungssicherheit mit Energie. Die deutschen Unternehmen werden ihre Wertschöpfungs-, Liefer- und Innovationketten resilienter strukturieren müssen: Es gilt frühzeitig Schocks zu erkennen, ihren Impact abzumildern, ihre Konsequenzen zu verdauen und daraus zu lernen (Wörner und Schmidt, 2022).

### Was nun zu tun ist

Allerdings werden diese zusätzlichen Herausforderungen erhebliche volkswirtschaftliche Ressourcen binden, denn beispielsweise Puffer vorzuhalten, die Diversifikation von Lieferantenbeziehungen und die Suche nach alternativen Lieferquellen als Backup-Lösungen kosten Effizienz. Wir bräuchten also mehr, nicht weniger Wirtschaftskraft. Es gilt also nicht nur nach wie vor, sondern mehr als je zuvor, dass wir eine größere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anstreben sollten. Der Schlüssel dazu kann weder in staatlichen Ausgabenprogrammen oder in der Umgehung von Schuldenregeln liegen, noch wird es hinreichend sein, einige wenige industrielle Akteure im Rahmen der Transformation zur Klimaneutralität künstlich aufzupäppeln.

Vielmehr liegt er darin, die Attraktivität des Standorts für unternehmerisches Handeln zu steigern. So sind rund 90% aller Bruttoanlageinvestitionen in unserem Land privater Natur. Um die Standortattraktivität zu steigern, müssten eine ganze Batterie von Hebeln in Gang gesetzt werden, die man allgemein unter dem Stichwort „angebotsseitige Reformen“ fasst. Sie dienen der Steigerung der Produktionsmöglichkeiten unserer Volkswirtschaft – und (Infrastruktur, digitale Verwaltung, Unternehmenssteuern, Wettbewerb, Humankapital) ganz ausdrücklich nicht, wie viele aktuelle politische Weichenstellungen, der stärkeren Umverteilung einer gegebenen Wirtschaftsleistung. Vor allem bedeutet diese Wendung, dass wir Zielkonflikte ehrlich als solche benennen und um andere Lösungen ringen, als diese Konflikte lediglich mit Finanzmitteln zu übertünchen. Die aktuelle Krise bietet die Chance genau dazu.

Ein herausragendes Beispiel dafür ist die Energieversorgung: Wenn wir wirklich eine Defossilierung ohne Deindustrialisierung wollen, dann dürfen wir nicht allein aus Kohle, Öl und Gas aussteigen, wir müssen auch ernsthaft in neue Energieträger einsteigen. So brauchen wir zum einen eine Alternative zur bisher monolithisch vorgetragenen Brückentechnologie des russischen Gases. Ein offener Diskurs sollte darüber entscheiden, ob dies längere Laufzeiten für Kernkraft, die Förderung heimischer Gasreserven oder andere Optionen sein sollen.

Zum anderen brauchen wir eine ernstzunehmende Vorstellung darüber, wie wir mittel- und langfristig die Versorgungssicherheit mit Energie herstellen wollen. Der Rückgriff allein auf heimische Kapazitäten an Erneuerbaren Energien wird nie und nimmer auch nur annähernd ausreichen, allem politischen Willen zum Trotz, diesen Ausbau zu beschleunigen. Deutschland und Europa werden auf Energieimporte angewiesen bleiben. Wenn wir es wirklich schaffen wollen, dass es sich dabei vor allem um grünen

Wasserstoff handelt, dann müssen jetzt dafür die Voraussetzungen geschaffen werden, dass private Akteure aus eigenem Antrieb und in großem Stil in den Aufbau einer künftigen Wasserstoffwirtschaft investieren wollen.

Und damit schließt sich der Kreis: Prosperität sichern wir nur durch gute Bedingungen für unternehmerisches Handeln. Wenn wir diese Einsicht aus der Krise schöpfen, dann werden wir auch diesen Übergang zu einer umfassend veränderten Volkswirtschaft erfolgreich bewältigen. Das ist keine Selbstverständlichkeit, aber es ist möglich.

---

### Literatur

acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina und Akademienunion (Hrsg.) (2022), Welche Auswirkungen hat der Ukrainekrieg auf die

Energiepreise und Versorgungssicherheit in Europa?, Impuls, Akademiensprojekt „Energiesysteme der Zukunft“ (ESYS), Juli.  
 Expertenkommission Gas und Wärme (Hrsg.) (2022), Sicher durch den Winter, Abschlussbericht, 31. Oktober.  
 Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (Hrsg.) (2022), Wie sich russisches Erdgas in der deutschen und europäischen Energieversorgung ersetzen lässt, ad-hoc-Stellungnahme, 8. März.  
 Ockenfels, A. und C. M. Schmidt (2019), Die Mutter aller Koordinationsprobleme, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 68(2), 122-130.  
 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hrsg.) (2022), Energiekrise: Inflation, Rezession, Wohlstandsverlust, *Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2022*, 29. September.  
 SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Mai.  
 Schmidt, C. M. (2021), Die Soziale Marktwirtschaft nach der Corona-Krise: Fit für den Systemwettbewerb im 21. Jahrhundert, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 47, 83-96.  
 Schmidt, C. M. (2019), Handel, Demografie, Klimaschutz: Wirtschaftspolitische Agenda für 2020, *RWI Impact Notes*.  
 Wörner, J.-D. und C. M. Schmidt (Hrsg.,) (2022), Sicherheit, Resilienz, Nachhaltigkeit, *acatech IMPULS*, 24. Juni.

---

**Title:** *Drive De-fossilisation and Avoid De-industrialization: Possible, but Difficult*

**Abstract:** *The German economy is in difficult waters. Since the beginning of the coronavirus crisis, there has been no end to the challenges posed by interruptions in production and supply problems. Despite the need for crisis management, politicians have pledged not to lose sight of environmental sustainability. In addition, our community itself must take more responsibility for strengthening the resilience of supply, value and innovation chains. All of this will only succeed with a greater focus on economic performance; this requires a supply-side economic policy. Drawing insight from this crisis will allow for a successful transition management and a comprehensively transformed economy.*

Martin Gornig, Claudia Kemfert

## Energiewende steht für die Chance auf Re-Industrialisierung, nicht für De-Industrialisierung

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine und Chinas Reaktionen haben die Rahmenbedingungen für die Industrie in Deutschland entscheidend verändert. Die aktuelle Problemlage wird dabei durch die Verknappung fossiler Energieträger und die Störung von etablierten Lieferketten bestimmt. Beides führt jeweils zu extremen Preissprüngen. Speziell bei den Energiekosten ist keine kurzfristige Entspannung zu erwarten. Die Institute der Gemeinschaftsdiagnose gehen davon aus, dass die Preise für Strom und Gas im Jahresdurchschnitt erst 2024 wieder zurückgehen, aber auch dann noch um das Zweieinhalbfache höher liegen als 2021. Lediglich beim Erdölpreis dürfte das Preisniveau von vor dem russischen Angriff auf die Ukraine wieder erreicht werden. Lieferkettenprobleme und Energieverknappungen treiben die Industrie aktuell in die Rezession (GD, 2022). Auf mittlere Frist dürfte nicht damit zu rechnen sein, dass sich die Rohstoffpreise wieder auf das Niveau vor der Coronapandemie und vor dem russischen Angriffskrieg zurückentwickeln. Besonders ausgeprägt dürften die strukturellen Preisverschiebungen beim Erdgas ausfallen. Europa und insbesondere Deutschland hatte über Jahre hinweg besonders günstige Zugänge zu Pipelinegas aus Russland. Diesen Standortvorteil wird die deutsche Industrie wohl auf Dauer verlieren.

Welche Auswirkungen der Verlust dieses Standortvorteils auf die Industrieunternehmen haben wird, hängt zunächst wesentlich davon ab, welche Bedeutung Energie für die Gesamtkosten hat. Entsprechend dürfte insbesondere bei Unternehmen aus energieintensiven Branchen der Anpassungsdruck hoch sein. Zu diesen Branchen zählen die Herstellung von Glas, Keramik, Steine und Erden, die Papier- und Pappindustrie, die Metallerzeugung und -verarbeitung und die Chemieindustrie. Entscheidend ist aber auch, wie groß der Außenhandelsanteil und damit der Druck ausländischer Konkurrenten mit günstigeren Energiepreisen ist (Bazejczak et al., 2018). Da die Energiepreise fossiler Energieträger sich innerhalb Europas nicht grundlegend unterscheiden werden, spielt also hier speziell die Konkurrenz aus Übersee eine wichtige Rolle. Die Wettbewerbsposition dürfte daher insbesondere bei Unternehmen der Grundstoffchemie und Metallerzeugung unter Druck geraten. Innerhalb dieser Branchen sind es wiederum nur wenige Produkte, die z. B. eine Kombination von gasintensiver Produktion und hoher internationa-

ler Handelbarkeit aufweisen (Mertens und Müller, 2022). Die Anpassung an die mittelfristig veränderten Standortbedingungen ist unumgänglich. Unternehmen müssen ihre Produktpalette anpassen, manche Unternehmen werden auch in Insolvenz gehen und die Beschäftigung in den betroffenen Bereichen wird zurückgehen. Der Verlust von Industriebereichen muss aber in keiner Weise mit einem generellen Deindustrialisierungsprozess verbunden sein. Japan und gerade Deutschland sind dafür Paradebeispiele (Gornig, 2015).

In seiner Historie musste Deutschland durch veränderte Rahmenbedingungen den Niedergang einer Reihe von ehemals blühenden Industriebranchen miterleben. In den 1970er Jahren traf es die Bekleidungsindustrie, in den 1980er Jahren war es die Unterhaltungselektronik, die nahezu von der Bildfläche verschwand, und in den 1990er Jahren schlossen die letzten großen Spielwarenhersteller. Dann schien die Wirtschafts- und Finanzkrise der Industrie 2009 endgültig den Garaus zu machen. Die deutsche Industrie aber erholte sich. Die realen Industrieanteile stiegen rasch wieder auf über 23% wie vor dem Zusammenbruch der Finanzmärkte. Und auch die Lieferkettenprobleme in der Coronapandemie haben offensichtlich nur kurzfristig die Industrieanteile sinken lassen. In anderen größeren EU-Staaten ist seit 2010 ebenfalls eine Stabilisierung der Industrie zu beobachten. Das gilt nicht nur für osteuropäische Staaten wie Polen, sondern z. B. auch für Italien. In Frankreich und Spanien konnte zumindest der Bedeutungsverlust der Industrie gebremst werden (vgl. Abbildung 1).

Die Chancen für die deutsche Industrie gestärkt auch aus der gegenwärtigen Krise hervorzugehen, sind durchaus gegeben. Die geopolitischen Veränderungen und die Anforderungen des Klimawandels schaffen neue Entwicklungsmög-

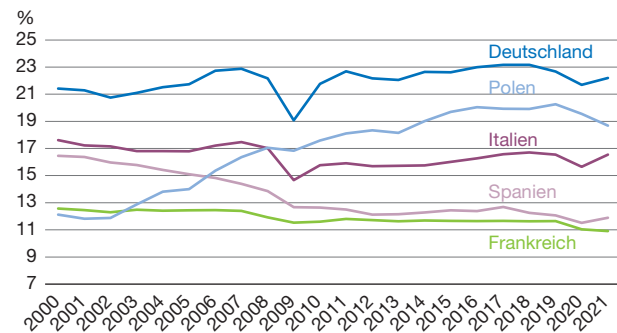
**Prof. Dr. Martin Gornig** ist Forschungsdirektor Industriepolitik und stellvertretender Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

**Prof. Dr. Claudia Kemfert** leitet die Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am DIW Berlin und ist Professorin für Energiewirtschaft und Energiepolitik an der Leuphana Universität.

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

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

Abbildung 1  
Anteile der Industrie an der Bruttowertschöpfung<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Preisbereinigt, verkettete Volumen (2015).

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

lichkeiten. Eine dieser Chancen besteht für die deutsche Industrie in der Neuausrichtung der Lieferketten. So reagieren schon kurzfristig die Industrieunternehmen auf die aktuellen Lieferprobleme nicht nur durch verstärkte Lagerhaltung, sondern auch durch eine Diversifizierung der Lieferanten (Aksoy et al., 2022). Die Stärkung der Bedeutung der Resilienz gegenüber den reinen Kostenvorteilen lässt regionale Zulieferer wieder interessanter werden, zumal die Transportkosten im Zuge steigender Energiekosten weiter zunehmen.

Auch die Tendenz gerade bei Konsumgütern wieder näher am Kunden zu produzieren, schafft in Deutschland neue Chancen für die Industrie in Branchen wie Bekleidung, Freizeitartikel und Nahrungsmittel. Dabei sind es weniger die Transportkostensparnisse, die hier eine Rolle spielen, als vielmehr neue technologische Möglichkeiten einer kostengünstigen individualisierten Produktion, z. B. durch den Einsatz des 3D-Drucks (Krenz et al., 2018). Letztlich sind es die steigenden Energiepreise selbst und die unabwendbar notwendige Dekarbonisierung industrieller Produktion, die neue Absatzpotenziale für die deutsche Industrie schaffen. Chancen bestehen hier für die in Deutschland besonders starken Investitionsgüterbranchen wie den Maschinenbau und die Elektrotechnik. Aber auch Unternehmen der Glas- und Keramikindustrie oder der Gummi- und Kunststoffindustrie weisen hohe Umsatzanteile von Klimaschutzgütern auf (Bazejczak et al., 2018).

Industrieller Strukturwandel ist aber ohne industriepolitische Flankierung nicht unbedingt erfolgreich. Der Niedergang der Industrieproduktion in Großbritannien und die Deindustrialisierung in den USA bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 sind Zeugnisse davon. In den USA und der EU hat sich mittlerweile die Einsicht etabliert, dass die Industrie einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität und zum Wohlstand breiter Bevölkerungsschichten leistet und entsprechend industriepolitisches Engagement unumgänglich ist (Aiginger und Rodrik, 2020; Stiglitz et al., 2013; Aghion et al., 2011).

Was heißt das für die Politik in Deutschland? Zu unterscheiden sind hier kurzfristig notwendige Maßnahmen (Intensivstation) und langfristig angelegte Strategien der Industriepolitik (Rehabilitationsklinik). In der aktuellen Situation geht es zunächst darum, die Auswirkungen der gegenwärtigen Verwerfungen der Energiemärkte abzufedern. Dazu ist es sinnvoll, dass finanzielle Unterstützungen zur Bewältigung der Energiekosten gewährt werden, die sowohl das Energiesparen als auch die Transformation in emissionsfreie Produktionsprozesse ermöglichen. Zudem wird man im Einzelfall auch nicht um Unternehmenshilfen und den Einsatz der erweiterten Kurzarbeiterregelungen umhinkommen. Der Staat wird zudem weiterhin gefordert sein, kurzfristig die Versorgung mit fossilen Energieträgern sicherzustellen und gleichzeitig den Ausbau erneuerbarer Energien massiv zu forcieren.

Zur Bewältigung der fossilen Energiekrise ist es elementar, dass insbesondere die Industrie die Energieversorgung schnellstmöglich auf erneuerbare Energieträger umstellt. Dazu gehören Investitionen in Energieeffizienztechnologien, in Energiesparprogramme genauso wie der Ausbau der dezentralen erneuerbaren Energien. So können z. B. industrielle Wärmepumpen in Kombination mit Solarenergie, nachhaltiger Biomasse oder Geothermie nicht nur die Energiekosten dauerhaft senken, sondern ebenso die Resilienz. Geostrategische Risiken unzuverlässiger fossiler Energielieferanten werden so vermieden. Die große Herausforderung für die Industrie ist somit, neben verstärkten Maßnahmen zur Energieeinsparung, weitere und erhebliche technologische Innovationen für eine Abkehr fossiler Energie, speziell Öl, Kohle und Gas, zu erzielen (Blazejczak et al., 2018). So muss die Fahrzeugfertigung den benötigten Stahl aus CO<sub>2</sub>-freien Verfahren gewinnen. Dies kann gelingen z. B. durch die Umstellung des Betriebs von Hochöfen mit Kohle auf aus erneuerbaren Energien hergestelltem Wasserstoff. Da in den kommenden Jahren ohnehin etwa 50 % aller Hochöfen altersbedingt ersetzt werden müssen, ist die Zeit günstig diese jetzt zukunftsfähig und zugleich klimaschonend auszurichten. Grüner Wasserstoff ist ebenso für die Chemieindustrie oder aber als Antriebsstoff für Schwerlast-, Schiffs-, oder Flugverkehr in einer klimaneutralen Wirtschaft zentral. Auch die Automobilbranche muss die Produktionsprozesse umstellen. Im Individualfahrzeugbereich muss sie verstärkt auf Elektromobilität setzen, im Schwerlastbereich werden klimaschonende Antriebe benötigt. Umfangreiche Modernisierungen sind somit dringend erforderlich. Der BDI (2018) schätzt den notwendigen Investitionsbedarf zur Erreichung der Klimaneutralität der deutschen Wirtschaft auf ca. 1,5 Billionen Euro.

Bisherige Produktionsweisen in ganzen Wertschöpfungsketten müssen so umgestaltet werden. So werden z. B. massenhaft Batterien zur Speicherung von unregelmäßig anfallendem Ökostrom benötigt. Dafür müssen neue ressourcenschonende Verfahren über den gesamten Lebenszyklus

der Batterie von der Erzeugung der Rohstoffe über die Herstellung bis zur Entsorgung bzw. Aufbereitung entwickelt und eingesetzt werden. Daran sind Unternehmen verschiedener Branchen beteiligt. Nur ihr Zusammenwirken wird ein neues Technologiebündel hervorbringen, das den Erfordernissen einer ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft gerecht wird. Neben dem mit jeder Innovation verbundenem technischen Risiko tragen die beteiligten Unternehmen somit auch ein systemisches Risiko, weil ihr wirtschaftlicher Erfolg stark an den der vor- und nachgelagerten Entwicklungsstufen gebunden ist. Hier kann letztlich nur der Staat dazu beitragen, dieses technologische Systemrisiko zu mindern, indem er die Kooperation aller Akteure einer neuen Wertschöpfungskette mitorganisiert und ihr wirtschaftliches Risiko bei der Überführung in den Produktionsmaßstab mindert (Belitz et al., 2021).

Nicht zuletzt deshalb haben Deutschland und andere Industrienationen neue Instrumente aktiver Industriepolitik entwickelt. Beispiel dafür ist das in den vergangenen Jahren ausgearbeitete EU-Konzept der Important Projects of Common European Interest (IPCEI), mit dem die Förderung ausgewählter neuer Technologien bis unmittelbar zur ersten kommerziellen Nutzung ausgedehnt wurde. So startete im Frühjahr 2021 in Deutschland die Förderung einer IPCEI-Projektfamilie für die Wasserstoffproduktion, die die gesamte Wertschöpfungskette von der Wasserstoffherzeugung über den Transport bis hin zu Anwendungen in der Industrie abbildet. Diese nationalen Projekte sollen in der EU miteinander vernetzt werden und so zum Aufbau einer europäischen Wasserstoffwirtschaft beitragen.

Angesichts der Dringlichkeit der Transformation der Industrie auf dem Weg zur Klimaneutralität darf Deutschland nicht im Aktivismus um kurzfristige Unternehmenshilfen stecken bleiben. Entscheidend ist vielmehr, dass jetzt schnell und effizient eine industriepolitische Strategie für den Umbau der Industrie umgesetzt wird. Ein Weg dazu sind staatlich finanzierte Technologiefonds mit einem Taskforce-Management und klarer Zuordnung der Verantwortung, die die Investitionszusagen der Unternehmen koordinieren (Belitz und Gornig, 2021). Beispiele für solche Managementstrukturen finden sich in den USA. So konnten im Programm „Warp Speed“ durch die Koordinierung der Regierungsbehörde für biomedizinische Forschung und Entwicklung und staatliche Finanzmittel eine rasche Skalierung der Produktion von Coronaimpfstoffen erzielt werden. Solche staatlich koordinierten und finanzier-

ten Technologiefonds müssen so transparent wie möglich initiiert werden – auch um den Einfluss von Lobbyisten und Korruption zu begrenzen. Sie sollten unabhängig sein, um großen administrativen Aufwand mit langwierigen Entscheidungsprozessen zu vermeiden. Ihre Projekte sollten kooperativ angelegt sein, sodass nicht nur einzelne Unternehmen davon profitieren. Die Fonds müssen öffentlich Rechenschaft ablegen und regelmäßig evaluiert werden. Zudem sollten Rückzahlungsmechanismen installiert werden, die sichern, dass im Erfolgsfall nicht nur die geförderten Unternehmen, sondern auch der Staat direkt eine Risikoprämie erhält.

Nur wenn es gelingt, dass die Industrie so schnell wie möglich die Produktionsprozesse dekarbonisiert und in Energieeffizienztechnologien und Energiesparprogramme sowie in den forcierten Ausbau erneuerbarer Energien investiert, kann eine dauerhaft nachhaltige und resiliente Wirtschaft entstehen und bestehen. Mit der Energiewende weg von fossiler Energie hin zu Energieeffizienz und erneuerbarer heimischer Energie kann die deutsche Industrie dauerhaft gestärkt aus der Krise hervorgehen.

## Literatur

- Aghion, P., J. Boulanger und E. Cohen (2011), Rethinking industrial policy, *Bruegel Policy Brief*, 4.
- Aiginger, K. und D. Rodrik (2020), Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 189-207.
- Aksoy, C. A., A. Baur, L. Flach und B. Javorcik (2022), Wie reagieren Unternehmen auf Lieferkettenstörungen? Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, *ifo Schnelldienst digital*, 7.
- BDI (2018), Klimapfade für Deutschland.
- Belitz, H., M. Gornig, C. Kemfert, R. Löckener und T. Sundmacher (2021), Prioritäten setzen, Ressourcen bündeln, Wandel beschleunigen, Friedrich Ebert Stiftung, *WISO Diskurs*, 2.
- Belitz, H. und M. Gornig (2021), Industriepolitik: Technologieorientierte öffentliche Investitionsfonds als neues Instrument, *DIW Politik aktuell*, 71.
- Blazajczak, J., D. Edler, M. Gornig und C. Kemfert (2018), Energiewende für die Modernisierung des Industriestandorts Deutschland nutzen, *Wirtschaftsdienst*, 98(8), 565-573, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/8/beitrag/energiewende-fuer-die-modernisierung-des-industriestandorts-deutschland-nutzen.html> (21. November 2022).
- GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022), Energiekrise: Inflation, Rezession, Wohlstandsverlust. Herbstprognose.
- Gornig, M. (2015), Wieviel Industrie braucht das Land?, *WSI-Mitteilungen*, 7, 500-506.
- Krenz, A., K. Pretzner und H. Strulik (2018), Robots, reshoring, and the lot of low-skilled workers, *cege Discussion Papers*, 351, Center for European, Governance and Economic Development Research, University of Göttingen.
- Mertens, M. und S. Müller (2022), Wirtschaftliche Folgen des Gaspreisanstiegs für die Industrie, *IWH Policy Notes*, 2.
- Stiglitz, J. E., J. L. Yifu und C. Monga (2013), The Rejuvenation of Industrial Policy, *Policy Research Working Paper*, 6628, The World Bank.

**Title:** *Energy Transition as an Opportunity for Re-Industrialisation*

**Abstract:** *Russia's war against Ukraine and China's reactions have decisively changed the general conditions for industry in Germany. Industry is facing major changes in the context of modernization, decarbonization and localization. The energy transition offers an enormous economic opportunity for German industry. Instead of de-industrialization, re-industrialization is possible through a forced expansion of renewable energies and improved energy efficiency. This strengthens resilience and promotes sustainability and encourages innovation and enhances competitiveness.*

Oliver Falck, Christian Pfaffl

## Die Deindustrialisierung Deutschlands: berechtigte Sorge oder German Angst?

Die Berichterstattung zur ökonomischen Zukunft Deutschlands zeichnet derzeit kein rosiges Bild. Ein Thema steht dabei immer wieder im Raum: Die „Deindustrialisierung“ der deutschen Wirtschaft. Gemeint ist damit nichts anderes als eine neue Abwanderungswelle der deutschen Industrieproduktion ins Ausland, motiviert durch die stark gestiegenen Energiepreise infolge des russischen Kriegs in der Ukraine. Doch wird hier medial ein Gespenst heraufbeschworen, das es so gar nicht gibt? Oder ist die Sorge vor dem wirtschaftlichen Abstieg Deutschlands durch eine neue Deindustrialisierungswelle berechtigt?

Auch aus der Industrie sind alarmierende Stimmen zu vernehmen. Der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Siegfried Russwurm, sieht Deutschlands Geschäftsmodell unter „enormen Stress“ und hält die „Gefahr einer industriellen Abwanderung“ für „real“. Es gehe darum, „das Überleben der Industrie in Deutschland und Europa zu sichern“. Denn als beliebtes Abwanderungsziel der deutschen Industriebetriebe gelten vor allem die USA, weil dort die Energiepreise im Vergleich zu Deutschland besonders niedrig sind. Laut einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) vom Oktober 2022 würden rund 62 % der 3.100 befragten deutschen Unternehmen die aktuelle Geschäftslage in Nordamerika positiv bewerten. Fast 39 % gaben an,

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

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

**Prof. Dr. Oliver Falck** lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Innovationsökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München und ist Leiter des ifo Zentrums für Industrieökonomik und neue Technologien sowie Programmdirektor des CESifo Forschungsnetzwerks.

**Christian Pfaffl** ist Fachreferent, insbesondere für Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft, am ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien.

in den nächsten Monaten höhere Investition in den USA tätigen zu wollen. Investitionen in die Eurozone wollen dagegen nur 32 % erhöhen; 26 % der befragten Unternehmen wollen ihr Engagement sogar reduzieren (DIHK, 2022).

Um einzuschätzen, inwiefern die Folgen des Krieges in der Ukraine eine Deindustrialisierungswelle in Deutschland begünstigen, bedarf es zunächst einer Bestandsaufnahme. Welche Entwicklungen haben sich bereits in den vergangenen Jahren vollzogen und wo steht die deutsche Industrie heute?

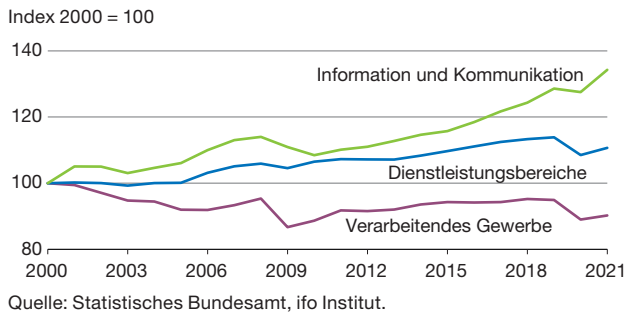
### Längerfristige Entwicklung der deutschen Industrie

Betrachtet man die Veränderung der deutschen Industrie in der längeren Frist, so wird deutlich, dass die Deindustrialisierung keine neue Entwicklung ist, sondern sich bereits seit Jahrzehnten vollzieht. Allgemein bekannt ist der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, der bereits in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eingesetzt hat. In den vergangenen beiden Jahrzehnten hat sich diese Entwicklung fortgesetzt, wie an den geleisteten Arbeitsstunden der Erwerbstätigen zu sehen ist: Während die Arbeitsstunden im Verarbeitenden Gewerbe – so der richtige Begriff für die Industrie nach der gültigen Wirtschaftszweigklassifikation – Anfang der 2000er Jahre rückläufig waren und seitdem stagnieren, stieg die Zahl der Arbeitsstunden in den Dienstleistungsbereichen, insbesondere im Informations- und Kommunikationssektor, weiter an (vgl. Abbildung 1).

Der industrielle Strukturwandel zeigt sich jedoch nicht nur in der sektoralen Gesamtbetrachtung. Auch innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes haben sich in den vergangenen Jahren tiefgreifende strukturelle Veränderungen vollzogen. Zum einen fiel die Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Industriezweigen teilweise sehr unterschiedlich aus. Während beispielsweise die Herstellung von Pharmazeutischen Erzeugnissen einen deutlichen Beschäftigungsaufbau verzeichnete, nahm die Zahl der Beschäftigten in der Metallherzeugung und -bearbeitung deutlich ab (vgl. Abbildung 2).

Zum anderen hat sich die qualifikatorische Zusammensetzung der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe verändert. Während die Zahl klassischer Produktionsberufe in der Fertigung seit 2013 stagniert und am aktuellen Rand sogar rückläufig ist, stieg die Zahl der fertigungs-

Abbildung 1  
Arbeitsstunden der Erwerbstätigen in Deutschland



technischen Berufe weiter an (vgl. Abbildung 3). Hierunter fallen etwa technische Forschungs-, Entwicklungs-, Konstruktions- und Produktionssteuerungsberufe. Berufe in

Unternehmensführung und -organisation konnten ebenso zulegen, jedoch lag ihr Wachstum leicht unter dem der Gesamtbeschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe. Mit einem Plus von 15 % konnten die IT- und naturwissenschaftlichen Dienstleistungsberufe den größten Zuwachs verzeichnen; ihr Wachstum ist seit 2013 ungebrochen. Deutlich ausgeprägter fällt diese Entwicklung in zwei der bedeutendsten Zweige der deutschen Industrie aus. 2021 lag sowohl im Maschinenbau als auch in der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen die Zahl der IT- und naturwissenschaftlichen Berufe um etwa 40 % über dem Niveau von 2013 (vgl. Abbildung 4 und 5). Die rückläufige Entwicklung der klassischen Fertigungsberufe in der Industrieproduktion ist unter anderem auf zwei Faktoren zurückzuführen. Zum einen schreitet die Automatisierung weiter voran, sodass weniger Beschäftigte in der Produktion benötigt

Abbildung 2  
Beschäftigungsentwicklung in ausgewählten Industriezweigen

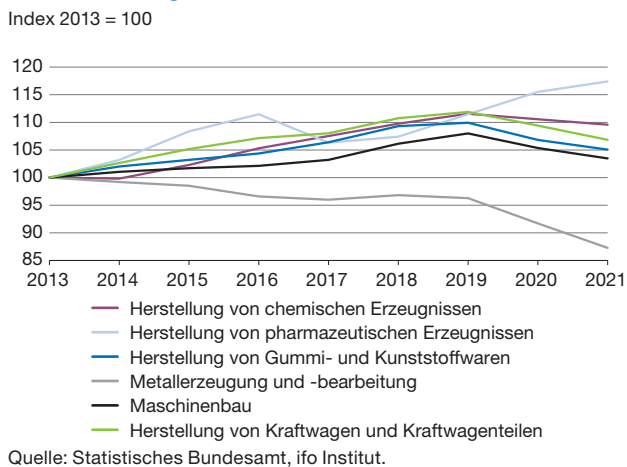


Abbildung 4  
Beschäftigungsstruktur in der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen

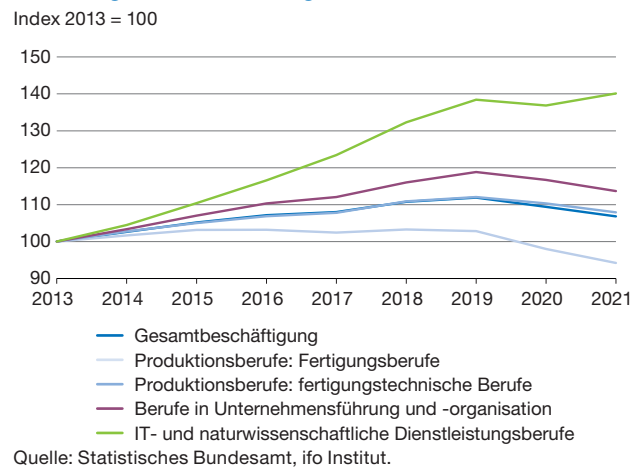


Abbildung 3  
Beschäftigungsstruktur im Verarbeitenden Gewerbe

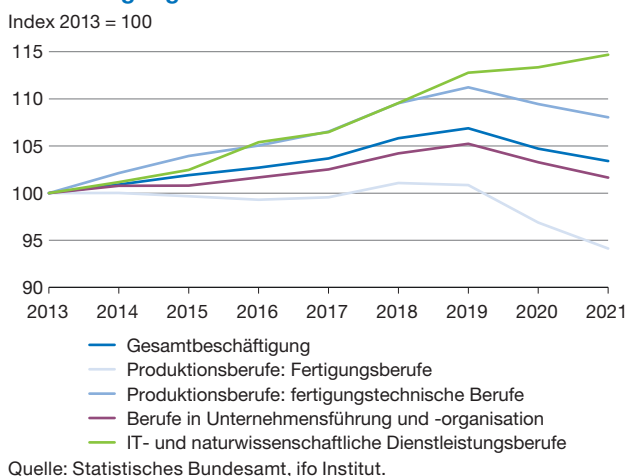


Abbildung 5  
Beschäftigungsstruktur im Maschinenbau

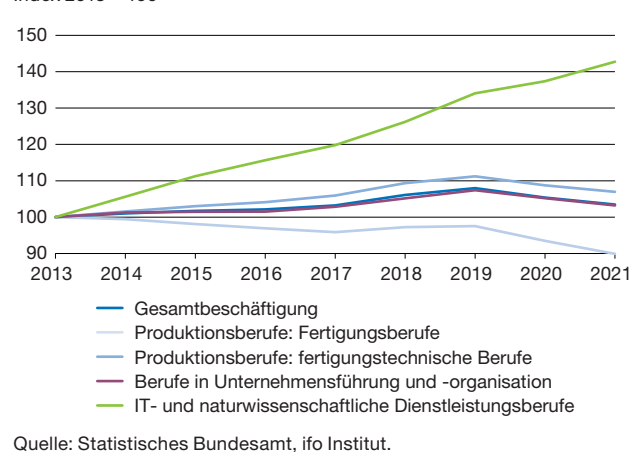
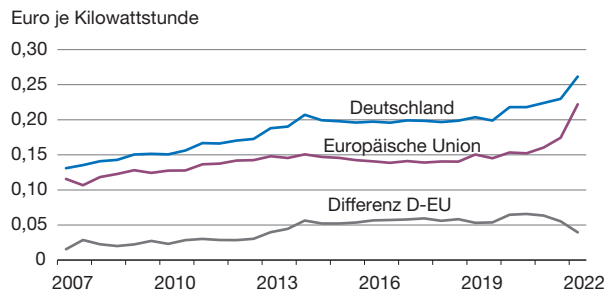


Abbildung 6  
Strompreise für Nichthaushaltskunden mittlerer Größe<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Jahresverbrauch zwischen 500 und 2.000 MWh; alle Steuern und Abgaben inbegriffen.

Quelle: Eurostat, ifo Institut.

werden. Zum anderen spiegelt sich darin eine Tendenz zur Deindustrialisierung wider. Denn anstatt Produktionskapazitäten in Deutschland aufzubauen, werden klassische Fertigungsberufe ins Ausland verlagert. Wie aus Daten der Deutschen Bundesbank zu ausländischen Direktinvestitionen hervorgeht, sind es im Verarbeitenden Gewerbe insbesondere Unternehmen der chemischen Industrie, des Maschinenbaus und der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen, die im Ausland investieren.

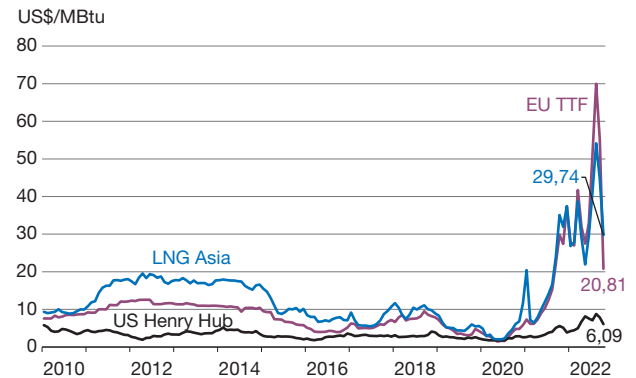
Im Gegensatz zu den klassischen Fertigungsberufen steigt die Bedeutung von hochqualifizierten fertigungstechnischen Berufen, Berufen in der Unternehmensführung sowie IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufen in der Industrie weiter an. Die inländischen Standorte der deutschen Industrieunternehmen entwickeln sich damit mehr und mehr zu Zentren der Unternehmensführung und der Forschung und Entwicklung, wohingegen die eigentliche Produktion vermehrt im Ausland stattfindet. Dadurch gewinnt die Erstellung hochwertiger Unternehmensdienstleistungen in Deutschland an Bedeutung.

### Neue Deindustrialisierungswelle durch steigende Energiepreise?

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Energiepreisschock infolge des Kriegs in der Ukraine eine große Herausforderung für die deutsche Industrie darstellt und noch darstellen wird. Doch auch vor dem Kriegsausbruch war Deutschland bereits ein Industriestandort mit vergleichsweise hohen Energiepreisen. Der Strompreis für Industriekunden in Deutschland lag schon seit längerem über dem europäischen Durchschnitt. Seit 2014 betrug die Preisdifferenz für Industriestrom zwischen Deutschland und der Europäischen Union in etwa 0,05 Ct. je Kilowattstunde (vgl. Abbildung 6). Mit dem starken Energiepreis-Anstieg

Abbildung 7  
Erdgaspreise

Durchschnittliche monatliche Spotmarktpreise



Quelle: Internationaler Währungsfonds 2022, ifo Institut.

in der ersten Jahreshälfte 2022 hat sich diese Preisdifferenz jedoch verringert. Damit könnte das europäische Ausland als Investitionsziel für die deutsche Industrie an Bedeutung verlieren, wohingegen die USA weiter in den Fokus rücken dürften. Denn obwohl die Energiepreise in den USA ebenso anstiegen, liegen die dortigen Preise für beispielsweise Erdgas weiterhin deutlich unter europäischem Niveau (vgl. Abbildung 7). Das dürfte auch mittel- bis langfristig so bleiben, wie eine Analyse der Futurespreise für Erdgas und Strom zeigt. Zu den Hauptgründen dafür zählen die Mehrkosten, die in Europa durch die technische Umstellung von Erdgasimporten über Pipelines auf Importe von LNG entstehen. Auch die höheren Transportkosten bei der Umstellung auf weiter entfernte Lieferanten dürfte zur anhaltend hohen Preisdifferenz beitragen (SVR, 2022). Hervorzuheben ist jedoch, dass Energiepreise nicht der einzige Faktor in der Standortentscheidung von Industrieunternehmen sind. Faktoren wie die Nähe zu Rohstoffen und wachsenden Absatzmärkten (z. B. China) spielen oft eine ebenso wichtige Rolle.

Zu betonen ist, dass die Energiepreise in Deutschland im internationalen Vergleich schon seit längerem höher ausfielen und es zu erwarten war, dass sich die Energiepreise in Deutschland auch künftig auf vergleichsweise hohem Niveau bewegen dürften. Das liegt zum einen an der Rohstoffarmut Deutschlands selbst und zum anderen an politischen Entscheidungen, wie dem Verzicht auf Fracking, dem notwendigen Vollzug der Energiewende und dem Ausstieg aus der Kernenergie. Unternehmen, die in Deutschland produzieren, haben sich also bereits mit den Umständen hoher Energiepreisen arrangiert. Sie haben sich diversifiziert, indem sie energieintensive Produktion ins Ausland verlagert haben, energieintensive Vorprodukte aus dem Ausland beziehen und/oder in energieeffizientere Technik investiert haben. Unternehmen, die in dieser Hinsicht noch nicht gehandelt ha-

Tabelle 1  
**Kenngößen energieintensiver Industrien**

WZ-Code	Industrie	Anteil am Energieverbrauch der Industrie 2020, %	Anteil Energiekosten an Bruttoproduktionswert 2020, %	Marge	SV Beschäftigte, % der Industriebeschäftigung	Bruttowertschöpfung 2020, % BWS Industrie	Preiserwartungen (Saldo) Okt. 2022
10	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	5,70	2,02	1,06 <sup>a</sup>	9,36	5,71	70,6
17	Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus	6,70	4,19	1,15 <sup>b</sup>	1,77	2,17	27
19	Kokerei und Mineralölverarbeitung	10,00	0,86	1,07	0,33	4,28	n.a.
20	Herstellung von chemischen Erzeugnissen	29,30	3,29	1,24 <sup>c</sup>	4,91	2,17	33,1
23	Herstellung von Glas, Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	8,10	4,90	1,17 <sup>d</sup>	2,98	1,44	72,1
24	Metallerzeugung und -bearbeitung	21,90	4,91	1,18 <sup>e</sup>	3,84	4,88	50,3
Summe / Durchschnitt		81,70	3,36	1,16	23,19	20,65	50,62

<sup>a</sup> inklusive WZ 11 & 12; <sup>b</sup> inklusive WZ 16 & 18; <sup>c</sup> – inklusive WZ 21; <sup>d</sup> inklusive WZ 22; <sup>e</sup> inklusive WZ 25.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Deutsche Bundesbank (2017); ifo Konjunkturumfrage Oktober 2022.

ben und weiter am Tropf billiger russischer Energie hängen, laufen Gefahr, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren.

### Welche Branchen des Verarbeitenden Gewerbes leiden besonders unter der Energiekrise?

Zu den energieintensiven Industriezweigen, deren Anteil am Gesamtenergieverbrauch der Industrie besonders hoch ist, zählen die Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln, die Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus, die Kokerei und Mineralölverarbeitung, die Herstellung von chemischen Erzeugnissen, die Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden sowie die Metallerzeugung (vgl. Tabelle 1). Alle sechs energieintensiven Industriezweige waren 2020 für 81,7 % des Gesamtenergieverbrauchs in der Industrie verantwortlich. Sie stellen etwa 23,2 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Industrie und sind für etwa 20,7 % der industriellen Bruttowertschöpfung verantwortlich.

Der Anteil der Energiekosten am Bruttoproduktionswert in allen energieintensiven Industrien liegt bei durchschnittlich 3,4 % und somit über dem Durchschnittswert des Verarbeitenden Gewerbes (1,6 %). Dieser Anteil mag zunächst relativ gering erscheinen – insbesondere im Vergleich zu den Personalkosten (20,6 % im Verarbeitenden Gewerbe). Ein starker Anstieg der Energiepreise, wie wir ihn in diesem Jahr erlebt haben, drückt dennoch erheblich auf die Gewinnspanne, wenn Unternehmen die gestiegenen Kosten nicht über Preise weitergeben können. Besonders betroffen dürften daher Branchen sein, die bereits vor der Energiekrise aufgrund der Wettbewerbsbedingungen relativ geringe Margen hatten, wie

beispielsweise die Nahrungs- und Futtermittelindustrie (Deutsche Bundesbank, 2017).

Für diese Branchen kommt es also besonders darauf an, die gestiegenen Energiekosten in Form höherer Verkaufspreise an die Kunden weitergeben zu können. Wie die Ergebnisse der ifo Konjunkturumfrage vom Oktober 2022 zeigen, wollen vor allem die Hersteller von Nahrungs- und Futtermitteln (70,6 Punkte) sowie die Hersteller von Glas, Glaswaren, Keramik und der Verarbeitung von Steinen und Erden (72,1 Punkte) mehrheitlich die Preise erhöhen.<sup>1</sup> Dagegen hat nur ein geringer Anteil der Unternehmen in der Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus positive Preiserwartungen (27,0 Punkte) bei vergleichsweise geringer Marge. Auch in der chemischen Industrie haben mit 33,1 Saldenpunkten relativ wenige Unternehmen positive Preiserwartungen.

Insgesamt zeigt sich also: Einige Branchen des Verarbeitenden Gewerbes sind vom Energiepreis-Schock stark betroffen. Allerdings stellen diese nur einen Ausschnitt des Verarbeitenden Gewerbes dar.

### Rahmenbedingungen müssen verbessert werden

Vor dem Hintergrund der hier präsentierten Zahlen scheint die in der öffentlichen Debatte geschürte Angst einer neu-

<sup>1</sup> Die Saldenpunkte bei den ifo-Preiserwartungen geben an, wie viel Prozent der Unternehmen per saldo ihre Preise erhöhen wollen. Der Saldo ergibt sich, indem man vom prozentualen Anteil der Unternehmen, die ihre Preise anheben wollen, den prozentualen Anteil derer abzieht, die ihre Preise senken wollen. Wenn alle befragten Unternehmen beabsichtigten, ihre Preise zu erhöhen, läge der Saldo bei plus 100 Punkten. Würden alle ihre Preise senken wollen, läge er bei minus 100.

en Deindustrialisierungswelle durch die Energiekrise übertrieben. Das heißt jedoch nicht, dass Unternehmen infolge des Energiepreis-Schocks nicht aus dem Markt ausscheiden werden. Betroffen sind davon vor allem diejenigen Unternehmen, die bislang ihre Produktionsstruktur nicht ausreichend diversifiziert haben und/oder in Energieeffizienz investiert haben. Dass die Angst um den industriellen Exodus Deutschlands ein Stück weit unbegründet ist, zeigt auch eine Umfrage des BDI vom September 2022. Darin wurden knapp 600 deutsche Industrieunternehmen gefragt, inwiefern die aktuelle Preisentwicklung die Standort-Planungen beeinflusst. Knapp die Hälfte, nämlich 48 % der befragten Unternehmen, plant demnach nur Investitionen in Deutschland (BDI, 2022). Bemerkenswert ist hier: Im Vergleich zum Februar 2022 entspricht das einem Plus von 6 Prozentpunkten. Hierin könnte sich auch die aufkeimende Debatte um Re-shoring widerspiegeln, also die Rückverlagerung von Produktionsstandorten nach Deutschland, um beispielsweise Außenhandels-Abhängigkeiten von einzelnen Ländern zu reduzieren. Demgegenüber stehen 17 %, die konkret über eine zeitnahe Verlagerung von Unternehmensanteilen/Arbeitsplätzen ins Ausland nachdenken – ein Minus von 5 Prozentpunkten seit Februar 2022.

Gibt das Anlass zur Entwarnung? Nein, denn es bestand schon vor der aktuellen Krise eine erhebliche Unsicherheit über die Zukunft der deutschen Energieversorgung, die möglicherweise Investitionsentscheidungen in Deutschland gebremst hat (Berger et al., 2022). Die Unsicherheit hat sich mit der Energiekrise verstärkt. Eine realistische Strategie für die künftige deutsche Energieversorgung ist daher unabdingbar, damit Unternehmen sich auf langfristige Investitionen in Deutschland einlassen.

Angesichts des rasanten demografischen Wandels muss sich Deutschland darüber hinaus als rohstoffarmes Land auf seine Stärken im Humankapital besinnen. Dabei sollte ein Fokus auf die Stärkung von Aus- und Weiterbildung gelegt werden, um das Qualifikationsniveau an die neuen Anforderungen einer digitalen Industrie von Morgen auszurichten. Neue internationale Vergleichsstudien zeigen zwar, dass Deutschland nach dem PISA-Schock Anfang der 2000er aufgeholt hat, jedoch bei der Schülerleistung zuletzt wieder deutlich zurückgefallen ist. Diese Entwicklung dürfte sich angesichts des Umgangs des Bildungssektors mit der Coronapandemie weiter verstärkt haben (Zeit Online, 2021).

Auch der Abbau von Regeln und der damit verbundene Bürokratieabbau muss stärker vorangetrieben werden. Denn Unternehmen brauchen in einem unsicheren, sich schnell verändernden Marktumfeld mit hohem Kostendruck nicht noch mehr Regulierung, sondern weniger. Eng damit verbunden ist auch die Debatte, wie restriktiv wir mit dem Rohstoff Daten umgehen und wie wir die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung voranbringen. In beiden Bereichen hat sich gezeigt, dass in Deutschland noch enormes Verbesserungspotenzial besteht (Falck et al., 2021).

Doch braucht es auch eine aktive Industriepolitik? Eher nicht, denn die bisherigen Erfahrungen damit fallen nicht positiv aus. Für Länder an der internationalen Technologiegrenze, wozu auch Deutschland zählt, kommt es vielmehr darauf an, Technologieoffenheit hochzuhalten und auf mehr Wettbewerb zu setzen, statt weniger (Aghion und Howitt, 1997; Falck, 2019). Die wettbewerbliche öffentliche Beschaffung von Innovationen oder die wettbewerbliche öffentliche Förderung von Forschung und Entwicklung, wie sie in den US-amerikanischen ARPA-Modellen (Advanced Research Projects Agency) vorgesehen sind, sollten hier vielmehr als Vorbild dienen als das chinesische Modell. Letzteres war sehr erfolgreich, um China in vielen Bereichen an die Welttechnologiegrenze zu bringen. Ob es jedoch auch taugt, um die Grenze nach außen zu verschieben, ist mehr als fraglich.

## Literatur

- Aghion, P. und P. Howitt (1997), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press.
- Berger, R., C. Fuest, H.-W. Sinn, C. Theis und P.-A. Wacke (2022), Wohlstand in Gefahr: Für eine neue Strategie in der Energiepolitik, *ifo Schnelldienst*, 12.
- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie (2022), Lagebild im industriellen Mittelstand, BDI-Bliitzumfrage – August/September 2022.
- Deutsche Bundesbank (2017), Mark-ups of firms in selected European countries, *Deutsche Bundesbank Monthly Report*, Dezember, 53-67.
- DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2022), AHK World Business Outlook Herbst.
- Falck, O. (2019), Brauchen wir eine aktive europäische Industriepolitik?, *ifo Schnelldienst*, 10.
- Falck, O., N. Czernich, C. Pfaffl, F. Ruthardt und A. Wöfl (2021), Benchmarking Digitalisierung in Deutschland, *ifo Studie*.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), *Jahresgutachten 2022/23*.
- Zeit Online (2021), Der nächste Bildungsabsturz, <https://www.zeit.de/2021/41/bildung-deutschland-pisa-studie-bildungspolitik-ludger-woessmann-forschung> (2. Dezember 2022).

**Title:** *Germany's Deindustrialisation: Justified Concern or German Angst?*

**Abstract:** *The shrinking of the German manufacturing sector due to the new energy crisis is currently a hotly debated topic. The aim of this article is to contribute to this emotional debate by providing evidence on recent developments in the German manufacturing sector. The analysis of relevant data concludes that this debate is fueled by infamous German angst rather than hard facts.*

Eric Heymann\*

## Industriestandort Deutschland droht struktureller Verlust an Wettbewerbsfähigkeit

Die aktuelle Energiekrise, die durch den Krieg Russlands gegen die Ukraine ausgelöst wurde, birgt für die deutsche Volkswirtschaft insgesamt und speziell für die deutsche Industrie große konjunkturelle Risiken. Zudem bedeutet sie eine enorme strukturelle Herausforderung für den Industriestandort Deutschland. Gerade energieintensive Branchen, die Erdgas nicht nur als Energieträger, sondern auch als stofflichen Rohstoff einsetzen, dürften am Standort unter Druck geraten.<sup>1</sup>

### Konjunktur: Rezession wohl nicht vermeidbar

Aus konjunktureller Sicht wirkt die Energiekrise negativ auf den privaten Verbrauch. Die hohen Energiepreise schmälern die verfügbaren Einkommen. Angesichts der Unsicherheit über die künftigen Energiepreise dürften die privaten Haushalte ihre Sparquote kaum reduzieren. Gerade die Anschaffung von langlebigen Konsumgütern des aufschiebbaren Bedarfs dürften viele Haushalte zurückstellen. Die aktuelle Unsicherheit schwächt ferner die Investitionsneigung der Unternehmen. Das gilt sowohl für Ausrüstungsinvestitionen als auch für Bauinvestitionen. Zusätzlich dämpfen steigende Zinsen sowie hohe Preise und anhaltende Materialengpässe bei vielen Vorprodukten die Investitionstätigkeit. Auch von den Exporten sind keine Impulse zu erwarten, denn die hohen Energiepreise bzw. die Energieknappheit sowie Störungen der Lieferkette wirken negativ auf die Industrieproduktion und schmälern damit die Exportmöglichkeiten. Hinzu kommt, dass sich wichtige Absatzmärkte der deutschen Exportwirtschaft ebenfalls in einer wirtschaftlichen Schwächephase befinden. Die EU ist vom Krieg in der Ukraine betroffen. In den USA erfolgt die Zinswende mit besonders schnellem Tempo. Und China hat noch keinen Weg aus der Null-COVID-Politik gefunden, weshalb auch hier das Wirtschaftswachstum schwach ausfällt. Der schwache Euro kann diese negativen Effekte nur zu einem kleinen

Teil kompensieren. Aktuell bilden lediglich die expansiven Staatsausgaben eine Konjunkturstütze. Gas- und Strompreisbremse sowie andere Maßnahmen mildern zwar die negativen Effekte der gestiegenen Energiepreise für private Haushalte und Unternehmen ab. Sie dürften aber eine Rezession in Deutschland nicht verhindern können.

### Enorme strukturelle Herausforderungen für den Industriestandort

Gegenüber dem erwarteten konjunkturellen Abschwung sind die strukturellen Herausforderungen für den Industriestandort Deutschland potenziell gravierender. Die aktuelle Gaskrise könnte sich sogar als „Gamechanger“ für den Industriestandort Deutschland und das deutsche exportorientierte Geschäftsmodell erweisen. Deutschland ist durch eine vertikal integrierte industrielle Wertschöpfungskette geprägt. Sie beginnt mit der Produktion von Metallen, Grundstoffchemikalien, Kunststoffen und anderen Zwischenprodukten und endet bei maßgeschneiderten High-End-Investitionsgütern wie Maschinen, elektrotechnischen Ausrüstungen oder Fahrzeugen für globale Kunden.

Diese vertikale Integration hat sich im globalen Wettbewerb als Vorteil erwiesen und konnte eine Reihe von Kostennachteilen des Standorts (Löhne, Steuern, Energie) kompensieren. Sie basiert auf einer langjährigen Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und ihren jeweiligen Zulieferern sowie spezialisierten Forschungseinrichtungen. Laut Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft entfallen mehr als 85 % aller internen und externen Forschungs- und Entwicklungsausgaben in der Wirtschaft auf Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes. Dies ist der wesentliche Pfeiler für die Innovationskraft der Industrie. Ergänzt wird der Verbund durch einen effizienten und global agierenden Logistiksektor und kundenspezifische After-Sales-Dienstleistungen.

Nur wenige Länder verfügen über eine derartige vertikale Integration in der Industrie. Der Erfolg dieses Geschäftsmodells spiegelt sich auch im hohen Anteil des Verarbei-

<sup>1</sup> Der Beitrag stützt sich auf die Gemeinschaftsdiagnose (2022) und Heymann (2022).

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

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

\* Alle Meinungen geben die Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht.

**Eric Heymann** ist Director und Senior Economist bei Deutsche Bank Research in Frankfurt am Main.

tenden Gewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung wider. Er lag in Deutschland 2021 bei 20,8 %. In Frankreich oder Großbritannien sind es nur noch 10 %. Positiv ist dabei auch, dass die Industrie hohe Löhne zahlt, die gerade in vielen personenbezogenen Dienstleistungen nicht erreicht werden.

### Energieintensive Branchen geraten unter Druck

Am Anfang dieser Wertschöpfungskette werden die energieintensiven Branchen in den kommenden Jahren stärker unter Druck geraten. Dazu zählen die Chemieindustrie, die Metallherzeugung, die Baustoffindustrie sowie das Papiergewerbe. Sie haben in den vergangenen Jahrzehnten von den recht günstigen und verlässlichen Pipeline-Gasimporten (nicht nur, aber auch) aus Russland profitiert. Künftig soll ein Teil dieser Gasmengen durch mehr Importe von verflüssigtem Erdgas (LNG) ersetzt werden. Es ist zu erwarten, dass die weltweite Nachfrage nach LNG in den nächsten Jahren schneller steigen wird als das LNG-Angebot. Damit dürfte LNG teurer bleiben als Pipeline-Gas. Dies ist vor allem eine Belastung für Branchen mit einem hohen Gasverbrauch. Auf die zuvor genannten vier energieintensiven Sektoren sowie das Ernährungsgewerbe entfallen etwa 85 % des industriellen Gasverbrauchs in Deutschland. Sie machen aber nur etwa 23 % der gesamten industriellen Bruttowertschöpfung aus. Allein die chemische Industrie in Deutschland verbraucht fünfmal so viel Gas wie Dänemark insgesamt. Eine schnelle und umfassende Umstellung weg von Gas hin zu anderen Energieträgern ist in vielen Sektoren nicht möglich oder wäre sehr teuer, weshalb die Unternehmen für die Zukunft höhere Gaspreise einkalkulieren müssen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Sektoren wird leiden.

Auch im Stromsektor soll Erdgas die Zeit überbrücken, bis die erneuerbaren Energien den Löwenanteil der deutschen Stromversorgung übernehmen können. Zudem sollen Gaskraftwerke den angestrebten Ausstieg aus der Kohle im Stromsektor bis (idealerweise) 2030 ermöglichen. Mit der weiteren Elektrifizierung der Wirtschaft wird der jährliche Strombedarf in Deutschland steigen. Darüber hinaus wird die Spitzenlast in den Wintermonaten zunehmen, wenn mehr Häuser mit elektrischen Wärmepumpen ausgestattet, mehr industrielle Prozesse elektrifiziert und mehr Elektroautos unterwegs sind. Die Ampelkoalition erkennt an, dass neue Gaskraftwerke, die auch mit Wasserstoff betrieben werden können, notwendig sind, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Schwankungsanfälligkeit der erneuerbaren Energien und der Saisonalität der Nachfrage zu bewältigen. Deutschland braucht diese Reservekapazitäten, um die Stromversorgung in Notzeiten sicherzustellen, etwa wenn die Nachfrage in kalten Wintern nicht allein durch erneu-

erbare Energien gedeckt werden kann. Höhere Gaspreise werden diese Umstellung im Stromsektor verteuern.

In den energieintensiven Branchen ist der reale Kapitalstock in Deutschland (gemessen am Nettoanlagevermögen) bereits in den vergangenen Jahren recht stetig gesunken. In der chemischen Industrie lag er 2020 um etwa 10 % unter dem Niveau des Jahres 2000. In der Metallherzeugung beträgt der Rückgang des Nettoanlagevermögens etwa 22 %, in der Papierindustrie 30 % und in der Baustoffindustrie sogar 37 % (jeweils 2020 im Vergleich zu 2000). Der Trend eines sinkenden realen Kapitalstocks der energieintensiven Industrien in Deutschland könnte sich in den kommenden Jahren beschleunigen. Es ist zwar nicht zu erwarten, dass große energieintensive Industrieanlagen in Deutschland kurzfristig in großem Stil geschlossen werden. Aber neue Investitionen werden wohl eher in Ländern mit niedrigeren Energiekosten getätigt. Man kann also von „Investment Leakage“ sprechen. Wenn einzelne Teile der industriellen Wertschöpfungskette geschwächt werden, reduziert dies auch die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Industriestandorts.

Strukturell höhere Gaspreise sind auch ein Problem für das Ziel vieler Sektoren, klimaneutral zu werden. So strebt beispielsweise die Stahlindustrie einen Übergang weg von Kohle als Reduktionsmittel hin zu grünem Wasserstoff an. Massive Investitionen sind für diese Transformation erforderlich. Da die Versorgung mit grünem Wasserstoff weiterhin knapp und teuer bleiben wird, sollte Gas eine Brückentechnologie auf dem Weg dorthin sein. Durch die zu erwartenden höheren Gaspreise wird die Umstellung in der Stahlindustrie teurer als ursprünglich geplant. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die grüne Transformation dann tatsächlich am Standort Deutschland erfolgen wird.

### Wertschöpfungsverluste der Automobilindustrie am Standort Deutschland zu erwarten

Am anderen Ende der industriellen Wertschöpfungskette hat in der Automobilindustrie ein massiver Strukturwandel eingesetzt. Aufgrund der strengen CO<sub>2</sub>-Grenzwerte der EU für neue Pkw setzen fast alle Autohersteller für den europäischen Markt auf elektrische Antriebe. Dieser Trend in Richtung batterieelektrischer Mobilität wird die Produktionsstrukturen am Standort durcheinanderwirbeln. Auf der einen Seite haben viele Unternehmen angekündigt, in Deutschland Fabriken für die Produktion von Batterien anzusiedeln. Zudem rüsten viele Autohersteller ihre Produktionsstätten auf die Fertigung von E-Autos um. Dieser Entwicklung stehen auf der anderen Seite Wertschöpfungsverluste bei jenen Kfz-Zulieferern gegenüber, die vor allem Teile und Komponenten für Autos mit Verbrennungsmotor herstellen.

Dies geschieht zu einer Zeit, in der sich viele Zulieferer ohnehin in einer schwierigen Position befinden. Durch den anhaltenden Materialmangel (z. B. Halbleiter) fiel es der Branche in den vergangenen Quartalen schwerer, Größenvorteile in der Produktion zu erzielen. Die Preisverhandlungen mit den Herstellern dürften derzeit bei vielen Zulieferern Kopfzerbrechen bereiten. Im Zuge des Strukturwandels dürfte es aus Kostengründen zunehmend schwerfallen, die Produktion von Pkw im Volumensegment in Deutschland zu halten. Standorte in Deutschland könnten im konzerninternen Wettbewerb der großen Autohersteller häufiger das Nachsehen gegenüber ausländischen Standorten haben. Bei Fahrzeugen der Oberklasse ist dieses Risiko weniger stark ausgeprägt. Insgesamt dürfte die Netto-Bilanz des Strukturwandels für die Wertschöpfung und Beschäftigung der Automobilindustrie in Deutschland negativ ausfallen. Erschwerend kommt hinzu, dass die lokalen Nachfrageimpulse für die heimische Produktion begrenzt sind. Die EU ist der wichtigste Absatzmarkt für Fahrzeuge aus deutscher Produktion. Der Pkw-Markt in der EU ist jedoch gesättigt. Weiteres Wachstum dürfte nur noch mit einer besseren Ausstattung der Autos und nicht über die Stückzahlen zu erzielen sein.

### Maschinenbau und Elektrotechnik mit besseren Perspektiven

Im Vergleich zur Automobilindustrie schätzen wir die Perspektiven des Maschinenbaus oder der Elektrotechnik am Standort Deutschland besser ein. Beide Branchen liefern die Technologien, die für eine klimaverträglichere Zukunft benötigt werden. Auch der globale Trend zur Digitalisierung und Elektrifizierung begünstigt diese Sektoren. Gerade der Maschinenbau wird in den kommenden Jahren sein Portfolio noch mehr um Software-Lösungen und digitale Dienstleistungen erweitern. Vorteilhaft für den Standort Deutschland ist auch, dass die Sektoren durch viele mittelständische Unternehmen geprägt sind, die sich durch eine große heimische Wertschöpfungstiefe und eine regionale Verbundenheit auszeichnen. Der Maschinenbau kann durch eine Fokussierung auf Spezialmaschinen Kostennachteile des Standorts oder auch temporäre Aufwertungen des Euro besser ausgleichen als Branchen, in denen eher standardisierte Produkte erzeugt werden. Das Know-how der Branche dürfte auch künftig den preislichen Wettbewerbsdruck abmildern, wenngleich Anbieter in China technologisch aufholen.

Der Halbleitermangel der jüngeren Vergangenheit hat zudem dazu geführt, dass neue Werke für die Chip-Produktion in Deutschland entstehen sollen – trotz der hohen Stromkosten. Damit soll auch die Abhängigkeit von nur wenigen Lieferanten aus Asien verringert werden. Bei der Batteriezellenproduktion spielt dieses Argument eben-

falls eine Rolle. Zwar werden solche Ansiedlungen auch durch staatliche Förderprogramme begünstigt. Gleichwohl sind diese Investitionsentscheidungen zugunsten des Standorts Deutschland eine positive Nachricht.

Neben Maschinenbau und Elektrotechnik bieten sich auch der Pharmaindustrie gute Chancen am Standort Deutschland. Die Coronapandemie hat den politischen Willen bekräftigt, in diesem Bereich künftig weniger abhängig von Importen zu sein. Eine Stärkung kontinentaler Wertschöpfungsketten könnte die Folge sein. Die jüngsten Erfolge bei der Impfstoffentwicklung und -produktion in Deutschland illustrieren die Potenziale der Branche.

### Differenziertes Bild, aber sinkender Industrieanteil sehr wahrscheinlich

In Summe ergibt sich ein differenziertes Bild. Eine umfassende Deindustrialisierung in Deutschland über alle Branchen hinweg ist aus heutiger Sicht wenig wahrscheinlich. Dagegen spricht nicht zuletzt die Anpassungsfähigkeit der deutschen Industrie, die sie in den vergangenen Jahrzehnten unter Beweis gestellt hat und die häufig unterschätzt wurde. Die Innovationskraft der deutschen Industrie und eine weitere Internationalisierung werden auch künftig dabei helfen, sich im globalen Wettbewerb zu behaupten.

Richtig ist aber auch, dass sich die Perspektiven für einige Industriesektoren durch die akute Energiekrise und die mittelfristig höheren Gaspreise deutlich eingetrübt haben. Hohe Energiepreise werden aber auch für jene Branchen eine Belastungsprobe darstellen, die selbst nicht energieintensiv produzieren. Um die deutschen Klimaziele zu erreichen, muss der Energieverbrauch, ein wichtiger Inputfaktor, in den kommenden Jahren deutlich verringert werden. Schließlich gilt für alle Sektoren, dass umfangreiche Investitionen getätigt werden müssen, um Produktionsprozesse klimaverträglicher zu gestalten. Dabei können dadurch Kosten entstehen, dass Anlagen vor dem eigentlichen Ende ihrer Lebensdauer außer Betrieb gestellt werden. Wenn in solchen Branchen ohnehin umfangreiche Investitionen anstehen, werden international agierende Unternehmen häufiger die Standortfrage gegen Deutschland entscheiden und dort investieren, wo z. B. große Mengen an erneuerbaren Energien oder grünem Wasserstoff kostengünstiger als in Deutschland produziert werden können oder wo die Preise für fossile Energien dauerhaft niedriger sein werden als in Deutschland und Europa (z. B. in den USA).

Nicht nur Energie ist ein Thema für die Industrie in Deutschland. Bei klassischen Standortfaktoren wie der Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften, Lohnhöhe

oder der Flexibilität bei Arbeitszeiten hat sich Deutschlands Position im internationalen Vergleich in den vergangenen Jahren eher verschlechtert. Beim Ausbau der digitalen Infrastruktur liegen viele Länder vor Deutschland. Hinzu kommen die anhaltenden Handelskonflikte, die schädlich für eine offene Volkswirtschaft sind und die die Investitionsbereitschaft hemmen. Die jüngste US-Politik setzt zudem gezielt Anreize, in den USA zu investieren. Das dürfte für viele deutsche Unternehmen lukrativ sein. Schließlich bedeutet die demografische Entwicklung eine Herausforderung für den Standort. Sie geht einher mit einem sinkenden Erwerbspersonenpotenzial. Der Staat wird einen höheren Anteil seines Budgets für Rentenzahlungen ausgeben, wenn die eigentlichen Stellschrauben der Rentenpolitik (Rentenhöhe, Renteneintrittsalter und Rentenbeiträge) nicht angepasst werden sollen. Dieses Geld steht dann nicht zur Verfügung für produktivere Ausgaben wie Forschung und Entwicklung oder eine verbesserte Infrastruktur.

In Summe ist zu erwarten, dass der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung in den nächsten Jahren weiter sinken wird. Im Jahr 2016

lag der Anteil noch bei 22,9%. 2022 dürfte er nur knapp über 20% liegen. In Zukunft wird es wichtiger, zwischen den deutschen Industrieunternehmen auf der einen Seite und dem Industriestandort Deutschland auf der anderen Seite zu unterscheiden. Dabei sind wir pessimistischer für den Industriestandort Deutschland als für große deutsche Industrieunternehmen, die ihre Aktivitäten besser internationalisieren und Produktionsstandorte nach ihren individuellen Kosten- und Kundenstrukturen wählen können. Für den deutschen Mittelstand, insbesondere in den energieintensiven Branchen, wird die Anpassung an eine neue Energiewelt und andere Strukturprobleme eine größere Herausforderung, an der manche Unternehmen scheitern werden.

---

### Literatur

- Gemeinschaftsdiagnose (2022), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2022: Klimaschutz ohne Produktionseinbußen: Die Rolle energiesparenden technischen Fortschritts, <https://gemeinschaftsdiagnose.de/2022/06/29/gemeinschaftsdiagnose-fruehjahr-2022-klimaschutz-ohne-produktionseinbussen-die-rolle-energiesparenden-technischen-fortschritts/> (1. Dezember 2022).
- Heymann, E. (2022), Energiekrise trifft Industrie bis ins Mark, Deutsche Bank Research.

---

**Title:** *Germany Faces Structural Loss of Competitiveness as an Industrial Nation*

**Abstract:** *The current energy crisis poses major economic growth risks for the German economy as a whole and for German industry in particular. It also represents an enormous structural challenge for Germany as an industrial nation. A comprehensive deindustrialization in Germany across all sectors is unlikely. One argument against this is the adaptability of German industry. The prospects for some industrial sectors have become significantly gloomier, however, as a result of the acute energy crisis and higher gas and energy prices in the medium term.*

Peter Bofinger

## Akademie ehrt einen „weit verbreiteten Irrtum“

Der Preis der Schwedischen Reichsbank für Wirtschaftswissenschaften im Gedenken an Alfred Nobel geht an Ben Bernanke, Douglas Diamond und Philip Dybvig. Nach Ansicht der Königlich Schwedischen Akademie der Wissenschaften haben die Preisträger „unser Verständnis der Rolle der Banken in der Wirtschaft erheblich verbessert“. Doch da irren sie.

Die Schwedische Akademie beschreibt die Rolle der Banken in der Wirtschaft so: „Um zu verstehen, warum eine Bankenkrise so enorme Folgen für die Gesellschaft haben kann, müssen wir wissen, was Banken eigentlich tun: Sie nehmen Geld von den Einlegern entgegen und leiten es an die Kreditnehmer weiter“ (The Royal Swedish Academy of Sciences, 2022a). Danach sind Banken reine Intermediäre oder Händler von Ersparnissen zwischen sparenden Haushalten und investierenden Unternehmen. Diese Sichtweise dominiert seit Jahrzehnten die monetäre Makroökonomie.<sup>1</sup>

Aber es gibt seit langer Zeit auch eine völlig andere Theorie über die Funktion der Banken. Sie prägt beispielsweise das Denken von Joseph Schumpeter. In seiner 1911 publizierten „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ brachte er es, wie folgt, auf den Punkt: „Der Bankier ist also nicht so sehr in erster Linie Vermittler der Ware „Kaufkraft“ als vielmehr Produzent dieser Ware“ (Schumpeter, 1911, 110). Diese Sichtweise findet man z. B. auch bei der Bank of England: „Wenn eine Bank einen Kredit vergibt, schafft sie gleichzeitig ein entsprechendes Guthaben auf dem Konto des Kreditnehmers und sie schafft damit Geld.“ (McLeay et al., 2014, 14). Gleichzeitig kritisiert die Bank die Intermediationstheorie sehr deutlich: „Die Geldschöpfung in der Praxis unterscheidet sich von einigen populären Missverständnissen – Banken agieren nicht einfach

als Intermediäre, die Einlagen ausleihen, die Sparer bei ihnen platzieren“ (McLeay et al., 2014, 14). Drei Jahre später sprach die Deutsche Bundesbank (2017, 20) in ähnlicher Weise von dem „weit verbreiteten Irrtum, dass Banken bei der Kreditvergabe lediglich als Intermediäre fungieren, d. h. dass Banken Kredite nur unter Verwendung von Finanzmitteln vergeben können, die ihnen zuvor von anderen Kunden als Einlagen zur Verfügung gestellt wurden“. Erstaunlicherweise setzt sich die Akademie in ihrem Begründungspapier mit dieser alternativen Sichtweise nicht auseinander. Stattdessen stellt sie Schumpeter sogar als Vertreter der Intermediationstheorie dar.<sup>2</sup>

### Güterwirtschaftliche versus monetäre Theorie des Finanzsystems

Um beide Theorien zu verstehen, ist es notwendig, die Konzeption der zugrundeliegenden Modelle zu betrachten. Die Intermediationstheorie (oder „Loanable-Funds-Theorie“) stellt sich als rein güterwirtschaftliche Theorie des Finanzsystems dar. Schumpeter (1954) bezeichnet dieses Paradigma als „real analysis“. In diesem Modell gibt es nur ein einziges Allzweckgut, das austauschbar als Konsumgut, Investitionsgut oder „Kapital“ verwendet werden kann. In den Worten von Barro und Sala-i-Martin (2004, 25):

One way to think about the one-sector technology is to draw an analogy with farm animals, which can be eaten or used as inputs to produce more farm animals. The literature on economic growth has used more inventive examples – which such terms as shmoos, putty or ectoplasm – to reflect the easy transmutation of capital goods into consumables, and vice versa.

Im Mittelpunkt des Modells steht die Konsumententscheidung der privaten Haushalte: sie verfügen über einen Ausgangsbestand des Gutes, das sie konsumieren oder sparen können. Die nicht konsumierten Einheiten des Gutes werden als

1 Der Beitrag beruht auf einer Veröffentlichung auf socialeurope.eu, die ebenfalls im IPS-Journal erschienen ist: <https://socaleurope.eu/a-noble-award-for-a-popular-misconception> (17. November 2022).

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

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

Prof. Dr. Peter Bofinger ist Seniorprofessor für Geld und Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Würzburg.

2 „(...) Schumpeter (1911), who argued that the services provided by financial intermediaries – mobilizing savings, evaluating projects, managing risk, monitoring managers, and facilitating transactions – are essential for technological innovation and economic development“ (The Royal Swedish Academy of Sciences, 2022b, 16).

„Kapital“ über Banken oder den sogenannten Kapitalmarkt an Investoren transferiert. Diese können das Allzweckgut nun als Investitionsgut einsetzen. Infolge der Investition wird eine größere Menge des Einheitsgutes verfügbar, die dann wieder konsumiert oder investiert werden kann. Aus den Annahmen des Modells ergibt sich, dass Banken nicht in der Lage sind, dieses Gut selbst zu produzieren. Ihre Rolle beschränkt sich daher auf die Erleichterung seines Transfers zwischen Sparern und Investoren. In der Literatur wird dabei vom „easing of frictions“ im Intermediationsprozess gesprochen (Levine, 2005). Aufgrund des doppelten Charakters des Allzweckguts als Konsum- und Investitionsgut auf der einen Seite, und als „Kapital“ oder „Savings“ auf der anderen Seite, ist in dieser Modellwelt die realwirtschaftliche Sphäre identisch mit der Finanzsphäre. Es gibt also keinen Raum für Geldbestände im Sinne von Bankguthaben als eigenständigen Vermögenswert. Ebenso gibt es keine finanziellen Entscheidungen, die von Konsum- und Investitionsentscheidungen getrennt sind. Wenn man sich dieser zentralen Mechanismen der Intermediationstheorie bewusst wird, erscheint es von vornherein als wenig sinnvoll, daraus Erkenntnisse über die Funktionsweise von Banken und des Finanzsystems in der Realität ableiten zu wollen.

Bei monetären Ansätzen oder dem, was Schumpeter (1954) „monetary analysis“ nannte, sind die monetäre und die reale Sphäre voneinander getrennt, wobei sie zugleich interagieren. Anstelle des hybriden Einheitsgutes findet man mehrere, nicht ineinander transferierbare Aktiva:

- Reale Aktiva: Konsum- und Investitionsgüter
- Finanzielle Aktiva: Bankguthaben (Geld), Anleihen und Zentralbankgeld.

Neben Konsum- und Investitionsentscheidungen gibt es dabei unabhängige Finanzentscheidungen: Die Kreditvergabe durch die Zentralbanken und die Kreditvergabe von Geschäftsbanken sowie Anleihekäufe durch Nichtbanken. Ein Modell, das diese Eigenschaften aufweist, ist das viel geschmähete IS-LM-Modell. Die IS-Kurve beschreibt die Gleichgewichte auf dem Gütermarkt. Die LM-Kurve beschreibt die Gleichgewichte auf dem sogenannten Geldmarkt und bildet ein kleines Finanzuniversum ab:

- die Notenbank, die die Banken mit Reserven versorgt,
- Banken, die Kredite an Nichtbanken vergeben,
- Nichtbanken, die Portfolioentscheidungen treffen (Anlage der Spekulationskasse in unverzinslichem Bargeld oder verzinslichen Anleihen mit ewiger Laufzeit (consols).

Das Modell hat konzeptionelle Schwächen, insbesondere die mechanistische Sichtweise des Kreditschöpfungsmultiplikators und die Annahme einer Geldbasissteuerung durch die Notenbank. Aber es zeigt, wie man die finanzi-

elle Sphäre einer Volkswirtschaft realitätsnäher modellieren kann als die Loanable-Funds-Theorie. Ein zentraler Unterschied zum Intermediationsansatz besteht darin, dass Banken keine Ersparnisse oder Einlagen benötigen, um Kredite zu vergeben. Vielmehr ist es genau umgekehrt: Wenn eine Bank einen Kredit vergibt, werden Einlagen geschaffen. Die Banken sind also – genau wie von Schumpeter beschrieben – „Kaufkraftproduzenten“. Natürlich bedeutet die Kreditvergabe einer einzelnen Bank, dass die von ihr geschaffenen Einlagen für Überweisungen an andere Banken verwendet werden. Für das Bankensystem als Ganzes bleiben die Einlagen jedoch unverändert. Der Einlagenverlust der kreditgebenden Bank wird durch Interbankenkredite oder Refinanzierungskredite der Zentralbank kompensiert.

Die Tatsache, dass dieser Prozess in Krisen gestört werden kann, wie von Anat Admati und Martin Hellwig (2019) beschrieben, stellt ihn nicht grundsätzlich infrage und rechtfertigt schon gar nicht die Gültigkeit der Intermediationstheorie. Dies gilt auch für ihr Argument, dass Bargeldabhebungen die Kreditexpansion der Banken begrenzen könnten. Da alle großen Zentralbanken die Kreditexpansion der Geschäftsbanken über das Instrument der Leitzinsen steuern, sind sie jederzeit bereit, passiv die Menge an Zentralbankgeld (einschließlich Bargeld) bereitzustellen, die das Bankensystem benötigt.

### Bankenkrisen erkennen, bevor das Kind in den Brunnen gefallen ist

Die Akademie begründet die Verleihung des Preises vor allem damit, dass diese Forschung dazu beitrage, Finanzkrisen zu vermeiden. Für die Analyse von Bankenkrisen ist die Unterscheidung zwischen den beiden Modellansätzen ebenfalls von entscheidender Bedeutung. Mit dem monetären Ansatz lassen sich die Prozesse, die zu Bankenkrisen führen, relativ einfach beschreiben. Die Hauptursache von Bankenkrisen ist in der Regel eine übermäßige Kreditvergabe der Banken, die zu einer Überhitzung der Wirtschaft, insbesondere im Immobiliensektor, führt. Wenn die Immobilienpreise steigen, nehmen die Sicherheiten für Kredite zu. Die Erträge aus der Kreditvergabe bringen den Banken Gewinne und erhöhen ihr Kapital. Die Dynamik dieser Prozesse lässt sich in Spanien, Griechenland und Irland beobachten, wo das Kreditvolumen der Banken in den Jahren vor der Krise um 450 % bis 500 % zugenommen hatte (vgl. Abbildung 1).

Der anschließende Zusammenbruch dieses Marktes führt zu Kreditausfällen und Bankinsolvenzen. Diese aus dem Kreditschöpfungspotenzial der Banken resultierenden Gefahren hat Schumpeter (1939, 150-151) folgendermaßen beschrieben:

Speculation in the narrower sense will take the hint and (...) stage a boom even before prosperity in business has had time to develop. New borrowing will then no

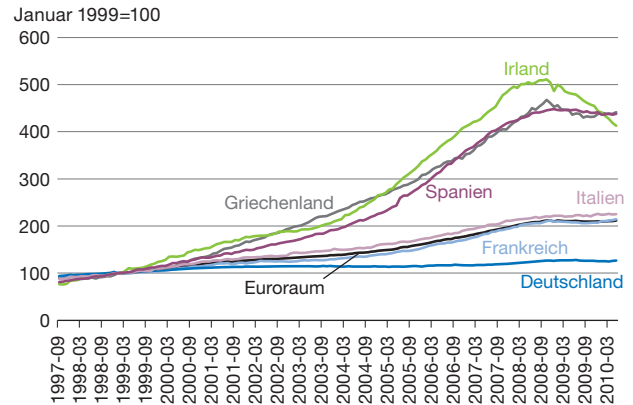
longer be confined to entrepreneurs, and “deposits” will be created to finance general expansion, each loan tending to induce another loan, each rise in prices another rise. (...) Indeed, the phenomena of this secondary wave may be, and generally are, quantitatively more important than those of the primary wave. (...) the processes of the secondary wave do indeed provide us with a wealth of examples of unproductive credit.

Mit dem Intermediationsmodell lässt sich eine starke Ausweitung des Kreditvolumens nur schwer erklären. Sie erforderte eine massive Ausweitung der privaten Ersparnis als Quelle von Finanzmitteln. Die Ersparnis der privaten Haushalte ist jedoch in der Regel eine äußerst träge Größe. Es kennzeichnet deshalb die Literatur, die auf der Intermediationstheorie aufbaut, dass sie – wie die Arbeit von Bernanke, dem ehemaligen Vorsitzenden der US-Notenbank – zwar die Krisenphasen erklären kann, nicht aber die Prozesse, die dazu geführt haben. Dies gilt auch für die Arbeit von Diamond und Dybvig, die Banken als eine Art Versicherungsgesellschaft darstellen. Sie erkennen die Risiken dieses Versicherungsvertrags. Ihr statisches Modell ist aber nicht in der Lage, die Gefahren einer übermäßigen Kreditvergabe abzubilden.

Es ist deshalb unzutreffend, wenn die Akademie behauptet, aufgrund der Forschungserkenntnisse der Laureaten habe man Finanzkrisen besser bewältigt als in der Vergangenheit. Dies wird deutlich aus der Antwort der British Academy auf die bei einem Besuch der London School of Economics am 5. November 2008 gestellte Frage der Queen, wieso niemand die Finanzkrise kommen gesehen habe, obwohl sie ein so großes Ausmaß hatte (Greenhill, 2008). Die Ursache sei “a failure of the collective imagination of many bright people, both in this country and internationally, to understand the risks to the system as a whole” (British Academy, 2009). Die Antwort hätte eigentlich lauten müssen: „Wir haben die Krise nicht erkannt, weil wir mit Modellen arbeiten, in denen Banken nur Vermittler von Ersparnissen oder so etwas wie Versicherungsgesellschaften sind. Unsere Theorien setzen erst dann ein, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist.“

Die Intermediationstheorie ist somit eine wichtige Erklärung dafür, dass Ökonom:innen nicht in der Lage waren, die große Finanzkrise rechtzeitig zu erkennen. Es ist deshalb schwer zu verstehen, wie die schwedische Akademie beschließen konnte, eine Theorie zu würdigen, die aufgrund ihrer güterwirtschaftlichen Modellierung ungeeignet ist, die

Abbildung 1  
Bankkredite an den privaten Sektor



Quelle: EZB, Statistical Data Warehouse.

Rolle der Banken als Produzenten von Kaufkraft und damit die Dynamik monetärer Prozesse angemessen abzubilden. Nach dieser schmerzlichen Erfahrung ist die Verleihung des Nobelpreises für die Wirtschaftswissenschaften an den Intermediärsansatz im Bankwesen so, als würde man Ptolemäus posthum den Preis für Physik verleihen, weil er entdeckt hat, dass sich die Sonne um die Erde dreht.

Literatur

Admati, A. R. und M. F. Hellwig (2019), The parade of the bankers’ new clothes continues: 34 flawed claims debunked. Rock Center for Corporate Governance at Stanford University, *Working Paper*, (143), 15-58.

Barro, R. J. und X. Sala-i-Martin (2004), *Economic growth*, 2. Aufl., MIT press.

British Academy (2009), Letter from the British Academy to Her Majesty the Queen, 22. Juli, <https://www.ma.imperial.ac.uk/~bin06/M3A22/queen-lse.pdf> (4. November 2022).

Deutsche Bundesbank (2017), Die Rolle von Banken, Nichtbanken und Zentralbank im Geldschöpfungsprozess, *Monatsbericht*, April 2017.

Greenhill, S. (2008), „It’s awful – Why did nobody see it coming?: The Queen gives her verdict on global credit crunch, *Daily Mail*, 6. November, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-1083290/Its-awful--Why-did-coming-The-Queen-gives-verdict-global-credit-crunch.html> (4. November 2022).

Levine, R. (2005), Finance and Growth: Theory and Evidence, in P. Aghion und S. N. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of Economic Growth*, 865-934

McLeay, M., A. Radia und R. Thomas (2014), Money creation in the modern economy, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2014 Q1.

The Royal Swedish Academy of Sciences (2022a), The Prize in Economic Sciences 2022, Pressemitteilung vom 10.10., [www.nobelprize.org/uploads/2022/10/press-economicsciencesprize2022.pdf](http://www.nobelprize.org/uploads/2022/10/press-economicsciencesprize2022.pdf) (4. November 2022).

The Royal Swedish Academy of Sciences (2022b), Financial Intermediation and the Economy. Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2022, <https://www.nobelprize.org/uploads/2022/10/advanced-economicsciencesprize2022-2.pdf> (4. November 2022).

Schumpeter, J. A. (1911), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Duncker & Humblot.

Schumpeter, J. A. (1939), *Business cycles*, McGraw-Hill.

Schumpeter, J. A. (1954), *History of economic analysis*, Routledge.

Title: Academy Honours a Common Misconception

Abstract: The Swedish Riksbank Prize for Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel went to Ben Bernanke, Douglas Diamond and Philip Dybvig. According to the Royal Swedish Academy of Sciences, the laureates have “greatly improved our understanding of the role of banks in the economy”. But they are mistaken.

Christopher Osiander, Philipp Ramos Lobato

## Die Bürgergeld-Reform aus Sicht der Jobcenter

Mit der jüngst vom Bundestag beschlossenen Einführung eines Bürgergelds soll die Grundsicherung für Arbeitsuchende zum Jahresbeginn 2023 reformiert werden. Die Reform steht dabei nicht allein für eine begriffliche Abkehr von „Hartz IV“, sondern beansprucht eine „grundlegende Weiterentwicklung“ des Sicherungssystems. So sollen nachhaltige Arbeitsmarktintegration und Qualifizierung gestärkt, vor allem aber das Verhältnis des Sozialstaats zu seinen unterstützungsbedürftigen Bürger:innen von Grund auf neujustiert werden. Die praktische Umsetzung obliegt den mehr als 400 Jobcentern. In einer Online-Befragung wurde vorab ihre Einschätzung der Reform erhoben.

Zum Jahresbeginn 2023 tritt das kürzlich vom Bundestag beschlossene Bürgergeld-Gesetz in Kraft. In seiner ursprünglichen Fassung war das Gesetz zunächst im Bundesrat abgelehnt worden, im anschließenden Vermittlungsverfahren konnte jedoch eine Einigung zwischen beiden Kammern erzielt werden. Im Vergleich zum Regierungsentwurf wurden in diesem Zuge jedoch einige maßgebliche Reformelemente gestrichen. Gemessen am Anspruch der zahlreichen gesetzlichen Neuerungen des Bürgergeld-Gesetzes dürfte es sich dabei – trotz der im Vermittlungsausschuss beschlossenen Änderungen – um die tiefgreifendste Reform in der an reformerischen Eingriffen keineswegs armen Geschichte der Grundsicherung für Arbeitsuchende handeln. Bereits an der Namensgebung wird erkennbar, dass die Reform nicht weniger sein soll, als der Abschied von „Hartz IV“ – die fest im allgemeinen Sprachgebrauch verankerte Bezeichnung für die Grundsicherung. „Hartz IV“ ist aber auch und vor allem Synonym für den Durchbruch der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Nicht wenigen Beobachtern galt und gilt die damalige Reform daher als – teils als überfällig begrüßte, teils als Sozialabbau verteilte – Abkehr vom bis dahin prägenden bundesdeutschen Verständnis versorgender Wohlfahrtsstaatlichkeit.

Mit der Einführung des – von der SPD bereits 2019 er-sonnenen und mit Unterstützung des aktuellen Regierungsbündnisses beschlossenen – Bürgergelds soll dieser Kurs grundlegend korrigiert werden. Zwar stellt das Bürgergeld keinen radikalen Systemwechsel hin zu

einem bedingungslosen Grundeinkommen dar – auch wenn der Begriff des Bürgergelds in eben diesem sozialpolitischen Debattenstrang seinen Ursprung hat (Opieka und Strengmann-Kuhn, 2022). Gleichwohl beansprucht die Reform eine grundlegende Neujustierung des Verhältnisses zwischen dem Sozialstaat und den auf seine finanzielle Unterstützung angewiesenen Einzelnen. Dies kommt bereits darin zum Ausdruck, dass die Leistungsbezieher:innen nicht länger als „Kunden“ adressiert, sondern zukünftig als „Bürger“ und damit als Träger:innen sozialer Rechte angesprochen werden. Mit der neuen Semantik geht die gesetzlich neu gestaltete Beziehung zwischen dem Jobcenter als zuständiger sozialstaatlicher Institution und den Leistungsbeziehenden einher. So sollen „gegenseitiger Respekt und Vertrauen“ (Bundesregierung, 2022, 2) zwischen Jobcenter und Leistungsbeziehenden ebenso gestärkt werden, wie „der Umgang der Beteiligten miteinander auf Augenhöhe“ (Bundesregierung, 2022, 2). Auf diese Weise soll eine „neue Vertrauenskultur“ (Bundesregierung, 2022, 2) entstehen, die dem Verständnis der Bundesregierung nach unter den bislang gültigen Regelungen offenbar nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden kann.

**Dr. Christopher Osiander** ist Sozialwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Stabsstelle Forschungskoordination des IAB.

**Dr. Philipp Ramos Lobato** ist Soziologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Stabsstelle Forschungskoordination des IAB.

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

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

Um diesen Anspruch einzulösen, sieht das Bürgergeld-Gesetz gleich in mehreren Rechtsgebieten und Handlungsfeldern weitgehende und entsprechend kontroverse Änderungen vor. Ein Schwerpunkt der Reformbemühungen gilt der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit der Jobcenter und damit deren Verhältnis zu den aktuell rund 3,8 Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. So soll die Integrationsstrategie stärker als bislang gemeinsam von Integrationsfachkräften und Leistungsberechtigten erarbeitet werden. Den insgesamt 406 gemeinsamen Einrichtungen und kommunalen Jobcentern kommt folglich eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Bürgergeld-Reform zu.

### Der lange Weg von „Hartz IV“ zum Bürgergeld

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende 2005 war nicht nur ein weitreichender Eingriff in die bis dato etablierte Architektur der sozialen Sicherung verbunden. Vielmehr gilt die Ablösung von Arbeitslosen- und ehemaliger Sozialhilfe durch die im Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) kodifizierte Grundsicherung zugleich als programmatische Hinwendung zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und steht damit auch für eine Tendenz zur neuerlichen „Remoralisierung“ (Lessenich, 2012, 127) gerade von verfestigter Arbeitslosigkeit. Galt diese bis in die 1990er Jahre hinein vorrangig als strukturelles (Nachfrage-)Problem, wurde Arbeitslosigkeit seither verstärkt als Folge mangelnder Beschäftigungsfähigkeit sowie geringer Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen betrachtet und damit ursächlich auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts verortet. Gerade in den Anfangsjahren des neu geschaffenen Sicherungssystems ging diese Umdeutung mit einer bisweilen polemischen Kritik an der vermeintlichen Generosität des deutschen Wohlfahrtsstaats einher. Diese habe ungewollt den Verbleib in Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug bewirkt. Entsprechend sollten Interventionen vor allem dem Arbeitsmarktverhalten des Einzelnen gelten, während speziell der langfristige Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten teils deutlich eingeschränkt wurde.

In den rot-grünen Arbeitsmarktreformen spiegelte sich aber nicht allein die Kritik am deutschen Sozialstaatsmodell, sie waren zugleich eine Reaktion auf einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit. So belief sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen 2005 insgesamt auf knapp 4,9 Mio. Danach war wiederum eine rückläufige Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu beobachten, die aus Perspektive der makroökonomischen Forschung zu einem nicht unerheblichen Anteil auf die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zurückzuführen ist (Merkel, 2022, 87). Mit Beginn der COVID-19-Pandemie hat sich dieser Trend umgekehrt und die Zahl der arbeitslosen Empfänger:innen von Arbeitslosengeld II wieder zugenommen (Bruckmeier et al., 2021). Vom Niveau der An-

fangsjahre der Grundsicherung ist die gegenwärtige Situation gleichwohl noch weit entfernt.

Verändert hat sich in den vergangenen Jahren jedoch nicht nur die allgemeine Arbeitsmarktlage, auch die rechtliche Ausgestaltung des SGB II, seiner Zugangsbedingungen, Geldleistungen wie seiner arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurde seither häufig und bisweilen durchaus grundlegend reformiert (für eine umfängliche Darstellung der Reformgeschichte des SGB II: Bendel-Claus, 2013, 2018; Bendel-Claus und Bähr, 2021). Dabei handelte es sich oft um zunächst befristete Änderungen, die teils in unveränderter, teils in angepasster Form nun im Bürgergeld-Gesetz zusammengeführt werden.

Im Bereich des Leistungsrechts trifft dies auf den im Zuge der COVID-19-Pandemie eingeführten erleichterten Zugang zu Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu. So ist seit Frühjahr 2020 die Vermögensprüfung bei der Beantragung von Arbeitslosengeld II ausgesetzt und die Kosten der Unterkunft werden in voller Höhe übernommen, auch wenn sie über dem anerkannten Bedarf liegen. Die erleichterten Zugangsbedingungen sind bis Ende 2022 befristet, werden aber in Gestalt der Karenzzeit mit der Bürgergeld-Reform verstetigt. Anders als im Regierungsentwurf des Bürgergeld-Gesetzes zunächst vorgesehen wird die Karenzzeit jedoch nicht auf zwei Jahre verlängert, sondern beträgt weiterhin ein Jahr. Auch das Schonvermögen wurde gegenüber dem Regierungsentwurf des Gesetzes nach unten korrigiert. In beiden Fällen handelt es sich um Anpassungen, die im Vermittlungsausschuss ausgehandelt wurden. Bereits vor der ersten Abstimmung im Bundestag wurde die ursprüngliche Gesetzesvorlage dahingehend angepasst, dass die Energiekosten nicht in voller, sondern lediglich in angemessener Höhe abgedeckt werden sollen (Deutscher Bundestag, 18 f.). Zudem sah der entsprechende Änderungsantrag der Regierungsfractionen eine Selbstauskunft zum vorhandenen Vermögen vor.

Im Bereich des Sanktionsrechts zog bereits das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2019 weitreichende Änderungen nach sich. So wurden die Regelungen zur Höhe und den Zeiträumen von Leistungsminderungen entschärft und für alle Altersgruppen vereinheitlicht. Gesetzlich ausgeschlossen ist nun auch eine Kürzung der Kosten der Unterkunft. Bislang durch Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales umgesetzt, folgt nun die gesetzliche Verankerung dieser Änderungen mit der anstehenden SGB-II-Reform. Das Bürgergeld-Gesetz sah in seiner ursprünglichen Fassung jedoch noch deutlich weitergehende Entschärfungen der Sanktionsmöglichkeiten vor. So war zunächst die Einführung einer sechsmonatigen Vertrauenszeit vorgesehen, während der in Anleh-

nung an das zum Jahresende auslaufende Sanktionsmoratorium keine Leistungskürzungen wegen sogenannter Pflichtverletzungen möglich sein sollten. Gerade dieses Reformelement stieß in der politischen Debatte um die Bürgergeld-Reform auf erhebliche Kritik. Mit der Suspendierung monetärer Sanktionen zu Beginn des Leistungsbezugs, so die in der Auseinandersetzung nicht zuletzt von der CDU geäußerte Befürchtung, würden die Anreize für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit untergraben. Im Vermittlungsausschuss verständigten sich Bundestag und Bundesrat schließlich darauf, auf die Einführung der Vertrauenszeit zu verzichten. Im Gegenzug wurden jedoch – in der öffentlichen Diskussion interessanterweise weitgehend ignoriert – weitere, über die bereits entschärften Regelungen des Regierungsentwurfs hinausgehende Entschärfungen der Sanktionshöhen und -zeiträume beschlossen.

Zur Neugestaltung des Verhältnisses von Integrationsfachkräften und Leistungsberechtigten wird die vielfach kritisierte Eingliederungsvereinbarung (Schütz et al., 2011; Bernhard und Senghaas, 2021) durch den sogenannten Kooperationsplan abgelöst. Er soll die gemeinsam erarbeitete Integrationsstrategie dokumentieren und als eine Art Fahrplan für die nächsten Schritte auf dem Weg (zurück) in Beschäftigung fungieren. Anders als die Eingliederungsvereinbarung sieht der Kooperationsplan jedoch keine Rechtsfolgenbelehrung vor, bildet also nicht mehr zugleich die Rechtsgrundlage für Sanktionen durch das Jobcenter und kann bei fehlender Einigkeit zudem nicht mehr einseitig durch die SGB-II-Träger festgesetzt werden.

Zusammen mit der neu strukturierten Erarbeitung der Integrationsstrategie soll sich diese auch inhaltlich vom bisherigen Vorgehen unterscheiden. Anstelle der Vermittlung in kurzzeitige Beschäftigungsverhältnisse – und damit dem Risiko einer entsprechend hohen Quote an Rückkehrern in den Leistungsbezug (Bruckmeier und Hohmeyer, 2018) – sollen die Jobcenter zukünftig eine stärker auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Strategie verfolgen. Hierzu wurden bestehende rechtliche Hürden (Vermittlungsvorrang) gelockert und der Einsatz von beruflicher Weiterbildung, flankiert von finanziellen Anreizen wie dem Weiterbildungsgeld und dem Bürgergeldbonus, gestärkt.

Reformiert werden mit dem Bürgergeld-Gesetz auch die Förderinstrumente des SGB II. So wird die 2019 mit dem Teilhabechancengesetz eingeführte Maßnahme „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ vorzeitig entfristet und damit dauerhaft im Förderportfolio der Grundsicherung verankert (Ramos Lobato und Dietz, 2022). Damit steht den Jobcentern auch über 2024 hinaus eine mehrjährige Fördermöglichkeit für besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte zur Verfügung. Hervorzuheben ist diese Entscheidung auch, weil die Maßnahme ebenso wie ihre Vorgängerin, der

zwischen 2007 und 2012 existierende Beschäftigungszuschuss, gleich in mehrerlei Hinsicht für eine Korrektur der Aktivierungslogik steht (Bauer et al., 2010; Ramos Lobato, 2017). Nicht mangelnde Arbeits- und Konzessionsbereitschaft hätten zur Verfestigung von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug im Falle der anvisierten Zielgruppe geführt, sondern – nicht zuletzt gesundheitlich bedingte – Einschränkungen der praktischen Arbeitsfähigkeit. Anstelle von fortgesetzten Vermittlungsbemühungen in Richtung ungeförderter Beschäftigung boten bzw. bieten beide Instrumente einen mehrjährigen Marktersatz und sollen vorrangig den desintegrativen Folgen langjähriger Arbeitslosigkeit entgegenwirken.

Die Einführung des Bürgergelds wäre angesichts dieser und weiterer Rechtsänderungen missverstanden, wenn man darin eine Absatzbewegung zu einem bis dahin ungeborenen aktivierungspolitischen Verständnis der Grundsicherung, ihrer sozialstaatlichen Aufgaben und Interventionspraxis sehen würde. Vielmehr greift sie diverse (unter-)gesetzliche Reformen von Leistungs-, Sanktions- und Förderrecht der vergangenen Jahre auf, entwickelt diese weiter und verdichtet sie zu einem neuen Anspruch an die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Am prägnantesten wurde dieser Anspruch im Beschluss des Bundesparteitags der SPD aus dem Jahr 2019 formuliert, wonach auch für das Bürgergeld die „Grundannahme [leitend sein soll], dass die Menschen den Sozialstaat brauchen und ihn nicht missbrauchen“ (SPD 2019, 10). Parteipolitische Gründe und die erforderlichen machtpolitischen Konstellationen waren jedoch nur einer von mehreren Treibern des Transformationsprozesses hin zum Bürgergeld. Daneben waren die Reformfordernisse wichtig, die vom Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts sowie von der COVID-19-Pandemie ausgingen. Dabei war es vor allem die pandemische Lage, die in Gestalt der erleichterten Zugangsbedingungen sowie dem weitgehenden Verzicht auf monetäre Sanktionen zu einer Art unfreiwilliger Laborsituation für die Bürgergeld-Reform geworden ist. Als weiterer exogener Schock kamen zuletzt die wirtschaftlichen Folgen des Krieges in der Ukraine und der Sanktionen gegen Russland hinzu, denen die Bürgergeld-Reform mit einer Anhebung des Regelsatzes begegnet.

### Reform aus Sicht der Jobcenter

Es lässt sich festhalten, dass mit der Bürgergeld-Reform vor allem Änderungen in drei zentralen Bereichen vorgenommen werden: *Erstens* werden die Zugangsvoraussetzungen zu den gleichzeitig erhöhten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Karenzzeit, Vermögensprüfung) gelockert, *zweitens* die strategische Grundausrichtung bei der Integration der Leistungsberechtigten in den Arbeitsmarkt stärker an Kriterien der

Nachhaltigkeit ausgerichtet (Abschaffung des Vermittlungsvorrangs, Weiterbildung) und *drittens* die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Arbeitsuchenden stärker kooperativ denn direktiv ausgerichtet (Kooperationsplan). Alle drei Aspekte berühren dabei die Arbeit der 406 Jobcenter in unmittelbarer Weise. Umso erstaunlicher ist, dass bislang kaum Einschätzungen dazu vorliegen, wie die Jobcenter die geplante Reform bewerten. Vor diesem Hintergrund präsentiert der vorliegende Beitrag ausgewählte Ergebnis einer Online-Befragung von Geschäftsführenden der Jobcenter.

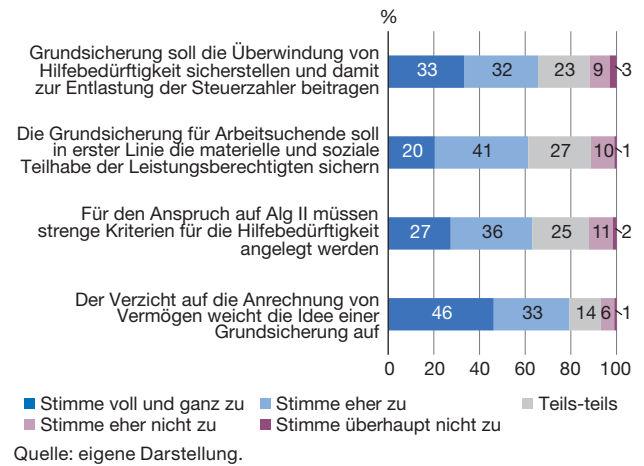
Die Befragung, auf deren Ergebnisse wir uns beziehen, ist Teil der Evaluation des Teilhabechancengesetzes, die das IAB im Rahmen der Wirkungsforschung nach §55 Abs. 1 SGB II seit 2019 durchführt. Entsprechend standen Fragen zu den Förderinstrumenten nach §16e und §16i SGB II im Fokus (Osiander und Ramos Lobato, 2022). Gleichzeitig wurde die Befragung genutzt, um einige Einschätzungen der Jobcenter zur sozialstaatlichen Funktion der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie der Bürgergeld-Reform zu erheben. Der inhaltliche Fokus dieses Befragungsteils lag dabei auf den Zugangsbedingungen zu Grundsicherungsleistungen, der Integrationsstrategie der Jobcenter sowie der Organisation des Eingliederungsprozesses. Da die Erhebung zwischen Ende Mai und Ende Juli 2022 durchgeführt wurde, reflektieren der Fragebogen ebenso wie die Angaben der Jobcenter den Kenntnisstand über die Reform, wie er sich im Koalitionsvertrag und später dann im Gesetz zur Einführung des Sanktionsmoratoriums darstellt. Der Referenten- und der Regierungsentwurf des Bürgergeld-Gesetzes wurden erst nach Ende der Feldphase veröffentlicht. Die Befragung richtete sich an die Leitung aller 406 Jobcenter; pro Jobcenter gibt es also eine Rückmeldung. Es haben sich 320 Jobcenter beteiligt, davon 250 gemeinsame Einrichtungen und 70 kommunale Jobcenter. Die Rücklaufquote beträgt knapp 79 %, wobei die gemeinsamen Einrichtungen mit einer Quote von 83 % gegenüber den kommunalen Jobcentern mit 67 % überrepräsentiert sind.

Zugang zu Leistungen der Grundsicherung soll Bedürftigen vorbehalten bleiben

Die Überwindung von Hilfebedürftigkeit einerseits und die materielle Absicherung der Leistungsberechtigten andererseits stellen aus Sicht der Jobcenter erwartungsgemäß zentrale Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende dar (vgl. Abbildung 1). In knapp zwei Drittel der Fälle stimmen die Jobcenter der Aussage zu, dass die Grundsicherung der Überwindung von Hilfebedürftigkeit und damit der (finanziellen) Entlastung der Steuerzahler dienen sollte. Nur eine Minderheit von 12 % der Jobcenter-Geschäftsführungen sieht das anders. Bei der

Abbildung 1  
Einschätzungen zu zentralen Elementen des Grundsicherungssystems

n=305-314

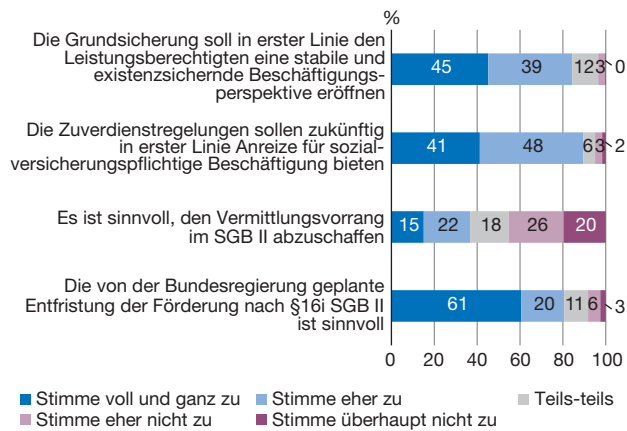


Aussage, die Grundsicherung sollte in erster Linie die materielle und soziale Teilhabe der Leistungsberechtigten sichern, sind es etwas über 60 %, die „voll und ganz“ oder „eher“ zustimmen. Hier zeigt sich insgesamt deutlich eine auf Beschäftigungsorientierung und Reduzierung des Leistungsbezugs ausgerichtete Interpretation der Grundsicherung. Dieser Befund überrascht nicht, da beide Funktionen elementar für Grundsicherungssysteme sind.

Hervorzuheben ist allerdings, dass die Jobcenter sich zudem für eine strenge Regelung des Zugangs in die Grundsicherung aussprechen. Die Grundsicherung sollte in den Augen der Jobcenter selektiv und zielgenau sein. So geben 63 % der Jobcenter an, dass für den Arbeitslosengeld-II-Bezug strenge Kriterien der Hilfebedürftigkeit angelegt werden sollten. Nur eine Minderheit von 13 % sieht das anders. Einer starken Ausweitung des Adressatenkreises der Grundsicherung widersprechen die Jobcenter damit deutlich. In eine ähnliche Richtung weist auch die Vorstellung, dass der Verzicht auf die Anrechnung von Vermögen – der sich in abgewandelter Form auch im Bürgergeld-Gesetz findet – die Idee einer Grundsicherung aufweiche. Dieser Aussage stimmen knapp 80 % der Jobcenter „voll und ganz“ oder „eher“ zu. Zwar war während der Feldphase der Befragung noch nicht sicher, wie genau die sogenannten Karenzzeiten für Wohnen und Vermögen beim Bürgergeld ausgestaltet sein würden. Insgesamt interpretieren wir dies aber als eine skeptische Grundhaltung gegenüber dem Beschluss der Bundesregierung, während der Karenzzeit alle nicht erheblichen Vermögenswerte aus der Bedürftigkeitsprüfung auszuklammern.

Abbildung 2  
Mittel zur Umsetzung der Beschäftigungsorientierung

n=303-314



Quelle: eigene Darstellung.

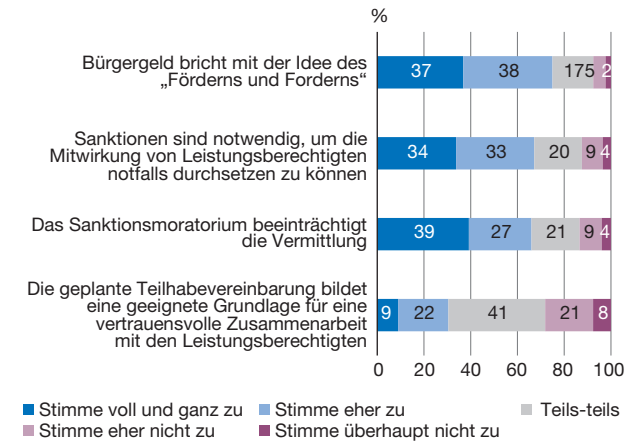
Nachhaltige Arbeitsmarktintegration sollte im Fokus der Vermittlungsbemühungen stehen

Knapp 85 % der Jobcenter sprechen sich dafür aus, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende den Leistungsberechtigten eine stabile und existenzsichernde Beschäftigung ermöglichen und damit auch die Voraussetzungen für eine dauerhafte Überwindung von Hilfebedürftigkeit schaffen soll (vgl. Abbildung 2). Insofern kann man die hohe Zustimmung zu dieser Aussage zugleich als Zustimmung zu den Plänen der Bürgergeld-Reform interpretieren, die die „Chancen auf nachhaltige Integration“ (Bundesregierung, 2022, 4) – wie es im Bürgergeld-Gesetz heißt – stärken sollen. Unterstrichen wird dies auch durch die hohen Zustimmungswerte zur Aussage, die – für 2024 geplante Reform der – Zuverdienstregelungen so zu gestalten, dass sie vor allem Anreize für die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger (und nicht geringfügiger) Beschäftigung schaffen. Die Abschaffung des Vermittlungsvorrangs lehnt eine knappe Mehrheit an Jobcentern ab (46 %). Dies dürfte nicht zuletzt den Umstand reflektieren, dass die Jobcenter bei einem Teil der Leistungsberechtigten in der Investition in Weiterbildung keinen nennenswerten Beitrag für eine stabile Erwerbsintegration sehen.

Trotz der starken Arbeitsmarktorientierung haben die Jobcenter auch arbeitsmarktferne Arbeitslose im Blick, deren Chancen auf Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt sehr gering sind. So begrüßt mit etwa 80 % eine deutliche Mehrheit der Jobcenter die Entfristung der Förderung „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§16i SGB II), die ebenfalls im Rahmen des Bürgergeld-Gesetzes 7) beschlossen wurde. Die hohe Zustimmung dürfte nicht zu-

Abbildung 3  
Einschätzungen von Bürgergeld-Reformelementen

n=302-314



Quelle: eigene Darstellung.

letzt darauf zurückzuführen sein, dass es aus Sicht einer großen Mehrheit der Jobcenter ohne dieses Instrument kein adäquates Förderangebot für besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte gäbe (Osiander und Ramos Lobato, 2022).

Bürgergeld bricht mit der Idee des „Fördern und Forderns“

Ein weiteres maßgebliches Reformfeld des Bürgergeld-Gesetzes ist der Eingliederungsprozess. Zusammengekommen stellen sich die geplanten Änderungen in diesem Bereich – von denen zum Zeitpunkt der Befragung noch keine Details bekannt waren – für die Jobcenter mehrheitlich als Bruch mit der Kernidee des „Förderns und Forderns“ dar, die ein zentrales Element der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ist. Immerhin mehr als 75 % stimmen der entsprechenden Aussage „voll und ganz“ bzw. „eher“ zu (vgl. Abbildung 3).

Weiterhin betrachten die Jobcenter ihre Vermittlungsbemühungen durch den Verlust fordernder Elemente, konkret dem Aussprechen monetärer Sanktionen, als eingeschränkt und dürften die geplante Neufassung der Sanktionsregelungen entsprechend skeptisch beurteilen: Knapp 70 % geben an, Sanktionen seien notwendig, um die Mitwirkung der Leistungsberechtigten notfalls durchsetzen zu können. Spiegelbildlich bewerten die Jobcenter das Sanktionsmoratorium. Etwa zwei Drittel der Jobcenter geben an, das Moratorium beeinträchtige die Vermittlung. Die Bewertung der von der Bundesregierung vorgesehenen Vertrauenszeit, deren Ausgestaltung der des Sanktionsmoratoriums ähnelt, wäre daher vermutlich ebenfalls zurückhaltend ausgefallen.

Der Kooperationsplan, im Koalitionsvertrag und daher auch in unserer Befragung als Teilhabevereinbarung bezeichnet, wird ambivalent bewertet. 31 % stimmen „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass der Nachfolger der Eingliederungsvereinbarung eine geeignete Grundlage für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Leistungsberechtigten sein könne, 29 % finden dies „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“, 41 % geben „teils-teils“ an. Das kann darauf hindeuten, dass zum Befragungszeitpunkt noch nicht hinreichend klar war, wie genau die Teilhabevereinbarung respektive der Kooperationsplan ausgestaltet sein wird und welche konkreten Folgen damit einhergehen. Gleichzeitig ist denkbar, dass die Jobcenter ähnliche Schwierigkeiten wie bei der Eingliederungsvereinbarung sehen.

## Fazit

Das Bürgergeld-Gesetz setzt zumindest in seiner ursprünglichen, vom Bundestag beschlossenen Fassung den – im Zuge der Coronapandemie – eingeschlagenen Weg hin zu einer bedingungsärmeren Grundsicherung fort, setzt verstärkt auf nachhaltige Arbeitsmarktintegration und betont den Grundsatz des Förderns gegenüber dem Einsatz von monetären Sanktionen. Zumindest dem Anspruch nach handelt es sich bei der Bürgergeld-Reform um einen weitreichenden Eingriff in die bisherige politisch-programmatische Ausrichtung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und ihre vermittelnde Praxis. Entsprechend kommt den Jobcentern bei der Umsetzung der Reform eine entscheidende Rolle zu.

Betrachtet man deren Bewertung der Bürgergeld-Reform und ihrer verschiedenen Elemente, fällt ins Auge, dass die befragten Jobcenter die Hinwendung zu einer nachhaltigen Integrationsstrategie mehrheitlich unterstützen, die erleichterten Zugangsbedingungen zu den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die zunächst geplanten Anpassungen im Sanktionsrecht jedoch eher skeptisch beurteilen dürften. Mit letzterem Reformelement verbinden sie nicht nur mehrheitlich einen Bruch mit dem Prinzip des „Förderns und Forderns“, sondern befürchten zudem nachteilige Folgen für die Beratungs- und Vermittlungsarbeit. So erachten sie die Möglichkeit, den Leistungsberechtigten bei mangelnder Mitwirkung temporär die Leistungen zu kürzen, als notwendiges Instrument. Entsprechend deutlich sehen sie im derzeit gültigen Sanktionsmoratorium eine Beeinträchtigung der Vermittlungsarbeit. Angesichts der Ähnlichkeit des Sanktionsmoratoriums zur ursprünglich geplanten Vertrauenszeit wäre deren Bewertung vermutlich vergleichbar zurückhaltend ausgefallen. Insofern ist davon auszugehen, dass der im Vermittlungsausschuss erzielte Kompromiss von den Jobcentern mehrheitlich begrüßt wird. Ob dies auch für die gleichzeitig beschlossene Entschärfung der Sanktionshöhen und -zeiträume gilt, ist hingegen offen.

Gleiches gilt auch für die Frage inwieweit sich die Vermittlungs- und Beratungsprozesse – und damit auch der Umgang mit Leistungskürzungen – durch die Bürgergeldreform verändern werden. Wie die Forschung in vielen Fällen gezeigt hat, sind gesetzliche Regelungen (policy on paper) und Implementation vor Ort (policy in practice) oft alles andere als deckungsgleich. Die Jobcenter und ihre Integrationsfachkräfte besitzen erhebliche diskretionäre Ermessensspielräume, wenn es darum geht, Reformen wie das Bürgergeld vor Ort umzusetzen. Insofern wird erst eine Evaluation der Bürgergeld-Reform zeigen, inwieweit es den Jobcentern gelingt, den anvisierten Kulturwandel im Verhältnis zu den leistungsberechtigten Bürger:innen zu und damit den Geist der Reform in die beraterische Praxis zu übersetzen.

## Literatur

- Bauer, F., M. Franzmann, P. Fuchs und M. Jung (2010), „Ein explodierendes Instrument“. Die Implementation des unbefristeten Beschäftigungszuschusses für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen (§ 16e SGB II). Auswirkung der deutenden Aneignung des Gesetzes auf den Umsetzungsprozess, *Sozialer Sinn*, 11(2), 243-274.
- Bendel-Claus, J. (2013), Anhang A: Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2009-2012, in M. Dietz, P. Kupka und P. Ramos Lobato (2013), *Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende: Strukturen – Prozesse – Wirkungen*, IAB-Bibliothek, 347, 299-339.
- Bendel-Claus, J. (2018), Anhang A1: Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2013 bis 2016, in H. Bähr, M. Dietz, P. Kupka, P. Ramos Lobato und H. Stobbe (2018), *Grundsicherung und Arbeitsmarkt in Deutschland: Lebenslagen – Instrumente – Wirkungen*, IAB-Bibliothek, 370, 317-359.
- Bendel-Claus, J. und H. Bähr (2021), Die Grundsicherung für Arbeitsuchende als „lernendes Gesetz“: wesentliche Änderungen von 2017 bis heute, IAB-Forum, 16. November, <https://www.iab-forum.de/die-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-als-lernendes-gesetz-wesentliche-aenderungen-von-2017-bis-heute/> (14. November 2022).
- Bernhard, S. und M. Senghaas (2021), Eingliederungsvereinbarungen im Jobcenter schaffen Verbindlichkeit, aber die Mitwirkungspflichten dominieren. Serie „Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020“, IAB-Forum, 7.7.2021.
- Bruckmeier, K. und K. Hohmeyer (2018), Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig, *IAB-Kurzbericht*, 2.
- Bruckmeier, K., T. Graf, K. Hohmeyer und T. Lietzmann (2021), Entwicklungen in der Grundsicherung seit 2010: Die Corona-Krise hat den positiven Trend vorerst gestoppt (Serie „Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020“), *IAB-Forum*, 10.5.2021.
- Bundesregierung (2022), Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Gesetzesentwurf der Bundesregierung), 14. September.
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (2022), Drucksache 20(11)243.
- Lessenich, S. (2012), *Theorien des Sozialstaats zur Einführung*, Junius Verlag.
- Merkel, C. (2022), Perspektiven zum Bürgergeld, *Wirtschaftsdienst*, 102(2), 86-89, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/2/beitrag/perspektiven-zum-buergergeld.html> (22. November 2022).
- Opielka, M. und W. Strengmann-Kuhn (2022), Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats, *Wirtschaftsdienst*, 102(2), 95-99, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/2/beitrag/buergergeld-und-die-zukunft-des-sozialstaats.html> (22. November 2022).

Osiander, C. und P. Ramos Lobato (2022), Bürgergeld-Reform: Deutliche Mehrheit der Jobcenter befürwortet die Entfristung des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, *IAB-Forum*, 27. Oktober, <https://www.iab-forum.de/buergergeld-reform-deutliche-mehrheit-der-jobcenter-befuerwortet-die-entfristung-des-foerderinstruments-teilhabe-am-arbeitsmarkt/> (14. November 2022).

Ramos Lobato, P. und M. Dietz (2022), Drei Jahre Teilhabechancengesetz – ein Blick zurück und nach vorn aus Sicht der IAB-Forschung. Serie „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und Teilhabe am Arbeitsmarkt“, *IAB-Forum*, 26.7.

Ramos Lobato, P. (2017), Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose Integrationserleben am Rande der Arbeitsgesellschaft. (Research), Springer VS.

Schütz, H., P. Kupka, S. Koch und B. Kaltenborn (2011), Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht, *IAB-Kurzbericht*, 18.

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2019), Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit. Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit, [https://www.spd.de/fileadmin/Bilder/SPDerneuern/201902\\_PV-Klausur/20190210\\_Neuer\\_Sozialstaat.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Bilder/SPDerneuern/201902_PV-Klausur/20190210_Neuer_Sozialstaat.pdf) (22. November 2022).

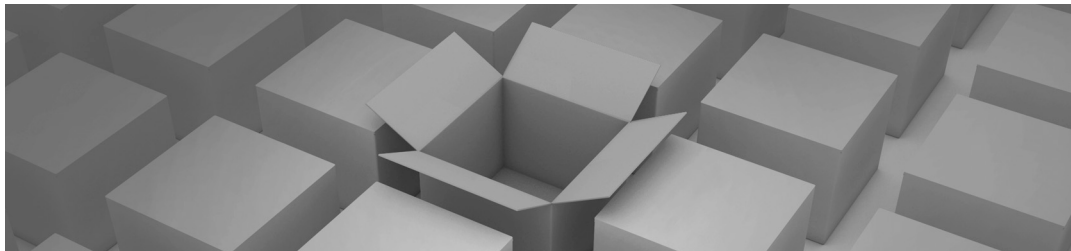
**Title: Reforming Germanys Basic Income Support – Results of an Online Survey of Job Centres**

**Abstract:** *The latest reform of Germanys means-tested basic income support does not only stand for a conceptual change, but claims to be a “fundamental further development” of the security system for the unemployed. The aim is to strengthen sustainable labour market integration and promote the qualification of jobseekers, but above all to fundamentally readjust the relationship between the welfare state and its citizens in need of support. The practical implementation is the task of the job centres. In advance, we analyzed their perspective on the reform via an online survey.*

Anzeige



springeropen.com



## SpringerOpen

Open Access publizieren – in Zeitschriften und Büchern aller Fachbereiche

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

Open  
Access

springeropen.com



A19898

Christian Kagerl, Michael Moritz, Duncan Roth, Jens Stegmaier, Ignat Stepanok

## Gestörte Lieferketten – wie reagieren die Betriebe in Deutschland?

Der Ausbruch der Coronapandemie 2020 hat die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von globalen Lieferketten offengelegt. Verzögerungen bei der Zulieferung oder der Ausfall von Vorprodukten infolge eingeschränkter Logistikkapazitäten, geschlossener Grenzen oder einer gestörten Produktion bei Zulieferern hat seitdem bei vielen Betrieben in Deutschland zu Problemen geführt. Mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 wurde deutlich, dass Lieferketten auch erheblichen geopolitischen Risiken ausgesetzt sind. Die Unternehmen stehen vor der Aufgabe, ihre Zulieferketten resilienter gegen solche Risiken zu machen.

Die deutsche Wirtschaft ist von den zurzeit gestörten Lieferketten stark abhängig. Daher untersuchen wir, wie häufig Betriebe in Deutschland von Problemen mit ihren Lieferketten berichten und beleuchten die Ursachen dieser Schwierigkeiten. Zudem gehen wir der Frage nach, ob und wie die Betriebe mit Schwierigkeiten beim Bezug von Vorleistungen oder Zwischenprodukten ihre Zuliefernetzwerke verändern. In früheren Beiträgen wurde bereits untersucht, wie sich Probleme mit den Lieferketten 2021 dargestellt haben (Moritz et al., 2022) und welche Auswirkungen gestörte Lieferketten seit dem Krieg in der Ukraine auf die Produktion, Preise und die Beschäftigung gehabt haben (Kagerl et al., 2022).

Die Ergebnisse basieren auf der Befragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), in der seit August 2020 regelmäßig rund

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

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

**Christian Kagerl, Dr. Michael Moritz und Dr. Jens Stegmaier** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

**Dr. Ignat Stepanok** leitet die Arbeitsgruppe Folgen der Corona-Pandemie am IAB.

**Dr. Duncan Roth** leitet die Nachwuchsforschungsgruppe Berufe und Erwerbsverläufe am IAB.

2.000 Betriebe interviewt wurden (Backhaus et al., 2022; Bellmann et al., 2022). Für die Analyse verwenden wir die aktuellste Welle 24 der Befragung, an der zwischen dem 13. und 30. Juni 2022 2.000 Betriebe teilgenommen haben und unter anderem zu möglichen Problemen in ihren Lieferketten seit Beginn des Kriegs in der Ukraine befragt wurden. Die Stichprobe wurde aus der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit gezogen und ist repräsentativ für die privatwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

### Welche Betriebe sind von Lieferengpässen betroffen?

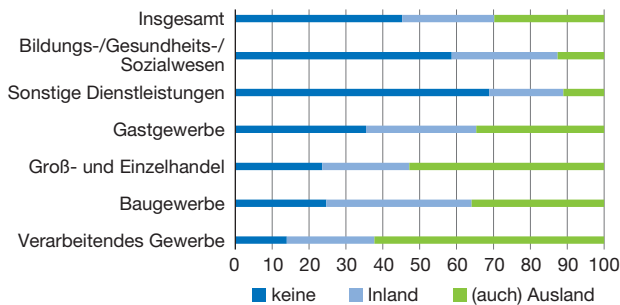
Im Jahr 2022 beziehen 55 % der Betriebe Vorleistungen oder Zwischenprodukte aus dem In- oder Ausland. Mit 25 % gibt ein Viertel der Betriebe an, ausschließlich von inländischen Betrieben beliefert zu werden, während 30 % auch oder ausschließlich einen oder mehrere Zulieferbetriebe im Ausland haben. Abbildung 1 zeigt die Lieferstruktur von Vorleistungen nach Wirtschaftszweigen. Im Bereich Sonstige Dienstleistungen beziehen mehr als zwei Drittel der Betriebe nach eigenen Angaben keinerlei Vorleistungen oder Zwischenprodukte. Demgegenüber berichten mehr als die Hälfte der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe und im Groß- und Einzelhandel von Zulieferbeziehungen zum Ausland.

Die Mehrheit der Betriebe, die Vorleistungen oder Zwischenprodukte bezieht, hat eine größere Zahl an Lieferanten. Ungefähr ein Drittel berichtet über bis zu fünf Lieferanten, 25 % haben zwischen sechs und zehn, rund 34 % zwischen elf und 50 Lieferanten und nur 8 % haben mehr als 50 Lieferanten.

Im Fall von Lieferungen aus dem Ausland berichten fast 90 % der Betriebe von Importen aus dem EU-Raum (vgl. Abbildung 2). Mit weitem Abstand folgen China mit 41 % und

**Abbildung 1**  
**Bezug von Vorleistungen nach Wirtschaftszweigen**

in %



Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ (Welle 24); N=1.938 Betriebe; eigene Berechnungen.

europäische Länder außerhalb der EU (ohne Vereinigtes Königreich) mit 28 % als Ursprungsland der Zulieferungen. Die USA und das Vereinigte Königreich werden von gut einem Fünftel als Quelle von Vorleistungen oder Zwischenprodukten aus dem Ausland genannt. 27 % der Betriebe haben Lieferbeziehungen zu anderen Ländern und Regionen.

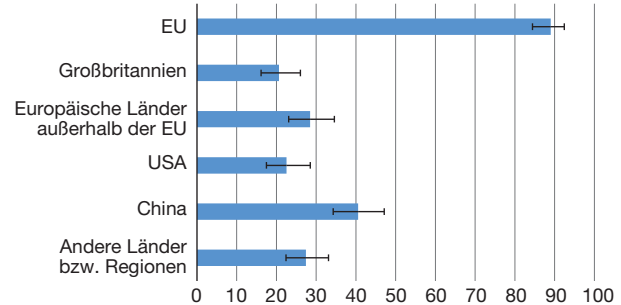
Rund 73 % aller Betriebe, die Vorleistungen oder Zwischenprodukte beziehen, hatten im Laufe des Jahres 2022 bis zum Zeitpunkt der Befragung im Juni Schwierigkeiten mit Lieferungen (vgl. Abbildung 3).<sup>1</sup> Insbesondere waren das Gastgewerbe, das Verarbeitende Gewerbe und das Baugewerbe mit Werten über 80 % stark von Lieferschwierigkeiten betroffen. Abgesehen vom Gastgewerbe haben andere Dienstleistungsbranchen geringere Engpässe bei Zulieferungen zu beklagen. Ende 2021 berichteten im Durchschnitt rund 70 % der Betriebe, während des Jahres Erfahrungen mit Lieferengpässen gehabt zu haben (Moritz et al., 2022). Betriebe mit Zulieferern ausschließlich aus dem Inland waren im Durchschnitt seltener (66 %) von Lieferengpässen betroffen als Betriebe, die ihre Vorleistungen mindestens zum Teil aus dem Ausland beziehen (79 %).

Wir haben in unserer Befragung zudem danach gefragt, ob sich die Preise für Vorleistungen oder Zwischenprodukte nach dem Beginn des Kriegs erhöht haben. Hier geht es nicht nur um Preiseffekte, die im Kontext von Lieferengpässen entstehen, sondern auch um andere Verflechtungen wie z. B. die Energie- und Rohstoffpreise, die seit Ende Februar in die Höhe geschossen sind. Rund 87 % aller Betriebe, die Vorleistungen oder Zwischenprodukte beziehen, berichten über höhere Preise. Besonders hoch sind die Anteile im Gastgewerbe mit rund 99 %. Im Bau-

<sup>1</sup> Bei über 85 % dieser Betriebe hielten die in den ersten Monaten 2022 aufgetretenen Schwierigkeiten beim Bezug von Vorleistungen und Zwischenprodukten im Juni 2022 noch an.

**Abbildung 2**  
**Herkunft der Lieferanten bei Bezug aus dem Ausland**

in %



Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ (Welle 24); N=657 Betriebe; Mehrfachnennungen möglich; 95 % Konfidenzintervalle, eigene Berechnungen.

gewerbe berichten 97 % der Betriebe über Preiserhöhungen und im Verarbeitenden Gewerbe 94 %.

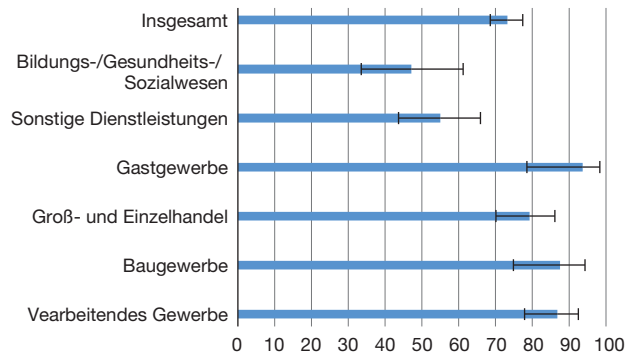
**Ursachen für die Lieferengpässe**

Der Krieg in der Ukraine wird am häufigsten als Ursache der Lieferengpässe genannt. Ein wesentlicher Teil der Betriebe, rund 30 %, nennt auch andere Gründe wie den Fachkräfte- bzw. Chipmangel, Rohstoffknappheit oder fehlende Transportmittel. Fragt man danach, wie sich die Engpässe konkret darstellen, berichten knapp 90 % der Betriebe, dass die Lieferprobleme wegen einer eingeschränkten Verfügbarkeit von Vorleistungen bei ihren Lieferanten entstehen. Rund 57 % berichten über Probleme mit der Logistik, 13 % von veränderten Regulierungen oder Handelsbedingungen und 19 % nennen andere Gründe.

In unserer Befragung können Betriebe mehr als einen Grund als Ursache für die Lieferprobleme nennen (vgl. Ab-

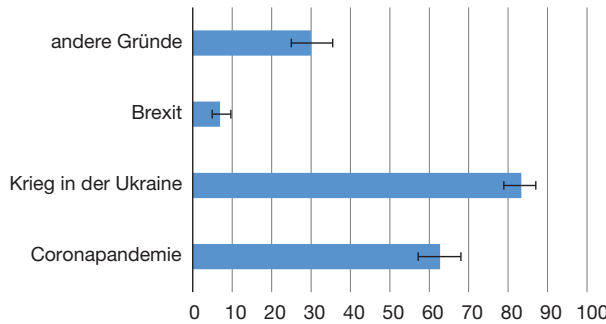
**Abbildung 3**  
**Schwierigkeiten beim Bezug von Vorleistungen 2022**

in %



Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ (Welle 24); N=1.134 Betriebe; 95 % Konfidenzintervalle, eigene Berechnungen.

Abbildung 4  
Ursachen für die Lieferengpässe



Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ (Welle 24); N=883 Betriebe; Mehrfachnennungen möglich; 95 % Konfidenzintervalle, eigene Berechnungen.

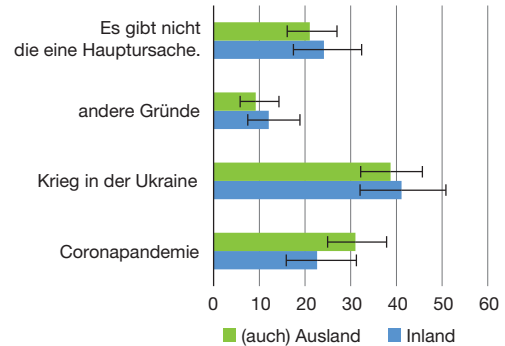
Abbildung 4). 38 % der Betriebe geben nur einen Grund an. Alle Betriebe, die mehr als eine Ursache nennen, wurden auch nach der Hauptursache gefragt (vgl. Abbildung 5). Insgesamt ist der Krieg in der Ukraine am häufigsten (ca. 40 %) der Hauptgrund für Lieferprobleme, danach folgt die Pandemie. Betriebe, die nur aus dem Inland Vorleistungen beziehen, ähneln in dieser Hinsicht interessanterweise Betrieben, die über Landesgrenzen hinweg Vorleistungen beziehen. Bei Vorleistungen aus dem Ausland wird lediglich die Pandemie etwas häufiger als Hauptgrund genannt.

Wie reagieren Betriebe auf die Lieferengpässe?

Betriebe verfügen über verschiedene Möglichkeiten, um auf Störungen in ihren Lieferketten zu reagieren. Diese umfassen Personalmaßnahmen, wie beispielsweise die Beantragung von Kurzarbeit, oder Anpassungen der Produktion und der Lagerbestände (Kagerl et al., 2022; Moritz et al., 2022). Eine weitere Möglichkeit, die im Folgenden näher in den Blick genommen wird, besteht darin, das Lieferantennetzwerk selbst zu verändern, also z.B. Lieferanten auszutauschen oder das bestehende Netzwerk durch Hinzunahme neuer Lieferanten zu erweitern. Kleifgen et al. (2022) zeigen auch, dass Betriebe in Deutschland, die zwischen Beginn der Pandemie und Sommer 2020 von Lieferengpässen betroffen waren, eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, ihre Lieferanten ausgetauscht zu haben als Betriebe ohne solche Probleme. Dies gilt insbesondere dann, wenn es um Probleme beim Bezug aus dem Ausland geht.

Etwa 16 % aller Betriebe mit Vorleistungen oder Zwischenprodukten geben bei der im Juni 2022 durchgeführten Befragung an, dass es zu mindestens einem solchen Wechsel seit Jahresbeginn 2022 gekommen ist (vgl. Abbildung 6). Deutlich häufiger geschieht dies bei Betrieben, die Probleme mit den Zulieferungen haben, hier berichten etwa 21 %

Abbildung 5  
Hauptursache der Lieferengpässe nach Region der Lieferanten



Betriebe, die nur einen Grund nennen, bekommen diesen als Hauptgrund zugewiesen. Da der Brexit nur von einer kleinen einstelligen Anzahl an Betrieben als Hauptgrund angeführt wird, ist dieser Grund hier bei ‚andere Gründen‘ enthalten.

Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ (Welle 24); N=873 Betriebe; eigene Berechnungen.

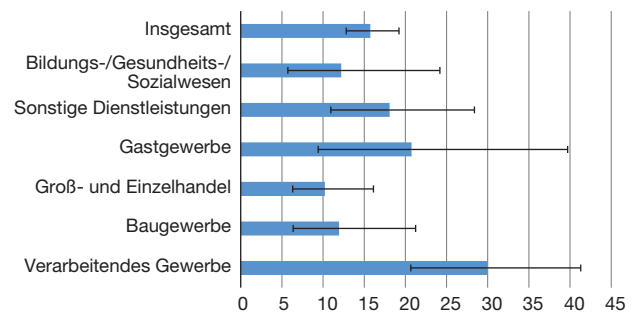
der Betriebe davon, dass sie Lieferanten gewechselt haben. Bei Betrieben ohne solche Probleme sind es dagegen nur 3%.<sup>2</sup> Größere Unterschiede zeigen sich dabei auch zwischen den Wirtschaftszweigen. So geben fast 30 % der Betriebe aus dem Verarbeitenden Gewerbe an, Lieferanten ausgetauscht zu haben. Dagegen trifft dies nur auf rund 10 % der Betriebe im Groß- und Einzelhandel zu.

Anpassungen der Lieferketten müssen jedoch nicht zwangsläufig erfolgen, indem bestehende Lieferanten ausgetauscht werden. Angesichts von Lieferengpässen können Betriebe ihr Netzwerk auch um neue Lieferanten er-

2 Nicht immer ist der Wechsel von Lieferanten ein Ergebnis von Schwierigkeiten beim Bezug von Vorleistungen, dies ist der Fall bei rund 90 % der Betriebe. Bei den verbleibenden 10 % ergaben sich die Schwierigkeiten erst aus diesem Wechsel.

Abbildung 6  
Wechsel von einem oder mehreren Lieferanten

in % aller Betriebe, die Vorleistungen oder Zwischenprodukte beziehen



Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ (Welle 24); N=1.157 Betriebe; 95 % Konfidenzintervalle, eigene Berechnungen.

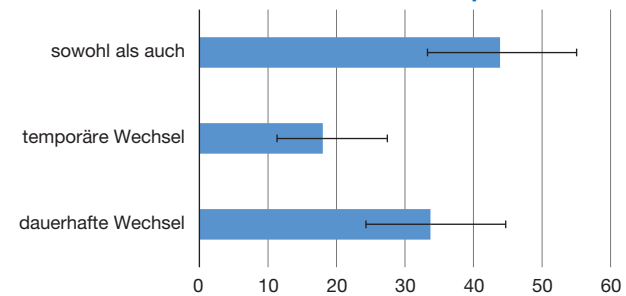
weitern. Rund 46 % aller Betriebe, die Probleme mit dem Bezug von Vorleistungen oder Zwischenprodukten angeben, berichten, ihr Lieferantennetzwerk seit Anfang 2022 erweitert zu haben. Von den Betrieben, die auch aus dem Ausland Vorleistungen bekommen, sind es 51 %. Von den Betrieben, die ihr Netzwerk erweitert haben, finden rund 86 % neue Lieferanten in Deutschland, fast 35 % im europäischen Ausland und 15 % im Rest der Welt (Mehrfachnennungen möglich). Dieses erweiterte Netzwerk hat nach Angaben der befragten Betriebe für fast 60 % die Probleme mit dem Bezug von Vorleistungen verkleinert. Bei rund 40 % scheint das dagegen nicht der Fall zu sein.

Moritz et al. (2022) nutzen im Dezember 2021 erhobene Daten der Betriebsbefragung und zeigen, dass von den Betrieben, die im Laufe des Jahres 2021 Lieferengpässen ausgesetzt waren, etwa 28 % vom Austausch mindestens eines Lieferanten berichteten, während 65 % die Hinzunahme weiterer Lieferanten angaben. Auf der Grundlage einer Unternehmensbefragung des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Groß- und Einzelhandels schätzen Aksoy et al. (2022), dass etwa zwei Drittel der Unternehmen in diesen Bereichen ihr Beschaffungswesen diversifiziert haben, indem beispielsweise neue Lieferanten gewonnen wurden.

Im Verlauf der COVID-19-Pandemie ist zunehmend die Frage aufgeworfen worden, ob Betriebe sich vor (internationalen) Lieferkettenproblemen zu schützen versuchen, indem sie Lieferketten verstärkt ins Inland oder das nahegelegene Ausland verlagern (z. B. Bunde, 2021). Auswertungen von Kleifgen et al. (2022) zeigen, dass Betriebe, die infolge pandemiebedingter Lieferengpässe einen Lieferantenwechsel durchgeführt haben, häufiger ferner durch nähergelegene Lieferanten ersetzt haben als Betriebe, deren Lieferantenwechsel nicht im Zusammenhang mit Lieferengpässen stehen. Gleichzeitig schätzten diese Betriebe solche Wechsel häufiger als vorübergehende Anpassung ein.

Um beurteilen zu können, ob die Lieferantenwechsel 2022 mit einer Verlagerung von Zulieferern in geografisch näher gelegene Regionen einhergehen, wurde nach der Art des Wechsels gefragt. Dabei wurde nach der Richtung des Wechsels gefragt und zwischen den folgenden Antwortoptionen unterschieden: „von außerhalb der EU in die EU oder nach Deutschland“, „von der EU nach Deutschland“, „innerhalb Deutschlands“, „aus Deutschland ins Ausland“, „von der EU nach außerhalb der EU“ (alle übrigen Wechsel werden in einer Residualoption zusammengefasst). Wir fassen die ersten beiden Antwortoptionen in der Kategorie „fern-nach-nah“ und die letzten beiden in der Kategorie „nah-nach-fern“ zusammen. Mit rund 76 % hat der Großteil der Betriebe, die einen Lieferantenwechsel vorgenommen haben und Lieferengpässen ausgesetzt sind, Zulieferer aus Deutschland durch ande-

**Abbildung 7**  
Dauerhaftigkeit der Lieferantenwechsel bei Betrieben mit Lieferantenwechsel und mit Zulieferproblemen



Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ (Welle 24); N=252 Betriebe; 95 % Konfidenzintervalle, eigene Berechnungen.

re Lieferanten aus Deutschland ersetzt. Fast jeder zweite Betrieb (46 %) gibt dagegen an, dass ferne durch näher gelegene Lieferanten ersetzt wurden. Wechsel von nah nach fern wurden von jedem fünften Betrieb angegeben.

Veränderungen der Lieferketten müssen jedoch nicht zwangsläufig dauerhaft sein, sondern können auch eine temporäre Anpassung darstellen. Die Betriebe wurden daher auch nach ihrer Einschätzung befragt, ob die vorgenommenen Lieferantenwechsel von Dauer oder nur vorübergehend sein sollen (vgl. Abbildung 7). Etwas mehr als ein Drittel aller Betriebe (34 %), die mindestens einen Lieferanten gewechselt haben und von Lieferengpässen betroffen waren, geben an, dass sie einen dauerhaften Wechsel erwarten, während knapp ein Fünftel (18 %) von einer temporären Anpassung ausgeht. Der Großteil der Betriebe (44 %) gibt jedoch an, beide Arten von Wechseln vorgenommen zu haben (4 % machten keine Angabe bzw. wussten es nicht). Um das Ausmaß dauerhafter oder vorübergehender Wechsel besser einschätzen zu können, wurden die Betriebe zusätzlich noch nach dem letzten vorgenommenen Lieferantenwechsel befragt. Hierbei zeigt sich, dass 52 % der Betriebe den Wechsel als dauerhaft einstufen und 38 % als vorübergehend (10 % der Betriebe konnte keine Antwort geben).

### Fazit

In unseren Ergebnissen wird deutlich, dass fast drei Viertel aller Betriebe, die Vorleistungen oder Zwischenprodukte beziehen, im Laufe des Jahres 2022 bis zum Zeitpunkt der Befragung im Juni von Schwierigkeiten mit Zulieferungen berichtet haben. Besonders betroffen sind das Verarbeitende Gewerbe und das Baugewerbe, wohingegen der Dienstleistungsbereich seltener solchen Schwierigkeiten ausgesetzt ist. Eine Ausnahme stellt dabei das Gastgewerbe dar, das mit 94 % sogar den Spitzenplatz einnimmt.

In der Wahrnehmung der Betriebe lässt sich die angespannte Lage der Lieferketten vor allem auf den Krieg in der Ukraine und die Coronapandemie zurückführen. Andere Faktoren, wie z.B. Handelshemmnisse die aus institutionellen Anpassungen herrühren, wie beispielsweise der Brexit, spielen nur eine untergeordnete Rolle. In unseren Ergebnissen zeigt sich zudem, dass etwa jeder fünfte Betrieb, der von Störungen mit seinen Lieferketten berichtet, in diesem Zusammenhang Lieferanten gewechselt hat. Mit 46 % kommt es aber doppelt so häufig zu einer Ausweitung des Zulieferernetzwerks. Ein diversifiziertes Netzwerk kann Redundanzen schaffen und so zu einem geringeren Ausfallrisiko von Zulieferungen führen. Bei Betrieben mit internationalen Lieferketten kann eine weitere Strategie, Ausfallrisiken zu begrenzen, darin bestehen, die Lieferketten auf geografisch näher gelegene Regionen zu beschränken. Dieses sogenannte Re- und Nearshoring dürfte zwar mit erhöhten Kosten verbunden sein, kann aber je nach Problemdruck eine Lösung darstellen, wenn mit der Rückverlagerung beispielsweise politische Risiken reduziert werden. Dies ist z.B. der Fall, wenn Betriebe ihre Zulieferer vom außereuropäischen Ausland in die EU verlagern. Tatsächlich zeigt sich, dass 46 % der Betriebe, die Lieferanten ausgetauscht haben und Lieferengpässen ausgesetzt sind, solche Rückverlagerungen vorgenommen haben. Ein Fünftel berichtet dagegen von einem Wechsel, bei dem ein nähergelegener durch einen weiter entfernten Zulieferer ersetzt wurde.

Bereits während der Pandemie bestand ein erheblicher Problemdruck in den Zulieferernetzwerken der Betriebe. So berichteten auch für 2021 etwa 70 % der Betriebe, die auf Zulieferungen angewiesen sind, von solchen Schwierigkeiten. Die in diesem Beitrag präsentierten Befunde zeigen, dass die Situation bis Mitte 2022, nach dem Beginn des Kriegs in der Ukraine, schwierig bleibt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Problem der beeinträchtigten Lieferketten recht umfassend

ist, d.h. sehr viele Betriebe in der ganzen Breite der Wirtschaft, also in allen Branchen, betroffen sind. Daher dürfte es politischen Entscheidungstragenden schwerfallen, betroffene Betriebe mit allgemeinen Maßnahmen zu unterstützen. Zudem ist zu bedenken, dass Studien (z.B. Flach et al., 2021) auch auf die wohlfahrtsmindernden Effekte von Reshoring hinweisen. Auf der anderen Seite wird eine solche Rückverlagerung auf der Ebene von einzelnen Unternehmen – das zeigen unsere Ergebnisse – aber durchaus als zielführende Strategie im Umgang mit solchen Schwierigkeiten eingesetzt. Vor diesem Hintergrund könnte der Staat die Unternehmen bei der Diversifikation ihrer Lieferketten z.B. durch verbesserte Finanzierungsbedingungen unterstützen.

---

## Literatur

- Aksoy, C. G., A. Baur, L. Flach und B. Javorcik (2022), Wie reagieren Unternehmen auf Lieferkettenstörungen? Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, *ifo Schnelldienst digital*, 3(7), 1-5.
- Backhaus, N., L. Bellmann, P. Gleiser, S. Hensgen, C. Kagerl, T. Koch, C. König, E. Kleifgen, U. Leber, M. Moritz, L. Pohlan, S. Robelski, D. Roth, M. Schierholz, S. Sommer, J. Stegmaier, A. Tisch, M. Umkehrer und A. Aminian (2022), Panel „Betriebe in der Covid-19 Krise“ – 20/21/22. Eine Längsschnittstudie in deutschen Betrieben – Wellen 1 - 24, *FDZ-Datenreport*, 9.
- Bellmann, L., P. Gleiser, S. Hensgen, C. Kagerl, U. Leber, D. Roth, J. Stegmaier und M. Umkehrer (2022), Establishments in the Covid-19-Crisis (BeCovid) – A high-frequency establishment survey to monitor the impact of the Covid-19 pandemic, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 242(3), 421-431.
- Bunde, N. (2021), Covid-19 und die Industrie: Führt die Krise zum Rückbau globaler Lieferketten?, *ifo Schnelldienst*, 74(1), 54-57.
- Flach, L., J. Gröschl, M. Steininger, F. Teti und A. Baur (2021), Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten, *ifo-Studie*.
- Kagerl, C., M. Moritz, D. Roth, J. Stegmaier, I. Stepanok und E. Weber (2022), Energiekrise und Lieferstopp für Gas: Auswirkungen auf die Betriebe in Deutschland, *Wirtschaftsdienst*, 102(6), 486-491, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/6/beitrag/energiekrise-und-lieferstopp-fuer-gas-auswirkungen-auf-die-betriebe-in-deutschland.html> (4. November 2022).
- Kleifgen, E., D. Roth und I. Stepanok (2022), The Covid-19 pandemic and international supply chains, *IAB-Discussion Paper*, 5.
- Moritz, M., D. Roth, J. Stegmaier und I. Stepanok (2022), Lieferengpässe in Deutschland im Jahr 2021: Betriebe reagieren mit Anpassungen bei Produktion, Preis und Personal, *IAB-Kurzbericht*, 13.

---

### Title: Supply Chain Disruptions – How Are Establishments in Germany Responding?

**Abstract:** The outbreak of the coronavirus pandemic in 2020 and the war in Ukraine since 2022 have exposed Germany's dependence on global supply chains. Based on "Establishments in the Covid-19 Crisis", a survey conducted by the Institute for Employment Research (IAB), this paper examines the extent and causes of supply chain disruptions and the responses of establishments in Germany. Our results show that nearly three-quarters of all establishments that report using intermediate inputs have experienced problems with their supply chains in 2022 up until the time of the survey in June. The hospitality, manufacturing, and construction sectors are particularly affected. In response to these problems, establishments are diversifying their supply chains by adding new suppliers or replacing existing ones. New suppliers tend to come from geographically closer regions than their predecessors.

Alexander Mislin\*

## Der Sonderfonds für Kulturveranstaltungen – ein Versicherungsinstrument

Der Sonderfonds des Bundes für Kulturveranstaltungen ist das zentrale Instrument zur Unterstützung der Kultur- und Veranstaltungsbranche und dabei eines von mehreren Maßnahmen, die von Bund und Ländern zur Bewältigung der Coronapandemie aufgelegt wurden. Der Sonderfonds ist ein versicherungsartiges Instrument, das Planungssicherheit im Vorfeld und bei der Durchführung von Veranstaltungen geben soll. Der Sonderfonds ist mit bis zu 2,5 Mrd. Euro ausgestattet und startete am 1. Juli 2021.

Die Kultur- und Veranstaltungsbranche war und ist von der Coronapandemie besonders stark betroffen. Mit den Lockdown-Maßnahmen 2020 und der Bundesnotbremse 2021 ist das kulturelle Leben in Deutschland weitgehend zum Erliegen gekommen. Für viele Kulturschaffende war damit eine Bedrohung ihrer wirtschaftlichen Existenz verbunden. Hinzu kommt, dass bei größeren Kulturveranstaltungen generell lange Vorlaufzeiten und Planungsrisiken gegeben sind und Kulturveranstaltungen sowie Kultureinrichtungen sich auch über Eintrittseinnahmen finanzieren.<sup>1</sup> Bei Veranstaltungen sowie in Einrichtungen, die zwar nicht von Schließung oder Untersagung betroffen waren, bei denen aber die Besuchszahlen aufgrund der Coronaschutzbestimmungen limitiert waren, fehlten diese Einnahmen zu einem relevanten Anteil. Die Pandemie hat sichtbare Spuren im kulturellen Bereich hinterlassen. Die Besuchszahlen bei kulturellen Veranstaltungen, insbesondere Kino und Theater, sind in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 gegenüber den Vorjahren deutlich zurückgegangen (vgl. Tabelle 1).

Diese Gesichtspunkte waren für die Politik maßgeblich, ein gesondertes Unterstützungsprogramm für die Branche einzurichten, welches auch zielgenau helfen soll.<sup>2</sup>

1 Der Kultursektor ist speziell von öffentlichen Mitteln abhängig. 2017 beliefen sich die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für Kultur auf ca. 11,4 Mrd. Euro.

2 Neben dem Sonderfonds des Bundes für Kulturveranstaltungen konnten und können Kulturschaffende auch die „November – bzw. Dezemberhilfe“, die Neustarthilfe, die Überbrückungshilfe III sowie das Programm „Neustart Kultur“ als Unterstützungsinstrumente nutzen.

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

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

\* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und nicht notwendigerweise die des Bundesministeriums der Finanzen. Der Autor dankt Frank Castenholz für hilfreiche Kommentare.

Am 30. November 2020 hat das Corona-Kabinetts<sup>3</sup> die Einrichtung eines Sonderfonds für Kulturveranstaltungen beschlossen. Das Bundesministerium der Finanzen wurde mit der Erarbeitung der Details für den Sonderfonds beauftragt.

Das Ziel der Kulturförderung ist, im Gegensatz zu reinen Wirtschaftshilfen, nicht nur die Sicherung von wirtschaftlichen Existenzen und Arbeitsplätzen, sondern auch die Ermöglichung von Kultur und der Erhalt der kulturellen Vielfalt. Kulturveranstaltungen sind, auch ohne Pandemie, oft nur mit staatlicher Unterstützung kostendeckend und fallen deshalb häufig aus bestehenden Förderinstrumenten heraus. Zudem ist der Einfluss des Kultursektors auf die regionale Entwicklung, gerade für die kleineren Ober- und Mittelzentren, bedeutsam und damit über Spillover-Effekte eine systemrelevante Branche in der Wirtschaft (Falck und Bauer, 2020).

Eine Beschränkung auf kulturelle Veranstaltungen besteht zudem auch aus beihilferechtlicher Sicht. Diese Veranstaltungen fallen unter die Kulturfreistellungsklau-

3 Das (kleine) Corona-Kabinetts war ein Gremium, das seit Beginn der Pandemie unter der Leitung der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel montags tagte. Ihm gehörten die Fachminister:innen des BMF, BMI, AA, BMG, BMVg und der Chef des Bundeskanzleramts an. Das (große) Corona-Kabinetts tagte donnerstags unter Beteiligung der Fachminister:innen, die bei den zu behandelnden Themen zuständig waren.

**Dr. Alexander Mislin** ist Regierungsdirektor und Referent in der Abteilung finanzpolitische und volkswirtschaftliche Grundsatzfragen im Bundesministerium der Finanzen.

**Tabelle 1**  
**Besuchszahlen in Kino und Theater in Deutschland**

Jahr	Kino- besuche (in Mio.)	Theater- besuche (in 1.000)	Änderungsrate gegenüber Vorjahr in %	
			Kinobesuche	Theaterbesuche
2017	122,3	18.530	-	-
2018	105,4	18.317	-13,82	-1,15
2019	118,6	18.590	12,52	1,49
2020	38,1	12.706	-67,88	-31,65
2021	42,1	-	10,50	-

Quellen: Filmförderungsanstalt, Berlin; Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins e.V.

sel nach Art. 53 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung der EU (AGVO) und können somit auch über die Kleinbeihilfegrenze von 1,8 Mio. Euro hinaus gefördert werden.<sup>4</sup> Ein Sonderfonds für nicht kulturelle Veranstaltungen wäre weder zeitlich noch im Umfang der Förderung mit dem EU-Beihilferechtsrahmen (Temporary Framework) kongruent und hätte gesondert notifiziert und genehmigt werden müssen.<sup>5</sup>

### Gestaltung des Sonderfonds

Das Bundeskabinett hat am 26. Mai 2021 beschlossen, einen Sonderfonds von bis zu 2,5 Mrd. Euro einzurichten, um Kulturveranstaltungen nach Phasen des Lockdowns wieder möglich zu machen (BMF, 2021a). Es ist das größte Hilfsprogramm für den Kulturbereich in der Geschichte Deutschlands (BMF, 2021b). Die Haushaltsmittel in Höhe von 2,5 Mrd. Euro verteilen sich auf die Jahre 2021, 2022 und 2023.

Um sowohl den Aspekt einer coronabedingten niedrigen Frequentierung von Kulturveranstaltungen als auch deren Absage Rechnung zu tragen, wurden zwei Module konzipiert (BMF, 2021b):

(1) Eine Wirtschaftlichkeitshilfe für kleinere Kulturveranstaltungen mit bis zu 500 Besuchenden, die ab dem 1. Juli 2021 durchgeführt werden, mit coronabedingter niedrigerer Frequentierung sowie für online angebotene „hybride“ Kulturveranstaltungen. Ziele sind die Ermöglichung von Kulturveranstaltungen mit geringerer Auslastung durch einen Zuschuss zu den Eintrittseinnahmen und die Er-

weiterung des Zugangs zu Kultur durch Förderung von sowohl in Präsenzform als auch „hybriden“ Veranstaltungen. Seit dem 1. August 2021 werden Veranstaltungen mit bis zu 2.000 Besuchenden gefördert.

(2) Eine Ausfallabsicherung für Veranstaltende, deren größere Kulturveranstaltungen coronabedingt abgesagt werden. Ausfall- und Verschiebekosten bei Veranstaltungen mit mehr als 2.000 Besuchenden können ab dem 1. September 2021 aus dem Sonderfonds bezuschusst werden. Maximal 90 % der durch eine pandemiebedingte Absage, Teilabsage oder Reduzierung der Teilnehmerzahl entstandenen Kosten übernimmt die Ausfallabsicherung. Die maximale Entschädigungssumme beträgt 8 Mio. Euro pro Veranstaltung. Die Ausfallabsicherung ist demnach ein Versicherungssubstitut einer nicht angebotenen privatwirtschaftlichen Versicherungslösung.

Die Laufzeit der beiden Module endet am 31. Dezember 2022. Um die bestehende Komplexität der verschiedenen Hilfsinstrumente in der Coronapandemie nicht weiter zu vergrößern, wurde bei der Konzipierung auf eine klare Trennung zwischen Wirtschaftshilfen (z. B. den Überbrückungshilfen I-IV) und der Kulturförderung geachtet. Die Bewirtschaftung des Sonderfonds wurde auf Bundesebene an die Bundesbeauftragte für Kultur und Medien (BKM) übertragen. Diese übernimmt auch den Vorsitz in einem Lenkungsausschuss, der die Umsetzung des Programms koordiniert. Mit der Verwaltung sind einige Aufgaben verbunden, wie die Beaufsichtigung, die Titelbewirtschaftung, die Schließung von Verwaltungsvereinbarungen mit den durchführenden Behörden der Länder und die Entwicklung gemeinsamer Förderrichtlinien. Die Verwaltung und Abwicklung erfolgen über die Kultusministerien der Länder. Die Registrierung und Antragstellung erfolgt auf einer speziellen IT-Plattform, die von der Freien und Hansestadt Hamburg für alle Länder betreut wird.

### Administration

Der Sonderfonds fußt gemäß einer mit den Ländern abgestimmten Verwaltungsvereinbarung (VV) und Vollzugshinweisen (VH) beihilferechtlich auf Art. 53 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO). Die beihilfekonforme Bewilligung von Hilfen aus dem Sonderfonds liegt gemäß VV und VH bei den in den Kulturbehörden der Länder angesiedelten Bewilligungsstellen. Wesentlich für die Konformität mit Art. 53 AGVO ist dabei die in Verantwortung der Länder mit Blick auf ihre Kulturhoheit erarbeitete Positivliste förderfähiger Veranstaltungen.

Antragsberechtigt für den Sonderfonds sind Veranstaltende von Kulturveranstaltungen, welche nach Ziffer 2 Abs. 1 der VH in Entsprechung des Art. 53 AGVO definiert

4 Bei der Konzipierung des Sonderfonds lag die beihilferechtliche Obergrenze für Kleinbeihilfen bei 800.000 Euro. Seit Januar 2021 gilt der neue Satz von 1,8 Mio. Euro.

5 Die EU-Kommission hat am 19. März 2020 mit den Mitgliedstaaten den befristeten Beihilferahmen zur Stützung der Wirtschaft angesichts der Coronapandemie beschlossen. Er ist zum 30. Juni 2022 ausgelaufen.

Tabelle 2  
Sonderfonds für Kulturveranstaltungen (14. Juli 2022)

Bundesland	Zahl der Anträge	Ausgezahlte Mittel in Euro
Baden-Württemberg	1.001	18.291.116
Bayern	1.120	18.039.609
Berlin	656	20.997.432
Brandenburg	306	2.564.933
Bremen	119	1.627.897
Hamburg	561	17.253.499
Hessen	613	11.972.956
Mecklenburg-Vorpommern	252	6.206.847
Niedersachsen	554	8.745.225
Nordrhein-Westfalen	1.248	22.212.614
Rheinland-Pfalz	485	5.523.156
Saarland	192	3.348.530
Sachsen	470	6.641.872
Sachsen-Anhalt	324	4.201.608
Schleswig-Holstein	281	5.461.796
Thüringen	297	3.428.690
Σ	8.479	156.517.780

Quelle: Deutscher Bundestag (2022), eigene Darstellung.

werden. Im Rahmen der Ausarbeitung und Abstimmung der VH mit den Ländern haben diese mit Blick auf ihre Zuständigkeit, Fachkompetenz und Vorerfahrung mit dem Kultur-Beihilferecht eine Positivliste förderfähiger Veranstaltungen mit Blick auf die Kriterien des Art. 53 AGVO erarbeitet. Diese Liste wurde im Rahmen der FAQ des Sonderfonds veröffentlicht.<sup>6</sup> Die maximal mögliche Förderung im Sonderfonds des Bundes für Kulturveranstaltungen beträgt 75 Mio. Euro pro Jahr und Unternehmen bzw. Antragstellung gemäß Art. 53 der AGVO.

Mit den beiden hier dargestellten Modulen wird der Kultur- und Veranstaltungsbranche eine Perspektive für die Zeit ab Sommer 2021 gegeben. Neben direkt betroffenen Veranstaltenden und Kulturschaffenden sollen über den Sonderfonds auch indirekt Betroffene wie z.B. Technik,

<sup>6</sup> Förderfähig sind ausschließlich Kulturveranstaltungen (FAQ Sonderfonds des Bundes für Kulturveranstaltungen, 2022).

Catering und Künstler:innenagenturen von den Hilfen profitieren, indem Veranstaltungen überhaupt ermöglicht werden und Zuschüsse bzw. Kostenerstattungen weitergereicht werden.

### Zwischenbilanz

Aus dem Sonderfonds wurden bislang rund 156 Mio. Euro für 8.479 Anträge ausgezahlt (Stand: 14. Juli 2022). Aufgrund vielfacher Veranstaltungs- und Tourneeabsagen gerade im Winter 2021/2022 und der Antragsfrist von sechs Monaten nach dem geplanten Datum der Veranstaltung ist mit einem beträchtlichen Anstieg der Anträge und Auszahlungen im weiteren Jahresverlauf 2022 zu rechnen. Die Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die ausgezahlten Mittel auf die einzelnen Länder. Die im Verhältnis zur Versicherungssumme in Höhe von 2,5 Mrd. Euro bis Juli 2022 geringen Mittelabflüsse zeigen, dass der Sonderfonds als Versicherung für die Kultur- und Veranstaltungsbranche in der Coronapandemie wichtig war und ist. Im Modul Wirtschaftlichkeitshilfe wurden bislang rund 139 Mio. Euro und im Modul Ausfallabsicherung rund 17 Mio. Euro ausgezahlt (Stand: 14. Juli 2022, Deutscher Bundestag, 2022). Der Zweck des Sonderfonds war es nie, dass die Gesamtsumme vollständig abgerufen wird, sondern er ist als Absicherung zu betrachten.

### Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021a), Bund unterstützt Kulturveranstaltungen mit Sonderfonds, *Pressemitteilung*, vom 26. Mai 2021, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/05/2021-05-26-sonderfonds-kulturveranstaltungen.html> (30. August 2022).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021b), Unterstützungsmaßnahmen für die Kultur- und Veranstaltungsbranche, *BMF-Monatsbericht*, Juni 2021, 8-15.
- Deutscher Bundestag (2022), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 20/2776 – Aktuelle Situation der Veranstaltungswirtschaft und Auswirkung durch Corona-Pandemie, BT-Drucksache, 20/2908.
- Falck, O. und C. Pfaffl (2020), Auch die Kultur ist systemrelevant!, *Wirtschaftsdienst*, 100(11), 820, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/11/beitrag/corona-krise-auch-die-kultur-ist-systemrelevant.html> (25. Oktober 2022).
- FAQ Sonderfonds des Bundes für Kulturveranstaltungen (2022), Häufig gestellte Fragen, Stand 18.03.2022, <https://sonderfonds-kulturveranstaltungen.de/faq> (1. September 2022).

### Title: *The Federal Special Funds for Cultural Events – An Insurance Tool for Culture*

**Abstract:** *The federal special fund for cultural events is the central support instrument for the culture and events industry and is one of several measures that have been put in place by the federal and state governments to deal with the coronavirus pandemic. The special fund is an insurance-like instrument that is intended to provide planning security in the run-up to and during events. It is endowed with 2.5 billion euros and started on 1 July, 2021. The low outflow of funds in relation to the sum insured demonstrates the fund's importance as insurance for the culture and event industry during the pandemic.*

Steffen J. Roth

## Das Ehegattensplitting steht der Erwerbstätigkeit von Frauen nicht im Weg

Das Splittingverfahren dient dazu, horizontale Steuergerechtigkeit zu schaffen. Es wird gezeigt, dass das Splittingverfahren selbst nicht Ursache für die Zurückhaltung von Frauen am Arbeitsmarkt ist. Mit diesem Verfahren bleibt der Gesetzgeber neutral gegenüber den privaten Entscheidungen von Paaren über ihre Arbeitsteilung. Seine Abschaffung hingegen dient der Förderung eines bestimmten Lebensmodells und verstößt gegen den Grundsatz der horizontalen Gerechtigkeit.

Das Ehegattensplitting ermöglicht es Lebenspartnern, bei der Berechnung ihrer Einkommensteuerschuld als Gemeinschaft aufzutreten. Dabei wird *erstens* die partnerschaftliche Aufteilung des gemeinsamen Einkommens in zwei gleich große Teile simuliert. *Zweitens* wird ermittelt, wie hoch die auf eine Hälfte des Gesamteinkommens entfallende Steuerschuld nach dem gültigen Einkommensteuertarif ausfällt. Da es aber um zwei Personen mit dieser Steuerschuld geht, wird diese Steuerschuld im *dritten* Schritt entsprechend verdoppelt, um die gemeinsam geschuldete Einkommensteuer zu ermitteln. Halbieren und Verdoppeln kürzt sich bei dieser Rechnung nicht heraus. Da die Progression des Einkommensteuertarifs bei höheren Einkommen zu einer überproportional ansteigenden Steuerschuld führt, ist zweimal die der Hälfte entsprechende Steuerschuld weniger als einmal die Steuerschuld auf das gesamte Einkommen (vgl. Tabelle 1).

### Besteuerung nach Leistungsfähigkeit?

Die Idee der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit findet ihren Ausfluss im progressiven Tarifverlauf der Einkommensteuer, also in einem mit steigendem Einkommen steigenden Durchschnittssteuersatz. Dabei steht der Gedanke Pate, mit der Steuer alle Steuerbürger:innen gleichermaßen zu treffen, ihnen also eine vergleichbare Belastung zuzumuten. Das Prinzip vertikaler Steuergerechtigkeit fordert, ungleiche Einkommenshöhen ungleich zu besteuern. Häufig wird pauschal angenommen, dass zusätzliches Einkommen zu immer weniger zusätzlichem Glück und Wohlbefinden führt (abnehmender Grenznutzen). Zugleich gilt auch der simple Grundsatz

der horizontalen Steuergerechtigkeit: gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit soll gleich besteuert werden.

Es steht dabei außer Frage, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht nur von der Einkommenshöhe abhängt. Selbstverständlich mindert es die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Steuerbürgerin, wenn sie aus einem bestimmten Einkommen nicht nur den eigenen Lebensunterhalt, sondern auch den von Angehörigen bestreiten muss. Diesem Gedanken tragen nicht nur die Kinder- und Erziehungsfreibeträge Rechnung, sondern auch das Splittingverfahren. Es geht „... davon aus, dass zusammenlebende Eheleute eine Gemeinschaft des Erwerbs und Verbrauchs bilden, in der ein Ehegatte an den Einkünften und Lasten des anderen wirtschaftlich jeweils zur Hälfte teilhat ...“ (BVerfG, 2013). Das Splitting stellt demnach die horizontale Gerechtigkeit zwischen allen zusammenveranlagten Ehepartnern mit gleichem Gesamteinkommen her. Unabhängig davon, wer wie große Anteile dieses Einkommens beiträgt.

Noch in anderer Hinsicht soll das Splittingverfahren die horizontale Steuergerechtigkeit gewährleisten: In der Übergangsphase zwischen dem Verfassungsgerichtsurteil im Januar 1957 und der Reform der Ehegattenbesteuerung 1958 hatte man Erfahrung mit der vorübergehend geltenden Individualbesteuerung von Ehepartnern gesammelt. Dabei zeigte sich, dass Ehepaare mit Einkommen aus freien Berufen oder Gewerbebetrieb ebenso wie aus Land- und Forstwirtschaft oder Vermögen durch eine geschickte vertragliche Gestaltung für eine annähernde

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

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

Prof. Dr. Steffen J. Roth ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Tabelle 1  
**Absolute und relative Entlastung durch das Splittingverfahren (2022)**

Einkommen (Euro)	Grundtabelle (Single, Euro)	Splitting-tabelle (Euro)	Entlastung Splitting (Euro)	Entlastung Splitting (%)
10.000	0	0	0	0,00
20.000	2.138	0	2.138	100,00
30.000	4.951	1.774	3.177	64,17
40.000	8.177	4.276	3.901	47,71
50.000	11.816	6.986	4.830	40,88
60.000	15.863	9.902	5.961	37,58
70.000	20.063	13.024	7.039	35,08
80.000	24.263	16.354	7.909	32,60
90.000	28.463	19.890	8.573	30,12
100.000	32.663	23.632	9.031	27,65
120.000	41.063	31.726	9.337	22,74
140.000	49.463	40.126	9.337	18,88
160.000	57.863	48.526	9.337	16,14
180.000	66.263	56.926	9.337	14,09
200.000	74.663	65.326	9.337	12,51
400.000	162.328	149.326	13.002	8,01
600.000	252.328	234.656	17.672	7,00

In der linken Spalte ist ein zu versteuerndes Einkommen einer Person eingetragen. Ohne Partnerschaft wird diese nach der Grundtabelle besteuert (2. Spalte). Ist sie Alleinverdienerin in einer eingetragenen Partnerschaft oder Ehe, wird nach der Splittingtabelle besteuert (3. Spalte). Die Steuerschuld in der 3. Spalte entspricht bei Alleinverdienern im Splitting dem Zweifachen der Besteuerung nach der Grundtabelle in der 2. Spalte bei halb so hohen Einkommen.

Quelle: eigene Darstellung.

Gleichverteilung der Einkommen auf beide Partner sorgen, um der höheren Besteuerung durch die Progression zu entgehen. Arbeitsverträge zwischen abhängig Beschäftigten und ihren Ehepartnern wurden hingegen nicht anerkannt. „In seinen Urteilen ... hat der Bundesfinanzhof aus diesen Gründen die getrennte Besteuerung als Verstoß gegen Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (ungleichmäßige Behandlung der Ehepaare untereinander) bezeichnet“ (Bundestag, 1958).

**Lenkungsabsicht: Frauen von der Erwerbsarbeit abhalten?**

Dass das Splitting für die Einhaltung der Grundsätze horizontaler Steuergerechtigkeit sorgt, bedeutet natürlich noch nicht, dass nicht zusätzlich auch Lenkungsziele hinter der Ausgestaltung stecken könnten. Tatsächlich wird immer wieder vorgetragen, die Nationalsozialisten hätten die Regelung eingeführt, um Frauen von der Erwerbsarbeit abzuhalten. Das ist jedoch nicht nur ein inakzeptables Totschlagargument, sondern auch inhaltlich falsch. *Erstens*

haben die Faschisten nicht das Ehegattensplitting eingeführt, sondern die Zusammenveranlagung von Ehepartnern ohne das Splitting: Das beispielhaft angeführte Paar wäre nach dieser Gesetzgebung eben unabhängig von der Verteilung der Einkommen zwischen den Partnern nicht so besteuert worden, als würden beide jeweils die Hälfte verdienen, sondern wie ein Single mit gleichem Jahreseinkommen. *Zweitens* haben die Nationalsozialisten nicht erstmals die Zusammenveranlagung eingeführt, sondern sie lediglich nach einer vergleichsweise kurzen Phase der Individualbesteuerung seit 1921 wiederaufleben lassen.

Das Splittingverfahren wurde 1958 eingeführt, nachdem das Bundesverfassungsgericht die „Schlechterstellung der Ehegatten durch die Zusammenveranlagung“ als verfassungswidrig erklärt hatte. Dass damit der Lenkungszweck verfolgt wurde, Frauen von der Erwerbsarbeit abzuhalten, kann wohl ausgeschlossen werden: Zum *Ersten* war der Effekt ein gegenteiliger, der Grenzsteuersatz eines zusätzlichen Einkommens wurde durch die Reform im Vergleich zur Zusammenveranlagung ohne Splitting ja stark abgesenkt. Zum *Zweiten* hatte das Verfassungsgericht ausführlich dargelegt, dass sich ein etwaiges „Ziel, die erwerbstätige Ehefrau ins Haus zurückzuführen“ (BVerfG, 1957) verbiete. *Drittens* erscheint es nicht plausibel, dass der Gesetzgeber 1958 das arbeitsmarktpolitische Ziel verfolgt haben sollte, Frauen aus der Erwerbsarbeit zu drängen. Die Arbeitslosenquote war auf 3,7% gesunken und Deutschland hatte drei Jahre zuvor mit Italien das erste Abkommen zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte geschlossen, um den drohenden Arbeitskräftemangel zu bekämpfen.

**Lenkungsabsicht: Förderung von Ehe und Familie?**

Es wird oft vorgetragen, das Splittingverfahren sei ungeeignet, um Familien im Sinne von Haushaltsgemeinschaften mit Kindern zu fördern. Schließlich werde weder berücksichtigt, ob sich in einem Haushalt zusammenveranlagter Partner Kinder befänden, noch kämen Haushalte Alleinerziehender mit Kindern in den Genuss der Regelung. Dem ist nicht zu widersprechen und wenig hinzuzufügen. Zwar profitieren letztlich überwiegend Haushalte mit Kindern. Wäre aber die Förderung von Kindern der eigentliche Zweck, würde man mit Leichtigkeit geeignetere Instrumente finden.

Einer speziellen Förderung der traditionellen heterosexuellen Ehegemeinschaft würden viele Menschen ebenfalls skeptisch gegenüberstehen. Doch seit 2013 ist diese Regelung auch kein Privileg mehr für heterosexuelle Partnerschaften und auch nicht auf die Rechtsinstitution der Ehe beschränkt. Das Verfassungsgericht stellte klar, dass das Splitting „rechtlich verbindliche und in beson-

derer Weise mit gegenseitigen Einstandspflichten (etwa bei Krankheit oder Mittellosigkeit) ausgestattete dauerhafte Paarbeziehung gegenüber anderen Lebensformen ... begünstige“ (BVerfG, 2013).

### Lenkungsabsicht: Förderung von Hocheinkommensbeziehern?

Die Berechnung der Steuerschuld im Splitting bewirkt bei jeder betroffenen Partnerschaft, dass sie bei ungleich verteilten Einkommen so besteuert wird, als würden die Partner nicht nur gemeinsam wirtschaften, sondern auch gleichmäßig zum gemeinsamen Haushalt beitragen. Die Einkommenshöhe spielt für die systematische Anwendung des Splittings keine Rolle. Dass die Höhe der gemeinsam erzielten Einkommen die Höhe der absoluten Entlastung des Splittings in Eurobeträgen bestimmt, liegt an der zuvor gesellschaftlich erwünschten Ungleichbehandlung unterschiedlich gut situerter Paare in der progressiven Einkommensteuer.<sup>1</sup>

Wer die betragsmäßigen Unterschiede bei verschiedenen Einkommenshöhen auf der Entlastungsseite ungerichtet findet, müsste konsequenter Weise umgekehrt die Mehrbelastung von Besserverdienenden in der Einkommensteuer im gleichen Maße als ungerecht empfinden. Schließlich ergibt sich Ersteres aus Letzterem. Die absolute Steuerentlastung des Splittings im Vergleich zu einer Individualbesteuerung von Paaren steigt aufgrund des progressiven Steuertarifs bei höheren Einkommen logischerweise, die relative Entlastung hingegen sinkt bei steigenden Einkommen.

### Hält das Splittingverfahren Frauen von der Erwerbstätigkeit ab?

Im letzten Abschnitt wurde argumentiert, dass das Splittingverfahren aller Wahrscheinlichkeit nach zur Verwirklichung horizontaler Steuergerechtigkeit eingeführt wurde und nahezu ausgeschlossen werden kann, dass der Gesetzgeber oder das Bundesverfassungsgericht damit Frauen aus der Erwerbsarbeit drängen wollten. Nichtsdestotrotz wäre denkbar, dass eine nicht-intendierte Wirkung des Instruments darin besteht, Frauen von Erwerbstätigkeit abzuhalten.

Die meisten Ökonom:innen, die sich in jüngerer Zeit mit dem Thema des Splittingverfahrens befassen, beschäftigen sich kaum mit der normativen Seite des Instruments.

1 Bei einem proportionalen Einkommensteuertarif, wenn also z. B. von jedem verdienten Euro immer 30% an Einkommensteuern fällig würden, würde es unabhängig von der Aufteilung des Einkommens keinen Unterschied machen, ob die Partner gemeinsam oder individuell veranlagt würden. Das Splittingverfahren hätte keinen Effekt.

In Mikrosimulationen wird modelliert, welche Effekte vom Splittingverfahren ausgehen bzw. wie die Akteure auf alternative steuerliche Regelungen reagieren würden. Häufig stehen Arbeitsangebotseffekte im Vordergrund. Und häufig zeigen diese Studien, dass eine Abschaffung bzw. Ersetzung des Splittingverfahrens zu einem höheren Arbeitsangebot der in Deutschland noch immer in weit stärkerem Maße nicht oder in Teilzeit arbeitenden Frauen führen würde (Bachmann et al., 2021; Blömer et al., 2021). Dabei differenzieren die Studien meist nicht ausführlich zwischen verheirateten Frauen mit und ohne Kindern, obwohl diese Unterscheidung bereits einen gewissen Aufschluss geben könnte, inwieweit tatsächlich das Splittingverfahren ursächlich für die Arbeitsangebotsentscheidung ist.<sup>2</sup>

Es ist davon auszugehen, dass die Studien handwerklich gut ausgeführt sind und in ihrem Design der jeweiligen Fragestellung gerecht werden. Was hier diskutiert werden soll, ist, wie ein solches erhöhtes Arbeitsangebot erklärt werden könnte. Häufig liest man, Frauen würden aufgrund des Splittingverfahrens vom Arbeitsmarkt ferngehalten bzw. aufgrund des Splittingverfahrens davon abgehalten, ihre Arbeitszeit zu erhöhen.

Es bieten sich fünf rein theoretische Fallunterscheidungen an, um zu prüfen, inwiefern das Splittingverfahren ursächlich verantwortlich für die Entscheidung gegen eine Erwerbstätigkeit wäre. Als Referenzszenario sei angenommen, Frau A und Herr B würden zunächst gleichermaßen einer Erwerbsarbeit nachgehen. Nachdem die beiden geheiratet haben und ein Kind geboren wird, unterbricht Frau A ihre Berufstätigkeit. Nach einiger Zeit kehrt sie nur auf eine Teilzeitstelle zurück, statt wieder in Vollzeit zu arbeiten. Inwiefern liegt das am Splittingverfahren?

*Erstens* kommt ein Opportunitätskostenargument in Betracht. Womöglich verdient Frau A pro Stunde weniger als Herr B. Der Verzicht auf eine Stunde Erwerbsarbeit von ihr kostet das Paar dann weniger als der Verzicht auf eine Stunde Erwerbsarbeit von ihm.<sup>3</sup> Womöglich halten *zweitens* Unteilbarkeiten das Paar von einer gleichen Aufteilung von Erwerbs- und Care-Arbeit ab. Häufig gibt es Rüstkosten bei der Arbeit, d. h. Phasen der Abstimmung, Vorbereitung oder Einarbeitung, die mehr oder minder unabhängig von der dann am Stück folgenden Arbeitszeit erforderlich sind und einer Teilzeitbeschäftigung entge-

2 Chirvi (2019) kommt in einer Vergleichsstudie zwischen verheirateten und nicht-verheirateten aber in einer festen Beziehung lebenden Frauen zu dem Ergebnis, dass es bei Frauen ohne Kinder keinen signifikanten Arbeitsangebotseffekt aufgrund der Heirat und des Splittings gibt.

3 Dass Frauen im Durchschnitt noch immer geringere Einkommen erzielen als Männer, kann als strukturelles Problem identifiziert und entsprechend politisch adressiert werden. Aber dem konkreten Beispielpaar hilft die Achtsamkeit um diese Effekte nichts.

genstehen. Am simpelsten ist an Arbeitswege zu denken. Ähnliches gilt umgekehrt natürlich auch für die Care-Arbeit. Es könnte dem Paar vorzugswürdig erscheinen, sich nicht jeweils in gleichen Anteilen in die Erwerbs- und die Care-Arbeit einzubringen, sondern im Extremfall dem Alleinverdienermodell zu folgen. Und womöglich gibt dann einer der anderen Gründe den Anstoß dafür, dass Frau A die Care-Arbeit übernimmt. *Drittens* möchten aber Frau A und Herr B vielleicht auch nur, dass ihr Kind gestillt wird. In diesem Fall würde die Wahl in vielen Fällen auf Frau A fallen. Es gibt aber natürlich viele Gestaltungsmöglichkeiten und Aufteilungen der Care-Arbeit. Dennoch könnte das Paar aufgrund vermeintlicher oder tatsächlicher natürlicher Unterschiede die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit von Frau A als erforderlich oder erwünscht betrachten. Zudem mag es *viertens* vorkommen, dass überragende Rollenbilder vorherrschen und Frau A oder Herr B oder sogar beide es sich wünschen, wie ihre Eltern oder Großeltern zu leben: Sie freut sich darauf, in der Rolle als Mutter aufzugehen, er ist stolz darauf, ausreichend Geld zu verdienen, um die Familie zu ernähren. In diesen vier Fällen ist es nicht ursächlich das Splittingverfahren, das Frau A von der Arbeit abhält oder ein Hindernis für eine gleichberechtigte Ehe darstellt. Das Splittingverfahren verhindert lediglich, dass die Entscheidung zur ungleichen Aufteilung finanziell bestraft wird.

Schließlich ist aber *fünftens* der Fall vorstellbar, in dem sich Frau A und Herr B trotz gleich hoher Stundenlöhne wegen der im Splittingverfahren unterschiedlichen Grenzsteuerbelastungen der jeweiligen Einkommen für die ungleiche Arbeitsteilung entscheiden. Schließlich führt das Splitting dazu, dass jeder Euro, den Frau A nach der Erwerbspause verdient, sofort mit einem hohen Grenzsteuersatz versteuert wird. In diesem Fall würde das Splitting Frau A von der Arbeit abhalten und ein echtes Hindernis für eine gleichberechtigte Ehe darstellen.

Nur gibt es das so gar nicht. Es gibt im Falle des Splittings keine unterschiedliche Grenzsteuerbelastung von Frau A und Herrn B, das ist eine Fehlinterpretation. Das Splittingverfahren gibt es nur in Kombination mit der Zusammenveranlagung und das bedeutet, dass es steuerrechtlich nur ein gemeinsames Einkommen und einen gemeinsamen Grenzsteuersatz gibt. Der Grenzsteuersatz für die erste Arbeitsstunde von Frau A nach der Babypause ist schlicht derselbe wie für die nächste Arbeitsstunde von Herrn B. Wenn sich die Stundenlöhne nicht verändert haben, ist der Grenzsteuersatz, der Durchschnittssteuersatz und die gesamte Steuerlast auch nicht höher, als vor der Babypause. Wenn beide Partner dieselben Stundenlöhne erzielen, können Frau A und Herr B einen beliebigen Arbeitszeitumfang festlegen, der ihrer persönlichen Abwägung zwischen Einkommenserzielung und Familienzeit

entspricht. Diese Arbeitszeit können sie dann völlig frei aufteilen, ohne dass sich ihre Steuerbelastung und das Haushaltseinkommen verändern.<sup>4</sup> Wenn das Paar sich ausgerechnet hat, dass es mit dem Verdienst bei 40 Stunden pro Woche auskommt, kann es ohne einen Cent Verlust genauso gut eine Aufteilung von 20 und 20 Stunden, 15 und 25 Stunden oder 3 und 37 Stunden wählen. Und zwar genauso gut mit einer längeren Arbeitszeit von Frau A wie von Herrn B. Aber das Splittingverfahren hält auch in diesem Sinne nicht die Frau von der Arbeit ab und stellt kein Hindernis für eine gleichberechtigte Ehe dar.

Wer hier glaubt, die Lebenserfahrung lehre anderes, denkt vermutlich an die Steuerklassenkombination III/V. Die Steuerklassen haben allerdings so gut wie nichts mit dem Splittingverfahren zu tun. Die endgültige Steuerbelastung stellt das Finanzamt erst nach der Steuererklärung fest, zu der jedes Paar mit Kombination III/V verpflichtet ist. Letztlich spart ein Paar durch die Steuerklassenwahl keine Steuern. Der angebliche „Vorteil“ der Steuerklassenwahl beruht nur auf dem zeitlichen Unterschied, nicht auf den Steuerbescheid warten zu müssen. Die Steuerklassenkombination hat auf unser Beispielpaar nur dann einen Einfluss auf die Arbeitsteilung, wenn Frau A und Herr B das Steuersystem weder selbst kennen noch von jemandem darüber aufgeklärt werden und sie überhaupt diese Kombination veranlassen haben. Denn der Standard bei Heirat ist die Kombination IV/IV, bei der beide Partner hinsichtlich der Lohnsteuer vorabzüge durch die Arbeitgeber gleichbehandelt werden.

Nun kann die gelebte Wirklichkeit in Ehe- und Lebenspartnerschaften natürlich ganz anders aussehen. Dies betonen z. B. Allmendinger et al. (2021, Bild 10) und geben implizit zu bedenken, dass die Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft, die der gesetzlichen Regelung zugrunde liegt, nur eine theoretische Idee sei. In der Tat ist häufig unbekannt, was sich hinter der geschlossenen Wohnungstür abspielt. Es kann tatsächlich nicht davon ausgegangen werden, dass die Arbeitsteilung und die Verfügung über das gemeinsame Einkommen innerhalb von Paaren stets auf gegenseitigem Einverständnis beruht. So verweisen auch Bachmann et al. (2021) darauf, dass empirische Studien gezeigt hätten, „... dass es für die Verteilung der Haushaltsressourcen und die Verhandlungsmacht innerhalb des Haushalts darauf ankommt, wer das Geld tatsächlich verdient“ (Bachmann et al., 2021, 110). Es soll hier nicht vertieft diskutiert werden, ob die dominierenden Partner

4 Das stimmt so nur holzschnittartig, da z. B. Steuerpauschbeträge doppelt anfallen, was die Aufteilung sogar günstiger macht. Auch die Minijobregelungen kommen in der komplexeren Realität dem hier vereinfachten Gedanken in die Quere. Außerdem sorgen die nun zu berücksichtigenden Kinder- und Erziehungsfreibeträge dafür, dass von jedem durch beide verdienten Euro nun mehr Cent bleiben als vor der kinderbedingten Erwerbsunterbrechung.

in solchen Beziehungen nicht auch unabhängig vom Splitting andere Wege beschreiten könnten, um sich größere Anteile des gemeinsamen Einkommens zu sichern.

### Welche Möglichkeiten verdanken funktionierende Partnerschaften dem Splittingverfahren?

Es kann aber umgekehrt auch nicht ausgeschlossen werden, dass es Partnerschaften gibt, die sich als gleichberechtigte Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft sehen. In solchen Beziehungen gibt es eine Reihe von Fällen, in denen erst das Splittingverfahren Entscheidungen ermöglicht, ohne diese Paare im Verhältnis zu anderen schlechter zu stellen.

Drehen wir dazu beispielsweise einfach die ersten vier der im letzten Abschnitt diskutierten Konstellationen um. Im Vergleich zur Beibehaltung würde die Abschaffung des Splittingverfahrens alle Partnerschaften finanziell schlechter stellen, die aus Gründen unterschiedlich hoher Löhne oder unterschiedlich schmerzhaft erwarteter Karrierebrüche, aufgrund von Rüstkosten, Wegezeiten oder anderer Unteilbarkeiten, aufgrund von erwarteter unterschiedlicher Eignung oder aufgrund von tradierten Rollenmustern eine ungleichmäßige Arbeitsteilung bevorzugen. Sie müssen entweder auf Geld verzichten oder ihr Verhalten anpassen. Am einfachsten und augenfälligsten lässt sich das im Fall unterschiedlich hoher Lohnsätze verdeutlichen.

Angenommen die Partner verfügen über unterschiedliche Stundenlöhne. Frau A erzielt in Vollzeitarbeit ein Bruttojahresgehalt von 40.000 Euro, Herr B eines von 80.000 Euro. Wenn die beiden glauben, wegen der Betreuung ihres Kleinkindes müsse immer einer der Partner beim Kind sein, wird die Wahl mit einiger Wahrscheinlichkeit auf Frau A fallen (Opportunitätskosten). Dank des Splittingtarifs werden für die 80.000 Euro, die Herr B in Vollzeit für den Lebensunterhalt der Familie erzielt, 16.354 Euro fällig. Zum Vergleich betrachtet man das Paar in der Nachbarwohnung. Dort verdienen beide Partner gleiche Stundenlöhne, beide erreichen vor der Geburt ihres Kindes ein Vollzeitjahreseinkommen in Höhe von 80.000 Euro. Reduzieren diese beiden nach Geburt ihres Kindes jeweils auf eine Halbtagsfähigkeit und verrichten in der anderen Hälfte der Zeit gleichberechtigt Care-Arbeit, so wird deren Baby ebenso rund um die Uhr betreut. Sie erzielen ebenso wie Frau A und Herr B ein Jahreseinkommen in Höhe von 80.000 Euro und zahlen darauf 16.354 Euro Steuern. Würde nun das Splittingverfahren außer Kraft gesetzt und zur Individualbesteuerung gewechselt, hätte dies für das gleichberechtigt der Erwerbsarbeit und der Care-Arbeit nachgehende Paar keine Auswirkung. Frau A und Herr B hingegen hätten jetzt ein Problem: ihr unverändertes Einkommen würde ohne Splitting mit 24.263 Euro versteuert werden. Das Splitting-

verfahren verhindert also nicht etwa, dass die Frau in der Nachbarwohnung arbeiten geht und eine gleichberechtigte Ehe lebt. Die Abschaffung des Splittingverfahrens umgekehrt würde aber die Entscheidung von Frau A und Herrn B verteuern, ihr gemeinsames Einkommen eben nicht je zur Hälfte von beiden Partnern beisteuern zu lassen. Die Abschaffung des Splittings lässt erwarten, dass sich die Frauenerwerbstätigkeit erhöht, weil betroffene Paare nur so ihr Haushaltseinkommen stabilisieren können.

Wer sich jetzt wundert und erklärt, es gehe ja gerade darum, durch die Steuergestaltung die Arbeitsanreize so zu setzen, dass Paare sich eher für eine gleichberechtigte Aufteilung von Erwerbs- und Care-Arbeit entscheiden, stellt die Debatte normativ auf den Kopf. Man beachte: Das Splitting wurde nicht mit einer Lenkungsabsicht hinsichtlich der innerpartnerschaftlichen Arbeitsteilung etabliert (Förderung der Alleinverdienerehe), es besteuert Paare vielmehr unabhängig von der Arbeitsteilung. Die Abschaffung des Splittingverfahrens würde nun aber offenbar Verstöße gegen die Prinzipien der Leistungsfähigkeitsbesteuerung und der horizontalen Steuergerechtigkeit in Kauf nehmen und mit einer Lenkungsabsicht begründen (Gleichmäßige Aufteilung der Erwerbseinkünfte zwischen Partnern attraktiver machen).

Unbedingt betont werden muss dabei außerdem, dass die Abschaffung des Splittingverfahrens nicht die gleichmäßige Aufteilung der Arbeitszeiten auf Erwerbs- und Care-Arbeit fördert, sondern die gleiche Höhe der Erwerbseinkünfte zur Bedingung der günstigeren Besteuerung erhebt. Frau A und Herr B würden bei gleichmäßiger Aufteilung der Arbeitszeiten ja herbe Einkommensverluste erleben. Die beiden hätten nach Abschaffung des Splittingtarifs nur eine einzige Chance, das Familieneinkommen zu stabilisieren und in den Genuss derselben Steuerlast wie ihre Nachbarn zu kommen. Wie bei den Nachbarn auch, müssen Frau A und Herr B dieselbe Summe von jeweils 40.000 Euro verdienen. Dazu muss Frau A allerdings in Vollzeit arbeiten. Herr B wird die anderen 40.000 Euro in Halbtagsarbeit erzielen. Die beiden brauchen dann aber eine Halbtagsbetreuung für ihr Kleinkind.

Einmal bemerkt, lässt einen der Zweifel nicht mehr los. Sollte der Steuergesetzgeber Partnerschaften mit gleicher Ausbildung und gleichen Verdienstmöglichkeiten finanziell attraktiver gestalten als Partnerschaften mit unterschiedlichen Verdienstaussichten? Und wäre es in Kauf zu nehmen, Partner finanziell abzustrafen, wenn sie – ganz unabhängig vom Gesamtlebenseinkommen – zu bestimmten Zeiten unterschiedliche Anteile des gemeinsamen Einkommens beitragen? Z. B. im Fall unterschiedlichen Alters während ein Partner noch im Studium oder schon in Rente ist? Oder wenn ein Partner dem anderen

eine Auszeit gönnt, um dessen Burnout vorzubeugen, um ihm eine Weiterbildung oder Umschulung zu ermöglichen oder um sich vorübergehend einem Ehrenamt oder der Sorge um Angehörige zu widmen? Ist die gegenseitige Unterstützung nur noch unter der Bedingung erwünscht, dass beide Partner gleich hohe Summen zum gemeinsamen Haushalt beisteuern?

### Fazit

Das Splitting erscheint für Paare angemessen, bei denen das Leitbild einer Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft passt und die entsprechend die Zusammenveranlagung wählen. Es erscheint konsequent, wenn sich der Gesetzgeber nicht in die innerhalb dieser Lebensgemeinschaft stattfindende Entscheidung bezüglich der vorübergehenden oder dauerhaften Teilung der Erwerbs- und Care-Arbeit einmischen möchte. Sofern dann eine Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit angestrebt wird, ermöglicht erst das Splittingverfahren horizontale Steuergerechtigkeit sowohl gegenüber Paaren mit anderer Arbeitsteilung als auch gegenüber verheirateten oder nicht verheirateten Paaren mit der Möglichkeit der vertraglichen Gestaltung von Einkommen.

Das Splittingverfahren hindert Frauen nicht an der Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder der Ausdehnung ihrer Arbeitszeit, wenn diese eine Erwerbsarbeit aufnehmen oder ihre Arbeitszeit ausdehnen wollen. Die Aufnahme oder Ausdehnung der Frauen-Erwerbsarbeit führt in keiner Konstellation aufgrund des Splittings zu geringeren verfügbaren Einkommen. Das Splittingverfahren steht insofern auch keinem Paar im Wege, das eine gleichberechtigte Ehe oder Partnerschaft leben möchte.

Umgekehrt steht das Splitting denjenigen im Wege, die Frauen und Paare mithilfe von steuerlichen Anreizen in die Richtung einer gleichmäßigen Einkommenserzielung lenken möchten oder, spezifischer noch, eine höhere Frauenerwerbsbeteiligung anstreben und dafür Verletzungen der horizontalen Steuergerechtigkeit hinzunehmen bereit sind. Man kann darüber streiten, ob das unseren Normen und Idealen entspricht, verfassungsrechtlich unbedenklich ist, politisch durchsetzbar erscheint etc. Zusätzlich wäre wohl zu prüfen, ob es kein geeigneteres Mittel gäbe, ähnlich starke Anreizeffekte zu erzielen ohne ähnlich hohe Kollateralschäden in Kauf nehmen zu müssen. Der Fairness halber muss man aber vor allem in einer transparent zu führenden Debatte zunächst verständlich erklären, wie sich die Lage darstellt und wer eigentlich warum welche Ziele verfolgt.

### Literatur

- Allmendinger, J., J. Kugel und M. Schnitzer (2021), Ein Comic über das Ehegattensplitting, [https://www.wzb.eu/system/files/docs/sv/k/Ehegattensplitting\\_gesamt\\_final.pdf](https://www.wzb.eu/system/files/docs/sv/k/Ehegattensplitting_gesamt_final.pdf) (14. September 2022).
- Bachmann, R., P. Jäger und R. Jessen (2021), A Split Decision: Welche Auswirkungen hätte die Abschaffung des Ehegattensplittings auf das Arbeitsangebot und die Einkommensverteilung?, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 70(2), 105-131.
- Blömer, M. J., P. Brandt und A. Peichl (2021), Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem, *ifo Forschungsbericht*, 126.
- Bundestag (1958), Drucksache 260 aus Wahlperiode 3 vom 7.3.1958, Gesetzesbegründung A.II.1.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (1957), Urteil vom 17.1.1957, Az.: 1 BvL 4/54, Entscheidungsgründe D.II.4.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2013), Urteil vom 7.5.2013, Az.: 2 BvR 909/06: „Die Ungleichbehandlung von Verheirateten und eingetragenen Lebenspartnern ...“
- Chirvi, M. (2019), Arbeiten Frauen aufgrund des Ehegattensplittings weniger? Eine empirische Untersuchung für Deutschland, *arqus Discussion Paper*, 241.

**Title:** *The Taxation of Couples in Germany Does Not Prevent Women from Working*

**Abstract:** *It can be shown that job splitting serves to create horizontal tax justice. The article examines to what extent the splitting system prevents a woman from taking up gainful employment or increasing her working hours. The result shows that the splitting procedure itself corresponds to the neutrality of the legislator towards the private decisions of couples about their division of labour. Its abolition, on the other hand, serves to promote a certain life model and violates the principle of horizontal justice.*

Sebastian Ohlig, Linus Schmidt, Chiara Lichter, Moritz Harting, Lena Herrmann, Bastian Krieger\*

# Umweltfreundliche Öffentliche Beschaffung fördern mit People-Public-Private-Partnerships

Eine Umweltfreundliche Öffentliche Beschaffung kann die Anreize von Unternehmen erhöhen in die Entwicklung und Adaption von umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen zu investieren. People-Public-Private-Partnerships integrieren die engagierte Bevölkerung und ihre Expertise als Endnutzende zur Unterstützung der Beschaffenden in den Beschaffungsprozess. Insbesondere aufgrund des zunehmenden öffentlichen Interesses an umweltrelevanten Themen ist das Potenzial für die Einführung von People-Public-Private-Partnerships innerhalb der Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung hoch. Dieser Lösungsansatz wurde von Schüler:innen des St. Raphael Gymnasiums in Heidelberg für den Schülerwettbewerb YES! Young Economic Summit analysiert und weiterentwickelt.

Die Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen beeinflusst ihr Angebot. Eine zunehmende Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen vergrößert ihren Absatzmarkt und erhöht damit die Möglichkeit von Unternehmen größere Mengen der Produkte und Dienstleistungen abzusetzen und ihre Preise zu erhöhen. Diese zusätzlichen Gewinnmöglichkeiten generieren Anreize für Unternehmen vermehrt in die Entwicklung und Adaption von umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen zu investieren (Horbach et al., 2012; Krieger und Zipperer, 2022).

Die Nachfrage der öffentlichen Hand in Deutschland beträgt etwa 500 Mrd. Euro und umfasst damit rund 14 % der aktuellen deutschen Wirtschaftsleistung. Diese Nachfrage kann genutzt werden, um die Einführung um-

weltfreundlicher Produkte und Dienstleistungen im Rahmen der vom Gesetzgeber angelegten Möglichkeiten der Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung<sup>1</sup> zu unterstützen (BMUV, 2022).<sup>2</sup>

Innerhalb der Vergabephase öffentlicher Ausschreibung erlaubt die Umweltfreundliche Öffentliche Beschaffung die Verwendung zusätzlicher umweltbezogener Kriterien neben dem Preis eines Produkts oder einer Dienstleistung. Diese verstärken die Anreize von Unternehmen in umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen zu

- 1 Umweltfreundliche Öffentliche Beschaffung beschreibt die Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen, die während ihrer Produktion, Nutzung und Entsorgung insgesamt weniger Umweltschäden erzeugen als alternative Produkte und Dienstleistungen mit derselben Hauptfunktion (EU-Kommission, 2008).
- 2 Die Umsetzung der Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung in Deutschland ist innerhalb §97 Abs. 3 GWB, § 2 Abs. 3 UVgO, §45 KrWG und dem aktuellen Bundesklimaschutzgesetz geregelt. Auch durch den EuGH wurde die Rechtmäßigkeit umweltfreundlicher Beschaffungspraktiken mehrfach bestätigt (z. B. Case C-448/01 und C-513/99).

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

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

\* Das YES! – Young Economic Summit ist einer der größten Schulwettbewerbe in Deutschland. Unter dem Motto „Your future – Your ideas“ arbeiten Teams ab der Klassenstufe 10 sowohl eigenständig als auch mit Forschenden aus Instituten der Wirtschafts- und Sozialforschung an Lösungen zu ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Fragen. Der „Best Scientific Analysis Award“ ist dabei ein Sonderpreis, der jenen Schulteams verliehen wird, die ihre Lösungsidee besonders wissenschaftlich erarbeitet haben. 2022 haben die Schüler:innen des St. Raphael Gymnasiums in Heidelberg diesen Preis gewonnen. Ihre Ergebnisse werden im Wirtschaftsdienst veröffentlicht. Das YES! ist ein gemeinsames Projekt der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft und der Joachim Herz Stiftung und steht seit 2015 unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

**Sebastian Ohlig, Linus Schmidt, Chiara Lichter, Moritz Harting und Lena Herrmann** sind Schüler:innen des St. Raphael Gymnasiums in Heidelberg.

**Bastian Krieger, Ph.D.**, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Innovationsökonomik und Unternehmensdynamik“ am ZEW Mannheim.

investieren, indem sie die Wahrscheinlichkeit umweltfreundlicher Unternehmen erhöht, Beschaffungsaufträge der öffentlichen Hand zu gewinnen (Krieger und Zipperer, 2022).

### Bedeutung einer Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung

Die Umweltfreundliche Öffentliche Beschaffung ist national und international zunehmend in den politischen Fokus gerückt. Beispielsweise wurde sie zu einem Teilziel der Nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (VN, 2022) und die EU diskutierte sie innerhalb des European Green Deals (Pouikli, 2021). Auch zeigt eine zunehmende Zahl an Forschungsarbeiten den positiven Effekt Umweltfreundlicher Öffentlicher Beschaffung *erstens* auf die Einführung umweltfreundlicher Produkte, Produktionsprozesse und Technologien durch Unternehmen (Cavarella und Crespi, 2020; Krieger und Zipperer, 2022; Orsatti et al., 2020; Stojčić et al., 2020) sowie *zweitens* auf verschiedene Umweltmaße, wie z. B. die Höhe der Emission in den Niederlanden (Rietbergen und Blok, 2013), oder der Verbreitung ökologischer Landwirtschaft in Schweden (Lindström et al., 2020).

Trotz der zunehmenden Bedeutung der Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung (vgl. Kasten 1) lag ihr Anteil an der Zahl aller ökonomisch relevanten Ausschreibungen innerhalb Deutschlands 2015 bei lediglich 2,4 % (Chiappinelli und Zipperer, 2017). Des Weiteren verwendeten nach einer Umfrage des DIW Berlin von deutschen öffentlichen Beschaffenden aus dem Jahr 2019 rund 20 % der Befragten keinerlei Praktiken der umweltfreundlichen Beschaffung innerhalb ihrer Vergabeprozesse in den vergangenen drei Jahren und die relative Mehrheit von über 30 % der Befragten verwendete sie lediglich in bis zu 10 % ihrer Vergabeprozesse (Chiappinelli et al., 2019).

### Hindernisse in der Umsetzung Umweltfreundlicher Öffentlicher Beschaffung

Die Befragung des DIW Berlin zeigt, dass die möglichen Hindernisse einer Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung vielfältig sind. Beispiele sind *erstens* die Komplexität von Umweltkriterien adäquat in Ausschreibungen zu berücksichtigen, *zweitens* die Schwierigkeit die Einhaltung der geforderten Umweltkriterien zu überprüfen, *drittens* ein Mangel an Expertise der Beschaffenden, *viertens* erhöhte Anschaffungspreise, *fünftens* ein verrin-

#### Kasten 1

#### Beispiele zur Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung

##### *Beispiel 1: Energieeffiziente Monitore – Landkreis Hameln-Pyrmont, Deutschland*

2012 wurde bei der Beschaffung von 220 Monitoren durch den Landkreis Hameln-Pyrmont die Energieeffizienz als zusätzliches Kriterium hinzugezogen. Hierzu wurde nicht nur der Anschaffungspreis, sondern auch der Stromverbrauch der Monitore über eine Nutzungsdauer von vier Jahren berücksichtigt. Zudem wurde die Erfüllung weiterer Energieeffizienzstandards gefordert (z. B. TCO 5, Energy Star) (Umweltbundesamt, 2022).

##### *Beispiel 2: Umweltfreundliche Büromöbel – Landeshauptstadt Stuttgart, Deutschland*

2020 hat die Landeshauptstadt Stuttgart eine Rahmenvereinbarung für die Lieferung von Büromöbeln auf Basis einer Ausschreibung mit einer Vertragslaufzeit von vier Jahren abgeschlossen. Neben den Anschaffungspreis wurde eine Mehrzahl an Umweltzertifikaten von den Möbelerbietenden verlangt (z. B. Blauer Engel, PEVF, FSC), Holzoberflächen durften nur mit formaldehydfreien Lacken behandelt sein und das Vorhandensein eines Qualitäts- und Umweltmanagementsystem gemäß gängiger Standards war verpflichtend (Umweltbundesamt, 2022).

##### *Beispiel 3: Ökostrom – Gemeinde Herrsching, Deutschland*

2009 hat die Gemeinde Herrsching entschieden, ihre Liegenschaften und Straßenbeleuchtung mit ökologischen Strom zu versorgen. Das Volumen ihrer nachgefragten Stromlieferung lag bei ca. 1.409.000 kWh pro Jahr. Ihre regelmäßigen Ausschreibungen zur Suche eines stromanbietenden Unternehmens umfassen eine Vielzahl an Kriterien. Beispielsweise wird eine 100 %ige Lieferung von Strom aus regenerativen Energien, die umweltverträgliche Lage der Erzeugungsstätten, das Alter und die Effizienz der Erzeugungsstätten und das Einhalten der Erneuerbaren-Energie-Richtlinie der EU gefordert (Umweltbundesamt, 2022).

## Kasten 2

## Beispiel zur People-Public-Private-Partnerships

*Beispiel: Besser angelegte Schulgebäude - Oulu, Finnland*

Innerhalb ihrer Fallstudie betrachten Torvinen und Ulkuniemi (2016) die gemeinsame Beschaffung von rund 15.000 Quadratmetern Grundstückfläche, zwei Schulgebäuden und einem Kindergarten durch die Stadt Oulu. Die Ausschreibung überträgt die Verantwortung für Planung, Bau, Finanzierung und Instandhaltung der Immobilien an das gewinnende Unternehmen. Die beschaffende Stadt mietet die Immobilien bis 2039 und erhält das Recht zu diesem Zeitpunkt die Immobilien zu erwerben. In allen Treffen der Beschaffenden und (potenziellen) Anbietenden war mindestens eine zukünftige schul-/kindergartenangehörige Person anwesend und hatte die Möglichkeit Beiträge einzubringen. Außerdem wurden durch die direkt eingebundenen Angehörigen selbstständig weitere Treffen mit nicht-eingebundenen Angehörigen zur Diskussion des Beschaffungsauftrags organisiert. Zuletzt wurden Schul-/Kindergartenangehörigen Baupläne und ähnliche Informationen zum Vergabeprojekt zur Verfügung gestellt. Als Folge der Beiträge der Schul-/Kindergartenangehörigen wurde unter anderem eine gemeinsame Nutzung der Gebäudeaußenbereiche eingerichtet, um Kollaborationen zwischen den verschiedenen Einrichtungen zu erleichtern und innovative pädagogische Methoden einzuführen.

gerter Wettbewerb, *sechstens* ein höherer zeitlicher Aufwand, oder *siebtens* eine geringere Rechtssicherheit des Verfahrens.<sup>3</sup> Die relevantesten Hindernisse waren laut der Befragung die zunehmende Komplexität der Verfahren und die fehlende Expertise der Beschaffenden (Chiappinelli et al., 2019). Über 60% der Befragten sahen häufig/immer die hohe Komplexität umweltfreundlicher Aspekte und den Mangel an Expertise oder Ausbildung als Hauptgründe für die geringe Nutzung von Umweltaspekten innerhalb ihrer Ausschreibungen.

### People-Public-Private-Partnerships in der Öffentlichen Beschaffung

Public-Private-Partnerships sind Kooperationen öffentlicher Einrichtungen und privatwirtschaftlicher Unternehmen zum Planen und Umsetzen zuvor allein staatlich erbrachten öffentlichen Leistungen (BMZ, 2022). People-Public-Private-Partnerships erweitern diesen Ansatz mit dem Einbezug der engagierten Bevölkerung in den Beschaffungsprozess (Majamaa, 2008; Ng et al., 2013).

Nach Torvinen und Ulkuniemi (2016) bieten die Ansätze der People-Public-Private-Partnerships insbesondere für die Verbesserung des Prozesses der Öffentlichen Beschaffung Potenzial (vgl. auch Kasten 2). In vielen Fällen stellt die Bevölkerung den Endnutzenden der zu beschaf-

fenden Produkte und Dienstleistungen der öffentlichen Hand dar, weshalb sie eine größere Expertise bezüglich ihrer notwendigen/gewünschten Funktionalitäten aufweisen können als öffentlich Beschaffende oder Produkt- und Dienstleistungsanbieter. Aus diesem Grund kann ihre Beteiligung am Beschaffungsprozess Lücken in der Expertise von Beschaffenden und Anbietenden ausgleichen und damit zu einer größeren Nutzerzufriedenheit führen. Diese höhere Zufriedenheit wiederum kann den nachträglichen Anpassungsbedarf der beschafften Produkte und Dienstleistungen verringern und die Zahlungsbereitschaft der Endnutzenden für die angebotenen Produkte und Dienstleistungen erhöhen. Auch ist es möglich, dass der frühzeitige Einbezug der engagierten Bevölkerung das Potenzial für die Ablehnung öffentlicher Projekte durch die Bevölkerung reduziert, indem die miteingebundenen Personen ihre positive Wahrnehmung des Projekts an nicht-eingebundene, jedoch trotzdem vom Projekt betroffene Personen kommunizieren. Ebenso hat allein die Kommunikation zwischen Beschaffenden und der Öffentlichkeit bereits das Potenzial wechselseitiges Verständnis aufzubauen. Higgs et al. (2008) zeigen beispielsweise, dass die partizipative Komponente des Prozesses zu einem höheren Maß an Transparenz und Verantwortlichkeit von öffentlichen Beschaffenden führt.

Das von Torvinen und Ulkuniemi (2016) entwickelte Modell zeigt, dass sich die Rollen von Beschaffenden und Anbietenden innerhalb der öffentlichen Beschaffung als Folge des Einbezugs der engagierten Bevölkerung verändern. Anbietende und Beschaffende stehen weiterhin innerhalb eines vertraglichen Verhältnisses zueinander,

<sup>3</sup> Bezüglich des Anschaffungspreises ist zu beachten, dass die Lebenszykluskosten beschaffter Produkte und Dienstleistungen mit Umweltkriterien in vielen Fällen das Potenzial haben, geringer zu sein als die Kosten beschaffter Produkte und Dienstleistungen ohne Umweltkriterien (EU-Kommission, 2022).

indem Beschaffende ihre Aufträge formulieren, vergeben, und ihre Erfüllung durch das anbietende Unternehmen kontrollieren. Allerdings nehmen die Beschaffenden durch den Einbezug der engagierten Bevölkerung auch die Rolle von Moderierenden ein. Demnach ist es insbesondere ihre Aufgabe die Kommunikation zwischen allen drei Parteien, sprich Anbietenden, der engagierten Bevölkerung und ihnen selbst, sicherzustellen. Diese Aufgabe beinhaltet *erstens* das Anbieten von Kommunikationsplattformen, wie beispielsweise Workshops, Foren und E-Mailkommunikation, *zweitens* die Bereitstellung von Informationsmaterial für Anbietende und Endnutzer:innen, wie beispielsweise einen Entwurf der Ausschreibung oder Angebotsskizzen potenzieller Lieferanten, und *drittens* das Herbeiführen eines konstruktiven Dialogs durch eine aktive Moderation.

### People-Public-Private-Partnerships in der Umweltfreundlichen Öffentliche Beschaffung

Im Rahmen des Schulwettbewerbs „YES! Young Economic Summit“ hat das Team des St. Raphael Gymnasiums Heidelberg die Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung analysiert und einen Ansatz zu ihrer Verbesserung durch die Nutzung von People-Public-Private-Partnerships entwickelt. Insbesondere im Bereich der umweltfreundlichen Beschaffung besteht großes Potenzial für diesen Ansatz. Dies zeigt sich beispielsweise anhand des verbreiteten Wunschs der Bevölkerung nach einem Staat, der klimafreundliche Produkte und Technologien fördert. Eine Repräsentativumfrage des Umweltbundesamtes (2020) findet, dass 94 % der Befragten sich den Staat als Förderer klimafreundlicher Produkte und Technologien wünschen. Demgegenüber steht die zuvor dargelegte zurückhaltende Nutzung von Umweltaspekten innerhalb öffentlicher Ausschreibungen.

Der große Anteil der an Umweltfreundlichkeit interessierten Bevölkerung kann zum Prozess der Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung beitragen. Die Expertise der engagierten Bevölkerung zu Umweltthemen wird innerhalb von People-Public-Private-Partnerships genutzt, um den Beschaffenden ihre Wahl an Umweltkriterien zu erleichtern. Des Weiteren hat nach Chiappinelli et al. (2019) die Übermittlung politischer Forderungen und Ziele einen positiven Einfluss auf die Implementation umweltfreundlicher öffentlicher Beschaffung. Beides ist mit hinreichender Wahrscheinlichkeit innerhalb der engagierten Bevölkerung vorhanden. Zudem kann der frühzeitige Dialog mit der engagierten Bevölkerung das Risiko einer Ablehnung von Beschaffungsprojekten aus Umweltgründen vermindern. Beispiele solcher Ablehnungen aus Umweltgründen nehmen weltweit zu (Adedoyin et al., 2020).

### Perspektiven – Pilotprojekte einführen und Hindernisse erkennen

Das größte Hindernis in der Kombination der Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung und People-Public-Private-Partnerships ist das Fehlen ausreichender Forschung zu diesem Thema. Daher ist die Implementation von Pilotprojekten zu People-Public-Private-Partnerships, ähnlich zu den bestehenden Projekten zur Public-Private-Partnership (IHK Schleswig-Holstein, 2022; Partnerschaft Deutschland, 2022), der natürliche nächste Schritt.

Allerdings sind weitere Hindernisse absehbar. Zuerst wird eine Einführung von People-Public-Private-Partnerships in den bestehenden Strukturen der öffentlichen Beschaffung eine Herausforderung (Thomas, 2013). Des Weiteren erfordert die Moderation zwischen Anbietenden und der engagierten Bevölkerung eine Expertise, die bisher wenig in der Ausbildung öffentlicher Beschaffender behandelt wurde. Jedoch kann langfristig gesehen eine einmalige Ausbildung innerhalb der Moderation effizienter sein als regelmäßige Weiterbildungen zu der Implementation verschiedener Beschaffungskriterien. Auch könnten der Mehraufwand durch die Beteiligung der Bevölkerung die Ressourcen insbesondere kleinerer und bereits jetzt stark ausgelasteter Beschaffungsbüros herausfordern (Chiappinelli et al., 2019). Außerdem ist es möglich, dass der Aufwand einer Beteiligung für Beschaffungsaufträge mit geringem Volumen größer ist als die Vorteile einer Bürgerbeteiligung. Aus diesem Grund könnte sich für kleinere, häufig auftauchende Beschaffungsaufträge eine weitere Bewerbung der bereits existierenden Hilfsmaterialien zur Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung anbieten, wie beispielsweise die des Umweltbundesamtes (2022). Für Beschaffungsprojekte mit signifikanter ökonomischer Relevanz und gesellschaftlichem Interesse, die beide eine aktive Beteiligung der Bevölkerung fördern, könnte sich jedoch die Kombination der Umweltfreundlichen Öffentlichen Beschaffung und People-Public-Private-Partnerships rentieren.

### Literatur

- Adedoyin, F., I. Ozturk, I. Abubakar, T. Kumeka, O. Folarin und F. V. Bekun (2020), Structural breaks in CO2 emissions: Are they caused by climate change protests or other factors?, *Journal of Environmental Management*, 266, 110628.
- BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2022), Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, <https://www.bmuv.de/themen/nachhaltigkeit-digitalisierung/konsum-und-produkte/umweltfreundliche-beschaffung> (22. November 2022).
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2022), Public Private Partnership (PPP), <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/public-private-partnership-ppp-14780> (22. November 2022).
- Caravella, S., und F. Crespi (2020), Unfolding heterogeneity: the different policy drivers of different eco-innovation modes, *Environmental Science and Policy*, 114, 182-193.

- Chiappinelli, O., F. Gruner und G. Weber (2019), Klimakriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge können dazu beitragen, deutsche Treibhausgasemissionen zu senken, *DIW Wochenbericht*, 51+52, 966-973.
- Chiappinelli, O. und V. Zipperer (2017), Öffentliche Beschaffung als Dekarbonisierungsmaßnahme: Ein Blick auf Deutschland, *DIW Wochenbericht*, 49, 1125-1136.
- EU-Kommission (2008), Public Procurement for a Better Environment. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0400&from=EN> (22. November 2022).
- EU-Kommission (2022), Life-cycle costing, <https://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm> (22. November 2022).
- Higgs, G., R. Berry, D. Kidner und M. Langford (2008), Using IT approaches to promote public participation in renewable energy planning: Prospects and challenges, *Land Use Policy*, 25(4), 596-607.
- Horbach, J., C. Rammer und K. Rennings (2012), Determinants of eco-innovations by type of environmental impact—the role of regulatory push/pull, technology push and market pull, *Ecological Economics*, 78, 112-122.
- IHK Schleswig-Holstein (2022), Finanzierungskonzept Public Private Partnership (PPP), <https://www.ihk.de/schleswig-holstein/standortpolitik/regionalentwicklung/projekte-und-kooperationen/public-private-partnership-3144732> (22. November 2022).
- Krieger, B. und V. Zipperer (2022), Does green public procurement trigger environmental innovations?, *Research Policy*, 51(7), 104516.
- Lindström, H., S. Lundberg und P. O. Marklund (2020), How green public procurement can drive conversion of farmland: an empirical analysis of an organic food policy, *Ecological Economics*, 172, 106622.
- Majamaa, W. (2008), The 4th P – People – in Urban Development based on Public-Private-People Partnership, Helsinki University of Technology.
- Ng, S. T., J. Wong und K. Wong (2013), A public private people partnerships (P4) process framework for infrastructure development in Hong Kong, *Cities*, 31, 370-381.
- Orsatti, G., F. Perruchas, D. Consoli und F. Quatraro (2020), Public procurement, local labor markets and green technological change. Evidence from US commuting zones, *Environmental and Resource Economics*, 75, 711-739.
- Partnerschaft Deutschland (2022), Öffentlich-Private-Partnerschaften: PPP-Projektdatenbank, <https://www.ppp-projektbankenbank.de/> (23. November 2022).
- Pouikli, K. (2021), Towards mandatory green public procurement (GPP) requirements under the EU Green Deal: reconsidering the role of public procurement as an environmental policy tool, *ERA Forum*, 21(4), 699-721.
- Rietbergen, M. G. und K. Blok (2013), Assessing the potential impact of the CO<sub>2</sub> Performance Ladder on the reduction of carbon dioxide emissions in the Netherlands, *Journal of Cleaner Production*, 52, 33-45.
- Stojčić, N., S. Srhoj und A. Coad (2020), Innovation procurement as capability-building: evaluating innovation policies in eight Central and Eastern European countries, *European Economic Review*, 121, 103330.
- Thomas, J. C. (2013), Citizen, customer, partner: Rethinking the place of the public in public management, *Public Administration Review*, 73(6), 786-796.
- Torvinen, H. und P. Ulkuniemi (2016), End-user engagement within innovative public procurement practices: A case study on public-private partnership procurement, *Industrial Marketing Management*, 58, 58-68.
- Umweltbundesamt (2020), Umweltbewusstsein in Deutschland 2020.
- Umweltbundesamt (2022), Gute Praxisbeispiele, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/gute-praxisbeispiele> (22. November 2022).
- VN – Vereinte Nationen (2022), Ziel 12: Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen, <https://unric.org/de/17ziele/sdg-12/> (22. November 2022).

**Title:** *Promoting Green Public Procurement with People-Public-Private-Partnerships*

**Abstract:** *Green Public Procurement can incentivize commercial investment in developing and adapting environmentally friendly products and services. However, the complexity of green aspects is a large obstacle for German procurers to include them in their tenders. Moreover, rigid public structures constitute an additional hurdle. The participation of engaged citizens in the public procurement process can counteract these obstacles. People-Public-Private Partnerships integrate engaged citizens and their expertise as end-users into the procurement process to support procurers. Due to the increasing public concern with regard to environmental issues, the potential for introducing People-Public-Private Partnerships is particularly high for Green Public Procurement.*

Ferdinand Fichtner, Simon Junker, Claus Michelsen, Thore Schlaak\*

## Peak Inflation: Ist die Teuerungswelle gebrochen?

Die Nachrichten in den vergangenen Wochen machen Hoffnung: Die Gasspeicher sind voll, noch dazu verbrauchen Haushalte und Unternehmen deutlich weniger Energie als im Vorjahr, und die Börsenpreise für Strom und Gas geben erkennbar nach. Viele Beobachter:innen sehen den Scheitelpunkt der Teuerungswelle schon gekommen. Als erstes Indiz wird angeführt, dass die Erzeugerpreise im Oktober 2022 gegenüber dem Vormonat bereits rückläufig waren. Auch die Inflation, also der Anstieg der Verbraucherpreise gegenüber dem Vorjahr, hat im November etwas nachgelassen. Allerdings kann dies auch eine Momentaufnahme sein, die allein über die Entwicklung der Energiepreise bestimmt ist. Denn der Anstieg der Erzeugerpreise ist in vielen anderen Wirtschaftszweigen noch längst nicht vorüber. Die wegen der Coronakrise gestörten Lieferketten funktionieren keinesfalls wieder reibungslos. Unternehmen werden weiterhin versuchen, die gestiegenen Kosten an ihre Kund:innen durchzuzeichnen – der Inflationsdruck dürfte entlang der Wertschöpfungskette erst allmählich nachlassen. Der Scheitelpunkt der Inflation ohne Energie liegt wahrscheinlich noch vor uns.

### Energie und Rohstoffpreise treiben die Teuerung

Seit der Wiedervereinigung sind die Verbraucherpreise in Deutschland im Durchschnitt um 1,7% gestiegen. Erst im

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

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

\* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors Thore Schlaak wieder und nicht notwendigerweise die des Bundesministeriums der Finanzen.

**Prof. Dr. Ferdinand Fichtner** lehrt an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

**Dr. Simon Junker** ist Mitarbeiter beim Verband Forschender Arzneimittelhersteller (vfa) in Berlin.

**Dr. Claus Michelsen** ist Geschäftsführer Wirtschaftspolitik beim vfa in Berlin.

**Dr. Thore Schlaak** ist Referent am Bundesministerium der Finanzen.

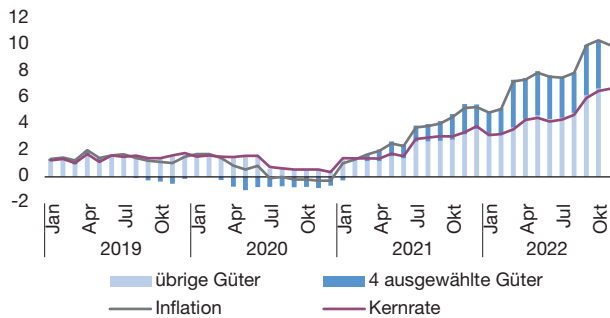
Nachgang der Coronakrise und mit Ausbruch des Kriegs in der Ukraine legte die Teuerung teils rasant zu – seit diesem Herbst sogar mit zweistelligen Raten. Die Ursachen liegen im Wesentlichen in der Teuerung von Energie- und Nahrungsmitteln. Veranschaulichen lässt sich dies am Beispiel von vier Gütern dieser Kategorien: Sie tragen maßgeblich zur jetzigen Entwicklung bei, sind aber vor 2021 teils aufgrund ihres teils geringen Konsumanteils, teils wegen der geringen Volatilität – kaum ins Gewicht gefallen (vgl. Abbildung 1).

Bei dem ersten Gut handelt es sich um Erdgas: Monate vor der militärischen Eskalation hat Russland begonnen, die Gaslieferungen nach Deutschland zu reduzieren. Dies hat den jahrelang stabilen Gaspreis bereits ab Herbst 2021 kräftig angeschoben. Ähnliches kann für den Ölpreis beobachtet werden. Die Heizkosten sind seit 2021 bei Gas um 77% bzw. bei Öl um 107% in die Höhe geschossen. Der Ölpreis überträgt sich zudem rasch und im Gleichschritt auf die Kraftstoffpreise. Diese liegen noch um etwa die Hälfte höher als ein Jahr zuvor. Mit einer Rückkehr auf das Preisniveau der Vorjahre ist sobald allerdings nicht zu rechnen. Gerade das Gas – dies bestätigen auch die Markterwartungen, die in den Energie-Futures zum Ausdruck kommen – wird deutlich teurer bleiben. Die Futures signalisieren allmählich sinkende Preise, was auch zu den jüngst gesunkenen Teuerungsraten der Energiekomponenten bei den Erzeuger- wie auch Verbraucherpreisindizes passt.

Ähnliche Entwicklungen zeigen sich bei Nahrungsmitteln: Die Preise für Speisefette und -öle spiegeln den Preisauftrieb besonders deutlich wider. Weil sie zu einem guten Teil aus den wichtigen Agrarrohstoffländern Ukraine und Russland eingeführt werden, haben Knappheitserwartungen die Weltmarktpreise angefacht. Dabei spielt allerdings das Angebot eine noch untergeordnete Rolle – die eingeführte Tonnage ist bislang deutlich höher als im Vorjahr; offenbar stocken aber viele Produzenten aus Sorge vor Lieferengpässen ihre Vorräte auf und nehmen dabei auch höhere Preise in Kauf. Die Preisentwicklung der überwiegenden Mehrheit der übrigen Güter deckt sich weitgehend mit der allmählich anziehenden Kerninflation.

Dies zeigt, dass ein großer Teil der Inflation wohl dann verpuffen wird, wenn sich die Energiepreise beruhigen. Gleichwohl deutet die weiter steigende Kerninflation – im November dürfte sie, anders als die gesamte Teuerung, zugenommen haben – auf eine erhebliche Kostenwelle entlang der Produktionsketten hin, die sich auch in den kommenden Monaten weiter fortsetzen wird. Verbieten hierfür

Abbildung 1  
Teuerung aus Sicht der Verbraucher:innen



Linien: Änderung gegenüber Vorjahr in %, Balken: in Prozentpunkten.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Werte bis Oktober 2022, vorläufige Zahlen für Inflation und Energieindex für November 2022), eigene Berechnungen.

sind die Erzeugerpreise, die im Sommer 2022 insgesamt um fast die Hälfte höher lagen als 2021. Betroffen waren vor allem energie- und insbesondere gasintensive Bereiche, wie die Gasförderung, Raffinerien, die Stromerzeugung und die chemische Industrie. Die Preissteigerungen setzen sich jetzt in Zweit- und Drittrundeneffekten fort: Getrieben von den steigenden Vorleistungskosten ziehen die anderen Bereiche bei den Preisen mehr und mehr nach.

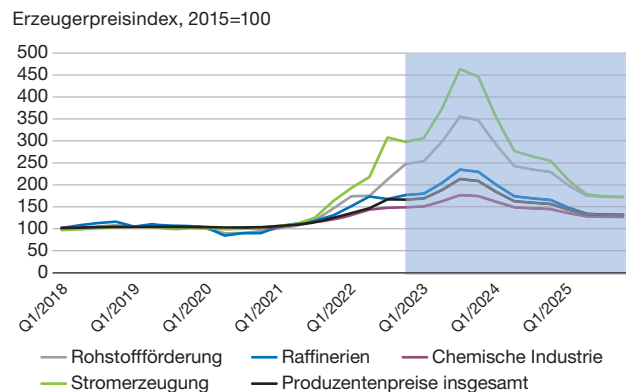
### Teuerungswelle ebbt voraussichtlich erst 2024 ab

Dies spricht für vorerst auf breiter Basis weiter steigende Preise auf der Verbraucherstufe. Die Frage ist, wann diese Teuerungswelle insgesamt bricht, d.h. wann auch die Kerninflation wieder zurückgeht. Um dies zu bestimmen, wird auf die derzeit dominierende Kraft der Erzeugerpreisentwicklung abgestellt: Ausgehend von den Futureskursen für Erdöl und Erdgas wird geschätzt, wie sich die Energiepreise in den kommenden Quartalen auf die Erzeugerpreise auswirken und diese wiederum mit der Kernrate der Verbraucherpreisentwicklung zusammenhängen.<sup>1</sup>

Der Gas-Futures-Markt signalisiert für das Winterhalbjahr 2022/2023 noch anhaltend hohe Notierungen, im Sommer einen leichten Rückgang auf ein immer noch erhöhtes Plateau und erst ab dem Jahreswechsel 2023/2024 eine deutliche Entspannung bei den Gaspreisen. Das Prognosemodell ergibt dementsprechend zunächst weiter zulegende Erzeugerpreise – die energieintensivsten Branchen werden sogar noch bis in den Spätsommer kommenden Jahres ih-

<sup>1</sup> Dieses Vorgehen stellt primär auf die direkten Effekte der Energiepreise ab (Michelsen und Junker, 2022). Durch eine hinreichend lange Lagstruktur wird den wechselseitigen Wirkungen entlang der Wertschöpfungskette Rechnung getragen: Kostenschübe durch die Teuerung von Vorleistungen werden berücksichtigt, soweit sie auf die Energiepreise zurückzuführen sind, nicht aber darüber hinausgehende Preisanstiege auf vorgelagerten Produktionsstufen.

Abbildung 2  
Teuerung aus Sicht der Produzenten, inklusive Prognose



Quartalsdurchschnitte; Prognose ab November 2022.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

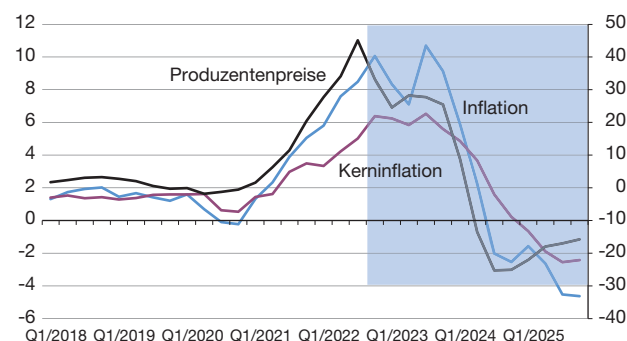
re gestiegenen Kosten weiterreichen (vgl. Abbildung 2). Für die Verbraucher:innen bedeutet das nichts Gutes: Steigende Erzeugerpreise kommen, durchschnittlich bis zu einem Jahr verzögert, auch bei ihnen an. Die Kernrate könnte mit gut 6,5% ihren Zenit zwar jüngst erreicht haben – allerdings wird sie gemäß dem Prognosemodell auf diesem hohen Niveau noch bis in den Spätsommer 2023 verharren (vgl. Abbildung 3). Erst danach ist mit einem Rückgang der Kernrate zu rechnen. Im Jahresdurchschnitt klettert sie damit noch einmal um rund 1¼ Prozentpunkte höher, auf dann etwa 6% im Jahr 2023. Auch die Inflationsrate, die bereits 2022 satte 8% verzeichnen dürfte, wird mit 8,8% im Jahr 2023 ein Allzeithoch erreichen. In den folgenden Jahren schlägt sich dann der Rückgang der Energiepreise nieder – die Inflation dürfte unter diesen Vorzeichen nur noch leicht positiv sein und dann 2025 sogar deutlich negativ ausfallen. Das bedeutet allerdings nicht, dass das Preisniveau wieder auf das von vor dem Krieg zurückkehrt: Im Gegenteil – es dürfte dauerhaft einen sichtbaren Niveausprung halten.

### Was die Geldpolitik tun kann

Und was tut die Europäische Zentralbank angesichts dieses Ausblicks? Wenig, könnte man meinen: In den vergangenen Monaten wurden die Leitzinsen zwar um 2 Prozentpunkte angehoben und die Anleihekaufprogramme werden nicht mehr ausgeweitet. Gemessen an der historisch hohen Inflationsrate in Deutschland wie im Euroraum mag man die Geldpolitik aber durchaus noch als expansiv bezeichnen. Versagt die Zentralbank also in ihrem Bemühen, Preisniveaustabilität zu gewährleisten – oder vielmehr: wiederherzustellen? Ein solches Urteil ist unangebracht: Die Spielräume der Geldpolitik, den im Wesentlichen durch äußere Einflüsse bedingten Anstieg

**Abbildung 3**  
**Verbraucherpreise (linke Achse) und**  
**Produzentenpreise (rechte Achse)**

Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum in %; Prognose ab 11/2022



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

der Inflation in Schach zu halten, sind überschaubar. Zwar könnte die Zentralbank durch eine restriktivere Geldpolitik den Außenwert des Euro stärken und so den Anstieg der in Euro ausgedrückten Preise von Importgütern dämpfen. Aber der Euro liegt derzeit gegenüber dem US-Dollar weniger als 10 % unter seinem Vorjahreswert; gemessen am effektiven Wechselkurs ist der Außenwert des Euro sogar nur um knapp 2 % gesunken. Der darauf zurückgehende Anstieg der Konsumentenpreise ist entsprechend gering – überschlägig dürfte dieser Einfluss weit weniger als 1 Prozentpunkt ausmachen. Die zweite Möglichkeit für die Zentralbank, auf die Inflation Einfluss zu nehmen, besteht darin, durch Zinsanhebungen die Konjunktur zu dämpfen. Eine überausgelastete Wirtschaft geht in der Regel mit höherer Preisdynamik einher – aber von Überauslastung kann in der aktuellen Situation kaum die Rede sein.

So bleibt der Zentralbank wenig mehr als abzuwarten, bis der Anstieg der Energiepreise an Einfluss verliert – man bedenke, dass die Inflationsrate die Preisveränderungen gegenüber dem Vorjahr abbildet – und darauf hinzuwirken, dass die hohe Inflation sich nicht in steigenden Inflationserwartungen niederschlägt. Steigen nämlich die Inflationserwartungen, so kann dies zu höheren Lohnabschlüssen und damit weiter steigenden Kosten für die Unternehmen führen, die dann ihrerseits zu steigenden Preisen führen – eine ursprünglich temporär hohe Inflation kann sich so verstetigen. Bislang gibt es für eine solche Lohn-Preis-Spirale keine nennenswerten Anzeichen. Zwar wird in der

anlaufenden Tarifrunde 2023 von den Gewerkschaften vielfach ein Reallohnausgleich – also ein Anstieg der Löhne im Gleichschritt mit den Preisen – gefordert. Die Erfahrung zeigt aber, dass es in den Verhandlungen zu deutlich niedrigeren Abschlüssen kommen wird und die Kaufkraftverluste oftmals auch über Einmalzahlungen ausgeglichen werden – ein auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvolles Vorgehen, weil sich die Inflation so nicht verstetigt. Die historische Evidenz (Alvarez et al., 2022) spricht außerdem nicht unbedingt dafür, dass inflationsgetriebene Lohnsteigerungen ihrerseits zu nennenswerten Preissteigerungen führen; die Gefahr einer Verstetigung der hohen Inflationsraten ist daher derzeit eher gering.

Gleichwohl ist die Finanzpolitik gefragt, die mit den hohen Preissteigerungen einhergehenden sozialen Härten auszugleichen. Auf nationaler Ebene ist in dieser Hinsicht in den vergangenen Monaten einiges passiert. Mit den Entlastungspaketen der Bundesregierung – darin jüngst etwa die Dezember-Soforthilfe oder die Energiepreispauschale – wurden zuletzt weitere Milliardensummen in die Hand genommen, um die Haushalte zu entlasten. Besonders treffsicher sind diese Maßnahmen indes nicht, profitieren davon doch auch Menschen, die die gestiegenen Lebenshaltungskosten ohne weiteres auch selbst stemmen könnten. Eine Entlastung der gesamten Bevölkerung von den Folgen der Krise kann aber nicht Aufgabe der Politik sein (Boysen-Hogrefe, 2022) – irgendjemand muss den gesamtwirtschaftlichen Kaufkraftverlust, der mit dem Preisanstieg bei importierter Energie einhergeht, eben schultern. So hätte man sich eine etwas zielgerichtetere Politik gewünscht, die insbesondere den einkommensschwachen Haushalten unter die Arme greift, bis die Inflationswelle durch das Land geschwappt ist.

**Literatur**

Alvarez, J., J. Bluedorn, N. Hansen, Y. Huang, E. Pugacheva und A. Sol-laci (2022), Wage-price spirals: What is the historical evidence?, *IMF Working Paper*, 221.  
 Boysen-Hogrefe, J. (2022), Die Finanzpolitik kann nicht alle entlasten, *Wirtschaftsdienst*, 102(8), 581-583, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/8/beitrag/die-finanzpolitik-kann-nicht-alle-entlasten.html> (6. Dezember 2022).  
 Michelsen, C., und S. Junker (2022), Stark steigende Preise für Vorleistungen: Unternehmen in der Kostenfalle, *MacroScope Pharma Economic Policy Brief*, 7, Stark steigende Preise für Vorleistungen: Unternehm - VFA, <https://www.vfa.de/download/macroscope-2207>.

**Title: Peak Inflation: Has the Inflation Wave Been Broken?**

**Abstract:** The slight slowdown of consumer price inflation in Germany in November does not yet constitute the beginning of lower inflation rates. Even though energy prices are dragging inflation, producer prices have drastically increased in the past year. Our estimates indicate that inflation rates will remain close to current levels until the end of 2023 and decrease only in 2024. Given the current fragile economic situation, restrictive monetary policy is not recommended. Rather, central banks should act attentively to prevent raising inflation expectations.

## Konjunkturschlaglicht

## Rekordinflation in Deutschland

Vor 2020 schien Inflation zumindest in den OECD-Staaten kaum noch ein Problem zu sein. Trotz der niedrigen Refinanzierungszinssätze der wichtigsten Zentralbanken rund um den Globus waren die Inflationsraten gering und zumeist in der Nähe der von den Zentralbanken angestrebten Zielwerte. Nur zwei Jahre später schießen die Inflationsraten in vielen Ländern in die Höhe, so auch in Deutschland. Bereits seit Mitte 2021 steigen die Verbraucherpreise stetig an (vgl. Abbildung 1). Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes wuchs das Preisniveau im Oktober um 10,4 % gegenüber dem Vorjahresmonat und nahm damit gegenüber September 2021 noch einmal leicht zu. Derartige Inflationsraten hat Deutschland seit dem 2. Weltkrieg nicht mehr erlebt. Die beiden primären Auslöser dieser Entwicklung sind zwei einschneidende Krisenereignisse: die COVID-19-Pandemie und der Überfall Russlands auf die Ukraine und die hiermit verbundenen Handelsbeeinträchtigungen und Sanktionen (Berlemann et al., 2022).

## COVID-19

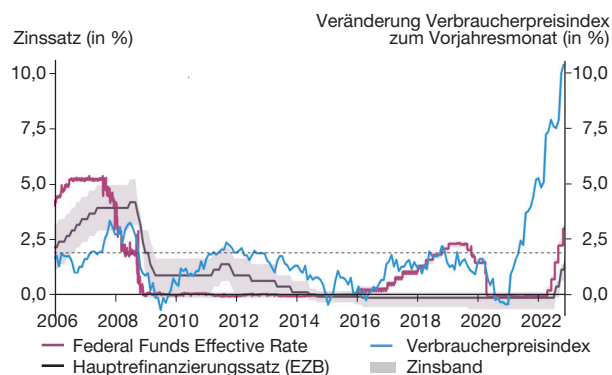
In vielen Ländern haben die Beeinträchtigungen durch COVID-19 inzwischen nachgelassen und wirken häufig nur noch in Form erhöhter Krankenstände. Dennoch wirken die Effekte der Pandemie noch immer nach. So verfolgen einige Regierungen weiterhin strenge No-COVID-Strategien.

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

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

## Abbildung 1

## Deutsche Verbraucherpreise und Zinssätze der EZB und Fed



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Deutsche Bundesbank und Board of Governors of the Federal Reserve System (US), 2022.

Teil dieses Umgangs mit COVID-19 sind strikte Lockdowns, die das lokale Wirtschaftsleben stark beeinträchtigen. Insbesondere im Handel mit China, das nach wie vor auf eine No-COVID-Politik setzt, gibt es immer noch erhebliche Lieferkettenprobleme, die einen Beitrag zur Angebotsverknappung und damit auch zur derzeitigen Inflation liefern.

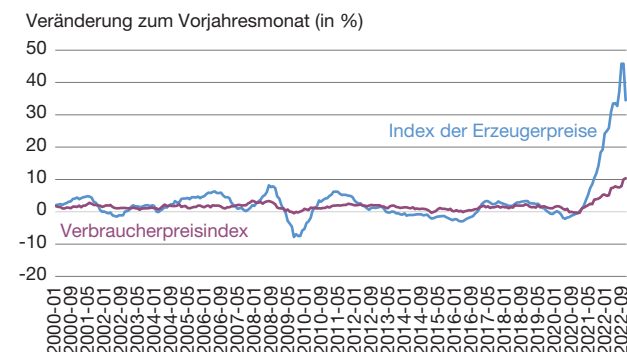
## Überfall Russlands auf die Ukraine

Die Haupttreiber der aktuellen Inflationsentwicklung sind aber die Auswirkungen des Überfalls Russlands auf die Ukraine. Bereits zuvor hatten die Rohstoffpreise im Zuge der Erholung der Weltwirtschaft von der COVID-19-Krise stark angezogen (Eurich, 2022) und in der Folge die Erzeugerpreise kräftig in die Höhe getrieben (vgl. Abbildung 2). Mit dem Überfall Russlands auf die Ukraine perpetuierte sich die Entwicklung der Erzeugerpreise. Dies war vor allem auf die sprunghaft steigenden Preisanstiege für Öl und Gas, aber auch für Industrierohstoffe wie Aluminium, Nickel und Kupfer zurückzuführen. Bei diesen Gütern ist Russland ein bedeutender Anbieter und war oft der wichtigste Importpartner Deutschlands. Der Verzicht des Kaufs dieser Güter aus Russland (bzw. später die Lieferbeschränkungen Russlands) ließen die deutschen Erzeugerpreise noch einmal deutlich ansteigen, was sich mit Verzögerung auch in den Konsumentenpreisen niederschlug und die Inflationsrate zuletzt bis über die 10%-Grenze trieb. So sind mittlerweile auch die Preise für andere Güter (wie Nahrungsmittel, aber auch Dienstleistungen) deutlich angestiegen.

Es ist das Mandat der Europäischen Zentralbank (EZB), die gemessene Inflation auf ihrem Zielwert von 2 % zu halten. Dieses Mandat gilt auch dann, wenn die Inflation nicht mo-

## Abbildung 2

## Verbraucher- und Erzeugerpreise



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis).

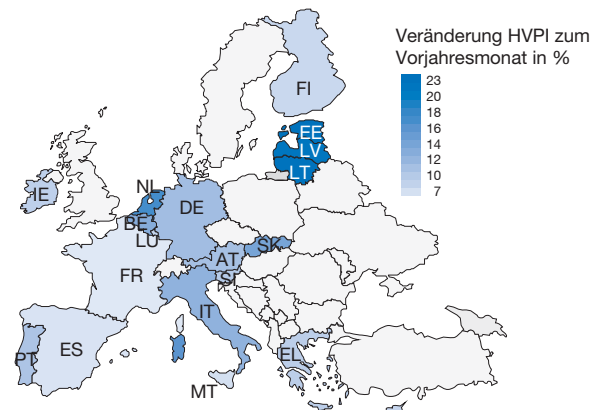
netär, sondern vorrangig angebotsseitig bedingt ist, so wie es derzeit der Fall ist. Zunächst kann die EZB durch eine geeignete Geldpolitik Einfluss auf die Inflationserwartungen nehmen. Dies ist wichtig, weil die zukünftige Entwicklung der Inflation durch die Inflationserwartungen mitbeeinflusst wird. So wirken sich die Inflationserwartungen z. B. auf den Konsum, die Lohnforderungen der Arbeitnehmenden und die Preissetzung von Unternehmen aus. Verfestigen oder erhöhen sich die Inflationserwartungen, so kann dies zu Zweitrundeneffekten führen und die Inflation selbst befeuern. Zudem führen schlechtere Refinanzierungskonditionen zu einer Dämpfung der Nachfrage, was auch bei einer angebotsseitig verursachten Inflation die Preisentwicklung abschwächt. Selbst dann, wenn eine Zentralbank ein Abwürgen der Konjunktur vermeiden will, kann eine restriktivere Geldpolitik zumindest versuchen, potenziell nachfragesteigernde und damit preistreibende Effekte von staatlichen Hilfsprogrammen zu konterkarieren.

Während die Federal Reserve Bank (Fed) relativ schnell reagierte und die Finanzierungsbedingungen der Geschäftsbanken verschlechterte, reagierte die EZB zunächst gar nicht. Die zurückhaltende Reaktion der EZB war vermutlich von der Sorge getrieben, durch eine restriktivere Geldpolitik Unruhen auf den Immobilienmärkten zu erzeugen, die in eine neuerliche Immobilienkrise hätten münden können. Immerhin waren während der langen Periode der Niedrigzinspolitik der EZB die Häuserpreise erheblich gestiegen (Berlemann et al., 2022). Daneben wird die fragile finanzielle Lage einiger EU-Staaten mit sehr hohen Haushaltsdefiziten eine Rolle gespielt haben. Erst als die Inflation im Sommer bereits deutlich auf zweistellige Raten zulief, begann die EZB den Hauptrefinanzierungssatz zu erhöhen. Nach einer Erhöhung des Leitzinses von 0,5 Prozentpunkten im Juli hob die EZB den Leitzins im September und Oktober jeweils um 0,75 Prozentpunkte an. Zinsschritte in dieser Größenordnung gab es seit der Einführung des Euro nicht. Offenbar ist die EZB nun doch gewillt, die hohen Inflationsraten im Euroraum aktiv zu bekämpfen. Die unterschiedlichen geldpolitischen Maßnahmen der Fed und EZB führten außerdem zu einer höheren Nachfrage nach US-Dollar, wodurch der US-Dollar aufwertete und der Euro abgeschwächt wurde. Da viele Rohstoffe in US-Dollar gehandelt werden, führte dies zusätzlich zu steigenden Preisen insbesondere bei importierten Energierohstoffen. In den deutschen Konsumentenpreisen ist noch kein klarer Effekt dieser restriktiveren Geldpolitik der EZB zu erkennen, was wegen der üblichen Wirkungsverzögerungen aber auch nicht überraschend ist.

### Inflationsdifferenziale in Europa

Da die EZB eine für die gesamte Eurozone adäquate Geldpolitik zu betreiben hat, muss sie sich an der Inflationsentwicklung im Euroraum insgesamt orientieren. Wie Abbildung

Abbildung 3  
Veränderung des HVPI zum Vorjahresmonat



Quelle: Eurostat (2022). Stand: 23. November 2022.

3 illustriert, unterscheiden sich die Inflationsraten in der Eurozone erheblich. So haben die baltischen Staaten mit Inflationsraten um die 22 % zu kämpfen, während Frankreich und Spanien nur Inflationsraten um die 7 % aufweisen. In diesen Inflationsdifferenzialen kommt die unterschiedliche Betroffenheit von verschiedenen Rohstoffpreiserhöhungen zum Ausdruck. Die erhebliche Varianz der Inflationsraten innerhalb des Euroraums macht es für die EZB nicht leichter, den kontraktiven geldpolitischen Impuls korrekt zu bemessen.

Eine sanfte Hoffnung geht von den jüngsten Nachrichten aus dem Statistischen Bundesamt aus. In seiner Pressemitteilung vom 21. November dieses Jahres berichtet es von einem leichten Rückgang der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte um 4,2 % im Oktober. Da die Erzeugerpreise üblicherweise der Konsumentenpreisentwicklung vorauslaufen, mag man dies als Zeichen interpretieren, dass die Konsumentenpreis-inflation sich ihrem Maximum genähert oder es vielleicht sogar schon überschritten hat. Der Preisrückgang ist allerdings hauptsächlich durch ein Nachlassen der Energiepreise getrieben, die eine hohe Volatilität aufweisen. Daher bleibt abzuwarten, wie verlässlich dieses erste Signal ist. Das werden wohl die kommenden Monate zeigen.

Michael Berlemann, Marina Eurich  
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

### Literatur

- Berlemann, M., M. Eurich und E. Haustein (2022), Inflation in Deutschland gewinnt an Fahrt, *Wirtschaftsdienst*, 102(4), 319-320, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/4/beitrag/inflation-in-deutschland-gewinnt-an-fahrt.html> (25. November 2022).
- Eurich, M. (2022), Die Entwicklung der Rohstoffpreise seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine, *Wirtschaftsdienst*, 102(10), 811-812, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/10/beitrag/die-entwicklung-der-rohstoffpreise-seit-dem-russischen-angriffskrieg-auf-die-ukraine.html> (25. November 2022).

## Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

### Herausgegeben von

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

### Redaktion

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

### Anschrift der Redaktion

Neuer Jungfernstieg 21  
20354 Hamburg

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

Website: [www.wirtschaftsdienst.eu](http://www.wirtschaftsdienst.eu)  
Twitter: [https://twitter.com/Zeitschrift\\_WD](https://twitter.com/Zeitschrift_WD)

## Wissenschaftlicher Beirat

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

### Urheberrecht

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

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

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

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

### Online-Ausgabe

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

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

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

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

### Printausgabe

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

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

Tel.: +49 40 42834-306  
Fax: +49 40 42834-299  
E-Mail: [redaktion@zbw.eu](mailto:redaktion@zbw.eu)

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

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

### Druck

QUBUS media GmbH  
D-30457 Hannover

