

# Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

## Familienpolitik – Quo vadis?

Monika Queisser, Jonas Fluchtmann, Jutta Allmendinger, Michelle Boden,  
Katharina Wrohlich, Wido Geis-Thöne

### Leitartikel

Innovationen braucht das Land!  
*Nicole Waidlein*

### Arbeitsmarkt

Woher kam der Aufschwung?  
*Christian Hutter, Enzo Weber*

Ist der Staat der bessere Arbeitgeber?  
*Stephanie Prümer, Claus Schnabel*

### Erneuerbare Energien

Neues Gebäudeenergiegesetz  
*Fritz Söllner*

### Immobilienmarkt

Wohnungspolitik: Paradoxon  
regulierungsbedingter Konsumentenrenten  
*Dirk Lühr*

### Verkehrsinfrastruktur

Replik: Schieneninfrastruktur  
Erwiderung: Gegenrede zu Jonas Becker  
*Jonas Becker, Alexander Eisenkopf*

### Europäische Zentralbank

Neuer Verhaltenskodex  
*Arne Hansen*

### Europäische Union

Kosten der Umsetzung von EU-Recht  
*Andreas Wimmel*

### Fachkräftemangel

Zuwanderung in MINT-Berufen  
*Axel Plünnecke*

### Konjunktur

Exportlücke im Handel mit China  
*Vincent Stamer*

# Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

## Leitartikel

N. Waidlein	Innovationen braucht das Land!	582
-------------	--------------------------------	-----

## Kommentare

S. Stöwhase	Gestaffelte Pflegeversicherungsbeiträge: Herausforderung für die Verwaltung	584
W. B. Schmal, E. A. Köhler	Digitaler Euro: Resiliente Alternative zum Bargeld?	585
H.-J. Luhmann	Gasverteilnetze: Wer trägt die Kosten?	586
F. Dudenhöffer, J. Franke	Kfz-Branche: New Manufacturing und Giga Scales	587

## Zeitgespräch

	<b>Familienpolitik – Quo vadis?</b>	<b>588</b>
M. Queisser, J. Fluchtmann	Familienpolitische Trends in den OECD-Ländern	589
J. Allmendinger, M. Boden	Der Weg zu einer zukunftsfähigen Familienpolitik	595
K. Wrohlich	Reformen bei Elterngeld und Ehegattensplitting könnten gleichstellungspolitische Impulse setzen	600
W. Geis-Thöne	Eine gelingende Familienpolitik ist wichtiger denn je	603

## Analysen

C. Hutter, E. Weber	Woher kam der deutsche Arbeitsmarktaufschwung – Und wie kann es weitergehen?	607
S. Prümer, C. Schnabel	Ist der Staat der bessere Arbeitgeber?	613
F. Söllner	Das neue Gebäudeenergiegesetz	619
D. Löhr	Wohnungspolitik: das Paradoxon regulierungsbedingter Konsumentenrenten	624
J. Becker	Replik zu „Schieneninfrastruktur: wenig Mut zu radikalen Reformen“	630
A. Eisenkopf	Erwiderung: Gegenrede zu Jonas Becker	633
A. Hansen	Neuer Verhaltenskodex für EZB-Ratsmitglieder erzeugt Klärungsbedarf	635
A. Wimmel	Kosten der Umsetzung von EU-Recht für Bund und Länder	642

## Ökonomische Trends

A. Plünnecke	Zuwanderung in akademischen MINT-Berufen – zunehmende Bedeutung und erste Erfolge	648
V. Stamer	Die deutsche Exportlücke im Handel mit China	651

# Innovationen braucht das Land!

Auf der politischen Agenda stehen vermehrt Probleme, deren Lösung kurzfristig Erfolge verspricht. Doch angesichts der langfristigen Herausforderungen, wie grüner und digitaler Transformation, demografischem Wandel und geopolitischen Risiken, müssen Bereiche in den Fokus rücken, die die langfristige Prosperität der deutschen Wirtschaft zu sichern vermögen. Als treibende Kraft hinter einer langfristig prosperierenden Wirtschaft ist der technologische Fortschritt von herausragender Bedeutung. So war es bereits im 19. Jahrhundert, als der technologische Fortschritt die Menschen in den sich industrialisierenden Ländern trotz eines hohen Bevölkerungswachstums aus der Malthusianischen Falle befreite und zu langfristigem Wirtschaftswachstum und steigendem Wohlstand beigetragen hat. Malthus hingegen hatte in seinen Überlegungen diesen Faktor nicht bedacht.

Damit Innovationen geschaffen werden können, muss Humankapital in der entsprechenden Quantität aber vor allem auch Qualität vorhanden sein. So verdeutlicht ein Blick zurück, welche zentrale Rolle das Bildungssystem und das vorhandene Humankapital sowohl beim Aufholen an die technologische Grenze (Catching-up) als auch bei Innovationen an dieser Grenze spielen. Deutschland war einst im internationalen Vergleich führend, was die Fortschrittlichkeit und die Qualität des Bildungssystems angeht. Das ist zwar eine ganze Weile her, aber in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts haben die vielen hochqualifizierten Arbeitskräfte jenen Industrien an die Weltspitze verholfen, die selbst heute noch das Bild der deutschen Industrie prägen. Hierzu zählen die Elektrotechnik, die chemische Industrie und der Maschinenbau (Murmans, 2003).

Umso bedauerlicher ist es, dass Deutschland bereits seit längerem zu den Sorgenkindern im internationalen Vergleich hinsichtlich der Bildungserfolge zählt. Wößmann et al. (2023) zeigten kürzlich eine ansteigende und anschließend abfallende Kurve – den „traurigen Smiley“, der – wenn er könnte – wohl bitterlich weinen würde. Demnach schneiden deutsche Schüler:innen bei PISA-Tests nicht nur im internationalen Vergleich verhältnismäßig schlecht ab, sondern ihre Leistungen haben sich auch im Laufe der Zeit – nach einer positiven Entwicklung infolge des Pisa-Schocks – wieder verschlechtert. Es ist erstaunlich, dass in einem hoch entwickelten Land wie Deutschland das Bildungssystem in einem derart schlechten Zustand ist und somit in unzureichender Weise in künftiges Humankapital investiert wird. Noch erstaunlicher ist allerdings, dass auch nicht der Eindruck vermittelt wird, dass die Bildungspolitik bei den Regierungen oberste Priorität hat bzw. dass durch große Reformen ein nachhaltiger Wandel angestoßen wird. Dabei wird die desolate Lage des deutschen Bildungssystems seit längerem diskutiert.

Zudem zieht sich das Bildungs-Drama durch alle Bereiche: Es beginnt bei der Unterrichtsversorgung mit Kita-Plätzen und einem Mangel an Erzieher:innen (Kohlrausch, 2023), geht über in einen sich verschärfenden Lehrkräftemangel (bis 2035 fehlen rund 66.000 Lehrkräfte) und ein qualitativ schlechtes Bildungssystem hinsichtlich Vergleichbarkeit und Chancengerechtigkeit. Es macht bei unbesetzten Ausbildungsstellen nicht halt und endet mit fehlenden Fachkräften, z. B. in den wichtigen MINT- und Gesundheitsbereichen. Laut einer aktuellen IW-Studie (Anger et al. 2023) konnten im April 2023 um die 300.000 Stellen im MINT-Bereich nicht besetzt werden. Dabei sind es vor allem MINT-Fachkräfte, die in den Unternehmen, etwa in den Zukunftsbereichen Biotech-



**Nicole Waidlein**

Chefredakteurin der Zeitschriften *Wirtschaftsdienst* und *Intereconomics*, ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Hamburg.

nologie und Künstliche Intelligenz (KI), für innovative Lösungen dringend gebraucht werden. Doch eine langfristige Lösung der Bildungsmisere ist nicht in Sicht.

Damit stellt sich auch die Frage, wie es um die Innovationsfähigkeit Deutschlands bestellt ist. Die neuesten Ergebnisse des umfangreichen Innovationsindikators zeigen (Frietsch et al., 2023), dass Deutschland im Vergleich zu 34 Industrie- und Schwellenländern im Jahr 2021 den 10. Platz einnimmt. An dieser Position hat sich seit 2005 wenig geändert, was zwar auf Stabilität, aber auch auf wenig Dynamik hindeutet. Wesentliche Hemmnisse sind laut der Studie der Fachkräftemangel, zu geringe Gründungszahlen sowie fehlende Forschungsk Kooperationen. Diverse Studien machen deutlich, dass das Fachkräftepotenzial besser genutzt und ausgebaut werden muss, damit der Fachkräftemangel nicht die Innovationsfähigkeit der Unternehmen hemmt. Die negativen Auswirkungen dieses Mangels haben zuletzt stark zugenommen. Neben der Zuwanderung von Fachkräften muss die Ausbildung und die (Weiter-)Qualifizierung der Arbeitskräfte im Land vorangetrieben werden. Ebenso muss die Erwerbsbeteiligung der Frauen erhöht werden, was aber wiederum auch an der unzureichenden Betreuungssituation scheitert.

Zudem müssen die Bedingungen für innovative Start-ups weiter verbessert werden, da vor allem junge Unternehmen sehr innovativ sein können. Ihre finanzielle Förderung sollte zügiger vonstatten gehen und darf nicht an bürokratischen Hürden scheitern. Zwar hat sich die Zahl der Gründungen in Deutschland in den vergangenen Jahren positiv entwickelt, jedoch steht Deutschland speziell bei den technologieorientierten Gründungen nicht gut da (Sternberg et al., 2023). Schließlich sollte die Kooperation von Wissenschaft und Wirtschaft und damit der Technologietransfer weiter verbessert werden. Die Grundlagenforschung spielt vor allem für Innovationen im Deeptech-Bereich eine zentrale Rolle. Jedoch sind in Deutschland vergleichsweise wenig Unternehmen an der Grundlagenforschung beteiligt und es gibt zu wenig Ausgründungen aus Universitäten. Staatliche Maßnahmen wie die Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND) existieren bereits bzw. sind z. B. mit der Deutsche Agentur für Transfer und Innovation (DATI) in Planung. Belege für deren erfolgreiche Umsetzung und vor allem deren langfristige positive Wirkung müssen aber noch folgen.

Die grüne und digitale Transformation der Wirtschaft kann nur gelingen, wenn verstärkt nach innovativen Lösungen gesucht wird. Hierzu ist eine intensive Forschung notwendig. Neben der bereits existierenden staatlichen Forschungsförderung, die weiter verbessert werden kann, werden gut ausgebildete Arbeitskräfte und innovative Unternehmen benötigt, die bereit sind, in Deutschland zu investieren und zu forschen. Im Bereich KI etwa investieren und forschen andere Länder deutlich mehr und hängen Deutschland in diesem Zukunftsfeld ab. Daher sollte es im Interesse der Politik sein, Humankapital zu fördern – vom Kleinkind in der Kita bis zum erfahrenen Beschäftigten – und für Unternehmen die Rahmenbedingungen bestmöglich zu gestalten. Ressourcenschonendes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Wohlstand werden erst durch innovative Lösungen möglich. So sagte kürzlich auch Volker Wieland (2023): „Große Innovationen werden eben nicht am Schreibtisch im Bundeswirtschaftsministerium entdeckt.“

---

## Literatur

- Anger, C., J. Betz und A. Plünnecke (2023), MINT-Frühjahrsreport 2023.  
 Frietsch, R. et al. (2023), Innovationsindikator 2023, Studie von BDI, Roland Berger, Fraunhofer ISI und ZEW.  
 Kohlrusch, B. (2023), Kinderbetreuung: 57 Prozent der erwerbstätigen Eltern mit Schließungen oder verkürzten Betreuungszeiten Betroffen, Pressemitteilung vom 4. August, Hans-Böckler-Stiftung.  
 Murmann, J. P. (2003), *Knowledge and Competitive Advantage, The Coevolution of Firms, Technology, and National Institutions*, Cambridge University Press.  
 Sternberg et al. (2023), Global Entrepreneurship Monitor: Unternehmensgründungen im weltweiten Vergleich.  
 Wieland, V. (2023), Deutschland braucht keine Subventionen, sondern Pragmatismus, *Handelsblatt*, 3. August.  
 Wößmann, L. et al. (2023), Sinkendes Leistungsniveau, hohe Chancenungleichheit, *Wirtschaftsdienst*, 103(4), 233-237.

## Gestaffelte Pflegeversicherungsbeiträge

**Herausforderung für die Verwaltung**

Zum Juli 2023 ist das Pflegeunterstützungs- und Entlassungsgesetz in Kraft getreten. Die damit einhergehenden Änderungen betreffen sowohl die Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung als auch die Beitragserhebung. Zum einen erhöhte sich der allgemeine Beitragssatz um 0,35 Prozentpunkte auf jetzt 3,45 %. Ebenso wird ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2022 umgesetzt, der eine deutlich differenzierte Berücksichtigung des Erziehungsaufwands von Eltern im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung verlangt. Als Reaktion darauf hat der Gesetzgeber den Kinderlosenzuschlag von 0,35 % auf 0,6 % angehoben. Darüber hinaus erfolgt die Beitragsfestsetzung nun anhand der Kinderzahl und damit deutlich differenzierter als noch zuvor. Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung mit mehreren Kindern werden ab dem zweiten bis zum fünften Kind mit einem Abschlag in Höhe von 0,25 Beitragssatzpunkten für jedes Kind entlastet.

Zunächst einmal ist diese Differenzierung vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts generell zu begrüßen. Ob ein nach Kinderzahl differenzierender Beitragssatz die Unterschiede im Erziehungsaufwand von Eltern tatsächlich adäquat abbildet, ob die konkreten Abschläge beispielsweise zu stark oder zu schwach ausfallen, darüber werden die Meinungen sicher auseinandergehen. Verwaltungstechnisch sind die unterschiedlichen Beitragssätze aber auf jeden Fall eine Herausforderung, denn den gesetzlichen Krankenkassen liegen die für die Beitragsfestsetzung notwendigen Informationen zur Anzahl der infrage kommenden Kinder oftmals noch gar nicht vor. Gerade sind die gesetzlichen Krankenkassen dabei, diese Informationen bei ihren Mitgliedern abzufragen. Die Verarbeitung der Informationen und die Umsetzung bei der Beitragsberechnung wird dabei laut Aussagen der Krankenkassen aber vermutlich noch einige Monate in Anspruch nehmen.

Für Mitglieder mit mehr als einem Kind heißt dies zunächst einmal, dass sie auch in den nächsten Monaten den allgemeinen Beitragssatz zur gesetzlichen Pflegeversicherung zu entrichten haben, und damit kurzfristig, ebenso wie alle anderen Beitragszahler:innen, höhere Beiträge als bisher zahlen werden. Vermutlich erst im

nächsten Jahr werden ihre Beiträge dann rückwirkend korrigiert, und die zu viel gezahlten Beiträge in Form einer Einmalzahlung von Amts wegen erstattet.

Tatsächlich ist es damit aber leider nicht getan, denn natürlich sind die bis dahin gezahlten Beiträge auch relevant für die Einkommensteuer, zählen sie dort doch in voller Höhe als Sonderausgaben, welche die Steuerschuld mindern. Die betroffenen Mitglieder zahlen also zunächst nicht nur zu hohe Pflegeversicherungsbeiträge, sondern in der Folge auch zu niedrige (Lohn-)Steuern. Ihren wahren Nettolohn können die Betroffenen ihrer Gehaltsabrechnung also nicht entnehmen und auch nicht ohne weiteres auf Grundlage der Gehaltsabrechnung berechnen. Spätestens mit Erhalt der Rückzahlung der zuvor zu viel entrichteten Pflegeversicherungsbeiträge wird es dann jedoch erst richtig kompliziert: Findet sich keine geeignete Lösung, diese Rückzahlung angemessen bei der Einkommensteuer zu berücksichtigen – für den Fall, dass die Rückzahlung doch noch im Jahr 2023 stattfindet, beispielsweise im Lohnsteuerjahresausgleich des Jahres 2023 durch den Arbeitgeber – wird dies für viele der betroffenen Beitragszahler:innen dazu führen, dass für sie eine Veranlagungspflicht zur Einkommensteuer entsteht. Damit verbunden wäre ein erheblicher bürokratischer Aufwand sowohl bei den Beschäftigten als auch bei den Finanzämtern, die sich im Zweifel auf eine hohe Anzahl zusätzlich zu bearbeitender Steuererklärungen einstellen müssten. Je nach Länge des Zeitraums, für den eine Rückerstattung geleistet wird, der Höhe des Einkommens und der Anzahl der Kinder können die dann vom Finanzamt geforderten Nachzahlungen von nur wenigen Euro bis hin zu doch substanziellen Beträgen reichen. Die Steuernachzahlungen wären dann freilich frühestens im Jahr 2024 zu entrichten. Bei einer Rückzahlung der zu viel entrichteten Beiträge zur gesetzlichen Pflegeversicherung erst im kommenden Jahr, verschiebt sich der Zeitpunkt der Steuernachzahlung um ein weiteres Jahr.

Festzuhalten bleibt, dass die nach Kinderzahl gestaffelten Pflegeversicherungsbeiträge zumindest während der Einführungsphase zu erheblichem bürokratischem Aufwand führen. Der Verwaltung ist zu wünschen, dass sie Mittel und Wege findet, diese für alle Seiten unzufriedenstellende Situation so zu lösen, dass weiterer bürokratischer Aufwand möglichst vermieden wird. Uns allen bleibt (wieder einmal) die Erkenntnis, dass manch auf den ersten Blick einfach erscheinende Rechtsänderung in einem komplexen System zwischen Sozial- und Steuerrecht in der Praxis zu nicht intendierten Nebenwirkungen und auch Mehraufwand führen kann.

© Der/die Autor:in 2023. 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.

Sven Stöwhase

Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT

## Digitaler Euro

**Resiliente Alternative zum Bargeld?**

Zurzeit arbeiten Zentralbanken rund um den Globus an der Konzeption von sogenanntem digitalem Zentralbankgeld (engl. Central Bank Digital Currency, kurz CBDC). In der Eurozone treibt die EZB den „digitalen Euro“ voran. In diesem Zusammenhang haben Jana Magin und Ulrike Neyer in ihrem Beitrag „Digitaler Euro: Ausgestaltung ist entscheidend!“ im Juli-Heft 2023 des Wirtschaftsdienst bereits einige Vorteile solcher digitalen Zahlungsmittel portraitiert und gleichzeitig betont, dass die EZB einen Schwerpunkt auf den Schutz der Privatsphäre legen sollte.

Während die konkrete Ausgestaltung in der Diskussion ist, drängen sich bereits sicherheits- und politökonomische Risiken auf, sofern sich der digitale Euro als digitales „Bargeld“ neben dem physischen Bargeld etablieren sollte. Ein bisher wenig beachteter Vorteil von Letzterem ist seine systemische Resilienz. Es beschert dem Emittenten Seignoragegewinne bei geringsten Kosten und bedarf im Unterschied zum Giralgeld keines zentralisierten Clearings. Wie sollen die digitalen Bargeldzahlungen validiert werden? Wird dieses ebenfalls zentralisiert organisiert? Hierüber ist bisher wenig bekannt. Das technische Backend des digitalen Euros wird zentral von der EZB betrieben werden. Doch wie genau die Wertstellung betrieben wird, ist unklar, da sich die Frage bei physischem Bargeld nicht stellt. Dabei ist die Frage des Clearings sicherheitspolitisch hoch aktuell.

Bereits im Mai 2022 hat ein nahezu flächendeckender Ausfall von Kartenzahlungsgeräten im deutschen Einzelhandel aufgezeigt, wie vulnerabel finanzielle Infrastrukturen sind, die sich nur auf wenige Dienstleister beschränken. Würde der digitale Euro das Bargeld verdrängen, gäbe es neben dem existierenden Giralgeld ein weiteres Zahlungsmittel, das digital deutlich angreifbarer ist als Scheine und Münzen. Insofern dient physisches Bargeld als Versicherung gegen solche IT-Risiken und -Ausfälle, ob durch technische Fehler oder bewusste Angriffe herbeigeführt. In Zeiten zunehmender geopolitischer Spannungen ein nicht zu unterschätzender Faktor. Eine geringere Resilienz im Krisenfall konterkariert auch den Vorteil des digitalen Euro, ein europäischer Gegenentwurf zu den großen außereuropäischen Zahlungsdienstleistern wie VISA, PayPal oder AliPay zu sein. Zumal noch gar nicht klar ist, ob sich nicht gerade diese Unternehmen durchsetzen werden, wenn es darum

© Der/die Autor:in 2023. 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.

geht, Digitaleurokonten für die Nutzer:innen anzubieten, und dann auch entsprechende Zahlungsdaten zu sammeln.

Magin und Neyer betonen diesbezüglich die Notwendigkeit, den digitalen Euro komplett anonym zu transferieren. Technisch ist das umsetzbar. Zwei Parteien können beispielsweise 20 digitale Euro genauso anonym austauschen wie einen physischen 20-Euro-Schein. Die Transaktion wird nicht aufgezeichnet, nur die Änderungen der Kontostände werden digital synchronisiert. Bei einer Vielzahl paralleler Transaktionen kann somit kein Rückschluss gezogen werden, wer von wem wieviel Geld erhalten hat. Doch während Anonymität beim Bargeld technisch nicht aufgehoben werden kann, können Transaktionsprotokolle beim digitalen Euro sehr wohl angelegt werden. In Ausnahmefällen könnte der Datenschutz aufgehoben und damit nicht-anonyme Zahlungen Realität werden. Gerade die sukzessive Aufweichung von Datenschutz war in der Vergangenheit immer wieder zu beobachten. Wenn nun Giralgeld die einzige Zahlungsalternative ist, bei dem auch alle Transaktionen aufgezeichnet werden, leistet dies heutzutage oft unseriösen digitalen Tokenwährungen geradezu Vorschub. Das kann also nicht im Interesse des Gesetzgebers sein. Weiterhin bleibt unklar, wie eine komplette Anonymität aussehen soll, wenn die EZB gleichzeitig dritte Unternehmen wie Banken und Zahlungsdienstleister den Betrieb der Digitaleurokonten überlässt. Bei ihnen stehen Geldwäschebekämpfung, gesetzliche Aufbewahrungsfristen genauso wie Geschäftsinteressen einer vollen Anonymität entgegen.

Zuletzt stellt sich die politökonomische Frage nach der Obergrenze für das Halten digitaler Euros. Magin und Neyer loben es aus bankenregulatorischer Perspektive. Offen bleibt, inwieweit das vom Mandat der EZB gedeckt ist: Wer legt die initiale Höhe dieser Grenze fest und wer passt sie an? Liegen solche Entscheidungen noch im Spektrum der Geldwert- oder Finanzmarktstabilität oder gehen sie darüber hinaus?

Die genannten Punkte können von den Bürger:innen alle umgangen werden, solange physisches Bargeld flächendeckend im Umlauf und weithin akzeptiert bleibt. Erste Forschungsarbeiten scheinen darauf hinzudeuten, dass der digitale Euro von den Konsument:innen tatsächlich präferiert werden könnte. Sofern das passiert, drängen sich die genannten politökonomischen Fragen auf. Magin und Neyer betonen, dass die Ausgestaltung des digitalen Euro entscheidend sei. Über diese Details herrscht weiterhin Unklarheit. Unter diesen Umständen bleibt die Frage, ob physisches Bargeld nicht doch attraktiver bleibt.

W. Benedikt Schmal und Ekkehard A. Köhler  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; Universität Siegen

## Gasverteilnetze

**Wer trägt die Kosten?**

Der Beschluss der Ampelkoalition, die Ziele für erneuerbare Energien in Hinblick auf Heizungstypen – dynamisch über die Zeit – vorzugeben und dies in der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes zu regeln, hat eine Kehrseite. Einerseits geht es um die wachsende Qualität des Endenergieträgers hinsichtlich der erneuerbaren Energien, der in einem Heizungssystem genutzt wird. Andererseits geht es um den Ausstieg aus einem leitungsgebundenen fossilen Energieträger in der Fläche, der auf Wasserstoff praktisch nicht umrüstbar ist. Es geht also um den Rückzug der Gasverteilnetzwirtschaft aus ihrem zentralen Vermögenswert. Die Netze werden schrittweise weniger genutzt, müssen schließlich stillgelegt und gemäß Konzessionsverträgen vielerorts rückgebaut werden. Drei Ausstiege aus etablierten Energieträgern, die dem Verbrennungsprinzip folgen, haben wir in Deutschland bereits erlebt: (1) aus der Atomkraft, (2) aus der Steinkohle und (3) aus der Braunkohle. In allen drei Fällen hat der Staat die Ausstiege finanziell unterstützt – sich teilweise übermäßig großzügig gezeigt. Vor diesem Hintergrund fällt auf, dass diese Lösung bei den Gasverteilnetzen nicht im Raum steht und von der betroffenen Wirtschaft, meist in kommunaler Hand, auch nicht gefordert wird. Dennoch ist es selbstverständlich so, dass auch hier „stranded assets“ entstehen. Wer soll die tragen? Darum wird gerungen. Nur die Bühne ist eine andere. Denn es geht nicht um Staatsgeld, bislang zumindest nicht.

Der Grund für den Bühnenwechsel: Die leitungsgebundene Gaswirtschaft ist reguliert. Gasnetze werden im Monopolmodus betrieben. Die regulierungspolitische Maxime lautet „Umlage der erforderlichen Kosten“ auf die Kunden. Das Abrechnungsverhalten der Monopolisten steht unter der Aufsicht der Bundesnetzagentur (BNetzA). Sie entscheidet, welche Kosten erforderlich sind, über welche Zeit die anfänglichen Investitionen in die Netze amortisiert werden dürfen und mit welchem Kapitalzins. In der geltenden Netzentgelt-Regulierung, genauer der Option einer Änderung der Gasnetzentgeltverordnung (GasNEV), liegt das Eisen im Feuer. Die Kosten der Gasverteilnetze, die es den Kunden „anteilig“ in Rechnung zu stellen gilt, bestehen aus drei Elementen: (1) für den laufenden Betrieb – diese periodengerecht in Rechnung zu stellen, ist einfach; (2) dem Aufwand für die

Investitionen – da wird es mit der Perspektive des Ausstiegs recht „tricky“; (3) dem ebenfalls regulierten Preis für das vorgestreckte Kapital, dem Kalkulationszins – da muss man ganz grundsätzlich werden. Bei dem Aufwand für das sehr langlebige Gut „Gasverteilnetze“ gilt die Maxime: Er ist über die Jahre („Lebensdauer“), über die das Netz voraussichtlich noch genutzt wird, gleichmäßig zu verteilen. Damit sind die Kosten pro Periode bestimmbar, die auf die jeweiligen Netznutzer proportional zur bezogenen Gasmenge umgelegt werden. Hierfür sind Annahmen über die Zukunft zu machen, und eine zentrale lautet: Die Entgeltregulierung für Erdgasverteilnetze ist auf einen Netzbetrieb zugeschnitten, der auf unbegrenzte Dauer angelegt ist. Die Vorgaben mit dieser Ewigkeitsunterstellung, operationalisiert in einer linearen Abschreibungszeit von bis zu 65 Jahren, sind von der BNetzA vor gut 15 Jahren erst erlassen worden.

Da muss nun etwas geschehen. Die durch den russischen Angriffskrieg ausgelöste Gaskrise habe, so die BNetzA, die Dekarbonisierung des vom Erdgas versorgten Sektors in den Fokus gerückt. Mit Beschluss vom 8. November 2022 wurden die kalkulatorischen Nutzungsdauern von Erdgasleitungsinfrastrukturen für NEU-Investitionen (ab 2023) potenziell auf gut 20 Jahre (bis spätestens 2045) gesenkt. Damit sind die Kosten neuer Netzteile für die Endkunden um den Faktor Drei (!) erhöhbar gemacht worden. Die Erdgasnetz-Lobby fordert dasselbe nun für Bestandsnetze. Das aber wird die Gaskunden noch schneller zum Absprung drängen. Daher wird nun ergänzend gefordert, dass der Regulierer die Vorgabe linearer Abschreibung auf degressiv umstellt. Wer noch Gaskunde ist, soll die absehbaren Buchwertverluste noch mittragen.

Vollständig wird das nicht gelingen. Es wird ein Rest an Verlusten zu tragen sein. Die Branche aber, vertreten durch den Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, fordert „keine Entwertung bestehender Vermögenswerte.“ Damit gerät der regulierte Kalkulationszinssatz in den Blick. Über die Bestimmung von dessen Höhe hatte es regelmäßig Konflikte gegeben. Die Pointe ist: Der Kalkulationszinssatz besteht aus zwei Teilen. Die genehmigte Eigenkapitalverzinsung setzt sich zusammen aus dem risikolosen Basiszins (2,49 %) und dem „Wagnisszuschlag“ (3,15 %). Zu entscheiden ist nun, ob das Entstehen von „stranded assets“ im Rahmen der klimapolitisch motivierten Energiewende Teil jener „Wagnisse“ ist, für welche die Eigenkapitalgeber bereits entlohnt worden sind oder ob dieses Risiko für sie unabsehbar war, für das sie deshalb nicht zu zahlen haben. Es stehen interessante Debatten an.

© Der/die Autor:in 2023. 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.

Hans-Jochen Luhmann  
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH

## Kfz-Branche

## New Manufacturing und Giga Scales

Vor 40 Jahren waren die Produktionsmanager bei Porsche besonders stolz darauf, die unendlichen Möglichkeiten zu illustrieren, ein Auto individuell, sozusagen als Einzelstück, für die Kund:innen zu bauen. Bis heute hat sich daran bei allen Autobauern wenig geändert. Das Postulat heißt kontinuierliche Verbesserung als hohe Kunst, gepaart mit maximaler Vielfalt, jetzt erweitert mit digitalen Strukturen. Das war gestern. Seit Elon Musk 95 % seiner 1,6 Mio. Elektroautos in nur zwei Modellvarianten – dem Model 3 und Model Y – liefert und nur wenige Außenfarben anbietet, sind die Produktionsexperten stiller geworden. Noch vor gut 30 Jahren hatte der damalige BMW-Produktionsvorstand und heutige Aufsichtsratsvorsitzende Norbert Reithofer die Welt wissen lassen, dass BMW 10<sup>32</sup> unterschiedliche Autos bauen könne. Kein Auto gleicht dem anderen. Aus Stahl und Lack Vielfalt und Individualität zu erzeugen, scheint ausgedient zu haben. Vielfalt zaubert man heute durch Software. Etwa beim iPhone, das in überschaubaren Modellen angeboten wird, aber durch seine App-Funktionen erst maßgeschneidert wird. Nicht die Hardware, sondern die Software macht den Unterschied und die Vielfalt aus. Elon Musk ist der Erste, der diese Erkenntnis in der Produktionswelt der Autoindustrie umgesetzt und ein New Manufacturing definiert hat. Fast schon ein bisschen wie Henry Ford mit dem berühmten Ausspruch „Sie können alle Wagenfarben haben, solange es schwarz ist“.

Scales und Gleichförmigkeit statt Vielfalt sind das neue Paradigma. Die Vielfalt wird durch Software gezaubert. Mit Scales und Giga-Factories, also riesigen Fabriken, lassen sich die Konkurrenten aus den Angeln heben. Wer Scales besitzt, hat die niedrigsten Kosten und damit die besten Preise. Elon Musk ist dabei die Wettbewerber aus dem Markt zu „dumpen“. Die Vielfalt in der Hardware wird durch Gleichheit ersetzt. Gleichheit mit großen Volumina ist die neue Stellschraube. Die Produktionsprozesse müssen vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Produktionsschritte müssen eingespart werden. Nur so lassen sich maximale Scales erzeugen. Ein klassisches Beispiel von Elon Musk ist eine riesige Aluminium-Druckguss-Maschine, die bisher noch nie im Autobau eingesetzt wurde. Mit der Giga-Pressen können in einem Arbeitsgang jeweils das Vorderteil und das Heck geformt werden. Zig Schweißroboter, die einzelne Metallplättchen zusammenschweißen,

können ersetzt werden. Der italienische Maschinenbauer IDRA hatte für Tesla die riesige Gießmaschine produziert. Jetzt gibt es einen Bruder aus der Schweiz, die Carat 840 vom Schweizer Maschinenbauer Bühler. Das gewaltige Druckgussteil gießt in Millisekunden 200 kg flüssiges Alu, steht auf 160 m<sup>2</sup> Grundfläche und ist 7,60 m hoch. Volvo plant in Schweden diese Maschine einzusetzen. New Manufacturing erzeugt völlig neue Produktionsprozesse. Die Strategie heißt nicht mehr „kontinuierliche Verbesserung“, sondern Quantensprung. Wir verlassen die Welt der Spaltmaße des Ferdinand Piëch. Utopisch klingen die weiteren Überlegungen der Tesla-Manager. Sie nennen es den „Unboxed Process“. Man will das Auto so, wie mit Lego-Klötzchen bauen. Jedes Klötzchen wird vollständig gefertigt und dann wie ein Lego-Haus zusammengesetzt. Heute werden die verschiedenen Teile – etwa die Seitenteile oder Türen – mehrmals im Produktionsprozess bearbeitet. In der Zukunft werden diese Teile komplett auf einer Stufe gebaut und lackiert und dann zum Lego-Auto zusammengesteckt.

Mitte Juli kündigte Elon Musk ein revolutionäres Design eines neuen Fahrzeugs mit einer revolutionären Bauweise an. Dadurch könne man so viele Fahrzeuge bauen, wie noch nie ein Hersteller zuvor in einer Produktionslinie bauen konnte. Das erlaubt Quantensprünge bei der Senkung der Produktionskosten. Die Software macht die Charakteristika des Autos aus, nicht die Zahl der Ventile oder Zylinder im Motor. Für die klassischen Maschinenbauer kommt das einem Erdbeben gleich. Die Gesetze des New Manufacturing lauten Geschwindigkeit und Scales. New Manufacturing funktioniert nur mit sehr hohen Volumina. Damit bleibt kein Platz für viele Autobauer. Der Automarkt wird zum natürlichen Monopol, so wie etwa bei Suchmaschinen. Für die klassischen Autobauer bringt das zwei weitere Probleme. *Erstens*, die heutigen Produktionsanlagen können nicht „über Nacht“ angepasst werden. Systemwechsel brauchen Zeit und wer Zeit verliert, verliert im Rennen um die Giga Scales. *Zweitens* gilt, dass ein natürliches Monopol nur durch dynamisches, exponentielles Wachstum aufgebaut werden kann. Wer zuerst die größten Scales hat, treibt alle anderen aus dem Markt. Die klassischen Autobauer sind es nicht gewohnt, exponentiell zu wachsen. Man hat Angst vor zu schnellem Wachstum, befürchtet eine Blase. Sie verlieren durch Zögerlichkeit. Elon Musk und Tesla kommen aus der IT-Welt. Dort sind natürliche Monopole Alltags. Tesla, aber auch der chinesische Autobauer BYD, wachsen mit jährlichen Zuwächsen von bis zu 150 %. Das ist Mega-Wachstum. In der Welt der Produkteinförmigkeit im Hardware-Bereich ist das die Erfolgsformel.

© Der/die Autor:in 2023. 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.

Ferdinand Dudenhöffer und Joyce Franke  
CAR – Center Automotive Research

# Familienpolitik – Quo vadis?

Mit dem aktuellen Haushaltsentwurf 2024 von Bundesfinanzminister Christian Lindner und den geplanten Kürzungen im Bereich Familie ist eine heftige Debatte darum entbrannt, welche familienpolitischen Maßnahmen sinnvoll sind, wie sie wirken und welche Alternativen es überhaupt gibt. Die gute Nachricht ist, dass der Familienpolitik nun endlich wieder erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt wird. Doch es stellt sich die Frage, wie eine zukunftsfähige Familienpolitik sinnvollerweise ausgestaltet werden soll. Dabei sollte Familienpolitik nicht isoliert betrachtet werden, sondern im Zusammenspiel mit der Bildungs-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik.

## Familienpolitische Trends in den OECD-Ländern

**Monika Queisser**, OECD Direktorat für Beschäftigung, Arbeit und Soziales, Paris, Frankreich.

**Jonas Fluchtmann**, OECD Direktorat für Beschäftigung, Arbeit und Soziales, Paris, Frankreich.

## Der Weg zu einer zukunftsfähigen Familienpolitik

**Jutta Allmendinger**, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Humboldt-Universität zu Berlin.

**Michelle Boden**, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

## Reformen bei Elterngeld und Ehegattensplitting könnten gleichstellungspolitische Impulse setzen

**Katharina Wrohlich**, Universität Potsdam; DIW Berlin.

## Eine gelingende Familienpolitik ist wichtiger denn je

**Wido Geis-Thöne**, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

---

**Title:** *Family Policy – Quo Vadis?*

**Abstract:** *With the current draft budget 2024 by the Federal Minister of Finance, Christian Lindner, and the planned cuts in the area of family, a heated debate has flared up about which family policy measures make sense, how they work and what alternatives exist. The good news is that family policy is now finally receiving increased attention. But the question arises as to how a sustainable family policy should be sensibly designed. Family policy should not be viewed in isolation, but in interaction with education, economic and labour market policy.*

Monika Queisser, Jonas Fluchtmann

## Familienpolitische Trends in den OECD-Ländern

Die familienpolitische Debatte hat sich in den OECD-Ländern über die vergangenen Jahrzehnte stark verändert (Adema, 2012). Der demografische Wandel mit alternden Bevölkerungen und einem Rückgang der Geburtenraten ist dabei ein wichtiger Faktor, genauso wie die Bestrebungen, Frauen stärker in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die Partnerschaftlichkeit in unbezahlter Arbeit zu fördern, allgemein gleichstellungspolitische Ziele zu verfolgen, sowie Kinder- und Familienarmut zu bekämpfen. Gleichzeitig hat die COVID-19-Pandemie die Notwendigkeit einer besseren Work-Life-Balance, flexibleren Arbeitsmodellen und die Bedeutung unbezahlter Arbeit hervorgehoben (OECD, 2023b; Queisser, 2021).<sup>1</sup>

### Familienpolitische Zielsetzungen

Ein OECD-Vergleich zeigt, dass die Ziele und die Ausrichtung der Familienpolitik sehr unterschiedlich sein können. So zielt die Familienpolitik in manchen Ländern, die schon heute stark vom demografischen Wandel betroffen sind, vor allem darauf ab, die Geburtenraten zu steigern und das Bevölkerungswachstum zu erhöhen. Dies ist besonders in Japan und Südkorea der Fall, aber auch in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern, wie beispielsweise Polen und Ungarn. Dabei geht es häufig um finanzielle Anreize für Eltern und weniger um soziale und arbeitsmarktpolitische Reformen, die auf die strukturellen Ursachen für niedrige Geburtenraten abzielen. In Japan und Südkorea gibt es zwar auch Maßnahmen für eine stärkere Beteiligung von Vätern in der Kindererziehung und zum Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung – allerdings bleibt die primäre Zielsetzung die Erhöhung der Geburtenraten und weniger die Gleichstellung in Beruf und Familie. In Polen und Ungarn werden schwerpunktmäßig traditionelle Familienstrukturen und Werte gefördert. Dementsprechend

richten sich die familienpolitischen Maßnahmen an verheiratete Paare, es werden lange Elternzeiten gewährt oder besondere Leistungen an größere Familien vergeben. Auch Frankreich verfolgt traditionell eine pro-natalistische Politik, die neben finanziellen Anreizen zu größeren Familien allerdings auch gleichstellungspolitische Zielsetzungen anstrebt (OECD, 2023a; 2019).

In Skandinavien dagegen zielt die Familienpolitik schon lange vor allem auf eine stärkere Einbindung von Frauen in den Arbeitsmarkt ab, wobei es gleichzeitig Familien ermöglicht werden soll, so viele Kinder wie gewünscht zu haben. Familien werden daher nahtlos durch Elternzeit-Angebote, umfangreiche Kinderbetreuung sowie flexible Arbeitszeitmodelle unterstützt. In Skandinavien – aber auch z.B. in Deutschland, Kanada und Portugal – versucht die Familienpolitik außerdem traditionelle Familienbilder aufzubrechen mittels Anreizen für Väter, Elternzeit zu nehmen, des Abbaus von Barrieren zur Arbeitsmarktbeteiligung und eines beruflichen Fortkommens von Frauen. Anglofone Länder setzen dagegen häufiger auf einkommensabhängige Leistungen und flexible Arbeitsmodelle, um Frauen stärker in den Arbeitsmarkt zu integrieren – allerdings geschieht dies oft in Teilzeit (OECD, 2023b; 2023a; 2017).

Die Überschneidung von Zielen der Familien- und Gleichstellungspolitik, insbesondere in Bezug auf die geschlechtsspezifische Lohnlücke und Altersarmut, hat in den vergangenen Jahren weiter an Bedeutung gewonnen. Die beschriebenen familienpolitischen Reformen spielen eine entscheidende Rolle für die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und können damit auch zur Schließung der geschlechtsspezifischen Lohnlücke beitragen. In den vergangenen Jahren haben einige OECD-Länder zusätzlich auch Entgelttransparenzinitiativen ein-

<sup>1</sup> Die in diesem Beitrag zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider. Dieser Beitrag sowie die darin enthaltenen Daten und Karten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten. Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

© Der/die Autor:in 2023. 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. Monika Queisser** ist Senior Counsellor und Leiterin der Abteilung Sozialpolitik beim OECD Direktorat für Beschäftigung, Arbeit und Soziales in Paris, Frankreich.

**Jonas Fluchtmann, Ph.D.**, ist Arbeitsmarktökonom und Analyst für Sozialpolitik beim OECD Direktorat für Beschäftigung, Arbeit und Soziales in Paris, Frankreich.

geführt, die den Blick auf Lohnunterschiede in Unternehmen lenken und Anreize setzen, gleichen Lohn für gleiche Arbeit zu zahlen (OECD, 2023c).

## Familienpolitische Maßnahmen und ihre Ergebnisse

### Anreize zur Anhebung der Geburtenraten

Wie bereits beschrieben, versuchen einige OECD-Länder aktuell mit direkten finanziellen Anreizen, Einfluss auf die Geburtenraten zu nehmen. Allerdings zeigen Studien, dass die Auswirkungen von Geldtransfers je nach Land variieren und es zumeist nicht gelingt, die Geburtenraten nachhaltig zu erhöhen. In Ungarn z. B. stabilisierten solche Zahlungen, welche zum Teil als Eigenheimzuschüsse ausgezahlt wurden, unter erheblichen fiskalischen Kosten die Geburtenrate, jedoch ohne dem anhaltenden Bevölkerungsrückgang entgegenzuwirken. In Polen hat das „500 Plus“-Kindergeld die Geburtenrate zwar temporär stabilisiert, aber gleichzeitig wurden die Anreize zur Erwerbstätigkeit von Müttern reduziert. Oft zeigen solche Maßnahmen nur vorübergehende Wirkung, wie Beispiele aus der Schweiz und Spanien zeigen, wo die Effekte solcher Programme entweder schnell verschwanden oder die Geburtenrate deutlich stärker sank, sobald die Maßnahmen wieder eingestellt wurden. Finanzielle Anreize können auch mit anderen familienpolitischen Maßnahmen interagieren, wie z. B. in Norwegen, wo die Einführung eines Betreuungsgeldes die Geburtenrate einiger Mütter verringerte, da der Rückzug vom Arbeitsmarkt zu einem Verlust des Anspruchs auf Elternzeit führte (OECD, 2023a).

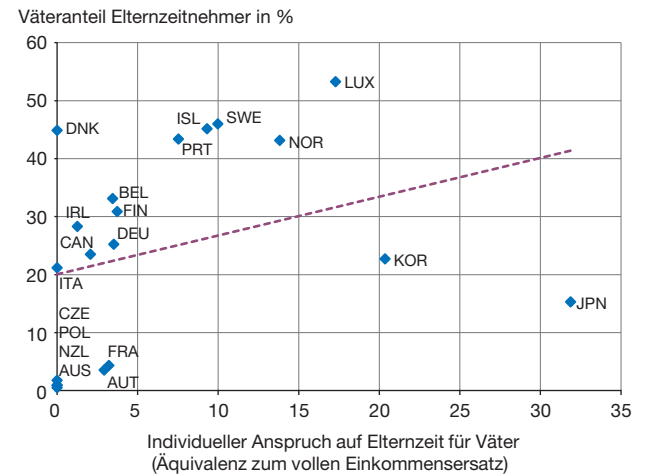
Besonders Japan und Südkorea haben in den vergangenen Jahren die Steigerung der Geburtenrate als eindeutiges Ziel der Familienpolitik festgelegt. Südkorea, wo die Geburtenrate mittlerweile bei 0,78 Kindern liegt, hat z. B. die Ausgaben für öffentliche Familienleistungen stark erhöht, um unter anderem ein umfassendes Kinderbetreuungssystem aufzubauen. Dennoch konnte der Abwärtstrend der Geburtenraten nicht gestoppt werden, da andere Faktoren, wie weiterhin konservative gesellschaftliche Normen mit weitreichenden Konsequenzen für Mütter, Arbeitsmarktdualismus und hohe Kosten für die Kindererziehung, nicht strukturell angegangen wurden (OECD, 2023a; 2019).

### Elternzeit für Väter

Mit Ausnahme der USA gibt es in allen OECD-Ländern einen Anspruch auf bezahlte Freistellung vor und nach der Geburt eines Kindes, zumeist als Mutterschutz- und Vaterschaftsfreistellung sowie Elternzeit. Die Elternzeit ist oft ein familienbasierter Anspruch; das bedeutet, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt nur ein Elternteil Elterngeld

Abbildung 1

## Länder mit längeren individuellen Elternzeitansprüchen haben höhere Väteranteile



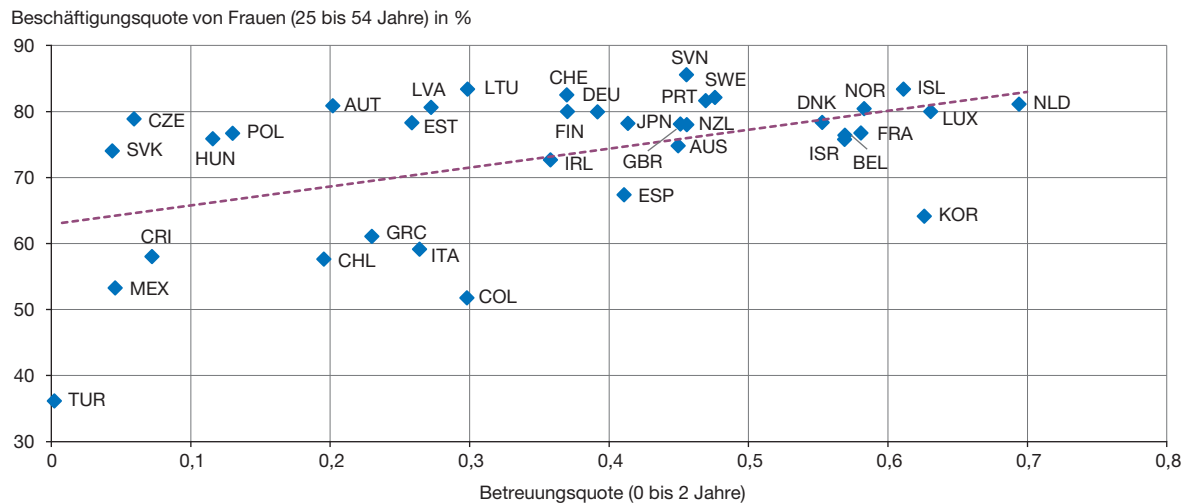
Da die Vergütungssätze in den einzelnen Ländern unterschiedlich sind, werden die Ansprüche als äquivalent für vollen Einkommensersatz angegeben, d. h. als Dauer des bezahlten Urlaubs in Wochen, wenn er zu 100 % des früheren Einkommens bezahlt würde. Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2021 oder aktuellste verfügbare Daten (siehe Indikator PF2.2).

Quelle: OECD-Familiendatenbank.

beziehen darf. Um die Inanspruchnahme von Elternzeit durch Väter und eine gleichmäßigere Verteilung familiärer Verantwortlichkeiten zu fördern, haben einige Länder einen nicht übertragbaren Teil der Elternzeit ausschließlich für Mütter und Väter reserviert.

Individuelle Elternzeitansprüche waren schon seit den 1990er Jahren in skandinavischen Ländern verbreitet und wurden dort seither sukzessive erweitert. In Island haben z. B. beide Eltern heute sechs Monate reservierte Elternzeit (von denen nur sechs Wochen transferiert werden können). Dänemark macht hier eine Ausnahme, da eine 1997 eingeführte Vaterquote nach einem Regierungswechsel 2002 abgeschafft und erst 2022 wieder eingeführt wurde. Andere Länder wie Kanada und Deutschland haben „Bonus“-Wochen eingeführt, d. h. zusätzliche Wochen bezahlter Elternzeit, falls beide Eltern einen bestimmten Anteil des Familienanspruchs nutzen möchte, ist eine bestimmte Zahl von Wochen effektiv für Väter oder Partner „reserviert“. Die wichtigsten Änderungen in der Gestaltung der Elternzeit aber ergeben sich aus der EU-Work-Life-Balance-Richtlinie. Diese sieht seit August 2022 mindestens zehn Arbeitstage Vaterschaftsfreistellung sowie ein individuelles Recht auf vier Monate bezahlter Elternzeit vor, wovon mindestens zwei Monate nicht übertragbar sind (Fluchtman, 2023).

Abbildung 2

Eine höhere Betreuungsquote<sup>1</sup> geht mit einer höheren Beschäftigung von Frauen einher

<sup>1</sup> Für frühkindliche Bildung und Betreuung (FBBE).

Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2020 oder aktuellste verfügbare Daten (siehe Indikator PF3.2).

Quelle: OECD-Familiendatenbank und OECD-Arbeitsmarktdatenbank.

Obwohl individuelle Elternzeitanprüche theoretisch zum Abbau sozialer Normen in Bezug auf bezahlte und unbezahlte Arbeit beitragen können, nehmen Männer zumeist wesentlich seltener Elternzeit in Anspruch als Frauen – und auch über deutlich kürzere Zeiträume (OECD-Familiendatenbank). Auch in Skandinavien, wo Väter die Elternzeit relativ häufig nutzen, nehmen Väter selten mehr Elternzeit als ihnen zugeschrieben wird, während der flexible Anteil weiter überwiegend von den Müttern genutzt wird. Unabhängig davon zeigt Abbildung 1, dass ein längerer individueller Anspruch auf Elternzeit mit höheren Väteranteilen an der Elternzeit einhergeht. In Ländern ohne individuelle Elternzeitanträge, wie z. B. Australien, Neuseeland, Polen und der Tschechischen Republik, liegt der Väteranteil unter 5 %.

Nichtsdestotrotz können Väteranteile auch bei besonders langen individuellen Ansprüchen auf bezahlte Elternzeit niedrig sein. Japan und Südkorea z. B. gewähren Vätern und Müttern jeweils etwa ein Jahr an individueller Elternzeit und trotzdem sind Väteranteile gering. Dies liegt einerseits an einer Stigmatisierung von Vätern am Arbeitsplatz, wenn sie Vaterzeit nutzen, aber auch an weiter bestehenden sozialen Normen zu Geschlechterrollen bei der Kinderbetreuung und unbezahlter Arbeit. Allerdings steigen Väteranteile auch in diesen Ländern seit einigen Jahren kontinuierlich, was darauf zurückzuführen ist, dass in den vergangenen Jahren stärkere Anreize zur Väterbeteiligung geschaffen wurden, um die Geburtenraten

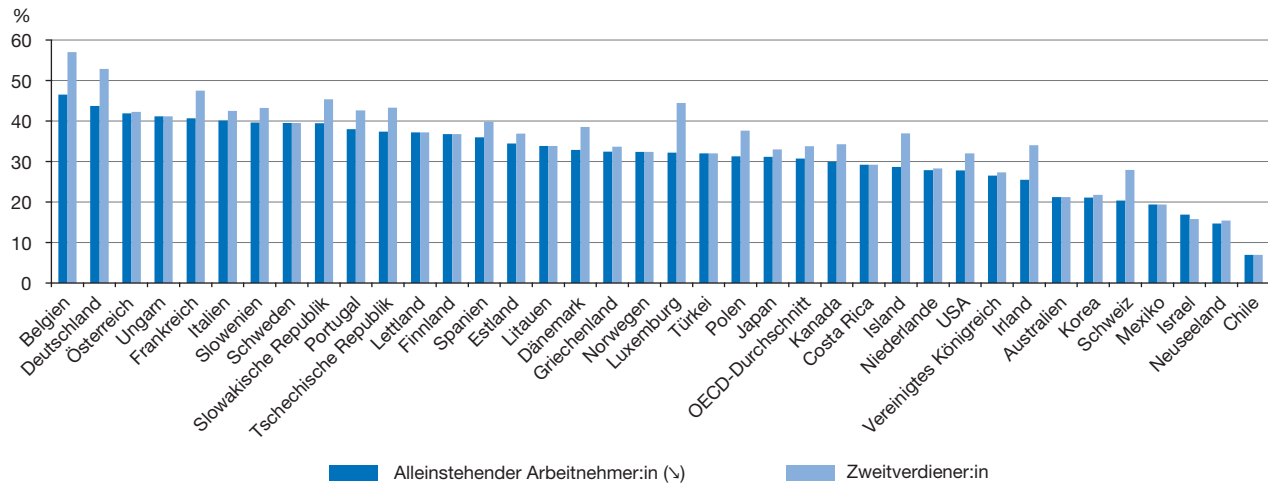
zu erhöhen. Ein weiterer Grund für die geringe Beteiligung von Vätern ist, dass sie oft mehr verdienen als Frauen und der Familie deshalb Einkommensverluste entstehen würden, wenn ihre Einkommen nicht angemessen ersetzt würden. In Frankreich und Luxemburg haben Väter auch ein individuelles Recht auf mindestens ein halbes Jahr bezahlte Elternzeit. Durch niedrige Ersatzleistungen ist der Väteranteil in Frankreich trotzdem sehr niedrig, während Väter in Luxemburg deutlich höhere Leistungen erhalten und öfter Elternzeit als Mütter nehmen – allerdings zumeist nur in Teilzeit (Fluchtmann, 2023).

#### Zugang zu guter und bezahlbarer Kindertagesbetreuung

Nach Ablauf der Ansprüche auf bezahlte Elternzeit ist der Zugang zu guter und bezahlbarer frühkindlicher Bildung und Betreuung (FBBE) entscheidend, um beiden Eltern den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und zugleich für das Wohlbefinden von Kind und Familie insgesamt zu sorgen. Da Mütter in den meisten Familien nach wie vor den Großteil der Betreuung übernehmen, ist es besonders für sie wichtig, die Rückkehr in den Arbeitsmarkt mit dem Betreuungsbedarf des Kindes in Einklang zu bringen. Bezahlbare FBBE-Angebote sind daher unerlässlich für mehr Gleichstellung im Arbeitsmarkt. In der Tat haben Länder mit höheren Betreuungsquoten im Durchschnitt eine höhere Beteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Abbildung 2). Im Rahmen der COVID-19-Pandemie, die den Blick auf die Notwendigkeit von FBBE gelenkt hat,

Abbildung 3

### Nettosteuersätze für Zweitverdiener:innen sind oft höher als für alleinstehende Arbeitnehmer:innen



Die Daten beziehen sich auf durchschnittliche persönliche Nettosteuersätze 2022 für Alleinstehende und Zweitverdiener:innen mit 67 % des Durchschnittslohns (Hauptverdiener:in mit Durchschnittslohn) und ohne Kinder.

Quelle: OECD-Berechnungen auf der Grundlage der OECD Taxing Wages Modelle, <https://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm> (5. September 2023).

haben viele OECD-Länder einen großen Teil der fiskalpolitischen Antwort auf die Pandemie für den Ausbau der FBBE-Kapazitäten eingesetzt – z. B. Italien, die USA und Deutschland (Alajääskö und Fluchtman, 2023).

Im OECD-Durchschnitt wurden 2020 36 % der 0- bis 2-Jährigen und 88 % der 3- bis 5-Jährigen in FBBE betreut (OECD-Familiendatenbank). Unterschiede zwischen den Ländern lassen sich oft auf verschiedene Elternzeitansprüche, den Umfang staatlicher Unterstützung und gesellschaftliche Einstellungen zur Kinderbetreuung zurückführen. Z. B. sind in den Niederlanden fast 70 % der 0- bis 2-Jährigen in FBBE eingeschrieben, allerdings arbeiten Mütter oft nur in Teilzeit und Kinder werden nur 1 bis 2 Tage pro Woche betreut. Skandinavische Länder hingegen zielen darauf ab, Vollzeitarbeit beider Elternteile zu ermöglichen, was zu gut finanzierter FBBE und hoher Teilnahme bereits in jungen Jahren führt. Norwegen hat z. B. seinen FBBE-Sektor zwischen 2003 und 2010 massiv ausgebaut und ähnlich wie Schweden eine Kita-Garantie ab dem ersten Geburtstag eingeführt – seither ist die Betreuungsquote besonders hoch. In Mexiko und der Türkei ist die Betreuungsquote deutlich geringer, was auf eine längere Elternzeit, welche überwiegend von Müttern genommen wird, oder auf informelle Betreuung und geringere öffentliche Investitionen in den FBBE-Sektor zurückzuführen ist und sich in niedrigen Beschäftigungsquoten unter Frauen widerspiegelt (Alajääskö und Fluchtman, 2023).

Die Kosten für FBBE können in vielen OECD-Ländern – insbesondere für Familien mit niedrigeren Einkommen –

eine bedeutende Hürde darstellen. Im Durchschnitt gibt ein Doppelverdiener-Haushalt mit niedrigem Einkommen und zwei kleinen Kindern etwa 10 % seines Durchschnittslohns für Kinderbetreuungsgebühren aus. In Ländern mit eher marktbasierter FBBE – wie z. B. Australien, Irland, Neuseeland, dem Vereinigten Königreich und den USA – steigt dieser Anteil auf Werte zwischen 15 % und 30 %. Während hohe Betreuungskosten für Familien mit niedrigerem Einkommen eine Barriere zur FBBE sein können, können sie auch die finanziellen Anreize zur (Vollzeit-)Arbeit für Zweitverdiener:innen in Haushalten mit mittlerem Einkommen erheblich mindern. In einigen Ländern, wie Irland, Litauen, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich, können effektive Grenzsteuersätze in Haushalten mit mittlerem Einkommen 70 % oder mehr betragen, wobei oft die Hälfte oder mehr hiervon durch Kinderbetreuungsgebühren verursacht wird. Allerdings gibt es tendenziell positive Entwicklungen, so wie Pläne in England, allen Kindern ab neun Monaten 30 Wochenstunden kostenlose FBBE zu gewähren oder eine großangelegte Reform des FBBE-Systems in Kanada, die eine Garantie für eine maximale FBBE-Gebühr von 10 CAD pro Tag vorsieht (OECD, 2022; Alajääskö und Fluchtman, 2023).

#### Steuer- und Sozialleistungssysteme

In fast allen OECD-Ländern sind Frauen überwiegend Zweitverdienerinnen. Dies ist nicht nur ein Problem für die Gleichstellung, sondern spiegelt auch grundlegende kulturelle und sozioökonomische Arbeitsmarktstrukturen wider. Die Gestaltung von Steuer- und Sozialleistungssysteme-

men kann dazu führen, dass Zweitverdiener:innen weniger Anreize haben, in Vollzeit zu arbeiten. Einer der Mechanismen, der diesen Effekt verursacht, ist die gemeinsame Besteuerung von Partnern, die es z. B. in Estland, Frankreich, Deutschland, Irland und Portugal gibt. Sie führt oft dazu, dass Zweitverdiener:innen mit höheren Grenzsteuersätzen besteuert werden, insbesondere wenn es erhebliche Gehaltsunterschiede zwischen den Partnern gibt (vgl. Abbildung 3) (Argirò et al., 2023; OECD, 2022).

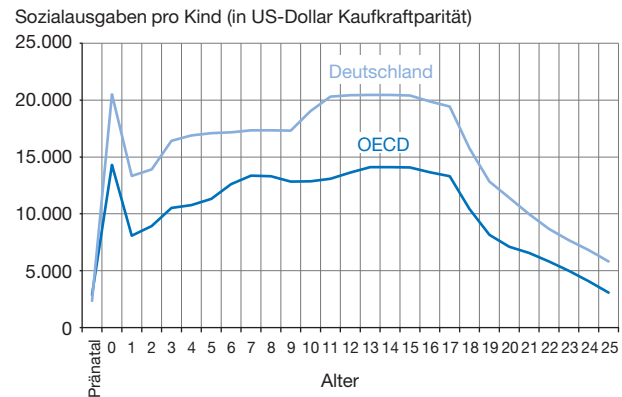
Im Gegensatz dazu haben Länder, die Partner individuell besteuern, meist geringere Unterschiede in den Steuersätzen von Erst- und Zweitverdiener:innen, wie z. B. in Schweden, im Vereinigten Königreich, in Japan und Italien. Allerdings gibt es auch Fälle, in denen es trotz individueller Besteuerung schwächere Anreize zur (Vollzeit-)Beschäftigung gibt. In Island sind z. B. die Einkommensteuern stark progressiv und Sozialleistungen werden streng auf Bedürftigkeit geprüft, was dazu führen kann, dass durch (Vollzeit-)Beschäftigung von Zweitverdiener:innen steuerliche Vorteile oder Sozialleistungen verloren gehen. Dies hat in Island zu einem der größten Unterschiede in den bezahlten Arbeitsstunden zwischen Männern und Frauen unter den OECD-Ländern geführt (Argirò et al., 2023; OECD, 2022).

### Deutsche Familienpolitik im internationalen Vergleich

Mit dem Ziel, Frauen besser in den Arbeitsmarkt einzubinden und die Partnerschaftlichkeit in Familien zu stärken, hat Deutschland über die vergangenen 10 bis 15 Jahre seine familienpolitischen Maßnahmen ausgebaut (OECD, 2017). Insgesamt gibt Deutschland etwa 3 % des BIP für familienpolitische Maßnahmen aus – und damit ca. 1 Prozentpunkt mehr als im OECD-Durchschnitt. Dies hat zu nahtlosen Unterstützungen ohne größere Unterbrechungen von den frühen Jahren bis zum Ende der Teenagerjahre der Kinder geführt (OECD-Familiendatenbank). Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern liegen die familienpolitischen Ausgaben in jedem Alter deutlich über dem Durchschnitt (vgl. Abbildung 4); auch die Beschäftigungsquote deutscher Frauen zwischen 15 und 64 Jahre ist mit 73 % höher als der Durchschnitt der OECD-Länder von 67 %, was zum Teil auf den Ausbau der familienpolitischen Maßnahmen zurückzuführen ist (Fluchtmann und Patrini, 2023).

Mit der Einführung des ElterngeldPlus wurden z. B. konkrete Anreize für Väter geschaffen Elternzeit zu nehmen, was auch den Väteranteil deutlich erhöht hat. Da es allerdings bis heute keine bezahlte Väterfreistellung nach der Geburt gibt, sind die gesamten individuellen Ansprüche an bezahlten Freistellungen nach der Geburt für Väter kürzer als der OECD-Durchschnitt von zehn Wochen. Dies ist auch einer der Gründe, warum Mütter junger Kin-

Abbildung 4  
Deutschland hat ein Kontinuum an familienpolitischen Unterstützungsmaßnahmen



Quelle: OECD-Familiendatenbank.

der seltener berufstätig sind als im OECD-Durchschnitt (OECD-Familiendatenbank). Mit der für 2024 geplanten Einführung einer Väterfreistellung von zwei Wochen wird Deutschland weiterhin hinter anderen OECD-Ländern hinterherhinken. Gleichzeitig gibt es Befürchtungen, dass die geplante Verringerung der Bemessungsgrenze für Elterngeld von 300.000 auf 150.000 Euro dazu führen wird, dass nicht nur weniger Paare Anspruch auf Ersatzleistungen nach der Geburt ihres Kindes haben, sondern auch dass noch weniger Väter in Elternzeit gehen und so die gleichstellungspolitischen Ziele der Bundesregierung untergraben werden (Huebener und Spieß, 2023).

Seit 2013 hat Deutschland bereits ein gesetzliches Recht auf einen KiTa-Anspruch ab dem ersten Geburtstag. Trotz dieser Ansprüche und relativ hoher Betreuungsquoten, die mit 38 % der 0- bis 2-Jährigen und 94 % der 3- bis 5-Jährigen im Jahr 2020 etwas über dem OECD-Durchschnitt lagen, gibt es immer noch eine erhebliche Lücke zwischen Angebot und Nachfrage sowie Qualitätsprobleme in einigen Bundesländern. Für 2023 wird z. B. ein Mangel von 378.000 Kita-Plätzen und 98.600 Fachkräften erwartet (Stein et al., 2022; Deutscher Bundestag, 2023). Im Jahr 2019 gab Deutschland 0,8 % des BIP für die FBBE aus, ähnlich wie andere OECD-Länder. Im Rahmen des Gute-Kita-Gesetzes und des Kita-Qualitätsgesetzes stellt die Bundesregierung den Ländern allerdings zwischen 2019 und 2024 insgesamt zusätzliche 9,5 Mrd. Euro zur Verfügung, um die KiTa-Qualität zu erhöhen und Familien durch KiTa-Subventionen zu unterstützen.

Im Vergleich zu vielen anderen Steuer- und Sozialleistungssystemen in der OECD, schafft Deutschland durch das Ehegattensplitting niedrigere Anreize für Vollzeitar-

beit von Zweitverdiener:innen (Bachmann et al., 2021). Daher ist die Teilzeitquote bei Frauen in Deutschland mit 36 % besonders hoch und liegt deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 24 %. Zusammen mit anderen Faktoren, wie z. B. einer sektoralen Segregation und einer Unterbewertung von traditionell frauendominierten Berufen, führt dies dazu, dass die geschlechtsspezifische Lohnlücke mit 14 % über dem OECD-Durchschnitt von 12 % liegt (Adema et al., 2023). Gerade die Geburt eines Kindes hat in Deutschland im Vergleich zu skandinavischen und anglofonen Ländern langfristig besonders starke negative Auswirkungen auf das Einkommen von Müttern, welche nach der Geburt des ersten Kindes auf lange Sicht im Durchschnitt ganze 60 % ihres Einkommens im Vergleich zu Vätern einbüßen (Kleven et al., 2019). Das Fehlen von Sanktionen im deutschen Entgelttransparenzgesetz bedeutet auch, dass es weniger wirksam ist als die Instrumente zur Lohntransparenz, die in vielen anderen OECD-Ländern eingesetzt werden (OECD, 2023).

## Literatur

- Adema, W. (2012), Setting the scene: The mix of family policy objectives and packages across the OECD, *Children and Youth Services Review*, 34(3), 487-498, <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2011.10.007>.
- Adema, W., J. Fluchtmann und V. Patrini (2023), Mainstreaming gender equality, in OECD (2023), *Joining Forces for Gender Equality: What is Holding us Back?*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/a3452d6b-en>.
- Alajääskö, L. und J. Fluchtmann (2023), Ensuring the availability, quality and affordability of childcare, in OECD (2023), *Joining Forces for Gender Equality: What is Holding us Back?*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/48b4c335-en>.
- Argirò, L., M. Harding und J. Jarrige (2023), Tax systems and gender, in OECD (2023), *Joining Forces for Gender Equality: What is Holding us Back?*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/e36238c4-en>.
- 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, <https://doi.org/10.1515/zf-wp-2021-2052>.
- Deutscher Bundestag (2023), Aktuelle Entwicklung der Kosten für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Förderung, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/066/2006642.pdf> (9. August 2023).
- Fluchtmann, J. (2023), Supporting equal parenting: Paid parental leave, in OECD (2023), *Joining Forces for Gender Equality: What is Holding us Back?*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/8f056391-en>.
- Fluchtmann, J. und V. Patrini (2023), Women at work in OECD countries, in OECD (2023), *Joining Forces for Gender Equality: What is Holding us Back?*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/152e4929-en>.
- Huebener, M. und C. Spieß (2023), Elterngeld: 150.000 Euro, *Wirtschaftsdienst*, 103(7), 433, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/7/beitrag/elterngeld-150-000-euro.html> (9. August 2023).
- Kleven, H. et al. (2019), Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations, *AEA Papers and Proceedings*, 109, 122-126, <https://doi.org/10.1257/pandp.20191078>.
- OECD (2017), *Dare to Share – Deutschlands Weg zur Partnerschaftlichkeit in Familie und Beruf*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264263420-de>.
- OECD (2019), *Rejuvenating Korea: Policies for a Changing Society, Gender Equality at Work*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/c5eed747-en>.
- OECD (2022), How Taxation and Income Support Policies Shape the Payoff From Fulltime Employment for Single Mothers and Partnered Women, <https://www.oecd.org/gender/Gender-Data-Expansion-Tax-Ben.pdf> (9. August 2023).
- OECD (2023a), *Exploring Norway's Fertility, Work, and Family Policy Trends*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/f0c7bddf-en>.
- OECD (2023b), *Joining Forces for Gender Equality: What is Holding us Back?*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/67d48024-en>.
- OECD (2023c), *Reporting Gender Pay Gaps in OECD Countries: Guidance for Pay Transparency Implementation, Monitoring and Reform, Gender Equality at Work*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/ea13aa68-en>.
- Queisser, M. (2021), COVID-19 and OECD Labour Markets: What Impact on Gender Gaps?, *Intereconomics*, 56(5), 249-253, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2021/number/5/article/covid-19-and-oecd-labour-markets-what-impact-on-gender-gaps.html> (9. August 2023).
- Stein, A., K. Bock-Famulla und A. Girndt (2022), 2023 fehlen in Deutschland rund 384.000 Kita-Plätze, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/oktober/2023-fehlen-in-deutschland-rund-384000-kita-plaetze> (9. August 2023).

## Title: Family Policy Trends in OECD Countries

**Abstract:** The range of family policies in OECD countries has been influenced by various factors, including demographic shifts, efforts to integrate more women into the workforce, promoting shared responsibility in unpaid work, pursuing broader gender equality goals, and combating child and family poverty. What policy measures have OECD countries implemented and what are the results? How do recent developments in Germany compare to this?

Jutta Allmendinger, Michelle Boden\*

## Der Weg zu einer zukunftsfähigen Familienpolitik

Die Debatten um den Haushaltsentwurf 2023/2024 der Bundesregierung machten vor dem Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ, 2023) nicht halt. Auch hier sollte gespart werden. Zunächst wurden für die Kindergrundsicherung 2 Mrd. Euro als „Platzhalter“ in den Haushalt eingestellt – entgegen einer vielfach höheren Kostenschätzung der zuständigen Bundesministerin Lisa Paus. Sodann forderte Finanzminister Christian Lindner eine Kostensenkung beim Elterngeld. Statt der von ihm zunächst angedachten prozentualen Kürzung der Leistungen für alle, entschied sich die Familienministerin für eine Kappung des Elterngelds für Höchstverdiener:innen.

Der Aufschrei war groß. Übergreifend stellte sich die Frage, warum man überhaupt an familienpolitischen Leistungen spart, hatte man Familien doch während der Pandemie so viel zugemutet. Wo bleiben Anerkennung, Dankbarkeit und Respekt? Schnell ging es auch um Verteilungsfragen und falsche Anreize: Warum sollten Eltern, die zu den oberen 5 % der Einkommensverteilung gehören, vom Staat mit Steuermitteln unterstützt werden? Haben diese Eltern nicht genug Geld, um ihre Auszeiten selbst abdecken zu können? Ähnlich bei der Kindergrundsicherung: Werden Eltern nicht zu Sozialschmarotzern, träge und arbeitsscheu, wenn sie ausreichend Geld für ihre Kinder bekommen? Reden wir gar über ein riesiges Subventionsprogramm für Familien mit Zuwanderungsgeschichte? Umgekehrt: Warum sollte eine Lohnersatzleistung, die Eltern dezidiert Zeit mit ihren Kindern ermöglichen soll, nicht allen Eltern zugutekommen? Warum sollten Kinder keine ausreichenden Leistungen erhalten, nur weil ihren Eltern Faulheit unterstellt wird? Wobei, das sei entschieden angemerkt, jede empirische Evidenz fehlt, dass eine bessere Absicherung der Kinder zu Mitnahmeeffekten bei ihren Eltern führt.

All diese Fragen hätten eine überaus fruchtbare Debatte über die Systematik familienpolitischer Leistungen insgesamt anstoßen können. Dies aber geschah nicht. Getöse schlägt evidenzbasierte Politik. Irritierend war und

ist auch das Stakkato der Gegenvorschläge, der Wettbewerb um Ideen, wo man überall sparen könnte. Ehegattensplitting, Kindergrundsicherung, Hinterbliebenenrente und kostenfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenkasse kamen auf den Tisch. Für die betroffenen Familien ein Feilschen, ja purer Hohn. Im Dunkeln blieben indes die Ziele einer inklusiven Familienpolitik, insbesondere in ihrer Verzahnung mit der Bildungs-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Der vorliegende Beitrag versucht diese Lücke zu schließen.

### Aktuelle Herausforderungen der Familienpolitik

Die Familienpolitik hat viele Aufgaben und viele Baustellen. Wir konzentrieren uns auf Politiken für Kinder und Eltern, insbesondere unter dem Mandat der Teilhabe, der Chancengerechtigkeit und der Gleichstellung. Die grundgesetzliche Ausgangslage ist eindeutig: Alle Menschen in Deutschland, Junge wie Alte, Frauen wie Männer, Gesunde wie Kranke, Personen mit oder ohne Zuwanderungsgeschichte sollen an unserer Gesellschaft teilhaben können – finanziell, kulturell, diskriminierungsfrei.

#### Teilhabe von Kindern

Für die Teilhabe von Kindern stehen familienpolitische Regelungen wie z.B. das Kindergeld, der Kinderfreibetrag, der Kinderzuschlag, Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sowie Leistungen nach Sozialgesetzbuch II und XII zur Verfügung. Hinzu kommen die Infrastruktur für Kinder, Kitas, Vorschulen und Ganztagschulen sowie, in einigen Bundesländern, eine zielgenaue Unterstützung von Schulen in Gebieten mit hohem Bürgergeldbezug.

Diese Maßnahmen erzielen bislang nicht die gewünschten Ergebnisse. Wie Abbildung 1 zeigt, ist die Armutsge-

**Prof. Dr. h. c. Jutta Allmendinger, Ph.D.**, ist Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) und Professorin an der Humboldt-Universität zu Berlin.

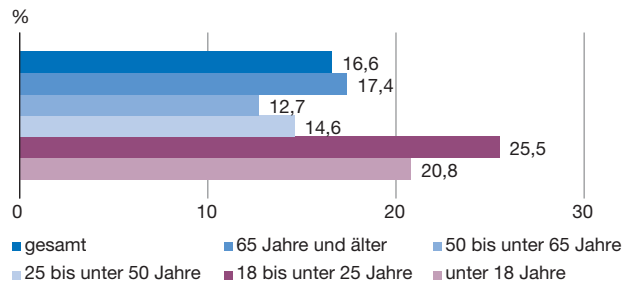
**Michelle Boden** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe der Präsidentin am WZB.

© Der/die Autor:in 2023. 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.

\* Bei dem Artikel handelt es sich um eine ausgearbeitete und weiterführende Fassung eines Artikels über Familienpolitik, der zunächst bei ZEIT Online erschienen ist (<https://www.zeit.de/gesellschaft/familie/2023-07/familienpolitik-kindergrundsicherung-elterngeld-sorgearbeit-gleichstellung>).

Abbildung 1  
**Armutsgefährdungsquoten<sup>1</sup> in Deutschland  
 insgesamt und nach Altersgruppen, 2021**



<sup>1</sup> Gemessen am Bundesmedian.

Quelle: Funcke und Menne (2023).

fährdung von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren mit fast 21 % (das entspricht etwa 3 Mio. Kindern) höher als in anderen Altersgruppen, mit Ausnahme der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren mit fast 26 %.

Die nötigen Infrastrukturen für Kinder sind ebenfalls nicht gegeben. Zwar wurde 1996 der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab 3 Jahren bis zum Schuleintritt eingeführt und 2013 auf einen Rechtsanspruch ab dem 1. Lebensjahr ausgeweitet. Und seitdem sind die Betreuungsquoten stark gestiegen. Tatsächlich fehlt es jedoch vielerorts an Betreuungsplätzen, Kita- und auch Schulpersonal. Viele Kinder, deren Eltern eine Betreuung wünschen, können ihren Rechtsanspruch nicht einlösen. Bei den unter 3-Jährigen liegen zwischen der Betreuungsquote und dem Bedarf fast 14 Prozentpunkte, bei den 1-Jährigen 26 Prozentpunkte, bei den 2-Jährigen knapp 15 Prozentpunkte (BMFSFJ, 2023). Viele Kinder und deren Eltern sind zudem damit konfrontiert, dass Betreuungszeiten gekürzt oder die Einrichtungen geschlossen werden, weil das Personal fehlt. Nach einer Erhebung der Hans-Böckler-Stiftung waren im Jahr 2023 davon 57 % der erwerbstätigen Eltern betroffen. Ein Drittel der Eltern, und hier ganz überwiegend die Mütter, hat daher die eigenen Erwerbszeiten reduziert (Kohlrausch et al., 2023).

Die Bildungsarmut von Kindern ist erdrückend hoch. Im Jahr 2021 haben 47.500 junge Menschen die Schulzeit ohne Hauptschulabschluss beendet, das ist ein Anteil von mehr als 6 % aller gleichaltrigen Jugendlichen (Klemm, 2023). Bei fast 22 % der Viertklässler:innen liegen die Kompetenzwerte in Mathematik unterhalb dessen, was man als Minimum bezeichnet. In anderen Fächern ist es nicht besser (Stanat et al., 2022). Ganz überwiegend kommen bildungsarme Kinder aus sozioökonomisch prekären Lagen und aus Familien, in denen Deutsch nicht die Familiensprache ist.

Die Armut der Eltern ist die Armut der Kinder. Dies zeigt sich auch im Zugang zum Studium: 27 von 100 Nichtakademikerkindern beginnen ein Studium, bei Akademikerkindern sind es 78 von 100 (Stifterverband, 2021). Aus vielen Studien wissen wir, dass bildungsarme Kinder und Jugendliche häufig schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt, eine niedrigere Lebenserwartung, ein geringeres Vertrauen in politische Institutionen und demokratische Entscheidungsprozesse haben als besser Gebildete und auch psychisch weit weniger den vielen Herausforderungen unserer Zeit trotzen können.

### Gleichstellung von Frauen und Männern

Trotz aller Fortschritte liegt auch die Gleichstellung von Frauen und Männern noch in weiter Ferne. Die Erwerbstätigenquote von Frauen hat sich zwar jener von Männern angenähert, Frauen arbeiten aber weiterhin häufiger in Teilzeit und sind häufiger geringfügig beschäftigt. Auch die horizontale Geschlechtersegregation nach Berufen und die vertikalen Trennlinien nach erreichter Position sind noch markant.

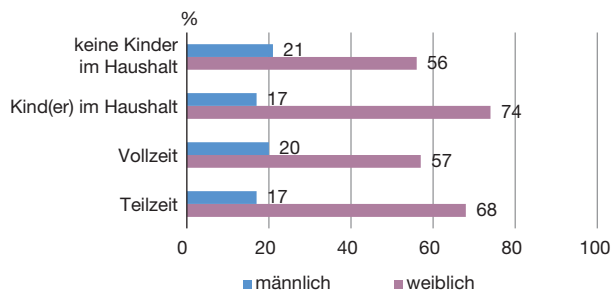
Entsprechend bleibt es bei der im Vergleich zu Männern niedrigeren Bezahlung von Frauen pro Arbeitsstunde, einem geringeren Jahreseinkommen und, davon abgeleitet, einer wesentlich kleineren Altersrente. Eine 1985 geborene Frau in Westdeutschland mit Kindern verdient im Laufe ihres Lebens ca. 1 Mio. Euro weniger als ein Mann aus der gleichen Alterskohorte (Barišić und Consiglio, 2020). Die Alterseinkünfte von Frauen liegen 2021 fast ein Drittel unter denen von Männern, jede fünfte Frau ab 65 Jahren war zudem armutsgefährdet, bei den Männern waren es 17,5 % (Destatis, 2023a).

Auch im familialen Bereich sind die Arbeiten ungleich verteilt. Frauen und Mütter leisten deutlich mehr Familien- und Sorgearbeit, der Gender Care Gap ist immens. Dies zeigt sich auch bei der Elternzeit. 2019 nahmen rund 98 % der Mütter Elternzeit, bei den Vätern waren es nur 44 %. Mütter gingen im Schnitt 13,5 Monate in Elternzeit, Väter nur 1,45 Monate.<sup>1</sup> Zudem tragen Frauen den Großteil der täglichen, meist unsichtbaren Planungs- und Organisationsarbeit in Familien. Dies belegen aktuelle Umfragen, wie die Vermächtnisstudie vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft und der Wochenzeitung Die Zeit sowie die Erwerbspersonenbefragung der Hans-Böckler-Stiftung (vgl. Abbildung 2). Auch zeigt sich, dass sich die mentale Last bei Männern mit und ohne Kinder nicht unterscheidet. Bei Müttern liegt sie dage-

<sup>1</sup> Eigene Berechnungen auf Basis von Destatis (2020) und WSI (2023).

Abbildung 2  
Alltagsorganisation bei Paaren und Familien (Mental Load)

Wahrscheinlichkeit, überwiegenden Anteil zu leisten



Quelle: WSI Report, Nr. 87, (2023).

gen wesentlich höher als bei Frauen ohne Kinder (74 % zu 56 %) (Lott und Bünger, 2023).

### Auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen Familienpolitik

Um den familienpolitisch zentralen Themen soziale Teilhabe und Gleichstellung gerecht zu werden, bedarf es einer systematisch ansetzenden, konsistenten und zukunftsfähigen Kinder-, Familien- und Elternpolitik. Eine solche Politik müsste diesen fünf Leitsätzen folgen:

1. dem grundgesetzlich festgeschriebenen Schutz von Ehe und Familie,
2. dem grundgesetzlich festgeschriebenen Recht auf Teilhabe,
3. der grundgesetzlich festgeschriebenen Gleichstellung von Frauen und Männern,
4. der Verringerung sozialer Ungleichheit,
5. der Gleichstellung von bezahlter und unbezahlter Arbeit mit finanziell abgesicherter Zeit für die Erziehung von Kindern, die Pflege von Älteren und das Ehrenamt.

Die Gestaltung und Umsetzung dieser Ziele muss als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe begriffen werden. Familienpolitik ist stets auch Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Finanzpolitik. Deren Grundsätze und Strategien müssen verständlich und für alle Bürger:innen zugänglich kommuniziert werden. Nur so ist das Vertrauen der Menschen in die Politik zu stärken. Hierzu gehören bei einem Politikwechsel auch ausreichende Übergangszeiten, damit sich die Bürger:innen hinlänglich auf die neuen Regelungen einstellen können. Im Folgenden skizzieren wir Elemente einer solchen modernen und zukunftsfähigen politischen Programmatik.

### Soziale Teilhabe

Kinder haben nach Artikel 1 unseres Grundgesetzes das Recht, würdig am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Ein würdiges Leben meint ein Leben ohne Armut und mit einer ausreichenden Bildung. Teilhabe wiederum setzt ein Minimum an sozioökonomischen Ressourcen voraus, einen festen Sockel also, der wie der Mindestlohn regelmäßig überprüft und angepasst werden muss. Teilhabe schließt aber auch die Teilhabe an der gesellschaftlichen Entwicklung ein. Hier geht es nicht um ein Minimum, sondern um einen prozentualen Anteil an vorhandenen Ressourcen, der Menschen zugesprochen werden sollte. Erhöht sich der Wohlstand der Bevölkerung, so sollen alle davon profitieren. Vermindert er sich, so wird das ebenfalls von allen getragen. Das gängige Maß hierfür ist die Armutsgefährdungsquote, definiert als 60 % des Medians aller Einkommen der Bevölkerung. Nach dieser Definition wird es also immer armutsgefährdete Menschen geben. Keine Gruppe sollte aber überdurchschnittlich betroffen sein. Wie wir gesehen haben, sind Kinder deutlich stärker armutsgefährdet als andere Altersgruppen (vgl. Abbildung 1).

Neben der im aktuellen Koalitionsvertrag festgeschriebenen Neubestimmung des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder braucht es daher zwingend Maßnahmen, die Kindern helfen, den Bereich der Armutsgefährdung zu verlassen. Diese Leistungen müssen universell für alle Kinder gelten, also unabhängig vom Elternhaus sein. Das Kindergeld und die Infrastruktur für Kitas, Schulen, Hochschulen und Ausbildungsstätten sind solche universellen Leistungen. Gerade bei der Infrastruktur für Kinder gibt es aber enormen Handlungsbedarf. Zudem braucht es partikulare zielgerichtete Hilfen für Kinder in prekären Lagen wie den Kinderzuschlag, das Bildungs- und Teilhabepaket sowie Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch in ausreichender Höhe. Diese Leistungen sind in der angedachten Kindergrundsicherung zusammenzufassen. Ziel ist es, administrative Hürden abzubauen und die Leistungen aus einer Hand auszuzahlen. Der Staat muss auf die Eltern zukommen, die Bringschuld des Staates muss also die Holschuld der Familien ablösen.

All das wird jedoch nicht ausreichen. Die Kindergrundsicherung ist zwingend mit zielgerichteten, partikularen Anstrengungen der Bildungspolitik zu ergänzen. Kinder haben unterschiedliche familiäre Ausgangslagen, auf die das Schulsystem eingehen muss. Kitas und Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern, die Lernmittel befreit sind und/oder deren Familiensprache nicht Deutsch ist, brauchen eine bessere Personaldecke, multiprofessionelle Teams, teilweise auch ein Curriculum, das auf ihre Herkunftslage ausgerichtet ist. Das in Planung befindliche Startchancenprogramm ist hier ein erster Schritt,

muss aber finanziell deutlich aufgestockt werden. Es muss auch Kitas umfassen und einen Verteilungsschlüssel enthalten, der anteilig mehr Ressourcen für den Unterricht bereitstellt. Das alles geht nur durch eine engere Verzahnung von Bund und Land und ein stärkeres Miteinander der Länder. Den Bildungsnotstand der Kinder zu bekämpfen muss wichtiger sein als die Lage der Schule in einem Bundesland oder einer Kommune. Politik und Gesellschaft sind dafür verantwortlich, die (Bildungs-)Armut der Kinder zu reduzieren und ihre Lebenschancen von den Ressourcen der Eltern zu entkoppeln.

### Geschlechtergerechtigkeit

Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung (Art. 6 Abs. 1 GG). Die Eheleute sind gesetzlich zur gegenseitigen Unterhaltszahlung verpflichtet. Hierauf berufen sich Regelungen wie das Ehegattensplitting, die abgeleitete Rente oder die kostenlose Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung. Lange Zeit war dies überaus passend und plausibel. Bis weit in die 1980er Jahre galt eine „funktionale“ Aufteilung aller notwendigen Tätigkeiten zwischen den Eheleuten als Ideal. Marktfremde Tätigkeiten wie die Erziehung von Kindern, die Pflege Älterer und das Ehrenamt wurden einer Person übertragen, meist der Frau, alle marktförmigen Tätigkeiten, also die Erwerbsarbeit, der anderen Person, dem Mann.

Mit den hohen Bildungsgewinnen von Frauen, ihrem Wunsch nach einem Stück „eigenes Leben“ und finanzieller Unabhängigkeit änderte sich diese Zuschreibung einseitig und schleichend. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen stieg kontinuierlich, die Beteiligung von Männern an nicht-marktförmigen Tätigkeiten dagegen nicht. Zügig wurden Indikatoren entwickelt, die die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen im Arbeitsmarkt messen und dabei zumindest implizit davon ausgehen, dass sich die Ungleichheit dann verringert, wenn Frauen die Erwerbsverläufe von Männern leben. Doch nicht nur neue statistische Maße, auch Gleichstellungsbeauftragte, die Führungspositionengesetze I und II, das Entgelttransparenzgesetz und viele Anstrengungen mehr zeugen davon, wie ernst der Staat die Gleichstellung von Männern und Frauen in der Erwerbsarbeit verfolgt. Der riesige Bereich nicht-marktförmiger Tätigkeiten wurde dagegen lange ignoriert und weggedrückt.

Erst in jüngerer Zeit befasst sich die Politik auch mit nicht-marktförmigen Tätigkeiten. Rentenpunkte für Kinder, das Brückenteilzeitgesetz, das Pflegezeitgesetz und die Einführung des Elterngeldes 2007 sind Beispiele dafür. Das Elterngeld hebt auch die familiäre Fürsorgeverantwortung der Väter hervor und setzt entsprechende Anreize. Mit

Erfolg: Vor dessen Einführung haben ca. 2 % der Väter Erziehungsgeld beansprucht, heute nutzen 47 % das Elterngeld (BMFSFJ, 2016; Brehm et al., 2022).

Gleichermaßen änderte man zügig das Unterhaltsrecht und setzte als neue Norm die selbstständige Absicherung der Frauen durch eigene Erwerbsarbeit. Alle anderen Regelungen blieben dagegen bestehen. Im Ergebnis entstand eine überaus inkonsistente Familienpolitik. So sind Frauen nach dem Unterhaltsrecht gehalten, sich nach einer Scheidung schnell selbstständig finanzieren zu können. Das Ehegattensplitting, die Hinterbliebenenrente und die kostenlose Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenkasse setzen jedoch den Anreiz, wesentlich weniger als der Partner erwerbstätig und damit in gewisser Weise von ihm abhängig zu sein. Ehepaare mit sehr ungleichen Verdiensten profitieren besonders von steuerlichen Ersparnissen durch das Ehegattensplitting.

So kann es nicht weitergehen. Wir brauchen eine Grundsatzentscheidung, eine klare Linie, nach der sich Paare richten können. Ausgangspunkt muss die Summe aller zu verrichtenden Tätigkeiten sein. Ein Zurück zu der „funktionalen Aufgabenteilung“ darf es nicht geben und ist zudem arbeitsmarktpolitisch nicht gewünscht. Setzt man auf die Vollzeitberufstätigkeit von Paaren, muss man die Summe der zu verrichtenden Tätigkeiten notwendig reduzieren, es fehlt schlicht an Zeit. Die Geburtenquote wird weiter fallen, der Zusammenhalt in der Gesellschaft weiter abnehmen. Die Forschung ist hier eindeutig.<sup>2</sup> Belässt man dagegen die Gesamtheit aller Tätigkeiten, muss man bei einer partnerschaftlichen Teilung aller Tätigkeiten ein neues Normal in der bezahlten Erwerbsarbeit finden. Eine 32-Stunden-Woche für alle, gedacht über den gesamten Lebensverlauf, erscheint machbar. Pro Haushalt sind das dann 64 Stunden in der Woche statt bislang 39 Stunden.

Geht man diesen Weg, so müssen familienpolitische Instrumente diesen fördern. Das Ehegattensplitting muss reformiert und beispielsweise zu einer Individualbesteuerung mit steuerlichem Grundfreibetrag werden. Die kostenfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung muss fallen, auch die abgeleiteten Renten. Ein Sparprogramm wird das nicht. Denn im Gegenzug müssen nicht-marktförmige Tätigkeiten gestützt werden, etwa durch die zügige Umsetzung der EU-rechtlich gebotenen Familienstartzeit, deutlich mehr Partnermonate, höhere Mindest- und Höchstsätze beim Elterngeld und verstärkte Maßnahmen für Kinder.

<sup>2</sup> Die Kinderlosenquote von Frauen am Ende des fertilen Alters beträgt 20 % (Destatis, 2023b). Die Vermächtnisstudie zeigt, dass immer weniger Frauen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als erreichbares Ziel ansehen, viele entscheiden sich deshalb gegen Kinder (Hipp, 2023).

Eine moderne, zukunftsfähige Familien-, Zeit- und Gesellschaftspolitik stellt die gesamtgesellschaftliche Verantwortung in den Mittelpunkt, kommuniziert ihre konkrete Ausgestaltung öffentlich und streitet darüber. Es ist an der Zeit, mehr Fortschritt zu wagen, wie es sich die Ampelkoalition für mehr Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit auf die Fahnen geschrieben hat. Damit der Fortschritt auch Wirklichkeit wird, braucht es unser aller Mitwirkung, denn es geht um zentrale Fragen unseres Gemeinwesens.

## Literatur

- Barišić, M. und V. Consiglio (2020), Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Was es sie kostet, Mutter zu sein, <https://www.bertelsmannstiftung.de/de/publikationen/publikation/did/frauen-auf-dem-deutschen-arbeitsmarkt-1> (17. August 2023).
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016), Elterngeld wird zehn Jahre alt, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/elterngeld-wird-zehn-jahre-alt-113298> (17. August 2023).
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2023), Kindertagesbetreuung Kompakt – Ausbaustand und Bedarf 2022, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/228470/dc2219705eeb5b8b9c117ce3f7e7bc05/kindertagesbetreuung-kompakt-ausbaustand-und-bedarf-2022-data.pdf> (17. August 2023).
- Brehm, U., M. Huebener und S. Schmitz (2022), 15 Jahre Elterngeld: Erfolge, aber noch Handlungsbedarf, *Bevölkerungsforschung aktuell*, 6, 3-7.
- Destatis (2020), Beendete Leistungsbezüge und durchschnittliche Bezugsdauer nach Geschlecht, Anteil der Vätermomente und Ländern, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Elterngeld/Tabellen/liste-geburten-bezugsdauer-jahr.html#613056> (17. August 2023).
- Destatis (2023a), Gender Pension Gap: Alterseinkünfte von Frauen 2021 fast ein Drittel niedriger als die von Männern, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_N015\\_12\\_63.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_N015_12_63.html) (17. August 2023).
- Destatis (2023b), Kinderlosenquote seit zehn Jahren konstant bei 20 %, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23\\_226\\_12.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_226_12.html) (17. August 2023).
- Funcke, A. und S. Menne (2023), Factsheet Kinder- und Jugendarmut in Deutschland, Bertelsmann Stiftung, <https://www.bertelsmannstiftung.de/de/publikationen/publikation/did/factsheet-kinder-und-jugendarmut-in-deutschland> (17. August 2023).
- Hipp, L. (2023), Unsichtbare Hürden, *ZEIT Online*, <https://www.zeit.de/2023/22/frauen-familie-beruf-ungleichheit-vermaechtnisstudie> (17. August 2023).
- Klemm, K. (2023), Jugendliche ohne Hauptschulabschluss – Demographische Verknappung und qualifikatorische Vergeudung, Bertelsmann Stiftung, <https://www.bertelsmannstiftung.de/de/publikationen/publikation/did/jugendliche-ohne-hauptschulabschluss-1> (17. August 2023).
- Kohlrausch, B., A. Hövermann und H. Emmler (2023), Kinderbetreuung: 57 Prozent der erwerbstätigen Eltern mit Schließungen oder verkürzten Betreuungszeiten konfrontiert, <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-kinderbetreuung-51190.htm> (17. August 2023).
- Lott, Y. und P. Büniger (2023), Mental Load – Frauen tragen die überwiegende Last, *WSI Report*, 87, 1-18.
- Stanat, P., S. Schipolowski, R. Schneider, K. Sachse und S. Weirich (2022), IQB-Bildungstrend 2021: Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich, Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB), Waxmann.
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e.V. (2021), Vom Arbeiterkind zum Doktor – Der Hürdenlauf auf dem Bildungsweg der Erststudierenden, [https://www.stifterverband.org/medien/vom\\_arbeiterkind\\_zum\\_doktor](https://www.stifterverband.org/medien/vom_arbeiterkind_zum_doktor) (17. August 2023).
- WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (2023), Elterngeldbezug in Deutschland 2008-2019, [https://www.wsi.de/data/wsi\\_gdp\\_so-elterngeld-01-1.pdf](https://www.wsi.de/data/wsi_gdp_so-elterngeld-01-1.pdf) (17. August 2023).

**Title:** *The Path to a Sustainable Family Policy*

**Abstract:** *Before the 2023 summer recess, family policy was, surprisingly, the centre of political debate. Guaranteed child allowance, the abolition of parental benefits for the highest earners, the abolition of income tax relief for married couples, and the pension for surviving dependents were up for negotiation. However, the heated discussions neglected the central question: In which direction is our society headed, and what must our family policy aim for? What criteria should it follow? This article addresses these questions, outlines the situation of children and parents, sketches normative guidelines for an inclusive family policy and makes suggestions for its design.*

Katharina Wrohlich

## Reformen bei Elterngeld und Ehegattensplitting könnten gleichstellungspolitische Impulse setzen

Familienpolitik stand diesen Sommer im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte: Themen wie Einsparungen beim Elterngeld, Reformen des Ehegattensplittings sowie die Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung wurden teils sehr heftig diskutiert. In der Debatte ging es um Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen, um gleichstellungspolitische Fragen und nicht zuletzt auch um Haushaltsfragen: In welchem Ausmaß kann und soll sich die deutsche Gesellschaft öffentliche familienbezogene Leistungen leisten?

Die Debatte hat zahlreiche altbekannte Konflikte zwischen verschiedenen familienpolitischen Zielen aufgezeigt: Zum einen wurde in der Diskussion um die Kindergrundsicherung der Zielkonflikt zwischen Armutsvermeidung einerseits und Stärkung der Erwerbsanreize andererseits als eine Variante des klassischen Equity-Efficiency Tradeoffs deutlich. Zum anderen zeigte sich in der Debatte um die Streichung des Elterngeldes für Paare mit hohem Einkommen der bekannte Zielkonflikt zwischen Verteilungs- und Gleichstellungspolitik: Aus verteilungs- bzw. sozialpolitischen Gründen ist die Streichung des Elterngeldes für Paare mit hohem Einkommen gerechtfertigt, aber sie konterkariert die gleichstellungspolitischen Ziele des Elterngeldes, das unter anderem die ökonomische Unabhängigkeit beider Elternteile befördern sollte.

Während sich Bewertung und Priorisierung verschiedener familienpolitischer Ziele im Laufe der Zeit immer wieder ändern, bleiben die Wirkungsweisen der vorhandenen familienpolitischen Instrumente über die Jahre ziemlich konstant. Diese Wirkungsweisen wurden vor zehn Jahren im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und

familienorientierter Leistungen umfassend empirisch untersucht (Bonin et al., 2013). An dieser Gesamtevaluation, die gemeinsam vom Bundesfinanzministerium und Bundesfamilienministerium in Auftrag gegeben wurde, waren zahlreiche wissenschaftliche Institutionen beteiligt. Die wichtigsten ehe- und familienorientierten Leistungen wie z. B. Kindergeld und Kinderfreibetrag, öffentliche Subventionierung der Kindertagesbetreuung, Elterngeld, Ehegattensplitting, Kinderzuschlag usw. wurden hinsichtlich ihrer Wirkung in Bezug auf fünf von der Politik vorgegebene Ziele untersucht.<sup>1</sup>

Ein zusammenfassender Bericht, der von den an der Gesamtevaluation beteiligten Wissenschaftler:innen der Wirtschaftsforschungsinstitute ifo (München), ZEW (Mannheim) und DIW (Berlin) gemeinsam verfasst wurde, folgte aus den zentralen Resultaten einige wesentliche Empfehlungen an die Familienpolitik (Bonin et al., 2013). Zum einen empfahlen die Forscher:innen vor zehn Jahren, die Kindertagesbetreuung, einschließlich der Nachmittagsbetreuung für Schulkinder, quantitativ und qualitativ weiter auszubauen. Eine weitere Empfehlung war, das Elterngeld weiterzuentwickeln, um mehr Anreize für eine partnerschaftliche Arbeitsteilung zu setzen. Schließlich empfahl die Gruppe, das Ehegattensplitting zu einem gedeckelten Realsplitting umzubauen.<sup>2</sup>

Die Politik des vergangenen Jahrzehnts hat diese Empfehlungen nur in Teilen umgesetzt. Der Ausbau der Kindertagesbetreuungsplätze und der Ganztagschulen wurde zwar vorangetrieben. Allerdings ist in den vergangenen zehn Jahren auch die Nachfrage nach diesen Betreuungsformen gestiegen, sodass nach wie vor ein Mangel an Betreuungsplätzen herrscht.<sup>3</sup>

Beim Elterngeld gab es 2015 mit der Einführung des „Elterngeld Plus“ kleine Veränderungen, die die Möglichkei-

© Der/die Autor:in 2023. 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. Katharina Wrohlich** ist Professorin für Öffentliche Finanzen, Gender- und Familienökonomie an der Universität Potsdam und Leiterin der Forschungsgruppe Gender Economics am DIW Berlin.

- 1 Diese Ziele waren (1) die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität der Familien, (2) die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, (3) die frühe Förderung von Kindern, (4) die Erfüllung von Kinderwünschen und (5) der Nachteilsausgleich zwischen den Familien (vgl. dazu Bonin et al., 2013).
- 2 Weitere Empfehlungen waren die steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten an Betreuungsqualität zu koppeln, das Kindergeld nicht zu erhöhen sowie die Evaluationskultur weiter zu entwickeln. Zu weiteren Details siehe Bonin et al. (2013).
- 3 Vgl. hierzu z. B. das Kita-Ländermonitoring der Bertelsmann-Stiftung: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/oktober/2023-fehlen-in-deutschland-rund-384000-kita-plaetze#detail-content-2c3e-222833> (4. September 2023).

ten zur Teilzeit-Erwerbstätigkeit während der Elternzeit verbessert haben (Samtleben et al., 2019). Eine große Reform, die die Anreize zu einer gleichmäßigeren Aufteilung der Elternzeit zwischen Müttern und Vätern spürbar verbessert, ist jedoch bislang ausgeblieben. Ebenso wenig wurde eine Reform des Ehegattensplittings angegangen. Auch wenn Mitte des Sommers die Debatte über das Ehegattensplitting kurzzeitig aufgeflammt ist – Reformen des Ehegattensplittings sind im Koalitionsvertrag der Ampelregierung nicht vorgesehen und daher in naher Zukunft auch nicht zu erwarten.<sup>4</sup>

Handlungsbedarfe und Reformvorschläge sind jedoch in beiden Politikbereichen seit langem bekannt. Die ungleiche Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen Männern und Frauen, die mit der Familiengründung und der ungleichen Aufteilung der Elternzeit beginnt und sich bis zum Ende des Erwerbslebens fortsetzt (Schäper et al., 2023), ist ein wesentlicher Grund für viele geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt, z. B. bei Löhnen (Gender Pay Gap) sowie bei der Arbeitszeit. Die Teilzeitquote von Frauen ist in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern sehr hoch (OECD, 2023). Viele Frauen reduzieren ihre Erwerbstätigkeit von einer Vollzeit-Tätigkeit auf eine Teilzeit-Tätigkeit in der Lebensphase mit kleinen Kindern. Das Modell „Vater arbeitet Vollzeit, Mutter arbeitet Teilzeit“ ist in Deutschland die am häufigsten verbreitete Variante der innerfamiliären Arbeitsteilung (Müller et al., 2020). Aus gleichstellungs- aber auch arbeitsmarktpolitischer Sicht problematisch ist, dass sehr viele Frauen auch nach der Phase mit Kleinkindern ihr Arbeitsvolumen nicht wieder ausdehnen (Schrenker und Zucco, 2020). Dies liegt vermutlich unter anderem an der verfestigten Aufteilung der unbezahlten Sorgearbeit innerhalb der Familie.

Familienpolitische Regelungen wie die des Elterngeldes oder des Ehegattensplittings haben aufgrund der durch sie gesetzten finanziellen Anreize einen wesentlichen Einfluss auf die Arbeitsteilung innerhalb der Familie. So hat beispielsweise die Einführung des Elterngeldes mit seinen zwei Partnermonaten im Jahr 2007 dazu geführt, dass der Anteil der Väter, die Elternzeit nehmen, deutlich gestiegen ist. Vor Einführung des Elterngeldes waren es etwa 3 % aller Väter, die Elternzeit genommen haben. Mittlerweile liegt dieser Anteil bei über 40 % (Brehm et al., 2022). Gleichzeitig ist es kein Zufall, dass der überwiegende Teil der Väter, die Elternzeit nehmen, dies exakt für zwei Monate tun – das sind genau die zwei Partnermo-

nate, die für jeden Elternteil individuell vorgesehen und nicht übertragbar sind, die bei Nicht-Inanspruchnahme also verfallen würden.

Eine Ausweitung der Partnermonate wäre ein naheliegender Schritt, stärkere Anreize für eine gleichmäßigere Aufteilung der Kinderbetreuung zwischen Müttern und Vätern zu setzen. Eine andere Möglichkeit wurde vom Sachverständigenrat des 9. Familienberichts vorgeschlagen: Die Lohnersatzrate beim Elterngeld könnte für die ersten sieben Monate von derzeit 65 % auf 80 % erhöht werden. Gleichzeitig, so der Vorschlag, könnten die Partnermonate von zwei auf drei Monate ausgeweitet werden. Drei der sieben Monate wären so jeweils individuell an einen Elternteil gebunden und könnten nicht auf den anderen Elternteil übertragen werden. Nach dem Zeitraum von sieben Monaten würde die Lohnersatzrate des Elterngeldes nach diesem Vorschlag auf 50 % sinken, für maximal vier Monate. Dieser Vorschlag würde bedeuten, dass das gemeinsame Elterngeld dann am höchsten ist, wenn beide Elternteile jeweils sieben Monate Elternzeit nehmen, denn die Lohnersatzrate liegt in diesem Fall durchschnittlich bei 80 % für beide Elternteile. Aber selbst bei einer asymmetrischen Aufteilung von z. B. elf Monaten (Frau) und drei Monaten (Mann) läge die Lohnersatzleistung mit 69 % (Frau) und 80 % (Mann) höher als heute (BMFSFJ, 2021). Durch die Erhöhung der Partnermonate von zwei auf drei Monate sowie durch die dynamischen Lohnersatzraten stärkt dieser Ansatz die finanziellen Anreize zu einer gleichmäßigeren Aufteilung der Elternzeit.

Nach Ablauf der Elternzeit bzw. des Bezugs von Elterngeld beeinflussen weitere institutionelle Regelungen des Steuer- und Transfersystems die innerfamiliäre Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit. Das Zusammenspiel der gemeinsamen Besteuerung im Rahmen des Ehegattensplittings, der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartner:innen in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der steuerlichen Behandlung der Einkünfte aus Minijobs führen dazu, dass die Konstellation „Vater arbeitet Vollzeit, Mutter arbeitet im Minijob“ für viele Familien finanziell sehr attraktiv ist. Die negativen Auswirkungen, die von diesen institutionellen Regelungen insbesondere auf das Arbeitsangebot verheirateter Frauen ausgehen, wurden in zahlreichen empirischen Studien aufgezeigt.<sup>5</sup> Deutschland wurde von Institutionen wie der EU-Kommission, der OECD oder dem Internationalen Währungsfonds in diesem Bereich immer wieder zu Re-

4 Im Koalitionsvertrag findet sich eine Vereinbarung über eine Reform der Lohnsteuer von Ehepartner:innen. Die Kombination der Lohnsteuerklassen III und V soll abgeschafft werden. Dies ist allerdings nicht zu verwechseln mit einer Reform des Ehegattensplittings (vgl. dazu Bach et al., 2022).

5 Eine ausführliche Zusammenfassung empirischer Studien zu den Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Arbeitsangebot von Zweitverdienenden findet sich in Lembcke et al. (2021).

formen aufgerufen. Zahlreiche konkrete Reformvorschläge liegen seit geraumer Zeit auf dem Tisch.<sup>6</sup>

Eine mögliche Reform wäre beispielsweise die Umwandlung des Ehegattensplittings in ein Realsplitting mit Übertragungsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags. Beim Realsplitting kann der oder die höher verdienende Partner:in einen maximalen Übertragungsbetrag als Sonderausgaben von seinem bzw. ihrem steuerpflichtigen Einkommen abziehen. Diesen Betrag muss dann der oder die empfangende Partner:in als sonstiges Einkommen versteuern.<sup>7</sup> Eine Möglichkeit wäre, den Übertragungsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags anzusetzen (derzeit 10.908 Euro). Dieser Vorschlag würde der rechtlichen Anforderung, dass private Unterhaltsverpflichtungen zumindest in Höhe des Existenzminimums als Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen sind, Rechnung tragen.<sup>8</sup> Simulationen haben gezeigt, dass eine solche Reform mit einer moderaten Erhöhung sowohl der Erwerbsquote als auch der wöchentlichen Arbeitszeit von Frauen verbunden wäre (Bach et al., 2020). Die positiven Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Ehegattensplittings könnten mit einer gleichzeitigen Abschaffung der Minijobs noch deutlich verstärkt werden (Blömer et al., 2021).<sup>9</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Reformen beim Elterngeld, dem Ehegattensplitting und den Minijobs – insbesondere wenn gleichzeitig umgesetzt – stärkere finanzielle Anreize für eine gleichmäßigere Auftei-

lung der Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen Frauen und Männern setzen könnten. Damit hätten sie mittelfristig das Potenzial, geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt zu verringern. Zudem könnten so auch Erwerbshemmnisse für verheiratete Frauen abgebaut werden – was nicht zuletzt auch angesichts des zunehmenden Arbeitskräftemangels dringend notwendig wäre.

## Literatur

- Bach, S., B. Fischer, P. Haan und K. Wrohlich (2020), Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss, *DIW Wochenbericht*, 41, 785-794.
- Bach, S., P. Haan und K. Wrohlich (2022), Abschaffung der Lohnsteuerklasse V sinnvoll, ersetzt aber keine Reform des Ehegattensplittings, *DIW Wochenbericht*, 10, 159-165.
- Blömer, M., P. Brandt und A. Peichl (2021), Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle. Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2021), Neunter Familienbericht. Eltern sein in Deutschland.
- Bonin, H., A. Fichtl, H. Rainer, C. K. Spiess, H. Stichnoth und K. Wrohlich (2013), Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen, *DIW Wochenbericht*, 40, 3-13.
- Brehm, U., M. Huebener und S. Schmitz (2022), 15 Jahre Elterngeld: Erfolge, aber noch Handlungsbedarf. Ein Blick auf partnerschaftliche Arbeitsteilung und Karrieren, *Bevölkerungsforschung aktuell*, 6.
- Lembcke, F., L. Nöh und M. Schwarz (2021), Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden, *Arbeitspapier 06/2021*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Müller, K.-U., C. Samtleben, J. Schmieder und K. Wrohlich (2020), Corona-Krise erschwert Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor allem für Mütter – Erwerbstätige Eltern sollten entlastet werden, *DIW Wochenbericht*, 19, 331-340.
- OECD (2023), Joining Forces for Gender Equality. What is Holding us Back?, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/67d48024-en> (6. September 2023).
- Samtleben, C., C. Schäper und K. Wrohlich (2019), Elterngeld und Elterngeld Plus: Nutzung durch Väter gestiegen, Aufteilung zwischen Müttern und Vätern aber noch sehr ungleich, *DIW Wochenbericht*, 35, 607-613.
- Schäper, C., A. Schrenke und K. Wrohlich (2023), Gender Pay Gap und Gender Care Gap steigen bis zur Mitte des Lebens stark an, *DIW Wochenbericht*, 9, 99-105.
- Schrenker, A. und A. Zucco (2020), Gender Pay Gap steigt ab dem Alter von 30 Jahren stark an, *DIW Wochenbericht*, 10, 137-145.
- Wrohlich, K. (2023), Wie lässt sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen?, *Makronom*, 8. März.

### Title: Reforms of Parental Leave Benefits and the Taxation of Married Couples Could Enhance Gender Equality

**Abstract:** Germany is characterised by large gender gaps in the labour market. Both the gender pay gap as well as the gender gap in working hours are among the highest in Europe. Family policy reforms such as increasing the parental leave period that is ear-marked for fathers as well as reducing the high marginal tax rates for secondary earners resulting from the joint taxation of married couples with full income splitting (“Ehegattensplitting”) could help to mitigate the existing gender gaps in the labour market. These reforms are also paramount due to the increasing labour scarcity stemming from the demographic change.

Wido Geis-Thöne

## Eine gelingende Familienpolitik ist wichtiger denn je

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die Lebenswelten der Familien in Deutschland und damit auch die Voraussetzungen für das familienpolitische Handeln deutlich gewandelt. Ein zentraler Punkt ist die grundlegend veränderte Rolle der Frauen in der Gesellschaft. So waren in der Bundesrepublik der Nachkriegszeit zumeist noch beide Geschlechter stolz darauf, wenn für die Ehefrau, anders als in ärmeren Zeiten, keine Notwendigkeit bestand, arbeiten zu gehen, und Frauen, die ihre Kinder nicht weitestgehend selbst betreuten, galten als schlechte Mütter (BMFSFJ, 2022). Dass sich Ehepaare trennten, war selten und im Fall einer Scheidung wurden die Verhältnisse noch bis zum Jahr 1977 grundsätzlich zugunsten des „unschuldigen“ Ehepartners geregelt (Geis-Thöne, 2021a). Auch wurden mit Anteilen von unter 5 % in der Mitte der 1960er Jahre in Westdeutschland nur sehr wenige Kinder außerhalb der Ehe geboren (Statistisches Bundesamt, 2023). Dabei war und ist die Ehe mit der Mutter auch ausschlaggebend dafür, wer als Vater neu geborener Kinder angesehen wird, und erst seit der Entwicklung der Gentests können andere (biologische) Vaterschaften bei Unstimmigkeiten der beteiligten Personen rechtssicher festgestellt werden.

Inzwischen sind nichteheliche Geburten zur Normalität geworden. So lag ihr Anteil im Jahr 2022 bei 33,5 %. Auch waren nur noch 70,4 % der in den Jahren 1996 bis 1998 geborenen Kinder während ihrer ersten 15 Lebensjahre ausschließlich bei beiden Elternteilen aufgewachsen. 26,1 % hatten eine Phase der Alleinerziehung erlebt, 10,8 % zeitweise mit einem Stiefelternteil und 1,7 % haben ohne beide Elternteile gelebt (Geis, 2017). So muss die Familienpolitik heute ihren Fokus auch auf die außerhalb der Ehe beider Elternteile aufwachsenden Kinder richten. Ein wichtiger Schritt war hier die Reform des Unterhaltsrechts im Jahr 2008, mit der die nichtehelichen Kinder den ehelichen gleichgestellt und die Ansprüche vormaliger Ehepartner sehr stark eingeschränkt wurden. Auch wurden die Kinder mit dem staatlichen Unterhaltsvorschuss sehr gut für den Fall abgesichert, dass die an sich unterhaltspflichtigen Elternteile ihren Zahlungen nicht nachkommen. Schlechter gestellt wurden in diesem Kontext hingegen die bisher nicht oder nur in geringem Um-

fang am Arbeitsmarkt aktiven Ehepartner, die in der Vergangenheit sehr gut geschützt waren. So orientiert sich ihr nachehelicher Unterhalt seit dem Jahr 2008 nur noch an der Bedürftigkeit und nicht mehr an der Sicherung des Lebensunterhalts und ein allgemeiner Anspruch auf einen Betreuungsunterhalt besteht lediglich bei der Versorgung eines Kindes im Alter von unter drei Jahren. Damit stellt die Trennung für sie heute auch ein vergleichsweise großes finanzielles Risiko dar, was vielen von ihnen vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Unkenntnis über die genauen Rechtsfolgen von Ehe und Scheidung allerdings gar nicht bewusst sein dürfte (Geis-Thöne, 2021a).

Gleichzeitig haben sich die Biografien junger Frauen so verändert, dass ihnen auch ein Familienmodell kaum mehr gerecht wird, bei dem auf der einen Seite der Mann in Vollzeit erwerbstätig ist und nebenbei einen kleinen Teil der Arbeiten in der Familie übernimmt und auf der anderen Seite die Frau sicherstellt, dass die Betreuungs- und Haushaltsaufgaben erledigt werden und nur die verbleibende Zeit für eine eigene Berufstätigkeit, typischerweise in Teilzeit nutzt. So hatten 33,8 % der Frauen, aber nur 27,4 % der Männer im Alter zwischen 25 und 34 Jahren, im Jahr 2022 einen akademischen Abschluss. Hingegen waren es im Alter zwischen 55 und 64 Jahren mit 20,2 % gegenüber 15,3 % noch weit mehr Männer als Frauen. Keinen berufsqualifizierenden Abschluss hatten 26,9 % der Männer, aber nur 22,7 % der Frauen im Alter zwischen 25 und 34 Jahren, wohingegen es bei den 55- bis 64-Jährigen mit 19,8 % gegenüber 16,9 % mehr Frauen waren (Statistisches Bundesamt, 2023; eigene Berechnungen). Dies impliziert allerdings nicht unbedingt, dass die Mütter heute höhere Einkommenspotenziale am Arbeitsmarkt haben als die Väter, da hierfür auch die Fachrichtungen der Ausbildung und die Alterskonstellationen der Partner von Bedeutung sind.

Dabei ist auch im Blick zu behalten, dass sich die Arbeitswelt derzeit in einem sehr starken Wandel befindet. Zu verweisen ist hier insbesondere auf die Auswirkungen

© Der/die Autor:in 2023. 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. Wido Geis-Thöne** ist Senior Economist für Familienpolitik und Migrationsfragen am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

von demografischem Wandel, Digitalisierung, Umbau der Wirtschaft hin zu CO<sub>2</sub>-neutralen Technologien und sich verändernden weltpolitischen Gleichgewichten, die auch Einfluss auf die Handelsnetze und Entscheidungen über den Produktionsstandort haben (Demary et al., 2021). Während die kleiner werdende Erwerbsbevölkerung dabei die Position der Arbeitnehmenden am Arbeitsmarkt grundsätzlich stärkt, machen es die anderen Transformationen wahrscheinlicher, dass es zu Brüchen bei beruflichen Karrieren kommt, die mit (vorübergehenden) Phasen ohne oder mit geringem Erwerbseinkommen einhergehen können. Daher ist auch im Hinblick auf die Sicherung des Familieneinkommens sehr hilfreich, wenn nach der Geburt der Kinder beide Elternteile ihre beruflichen Karrieren weiterverfolgen. Für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gewinnt es vor dem Hintergrund der zunehmenden Fachkräftengpässe immer mehr an Bedeutung, dass möglichst wenige qualifizierte Personen im erwerbsfähigen Alter nicht oder nur in geringem Umfang am Arbeitsmarkt aktiv sind. So ist auch die Erwerbsbeteiligung von Müttern (und Vätern) bei weitem nicht nur ein familien- und gleichstellungspolitisches Thema.

Allerdings arbeiteten im Jahr 2021 nur bei 13 % der Paare mit minderjährigen Kindern beide Elternteile in Vollzeit und bei 7 % beide in Teilzeit. Konstellationen mit höherem Erwerbsumfang der Frau waren mit einem Anteil von 5 % noch seltener (BMFSFJ, 2023a). Ein starkes Hemmnis ist dabei, dass die bestehende Betreuungsinfrastruktur meist nicht alle Zeitfenster abdeckt, die zum Teil auch nur fallweise notwendig wären, damit beide Elternteile ihre Karrieren gleichermaßen vorantreiben können. Gleichzeitig möchten die meisten Eltern gar nicht, dass ihre Kinder im vorschulischen Alter in noch größerem zeitlichen Umfang institutionell betreut werden. Vielmehr war im Jahr 2022 sogar für deutlich mehr Kinder ein Ganztagsplatz vertraglich vereinbart als tatsächlich gewünscht (BMFSFJ, 2023b). So ist die doppelte Vollzeit gerade für Familien mit kleineren Kindern meist nicht die geeignete Erwerbskonstellation, und es müssen vielmehr Wege gefunden werden, wie beide Elternteile ihre berufliche Entwicklung auch in Teilzeit gezielt vorantreiben können. Dabei muss bei der Gestaltung entsprechender politischer Unterstützungsmaßnahmen im Blick behalten werden, dass eine sehr gleiche Aufgabenteilung nicht den Bedürfnissen und Wünschen aller Paare entspricht. So sollte hier der Grundsatz der Wahlfreiheit handlungsleitend sein, der besagt, dass der Staat nicht darauf hinarbeiten sollte, die individuelle Lebensgestaltung zu verändern und vielmehr Familien mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenteilung gleichermaßen wertschätzen sollte (BMFSFJ, 2013).

Wichtig wäre in diesem Kontext ein weiterer Ausbau der Betreuungsinfrastruktur, insbesondere auch für die unter

3-Jährigen. Im Jahr 2022 bestand hier noch eine Lücke von rund 270.000 Plätzen zwischen der tatsächlich in Anspruch genommenen und den von den Eltern gewünschten institutionellen Angeboten, obschon bereits seit dem Jahr 2013 auch für Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz besteht (Geis-Thöne, 2022). Dass Eltern diesen nicht häufiger einklagen, dürfte zu bedeutenden Teilen darauf zurückgehen, dass ihnen in diesem Fall ein Platz zugewiesen werden kann, der nicht ihren Wünschen entspricht. Dies kann auch das Betreuungsarrangement betreffen. So kann der Rechtsanspruch für die unter 3-Jährigen grundsätzlich durch einen Platz in einer Kita oder bei Tageseltern erfüllt werden. Dabei sind Letztere anders als das Personal in den Kitas zumeist keine einschlägig ausgebildeten Fachkräfte, sondern haben lediglich einen Qualifizierungskurs durchlaufen (Geis-Thöne, 2019). Könnten die Eltern frei wählen, würde die Tagespflege mit ihrem familiäreren Charakter eine gute Ergänzung zu den Kitas darstellen. So sind jedoch die Familien benachteiligt, die aufgrund der Kapazitätsengpässe keinen Platz in den Kitas bekommen und auf die Tagespflege ausweichen müssen.

Bei der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern bestehen ebenfalls noch größere Engpässe. Allerdings fallen nur die Horte und weitere außerschulische Betreuungsangebote in den Zuständigkeitsbereich der Familienpolitik, wohingegen die Ganztagschulen grundsätzlich der Bildungspolitik zugeordnet sind. Dies bedeutet eine grundlegende institutionelle Trennung, da die Familienpolitik in der gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Ländern liegt, wohingegen die Länder für Schulen allein verantwortlich sind. In der Nachkriegszeit war dies kein Problem, da die beiden Bereiche kaum Überschneidungen aufwiesen. Jetzt müssen die (Grund-)Schulen allerdings auch zunehmend als Betreuungseinrichtungen fungieren, ihre Angebote an den Bedürfnissen und Wünschen der Eltern ausrichten und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gezielt fördern, sodass sie immer mehr auch im familienpolitischen Bereich agieren.

Neben einem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur wäre auch eine Überprüfung der finanziellen Anreizsysteme sinnvoll. So kommt insbesondere das Ehegattensplitting Paaren mit einer ungleichen Aufgabenteilung sehr stark zugute. Als es im Jahr 1958 in seiner heutigen Form eingeführt wurde, war dies zielführend, da die Hausfrauenehe das familienpolitische Leitbild darstellte. Heute wäre hingegen eine Form der Besteuerung wünschenswert, die eine umfangreiche Beteiligung beider Partner am Arbeitsmarkt stärker honoriert. Denkbar wären etwa eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Freibetrag, ein Realsplitting und Familienrealsplitting. Auch eine Abschaffung der Steuerklassen III und V und eine generelle Überfüh-

rung in die Klasse IV mit Faktor könnte bereits hilfreich sein (BMFSFJ, 2021a). Allerdings sollten die möglichen Effekte einer Umstellung der Besteuerung auf die Erwerbsbeteiligung der Mütter (und Väter) nicht überschätzt werden (Beznoska et al., 2019).

Ein anderer wichtiger Punkt ist, dass die Gesellschaft durch die starke Zuwanderung in den vergangenen Jahren vielfältiger geworden ist. So ist der Anteil der Kinder unter 15 Jahren mit Migrationshintergrund zwischen den Jahren 2012 und 2022 von 31,6 % auf 41,5 % gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2023; eigene Berechnungen). Vor diesem Hintergrund kann auch nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Kinder in den Familien Kenntnisse der deutschen Sprache erwerben. In nichtdeutschsprachigen Haushalten lebten im Jahr 2017 bereits 17,7 % der Minderjährigen, wobei auch hier eine stark steigende Tendenz zu beobachten war (Geis-Thöne, 2021b). Erlernen Kinder bis zum Schuleintritt nicht die deutsche Sprache, müssen sie später nicht nur den Spracherwerb nachholen, sondern es entstehen vielfach auch Lücken in anderen Fächern, wie Mathematik, da sie dem Unterricht nicht unmittelbar folgen können. Dabei haben die betroffenen Kinder häufig auch noch den Nachteil, dass ihre Eltern sie aufgrund unzureichender Deutschkenntnisse beim Lernprozess nur sehr bedingt unterstützen können.

So müssen die Kitas immer stärker zu Bildungseinrichtungen werden. Hierfür ist teilweise zusätzliches Personal notwendig, wie es im Rahmen des Bundesprogramms „Sprach-Kitas“ Einrichtungen mit besonders hohem Anteil an Kindern aus nichtdeutschsprachigen Elternhäusern zur Verfügung gestellt wurde (BMFSFJ, 2021b). Dass der Bund gerade dieses Förderprogramm im Jahr 2023 auslaufen lässt und in die Zuständigkeit der Länder überführt, stellt ein unglückliches politisches Signal dar. Derzeit kommen bei den Krippengruppen mit Kindern unter drei Jahren im Jahr 2021 auf eine Fachkraft im Schnitt 3,9 Kinder und bei den Kindergartengruppen mit Kindern zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt 8,4 Kinder. Wünschenswert wären Verhältnisse von maximal 1:3 bei den unter 3-Jährigen und 1:7,5 bei den Kindergartenkindern, um eine gute pädagogische Arbeit zu ermöglichen. Besonders ungünstig ist die Lage mit Fachkraft-Kind-Relationen von 1:5,3 bei den unter 3-Jährigen und 1:10,7 bei den Kindergartenkindern in den neuen Bundesländern (Bertelsmann Stiftung, 2023). Dafür fehlen hier aber weit weniger Plätze als im Westen (Geis-Thöne, 2022).

Um die Betreuungssituation nachhaltig zu verbessern, reicht es nicht aus, den Kitas finanzielle Mittel für zusätzliches Personal zur Verfügung zu stellen, da auch das Angebot an einschlägig qualifizierten Fachkräften in zunehmendem Maß einen Engpass darstellt. Dieses könn-

te durch einen Ausbau der Ausbildungskapazitäten für Erzieher:innen gestärkt werden. Zudem wäre über einen stärkeren Professionenmix in den Kitas nachzudenken, bei dem neben den Erzieher:innen auch andere Fachkräfte und Personen mit Qualifizierungskursen in der Tagespflege zum Einsatz kommen (Geis-Thöne, 2019). Auch muss sichergestellt werden, dass insbesondere die Kinder, die besonders gefördert werden sollten, an den entsprechenden Aktivitäten tatsächlich teilnehmen, um eine erfolgreiche Bildungsarbeit zu gewährleisten. Ein Platz in der Kita allein genügt hierfür nicht immer, da die Eltern die vereinbarten Betreuungszeiten nicht ausschöpfen müssen und die Kinder tageweise gar nicht oder erst wesentlich später bringen können.

Ein weiterer Punkt ist, dass nach wie vor viel weniger Kinder geboren werden, als für eine Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung notwendig wären. Trotz eines deutlichen Anstiegs in den 2010er Jahren lagen die zusammengefassten Geburtenziffern in den Jahren 2021 und 2022 mit 1,58 und 1,46 Kindern je Frau noch weit unter dem bestandserhaltenden Niveau (Statistisches Bundesamt, 2023). Um hier eine weitere Verbesserung zu erzielen, muss es Paaren möglichst leicht gemacht werden, sich für Kinder zu entscheiden und ihre Kinderwünsche zu realisieren. Dafür ist ein institutioneller Rahmen wichtig, der es Eltern ermöglicht, entsprechend ihren Bedürfnissen und Wünschen zu leben, und sicherstellt, dass sich alle Kinder gut entwickeln können. Um diesen zu gestalten, hat die Familienpolitik sehr viele unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten, die sich zu den folgenden sieben Handlungsfelder zusammenfassen lassen (Geis-Thöne, 2021c):

- Betreuungsinfrastruktur;
- Beratung, Begleitung und spezifische Hilfen für Familien in Konfliktsituationen;
- Mutterschutz, Elternzeit und Elterngeld;
- Geldleistungen und Erleichterungen bei Steuern und Abgaben, die sich nicht vorwiegend an bedürftige Familien richten, wie Kindergeld und Kinderfreibetrag;
- besondere Leistungen für bedürftige Familien;
- öffentliche Einrichtungen, wie Spielplätze, Vergünstigungen bei öffentlichen Leistungen, wie rabattierte Fahrscheine im ÖPNV, und Förderung von privaten Angeboten für Familien sowie
- besondere Rechte für Eltern und Kinder außerhalb der Gewährung staatlicher Leistungen, wie Kinderkrankentage und Jugendschutz.

Dabei sind nicht nur die einzelnen Maßnahmen selbst, sondern auch ihr Zusammenspiel von Bedeutung. Dass dies nicht immer optimal funktioniert, haben Ott et al. (2012) aufgezeigt. Diese Studie war Teil einer großangelegten, von Bundesfamilien- und Bundesfinanzministerium in Auftrag gegebenen Gesamtevaluation der ehe- und familienpolitischen Leistungen, die ursprünglich als Ausgangspunkt für eine grundlegendere Reform dienen sollte, zu der es aber nie gekommen ist. Auch ist die Lage teilweise regional sehr unterschiedlich, da viele der Maßnahmen auf kommunaler Ebene gestaltet werden. Dies gilt selbst für die Gebühren der Kitabetreuung. Hier wäre eine stärkere Standardisierung wünschenswert, um insbesondere auch Förderlücken und Fälle doppelter Förderung gezielter vermeiden zu können.

Notwendiger denn je wäre eine kontinuierliche Überprüfung und Weiterentwicklung der familienpolitischen Rahmenbedingungen, da sich die Lebenswelten von Kindern und Eltern mit der Digitalisierung sehr schnell verändern. Etwa stellt sich aktuell die Frage, wie der rechtliche Rahmen für die Nutzung Künstlicher Intelligenz durch Minderjährige ausgestaltet werden sollte, damit diese sie möglichst gefahrlos und gewinnbringend verwenden können. Überdies hat die Coronapandemie gezeigt, dass Familien ihre Alltagsgestaltung in Extremfällen sehr schnell sehr grundlegend verändern müssen, wofür ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit notwendig ist. Auch vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die Familienpolitik die Bedürfnisse und Wünsche der Eltern und Kinder in Deutschland sehr gut kennt und ihre Maßnahmen so ausrichtet, dass diese den Bedürfnissen bestmöglich gerecht wird.

## Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2023), Ländermonitor frühkindliche Bildungssysteme, <https://www.laendermonitor.de/de/startseite> (31. Juli 2023).  
 Beznoska, M., T. Hentze, S. Kochskämper und M. Stockhausen (2019), Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland. Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge, *IW-Analysen*, 133.

- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013), Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/76374/2bb96146178ab57f64ae97790ba70c06/familienbezogene-leistungen-data.pdf> (31. Juli 2023).  
 BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021a), Neunter Familienbericht: Eltern sein in Deutschland, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/179392/195baf88f8c3ac7134347d2e19f1cdc0/neunter-familienbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf> (7. August 2023).  
 BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021b), Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93442/6e6dd03a7120befc8a3fb06656cc1825/bundesprogramm-sprach-kitas-weil-sprache-der-schlüssel-zur-welt-ist-flyer-data.pdf> (31. Juli 2023).  
 BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022), Familienleben und Familienpolitik in Ost- und Westdeutschland, Monitor Familienforschung 44, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/198762/3ffb71ba91a5228bca7d2b409784ff13/mff-familienpolitik-ost-west-data.pdf> (31. Juli 2023).  
 BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2023a), Familienbarometer: Stand und Perspektiven einer krisensicheren und chancenorientierten Familienpolitik, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/222674/25e0f2ef258b6cc4192d0836f1c38b9d/familienbarometer-data.pdf> (31. Juli 2023).  
 BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2023b), Kindertagesbetreuung Kompakt: Ausbaustand und Bedarf 2022, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/228470/dc2219705eeb5b8b9c117ce3f7e7bc05/kindertagesbetreuung-kompakt-ausbaustand-und-bedarf-2022-data.pdf> (31. Juli 2023).  
 Demary, V., J. Matthes, A. Plünnecke und T. Schaefer (Hrsg.) (2021), Gleichzeitig: Wie vier Disruptionen die deutsche Wirtschaft verändern. Herausforderungen und Lösungen, *IW-Studie*.  
 Geis, W. (2017), Familien in Deutschland: Veränderte Verhältnisse, *IW-Kurzbericht*, 65.  
 Geis-Thöne, W. (2019), Beschäftigungsboom im Betreuungsbereich und keine Trendumkehr in Sicht: Aktuelle Entwicklungen bei Beschäftigung, Fachkräfteangebot und -nachfrage, *IW-Report*, 14.  
 Geis-Thöne, W. (2021a), Negativtrend gestoppt? Entwicklungen bei Verheirateten und Einstellungen zur Ehe, *IW-Trends*, 48(3), 3-23.  
 Geis-Thöne, W. (2021b), Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen mit fremdsprachigen Elternhäusern, *IW-Trends*, 48(1), 3-22.  
 Geis-Thöne, W. (2021c), Stand und Entwicklungen bei den familienpolitischen Zielen im europäischen Vergleich. Eine Betrachtung verschiedener Indikatoren und Diskussion von Handlungsansätzen, *IW-Report*, 39.  
 Geis-Thöne, W. (2022), Die Kitalücke schließt sich langsam, *IW-Kurzbericht*, 97.  
 Ott, N., H. Schürmann und M. Werding (2012), *Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht*, Nomos.  
 Statistisches Bundesamt (2023), GENESIS Online-Datenbank, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> (31. Juli 2023).

## Title: A Successful Family Policy is More Important Than Ever Before

**Abstract:** The lives of families in Germany have changed fundamentally in recent decades. In particular, young women are increasingly share an equal division of tasks between men and women. This makes it necessary to have fitting institutional childcare facilities. However, at present there is still a lack of childcare for children under the age of three. In addition, day-care centres must become educational institutions, as an increasing number of families do not speak German at home. A successful family policy is also necessary to make it easier for young people to decide for children, which is important given recent demographic shifts.

Christian Hutter, Enzo Weber

## Woher kam der deutsche Arbeitsmarktaufschwung? – Und wie kann es weitergehen?

Während die Arbeitsmärkte in Europa und auf der ganzen Welt unter den Auswirkungen der großen Rezession 2008/2009 und der europäischen Schuldenkrise 2012/2013 zu leiden hatten, war in Deutschland ein starker und anhaltender Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt zu beobachten. Bis vor Corona hatte sich die Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Höchststand von 2005 mehr als halbiert, und die Beschäftigung wies auch in Zeiten schwacher Konjunktur einen stabilen Aufwärtstrend auf. Selbst kurz nach Corona und der Energiekrise erreicht die Beschäftigung neue Rekordstände. Auf Basis einer empirischen Analyse werden die möglichen Einflussfaktoren systematisch gegeneinander abgewogen, um die Relevanz und zeitliche Abfolge der verschiedenen Effekte einschätzen zu können.

Nach 2005 verzeichnete Deutschland einen viele Jahre dauernden, starken Aufschwung am Arbeitsmarkt. Wichtige Treiber des Aufschwungs waren höhere Matching-Effizienz, Stellenschaffung und Suchintensität, was auf eine wichtige Rolle der Arbeitsmarktreformen Mitte der 2000er Jahre hindeutet. Auch die deutlich sinkende Entlassungsneigung stützte den Arbeitsmarktaufschwung. In den vergangenen Jahren war dies eine Folge der zunehmenden Knappheit am Arbeitsmarkt, welche die Betriebe veranlasste, sich Arbeitskräfte zu sichern. Die Ausweitung des Arbeitskräftepotenzials über Zuwanderung und höhere Erwerbsbeteiligung schuf dabei den nötigen Raum für Beschäftigungssteigerungen. Die schwache Lohnentwicklung hatte begrenzte Auswirkungen. Bis zur großen Rezession zeigten sich beschäftigungssteigernde Effekte der Zurückhaltung bei der Lohnsetzung. Ein Teil dieser Lohnschwäche ging auf zunehmende Kompromissbereitschaft und Suchintensität zurück, die mit den Reformen in Verbindung stehen. Keine wichtige Rolle spielte dagegen das Wirtschaftswachstum, wie etwa ein Exportboom. Arbeitsmarkt und BIP-Entwicklung haben sich zunehmend entkoppelt.

Abbildung 1 zeigt die monatliche Beschäftigungsentwicklung anhand der Zahl aller Erwerbstätigen (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, marginal Beschäftigte, Selbstständige sowie Beamte) von Januar 1992 bis Mai 2023. Insbesondere nach 2005 gab es einen beständigen, steilen Aufwärtstrend: Am aktuellen Rand waren ca. 6,7 Mio. Personen mehr beschäftigt als noch 2005. Insbe-

sondere die robuste Beschäftigungsentwicklung während der Großen Rezession 2008/2009 gab Anlass zur Debatte; trotz der immensen Rückgänge beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) und der Produktivität erlebte Deutschland eine ausgeprägte Phase des Hortens von Arbeitskräften. Aufgrund der Rezession war die Beschäftigung kaum zurückgeworfen worden. Im Gegensatz dazu mussten viele andere Volkswirtschaften zunächst große Beschäftigungsverluste ausgleichen. Auch die europäische Schuldenkrise 2012/2013 schlug sich kaum auf die Beschäftigungsentwicklung nieder, obwohl auch zu dieser Zeit die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland schwach war. Zuletzt gab es einen Rückschlag im Zuge der Coronakrise, aber auch dieser war relativ schnell überwunden, und die Beschäftigung ist seitdem wieder aufwärts gerichtet.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Diese sank in den Jahren nach ihrem Höchststand (über 5 Mio. Personen im März 2005) deutlich. Gleichzeitig stieg aber insbesondere zu Beginn dieser Phase die Zahl der offenen Stellen bei Weitem nicht in gleichem Ausmaß. Die Beveridge-Kurve, die normalerweise negativ verlaufende Kurve in einem Arbeitslosigkeits-Stellen-Diagramm, wan-

**Dr. Christian Hutter** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

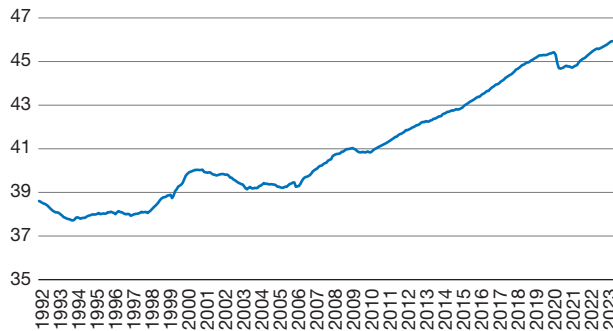
**Prof. Dr. Enzo Weber** ist Forschungsbereichsleiter am IAB und lehrt an der Universität Regensburg.

© Der/die Autor:in 2023. 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  
Entwicklung der Beschäftigung in Deutschland

Zahl der Erwerbstätigen in Mio., Arbeitsort in Deutschland, saisonbereinigt



Quelle: Destatis.

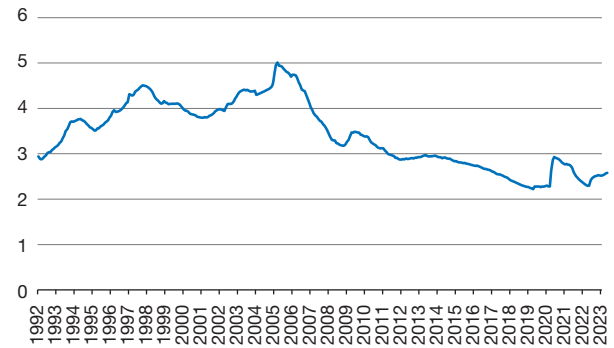
derte deutlich nach innen, was ein klares Zeichen dafür war, dass die Matching-Effizienz gestiegen war. Auch bei der Arbeitslosigkeit stoppte die Große Rezession den günstigen Trend nur kurz; sie fiel fast kontinuierlich weiter, bis sie 2019 ihren vorläufigen Tiefstand erreichte. Zuletzt hinterließen die Coronakrise (ab 2020) sowie die Integration ukrainischer Geflüchteter (ab 2022) ihre Spuren in der Arbeitslosenstatistik. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Zahl der Arbeitslosen auch am aktuellen Rand immer noch nur halb so groß ist wie bei ihrem Höchststand im März 2005. Diese Entwicklung ist umso beeindruckender, als Deutschland in den Jahrzehnten zuvor eigentlich treppenförmige Anstiege der Arbeitslosigkeit gewohnt war: Arbeitslosigkeit stieg in Rezessionen, sank aber im jeweils anschließenden Aufschwung dann nicht wieder auf das Ausgangsniveau ab. Etwas war also passiert, das diese gewohnte sklerotische Verfestigung der Arbeitslosigkeit durchbrochen hatte.

Die Frage nach den entscheidenden Ursachen für diesen deutschen Arbeitsmarktboom steht auch im Zentrum intensiver Debatten in Wissenschaft und Politik. Einige Fragestellungen lauten dabei: Welche Rolle spielten die Arbeitsmarktreformen Mitte der 2000er Jahre (Hartz-Reformen)? War der Arbeitsmarktaufschwung durch eine starke Konjunktur bedingt? Hat die schwache Lohnentwicklung erst die Voraussetzung für die Beschäftigungsausweitung geschaffen? Welche Rolle spielten der demografische Wandel und die Zuwanderung?

Diese Fragen sind auch heute von hoher Bedeutung. Schließlich stockt ein weiterer Abbau der Arbeitslosigkeit nach Corona und der Energiekrise erheblich. Zu Zeiten von Transformation und demografischem Wandel bestehen erhebliche Herausforderungen für die Zukunft der Beschäftigung. Deshalb beleuchten wir, wie der bemerkenswerte Arbeitsmarktaufschwung zustande kam.

Abbildung 2  
Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Zahl der Arbeitslosen in Mio., saisonbereinigt



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Während sich eine produktive wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema entwickelt hat, konzentrieren sich die meisten Arbeiten allerdings auf einzelne potenzielle Faktoren des Arbeitsmarktaufschwungs. Auch wenn dies bereits wichtige Erkenntnisse gebracht hat, soll hier ein weitergehender Beitrag geleistet werden: Mit der Analyse werden systematisch die möglichen Gründe für den Aufschwung des Arbeitsmarkts empirisch gegeneinander abgewogen, um zum einen die Relevanz und zum anderen die zeitliche Abfolge der verschiedenen Effekte einschätzen zu können. Wir stützen uns dabei auf die Studie von Hutter et al. (2022), die für den Zeitraum Januar 1992 bis Dezember 2017 eine makroökonomische Analyse in einem einheitlichen methodischen Rahmen umsetzt.

### Es gibt viele mögliche Einflussfaktoren

Wir stellen die Frage, was zu den starken Verbesserungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung geführt hat. Im Folgenden diskutieren wir dafür die möglichen Einflussfaktoren, die in der empirischen Analyse berücksichtigt werden.

**Arbeitskräfteangebot:** Eine Beschäftigungsausweitung auf dem Arbeitsmarkt folgt dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Die Beschäftigung ist im Arbeitsmarktaufschwung deutlich stärker gestiegen als die Arbeitslosigkeit gesunken ist. Während die demografische Komponente der deutschen Erwerbsbevölkerung eindeutig negativ ist, stieg die Erwerbsbevölkerung dennoch aufgrund der Rekordzuwanderung und der höheren Erwerbsbeteiligung stark an. Insgesamt belief sich die Nettozuwanderung zwischen 2006 und 2017 auf 3,8 Mio., während sich die Erwerbsquote der 15- bis 65-Jährigen von 73,7 % im Jahr 2005 auf 78,2 % im Jahr 2017 erhöhte. Deshalb sprechen etwa Burda und Seele (2016) sowie Klinger und Weber (2020) von wesentlichen Effekten des Arbeitskräfteangebots.

*Arbeitszeit:* Die Arbeitszeit könnte für den Arbeitsmarktaufschwung in zweierlei Hinsicht eine Rolle gespielt haben. Die Teilzeitquote stieg von 34,0% im Jahr 2006 auf 38,5% im Jahr 2017. Dies könnte zum Beschäftigungswachstum gemessen in Köpfen beigetragen haben. Weiterhin reagierten die Unternehmen auf die Große Rezession 2008/2009 – und noch ausgeprägter in der Coronapandemie – mit starken Arbeitszeitverkürzungen. Dieses Horten von Arbeitskräften könnte die Beschäftigung gestützt haben, wie von mehreren Studien analysiert wurde (Balleer et al., 2017; Weber, 2015; Herzog-Stein und Zapf, 2014; Burda und Hunt, 2011).

*Wirtschaftswachstum:* Wirkungen des Wirtschaftswachstums werden über zwei Faktoren abgebildet. Zum einen geht es um Effekte, die längerfristig die Gesamtproduktivität verbessern, also vor allem der technologische Wandel. Zum anderen könnte auch ein eher nachfragegetriebener Konjunkturzyklus eine Rolle spielen. Beispielsweise wurde der deutsche Arbeitsmarktaufschwung mit der kräftigen Wirtschaftsentwicklung in China Mitte der 2000er Jahre und der starken deutschen Exportorientierung in Zusammenhang gebracht. Die deutsche Wirtschaft durchlief in der Zeit des Arbeitsmarktaufschwungs sehr unterschiedliche Phasen, etwa von solidem Wachstum bis hin zur Großen Rezession und der Eurokrise. Im Durchschnitt stieg das BIP zwischen 2005 und 2018 um 1,5 % pro Jahr.

*Lohnsetzung:* Geringere Lohnkosten könnten Arbeitgeber dazu bewegen, ihren Personalbestand aufzubauen. In der Tat entwickelten sich die Löhne seit den 1990er bis in die 2000er Jahre insgesamt schwach. Eine Rolle könnte dabei die zunehmende Flexibilisierung der Lohnsetzung gespielt haben (Dustmann et al., 2014), etwa die zunehmende Verbreitung tariflicher Öffnungsklauseln. Auch der Grad der Tarifbindung ist zu nennen. Ein weiteres Beispiel einer für die Lohnsetzung relevanten Institution ist die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns. Bei diesen Punkten geht es also um Institutionen der Lohnsetzung.

*Konzessionsbereitschaft:* Weiterhin spielen die sogenannten Außenoptionen der Arbeitnehmer eine wesentliche Rolle. So reduzierten die Hartz-Reformen die Länge des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, ersetzten die einkommensabhängige Arbeitslosenhilfe durch die bedarfsgeprüfte Grundsicherung und führten schärfere Sanktionen und Zumutbarkeitsregeln ein. Dies verringerte Reservationslöhne und Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer. So war die Bereitschaft zu Lohnzugeständnissen im Zuge der Hartz-Reformen nach Ergebnissen von Krebs und Scheffel (2013) oder Rebién und Kettner (2011) gestiegen. Hierbei geht es also um die Bereitschaft zu Zugeständnissen bzw. die Suchintensität, die von Außenoptionen abhängt.

*Matching-Effizienz:* Beschäftigung steigt, wenn mehr offene Stellen ausgeschrieben werden, aber auch, wenn Stellen und Arbeitsuchende besser zueinander finden. Genau dieses Matching ist Kernaufgabe eines Arbeitsmarkts. Hier spielt auch die Bundesagentur für Arbeit eine wichtige Rolle, bei der es mit den Hartz-Reformen zu umfassenden Änderungen kam. Stichworte sind Fallmanager, Kundensegmentierung, Arbeitgeberservice, Einbeziehung der Sozialhilfeempfänger in die arbeitsmarktpolitischen Bemühungen, stärkere Orientierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen an Grundsätzen der Wirksamkeit, Vereinbarung von Eingliederungsziel und -anstrengung, Einführung von Online-Jobplattformen. In der Tat wurde eine Steigerung der Matching-Effizienz nach den Reformen beispielsweise von Launov und Wälde (2016), Klinger und Weber (2016), Stops (2016), Hertweck und Sigrüst (2015), Klinger und Rothe (2012) sowie Fahr und Sunde (2009) festgestellt.

*Entlassungsneigung:* Beschäftigungssteigerungen können nicht nur aus mehr Einstellungen, sondern auch aus weniger Entlassungen resultieren. Die Rolle von Entlassungen bei der Erklärung des Arbeitsmarktaufschwungs in Deutschland wurde etwa von Klinger und Weber (2020, 2016) und Hartung et al. (2018) beleuchtet. Die Entlassungsneigung von Unternehmen hängt einerseits von den Entlassungskosten ab. Dabei sind Kündigungsschutz- und Befristungsregeln relevant, die unter anderem mit den Hartz-Reformen gelockert wurden. Derartige Maßnahmen sollen die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigen. Üblicherweise verstärkt sich die Bewegung am Arbeitsmarkt, klare Auswirkungen auf den Beschäftigungsstand müssen sich jedoch nicht zwangsläufig ergeben (Kahn, 2010; Cahuc und Postel-Vinay, 2002). Andererseits spielen Opportunitätskosten für Entlassung und Einstellung eine Rolle. Diese werden durch die Knappheit am Arbeitsmarkt beeinflusst. Je teurer und zeitaufwändiger der Einstellungsprozess ist, desto zurückhaltender sind die Unternehmen mit Entlassungen.

*Intensität der Stellenschaffung:* „Arbeitsplätze schaffen“ war lange ein politisches Schlagwort in Deutschland. Ökonomisch entspricht das der Ausschreibung zusätzlicher offener Stellen. Diese Stellenschaffung wird üblicherweise durch Faktoren wie Produktivität und Lohnkosten bestimmt. Diese beiden Variablen sind im Modell abgebildet und deren Einflüsse damit kontrolliert. Darüber hinaus isolieren etwa Gehrke und Weber (2018) eine Komponente, die über diese Standardfaktoren hinaus beschreibt, wie intensiv Stellen geschaffen werden. Insbesondere die Deregulierung des Arbeitsmarkts wirkt sich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen aus, da sie die Kosten für die Einhaltung gesetzlicher Beschränkungen in Arbeitsverträgen senkt. In Deutschland haben etwa Leiharbeit und geringfügige Beschäftigung nach der Deregulierung durch die Hartz-Refor-

Tabelle 1

**Beiträge der Arbeitsmarktschocks zur Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsentwicklung**

nach Zeiträumen, in 1.000

	Arbeitskräfte- angebot	Arbeitszeit	Lohnsetzung	Konzessions- bereitschaft	Matching- Effizienz	Entlassungs- neigung	Stellenschaffung
<b>Beschäftigung</b>							
Aug. 2005 - Dez. 2008	-398	+79	+287	+23	+350	+426	+237
Jan. 2009 - Dez. 2011	-558	+51	-220	+39	+664	-29	+317
Jan. 2012 - Dez. 2017	+640	+326	+83	+9	+565	-217	+80
<b>Arbeitslosigkeit</b>							
Aug. 2005 - Dez. 2008	+26	-63	-338	-67	-576	-388	-268
Jan. 2009 - Dez. 2011	+2	-23	+254	-21	-695	-6	-203
Jan. 2012 - Dez. 2017	-3	-189	-68	-77	-572	+205	-95

Quelle: eigene Berechnungen.

men einen erheblichen Anteil an der Arbeitsmarktdynamik ausgemacht. Hochmuth et al. (2021) finden einen wesentlichen Effekt der Arbeitslosengeldreform auf die Stellenschaffung, wie auch auf die Selektionsrate der Firmen.

**Empirische Analyse ermittelt Einflüsse der Faktoren**

Die Analyse geht in drei Schritten vor. Zunächst wird ein strukturelles makroökonomisches Modell für die Variablen gemeldete Stellen, Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Übergangsrate von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, Lohn, Produktivität, Entlassungsquote und Arbeitszeit pro Kopf spezifiziert und geschätzt. Dieses Modell ermöglicht es, die treibenden Kräfte für den Arbeitsmarkt zu identifizieren – d. h. ihre Effekte eindeutig voneinander zu trennen – reduziert die Modellannahmen aber auf ein Minimum und lässt somit so weit wie möglich die Daten sprechen. Das Identifikationsschema kann Hutter et al. (2022) entnommen werden.

Basierend auf diesem Modell bestimmen wir die Reaktionen der Modellvariablen über die Zeit, falls ein bestimmter Impuls in einem der Einflussfaktoren auftritt. Schließlich ermitteln wir, wann welche Impulse auftraten und wie groß diese waren. Damit können wir über die Periode 2005 bis 2017 die Einflüsse der Faktoren auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung darstellen. Dabei betrachten wir drei Teilzeiträume (vgl. Tabelle 1).

**Der Arbeitsmarktboom beginnt**

Der erste Teilzeitraum umfasst die Zeitspanne zwischen August 2005, als die Arbeitslosigkeit zu sinken begann, und Dezember 2008, kurz bevor die große Rezession den Arbeitsmarkt erfasste. Diese Phase war geprägt von einem starken wirtschaftlichen Aufschwung, der aber laut unseren Ergebnissen gar nicht ausschlaggebend für den Arbeitsmarktaufschwung war. Stattdessen wurde die Beschäfti-

gung hauptsächlich durch niedrigere Entlassungsneigung sowie gestiegene Matching-Effizienz und Intensität der Stellenschaffung gestützt. Auch spielten günstige Einflüsse der Lohnsetzung eine Rolle; es gab also Lohnmoderation, die die Beschäftigung steigen und die Arbeitslosigkeit sinken ließ. Dagegen war in dieser frühen Phase des Arbeitsmarktaufschwungs die damals noch schwache Entwicklung beim Arbeitsangebot sogar ein Hindernis.

**Durch die große Rezession**

Der zweite Teilzeitraum umfasst die große Rezession und die anschließende Erholung (Januar 2009 bis Dezember 2011). Vor allem die stark gesunkene Produktivität und ein immer noch schwaches Arbeitsangebot hätten in dieser Zeit, isoliert betrachtet, für sinkende Beschäftigung gesorgt, erstere auch für steigende Arbeitslosigkeit. Die Lohnsetzung hatte moderat negative Auswirkungen, denn die Löhne sanken in dieser Zeit bei Weitem nicht so stark wie die Produktivität. Dass der deutsche Arbeitsmarkt dennoch so gut durch die Krise kam, verdankt er im Wesentlichen zwei Faktoren: einer gestiegenen Matching-Effizienz sowie einer höheren Intensität der Stellenschaffung. Daneben trugen flexible Arbeitszeitregelungen zur Sicherung der Arbeitsplätze bei. Zudem schlugen sich die Hartz-Reformen nun verstärkt in einer höheren Konzessionsbereitschaft nieder, was die Beschäftigungsentwicklung in dieser Zeit ebenfalls stützte.

**Der Aufschwung setzt sich fort**

Der dritte Teilzeitraum umfasst die folgenden fünf Jahre – eine Phase größtenteils stabiler wirtschaftlicher Entwicklung und eines starken Arbeitsmarktbooms, trotz der Rezession in der Eurozone. Im Gegensatz zu den Jahren davor spielte nun ein steigendes Arbeitskräfteangebot die herausragende Rolle für den Arbeitsmarktaufschwung. Ohne die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt sowie

eine höhere Erwerbsbeteiligung von Älteren wäre ein derartiges Beschäftigungswachstum gar nicht möglich gewesen, bei gleichzeitig zu vernachlässigenden Einflüssen auf die Arbeitslosigkeit. Zudem war erneut eine verbesserte Matching-Effizienz ein wichtiger Faktor. Hier dürften auch eine höhere Rekrutierungsintensität der Unternehmen sowie eine größere Bereitschaft der Arbeitgeber, ein gewisses Mismatch der Arbeitnehmerprofile in Kauf zu nehmen, eine Rolle gespielt haben (z. B. Bossler et al., 2018). Außerdem schritt die technologische Entwicklung bei der Online-Jobsuche voran (Faberman und Kudlyak, 2016; Kuhn und Mansour, 2014), was eine zunehmende Transparenz und somit ein schnelleres und effizienteres Matching ermöglichte. Auch die sinkende durchschnittliche Arbeitszeit stützte die Beschäftigungsentwicklung – also die Zunahme der Teilzeitjobs, die noch stärker wuchsen als die ebenfalls steigende Vollzeitbeschäftigung. Beispielsweise begünstigten neue Regelungen zur Elternzeit die Akzeptanz von Teilzeitbeschäftigung (Zimmert und Zimmert, 2020).

### Fazit

Deutschland erlebte seit Mitte der 2000er Jahre einen starken Aufschwung am Arbeitsmarkt. Bis heute dauern die Diskussionen über dessen Ursprung an, insbesondere im Hinblick auf die umstrittenen Hartz-Reformen und die Tatsache, dass viele andere europäische Länder im gleichen Zeitraum eine Schwäche auf dem Arbeitsmarkt durchlebten. In diesem Beitrag haben wir basierend auf Hutter et al. (2022) eine breite Palette von potenziellen Einflussfaktoren gleichzeitig untersucht.

Unsere Ergebnisse deuten auf eine wichtige Rolle der Hartz-Reformen für den Aufschwung hin, über höhere Matching-Effizienz, Stellenschaffung und Suchintensität. Der Positivtrend in der Matching-Effizienz setzte sich auch in der großen Rezession fort und glich so konjunkturbedingte Negativeffekte aus. Effekte über stärkere Stellenschaffung zeigten sich vor allem vor der großen Rezession und seit 2015. Die schwache Lohnentwicklung hatte begrenztere Auswirkungen. Bis zur großen Rezession zeigten sich beschäftigungssteigernde Effekte der Zurückhaltung bei der Lohnsetzung. Ein Teil der Lohnschwäche geht aber auch auf zunehmende Kompromissbereitschaft und Suchintensität zurück, die mit dem durch die Reformen erhöhten Druck in Verbindung stehen. Diese Effekte nahmen kontinuierlich seit 2005 zu.

Die Entlassungsneigung ging deutlich zurück und stützte den Arbeitsmarktaufschwung. Im vorletzten Jahrzehnt könnte das darauf zurückzuführen sein, dass sich Alternativen etwa über die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes mit den Reformen verschlechtert hatten. In der Folge wurde die sinkende Entlassungsneigung

aber ihrerseits durch die deutlich steigende Knappheit am Arbeitsmarkt verursacht, da Betriebe sich Arbeitskräfte sicherten. Der fortgesetzte Aufschwung wurde also von einem selbstverstärkenden Effekt getragen (Klinger und Weber, 2020). Die Ausweitung des Arbeitskräftepotenzials über Zuwanderung und höhere Erwerbsbeteiligung schuf dabei den nötigen Raum für Beschäftigungssteigerungen. Gerade die Zuwanderung wurde seit 2011, spätestens seit 2014, zu einem bedeutenden Faktor. Keine wichtige Rolle spielte dagegen das Wirtschaftswachstum, also etwa ein Exportboom. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Feststellung von Klinger und Weber (2020), dass sich Arbeitsmarkt und BIP zunehmend entkoppelt haben. Stattdessen wird der Arbeitsmarkt von Impulsen auf dem Arbeitsmarkt selbst angetrieben.

Was lässt sich aus den Ergebnissen zu den Gründen eines Aufschwungs vor Corona für die Zeit nach Corona lernen? Einige Faktoren sind noch immer intakt. So liegt die Zahl offener Stellen außerordentlich hoch, sogar über dem Niveau vor der Pandemie. Auch der Trend zu geringeren Entlassungsquoten hat sich fortgesetzt. Nur kurzzeitig zu Pandemiebeginn gab es einen Entlassungsschub, aber über den Rest der Corona-Zeit und auch durch die Energiekrise hindurch hielten die Arbeitgeber an den knapper werdenden Beschäftigten fest.

Aus rein demografischen Gründen wird das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland bis 2035 um 7 Mio. schrumpfen (Hellwagner et al., 2022). Zwar kann es einen Ausgleich geben, wenn man Potenziale vor allem bei Frauen und Älteren hebt, die Zuwanderung zunimmt und Zugewanderte längerfristig integriert werden. Dennoch ist absehbar, dass ein zunehmendes Arbeitskräfteangebot als Beschäftigungsfaktor wegfallen wird und Wachstum über die Masse an seine Grenzen gerät.

Die Zeichen der Zeit haben sich also geändert: Arbeitskräfte sind seit Beginn des Arbeitsmarktaufschwungs deutlich knapper geworden. Heute sind sie so knapp wie seit dem Wirtschaftswunder nicht mehr, was auch am Arbeitskräfteknappheits-Index des IAB abzulesen ist. Zugleich verzeichnet Deutschland neben dem Arbeitsmarktboom eine schwache Produktivitäts- und eine eher mittelpträgliche Lohnentwicklung. Der Fokus muss also künftig darauf liegen, über Qualität statt Quantität zu wachsen (Weber, 2019).

Darauf waren die Hartz-Reformen bei allen Erfolgen und bei allem Fördern neben dem Fordern nicht angelegt. Zu mehr Beschäftigung hat das geführt, aber nicht unbedingt zu guter Beschäftigung. So stellen Gartner et al. (2023) fest, dass die Hälfte der Erhöhung der Matching-Effizienz durch eine geringere Jobqualität erkaufte wurde. Atypische Beschäftigung nahm in den ersten Jahren ab den

Reformen deutlich zu. Die Lohnungleichheit bekam noch einmal einen Schub – und Forschungsergebnisse (Hutter und Weber, 2023) zeigen, dass diese Ungleichheit der Beschäftigung und Produktivität geschadet hat. Unsere Schätzungen implizieren, dass die schwache Lohnsetzung kein entscheidender Faktor des Arbeitsmarktbooms war. Dementsprechend waren auch bei der starken Mindestloohnerhöhung 2022 kaum negative Beschäftigungswirkungen wahrnehmbar. Nach Jahren der Reallohnverluste sollten künftig stärkere Zugewinne möglich sein.

Während die Entlassungsquoten weiter gesunken sind, haben sich die Jobchancen von Arbeitslosen bis heute nicht von ihrem Corona-Knick erholt. Mittlerweile sind klare Verfestigungstendenzen erkennbar (Gartner und Weber, 2021). Gerade die Langzeitarbeitslosigkeit und die Zahl der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung liegen weiter deutlich über dem Vor-Corona-Niveau. Der für den Arbeitsmarktaufschwung entscheidende Faktor, die steigende Matching-Effizienz, ist also nicht mehr intakt. Neben der Integration der ukrainischen Zugewanderten erklärt das auch die aktuell ungünstige Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Investitionen in individuelle Qualifizierung und Vermittlung sind deshalb wichtiger denn je. Vollbeschäftigung bis 2030 (Weber, 2014) ist noch immer möglich, aber ein Selbstläufer ist sie auch bei Rekord-Arbeitskräfteknappheit nicht.

## Literatur

- Balleer, A., B. Gehrke, W. Lechthaler, und C. Merkl (2016), Does short-time work save jobs? A business cycle analysis, *European Economic Review*, 84, 99–122.
- Bossler, M., N. Gürtzgen, A. Kubis und A. Moczall (2018), Lowest number of unemployed per vacancy over the last 25 years, *IAB Kurzbericht*, 23, Institute for Employment Research (IAB).
- Burda, M. und J. Hunt (2011), What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession, *Brookings Papers on Economic Activity*, 42, 273–335.
- Burda, M. und S. Seele (2016), No Role for the Hartz Reforms? Demand and Supply Factors in the German Labor Market, 1993–2014, *SFB 649 Discussion Paper*, 2016-010, Humboldt-Universität.
- Cahuc, P. und F. Postel-Vinay (2002), Temporary jobs, employment protection and labor market performance, *Labour Economics*, 9, 63–91.
- Dustmann, C., B. Fitzenberger, U. Schönberg, und A. Spitz-Oener (2014), From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, *Journal of Economic Perspectives*, 28, 167–188.
- Faberman, R. J. und M. Kudlyak (2016), What Does Online Job Search Tell Us about the Labor Market?, *Economic Perspectives*, 1, 1–15.
- Fahr, R. und U. Sunde (2009), Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions, *German Economic Review*, 10, 284–316.
- Gartner, H. und E. Weber (2021), Ohne Einstellungsschub wird sich die Arbeitslosigkeit verfestigen, *Makronom*, 22. April.
- Gartner, H., T. Rothe und E. Weber (2023), The Quality-Weighted Matching Function: Did the German Labor Market Reforms Trade-Off Efficiency against Job Quality?, *Journal of Money, Credit, and Banking*.
- Gehrke, B. und E. Weber (2018), Identifying asymmetric effects of labor market reforms, *European Economic Review*, 110, 18–40.
- Hartung, B., P. Jung, und M. Kuhn (2018), What hides behind the German labor market miracle? Unemployment insurance reforms and labor market dynamics, *Discussion Paper*, 13328, Center for Economic Policy Research.
- Hellwagner, T., D. Söhnlein, S. Wanger und E. Weber (2022), Wie sich eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsmarkts noch abwenden lässt, *IAB-Forum*, 21. November.
- Hertweck, M. und O. Sigrist (2015), The ins and outs of German unemployment: a transatlantic perspective, *Oxford Economic Papers*, 67, 1078–1095.
- Herzog-Stein, A. und I. Zapf (2014), Navigating the great recession: the impact of working-time accounts in Germany, *ILR Review*, 67 (3), 891–925.
- Hochmuth, B., B. Kohlbrecher, C. Merkl und H. Gartner (2021), Hartz IV and the decline of German unemployment: A macroeconomic evaluation, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 127, 104114.
- Hutter, C., F. Carbonero, S. Klinger, C. Trenkler und E. Weber (2022), Which factors were behind Germany's labour market upswing? A data-driven approach, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 84(5), 1052–1076.
- Hutter, C. und E. Weber (2023), Labour market effects of wage inequality and skill-biased technical change, *Applied Economics*, 55(27), 3063–3084.
- Kahn, L. M. (2010), Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996–2001, *Labour Economics*, 17, 1–15.
- Klinger, S. und T. Rothe (2012), The impact of labour market reforms and economic performance on the matching of the short-term and the long-term unemployed, *Scottish Journal of Political Economy*, 59, 90–114.
- Klinger, S. und E. Weber (2016), Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 78(6), 877–894.
- Klinger, S. und E. Weber (2020), GDP-Employment Decoupling in Germany, *Structural Change and Economic Dynamics*, 52, 82–98.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2013), Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany, *IMF Economic Review*, 61, 664–701.
- Kuhn, P. und P. Mansour (2014), Is internet job search still ineffective?, *The Economic Journal*, 124(581), 1213–1233.
- Launov, A. und K. Wälde (2016), The employment effect of reforming a public employment agency, *European Economic Review*, 84, 140–164.
- Rebien, M. und A. Kettner (2011), Die Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten nach den Hartz-Reformen, *WSJ-Mitteilungen*, 64 (5), 218–225.
- Stops, M. (2016), Revisiting German labour market reform effects – a panel data analysis for occupational labour markets, *IZA Journal of European Labor Studies*, 5.
- Weber, E. (2014), Das Ziel der Vollbeschäftigung in Deutschland: Fern, aber erreichbar, *IAB-Kurzbericht*, 15.
- Weber, E. (2015), The labour market in Germany: reforms, recession and robustness, *De Economist*, 163 (4), 461–472.
- Weber, E. (2019), Ausgegrenzt, *Süddeutsche Zeitung*, 25. August.
- Zimmert, F. und M. Zimmert (2020), Paid parental leave and maternal re-employment: Do part-time subsidies help or harm? *Economics Working Paper Series 2002*, University of St. Gallen, School of Economics and Political Science.

## Title: Where Did the German Labour Market Upswing Come From? – And How Can It Go On?

**Abstract:** While the labour markets in Europe and around the world suffered from the great recession of 2008/2009 and the European debt crisis of 2012/2013, there was a robust labour market upswing in Germany. We consider the reasons behind this development by examining a broad set of candidate factors in an empirical analysis. Matching efficiency, the intensity of job creation, the growing labour force, and the declining propensity to separate explain most of the German labour market upswing. Not all of these factors are still applicable. Additionally, further efforts to improve job opportunities for the unemployed and to secure skilled workers are necessary.

Stephanie Prümer, Claus Schnabel

## Ist der Staat der bessere Arbeitgeber?

Ein Vergleich der Arbeitsbedingungen im öffentlichen und privaten Sektor zeigt, dass beim Staat vor allem die Arbeitszeitregelungen beschäftigtenfreundlicher sind und der Schutz der Arbeitskräfte durch Tarifverträge und betriebliche Mitbestimmung umfassender ausfällt. Doch bei der Entlohnung bietet der Staat nur für Frauen Vorteile, während Männer sich in der Privatwirtschaft besserstellen als bei öffentlichen Arbeitgebern. Um im zunehmenden Wettbewerb um Arbeitskräfte bestehen zu können, sollte der öffentliche Dienst seine Bedeutung als Arbeitgeber stärker herausstellen, seine Attraktivität weiter steigern und vermehrt versuchen, Beschäftigte zu halten.

Mit rund 5 Mio. Beschäftigten bei Bund, Ländern und Gemeinden ist der öffentliche Dienst der größte Arbeitgeber in Deutschland. Noch deutlich höher lag die Beschäftigtenzahl direkt nach der Wiedervereinigung (vgl. Abbildung 1). In den 1990er und 2000er Jahren führten dann die Reorganisation von staatlichen Aktivitäten und Privatisierungsprozesse zu einem sichtbaren Abschmelzen der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst. Obwohl in den vergangenen Jahren die Beschäftigung wieder leicht zugenommen hat, wird inzwischen in den Medien und in der Bevölkerung immer häufiger die Frage aufgeworfen, ob man die Beschäftigung beim Staat nicht zu sehr verschlankt hat.

Dazu kommt, dass der Staat offenbar zunehmend Probleme bekommt, ausreichend Personal (insbesondere qualifizierte) zu rekrutieren und in Rente gehende Beschäftigte zu ersetzen. Die Gewerkschaften ver.di und DBB Beamtenbund und Tarifunion beklagen seit Jahren einen Arbeitskräftemangel im öffentlichen Sektor (ver.di, 2022), und die Unternehmensberatung PwC prognostiziert eine Fachkräftelücke von 1 Mio. Beschäftigten bis 2030 (Bernat et al., 2022).

### Wie attraktiv ist der Staat als Arbeitgeber?

Angesichts dieser Probleme bei der Personalrekrutierung stellt sich die Frage, inwieweit diese auch mit der Attraktivität des Staates als Arbeitgeber zusammenhängen. Geht der Staat, der ja als Gesetzgeber wichtige Rahmenbedingungen für die Gestaltung der Arbeit festlegt, in seiner Funktion als Arbeitgeber mit gutem Beispiel voran? Sind

die Löhne und Arbeitsbedingungen sowie der Schutz der Arbeitskräfte und deren Mitbestimmungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst besser als in der Privatwirtschaft?

Zu beachten ist hier, dass es bei der Festlegung der Löhne und anderer Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst einen wesentlichen Unterschied zwischen der Gruppe der Beamt:innen und der sogenannten Tarifbeschäftigten (früher: Arbeiter und Angestellte) gibt. Bei Tarifbeschäftigten sind die Arbeitsbedingungen – wie in der Privatwirtschaft – das Ergebnis von Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und öffentlichen Arbeitgebern. Dagegen werden bei den Beamt:innen die Arbeitsbedingungen einseitig vom Staat festgelegt, sie stehen in einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis, sind faktisch unkündbar und haben auch kein Streikrecht (Keller, 2010). Im Folgenden liegt der Fokus daher hauptsächlich auf den Tarifbeschäftigten, die fast zwei Drittel der Arbeitskräfte im öffentlichen Dienst ausmachen.

Wir stellen die Löhne und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst denen vergleichbarer

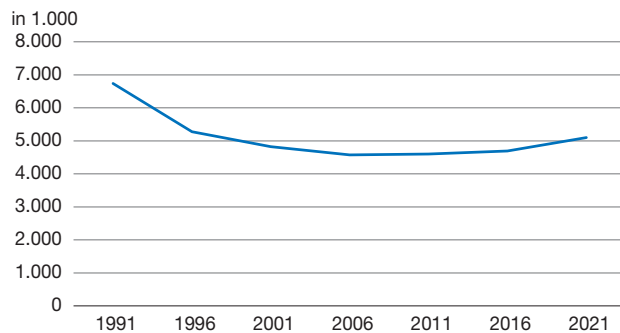
**Dr. Stephanie Prümer** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

**Prof. Dr. Claus Schnabel** ist Inhaber des Lehrstuhls für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Sprecher des dortigen Labor and Socio-Economic Research Centers (LASER).

© Der/die Autor:in 2023. 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  
Entwicklung des Personalstands im öffentlichen Dienst



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachreihe 14, Reihe 6.

Arbeitskräfte in der Privatwirtschaft gegenüber und fragen, ob der Staat als besserer oder attraktiverer Arbeitgeber betrachtet werden kann. Ein erstes Indiz dafür könnte darin gesehen werden, dass der Anteil von Beschäftigten, die von der Privatwirtschaft in den öffentlichen Dienst wechseln, in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gestiegen ist und höher liegt als der von Arbeitskräften, die umgekehrt in die Privatwirtschaft wechseln (Prümer, 2021). Genaueren Aufschluss bieten repräsentative Erhebungen bei Firmen und Beschäftigten, in denen die Arbeitsbedingungen, die Entlohnung sowie die Abdeckung durch Tarifverträge und betriebliche Mitbestimmung untersucht wurden und die einen Vergleich der Beschäftigungssektoren ermöglichen.

### Arbeitsbedingungen

Bei der Betrachtung des Staates als Arbeitgeber rückt zunächst die Qualität der Arbeitsplätze und der Arbeitsbedingungen in den Fokus. Die Sicherung und Erhöhung dieser Arbeitsqualität sind erklärtes Ziel der Politik (Initiative Neue Qualität der Arbeit, o. J.). Somit stellt sich die Frage, ob der Staat als Arbeitgeber seinen eigenen politischen Zielvorgaben gerecht wird. Arbeitsqualität hat viele Facetten. Ellguth und Kohaut (2011) betrachten objektive Faktoren der Arbeitsqualität im öffentlichen Dienst mithilfe des repräsentativen IAB-Betriebspanels. Dabei kommen sie zu dem Schluss, dass der Staat aufgrund einer hohen Beschäftigungsstabilität, einem hohen Frauenanteil und der relativ guten Arbeitssituation für ältere Arbeitnehmer:innen bessere Arbeitsbedingungen bietet als die Privatwirtschaft.

Allerdings haben auch im öffentlichen Dienst Formen atypischer Beschäftigung an Bedeutung gewonnen (Keller, 2010, Kap. 2). Dies gilt insbesondere für befristete Arbeitsverhältnisse und Teilzeitbeschäftigung. So sind Befristun-

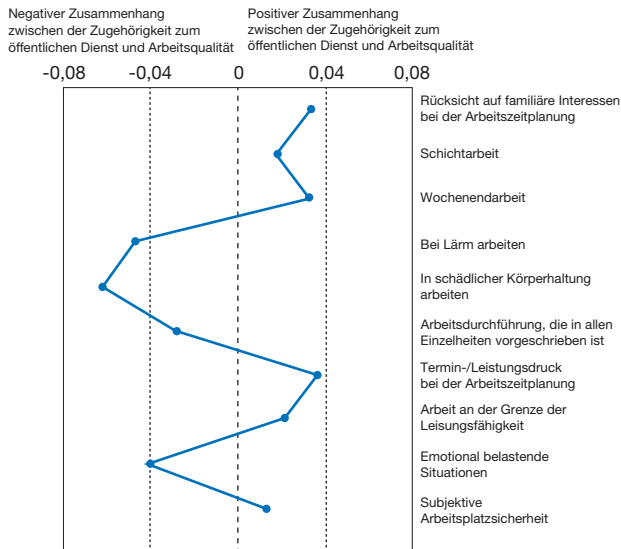
gen im öffentlichen Dienst von größerer Bedeutung als in der Privatwirtschaft und vornehmlich in wissenschaftlichen Einrichtungen anzutreffen (Hohendanner, 2019). Teilzeitbeschäftigung spielt im öffentlichen Dienst traditionell eine große Rolle, wobei wie in der Privatwirtschaft vor allem Frauen in Teilzeit arbeiten (Keller und Seifert, 2014). Zudem führt der hohe Frauenanteil im öffentlichen Dienst nicht zu einer – im Vergleich mit dem privaten Sektor – höheren Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen (Möller und Kohaut, 2022). Zwar arbeiten im öffentlichen Dienst mehr Frauen in Führungspositionen als in der Privatwirtschaft, vor allem auf den mittleren und unteren Führungsebenen. Doch gemessen am hohen Frauenanteil im öffentlichen Dienst ist die Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen sogar schlechter als im privaten Sektor.

Eine weitere Studie zur Arbeitsqualität nimmt auch deren subjektive Einflussgrößen in den Blick (Prümer, 2020). Dabei wird die Vielzahl an Informationen aus der repräsentativen BIBB/BAuA Erwerbstätigenbefragung 2012 genutzt. In dieser Studie werden die Arbeitsbedingungen und ihr Einfluss auf die Arbeitsqualität gruppiert betrachtet. Dabei wird eine deskriptive Darstellung ergänzt um Probitschätzungen des Auftretens bestimmter Arbeitssituationen, welche insbesondere Berufsfelder berücksichtigen. So wird sichergestellt, dass etwaige Unterschiede in der Arbeitsqualität nicht von unterschiedlichen Berufen im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft getrieben werden.

Eine erste Gruppe von Kenngrößen der Arbeitsqualität sind Arbeitszeitregelungen. Dort werden Qualitätsvorteile im öffentlichen Dienst identifiziert. So sind Schicht- und Wochenendarbeit im öffentlichen Dienst weniger verbreitet als in der Privatwirtschaft und es ist im öffentlichen Dienst leichter, bei der Arbeitszeitplanung Rücksicht auf familiäre oder private Interessen zu nehmen. Eine zweite Gruppe an Kenngrößen der Arbeitsqualität stellen die physischen Arbeitsbedingungen dar, wobei hier exemplarisch fünf Faktoren herangezogen werden, wie beispielsweise das Arbeiten bei Lärm oder das Arbeiten in einer schädlichen Körperhaltung. Die Schlussfolgerungen zu physischen Arbeitsbedingungen im Kontext der Arbeitsqualität sind eindeutig. Verglichen mit der Privatwirtschaft sind diese problematischen physischen Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst häufiger zu finden (Prümer, 2020).

Uneinheitlich ist der Zusammenhang der beruflichen Anforderungen und der Arbeitsqualität, wobei in der Studie fünf exemplarische Kenngrößen betrachtet werden. Qualitätsvorsprünge im öffentlichen Dienst werden daran festgemacht, dass Beschäftigte im öffentlichen Dienst seltener unter Druck oder an den Grenzen der Leistungsfähigkeit arbeiten und dass die subjektive Arbeitsplatzunsicherheit gering ist. Letzteres deckt sich mit bereits

**Abbildung 2**  
**Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst und**  
**Indikatoren der Arbeitsqualität**



Die Punkte ergeben sich aus den Koeffizienten eines Indikators für den öffentlichen Dienst in Probitregressionen. Die abhängige Variable der Probitregressionen ist jeweils eine der Arbeitsbedingungen. In den Probitregressionen wird für sozio-ökonomische Variablen, arbeitsplatzbezogene Variablen, Bundesländer und Berufsfelder kontrolliert.

Quelle: Abbildung in Anlehnung an Prümer (2020); Daten der BIBB/BAuA Erwerbstätigenbefragung 2012.

vorhandener empirischer Evidenz (Ellguth und Kohaut, 2011). Demgegenüber stehen eine mangelnde Autonomie und eine emotionale Belastung aufgrund der Arbeit; diese sind im öffentlichen Dienst häufiger als in der Privatwirtschaft anzutreffen.

Zusammenfassend ist somit kein eindeutiges Urteil zur Arbeitsqualität im öffentlichen Dienst möglich (vgl. Abbildung 2). Während die Arbeitszeitregelungen und teils die beruflichen Anforderungen im öffentlichen Dienst beschäftigtenfreundlich scheinen, gibt es insbesondere bei den physischen Arbeitsbedingungen, aber auch in Bezug auf emotionale Belastung und Autonomie in der Arbeitsdurchführung, Defizite in der Arbeitsqualität im öffentlichen Dienst. Somit wird der Staat als Arbeitgeber einer Vorbildfunktion in Sachen Arbeitsqualität nicht vollumfänglich gerecht (Prümer, 2020).

Resultierend aus dieser Analyse stellt sich die Frage, ob und wie die Beschäftigten auf Defizite in der Qualität der Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen reagieren. Dies könnte sich beispielsweise in Form von höheren Fehlzeiten im öffentlichen Dienst zeigen. Eine Analyse der Fehlzeiten im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft liefert für diese These jedoch kaum Belege. Bei Berücksichtigung einer Vielzahl potenzieller Einflussfaktoren ist zwar die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Fehlzeiten im öffentlichen Dienst etwas höher als in der Privatwirtschaft. In der Summe der Fehlzeiten pro Jahr können jedoch keine signifikanten Unterschiede ausgemacht werden (Prümer und Schnabel, 2019).

Auch die Entlohnung sollte bei der Betrachtung der Arbeitsqualität und deren Implikationen nicht unberücksichtigt bleiben. Denn etwaige Defizite bei den Arbeitsbedingungen könnten durch höhere Löhne ausgeglichen werden. Daher rückt die Entlohnung im öffentlichen Dienst und der Vergleich mit der Privatwirtschaft im Folgenden in den Fokus.

## Entlohnung

Da die Löhne beim Vergleich von öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft eine zentrale Rolle spielen, hat sich auch die Wissenschaft mit Entlohnungsunterschieden zwischen diesen Sektoren befasst. Dabei wird die Kenngröße der Lohnlücke zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor betrachtet. Frühe Untersuchungen dieser sektoralen Lohnlücke in Deutschland basieren auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) und deuten auf Lohnnachteile von Männern und Lohnvorteile für Frauen im öffentlichen Dienst hin, wenn man zugleich sozio-ökonomische Variablen berücksichtigt (Dustmann und Van Soest, 1997). Melly (2005) ergänzt dieses Wissen um eine Berechnung und Zerlegung der Lohnlücke entlang der Lohnverteilung. Dabei kommt auch er zu dem Schluss, dass bei Berücksichtigung sozio-ökonomischer Einflussfaktoren die Löhne im öffentlichen Dienst für Frauen höher und für Männer niedriger sind. Zudem ist die Streuung der Löhne im öffentlichen Dienst geringer als in der Privatwirtschaft, was insbesondere Lohnnachteile im öffentlichen Dienst im oberen Bereich der Lohnverteilung zur Folge hat. Außerdem fallen Entlohnungsunterschiede zwischen Personen mit vergleichbarer Bildung und Erfahrung in staatlicher Beschäftigung niedriger aus als in der Privatwirtschaft, was geringere geschlechtsspezifische Lohnunterschiede mit sich bringt. (Melly, 2005).

Neuere statistische Methoden erlauben es, den Panelcharakter der SOEP-Daten auszunutzen und eine Quantilsregression mit personen-fixen Effekten durchzuführen (Bonaccollo-Töpfer et al., 2022). Diese Methodik ermöglicht es, neben den in der Literatur etablierten, beobachtbaren Einflussgrößen erstmals auch individuelle, unbeobachtbare Heterogenität in der Analyse der Lohnlücke zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor in Deutschland zu berücksichtigen.

Die Ergebnisse der Zerlegung dieser Lohnlücke auf Basis des neuen Ansatzes unterscheiden sich dann auch

von jenen der früheren, auf einem Querschnittsansatz beruhenden Untersuchungen (Bonaccollo-Töpfer et al., 2022). Es zeigt sich, dass bei Berücksichtigung soziodemografischer, betrieblicher und regionaler Einflussfaktoren Frauen im öffentlichen Dienst entlang der gesamten Lohnverteilung mehr verdienen als in der Privatwirtschaft, während Männer im Vergleich zum privaten Sektor schlechter dastehen. Des Weiteren legt die Zerlegung der sektoralen Lohnlücke offen, dass die Entlohnung im öffentlichen Dienst weder für Frauen noch für Männer im gleichen Ausmaß wie in der Privatwirtschaft durch individuelle Charakteristika wie Bildung und Alter bestimmt wird. Dies impliziert insbesondere für Männer Nachteile. Die Autorinnen schlussfolgern, dass sich der öffentliche Dienst angesichts der momentanen Entlohnungsstrukturen in Zukunft mit Problemen in der Rekrutierung, insbesondere von Männern, konfrontiert sehen könnte (Bonaccollo-Töpfer et al., 2022).

Bonaccollo-Töpfer et al. (2022) untersuchen auch, ob die Schlechterstellung von Männern im öffentlichen Dienst durch kompensierende Lohndifferenziale erklärt werden kann. Etwaige Nachteile in der Entlohnung könnten durch andere Vorteile, beispielsweise bei Pensionen, aufgewogen werden. Da die Daten des SOEP hierzu keine Informationen enthalten, nutzen die Autorinnen die bereits angesprochenen Unterschiede zwischen Beamt:innen und Tarifbeschäftigten. Denn nur die Pensionszahlungen für Beamt:innen sind deutlich höher als die der Beschäftigten in der Privatwirtschaft, während die Unterschiede in den Renten zwischen Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst und den Beschäftigten in der Privatwirtschaft vernachlässigbar sind (Börsch-Supan und Wilke, 2004). Ein Ausschluss der Beamt:innen aus der Analyse ändert die Hauptaussagen zur Lohnlücke zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor jedoch nicht (Bonaccollo-Töpfer et al., 2022). Daher scheinen kompensierende Lohndifferenziale diese Lohnlücke nicht entscheidend zu beeinflussen.

### Tarifbindung und gewerkschaftliche Organisierung

Deutliche Unterschiede zur Privatwirtschaft gibt es im öffentlichen Dienst auch bei der Tarifbindung, d. h. beim Anteil der Betriebe oder Beschäftigten, für die ein Tarifvertrag gilt (Ellguth und Kohaut, 2011). Eine Langfristbetrachtung von Oberfichtner und Schnabel (2019) mit repräsentativen Daten des IAB-Betriebspanels zeigt, dass im Zeitraum von 1996 bis 2015 die Tarifbindung der Betriebe (mit mindestens fünf Beschäftigten) in der Gesamtwirtschaft von 65 % auf 37 % zurückgegangen ist. Dagegen ist sie im öffentlichen Sektor in diesen 20 Jahren nur leicht von 97 % auf 96 % gefallen. Ein ähnlicher Unterschied zwischen dem stabilen öffentlichen Sektor und deutlichen Erosionstendenzen im privaten Sektor zeigt

**Tabelle 1**  
**Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben**

in %

	Gesamtwirtschaft		Öffentliche Verwaltung	
	2009	2021	2009	2021
Branchentarifvertrag	52	43	87	79
Firmentarifvertrag	9	9	11	19
Kein Tarifvertrag	38	48	2	2

Quelle: IAB-Betriebspanel.

sich, wenn man den Anteil der Beschäftigten betrachtet, die in tarifgebundenen Betrieben arbeiten.

Dies unterstreichen auch aktuellere Daten aus dem IAB-Betriebspanel, die für den Bereich öffentliche Verwaltung vorliegen. Dieser ist allerdings enger abgegrenzt und umfasst nicht den gesamten öffentlichen Sektor. Hier zeigt sich, dass 2021 in der öffentlichen Verwaltung 98 % der Beschäftigten durch einen Branchen- oder Firmentarifvertrag abgedeckt waren – der gleiche Anteil wie schon im Jahr 2009. Dagegen betrug die Tarifbindung der Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft 2021 nur 52 % und war seit 2009 um 9 Prozentpunkte zurückgegangen (vgl. Tabelle 1). Damit wird deutlich, dass Beschäftigte im öffentlichen Dienst heutzutage fast doppelt so häufig wie in der privaten Wirtschaft tariflich abgesicherte Löhne und Arbeitsbedingungen genießen.

Ausgeprägte Unterschiede zwischen den Sektoren zeigen sich auch bei der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft. Der Anteil gewerkschaftlich organisierter Beschäftigter liegt im öffentlichen Dienst üblicherweise mehrere Prozentpunkte über dem in der Privatwirtschaft (Schnabel, 2007). Besonders Beamte sind überdurchschnittlich häufig Mitglieder einer Gewerkschaft. Lag 2018 der gewerkschaftliche Organisationsgrad aller Arbeitskräfte in Deutschland bei knapp 17 %, so betrug er unter Beamten fast 28 % (Lesch und Winter, 2021). Die besondere Rolle des öffentlichen Dienstes bei den Gewerkschaften zeigt sich auch daran, dass der in anderen Branchen zu beobachtende Mitgliederschwind im öffentlichen Dienst (genauer: bei dbb Deutscher Beamtenbund und Tarifunion sowie Gewerkschaft der Polizei) gestoppt oder sogar umgekehrt werden konnte. Der öffentliche Sektor stellt damit eine Hochburg der Gewerkschaften in Deutschland dar (Keller, 2020).

Der Schutz der Beschäftigten durch Tarifverträge und Gewerkschaften ist also im öffentlichen Dienst wesentlich stärker ausgeprägt als im privaten Sektor. Neben der ohnehin hohen Beschäftigungsstabilität (Ellguth und Kohaut, 2011) mögen auch diese Faktoren die Attraktivität einer Beschäftigung beim Staat positiv beeinflussen.

## Betriebliche Mitbestimmung

Die Vertretung der Interessen der Arbeitskräfte im Betrieb erfolgt im privaten Sektor durch Betriebsräte. Sie können gemäß Betriebsverfassungsgesetz von den Beschäftigten gewählt werden und verfügen über umfangreiche Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte in personellen, organisatorischen und in anderen Angelegenheiten. Das Pendant dazu sind im öffentlichen Dienst Personalräte, die nach Maßgabe der Bundes- bzw. Landespersonalvertretungsgesetze von den Beschäftigten einer Dienststelle gewählt werden und ähnlich weitreichende Partizipationsrechte haben. Im Zuge von (Teil-)Privatisierungen und Ausgliederungen öffentlicher Tätigkeiten nahm seit den 1990er Jahren die Bedeutung von Betriebsräten auch in Teilen des öffentlichen Sektors zu (Schnabel, 2007).

Zwar gibt es keine amtlichen Informationen, inwieweit im öffentlichen und privaten Sektor Arbeitskräftevertretungen bestehen. Durch Rückgriff auf die repräsentativen Daten des IAB-Betriebspanels lässt sich allerdings die Verbreitung von Personal- und Betriebsräten (zwischen denen in dieser Befragung nicht explizit unterschieden wird) ermitteln. Dabei wird deutlich, dass eine derartige betriebliche Mitbestimmung im öffentlichen Sektor wesentlich häufiger vorkommt als im privaten (Schnabel, 2007; Ellguth und Kohaut, 2011). So gab es 2015 Betriebs- oder Personalräte nur in rund 12 % der Betriebe in der Gesamtwirtschaft (mit mindestens fünf Beschäftigten), aber immerhin in 73 % der Betriebe des öffentlichen Sektors (Oberfichtner und Schnabel, 2019). Der Anteil der von diesen Mitbestimmungseinrichtungen abgedeckten Beschäftigten betrug in der Gesamtwirtschaft 47 %, im öffentlichen Sektor jedoch fast 95 %.

Während die Verbreitung und der Deckungsgrad von Betriebs- und Personalräten im Zeitraum von 1996 bis 2015 in der Gesamtwirtschaft deutlich abnahmen, blieben sie im öffentlichen Sektor weitgehend stabil (Oberfichtner und Schnabel, 2019). Wie bei der Tarifbindung gibt es also auch bei der betrieblichen Mitbestimmung einen deutlichen Unterschied zwischen dem stabilen öffentlichen Dienst und offensichtlichen Erosionstendenzen in der Privatwirtschaft. Diese weiter verbreiteten Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten mögen den öffentlichen Dienst aus Sicht der Arbeitnehmer:innen attraktiv machen.

## Schlussfolgerungen

Der empirisch gestützte Vergleich verschiedener Aspekte der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft deutet darauf hin, dass der Staat nicht in allen Belangen ein vorbildlicher Arbeitgeber ist. Für den Staat als Arbeitgeber spricht die beschäftigtenfreundliche

Ausgestaltung von Arbeitszeitregelungen sowie der umfassende Schutz der Arbeitskräfte durch Gewerkschaften, Tarifverträge und betriebliche Mitbestimmung, was sich in einer hohen Beschäftigungssicherheit im öffentlichen Dienst niederschlägt. Allerdings zeigen sich in der öffentlichen Beschäftigung auch Nachteile bei den Arbeitsbedingungen in puncto physische und emotionale Belastungen. Zudem fällt zwar die Entlohnung von Frauen mit vergleichbaren Merkmalen im öffentlichen Dienst höher aus als im privaten Sektor, doch Männer stellen sich über die gesamte Lohnverteilung hinweg in der Privatwirtschaft besser als bei staatlichen Arbeitgebern. Dazu passt, dass Frauen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit vom privaten in den öffentlichen Sektor wechseln als Männer (Prümer, 2021). Für beide Geschlechter ist im öffentlichen Dienst außerdem die Entlohnung weniger stark als in der Privatwirtschaft an individuelle Charakteristika gekoppelt, sodass persönliche Stärken und Vorzüge weniger Berücksichtigung finden. Insgesamt gesehen kann der Staat längst nicht mehr als der „Modellarbeitgeber“ betrachtet werden, als der er mehrere Jahrzehnte galt (Keller, 2010, 137).

Angesichts dieser Erkenntnisse überrascht es nicht, dass es für den Staat offenbar zunehmend schwieriger wird, ausreichend Personal zu rekrutieren. Schon heute fehlen im öffentlichen Dienst rund 360.000 Arbeitskräfte. Die ungünstige Altersstruktur und die dementsprechend vielen in Rente gehenden Beschäftigten verstärken das Problem weiter (ver.di, 2022). Die Unternehmensberatungen PwC (Bernnat et al., 2022) und McKinsey (Schulze Spüntrup et al., 2023) prognostizieren für den öffentlichen Dienst eine Personallücke von 1 Mio. bzw. 840.000 Beschäftigten bis 2030. Beide zeigen außerdem Handlungsoptionen auf, wie der Staat seine Anziehungskraft als Arbeitgeber erhöhen kann. Einige Ansatzpunkte, die wir für besonders wichtig und vielversprechend halten, seien im Folgenden kurz skizziert (vgl. auch Bernnat et al., 2022; Schulze Spüntrup et al., 2023).

- *Erstens* sollte der öffentliche Dienst seine Bedeutung als Arbeitgeber stärker herausstellen und sein Image verbessern. Dabei kann der große gesellschaftliche Mehrwert eines funktionierenden öffentlichen Dienstes betont werden. Zudem stellen die hohe Arbeitsplatzsicherheit, die umfassende Tarifbindung und die ausgeprägte Mitbestimmung im öffentlichen Dienst Pluspunkte bei der Rekrutierung von Arbeitskräften dar. Eine Betonung dieser Stärken mag auch geeignet sein, bisher noch zu wenig erschlossene Beschäftigungspotenziale – z. B. von Personen mit Migrationshintergrund – für den öffentlichen Dienst zu nutzen.
- *Zweitens* ist es ein unverzichtbarer Ansatzpunkt, die Attraktivität des Staates als Arbeitgeber zu steigern. So könnte die Entlohnung im öffentlichen Dienst refor-

miert werden, um deren Strukturen teilweise denen der Privatwirtschaft anzugleichen – denn mit dieser steht der Staat im Wettbewerb um zunehmend knapper werdende Arbeitskräfte. Insbesondere sollte die Entlohnung stärker an die Charakteristika und Fähigkeiten der Beschäftigten geknüpft werden, wozu auch Möglichkeiten einer im öffentlichen Dienst bisher verpönten übertariflichen Entlohnung eröffnet werden könnten. Weiterhin sollten starre Karriereleitern zugunsten von flexibleren, durchlässigen Karrierewegen aufgegeben werden, die insbesondere Quereinstiege ermöglichen. Wichtig ist schließlich auch die Bereitstellung zeitgemäßer Arbeitsplätze mit besonderem Augenmerk auf der digitalen Infrastruktur, die das Klischee des hinter Aktenbergen versunkenen Beamten vergessen lassen.

- *Drittens* sollte der Staat als Arbeitgeber versuchen, das vorhandene Personal verstärkt zu halten. In Frage kommen hier z.B. Flexibilisierungen des tatsächlichen Renten- und Pensionseintritts, die Anreize zur Frühverrentung verringern und einen Rentenzuschlag bei längerer Beschäftigung ermöglichen. Ein anderer Ansatz sind Reservistenmodelle, mit denen ehemalige Beschäftigte aus der Rente zurückgeholt werden, um vorübergehend akute Personalengpässe zu überbrücken. Bestehende Vorstöße in diese beiden Richtungen könnten ausgebaut werden.

Zusammenfassend erscheinen diese drei Ansätze geeignet, dem prognostizierten Personal­mangel im öffentlichen Dienst entgegenzuwirken. Die vorhandene empirische Evidenz zeigt, dass der Staat in Teilen ein besserer Arbeitgeber ist als der private Sektor. Es werden jedoch auch Schwachstellen deutlich, die es schleunigst zu beheben gilt. Nur so kann der öffentliche Dienst im zunehmenden Wettbewerb um Personal gegenüber der Privatwirtschaft bestehen. Die Situation ist selbst in Zeiten eines demografisch bedingt rückläufigen Arbeitsangebots und eines wachsenden Fachkräftemangels für den Staat nicht aussichtslos. Es bedarf jedoch einer stärkeren Bereitschaft zur Veränderung als bisher und einer größeren Dynamik vonseiten aller Entscheidungsträger, um den öffentlichen Dienst fit für die Zukunft zu machen.

## Literatur

- Bernnat, R., V. Halsch, P. Mette, A. Linder, C. Stindt, L. Daub und H.-C. Schmidtke (2022), Fachkräftemangel im Öffentlichen Dienst, <https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf> (1. Dezember 2022).
- Bonaccolto-Töpfer, M., C. Castagnetti und S. Prümer (2022), Understanding the public-private sector wage gap in Germany: New evidence from a Fixed Effects quantile approach, *Economic Modelling*, 116, 106037.
- Börsch-Supan, A. H. und C. B. Wilke (2004), The German public pension system: how it was, how it will be, *NBER Working Paper*, 10525.
- Dustmann, C. und A. Van Soest (1997), Wage structures in the private and public sectors in West Germany, *Fiscal Studies*, 18(3), 225-247.
- Eilguth, P. und S. Kohaut (2011), Der Staat als Arbeitgeber: Wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft?, *Industrielle Beziehungen/The German Journal of Industrial Relations*, 18(1/2), 11-38.
- Hohendanner, C. (2019), Zur Befristungssituation im öffentlichen Dienst, *IAB-Stellungnahme*, 12/2019.
- Initiative Neue Qualität der Arbeit (o. J.), Zukunft sichern, Arbeit gestalten: Eine Initiative für Arbeitgeber und Beschäftigte, <https://www.inqa.de/DE/ueber-uns/uebersicht.html> (15. Juni 2023).
- Keller, B. (2010), *Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst*, edition sigma.
- Keller, B. (2020), Employment relations without collective bargaining and strikes: the unusual case of civil servants in Germany, *Industrial Relations Journal*, 51(1-2), 110-133.
- Keller, B. und H. Seifert (2014), Atypische Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst, *WSI-Mitteilungen*, 67(8), 628-638.
- Lesch, H. und L. Winter (2021), Gewerkschaften: Strukturdefizite verstärken sich, *IW-Kurzbericht*, 50/2021.
- Melly, B. (2005), Public-private sector wage differentials in Germany: Evidence from quantile regression, *Empirical Economics*, 30(2), 505-520.
- Möller, I. und S. Kohaut (2022), Der Weg nach ganz oben bleibt Frauen oft versperrt, *IAB-Kurzbericht*, 1/2022.
- Oberfichtner, M. und C. Schnabel (2019), The German model of industrial relations: (Where) does it still exist?, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 239(1), 5-37.
- Prümer, S. (2020), Ist der Staat ein besserer Arbeitgeber? Arbeitsqualität im Öffentlichen und Privaten Sektor im Vergleich, *Sozialer Fortschritt*, 69(2), 97-128.
- Prümer, S. (2021), Sector switching in Germany, *Diskussionspapier*, Nr. 122 des Lehrstuhls für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik der FAU.
- Prümer, S. und C. Schnabel (2019), Questioning the stereotype of the "malingering bureaucrat": Absence from work in the public and private sector in Germany, *Kyklos*, 72(4), 570-603.
- Schnabel, C. (2007), Arbeitnehmervertretungen im öffentlichen Sektor: Bedeutung und (potenzielle) Effizienzwirkungen, in B. Neumärker und C. Schnabel (Hrsg.), *Ordnungspolitik für den öffentlichen Sektor*, 193-212, Metropolis.
- Schulze Spüntrup, F., F. Braun und N. A. Sönmez (2023), Action, bittel, <https://www.mckinsey.de/~media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/publikationen/2023-01-25%20it%20talent%20im%20public%20sector/action%20bittelmckinsey.pdf> (22. Mai 2023).
- ver.di (2022), Fachkräftemangel: Der Staat muss vor der eigenen Tür kehren, <https://www.verdi.de/themen/politik-wirtschaft/+++co++81ff091c-2e82-11ed-a56e001a4a160129> (1. Dezember 2022).

### Title: *Is the Public Sector a Better Employer?*

**Abstract:** A comparison of working conditions in the public and private sectors shows that working time regulations in the public sector are more employee-friendly and that the protection of the workforce through collective agreements and co-determination is more comprehensive. However, in terms of wages, the public sector only offers advantages for women, while men are better off in the private sector. In order to persist in the growing competition for employees, the public sector should emphasise more strongly its importance as an employer, further boost its attractiveness for employees, and reinforce its attempts to retain employees.

Fritz Söllner\*

## Das neue Gebäudeenergiegesetz

Die Reform des Gebäudeenergiegesetzes zielt darauf ab, den Anteil erneuerbarer Energien im Gebäudebereich zu erhöhen. Die vorgesehenen Maßnahmen, insbesondere der forcierte Einsatz von Wärmepumpen, sind jedoch ökologisch ineffektiv, da mögliche CO<sub>2</sub>-Einsparungen im Rahmen des nationalen Emissionshandelssystems keinen Effekt auf die gesamte Emissionsmenge Deutschlands haben. Der Einsatz von Wärmepumpen erfordert bei vielen Bestandsbauten hohe Investitionen, wodurch die durch die Gebäudeheizung erzielbaren CO<sub>2</sub>-Einsparungen wesentlich teurer sind als in anderen Bereichen. Schließlich steht der dirigistische Ansatz des Gesetzentwurfs im Widerspruch zu dem ordnungspolitischen Konzept der sozialen Marktwirtschaft.

Mit dem neuen Gebäudeenergiegesetz (GEG) soll der Anteil erneuerbarer Energien bei der Wärmeerzeugung deutlich erhöht und so der „Klimaschutz“ vorangebracht werden (Deutscher Bundestag, 2023, 1). Diesem Zweck dienen insbesondere die neuen bzw. geänderten §§ 71 bis 73, die das Heizen mit erneuerbaren Energien betreffen. Folgende Maßnahmen sind vorgesehen (Ausschuss für Klimaschutz und Energie, 2023; Deutscher Bundestag, 2023): Grundsätzlich gilt, dass Heizungsanlagen in Neu- und Bestandsbauten ab dem 1. Januar 2024 nur noch eingebaut werden dürfen, wenn sie mindestens 65 % der bereitgestellten Wärme mit erneuerbaren Energien erzeugen (§ 71 Abs. 1 GEG). Diese Anforderungen gelten als erfüllt für Fernwärme, die zu mindestens 65 % mit erneuerbaren Energien erzeugt wird, Wärmepumpen, Stromdirektheizungen in gut gedämmten Gebäuden, solarthermische Anlagen, Heizungsanlagen, die mit Biomasse oder „grünem“ bzw. „blauem“ Wasserstoff betrieben werden sowie bestimmte Wärmepumpen- und Solarthermie-Hybridheizungen (§ 71 Abs. 3 GEG).<sup>1</sup>

Diese Pflicht gilt allerdings nur nach Maßgabe einer Übergangsregelung, die auf die kommunale Wärmeplanung Bezug nimmt (§ 71 Abs. 8 GEG). Demnach gilt § 71 Abs.

1 GEG erst ab Vorliegen einer kommunalen Wärmeplanung, spätestens aber zum 1. Juli 2026 (in Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern) bzw. zum 1. Juli 2028 (in Kommunen mit höchstens 100.000 Einwohnern). In diesem Zeitraum eingebaute, mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizungen müssen aber ab 1. Januar 2029 einen von 15 % über 30 % bis auf 60 % steigenden Anteil von Biomasse bzw. blauem oder grünem Wasserstoff nutzen (§ 71 Abs. 9 GEG). Der Einbau einer solchen Heizung ist außerdem nur nach vorheriger Beratung möglich (§ 71 Abs. 11 GEG). Unabhängig davon gilt für alle Gebäudeeigentümer, die vor dem Kabinettsbeschluss vom 19. April 2023 eine Heizungsanlage bestellt haben, 18 Monate lang Vertrauensschutz (§ 71 Abs. 12 GEG).

Ebenfalls unabhängig von der Wärmeplanung gilt eine allgemeine Übergangsfrist für Bestandsgebäude (§ 71i GEG): Eine alte Heizungsanlage kann durch eine andere Anlage ersetzt werden, auch wenn diese die Anforderung von § 71 Abs. 1 GEG nicht erfüllt, darf aber nur höchstens fünf Jahre betrieben werden. Gasheizungen können auch nach Ablauf der erwähnten Fristen eingebaut und betrieben werden, wenn sie auf Betrieb mit 100 % Wasserstoff umrüstbar sind und bis Ende 2044 mit blauem bzw. grünem Wasserstoff versorgt werden können (§ 71k GEG). Ölheizungen im Bestand dürfen bis Ende 2044 mit fossilen Brennstoffen betrieben werden (§ 72 Abs. 4 GEG); für den Neueinbau gelten die Vorschriften von § 71 Abs. 8 und 9 GEG.

<sup>1</sup> „Blauer“ Wasserstoff wird aus Erdgas hergestellt, wobei das dabei entstehende CO<sub>2</sub> zu einem bestimmten Prozentsatz gespeichert oder gebunden werden muss. „Grüner“ Wasserstoff wird durch Elektrolyse von Wasser mittels erneuerbarer Energien gewonnen, dabei wird kein CO<sub>2</sub> freigesetzt.

© Der/die Autor:in 2023. 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.

\* Dieser Beitrag basiert auf der schriftlichen Stellungnahme, die für die Anhörung im Bundestagsausschuss für Klimaschutz und Energie am 3. Juli 2023 abgegeben wurde.

Prof. Dr. Fritz Söllner lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der TU Ilmenau.

### Das GEG ist nicht nur ökologisch ineffektiv, ...

Aus ökonomischer Sicht sind die beiden Hauptkriterien zur Beurteilung der Eignung umweltpolitischer Maßnahmen deren ökologische Effektivität und deren Kosteneffizienz. Wenden wir uns zunächst ersterer zu und fragen, ob und inwieweit die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reduktion der Emission von CO<sub>2</sub> beitragen.<sup>2</sup> Für den Klimaeffekt von CO<sub>2</sub> ist nur entscheidend, wieviel CO<sub>2</sub> insgesamt emittiert wird. Es spielt mithin keine Rolle, wer wo wieviel im Einzelnen emittiert. Folglich ist ein kleinteiliger und sektorbezogener Ansatz zur Emissionsreduktion, wie ihn der vorliegende Gesetzentwurf verkörpert, prinzipiell verfehlt. Auf nationaler Ebene stellt die relevante Zielgröße die Summe der deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen dar.

Was die Emissionen durch Industrie, Stromerzeugung und Luftfahrt angeht, so unterliegen diese dem 2005 eingeführten europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS). Das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) wurde 2021 eingeführt. Es limitiert die jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen, die in Deutschland durch die Verbrennung fossiler Brenn- und Treibstoffe in allen nicht dem EU-ETS unterliegenden Sektoren entstehen, also insbesondere in den Sektoren Straßenverkehr und Gebäudeheizung, daneben auch in den Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Eisenbahnverkehr. Die jährliche Emissionshöchstmengende soll im Zeitablauf kontinuierlich sinken (Deutsche Emissionshandelsstelle, 2023).

Weil die Emissionen des Gebäudesektors bereits dem nEHS unterliegen, sind damit alle weiteren diesbezüglichen Regulierungen redundant und ineffektiv. Sie haben keinerlei Auswirkungen auf die Höhe der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland. Sollten die von der Bundesregierung angestrebten Emissionsminderungen bei der Gebäudeheizung tatsächlich realisiert werden, dann ändert sich dadurch die im Rahmen des nEHS erlaubte Emissionsmenge nicht. Die erbrachten Einsparungen werden lediglich dazu führen, dass in anderen Sektoren mehr emittiert wird. Dieses Verdikt gilt selbstverständlich nicht nur für die hier diskutierten Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien bei der Beheizung von Gebäuden, sondern auch für alle anderen auf den Gebäudesektor bezogenen Maßnahmen, also etwa Vorschriften zur Wärmedämmung oder zur Wartung von Heizungsanlagen.<sup>3</sup>

2 CO<sub>2</sub> ist mit Abstand das bedeutendste Treibhausgas und das einzig relevante im Zusammenhang mit der Gebäudeheizung. Deshalb beziehe ich mich im Folgenden ausschließlich auf dieses Gas.

3 Dies gilt auf nationaler Ebene strenggenommen erst ab 2026, da bis Ende 2025 die eigentlich maximal erlaubten jährlichen Emissionsmengen überschritten werden dürfen. In diesem Fall muss allerdings ein Ausgleich geschaffen werden, wie z.B. durch den Ankauf von Emissionszertifikaten aus anderen EU-Ländern, sodass das GEG auch vor 2026 in jedem Fall auf europäischer Ebene redundant ist.

Auf europäischer Ebene soll ab 2027 ein zweites Emissionshandelssystem (EU-ETS II) eingeführt werden, das aber nur den Gebäude- und den Straßenverkehrssektor betrifft (Wissenschaftliche Dienste, 2023). Ab diesem Zeitpunkt wird auf europäischer Ebene das gelten, was schon seit 2021 auf deutscher Ebene gilt: Alle gebäude-sektorspezifischen Maßnahmen zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen werden ins Leere laufen, weil sie sich nicht auf die im Rahmen des EU-ETS II erlaubte Emissionsmenge auswirken. Damit erübrigt sich eigentlich die Frage, ob und inwieweit es zu diesen Emissionsreduktionen kommt. Allerdings wird mitunter die Position vertreten, dass solche und ähnliche ordnungsrechtlich bewirkten Reduktionen Anlass zur Absenkung der Emissionsvolumina im Rahmen des nEHS bzw. des EU-ETS II geben können – und deshalb indirekt klimapolitisch wirksam wären.<sup>4</sup> Deshalb soll in diesem Abschnitt der Versuch unternommen werden, zu einer Einschätzung der zu erwartenden Emissionsreduktion zu gelangen. Diese hängt entscheidend von der Emissionsintensität der Stromerzeugung ab, da ja die Wärmepumpe als „Goldstandard“ bei den Heizungen etabliert werden soll und diese mit Strom betrieben wird. Vergleicht man die CO<sub>2</sub>-Emissionen eines modernen Gasbrennwertkessels mit dem CO<sub>2</sub>-Fußabdruck einer Wärmepumpe, so gelangt man beim Strommix des Jahres 2022 (Anteil erneuerbarer Energien: 48,3 %) zu folgendem Ergebnis: Die Gasheizung emittiert pro kWh Wärme 0,178 kg CO<sub>2</sub>. Bei der Erzeugung 1 kWh Strom werden im Bundesdurchschnitt 0,494 kg CO<sub>2</sub> freigesetzt. Unter günstigen Umständen liegt der Wirkungsgrad einer Wärmepumpe etwa bei 3. Das heißt, diese erzeugt mit 1 kWh Strom 3 kWh Wärme. Pro kWh Wärme beträgt der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck der Wärmepumpe also 0,165 kg CO<sub>2</sub> (0,494 kg CO<sub>2</sub>/3). Im Vergleich zur Gasheizung lässt sich also nur eine CO<sub>2</sub>-Ersparnis von 7 % durch die Wärmepumpe erzielen (Vahrenholt, 2023). Und auch dies gilt nur, wenn eine Flächenheizung installiert und die Gebäudedämmung ausreichend ist. Dies ist aber nur bei rund der Hälfte der Bestandsgebäude der Fall (Holm und Pehnt, 2023, 8).

Die Bundesregierung rechnete auf Grundlage des ursprünglichen Gesetzentwurfs damit, dass sich 2030 durch den forcierten Einsatz von Wärmepumpen zur Gebäudeheizung eine Einsparung von 10,5 Mio. t CO<sub>2</sub> ergeben würde (BMWK, 2023). Relativ zu den gesamten deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen des Jahres 2022 in Höhe von 746 Mio. t sind das 1,4 %. Dies gilt jedoch nur, wenn der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung wie geplant bis 2030 auf 80 % gesteigert werden kann.

4 Ein solches Vorgehen würde den Sinn und Zweck eines Zertifikatshandelssystems vollkommen ad absurdum führen. Denn bei einem solchen System soll ja eine Reduktionsvorgabe kostenminimal umgesetzt werden – und nicht die Gesamtemissionsmenge an ordnungsrechtlich erzwungene und damit kostenineffiziente Reduktionen angepasst werden.

Genau davon ist jedoch nicht auszugehen, weil der Ausbau von Wind- und Sonnenenergie langsamer als geplant vorangeht, Stromspeicher und Übertragungsnetze fehlen und die Stromnachfrage steigen wird – einerseits durch die Elektromobilität, andererseits durch den verstärkten Einsatz von Wärmepumpen (Hüther et al., 2023). Ohnehin werden sich die durch das neue GEG erzielbaren CO<sub>2</sub>-Einsparungen infolge der Überarbeitung des ursprünglichen Entwurfs zumindest zeitlich nach hinten verschieben, vielleicht auch absolut reduzieren. Es kann also festgehalten werden, dass sich durch das GEG, selbst wenn man sich auf die Betrachtung des Gebäudesektors beschränkt, allenfalls geringe CO<sub>2</sub>-Einsparungen erzielen lassen und dass selbst diese recht unsicher sind. Vielleicht hat es ja die Bundesregierung aus diesem Grund vermieden, in der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf explizite Emissionsreduktionsziele zu nennen.

### ... sondern auch ökonomisch ineffizient

Ökologisch ineffektive Maßnahmen sind notwendigerweise auch ökonomisch ineffizient, unabhängig davon, wie hoch oder niedrig die Kosten auch sein mögen. Dennoch sollen im Folgenden Überlegungen zu den durch die Vorgaben zum Einsatz erneuerbarer Energien bei der Gebäudeheizung verursachten Kosten und zum Verhältnis derselben zu den im Gebäudesektor zu erwartenden CO<sub>2</sub>-Reduktionen angestellt werden. Leider sind die Angaben der Bundesregierung nicht nur mit den unvermeidlichen Unsicherheiten, die jeder Prognose von Kosten und Nutzen zwangsläufig anhaften, sondern auch durch eine unverkennbare Tendenz zum „Schönrechnen“ belastet. Dies fällt vor allem bei den Angaben zum Erfüllungsaufwand auf. Als Beispiel soll hier nur das Einfamilienhaus herausgegriffen werden. Die Investitionsmehrkosten einer Luft-Wasser-Wärmepumpe gegenüber einer Gasbrennwertheizung erscheinen im Fall von Häusern mit hohen Effizienzstandards noch nachvollziehbar. Für alle anderen Häuser sind die Mehrkosten deutlich zu gering angegeben. Viele dieser Häuser sind unzureichend gedämmt und verfügen nicht über Flächenheizungen mit einer niedrigen Vorlauftemperatur. Bei ihnen ist ein effizienter Einsatz von Wärmepumpen nur nach aufwendigen Investitionen möglich, für die 100.000 Euro wohl die Untergrenze darstellen dürften. Angesichts der Tatsache, dass 50 % der Wohngebäude im Bestand nicht für den Einsatz von Wärmepumpen geeignet sind (Holm und Pehnt, 2023, 8) und entsprechend aufwendig nachgerüstet werden müssen, stellen die Zahlen der Bundesregierung eine systematische Unterschätzung des gesamten Erfüllungsaufwands dar.

Daneben sind auch die Zahlen zu den durch den Einsatz einer Wärmepumpe möglichen Betriebskostensparnissen überoptimistisch. Die Bundesregierung rechnet offen-

bar einerseits mit steigenden Gaspreisen, andererseits mit sinkenden Strompreisen (genaue Angaben zur Berechnung der Betriebskostensparnis fehlen). Gerade die letztgenannte Annahme ist aber nicht haltbar. Einerseits sinkt das Angebot von Strom durch Kernenergie- und Kohleausstieg bei einem relativ langsamen Ausbau der erneuerbaren Energien; andererseits steigt die Nachfrage aufgrund von E-Mobilität und vermehrtem Wärmepumpeneinsatz (Böhm, 2023). In dieser Konstellation erscheint die Annahme sinkender Strompreise extrem unrealistisch.

Das Ergebnis der Bundesregierung, wonach beim Einfamilienhaus in allen Sanierungszuständen der Einbau einer Luft-Wasser-Wärmepumpe „die wirtschaftlichste Erfüllungsoption“ sei, weil die Investitionsmehrkosten „über 18 Jahre vollständig durch Einsparungen bei den Betriebskosten kompensiert“ werden (Deutscher Bundestag, 2023, 75), ist deshalb eher das Resultat von Wunschdenken, als dass es den Tatsachen entspricht. Im Übrigen scheint auch die Bundesregierung selbst kein allzu großes Vertrauen in ihre Berechnungen zu haben. Denn wenn sie stimmen würden, bräuhete man das GEG gar nicht, um den Anteil erneuerbarer Energien bei der Gebäudeheizung zu steigern. Die Bürger würden dann aus wohlverstandem Eigeninteresse und ohne staatlichen Zwang ihre Immobilien umrüsten.

Die folgenden, auf den Angaben der Bundesregierung beruhenden Berechnungen sind daher entsprechend vorsichtig zu interpretieren. Trotz dieser „geschönten“ Zahlen gelangt man zu Ergebnissen, die es nahelegen, dass die Maßnahmen des GEG zu teuer und kostenineffizient sind. Bis 2030 sollen 42,5 Mio. t CO<sub>2</sub> durch die „Heizen-mit-Erneuerbaren-Vorgabe“ eingespart werden (BMWK, 2023).<sup>5</sup> Da diese Vorgabe ab 2024 gelten soll bzw. sollte, ist dieser Einsparung der Erfüllungsaufwand in den Jahren 2024 bis 2030 gegenüberzustellen, der insgesamt 77,332 Mrd. Euro betragen soll (Deutscher Bundestag, 2023, 77-79).<sup>6</sup> Die Reduktionskosten pro t CO<sub>2</sub> belaufen sich mithin auf ca. 1.820 Euro. Aus den genannten Gründen dürfte der tatsächliche Wert noch wesentlich höher liegen. Aber schon diese Zahl zeigt im Vergleich mit dem aktuellen Zertifikatspreis im EU-ETS von ca. 90 Euro, dass der Einsatz von Wärmepumpen im Gebäudebereich kostenineffizient ist.<sup>7</sup>

5 Dazu addiert werden müssten noch die CO<sub>2</sub>-Reduktionen, die die aufgrund der Vorgaben des GEG bis 2030 installierten Wärmepumpen in ihrer Restlebensdauer erbringen. Diese Angaben sind leider nicht verfügbar.

6 Andere Kostenschätzungen liegen wesentlich höher. So geht beispielsweise der Energieökonom Manuel Frondel bis 2045 von einer Summe von 225 Mrd. Euro aus (Böhm, 2023); der energiepolitische Sprecher der FDP, Michael Kruse, rechnet für denselben Zeitraum sogar mit einem Betrag von „mindestens“ 2.500 Mrd. Euro (Douglas, 2023). Auf Grundlage der Regierungsangaben würde man dagegen bis 2045 auf einen Wert von „nur“ 196 Mrd. Euro kommen.

7 Ein Vergleich mit dem Zertifikatspreis im nEHS verbietet sich, da der Zertifikatspreis bis einschließlich 2025 politisch festgelegt wird, also keine Aussage über die Reduktionskosten erlaubt.

Im Übrigen sei nochmals betont, dass man nur bei einer isolierten Betrachtung des Gebäudesektors überhaupt von einer Emissionsreduktion sprechen kann. Auf die gesamten deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen bezogen, ist die Reduktion ohnehin gleich null. Die von der Bundesregierung gemachten Angaben zu den Kosten beziehen sich fast ausschließlich auf den Ersatz von Gasheizungen durch Wärmepumpen. Völlig vernachlässigt werden die Kosten der Alternative Wasserstoff, obwohl dieser Energieträger explizit für den Einsatz bei neu eingebauten Gasheizungen gefordert wird (§§ 71 Abs. 9, 71k GEG). Der Grund dafür ist nicht schwer zu erkennen: Die Unsicherheiten sind hier noch viel größer als bei den anderen Energieträgern – und zwar nicht nur bezüglich des Preises, sondern auch der Verfügbarkeit in ausreichenden Mengen. Zunächst dürften die Umrüstkosten des Gasnetzes auf Wasserstoff exorbitant sein. Zwar können moderne Gasheizungen Beimischungen von bis zu 20 % Wasserstoff vertragen, aber Heizungen, die überwiegend oder ausschließlich mit Wasserstoff betrieben werden, sind erst in der Entwicklung. Was das Gasnetz angeht, so sind Beimischungen von 10 % bis 20 % Wasserstoff unproblematisch. Für den Betrieb mit reinem Wasserstoff müssten dagegen große Teile des Netzes ausgetauscht werden (Bundesnetzagentur, 2020). Für die Umrüstung des Gasnetzes ist mit mindestens 30 Mrd. Euro an Kosten zu rechnen und der Austausch bzw. die Umrüstung aller 6,5 Mio. Gasheizungen im Bestand würde mindestens 130 Mrd. Euro kosten (Kofner, 2023, 10). Wie viel blauer oder grüner Wasserstoff kosten wird, steht noch in den Sternen. Billig wird er jedenfalls nicht sein, da für die Erzeugung von Wasserstoff mit einem Energiegehalt von 1 kWh 2 kWh Strom benötigt werden. Angesichts der erwähnten Engpässe bei erneuerbaren Energien ist auch aus diesem Grund mit einem begrenzten Angebot und hohen Preisen von blauem bzw. grünem Wasserstoff zu rechnen (Hüther et al., 2023, 43-47). Es ist deshalb sehr riskant, sich darauf zu verlassen, dass Wasserstoff in absehbarer Zeit in solchen Mengen und zu solchen Preisen zur Verfügung stehen wird, dass er einen nennenswerten Beitrag zur Gebäudeheizung leisten kann. Verlässliche Angaben über die Kosten der auf diese Weise erzielbaren Emissionsreduktionen im Gebäudebereich lassen sich nicht machen, aber sie werden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit noch über den Kosten durch den Einsatz von Wärmepumpen liegen.

### Verteilungswirkungen

Von den Vorgaben des GEG sind große Teile der deutschen Bevölkerung direkt oder indirekt betroffen. 2021 waren ca. 4,4 Mio. Öl- und ca. 6,5 Mio. Gasheizungen in Betrieb und versorgten 74,3 % aller Wohnungen mit Wärme. Auch die Fernwärme, die in 14,1 % der Wohnungen genutzt wird, wird heute zum allergrößten Teil noch mit Öl,

Gas oder Kohle erzeugt (Janson, 2022). Die Wärmeversorgung all dieser Wohnungen muss in absehbarer Zeit umgestellt werden, womit auf Millionen von Menschen hohe Kostenbelastungen zukommen – entweder als Eigentümer oder als Mieter. Die Bundesregierung plant verschiedene Maßnahmen, um diese Belastungen abzumildern und so die politische Akzeptanz für die Reform des GEG zu erhöhen. Was die Mieter betrifft, so soll im neu zu fassenden § 559 Abs. 3a BGB die mögliche Mieterhöhung infolge von durch § 71 GEG erzwungenen Modernisierungen auf 0,50 Euro pro qm und Monat beschränkt werden. Damit werden sich die Belastungen von Mieter durch das GEG in Grenzen halten. Sollte sich, wie von der Bundesregierung erwartet, eine Betriebskostensparnis ergeben, würden die Mieter netto weniger belastet werden; umgekehrt folgt natürlich aus steigenden Betriebskosten eine höhere Belastung.

Angesichts der hohen Kosten, die mit der Erfüllung der Anforderungen des GEG einhergehen, ist klar, dass die Eigentümer von Wohnungen und Häusern, entweder in ihrer Eigenschaft als Selbstnutzer oder als Vermieter, diejenigen sein werden, die den Großteil der Lasten zu tragen haben werden. Zur Entlastung der Eigentümer plant die Bundesregierung umfangreiche Fördermaßnahmen. § 89 GEG verpflichtet das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zur Erarbeitung eines Förderkonzepts. Zwar sind viele Einzelheiten unklar, doch lässt sich aus volkswirtschaftlicher Sicht schon heute Folgendes sagen:

*Erstens* wird dadurch ein weiteres Mal deutlich, dass die Bundesregierung kein Vertrauen in ihre eigenen Berechnungen und die angebliche einzelwirtschaftliche Rentabilität der durch das GEG geforderten Maßnahmen hat. Würden diese Berechnungen stimmen und wären die Maßnahmen einzelwirtschaftlich rentabel, dann bräuhete man überhaupt keine Förderung in Form von Zuschüssen. Allenfalls könnte man über Kreditprogramme für bestimmte Einkommens- und Altersgruppen zum Ausgleich möglicher Kapitalmarktineffizienzen nachdenken.

*Zweitens* ändert die Entlastung der Eigentümer nichts an der Höhe der gesamtwirtschaftlichen Kosten und an der Tatsache, dass dieselben infolge der konstatierten Ineffektivität und Ineffizienz der geplanten Maßnahmen eine Ressourcenverschwendung darstellen. Die Kosten werden nur umverteilt: von den Immobilieneigentümern auf die Gesamtheit der Steuerzahler. Dadurch erhöhen sich die Gesamtkosten sogar noch: Denn Umverteilungsmaßnahmen führen zwangsläufig zu weiteren Ineffizienzen und zusätzlichen Kosten.

*Drittens* wird es erhebliche Mitnahmeeffekte dadurch geben, dass keine Subjekt-, sondern eine Objektförderung betrieben werden soll. Diese Effekte treten nicht nur auf der

Nachfrageseite auf, wenn die Förderung von nicht bedürftigen Haushalten in Anspruch genommen wird, sondern auch auf der Angebotsseite: Durch die abnehmende Preisempfindlichkeit der Nachfrager sinkt der Wettbewerbsdruck und steigt der Preissetzungsspielraum der Anbieter. So wird die Förderung wahrscheinlich dazu führen, dass es gerade nicht zu dem von der Bundesregierung für 2029 in Aussicht gestellten Preisrückgang von 30 % bei Wärmepumpen kommen wird (Deutscher Bundestag, 2023, 75).

*Viertens* werden die Kosten in jedem Fall exorbitant sein: Rechnet man mit einer durchschnittlichen Förderquote von 50 % und förderfähigen Investitionen von im Durchschnitt nur 20.000 Euro, so würde die Förderung des Ersatzes der 6,5 Mio. Gas- und 4,4 Mio. Ölheizungen im Bestand die Summe von 109 Mrd. Euro kosten.

### Zur Ordnungskonformität des GEG

Das GEG stellt ein weiteres Beispiel dafür dar, wie die ordnungspolitischen Grundlagen unserer sozialen Marktwirtschaft zunehmend ausgehöhlt werden. Die soziale Marktwirtschaft beruht auf dem Leitbild des eigenverantwortlich handelnden Menschen. Aufgabe des Staates ist die Vorgabe eines Ordnungsrahmens, innerhalb dessen sich Eigeninitiative und Unternehmertum entfalten können. Aber ordnungspolitische Grundsätze und die Prinzipien von Markt und Wettbewerb spielen heute kaum eine Rolle mehr, Haushalte und Unternehmen werden nicht nur durch immer höhere Steuern und Abgaben belastet – was, wenn dieselben eine gewisse Höhe nicht übersteigen, immerhin marktsystemkonform ist. Zunehmend werden aber nicht nur marktwirtschaftliche Instrumente, sondern auch und vor allem dirigistische Preissetzungsmechanismen und ordnungsrechtliche Vorgaben eingesetzt. Immer mehr Vorschriften, Gebote und Verbote schränken den Handlungs- und Entscheidungsspielraum von Unternehmen und Haushalten immer stärker ein. Um die privaten Wirtschaftssubjekte mit diesem Dirigismus zu versöhnen, werden einerseits die Sozialausgaben immer mehr erhöht und andererseits milliardenschwere Subventionen gezahlt. Auf diese Weise macht der Staat Haushalte und Unternehmen systematisch von sich abhängig; er nimmt ihnen nicht nur die wirtschaftliche Freiheit, sondern gewöhnt sie auch daran, sich immer stärker auf ihn zu verlassen. Dadurch wird

das Konzept der Marktwirtschaft pervertiert, in dem ja die Eigeninitiative und die freie Entscheidung von Haushalten und Unternehmen eine zentrale Rolle spielen.

### Fazit

Der vorliegende Gesetzentwurf ist (auch in seiner überarbeiteten Fassung) aus volkswirtschaftlicher Sicht äußerst kritisch zu beurteilen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind ökologisch ineffektiv, ökonomisch ineffizient und mit der Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft nicht konform. Es ist zu hoffen, dass die Politik den ihr vom Bundesverfassungsgericht gewährten Aufschub nutzt und sich zur Abkehr von diesem Vorhaben entschließt.

### Literatur

- Ausschuss für Klimaschutz und Energie (2023), Formulierungshilfe des BMWK für einen Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Ausschussdrucksache 20(25)426, 30. Juni.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023), Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage 3/357, 3. April.
- Böhm, C. (2023), Experte rechnet vor, warum Habecks Heiz-Wende ein Klima-Reinfall ist, *Focus online*, 11. Mai, [https://www.focus.de/finanzen/kosten-und-nutzen-in-keinem-verhaeltnis-experte-rechnet-vor-warum-habecks-heiz-wende-ein-klima-reinfall-ist\\_id\\_193226146.html](https://www.focus.de/finanzen/kosten-und-nutzen-in-keinem-verhaeltnis-experte-rechnet-vor-warum-habecks-heiz-wende-ein-klima-reinfall-ist_id_193226146.html) (26. Juli 2023).
- Bundesnetzagentur (2020), Regulierung von Wasserstoffnetzen. Bestandsaufnahme.
- Deutscher Bundestag (2023), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung, Drucksache 20/6875, 17. Mai.
- Deutsche Emissionshandelsstelle (2023), Leitfaden zum Anwendungsbereich sowie zur Überwachung und Berichterstattung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, Nationales Emissionshandelssystem 2023 bis 2030.
- Douglas, H. (2023), Wenn Wärmepumpen-Pläne von Regierungen auf die Realität treffen, *Tichys Einblick online*, 16. Mai, <https://www.tichyseinblick.de/kolumnen/aus-aller-welt/waermepumpen-realitaet-regierungen-grossbritannien-deutschland> (26. Juli 2023).
- Holm, A. und M. Peht (2023), Wärmeschutz und Wärmepumpe – warum beides zusammengehört, Forschungsinstitut für Wärmeschutz.
- Hüther, M. et al. (2023), Zukunft Erdgas. Wie viel brauchen wir noch und was kommt dann?, *IW-Policy Paper*, 5.
- Janson, M. (2022), Mehrheit der Wohnungen werden mit Öl und Gas beheizt, *Statista*, 20. Oktober, <https://de.statista.com/infografik/27327/anteil-der-energetraeger-beim-heizen-des-wohnungsbestandes-in-deutschland> (26. Juli 2023).
- Kofner, S. (2023), Heizhammer kommt später, *Junge Freiheit*, 26, 23. Juni, 10.
- Vahrenholt, F. (2023), Die inkompetente Energiepolitik des Wirtschaftsministeriums, 11. Mai, *Klimanachrichten*, <https://klimanachrichten.de/2023/05/12/fritz-vahrenholt-inkompetente-energiepolitik/> (26. Juli 2023).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2023), Neuer EU-Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr. Zum geplanten EU-ETS II und den Auswirkungen auf das nationale Emissionshandelssystem.

### Title: *The New Buildings Energy Act*

**Abstract:** *The reform of the Buildings Energy Act is intended to increase the share of renewable energies in the heat sector. But the proposed measures (among which the promotion of electric heat pumps figures prominently) are ecologically ineffective. They will not decrease the total amount of CO<sub>2</sub> emissions in Germany, which are already subject to the caps of national and European emissions trading systems. Installing heat pumps in the building stock will require high investments and thus make any emission reductions in the heat sector much more expensive than in other sectors. Furthermore, due to its command-and-control approach, the bill is incompatible with the central principles of the German Social Market Economy.*

Dirk Löhr

## Wohnungspolitik: das Paradoxon regulierungsbedingter Konsumentenrenten

Die Lage auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland ist angespannt. Das von der Bundesregierung avisierte Ziel von 400.000 neu zu bauenden Wohnungen pro Jahr kann nicht realisiert werden. Neben einem weiteren Anziehen der Mietpreisregulierung wird eine Liberalisierung der Mietpreise und eine Stärkung der Subjektförderung vorgeschlagen, um die Bezahlbarkeit des Wohnens zu sichern. Dieser Vorschlag wird eingeordnet und einer kritischen Würdigung unterzogen.

Auf den Immobilienmärkten knicken die Preise ein. Sinkende Realeinkommen auf der einen Seite, steigende Materialkosten und die Zinswende andererseits ergeben ein toxisches Gemisch. Die sinkenden Immobilienpreise bedeuten jedoch keine Entspannung auf dem Wohnungsmarkt. Viele Investor:innen haben das Bauen erst einmal eingestellt – stellvertretend hierfür steht der Fall Vonovia (Robertz, 2023). Das im Koalitionsvertrag festgeschriebene Ziel der Bundesregierung von 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr, darunter 100.000 mit Sozialbindung, gilt vorläufig als nicht mehr erreichbar. Zumindest in Agglomerationen mit angespannten Wohnungsmärkten ist davon auszugehen, dass sich die Wohnraumknappheit und die Belastung mit Wohnkosten weiter erhöht.

Angesichts dieser Situation spricht die eine Seite von „Marktversagen“ (Claus und Sommer, 2016, 101-102) und verweist dabei unter anderem auf die Mietbelastungsquote in den großen Städten. Hier sind vor allem Mieterhaushalte mit niedrigem Einkommen betroffen. Nach Holm et al. (2021a, 2021b) wiesen 2018 über 4,1 Mio. Mieterhaushalte in den 77 deutschen Großstädten eine Wohnbelastungsquote von mehr als 30 % auf; 2,2 Mio. Haushalte

werden mit über 40 %, knapp 1 Mio. Haushalte über 50 % ihres Einkommens belastet. Folglich erschallt der Ruf nach einem weiteren Anziehen der Mietpreisregulierung.

Ohne die hohe Wohnkostenbelastung einkommensschwacher Gruppen zu leugnen (Sagner et al., 2020, 28), hält die Gegenmeinung hingegen ein weiteres Anziehen der Preisregulierung für ein Kurieren an Symptomen. Der Anstieg der durchschnittlichen Wohnkostenbelastung stagniere seit Mitte der 2000er Jahre (Sagner, 2021, 39); auch die Großstädte machten hierbei keine Ausnahme. Selbst der Anteil der Haushalte mit einer hohen Wohnkostenbelastung von 30 % bzw. 40 % der Bruttokaltmiete am Haushaltsnettoeinkommen sei weder bundesweit noch in den Großstädten gestiegen (Kohl et al., 2019). Zudem wird darauf verwiesen, dass Deutschland im europäischen Vergleich schon eine strikte Mietpreisregulierung habe (Kholodilin et al., 2018). Das Problem sei eher in einer Übersteuerung der Regulierung bzw. in einem Regulierungsversagen zu sehen. In diese Sicht fügt sich ein Vorschlag von Kühling et al. (2021) ein. Dieser zielt auf eine Liberalisierung der Mietpreise und eine Stärkung der Subjektförderung ab, um die Bezahlbarkeit des Wohnens zu sichern. Die Finanzierung soll durch eine Abschöpfung bei den – dann gestiegenen – Mieterträgen erfolgen. Nachfolgend soll dieser Vorschlag eingeordnet und einer kritischen Würdigung unterzogen werden.

### Markt und Regulierung

Offenbar ist zumindest in vielen Ballungsräumen die für einen funktionierenden Marktmechanismus charakteristische negative Rückkopplungsschleife außer Kraft gesetzt: Hiernach sollten steigende Preise zu einem steigenden Angebot führen. Allein schon die Knappheit an Bauland in vielen Ballungsräumen und bürokratische Hürden verhindern aber, dass der Markt seine Versorgungs-

© Der/die Autor:in 2023. 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. Dirk Löhr lehrt an der Hochschule Trier Steuerlehre und Ökologische Ökonomik und ist nebenberuflich als Steuerberater tätig.

funktion wie im Lehrbuch beschrieben ausfüllen kann. Ob man dies allerdings mit „Marktversagen“ beschreiben kann, sei dahingestellt. Die klassischen Gründe für ein „Marktversagen“ (externe Effekte, natürliche Monopole, asymmetrische Informationsverteilung) lassen sich auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt nicht ausmachen (Sotelo, 2016, 2, 4). Dennoch verweisen die bestehenden Probleme auf die Notwendigkeit von Regulierung zumindest dann, wenn die Versorgung mit ausreichend bezahlbarem Wohnraum als Daseinsvorsorge oder als meritokratisches Gut begriffen wird. Auch fallen Märkte nicht vom Himmel – ihr institutioneller Rahmen stellt immer ein soziales Konstrukt dar.

Zu einem erheblichen Teil setzen die gängigen Regulierungen am Mietpreis an. Dabei lassen sich zwei Arten von Preisregulierungen unterscheiden:

- Nachfrageseitig ansetzende und großräumig wirkende Preisregulierungen (Löhr, 2021, 89-92): Konkret handelt es sich um die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Abs. 2 BGB), die Kappungsgrenze (§ 558 Abs. 3 BGB), welche die Anpassung der Mieten begrenzt, sowie die Mietpreisbremse (§ 556 d Abs. 1 BGB).
- Angebotsorientierte und kleinräumig wirkende Preisregulierungen: Diese werden im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung, von Belegungsrechten (§ 26 WoFG), aber auch im Kontext mit der Sozialgerechten Bodennutzung (§ 1 Abs. 5 BauGB) bzw. städtebaulichen Verträgen (§ 11 BauGB) oder des kommunalen Zwischenerwerbs auferlegt.

Die betreffenden Regulierungen werden aus einer Vielzahl von Gründen kritisiert.

### Regulierungsversagen

Im Zentrum der Kritik stehen die nachfrageseitigen, großräumig wirkenden Preisregulierungen. So entzieht sich das Konzept der ortsüblichen Vergleichsmiete einer ökonomischen Interpretation. Es vermischt die Messung und instrumentelle Bekämpfung von Knappheiten. Zusammen mit der Kappungsgrenze und der Mietpreisbremse werden faktisch dynamische Höchstpreise gesetzt, über welche die Anpassung der Mieten an die Knappheitssituation verlangsamt wird. Allerdings beschränkt die Mietpreisbremse als eine Preisregulierung der zweiten Generation nur den Anstieg der Mieten und verhindert ihn nicht; zudem nimmt sie den Neubau aus. Schließlich wird sie nicht selten als nur mäßig effizient eingeschätzt (Holm, 2019, 9).

Grundsätzlich besteht bei einer nachfrageseitigen Preisregulierung die Gefahr falscher Signale. Nach Braun

(2021, 71) zeigen hohe Mieten und Immobilienpreise an, dass „das Boot voll“ ist. Eine „künstliche“ Dämpfung der Mieten reizt jedoch den weiteren Zuzug in die attraktiven Wachstumsstädte an und verstärkt damit gerade diejenigen räumlichen Ungleichgewichte, die zu der Wohnkostenproblematik beigetragen haben. Zudem wirkt eine Preisregulierung wie eine Sonderbesteuerung der Vermieter:innen (Sebastian, 2016, 243-244). Hiermit können auch Effekte verbunden sein, wie sie von steuerlichen Zusatzlasten bekannt sind (z.B. Investitionszurückhaltung). Im Gegensatz zu einer offenen Besteuerung entstehen der öffentlichen Hand hierdurch allerdings Einnahmeherausfälle (Kühling et al., 2021).

Dabei sind die de facto-Subventionen aufgrund der Höchstpreise nicht nur hinsichtlich der Belastung, sondern auch der Begünstigungswirkungen intransparent. Die nachfrageseitig ansetzenden, großräumigen Preisregulierungen gelten als wenig sozial treffsicher. Mense et al. (2019) zeigen, dass eine Mietpreisregulierung der zweiten Generation zwar die Mieten im regulierten Marktsegment senkt, diese dafür im unregulierten Marktsegment umso stärker steigen. Inwieweit dabei auch weniger gut Verdienende in das freie Segment abwandern, dürfte einmal von der Korrelation zwischen Einkommen und Zahlungsbereitschaft für Wohnraum abhängen – generalisierende Aussagen sind diesbezüglich schwer zu treffen. Zudem werden trotz der Mietpreisbegrenzung Vermieter:innen in der Regel bonitätsstarke Mieter:innen bevorzugen. Dann aber macht die Mietpreisbegrenzung für die Allokation der Wohnflächen am Ende keinen Unterschied (Sotelo, 2016, 12). Soweit infolge der Preisregulierung nicht nur die bedürftigen Mieter:innen, sondern auch diejenigen profitieren, die sich den Marktpreis durchaus leisten könnten, entstehen zusätzliche Konsumentenrenten – als Differenz zwischen der Zahlungsbereitschaft und dem regulierten Preis.

Die soziale Treffsicherheit angebotsseitiger, kleinräumiger Regulierungen ist insoweit höher, als die öffentliche Hand Einfluss auf die Auswahl der Mieter:innen hat. Daher lässt sich auch Bedenken – z. B. bezüglich der sozialen Durchmischung – im Rahmen der Objektförderung gut begegnen; diese erlaubt grundsätzlich eine unmittelbare Steuerung der Belegung. Allerdings können auch im Rahmen objektbezogener Preisregulierungen Konsumentenrenten entstehen. Anders als beim Wohngeld, wo die Bedürftigkeit kontinuierlich geprüft wird, geschieht dies im Rahmen der Objektförderung in der Regel nur bei Einzug. Wachsen die Mieter:innen zu späteren Zeitpunkten aus der Bedürftigkeit hinaus, können sie in den geförderten Wohnungen mit den günstigen Preisen verbleiben. Die Fehlbelegung von geschätzt 50 %, die hierdurch entsteht, macht Maßnahmen der Objektförderung sehr ineffizient (Voigtländer, 2016, 19-20).

Regulatorisch bedingte Konsumentenrenten beeinflussen auch die relativen Preise. Es stellen sich neue Haushaltsoptima ein, weil sich der Konsum von Wohnfläche im Vergleich zu anderen Gütern verbilligt. Wohnfläche wird verstärkt nachgefragt bzw. bei wegfallendem Bedarf nicht mehr freigegeben („Lock-in-Effekt“). In den 30 Jahren von 1991 bis 2021 stieg der Wohnflächenkonsum pro Kopf von 34,9 qm auf 47,4 qm, also um fast 36 % (Statista, 2023), was jedoch auch auf andere Effekte (z. B. zunehmende Singularisierung) zurückzuführen war.

Nun sind zwar in einer Marktwirtschaft Konsumentenrenten ubiquitär. Regulatorisch bedingte Konsumentenrenten wirken jedoch schädlich – speziell bei Wohnraum. Selbst wenn trotz der Preisregulierung der Neubau noch wirtschaftlich darstellbar wäre, ist das Angebot auch aus anderen Gründen (z. B. Dauer der Baugenehmigungen, Baulandknappheit) so unelastisch, dass eine erhöhte Nachfrage nach Wohnraum kurz- bis mittelfristig oft nicht gedeckt werden kann. Bei Mietpreisregulierungen der ersten Generation, wie ihn der aus formalen Gründen gescheiterte Berliner Mietendeckel darstellte, fehlt hierzu ohnehin allein schon aufgrund der rigiden Höchstpreise der wirtschaftliche Anreiz. In der Folge kommt es zu einem Nullsummenspiel: Was die einen Mieter:innen zu viel an Wohnfläche haben, fehlt den anderen. Unterbelegten Wohnungen stehen überbelegte Wohnungen gegenüber – es kommt zu einem Mismatch (Sagner und Voigtländer, 2023).

Das Ziel der Wohnungspolitik kann aber nicht sein, die Privilegien von Bestandsmieter:innen in überdimensionierten Wohnungen und mit geringen Mieten zu wahren. Vielmehr muss sie sich um Gruppen wie Zuzügler:innen mit geringem Einkommen oder Familien, die ihre Wohnfläche vergrößern müssen, kümmern (Kühling et al., 2021). Ein Schlüssel hierfür liegt in der Eliminierung der regulatorisch bedingten Konsumentenrenten.

### Ein Vorschlag zur Behebung des Regulierungsversagens

An dieser Stelle kommt der Vorschlag von Kühling et al. (2021) ins Spiel. Hiernach soll die ortsübliche Vergleichsmiete näher an die Knappheitsmiete herangeführt werden, indem die ortsübliche Vergleichsmiete nur noch aus den Neuvermietungen der vergangenen sechs Jahre abgeleitet wird. Die Ertragslücke zwischen Marktmiete und regulierter Miete soll also perspektivisch beseitigt werden. Mit der „neuen Preiswahrheit“ werden auch eine Reihe von Folgeregulierungen entbehrlich (Sotelo, 2016, 8). So sollen auch Kappungsgrenze und Modernisierungsumlage wegfallen (Sebastian, 2016, 242). Der bestehende Kündigungsschutz wird hingegen nicht infrage gestellt. Unter (Immobilien-)Ökonom:innen besteht ohnehin ein

weitgehendes Einvernehmen dahingehend, dass sich der Kündigungsschutz unter anderem aufgrund spezifischer Investitionen der Mieter:innen auch ökonomisch gut begründen lässt (Sotelo, 2016, 8).

Die Leistbarkeit für Haushalte mit geringeren Einkommen wollen die Autoren des Vorschlags durch eine gestärkte und bis in die Mittelschicht hinein ausgeweitete Subjektförderung sicherstellen. Unter anderem sollen dabei Wohngeld und Kosten der Unterkunft zusammengeführt und wesentlich vereinfacht werden. So soll eine höhere soziale Treffsicherheit gewährleistet werden. Die Finanzierung der dann ausgebauten Subjektförderung soll durch eine Besteuerung der nach Schließung der Ertragslücke erhöhten Mieterträge geschehen („Vermieter-Soli“). Zur Erleichterung der Anpassung an das neue Regime sind Übergangsfristen vorgesehen.

### Objektförderung: besser als ihr Ruf

Obwohl Kühling et al. (2021) auf Subjektförderung setzen, würden sie vermutlich dahingehend zustimmen, dass Haushalten mit einem Zugangsproblem aufgrund spezifischer Merkmale (z. B. Ethnie, Obdachlosigkeit etc.) nicht mit Wohngeld geholfen werden kann. Folgt man der hier aufgestellten These, wonach regulatorisch bedingte Konsumentenrenten ein zentrales Problem der Wohnungsmarktregulierung darstellen, so könnten diese jedoch auch im Rahmen angebotsseitiger, kleinräumig wirkender Regulierungen begrenzt werden. Ähnlich wie bei der Subjektförderung könnte die Bedürftigkeit periodisch geprüft werden. Ist diese nicht mehr gegeben, könnte z. B. die Miete angepasst werden (Löhr, 2021, 83-84).

Die Eliminierung der regulatorisch bedingten Konsumentenrenten vorausgesetzt, steht der angebotsseitige Ansatz im Vergleich zur Subjektförderung daher durchaus nicht schlecht dar: So kann Wohngeld als mittelbare, „durchgeleitete“ Kompensation der Vermieter:innen für die Nachteile aus dem Mietverhältnis interpretiert werden, für Mieter:innen hingegen als „durchlaufender Posten“. Private Vermieter:innen als mittelbare Förderempfänger:innen haben jedoch regelmäßig eine geringere Bonität, höhere Risikoprämien und damit auch höhere Diskontierungssätze als die öffentliche Hand als Fördergeberin. Im Ergebnis ist daher der Barwert der periodisch gezahlten Zuwendungen höher als der von den Vermieter:innen empfangene Zahlungsstrom – es entstehen Diskontierungsverluste. Bei der Objektförderung kommt hingegen bei den Vermieter:innen genau der Barwert an, den die öffentliche Hand ausgezahlt hat – wenn die Auszahlung in einem Einmalbetrag zum Zeitpunkt der Investition geschieht (Löhr, 2021, 74-75). Diskontierungsverluste werden vermieden.

Kühling et al. (2021) werben mit der höheren sozialen Zielgenauigkeit ihres Vorschlags im Vergleich mit der derzeitigen Preisregulierung, von der deutlich mehr Haushalte profitieren als nötig. Wenn aber nur ein Bruchteil der Haushalte förderbedürftig ist, müssen als Konsequenz einer Schließung der Ertragslücke die zusätzlichen Mieteinnahmen deutlich höher als das zusätzlich gezahlte Wohngeld sein. Ist der „Vermieter-Soli“ nicht konfiskatorisch ausgestaltet, werden die Vermieter:innen zulasten der Mieter:innen bessergestellt als gegenwärtig – und dies vor allem bei Objekten in guten Lagen (Fabricius, 2023). Eine solche soziale Schieflage kann bei angebotsseitigen Regulierungen vermieden werden.

Schließlich führt die beabsichtigte Ausweitung der Anspruchsberechtigung für Wohngeld bis in die (untere) Mittelschicht hinein zu einer Stärkung der Nachfrageseite. Infolgedessen können gerade in angespannten Märkten, wo das Bauland knapp und das Angebot an Wohnraum unelastisch ist, die Vermieter:innen ihre Marktmacht nutzen, um das Mietpreisniveau weiter zu erhöhen (Kühl, 2019, 614). So besteht die Gefahr, dass die Wohngeldzahlungen verpuffen bzw. eine Preis-Subventionsspirale einsetzt (Sotelo, 2016, 11). Um Missverständnisse zu vermeiden: All dies spricht nicht grundsätzlich gegen den Vorschlag von Kühling et al. (2021) sowie deren Argumentation. Es legt jedoch nahe, gerade in angespannten Märkten nicht ausschließlich auf Subjektförderung zu setzen.

Allerdings besteht noch ein weiteres Problem: Der Vorschlag von Kühling et al. (2021) adressiert nur den Mietwohnungsmarkt. Damit werden die „Quasi-Konsumentenrenten“ im Rahmen des selbstgenutzten Wohneigentums nicht thematisiert. Diese entstehen als Unterschied zwischen dem Nettonutzen aus dem gegenwärtigen Wohnraum und einer Wohnraumalternative (Umzug). Zu denken ist etwa an ältere Leute, die nach Auszug der Kinder und/oder des Verlustes des Lebenspartners in zu großen Wohnungen verbleiben. Die Mindernutzung an Wohnraum aufgrund derartiger „Lock-in-Effekte“ dürfte erheblich sein (Mense et al., 2019). Die von Kühling et al. (2021) beabsichtigte Liberalisierung der Mietpreise würde zwar zu erhöhten Opportunitätskosten der „Flächenhortung“ privater Eigentümer:innen führen. Ob dies allein jedoch ausreicht, um die betreffenden Flächen wieder dem Markt zuzuführen, ist fraglich. Einerseits bedarf es häufig beträchtlicher Investitionen (Umzug oder Aufteilung von Wohnraum), andererseits ist die Aufnahme „Fremder“ in die eigenen vier Wände immer auch mit Unwägbarkeiten verbunden. An dieser Stelle wäre zu fordern, dass auch die „Quasi-Konsumentenrenten“ selbstnutzender Eigentümer:innen abgeschöpft und zugleich finanzieller Druck auf das Angebot nicht mehr selbst benötigter Wohnflächen entfaltet wird (dazu unten mehr). Eine unterschiedliche regulatori-

sche Behandlung von Mietwohnungen und selbst genutztem Wohneigentum ist zu vermeiden. Sie würde auf eine Separierung beider Teilmärkte hinauslaufen und die Entscheidung zwischen Eigentum und Miete verzerren.

### „Vermieter-Soli“ – aber wie?

Dies führt zu einem zentralen Problem des Vorschlags von Kühling et al. (2021), der geforderten Sonderbelastung der Vermieter:innen. Nach den Vorstellungen der Autoren soll der „Vermieter-Soli“ als Zuschlag in die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer integriert werden. Nicht thematisiert werden hierbei die Auswirkungen auf die Gewerbesteuer bei gewerbesteuerpflichtigen Vermieter:innen.

Erkennt man die Rolle regulierungsbedingter Konsumentenrenten als eines der Schlüsselprobleme für einen funktionierenden Mietwohnungsmarkt an, so muss die Ertragslücke geschlossen und die regulierungsbedingte Konsumentenrente kapitalisiert werden. Die Konsequenz mag zunächst verstören: Ein entsprechendes Verhalten der Vermieter:innen sollte nicht – wie durch das derzeitige Regulierungsregime – verhindert, sondern im Gegenteil incentiviert werden. Dies funktioniert aber nicht zuverlässig, wenn die Abgabe nur die Ist-Erträge erfasst. Mit dem freiwilligen Verzicht auf das Schließen der Ertragslücke kann auch die Steuerbelastung reduziert werden. Stattdessen sollte sich die Abgabe am „highest and best use“ orientieren. Geht man davon aus, dass sich langfristig die höchsten Rentengebote auch im Wohnungsmarkt durchsetzen (Alonso 1964), bildet sich der „highest and best use“ in den Bodenwerten ab: Diese ergeben sich im Wesentlichen aus den abdiskontierten potenziellen Bodenrenten. Letztere sind ein Residuum, das entsteht, wenn von den potenziellen Mieteinnahmen die Kosten des Gebäudes und seiner Bewirtschaftung abgezogen werden. Wird die Ertragslücke geschlossen, erhöhen sich die Bodenrenten und damit auch die Bodenwerte. Über eine Anknüpfung der Steuer an die Bodenwerte könnte somit der Sollertrag als „highest and best use“ erfasst werden. Dies sollte aber nicht nur bei vermieteten Wohnungen, sondern auch bei selbstgenutztem Wohneigentum geschehen (Meyer, 2001). Bei diesen könnte so in gleichem Maße wie bei Mietwohnungen ein wirtschaftlicher Druck auf eine effizientere Flächennutzung entfaltet werden.

Zudem muss verhindert werden, dass die Abgabe auf die Mieter:innen überwältigt wird (eine Steuerrückwälzung ist bei Mietwohnungen nur schwer vorstellbar). Ansonsten könnte die Miete möglicherweise über den Knappheitspreis hinaus ansteigen – auch mit der Folge von Wohlfahrtsverlusten. Dies können die Einkommen- und Körperschaftsteuer allein schon deswegen nur beschränkt leisten, da diese Steuern – abhängig von den Preiselas-

tizitäten von Angebot und Nachfrage – als teilweise überwälzbar gelten. Allein über die Erfassung der im Gewinn enthaltenen kalkulatorischen Kostenkomponenten in der Bemessungsgrundlage wirken sie ähnlich wie eine Kostensteuer und beeinflussen mittelbar die Preisbildung. Auf den Boden wirken hingegen lediglich die Bodenrenten (ohne die genannten kalkulatorischen Kostenkomponenten) wertbildend. Langfristig ist eine Bodenwertsteuer zudem insbesondere in angespannten Märkten aufgrund der geringen Angebotselastizität des Bodens kaum überwälzbar. Mit ihr gehen – anders als bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer – daher auch kaum steuerliche Zusatzlasten und Wohlfahrtsverluste einher.

Einkommen- wie Körperschaftsteuer erfassen die Leistungsfähigkeit des Subjekts (natürliche bzw. juristische Person). Die Steuerlast lässt sich aber im Rahmen der Zinsschranke (§ 4h EStG) über eine Erhöhung des Verschuldungsgrades gestalten. Wenn Kühling et al. (2021) aus diesem Grunde mit Betriebsausgaben- bzw. Werbungskostenpauschalen arbeiten wollen, bewegen sie sich wieder auf eine Erfassung der Leistungsfähigkeit des Objekts zu. Dies könnte einfacher erreicht werden, wenn die Abgabe gleich als Objektsteuer konzipiert ist – wie eben die Bodenwertsteuer. Hiermit könnten auch steuersystematische Komplikationen dahingehend verhindert werden, dass ansonsten innerhalb der Einkunftsart Vermietung und Verpachtung (§ 21 EStG) unter Umständen unterschiedliche Einkünfteermittlungsvorschriften und unterschiedliche Steuersätze zur Anwendung kommen müssten.

Schließlich sollen die Vermieter:innen etwas von ihren Mehrerträgen zurückgeben, damit die notwendige soziale Flankierung der Schließung der Ertragslücke dargestellt werden kann. Dies rückt die Rechtfertigung der Abgabe in die Nähe des Äquivalenzprinzips. Eine Bodenwertsteuer eignet sich hierfür in besonderer Weise, zumal sich die Schließung der Ertragslücke in höhere Bodenrenten (als Residuum) und Bodenwerte übersetzt.

Insgesamt erscheint also die Abschöpfung der Mehrerträge über eine Bodenwertsteuer deutlich zielführender als eine Integration des „Vermieter-Soli“ in die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Das „Aber“: Es würde sich um eine zweite Grundsteuer handeln, die neben die erst jüngst reformierte Grundsteuer (in ihrer je nach Bundesland unter Umständen unterschiedlichen Ausprägung) treten würde. Die rechtliche Zulässigkeit einer solchen nationalen Doppelbesteuerung erscheint fraglich. Zwar existieren durchaus Länder (wie Dänemark), die bei der Grundsteuer teilweise zweifach auf denselben Steuergegenstand zurückgreifen (PwC, 2023). Es bedürfte jedenfalls einer Verfassungsänderung, welche die Ertragshöhe zugunsten derjenigen staatlichen Ebenen, die die

Subjektförderung aufbringen, neu regelt. Zu diesem Zwecke erscheint auch ein einheitlicher Steuersatz oder wenigstens eine Mindestbesteuerung zweckmäßig – ähnlich wie bei der Gewerbesteuer (§ 1, § 16 Abs. 4 S. 2 GewStG). All dies sind große, derzeit kaum überwindbare rechtliche und politische Hürden.

### Schlussfolgerungen für wohnungspolitische Strategien

Der Vorschlag von Kühling et al. (2021) traf sowohl bei den Mieter:innen- wie den Vermieter:innenverbänden aus unterschiedlichen Gründen auf heftige Ablehnung (Walker, 2023). Er stellt insofern einen Paradigmenwechsel dar, als er auf regulatorisch bedingte Konsumentenrenten als das zu lösende Schlüsselproblem für einen funktionierenden Wohnungsmarkt hinausläuft. Es erscheint zunächst paradox: Um die Mieter:innen zu schützen, dürfen – anders als gegenwärtig – Konsumentenrenten durch wohnungsmarktpolitische Regulierungen nicht geschaffen, sondern müssen möglichst beseitigt werden. Dies gilt sowohl für angebots- wie nachfrageseitige Maßnahmen der Preisregulierung.

Wegen ihrer Kollateralschäden sollte ohnehin auf eine nachfrageseitige Preisregulierung allenfalls vorübergehend zurückgegriffen werden, um gegebenenfalls Zeit für anderweitige Maßnahmen zu schaffen (Dullien und Krebs, 2020, 5). Eine – an sich wünschenswerte – Liberalisierung des Preismechanismus führt solange zu sozialen Schief-lagen, wie eine geeignete Abgabe zur Abschöpfung der Mehrerträge der Vermieter:innen nicht eingesetzt werden kann. Solange muss eine Liberalisierung entsprechend maßvoll erfolgen.

Gegen die angebotsseitige Preisregulierung bestehen hingegen unter der Voraussetzung wenig Bedenken, dass die Problematik der Fehlbelegung angegangen wird. Sie sollte in hochpreisigen Regionen und angespannten Wohnungsmärkten priorisiert werden. Bei unelastischem Wohnungsangebot sollte das Feuer (angespannte Wohnungsmärkte) hier nicht mit Öl (zusätzliche Nachfrage) gelöscht werden. Maßnahmen der Subjektförderung können jedoch auch hier durchaus subsidiär eingesetzt werden, soweit über Objektförderung allein die Wohnraumversorgung für die Bedürftigen nicht sichergestellt werden kann. In peripheren Regionen, wo die Wohnraumknappheit weniger akut ist, geht es hingegen eher um die Stützung der Einkommen, was am besten durch Subjektförderung geleistet werden kann.

Bei jeder Reform ist zudem darauf zu achten, dass keine weitere Separierung der Teilmärkte für Mietwohnungen und selbstgenutztes Wohneigentum erfolgt.

Die Kosten der skizzierten Maßnahmen hängen vom Mischungsverhältnis zwischen angebots- und nachfrage-seitigen Regulierungen ab. Hier besteht Forschungsbedarf. Fakt ist jedoch, dass über eine bessere Allokation der vorhandenen Wohnflächen weniger Neubau notwendig ist. Dies ist nicht nur volkswirtschaftlich effizient, sondern auch aus ökologischer Sicht wünschenswert. Schließlich muss auch darauf geachtet werden, dass die Bauaktivität von heute nicht der Leerstand von morgen ist. Nach einer Rechnung von Fuhrhop (2023) wurden zwischen 1995 und 2020 ca. 6 Mio. Wohnungen für ca. 12 Mio. Menschen über den Bedarf hinaus gebaut – im Durchschnitt sind dies 240.000 Wohnungen pro Jahr für potenziell 480.000 Menschen. Diese Fehlallokation kostet überschlägig ca. 40 Mrd. Euro jährlich und könnte wenigstens partiell durch die beschriebenen Maßnahmen vermieden werden. Der überschüssige Wohnraum dürfte jedoch zu einem erheblichen Teil durch selbstnutzende Eigentümer:innen an Standorten errichtet worden sein, wo er nicht zur Linderung der Wohnungsnot in den Ballungsräumen beitragen konnte. Hier ist auch die (Regional-)Planung innerhalb des Instrumentenmix gefordert. Die Allzweckwaffe gibt es nicht. Die hier beschriebenen Maßnahmen müssen nicht als Paket, sondern können sukzessiv angegangen werden. Jede einzelne würde eine Verbesserung gegenüber dem Status quo bedeuten.

## Literatur

- Alonso, W. (1964), *Location and Land Use*, Harvard University Press.
- Braun, R. (2021), Versorgungsengpässe, Preisanstiege und Lösungsansätze auf großstädtischen Wohnungsmärkten, in G. Spars (Hrsg.), *Wohnungsfrage 3.0.*, Kohlhammer, 45-74.
- Claus, L. und T. Sommer (2016), Wohnungsmarkt, in A. Holm (Hrsg.), *Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft – ein sozialwissenschaftliches Handbuch*, Rosa-Luxemburg-Stiftung, VSA, 97-122.
- Dullien, S. und T. Krebs (2020), Wege aus der Wohnungskrise. Vorschlag für eine Bundesinitiative „Zukunft Wohnen“, *IMK Report*, 156, März.
- Fabricius, M. (2023), Wohnungen lassen sich nicht einfach tauschen, *Welt*, 5. Mai, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article245157008/Immobilien-Wohnungen-lassen-sich-nicht-einfach-tauschen.html> (28. Juli 2023).
- Fuhrhop, D. (2023), Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Den Traum von den eigenen vier Wänden ermöglichen“, BT Drucksache 20/1855, <https://www.bundestag.de/resource/blob/919808/7f5dc549932c67446a0349761753f78b/Stellungnahme-SV-Fuhrhop-data.pdf> (28. Juli 2023).
- Holm, A. (2019), Bestandsmietenanalyse 2013 bis 2018 – Auswertung von bundesweiten Mietdaten zu über 300 Städten, Studie im Auftrag der Fraktion Die LINKE, im Deutschen Bundestag.
- Holm, A., V. Regnault, M. Sprengholz und M. Stephan (2021a), Die Verstärkung sozialer Wohnungsprobleme – Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten, *Working Paper Forschungsförderung*, Hans-Böckler-Stiftung, 217.
- Holm, A., V. Regnault, M. Sprengholz und M. Stephan (2021b), Die Wohnsituation in deutschen Großstädten – 77 Stadtprofile, Studie, Hans-Böckler-Stiftung.
- Kholodilin, K. A., J. P. Weber und S. Sebastian (2018), Die Mietwohnungsmarktregulierung der letzten 100 Jahre im internationalen Vergleich, *DIW Wochenbericht*, 85(45), 971-982.
- Kohl, S., P. Sagner und M. Voigtländer (2019), Mangelware Wohnraum. Ökonomische Folgen des Mietpreisesbooms in deutschen Großstädten, *FGW Studie*, Integrierende Stadtentwicklung, 18.
- Kühl, C. (2019), Wohnungspolitik zwischen Ideologie und Pragmatismus, *Wirtschaftsdienst*, 99(9) (Zeitgespräch), 612-616, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/9/beitrag/wohnen-in-der-stadt-wege-zur-loesung-eines-knappheitsproblems.html> (25. August 2023).
- Kühling, J., S. Sebastian und S. Sieglöch (2021), Neue Wege für die Wohnungspolitik, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15. Oktober, 16.
- Löhr, D. (2021), Soziale Wohnungspolitik – zeitgemäße Konzepte und Instrumente, Hans-Böckler-Stiftung.
- Mense, A., C. Michelsen und K. A. Kholodilin (2019), Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation: Causal Evidence from a Large-Scale Policy Intervention, *DIW Discussion Paper*, 1832, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/209639/1/1685831206.pdf> (1. September 2023).
- Meyer, D. (2001), Ein Plädoyer für die Einführung einer Sollertragsbesteuerung, *Wirtschaftsdienst*, 81(6), 343-345, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2001/heft/6/beitrag/ein-plaedoyer-fuer-die-einfuehrung-einer-sollertragsbesteuerung.html> (25. August 2023).
- PwC (2023), *Worldwide Tax Summaries – Denmark*, <https://taxsummaries.pwc.com/denmark/individual/other-taxes-c>.
- Robertz, V. (2023), Vonovia stoppt Neubauten: „Lage ist mehr als besorgniserregend“, *Capital*, 2. Februar, <https://www.capital.de/immobilien/vonovia-stoppt-neubauten---lage-ist-mehr-als-besorgniserregend--33159230.html> (28. Juli 2023).
- Sagner, P. (2021), Analyse der Wohnsituation in Deutschland auf der Grundlage des sozio-ökonomischen Panels, in G. Spars (Hrsg.), *Wohnungsfrage 3.0.*, Kohlhammer, 18-44.
- Sagner, P., M. Stockhausen und M. Voigtländer (2020), Wohnen – die neue soziale Frage?, *IW-Analysen*, 136, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/2020/IW-Analyse\\_136\\_Wohnen\\_die\\_neue\\_sociale\\_Frage.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/2020/IW-Analyse_136_Wohnen_die_neue_sociale_Frage.pdf) (28. Juli 2023).
- Sagner, P. und M. Voigtländer (2023), Mismatch im Wohnungsmarkt, *IW Kurzbericht*, 5/2023.
- Sebastian, S. (2016), Reform von Mietspiegel und ortsüblicher Vergleichsmiete, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 65(3), 240-252.
- Sotelo, R. (2016), Kurzstudie zu den Vorschlägen „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)“, in GdW (Hrsg.): *Neue Wohnungsgemeinnützigkeit*, GdW Informationen, 153, 1-25.
- Statista (2023), Wohnfläche je Einwohner in Wohnungen in Deutschland von 1991 bis 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36495/umfrage/wohnflaeche-je-einwohner-in-deutschland-von-1989-bis-2004/> (5. September 2023).
- Voigtländer, M. (2016), Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Eine Studie im Auftrag der LEG Immobilien AG und dem ZIA Deutschland.
- Walker, A. (2023), Wohnungsnot: Immo-Experten machen radikalen Vorschlag – und nehmen dabei Rentner ins Visier, *Merkur.de*, 28. April, <https://www.merkur.de/wirtschaft/rente-wohnungsmangel-mieten-wohnungsmarkt-immobilien-mieterhoehung-rentner-92160270.html> (28. Juli 2023).

## Title: Housing Policy: The Paradox of Regulation-Induced Consumer Rents

**Abstract:** In the German housing market, rents in existing tenancies are relatively highly regulated, creating a significant gap with market rents. The resulting regulation-induced consumer rents lead to considerable efficiency losses and mismatches. Moreover, rent regulation is not socially accurate. The article takes a critical look at a recent proposal aimed at liberalising rental prices and extending housing allowance. This shall be financed by taxing landlords for the additional income generated by liberalisation. Although the proposal goes to the heart of the problem, it is neither purposeful nor feasible in this form.

# Schieneinfrastruktur: Replik und Erwiderung

In der Mai-Ausgabe 2023 veröffentlichte der Wirtschaftsdienst einen Aufsatz mit dem Titel „Schieneinfrastruktur: wenig Mut zu radikalen Reformen“ von Alexander Eisenkopf. Jonas Becker vertritt in einer Replik eine andere Auffassung; im Anschluss erläutert Alexander Eisenkopf seinen Standpunkt in einer Erwiderung.

Jonas Becker\*

## Replik zu „Schieneinfrastruktur: wenig Mut zu radikalen Reformen“

Alexander Eisenkopf (2023) argumentierte in seinem Beitrag, dass es wenig Mut zu radikalen Reformen bei der Schieneinfrastruktur gebe. Mit diesem Befund hat er recht, doch sein Lösungsansatz geht in die falsche Richtung.

Zunächst argumentiert Eisenkopf konsequent mit absoluten Zahlen bei der Bereitstellung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt für die Schieneinfrastruktur und dem Finanzbedarf des Schienennetzes. Analog zur Betrachtung von absoluten Zahlen ohne Einordnung oder Vergleich etwa bei dem BIP oder bei Staatsschulden, ist dies auch bei infrastrukturpolitischen Themen wenig erkenntnisliefernd. Es ist aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive sogar irreführend, Investitionsvorhaben eines Nationalstaats als absolute Zahlen darzustellen, ohne diese in Relation zu anderen Investitionsvorhaben oder zu den Ausgaben vergleichbarer Staaten zu setzen. So lässt sich kein überzeugendes Argument vorbringen. Wie so oft sind relative Indikatoren wesentlich zielführender. Betrachtet man die von ihm erwähnten Zahlen im internationalen Vergleich, so zeigt sich, dass die Investitionen in die Schieneinfrastruktur in Deutschland pro Kopf weit

hinter anderen europäischen Ländern zurückliegen. Vor allem Staaten, die allgemein als Vorbilder für ein gut funktionierendes Schienennetz gelten, wie etwa Österreich oder die Schweiz, investieren mehr als das Doppelte bzw. fast das Vierfache pro Kopf in ihre Schieneinfrastruktur (vgl. Abbildung 1).

Das Hauptproblem der deutschen Schieneinfrastruktur sind daher nicht die (in absoluten Zahlen vermeintlich astronomischen) Summen, die aus Bundesmitteln in die Schieneinfrastruktur fließen. Vielmehr zeigt sich bei genauerer Betrachtung, dass die bereitgestellten Mittel relativ betrachtet auf einem international sehr niedrigen Niveau sind, insbesondere wenn man Länder betrachtet, in denen die Bahninfrastruktur als deutlich besser aufgestellt wahrgenommen wird. Selbst in Großbritannien, wo die groß angelegte Liberalisierung des Bahnsystems in den 1990er Jahren, die dem Dogma folgte, Wettbewerb werde auf der Schiene Effizienzgewinne, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit bringen, krachend scheiterte und jüngst rückgängig gemacht wurde, sind die Investitionen pro Kopf höher als in Deutschland (o.V., 2023). In der Schweiz und in Österreich sorgt das System Netz und Betrieb in einer Hand integriert mit einer langfristig geplanten, sicheren und auskömmlichen Finanzierungsstruktur für Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit. Wie in anderen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge zeigt sich also auch hier, dass das Ziel der Renditemaximierung und des Wettbewerbs eben nicht zu einer besseren Bereitstellung öffentlicher Daseinsvorsorge führt. Der Zielkonflikt zwischen betriebswirtschaftlicher Gewinnorientierung und bedarfsorientierter Bereitstellung elementarer Infrastruktur lässt sich nicht mit dogmatischen neoklassischen Wettbewerbsutopien lösen. Es ist ein politischer Aushandlungsprozess.

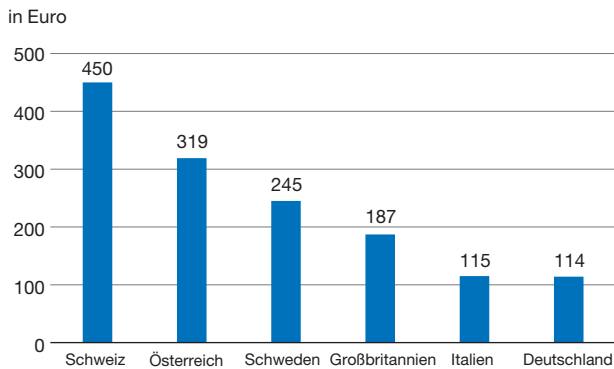
© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

\* Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.

Jonas Becker ist Gewerkschaftssekretär für Verkehrspolitik in Berlin.

Abbildung 1  
**Pro-Kopf-Investitionen in die Schieneninfrastruktur (ausgewählte Länder), 2022**



Quelle: Allianz Pro Schiene (2023).

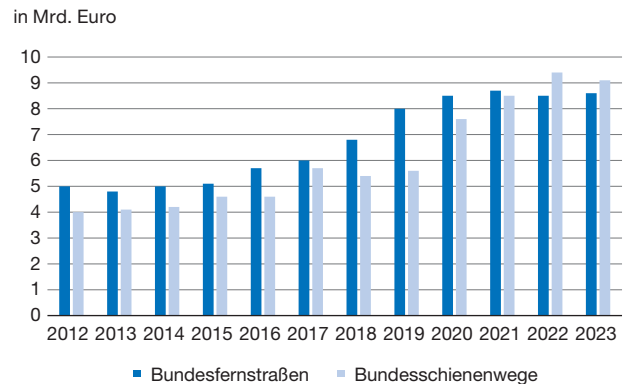
In der deutschen Verkehrspolitik kam dieser Aushandlungsprozess jahrzehntlang zu dem Schluss, dass die Straßeninfrastruktur prioritär gegenüber der Schieneninfrastruktur zu behandeln sei. Die Auswirkungen des damit geförderten Verkehrsaufkommens, das die Verkehrsverlagerungs- und Klimaziele untergräbt, bekommen wir nun immer stärker zu spüren. Der Straßenverkehr wurde durch Infrastrukturausgaben massiv gefördert, während der Schienenverkehr marode gespart wurde. Aufgrund dieser fehlgesteuerten Anreizsetzung gab es sowohl für Unternehmen als auch für Individuen wenig Gründe für eine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene.<sup>1</sup> Die jahrzehntelange falsche Priorisierung in der deutschen Verkehrspolitik ist der Grund für die Mängel im heutigen System Eisenbahn. Dies wird nun langsam korrigiert. Erst in den vergangenen Jahren wurden die Bundesmittel für die Schieneninfrastruktur stark erhöht. Erstmals waren die im Bundeshaushalt 2022 unter diesem Titel aufgeführten Ausgaben für Investitionen in die Bundesschienenwege höher als die für die Bundesfernstraßen (vgl. Abbildung 2).<sup>2</sup>

Noch 2019 waren die Ausgaben für Investitionen in Bundesfernstraßen um 2,4 Mrd. Euro höher als die in die Bundesschienenwege. Die steigenden Ausgaben für Investitionen in die Bundesschienenwege der vergangenen drei Jahre sind aus verkehrs- und klimapolitischer Perspektive zu begrüßen, können jedoch keine kurzfristige Abhilfe schaffen angesichts der Versäumnisse der Jahre zuvor. Der enorme Sanierungsstau im Bereich der Schienenin-

1 Daraus resultiert auch das in den Prognosen für das Verkehrsaufkommen des Bundesverkehrswegeplans stets angenommene starke Wachstum des Straßenverkehrs; eine Fortschreibung des Aufkommens, die auf der eigenen Investitionstätigkeit basiert.

2 Dies auch nur durch den Taschenspielertrick die Planungskosten für Straßenbau nicht als Teil der Investitionen aufzuführen (Schwietering, 2023).

Abbildung 2  
**Ausgaben für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur**



Quelle: Bundeshaushaltspläne 2012-2023 (2023).

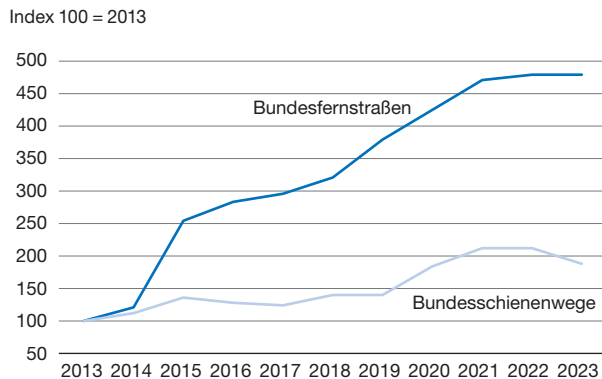
frastruktur lässt sich nicht auf die Schnelle lösen, sondern nur mit einem langen Atem. Die nun diskutierten Summen aus Bundesmitteln für die Schieneninfrastruktur mögen zwar absolut betrachtet sehr hoch erscheinen, sie haben allerdings auch die Aufgabe die Fehlentwicklungen der vergangenen Jahrzehnte zu korrigieren. Sieht man sich beispielhaft die indexierte Entwicklung der entscheidenden Titelgruppen im Einzelplan 12 des Bundeshaushalts an, lässt sich feststellen, dass die Mittel für Bau, Erhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen selbst in den vergangenen zehn Jahren noch wesentlich stärker gestiegen sind als der Infrastrukturbeitrag des Bundes an die Eisenbahnen des Bundes (vgl. Abbildung 3).

Das eigentliche „Fass ohne Boden“ der deutschen Verkehrspolitik ist (wenn man davon bei infrastrukturpolitischen Investitionen überhaupt sprechen kann) eher die Straßen- als die Schieneninfrastruktur. Daher ist es zu kurz gedacht, den derzeitigen schlechten Zustand der Schieneninfrastruktur allein auf „grundlegende Governanceprobleme“ zu reduzieren und die chronische Unterfinanzierung der Schieneninfrastruktur aus dem Blick zu lassen.

Wenn es den gesellschaftlichen Wunsch nach einem intakten Schienennetz, einem pünktlichen und zuverlässigen System Eisenbahn gibt, dann gilt es, sich vielmehr konkret den derzeitigen Hauptproblemen anzunehmen:

- Jahrzehntelange Unterfinanzierung aus Bundesmitteln im internationalen Vergleich und im Vergleich zur Straßeninfrastruktur
- Renditemaximierung anstatt sinnvoller verkehrs- und klimapolitischer Vorgaben als Ziel der unternehmerischen Tätigkeit der DB AG
- Personalmangel in nahezu allen Bereichen des Schienennetzes und -betriebs

**Abbildung 3**  
**Entwicklung der Bundesmittel für Bundesfernstraßen**  
**und des Infrastrukturbeitrags für Bundesschienenwege**



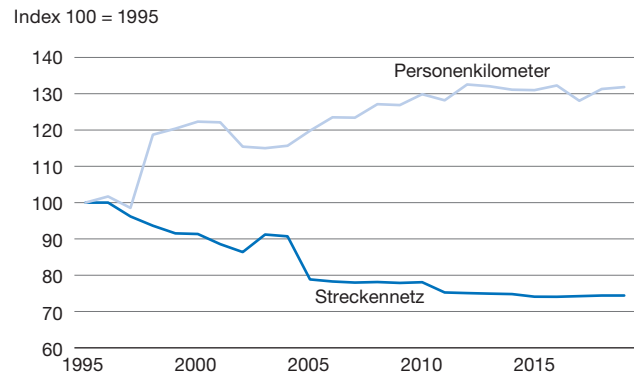
Quelle: Bundeshaushaltspläne 2013-2023 (2023).

Diese Probleme lassen sich nicht über mehr Wettbewerb oder gar eine „Auflösung des integrierten Konzerns“ lösen, sondern über eine langfristig und strukturell sauber aufgestellte Infrastrukturfinanzierung sowie attraktive Arbeitsbedingungen in einem integrierten Konzern, um damit sowohl mehr Personal in die Bahnbranche zu bringen als auch Sicherheit über einen konzerninternen Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Das gilt im Übrigen nicht nur für den Schienenpersonenverkehr, sondern auch für den Schienengüterverkehr. Ein leistungsfähiges und funktionierendes Schienennetz ist, ebenso wie das jahrzehntelang politisch prioritär behandelte Straßennetz, im elementaren Interesse sowohl von Individualreisenden als auch von Unternehmen.

Es handelt sich also bei der Schieneninfrastruktur nicht anscheinend, sondern nur scheinbar um ein „Fass ohne Boden“. In den vergangenen Jahrzehnten wurde die Infrastruktur kaputtgespart, obwohl es eine stark steigende Nachfrage nach einem funktionierenden Schienenverkehr sowie die klimapolitische Notwendigkeit einer intakten Schieneninfrastruktur im Sinne der Verkehrsverlagerung gab. Seit der Bahnreform 1994 wurde das Schienennetz aufgrund von Sparvorgaben und der profitversprechenden Fokussierung auf Hauptverkehrsverbindungen zurückgebaut, während die Verkehrsleistung beim Schienenpersonenverkehr im selben Zeitraum stark zulegte (vgl. Abbildung 4).

Dies untermauert, dass der derzeitige Zustand des Systems Eisenbahn in Deutschland auf politische Fehlentscheidungen und die betriebswirtschaftlich begründete Fokussierung auf Profitabilität zurückzuführen ist. Dieser Weg, den auch die Monopolkommission (2023) mit ihren aktuellen Vorschlägen weiter gehen möchte, führt jedoch nicht zu einer echten sozial-ökologischen Verkehrswende. Mehr Wettbewerb klingt lukrativ für viel befahrene

**Abbildung 4**  
**Entwicklung des Streckennetzes und der Verkehrsleistung**



Quelle: Railisa UIC Statistics (2023).

Strecken mit zahlungskräftiger Kundschaft. Für eine echte Verkehrswende braucht es allerdings auch die Reaktivierung stillgelegter Strecken und ein flächendeckend breites und zuverlässiges Angebot an Zugverbindungen. Eine ideologisch begründete Versteifung auf mehr Wettbewerb würde dieses Ziel beerdigen.

Es ist wenig radikal, die ewige Trennungsdebatte wieder aus der Mottenkiste zu holen, um Liberalisierungs- und Wettbewerbsutopien der 1990er Jahre wiederzubeleben. Wirklich radikal wäre es, die Bahn nicht als Unternehmen zu betrachten, dass Gewinne erwirtschaften muss, sondern als einen Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge, der klima- und verkehrspolitische Zielvorgaben erfüllen muss. Wirklich radikal wäre eine auskömmliche finanzielle Ausstattung, um ein langfristig leistungsstarkes Netz zu garantieren, sowie den Betrieb über Arbeitsplatzsicherheit und gute Löhne in der Eisenbahnbranche attraktiv für Fachkräfte zu machen. Damit wäre der infrastrukturellen Daseinsvorsorge im Sinne des Gemeinwohls mehr gedient als mit lähmenden, realitätsfernen und ideologisch motivierten Debatten über superiore Strukturformen.

### Literatur

- Eisenkopf, A. (2023), Schieneninfrastruktur: wenig Mut zu radikalen Reformen, *Wirtschaftsdienst*, 103(5), 286-287, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/5/beitrag/schieneninfrastruktur-wenig-mut-zu-radikalen-reformen.html>
- Monopolkommission (2023), Sektorgutachten Bahn, <https://www.monopolkommission.de/index.php/de/gutachten/hauptgutachten/423-9-sektorgutachten-bahn-2023-time-to-go.html> (20. Juli 2023).
- o. V. (2023), Regierung will Bahnprivatisierung teilweise rückgängig machen, *ZEIT Online*, <https://www.zeit.de/mobilitaet/2021-05/grossbritannien-bahn-privatisierung-rueckgaengig-preise> (20. Juli 2023).
- Schwietering, C. (2023), Mehr Investitionen in die Schiene?: Bundesrechnungshof kritisiert Ampel-Haushalt, *Tagesspiegel*, <https://www.tagesspiegel.de/politik/mehr-investitionen-in-die-schiene-bundesrechnungshof-kritisiert-ampel-haushalt-9074428.html> (24. Juli 2023).

Alexander Eisenkopf

## Erwiderung: Gegenrede zu Jonas Becker

Jonas Becker thematisiert in seiner Replik zu „Schieneninfrastruktur: Wenig Mut zu radikalen Reformen“ vermeintliche Schwächen meines Leitartikels aus dem Mai-Heft dieser Zeitschrift.

Im ersten Abschnitt formuliert er den Kritikpunkt, dass die von mir verwendeten absoluten Zahlen zu öffentlich finanzierten Infrastrukturinvestitionen (der Bahn) wenig aussagekräftig und aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht sogar irreführend seien. Die Zahlen seien in Relation zu anderen Investitionsvorhaben oder den Ausgaben vergleichbarer Staaten zu setzen. Als Beispiel für ein „überzeugendes Argument“ führt er die von der Lobbyorganisation „Allianz Pro Schiene“ publizierten Pro-Kopf-Investitionen in die Schieneninfrastruktur ausgewählter europäischer Länder an. Wichtiger ist allerdings das Monitum, dass mein Beitrag die chronische Unterfinanzierung der Schieneninfrastruktur „aus dem Blick lasse“ und deren schlechten Zustand auf grundlegende Governanceprobleme reduziere. Dieses Argument wird ausführlich und in verschiedenen Facetten diskutiert sowie daraufhin zugespitzt, dass die Schieneninfrastruktur in den vergangenen Jahrzehnten „kaputtgespart“ worden sei. Dies stelle – zusammen mit der massiven Bevorzugung der Straße, die das eigentliche Fass ohne Boden bilde – den tatsächlichen Skandal dar.

Als „wirklich radikale“ Lösung bietet Jonas Becker schließlich an, „die Bahn nicht als Unternehmen zu betrachten, das Gewinne erwirtschaften muss, sondern als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge, der klima- und verkehrspolitische Zielvorgaben erfüllen muss.“ Tatsächlich hat sich mein Leitartikel primär mit den erheblichen Schwächen der Governance der Schieneninfrastruktur und ihrer Finanzierung beschäftigt. Mein zentrales Argument war, dass „auch (sehr) viel mehr Geld keine dauerhafte und nachhaltige Behebung der Misere herbeiführen [kann], wenn die grundlegenden systemischen Governanceprobleme nicht erkannt, sauber analysiert und gelöst werden.“ Auf dieses Argument geht Jonas Becker in keiner Weise ein. Er verunglimpft stattdessen ohne sachliche Begründung und empirische Argumente (vermeintliche) Renditemaximierung und „neoklassische Wettbewerbsutopien“, die angeblich nicht „zu einer besseren Bereitstellung öffentlicher Daseinsvorsorge führen“. Zudem wird eine jahrzehntelange falsche Priorisierung in der deutschen Verkehrspolitik primär für die Mängel im heutigen System Eisenbahn verantwortlich gemacht.

Das erste Argument von Jonas Becker erinnert an den Schopenhauer'schen Kunstgriff, recht zu behalten, indem

man von etwas anderem redet, als eigentlich aufgestellt wurde (ignoratio elenchi – Verkennung des Gegenbeweises; Schopenhauer, 2012, 37). Selbstverständlich ist es interessant, die Ausgaben für die Schieneninfrastruktur als relative Größe zu analysieren. Das war aber nicht mein Thema. In diesem Fall sind Investitionen pro Kopf in verschiedenen Ländern ein denkbar schlechtes Kriterium für die Analyse, da sie die jeweiligen Leistungen des Schienenverkehrs (und weitere Imponderabilien) ausklammern. Ohne deren Kenntnis könnte man auch auf die Idee kommen, dass die Schweiz sich eine „Teuerbahn“ leistet, und wir in Deutschland sehr effizient wirtschaften. Zumindest letzteres ist aber fraglich. Vergleicht man z.B. die Investitionen des Bundes pro Leistungskilometer (Personen- und Tonnenkilometer) in Deutschland, sind die relativen Mittel für die Schiene 2022 rund sechsmal so groß wie für die Straße. Nach Berechnungen von Pro Mobilität (2022) anhand der Ist-Ausgaben des Bundes für die Schiene und der Nettoausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für die Straße, lag die Schiene 2019 bei 5,13 Eurocent je Leistungskilometer (einschließlich Ausgaben für das BEV) und die Straße bei 1,82 Eurocent. Auch in der Schweiz regt sich mittlerweile Kritik an der auskömmlich finanzierten Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit der Bahn: „Die finanzielle Schieflage der SBB hat auch ihr Gutes: Sie zwingt die Politik zu mehr Ehrlichkeit. Auf jeden Franken, den das Unternehmen mit dem Verkauf von Tickets und Abos verdient, kommt heute ein Subventionsfranken“ (Häberli, 2023).

Ohne dauerhafte Subventionen scheint ein Eisenbahnbetrieb in Europa, der den verkehrspolitischen Wunsch- und Zielvorstellungen nahekommt, kaum zu gewährleisten. Jeder weiß, dass das vor allem an der teuren und heute noch verhältnismäßig ineffizient genutzten Infrastruktur liegt. Gerade das erhöht jedoch die Anforderungen an die finanzielle Governance und die effiziente Mittelverwendung.

Ökonomische Effizienz scheint jedoch für Jonas Becker ein Fremdwort zu sein. Aus seinen Ausführungen spricht bedauerlicherweise ein grundsätzliches Misstrauen in eine an ökonomischen Kriterien orientierte Unternehmensführung

**Prof. Dr. Alexander Eisenkopf** hat den Zeppelin-Lehrstuhl für Wirtschafts- und Verkehrspolitik an der Zeppelin Universität Friedrichshafen inne.

bei der Deutschen Bahn bzw. eine Ausrichtung des Eisenbahnsektors an grundlegenden wirtschaftlichen Erfordernissen und Ressourcenknappheiten. Ohne differenziert auf die verschiedenen Unternehmensbereiche der DB AG und ihre jeweiligen verkehrspolitischen, marktlichen und wettbewerblichen Probleme einzugehen, würgt er die Diskussion um „superiore Strukturreformen“ mit dem Totschlagargument der „Daseinsvorsorge“ ab. Aus der Mottenkiste holt er die Begriffe „Gemeinwohl“ und „Daseinsvorsorge“, vorsorglich aufgeladen durch das Mantra der „echten“ sozial-ökologischen Verkehrswende im Sinne der „klimapolitischen Notwendigkeit“. Ein solch pauschales Verständnis der „Bahn“ als Teil eines diffusen öffentlichen Daseinsvorsorgebegriffs erinnert an längst überwunden geglaubte Zeiten des Sondervermögens Deutsche Bundesbahn und gewerkschaftliche Träume von einem mitbestimmten staatlichen Eisenbahnkombinat, das nicht auf knappe gesellschaftliche Ressourcen Rücksicht nehmen muss. Gerd Aberle, einer der Väter der Bahnreform von 1994, hat dieses Treiben immer wieder als „Selbstbedienungsladen ohne Kasse“ persifliert (Wieland, 2007).

Tatsächlich sind aber gesellschaftliche Ressourcen, die zur Disposition der Deutschen Bahn gestellt werden, nach wie vor knapp und sollten daher effizient bewirtschaftet werden. Jonas Becker hat recht, dass es bezüglich der Subventionen für den Schienenverkehrssektor und insbesondere für die Schieneninfrastruktur eines gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses bedarf. Dieser muss jedoch in transparenter Weise und unter Berücksichtigung aller relevanter Zuwendungen aus Steuermitteln sowie der realisierbaren Nutzungen geführt werden – einschließlich der Frage der relevanten Anreizstrukturen im Bahnsystem.

Insbesondere muss dem Bürger und Steuerzahler reiner Wein dahingehend eingeschenkt werden, dass die in meinem Beitrag genannten hohen absoluten öffentlichen Mittel für die Schieneninfrastruktur im Wesentlichen aus Steuereinnahmen stammen oder zu Neuverschuldung führen, während die Finanzierungssituation des Straßenverkehrs seit Jahren recht komfortabel aussieht. So schreibt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium in einem Gutachten zur Straßenverkehrsfinanzierung 2022: „Derzeit generieren die Abgaben aus dem Straßenverkehr, allen voran die Energiesteuer auf Kraftstoffe, beträchtliche Einnahmen für die öffentlichen Haushalte, die in der Größenordnung der Kosten der Straßeninfrastruktur liegen“ (Wissenschaftlicher Beirat, 2022, 5). Laut Wissenschaftlichem Beirat lag das Aufkommen aus der Energie-

steuer auf Kraftstoffe 2019 bei 37,2 Mrd. Euro, hinzu kamen 9,4 Mrd. Euro Kfz-Steuer und 7,5 Mrd. Euro Lkw-Maut, insgesamt also 54,1 Mrd. Euro. Zu ergänzen sind Einnahmen der Kommunen aus Parkgebühren, die jedoch statistisch kaum erfasst sind, und seit 2021 die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (Wissenschaftlicher Beirat, 2022, 8). Die jährlichen Kosten des (gesamten) deutschen Straßennetzes werden vom Beirat in Ermangelung aktueller Wegekostenrechnungen auf 24 bis 36 Mrd. Euro geschätzt. Bereits die letzte verfügbare vergleichende Wegekostenrechnung für 2007 kam zum Ergebnis, dass inländische Pkw und Lkw ihre Wegekosten vollumfänglich decken, während der Schienenverkehr nur einen durchschnittlichen Wegekostendeckungsgrad von 47 % erreichte (Link et al., 2009). Dieser dürfte heute deutlich niedriger liegen und im Güterverkehr aufgrund der Trassenpreissubventionen gegen null gehen.

Mit dem neuen CO<sub>2</sub>-Aufschlag wird sich das Lkw-Maut-Aufkommen in Deutschland beinahe verdoppeln; die zusätzlichen Mittel sollen dann vor allem der Schiene zugutekommen. Das Institut der Deutschen Wirtschaft hat daher recht, wenn es titelt: „Der Lkw zahlt bald für Alle“ (Puls, 2023). Anders als Jonas Becker meint, ist die Straße also kein „Fass ohne Boden“, sondern ein ergiebiger Quell, dessen stetiger Fluss in Zukunft auch die Schiene speisen kann – solange Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor unterwegs sind.

## Literatur

- Häberli, S. (2023), Dass die SBB im Schuldensumpf stecken, liegt nicht nur an der Pandemie. Was ist schiefgelaufen?, *Neue Züricher Zeitung*, 19. Juni, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/sbb-weg-aus-schuldensumpf-fuehrt-ueber-steuergelder-ld.1734369> (11. August 2023).
- Link, H., K. Kalinowska, U. Kunert und S. Radke (2009), Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahre 2007, *Politikberatung kompakt*, 53, DIW Berlin.
- Pro Mobilität (2022), Verkehrsetat 2022/23. Informationen zu den Haushaltsberatungen von Bundestag und Bundesrat, [https://www.promobilitaet.de/fileadmin/user\\_upload/ProMob\\_Zahlen\\_Daten\\_Fakten\\_Verkehretat\\_2022\\_23.pdf](https://www.promobilitaet.de/fileadmin/user_upload/ProMob_Zahlen_Daten_Fakten_Verkehretat_2022_23.pdf) (11. August 2023).
- Puls, T. (2023), Der Lkw bezahlt bald für Alle – Mauteinnahmen und Verkehrsinvestitionen des Bundes, *IW-Kurberich*, 38/2023, <https://www.iwkoeln.de/studien/thomas-puls-mauteinnahmen-und-verkehrsinvestitionen-des-bundes.html> (11. August 2023).
- Schopenhauer, A. (2012), *Die Kunst recht zu behalten*, in *achtunddreißig Kunstgriffen dargestellt*.
- Wieland, B. (2007), Laudatio zur Verleihung der Ehrendoktorwürde an Herrn Prof. Dr. rer. pol. habil. Gerd Aberle am 31.1.2007, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Wirtschaft und Verkehr, 1.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Digitales und Verkehr (2022), Kompensation zukünftiger Einnahmeausfälle des Staates aufgrund der Antriebswende im Straßenverkehr, Gutachten vom 20. Juli, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/kompensation-zukuenftiger-einnahmeausfaelle.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/kompensation-zukuenftiger-einnahmeausfaelle.pdf?__blob=publicationFile) (11. August 2023).

**Title:** *Rail Infrastructure: Reply and Rejoinder*

**Abstract:** *In the May 2023 issue, Wirtschaftsdienst published an essay entitled “Rail Infrastructure: Little Courage for Radical Reforms” by Alexander Eisenkopf. Jonas Becker takes a different view in a reply, followed by Alexander Eisenkopf explaining his position in a rejoinder.*

Arne Hansen\*

## Neuer Verhaltenskodex für EZB-Ratsmitglieder erzeugt Klärungsbedarf

Das ihr entgegengebrachte Vertrauen gilt als wichtigstes Kapital einer Zentralbank – zumal in geldpolitisch unruhigen Zeiten. Um jeden Anschein von Interessenkonflikten zu vermeiden, sah sich die Europäische Zentralbank (EZB) veranlasst, ihren Verhaltenskodex für das Führungspersonal mit Jahresbeginn 2023 zu verschärfen. Eine Analyse aktueller Selbstangaben der EZB-Räte zu ihren Finanzanlagen deutet allerdings auf eine mangelnde Trennschärfe der neuen Anlageregeln hin, was in uneinheitlichen und teils widersprüchlichen Angaben zu münden scheint – insbesondere hinsichtlich des Bestandsschutzes für Altanlagen. Die Klarheit und Verständlichkeit des Regelwerks sowie dessen konsistente Umsetzung sollte daher überprüft werden, um eine Erosion des Vertrauens in die EZB zu verhindern.

Die besondere Relevanz des einer Notenbank entgegengebrachten Vertrauens betonte der frühere Bundesbankpräsident Jens Weidmann mit einem buchhalterischen Vergleich: „Vertrauen findet man nicht in der Bilanz einer Zentralbank, es ist aber letztendlich ihr wertvollstes Kapital“ (Weidmann, 2019). Obschon historische Notenbank-Beispiele<sup>1</sup> zeigen, dass stabilitätsorientierte Geldpolitik sogar bei negativem Eigenkapital gelingen kann, sollte das Vertrauen in die eigene Währung gerade in unruhigen Zeiten oberste Priorität genießen. Das aktuelle Umfeld bilden hohe Inflationsraten, eine im Rahmen der Anleihekäufe stark expandierte Bilanz der EZB sowie eine abrupte Zinswende, in deren Folge die EZB für 2022 nur noch einen Jahresgewinn von 0 Euro ausweisen konnte.<sup>2</sup>

Die EZB strebt folgerichtig an, jeden bloßen Anschein von Interessenkonflikten ihres Führungspersonals zu vermeiden (EZB, 2022, Art. 11.1). Mit Jahresbeginn 2023 wurden die Verhaltensregeln für private Finanzanlagen der EZB-

Führung zu diesem Zweck verschärft, nachdem von der US-Notenbank Federal Reserve (Fed) bereits Anfang 2022 deutlich restriktivere Regeln implementiert wurden. Die neuen Anlageregeln sollen die Rechenschaftspflicht und Transparenz der EZB stärken, die Interessenerklärungen der EZB-Räte bilden hierfür den zentralen Resonanzboden (Deutsche Bundesbank, 2022). Diese jährlich abzugebenden Selbsterklärungen der Mitglieder des EZB-Rates werden regelmäßig im Frühjahr auf der EZB-Website veröffentlicht und im Jahresverlauf aktualisiert, sofern neue Ratsmitglieder hinzukommen.<sup>3</sup> Im Folgenden wird eine Bestandsaufnahme der für die letzten drei Kalenderjahre abgegebenen Interessenerklärungen vorgenommen, diese beziehen sich jeweils auf das Jahresende 2020, 2021 bzw. 2022 (ECB, 2021, 2022 und 2023). Der Fokus liegt dabei auf bereits vorgenommenen und gegebenenfalls noch vorzunehmenden Anpassungen vor dem Hintergrund des

1 Archer und Moser-Boehm (2013) nennen exemplarisch die Notenbanken von Chile, Tschechien, Israel und Mexiko; Braunberger (2017) thematisiert die Deutsche Bundesbank in den 1970er Jahren.

2 Nachdem der Gewinn 2021 noch 192 Mio. Euro betragen hatte, konnte man das ausgeglichene Ergebnis 2022 nur erzielen, indem man Rückstellungen für finanzielle Risiken in Höhe von 1,6 Mrd. Euro auflöste (EZB, 2023b).

© Der/die Autor:in 2023. 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 Autor dankt Dirk Meyer von der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg für verschiedene Hinweise.

3 Die Interessenerklärungen sind erhältlich unter EZB (2023a). Dort abrufbar sind allerdings nur die jeweils aktuellen Selbstangaben. Frühere Versionen werden von der Website der EZB entfernt, da die Interessenerklärungen „die neuesten verfügbaren Informationen widerspiegeln“ sollen (ECB, 2022, 93), (Übersetzung d. Verf.). Damit bleibt für die breite Öffentlichkeit die Historie der Finanzanlagen unklar, die sonst durch einen Vergleich der Bestandsdaten Auskunft über Zu- und Abgänge (netto) geben könnte.

Dr. Arne Hansen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Ordnungsökonomik an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

zum Jahresanfang 2023 eingeführten neuen Verhaltenskodex für die hochrangige EZB-Führung.

### Bestandsschutz für nicht mehr zulässige Investments

Für finanzielle Vermögenswerte oder Instrumente, deren Ankauf nach dem neuen Verhaltenskodex seit dem Jahr 2023 nicht mehr zulässig ist (beispielsweise Staatsanleihen des Euro-Währungsgebiets, Aktien einzelner Unternehmen sowie Investmentfonds, die sich auf Gold oder einen anderen bestimmten Sektor konzentrieren), wurde ein Bestandsschutz eingeführt (EZB, 2022, Art. 16.7 in Verbindung mit Art. 16.3). Sofern sie vor dem 1. Januar 2023 erworben wurden, müsste zwar der Ethikausschuss<sup>4</sup> einem Verkauf oder der Ausübung von jeglichen mit diesen Altanlagen verbundenen Rechten vorab zustimmen, sie müssen aber nicht verkauft werden. Da der Bestandsschutz bei einem neuen Ratsmitglied auch für Portfoliobestände greift, die „vor Antritt seiner Amtszeit gekauft wurden“, dürfte das Konstrukt der bestandsgeschützten Altanlagen eine langfristige Fortschreibung erfahren.<sup>5</sup>

Im Kontrast dazu war das Vorgehen der US-Notenbank hinsichtlich problematisierter Altbestände merklich strikter: Fed-Präsident Jerome Powell musste Ende 2021 erklären, dass er seine kritisierten Bestände an 22 verschiedenen kommunalen Anleihen zeitnah verkaufen und die erzielten Erlöse in konfliktfreie Anlagen investieren werde – den Verkauf versprach er so bald wie möglich nach Bestätigung seiner zweiten Amtsperiode, spätestens binnen 90 Tagen (U.S. Office of Government Ethics, 2021). Gemäß einer von Powell beantragten Veräußerungsbescheinigung der Fed und der zugehörigen Auflistung wurden die problematisierten Altanlagen am 30. Juni 2022 von Powell veräußert, nachdem seine zweite Amtszeit am 12. Mai 2022 durch den US-Senat bestätigt wurde (U.S. Office of Government Ethics, 2022a, 2022b).

Die EZB-Räte müssen ihre Altbestände demgegenüber lediglich ausweisen, was sich auch in den aktuellen Interessenerklärungen zum Stand 31. Dezember 2022 widerspiegelt. Das zu verwendende Formular fragt die bestandsgeschützten Altanlagen als „Legacy Assets“ unter

Verweis auf Art. 16.7 des neuen Verhaltenskodex ab.<sup>6</sup> Neun der 26 EZB-Ratsmitglieder führen an dieser Stelle alte Investments auf (vgl. Tabelle 1). EZB-Vizepräsident Luis de Guindos nennt einen börsennotierten Geldmarktfonds – eine Kategorie, in der ein An- und Verkauf eigentlich weiterhin zulässig wäre, mithin der Bestandsschutz keine Relevanz haben dürfte (EZB, 2022, Art. 16.3 (b)). Die Fondsanteile wurden offenbar erst im Jahresverlauf 2022 erworben, da in den beiden Vorjahren kein entsprechender Bestand von ihm angezeigt wurde.

Unzweifelhaft zu den geschützten Beständen gehören hingegen die vom portugiesischen Notenbankchef Mário Centeno aufgeführten sieben Aktien einzelner Unternehmen, die alle in seinem Heimatland ansässig sind – darunter der Fußballverein Benfica Lissabon. Ein Ankauf von Einzelaktien wäre seit Jahresbeginn nicht mehr zulässig. Einen ähnlichen Heimatbezug weist das Portfolio von Estlands Zentralbankchef Madis Müller auf, indem es Aktien von drei estnischen Unternehmen enthält. Die Anteilsscheine des Energieversorgers „Enefit Green“ aus dem Bereich erneuerbarer Energien wurden demnach im Jahr 2021 von ihm erworben. Ebenfalls in Einzelunternehmen hat Mārtiņš Kazāks aus Lettland investiert, alle drei Unternehmenssitze liegen dabei außerhalb des Euro-Währungsgebiets.

Eindeutig untersagt ist nach den neuen Verhaltensregeln der Erwerb von Staatsanleihen des Euro-Währungsgebiets, nicht einmal Investmentfonds auf mehrere Euro-Staatsschuldtitel wären zulässig (EZB, 2022, Art. 16.3 (a)). Um jeden Anschein von Interessenkonflikten zu unterbinden, scheint das auch erforderlich, denn die EZB-Geldpolitik hat einen direkten Einfluss auf die Kurse und Renditen jener Staatspapiere. Folgerichtig weisen Constantinos Herodotou aus Zypern und Edward Scicluna aus Malta ihre Bestände an heimischen Staatsanleihen in Konformität mit dem neuen Verhaltenskodex als geschützte Altanlagen aus. Während Herodotou ausschließlich die gleiche ISIN-Kennziffer seit 2020 hält, hat Scicluna auslaufende Wertschriften des maltesischen Fiskus 2021 durch eine Neuemission ersetzt.

Das deutsche Direktoriumsmitglied Isabel Schnabel führt einen auf kurzfristige US-Staatsanleihen (ein bis drei Jahre Laufzeit) setzenden Rentenfonds als unter Altbestandsschutz stehend auf. Wohl insbesondere wegen der Konzentration dieses Fonds auf einen Emittenten wäre ein Ankauf nicht mehr zulässig (EZB, 2022, Art. 16.3). Im Widerspruch dazu scheint jedoch die Selbsterklärung des

4 Der Ethikausschuss besteht aus drei externen Mitgliedern, die vom EZB-Rat ernannt werden – eine ähnliche Konstellation wurde bei der US-Fed in Hinblick auf ihre mangelnde Unabhängigkeit kritisiert (Siegel, 2022).

5 Siehe EZB (2022, Art. 16.7). Davon ausgenommen sind lediglich von beaufsichtigten Unternehmen begebene Instrumente, die vor Antritt der Amtszeit verkauft werden müssen. Der Bestandsschutz gilt ebenfalls für Vermögenswerte oder Instrumente, die nach Amtsantritt ohne eigenes Zutun – beispielsweise durch Erbschaften, Schenkungen oder Änderungen des Familienstands – in den Besitz gelangen.

6 Als Beispiele führt das Formular Aktien und Anleihen von Unternehmen, Staatsanleihen sowie Branchenfonds auf (Übersetzung d. Verf. (ECB, 2023, Position IV: „Financial Interests“).

Tabelle 1

**Unter Bestandsschutz stehende Altanlagen/„Legacy Assets“ (Stand: 31. Dezember 2022)**

Ratsmitglied	Wertpapiertyp	Wertpapiername	ISIN-Kennnummer	bereits 2021 gehalten?	bereits 2020 gehalten?
Luis de Guindos (Spanien), EZB-Vizepräsident	Geldmarktfonds	CaixaBank Monetario Rendimiento, FI Estándar	ES0138045002	nein	nein
Mário Centeno (Portugal)	Unternehmensaktie, Portugal, Öl und Gas	GALP ENERGIA	PTGAL0AM0009	ja	ja
	Unternehmensaktie, Portugal, Baumaterial und -komponenten	MARTIFER	PTMFR0AM0003	ja	ja
	Unternehmensaktie, Portugal, Telekomdienstleister	NOS	PTZON0AM0006	ja	ja
	Unternehmensaktie, Portugal, Finanzdienstleistungen	PHAROL	PTPTC0AM0009	ja	ja
	Unternehmensaktie, Portugal, Sonstige Versorger	REN	PTREL0AM0008	ja	ja
	Unternehmensaktie, Portugal, Papierindustrie	NAVIGATOR	PTPTI0AM0006	ja	ja
	Unternehmensaktie, Portugal, Sport/Entertainment	Sport Lisboa e Benfica	PTSLB0AM0010	ja	ja
Constantinos Herodotou (Zypern)	Staatsanleihe Zypern	CY 2034 SOVEREIGN BOND	XS1956050923	ja	ja
Mārtiņš Kazāks (Lettland)	Unternehmensaktie, Schweden, Elektroausstattung	FINGERPRINT CARDS AB-B	SE0008374250	ja	ja
	Unternehmensaktie, Großbritannien, Öl und Gas	SUBSEA 7 S.A.	LU0075646355	ja	ja
	Unternehmensaktie, Dänemark, Bekleidungsartikel	PANDORA A/S SHARE	DK0060252690	ja	ja
Madis Müller (Estland)	Unternehmensaktie, Estland, Kaufhäuser	Tallinna Kaubamaja AS	EE0000001105	ja	ja
	Unternehmensaktie, Estland, Touristik und Freizeit	Tallink Group AS	EE3100004466	ja	ja
	Unternehmensaktie, Estland, Versorgung und Energie	Enefit Green AS	EE3100137985	ja	nein
Isabel Schnabel (Deutschland), EZB-Direktorium	Rentenfonds kurzfr. US-Staatsanleihen (1 bis 3 Jahre)	iShares USD Treasury Bond 1-3yr UCITS ETF	IE00B14X4S71	ja	ja
Edward Scicluna (Malta)	Staatsanleihe Malta	Malta Government Savings Bond – Issue 2018	MT4000010036	ja	ja
	Staatsanleihe Malta	Malta Government Savings Bond – Issue 2019	MT4000010044	ja	ja
	Staatsanleihe Malta	Malta Government Savings Bond – Issue 2020	MT4000010051	ja	ja
	Staatsanleihe Malta	Malta Government Savings Bond – Issue 2021	MT4000010069	ja	nein
François Villeroy de Galhau (Frankreich)	Unternehmensaktie, Deutschland, Einrichtungs- und Ausstattungsbedarf	Villeroy & Boch	DE0007657231	ja	ja
Pierre Wunsch (Belgien)	Aktienfonds, Bergbau- und Minenindustrie	BGF Wld Mining A EUR CAP	LU0172157280	ja	ja

Quelle: ECB (2023), eigene Recherche und Darstellung.

belgischen Ratsmitglieds Pierre Wunsch zu stehen, da er einen auf langfristige US-Staatsanleihen („20+“-Jahre-Laufzeit) konzentrierten Rentenfonds – des gleichen Anbieters wie bei Isabel Schnabel – zwar auflistet, aber nicht als bestandsschutzbedürftig ansieht.<sup>7</sup> Wahlfreiheit wird diesbezüglich wohl kaum herrschen, aber Interpretationsspielräume dürften jeder Anlageregeln immanent sein. Zur Klarheit und Vertrauensförderung könnte daher eine besondere Prüfung – nicht nur Vorlage – bei Altbeständen durch den Ethikausschuss in Art. 16.7 des Verhaltenskodex aufgenommen werden.<sup>8</sup>

Die mangelnde Trennschärfe der angepassten Verhaltensregeln könnte sich in den Selbstangaben von Pierre Wunsch auch an anderer Stelle manifestiert haben: Als einzigen geschützten Altbestand weist er einen auf Bergbau- und Minenaktien fokussierten Fonds aus (vgl. Tabelle 1), den er aber auch bereits unter den nicht von der Altanlagenregelung betroffenen Positionen – mithin doppelt – anführt. Dieser eindeutig sektorbezogene Fonds dürfte die neuerdings erforderliche breite Streuung von Investments allerdings kaum erfüllen.

Einen Sonderfall stellen die vom Franzosen François Villeroy de Galhau unter dem Bestandsschutz genannten Aktien des Keramikherstellers Villeroy & Boch dar. Er stammt aus einer Familie von Industriellen, die Miteigentümer des gleichnamigen Traditionsunternehmens sind.

### Externe Portfolioverwaltung wird empfohlen

Den Ratsmitgliedern wird im Rahmen des Verhaltenskodex empfohlen, „ihre Kapitalanlagen von einem oder mehreren anerkannten Portfoliomanagern verwalten zu lassen“ sofern diese das für „den normalen, persönlichen und familiären Gebrauch“ benötigte Maß übersteigen (EZB, 2022, Art. 16.2). Eine solche externe Portfolioverwaltung entbindet die EZB-Führungskräfte weitgehend von den Beschränkungen für private Finanzgeschäfte, lediglich dürften vertrauliche Informationen weiterhin nicht für persönliche Vorteile genutzt – beispielsweise an den Portfolioverwalter weitergereicht – werden.

Die Ratsmitglieder könnten sich also viele der Einschränkungen und mögliche Unklarheiten ersparen, indem sie ihr Portfolio extern managen lassen. Laut den jüngsten Interessenerklärungen machte im Jahr 2022 allerdings nur Gaston Reinesch aus Luxemburg von dieser Option Ge-

brauch. Entsprechend den Vorgaben des Formulars enthält seine Interessenerklärung auch keine weiteren Angaben zu den extern verwalteten Finanzanlagen (ECB, 2023, allgemein Position IV: „Financial Interests“ und konkret auf S. 64). Zwar gab François Villeroy de Galhau für die Jahre 2020 und 2021 die Verwaltung durch ein externes Portfoliomanagement an, für 2022 tat er dies aber nicht mehr. Seine Auflistung von nicht extern verwalteten Finanzanlagen blieb indes unverändert und enthält weiterhin lediglich Aktien des Keramikherstellers Villeroy & Boch.

### Heterogenität der Selbstangaben

Die Interessenerklärungen der EZB-Räte weisen eine große Heterogenität auf, sowohl formal als auch inhaltlich.<sup>9</sup> Zum Stand des Jahresendes 2022 listen sieben von 26 Ratsmitgliedern weiterhin ankaufbare Finanzanlagen auf, die eine ISIN-Kennziffer haben (breit gestreute ETFs, Geldmarktfonds, Immobilienfonds) (EZB, 2022, Art. 16.3). Darunter hält Pierre Wunsch mit 25 am meisten ISIN-Positionen (2020 und 2021 je 24 Positionen). Darin enthalten führt er einen „Easy Fund Plan BNP“ auf – allerdings ohne ISIN, stattdessen mit dem Zusatz „mixture of funds“ (ECB, 2023, 99). Isabel Schnabel hat ihren Bestand mit eigener ISIN von 44 Positionen (2020) auf 11 Positionen (2021 und 2022, inkl. obengenannter Altanlage) deutlich reduziert, indem sie alle 33 zuvor gehaltenen Einzelaktien verkauft haben muss (ECB, 2023, 67 f.; ECB, 2022, 63; ECB, 2021, 62). Constantinos Herodotou mit zwölf und Madis Müller mit elf weisen eine ähnliche Größenordnung an verschiedenen ISIN-Titeln auf (ECB, 2023, 22 und 47 f.). EZB-Präsidentin Christine Lagarde folgt mit deutlichem Abstand. Unter ihren fünf Titeln befindet sich eine ISIN (FR0010077362, BNP Paribas Europe Dividends Multiépé 2), dessen Auffindbarkeit sich scheinbar etwas schwierig gestaltet (ECB, 2023, 3).<sup>10</sup> Luis de Guindos und der Niederländer Klaas Knot halten jeweils nur einen Mischfonds mit ISIN (ECB, 2023, 6 und 37).

Andere finanzielle Beteiligungen, die nicht über eine ISIN verfügen (z.B. Investitionen in kleine Familienunternehmen, Start-up-Unternehmen/Firmen, die nicht an einer Börse notiert sind) werden von fünf EZB-Räten genannt.<sup>11</sup>

7 Konkret ist das der Fonds „iShares \$ Treasury Bond 20+yr UCITS ETF“ mit der ISIN IE00BSKRJZ44 (ECB, 2023, 99).

8 Zudem wäre unter diesem Kritikpunkt ebenfalls Art. 16.6 des Verhaltenskodex dahingehend abzuwandeln, dass neben der Mitteilung auch explizit eine Prüfung der Kaufabsichten erfolgt – nicht zuletzt zur Sicherheit der Ratsmitglieder.

9 Die Formulare wurden teilweise handschriftlich ausgefüllt und dann eingescannt, andere wurden komplett digital bearbeitet. Das Abgabedatum variiert vom 15. Dezember 2022 (Gaston Reinesch) bis hin zum 3. März 2023 (Christine Lagarde).

10 Harms (2021) konstatiert zu jenem Fonds: „Den gibt es hier in Deutschland so nicht, und auch in Frankreich ist er bei der BNP Paribas nicht zu finden. Die von Lagarde angegebene ISIN FR0010077362 entspricht allerdings dem BNP Paribas Europe Dividende Responsible Classic. Doch auch der lässt sich in deutschen Datenbanken nicht finden. Dafür aber der BNP Paribas Funds Europe Dividend (LU0111491469), der anlagetechnisch nah dran liegt.“

11 Weiterhin zulässige Anlagen gemäß EZB (2022, Art. 16.3). Die genannten Beispiele entstammen dem Interessenerklärungs-Formular (ECB, 2023, Position IV: „Financial Interests“) (Übersetzung d. Verf.).

Darunter Edward Scicluna, der seit mindestens 2020 an drei in seinem Heimatland Malta ansässigen Unternehmen beteiligt ist (ECB, 2023, 71). Präsidentin Lagarde listet unter der Kategorie Anteile an einer nicht börsengehandelten Immobiliengesellschaft auf (ECB, 2023, 3). Pierre Wunsch deklariert Anteile an zwei Start-up-Unternehmen aus der Hauptstadt seiner Heimat Belgien (ECB, 2023, 99).

14 von 26 Ratsmitgliedern bejahen auf dem Formular zu den Selbstangaben die Frage, ob sie Einlagen von mehr als 100.000 Euro (pro Bank) bei einem Unternehmen haben, das der Aufsicht des SSM (Single Supervisory Mechanism) unterliegt (ECB, 2023, Position IV: „Financial Interests“).<sup>12</sup> Immerhin sechs EZB-Räte haben weder eine externe Vermögensverwaltung, noch aufzulistende Finanzanlagen (ob mit oder ohne ISIN) oder Guthaben über 100.000 Euro bei einer Bank unter SSM-Aufsicht, darunter EZB-Direktor Frank Elderson, Joachim Nagel, Irlands Gabriel Makhlof, der Spanier Pablo Hernández de Cos, Litauens Gediminas Šimkus und der Slowene Boštjan Vasle. Auf manche Beobachter wirkt das angesichts der anfallenden Entlohnung „schon recht seltsam“ (Schwerdtfeger, 2020). Direkte Immobilieninvestments werden allerdings nicht abgefragt – private Häuser oder Wohnungen (in Vermietung) könnten mithin nicht zu deklarierendes Vermögen ausmachen. Alle Ratsmitglieder haben zudem abschließend in ihrer Interessenerklärung erklärt, dass sie über keine anderen meldepflichtigen Finanzanlagen außer den angegebenen verfügen (ECB, 2023, Position IV: „Financial Interests“).

### Transaktionsübersichten frühestens 2024 zu erwarten

Journalistische Recherchen hatten im Herbst 2021 offengelegt, dass einige Führungskräfte der US-Fed, darunter Präsident Powell und der damalige Vizepräsident Richard Clarida, fragwürdige private Wertpapiergeschäfte rund um außergewöhnliche geldpolitische Maßnahmen während der Coronakrise getätigt hatten.<sup>13</sup> Die mögliche Nutzung von Informationsvorsprüngen schürten den Verdacht auf Insiderhandel (Hansen, 2022). Obwohl Powell und Clarida laut einem internen Untersuchungsbericht nicht gegen die damals geltenden Anlagerichtlinien der US-Fed verstoßen hatten, wurden die Verhaltensregeln daraufhin verschärft (Fed, 2022a, 2022b).

Die problematisierten Wertpapiergeschäfte wurden allerdings nur deshalb öffentlich transparent, weil die Führungskräfte der Fed jährlich alle Vermögensanlagen mit ungefährtem Anlagewert (Angaben werden in Wertinter-

vallen abgefragt), den daraus entstandenen Einkommen (Dividenden, Zinsen) sowie insbesondere alle unterjährigen Transaktionen wertmäßig und datumsgenau veröffentlichten müssen. Erst durch diese verlaufsbezogenen Angaben (Transaktionen nach Wertpapier, Wert und Datum) konnten die kritisierten Finanzgeschäfte bei der Fed überhaupt erkannt werden.

Im Gegensatz dazu hat die EZB derartige Transaktionslisten bisher nicht veröffentlicht – ein Vorgehen, das offenbar auch intern als nicht mehr zeitgemäß erachtet wurde. Laut dem seit Jahresbeginn geltenden Verhaltenskodex sind die unterjährigen Transaktionen nunmehr in einem „Anhang I zur Interessenerklärung ... auf der Website der EZB“ zu veröffentlichen (EZB, 2022, Art. 10.1). Gemäß EZB-Pressemitteilung vom 16. Dezember 2022 erfolgt die Veröffentlichung zusammen mit den Interessenerklärungen (Deutsche Bundesbank, 2022).

Jedoch hat die EZB eine Veröffentlichung der individuellen Transaktionsaufstellung erst ab dem Jahr 2024 angekündigt, die im April 2023 auf der EZB-Website erschienenen Interessenerklärungen enthalten diese Auflistung weiterhin nicht – der Anhang I fehlt (EZB, 2023c; ECB, 2023). Rein formal dürfte das korrekt sein, da der seit 1. Januar 2023 greifende Verhaltenskodex „eine Aufstellung der privaten Finanztransaktionen“ erfordert, „die in dem Jahr, welches der Interessenerklärung unmittelbar vorangeht, getätigt wurden“ (EZB, 2022, Art. 10.1). Mithin wären die seit dem 1. Januar 2023 erfolgten Transaktionen erst im Jahr 2024 offenzulegen. Derweil bleibt die Größenordnung der Bestandswerte – wie bisher – verborgen, auf dem einzureichenden Formular heißt es zu den Finanzanlagen unmissverständlich: „Amount of money not needed“ (ECB, 2023, Position IV: „Financial Interests“, Fußnote 11).

Als vertrauensfördernde Maßnahme hätten die unterjährigen Transaktionen aus 2022 aber bereits proaktiv mitveröffentlicht werden können (Hansen, 2023). Zumal die im Frühjahr 2023 publizierten Selbstangaben eine Art Mixtur nach alten und neuen Regeln darzustellen scheinen: Die Altbestände („Legacy Assets“) nach Art. 16.7 des neuen Verhaltenskodex werden auf den Formularen bereits abgefragt, zudem wird darin mehrfach auf den neuen Kodex verwiesen.<sup>14</sup> Eine solche Mischung in der Umsetzung – Altanlagen werden gemäß neuer Regel berücksichtigt, die Transaktionsliste nach alter Regel weiterhin nicht – kann inkonsistent wirken und stiftet dann eher Verwirrung als Vertrauen.

<sup>12</sup> Diese Abfrage könnte beispielsweise mögliche Interessenkonflikte im Falle einer Bankenkrise transparent machen.

<sup>13</sup> Für weitere Einzelheiten zu jenen Transaktionen vgl. Hansen und Meyer (2022) sowie Meyer und Hansen (2022).

<sup>14</sup> Vgl. ECB (2023), Position IV: „Financial Interests“. Die Fußnoten 12 und 13 verweisen auf Art. 16.3, Fußnote 14 verweist auf Art. 16.7 des neuen Verhaltenskodex.

## Neue Handelssperre vergleichsweise knapp bemessen

Nachdem private Wertpapiertransaktionen im Umfeld wichtiger geldpolitischer Interventionen während der Coronakrise den Verdacht auf Insiderhandel in wichtigen Entscheidungsgremien bei der US-Fed geschürt hatten, wurde die bereits bestehende Handelssperre für die Fed-Führung noch um den Folgetag nach einer geldpolitischen Sitzung erweitert: Die sogenannte Trading-Blackout-Periode des Offenmarktausschusses beginnt am zweiten Samstag vor einer Sitzung des Federal Open Market Committee (FOMC) und endet nun erst um Mitternacht am nächsten Tag nach einer Sitzung (Fed, 2023, Attachment 4).<sup>15</sup> Ähnlich handhabt es die Schweizerische Nationalbank (SNB), deren Handelssperre für Mitglieder der Bankleitung einen „Zeitraum von drei Wochen vor einer ordentlichen Lagebeurteilung, bis ein Tag nach Veröffentlichung des geldpolitischen Entscheids“ umfasst (SNB, 2023, Abschn. II 5.2).

Für das EZB-Führungspersonal greift mit dem neuen Verhaltenskodex zwar auch eine „Sperrfrist“, wonach „in den sieben Tagen vor einer geldpolitischen Sitzung des EZB-Rats“ keine privaten Finanztransaktionen getätigt werden dürfen (EZB, 2022, Art. 16.5). Der Sitzungstag selber oder dessen Folgetag ist darin allerdings nicht inkludiert. Strikter geht es demgegenüber bei der Deutschen Bundesbank zu, die für ihre Vorstandsmitglieder ein Handelsverbot im „Zeitraum von 7 Tagen vor und am Sitzungstag des EZB-Rates“ vorsieht (Deutsche Bundesbank, 2016, Ziff. 8 (4)). Die besondere Relevanz einer Handelssperre auch am Sitzungstag lässt sich am üblichen Zeitplan erkennen: An jenen Tagen veröffentlicht die EZB erst um 14:15 Uhr eine Pressemitteilung zu ihren geldpolitischen Beschlüssen, die zugehörige Pressekonferenz mit der Gelegenheit zu Nachfragen folgt um 14:45 Uhr.<sup>16</sup> Nach Sitzungsende besteht mithin ein Zeitfenster, in dem marktrelevante Informationen die Öffentlichkeit noch nicht erreicht haben.<sup>17</sup> Um jeden Anschein von Interessenkonflikten zu vermeiden, sollte die Sperrfrist der EZB daher zumindest auch den geldpoliti-

15 In dieser Zeit dürfen grundsätzlich keine Wertpapierkäufe oder -verkäufe getätigt werden, Ausnahmen bilden Geldmarktfondanteile oder vor Beginn der Blackout-Periode genehmigte Transaktionen.

16 Zum Zeitplan am Tag einer geldpolitischen EZB-Ratssitzung vgl. <https://www.ecb.europa.eu/press/govcdec/mopo/html/index.en.html> bzw. <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/html/index.en.html>.

17 Aus einer dem Autor vorliegenden Antwort auf eine entsprechende Nachfrage bei der EZB geht hervor, dass der Ethikausschuss der EZB es scheinbar für selbstverständlich hielt, dass an einem geldpolitischen Sitzungstag keine privaten Transaktionen vorgenommen werden.

schen Sitzungstag selbst explizit einbeziehen – wie es von anderen Notenbanken bereits praktiziert wird.<sup>18</sup>

## Fazit

Die EZB hat das Ziel formuliert, jeden Anschein von Interessenkonflikten ihres Führungspersonals möglichst zu vermeiden. Mit Beginn des Jahres 2023 wurden zu diesem Zweck die Verhaltensregeln für private Finanzanlagen der EZB-Führung verschärft, nachdem die US-Fed bereits Anfang 2022 restriktivere Regeln eingeführt hatte. Die Analyse aktueller Selbstangaben der EZB-Räte zu ihren Finanzanlagen deutet allerdings auf eine mangelnde Trennschärfe der neuen Anlageregeln hin, was in uneinheitlichen und teils widersprüchlichen Angaben zu münden scheint – insbesondere hinsichtlich des Bestandsschutzes für Altanlagen. Die Interessenerklärungen der Ratsmitglieder weisen insgesamt ein hohes Maß an Heterogenität auf, sowohl inhaltlich als auch formal. Daher sollte sowohl die Klarheit und Verständlichkeit des Regelwerks als auch dessen konsistente Umsetzung auf den Prüfstand gestellt werden, um eine Erosion des Vertrauens in die EZB zu verhindern. Ferner wäre es vertrauensbildend, wenn die neu eingeführte Handelssperre den Tag einer geldpolitischen Ratssitzung explizit einbeziehen würde – wie von anderen Notenbanken bereits praktiziert.

18 Meyer (2023) regt an, die Sperrfrist sogar bis zur Veröffentlichung des Sitzungsprotokolls („monetary policy accounts“) auszudehnen bzw. jene Protokolle schneller zu veröffentlichen. Wie Rosa (2013) am Beispiel von FOMC-Protokollen aufzeigt, kann deren Veröffentlichung sowohl die Volatilität der US-Vermögenspreise als auch deren Handelsvolumen erheblich beeinflussen.

## Literatur

- Archer, D. und P. Moser-Boehm (2013), Central bank finances, *BIS Papers*, 71, 29. April, <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap71.htm> (22. Mai 2023).
- Braunberger, G. (2017), Als die Bundesbank pleite war, *Frankfurter Allgemeine Zeitung, Fazit – das Wirtschaftsblog*, 13. Juni, <https://blogs.faz.net/fazit/2017/06/13/als-die-bundesbank-einmal-pleite-war-8833/> (22. Mai 2023).
- Deutsche Bundesbank (2016), Verhaltenskodex für die Mitglieder des Vorstands der Deutschen Bundesbank, 12. Juli 2012 [mit Änderungen 15. März 2016], <https://www.bundesbank.de/resource/blob/604142/621001acdae0706c5f4b263f66ce16ba/mL/verhaltenskodex-vorstand-data.pdf> (22. Mai 2023).
- Deutsche Bundesbank (2022), EZB veröffentlicht erweiterte Verhaltensregeln für hochrangige Funktionsträger zur Durchführung privater Finanzgeschäfte, Übersetzung der EZB-Pressemitteilung, vom 16. Dezember, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/902194/6270d5e27ba407566791dcb467605f88/mL/2022-12-16-verhaltensregeln-download.pdf> (12. Mai 2023).
- EZB – Europäische Zentralbank (2022), Verhaltenskodex für hochrangige Funktionsträger der EZB, 2022/C 478/03, 16.12.2022, C 478/3.
- EZB – Europäische Zentralbank (2023a), Ethics – Governing Council members' declarations, [https://www.ecb.europa.eu/ecb/access\\_to\\_documents/document/declarations/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/declarations/html/index.en.html) (11. Mai 2023).

- EZB – Europäische Zentralbank (2023b), Jahresabschluss der EZB für 2022, Pressemitteilung, vom 23. Februar 2023, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.pr230223~398b74f1dc.de.html> (22. Mai 2023).
- EZB – Europäische Zentralbank (2023c), Ethik – Arbeiten mit Integrität, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/ethics/html/index.de.html> (1. September 2023).
- ECB – European Central Bank (2021), Declarations of Interests of 19. November, [https://www.ecb.europa.eu/ecb/access\\_to\\_documents/document/declarations/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/declarations/html/index.en.html) (20. Februar 2022).
- ECB – European Central Bank (2022), Declarations of Interests of 31. March, [https://www.ecb.europa.eu/ecb/access\\_to\\_documents/document/declarations/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/declarations/html/index.en.html) (20. April 2022).
- ECB – European Central Bank (2023), Declarations of Interests of 5. April, [https://www.ecb.europa.eu/ecb/access\\_to\\_documents/document/declarations/shared/pdf/ecb.dr.dec20230405\\_declarations\\_of\\_interests.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/declarations/shared/pdf/ecb.dr.dec20230405_declarations_of_interests.en.pdf) (11. Mai 2023).
- Fed – Federal Reserve Bank (2022a), FOMC formally adopts comprehensive new rules for investment and trading activity, Pressemitteilung, vom 18. Februar, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/press-releases/monetary20220218a.htm> (20. Februar 2022).
- Fed – Federal Reserve Bank (2022b), Office of the Inspector General report on Board trading activity, Letter of 11 July 2022 to Jerome Powell, <https://oig.federalreserve.gov/releases/board-closing-trading-activity-jul2022.pdf> (20. Februar 2022).
- Fed – Federal Reserve Bank (2023), Program for Security of FOMC Information, As reaffirmed effective 31 January 2023, [https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/FOMC\\_InformationSecurityProgram.pdf](https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/FOMC_InformationSecurityProgram.pdf) (22. Mai 2023).
- Hansen, A. (2022), Gefährden laxe Anlageregeln für EZB-Ratsmitglieder das Vertrauen in den Euro?, *Finanzwende Recherche Blog*, hrsg. v. Bürgerbewegung Finanzwende e.V., 9. Dezember, <https://www.finanzwende-recherche.de/2022/12/09/gefaehrden-laxe-anlageregeln-fuer-ezb-ratsmitglieder-das-vertrauen-in-den-euro/> (12. Mai 2023).
- Hansen, A. (2023), Neue Anlageregeln für EZB-Führung: Nebel statt Transparenz?, *Finanzwende Recherche Blog*, hrsg. v. Bürgerbewegung Finanzwende e.V., 2. Mai, <https://www.finanzwende-recherche.de/2023/05/02/neue-anlageregeln-fuer-ezb-fuehrung-nebel-statt-transparenz/> (12. Mai 2023).
- Hansen, A. und D. Meyer (2022), The European Central Bank's ethical rules – Incidents at the Fed raise questions about the rules of conduct for the ECB's Governing Council, *Intereconomics*, 57(5), 322-328, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/5/article/the-european-central-bank-s-ethical-rules.html> (12. Mai 2023).
- Harms, A. (2021), Weidmann, Schnabel und Kollegen – Diese Fonds besitzen die EZB-Funktionäre, *private banking magazin*, 22. Juli, <https://www.private-banking-magazin.de/diese-fonds-besitzen-die-ezb-funktionaere/> (11. Mai 2023).
- Meyer, D. (2023), Neuer Verhaltenskodex für hochrangige Funktionsträger der EZB – Weiterhin Reformbedarf, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 34(13), 602-606.
- Meyer, D. und A. Hansen (2022), Die Ethik-Regeln der EZB: Eine Vertrauensbasis mit Anpassungsbedarf?, *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 75(20), 833-839.
- Rosa, C. (2013), The Financial Market Effect of FOMC Minutes, *Economic Policy Review*, 19(2), 67-81, <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/epr/2013/0913rosa.pdf> (16. Mai 2023).
- SNB – Schweizerische Nationalbank (2023), Reglement für private Finanzanlagen und Finanzgeschäfte von Mitgliedern der Bankleitung, [https://www.snb.ch/de/mmr/reference/Reglement\\_private\\_Finanzgeschaeftesource/Reglement\\_private\\_Finanzgeschaeftesource.pdf](https://www.snb.ch/de/mmr/reference/Reglement_private_Finanzgeschaeftesource/Reglement_private_Finanzgeschaeftesource.pdf) (22. Mai 2023).
- Schwerdtfeger, H. (2020), EZB-Direktorin und Notenbankchefs – Auf diese Wertpapiere setzen Europas Top-Notenbanker, *WirtschaftsWoche*, 18. Mai 2020, <https://www.wiwo.de/finanzen/geldanlage/ezb-direktorin-und-notenbankchefs-auf-diese-wertpapiere-setzen-europas-top-notenbanker/25838028.html> (11. Mai 2023).
- Siegel, R. (2022), Fed inspector general probe clears Powell, Clarida of violating laws, *The Washington Post*, 14. Juli, <https://www.washingtonpost.com/business/2022/07/14/fed-ethics-scandal/> (16. Mai 2023).
- U.S. Office of Government Ethics (2021), Letter of Jerome Powell to Carry K. Williams, Deputy Associate General Counsel and Designated Agency Ethics Official, 3. Dezember, [https://extapps2.oge.gov/201/Presiden.nsf/PAS+Index/18D92306F1D5ECDB8525890E003459F7/\\$FILE/Powell.%20Jerome%20H.%20%20finalEA.pdf](https://extapps2.oge.gov/201/Presiden.nsf/PAS+Index/18D92306F1D5ECDB8525890E003459F7/$FILE/Powell.%20Jerome%20H.%20%20finalEA.pdf) (11. Mai 2023).
- U.S. Office of Government Ethics (2022a), Certification of Ethics Agreement Compliance, 1. Juli, [https://extapps2.oge.gov/201/Presiden.nsf/PAS+Index/510C7F27A3F0A84B85258873002C1B40/\\$FILE/Powell.%20EA%20Certification%201%20of1.pdf](https://extapps2.oge.gov/201/Presiden.nsf/PAS+Index/510C7F27A3F0A84B85258873002C1B40/$FILE/Powell.%20EA%20Certification%201%20of1.pdf) (11. Mai 2023).
- U.S. Office of Government Ethics (2022b), Periodic Transaction Report (OGE Form 278-T), 19. Juli, [https://extapps2.oge.gov/201/Presiden.nsf/PAS+Index/56F642D0F9B84D2985258886002ED470/\\$FILE/Jerome-H-Powell-07.01.2022-278T.pdf](https://extapps2.oge.gov/201/Presiden.nsf/PAS+Index/56F642D0F9B84D2985258886002ED470/$FILE/Jerome-H-Powell-07.01.2022-278T.pdf) (11. Mai 2023).
- Weidmann, J. (2019), Die Rolle der Zentralbank in einer modernen Volkswirtschaft – eine europäische Perspektive, Rede an der Universität von Südafrika (UNISA), 12. Februar, <https://www.bundesbank.de/de/presse/reden/die-rolle-der-zentralbank-in-einer-modernen-volkswirtschaft-eine-europaeische-perspektive-776706> (16. Mai 2023).

### Title: *New Code of Conduct for Members of the ECB's Governing Council – Need for Clarification*

**Abstract:** *The trust placed in a central bank is considered its most important asset – especially in turbulent times for monetary policy. In order to avoid any appearance of conflicts of interest, the European Central Bank (ECB) felt motivated to tighten its Code of Conduct for high-level officials at the beginning of 2023. However, an analysis of current self-disclosures by the members of the ECB's Governing Council on their financial investments indicates a lack of clarity in the new investment rules, which seems to result in inconsistent and partly contradictory disclosures – especially with regard to "legacy assets". The clarity and comprehensibility of the rules as well as their consistent implementation should therefore be reviewed in order to prevent an erosion of confidence in the ECB.*

Andreas Wimmel

# Kosten der Umsetzung von EU-Recht für Bund und Länder

Die Umsetzung von EU-Recht in die innerstaatliche Rechtsordnung kann die Haushalte von Bund und Ländern erheblich belasten. Um derartige finanzielle Auswirkungen zu ermitteln, werden die in Gesetzentwürfen veranschlagten Staatsausgaben für Rechtsakte der EU über einen Zeitraum von 30 Jahren statistisch ausgewertet. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Zahl an Umsetzungsgesetzen, die Kosten für die öffentlichen Kassen erzeugen, seit 1990 deutlich angestiegen ist. Zudem haben sich die Summen, die für die Umsetzung und Anwendung von EU-Recht aufgewendet werden müssen, zuletzt stark erhöht. Beide Entwicklungen erschweren die Wahrnehmung parlamentarischer Haushaltsrechte, weil Abgeordnete diese „EU-Nebenkosten“ nicht wirksam kontrollieren können.

Kaum ein Ökonom zweifelt daran, dass die exportorientierte deutsche Wirtschaft und damit indirekt auch der deutsche Steuerstaat erheblich von den Grundfreiheiten im Binnenmarkt der Europäischen Union profitieren (Dreger, 2021). Nach Berechnungen von Mion und Ponattu (2019) belaufen sich die Wohlstandsgewinne, die durch Freihandel entstehen, allein in Deutschland auf rund 86 Mrd. Euro im Jahr, was einer Einkommenssteigerung von 1.046 Euro pro Person entspreche. Auch wenn andere Länder wie die Schweiz (als Nicht-EU-Mitglied über diverse bilaterale Abkommen), Luxemburg oder Irland noch deutlich mehr Vorteile aus dem Binnenmarkt ziehen, gehört Deutschland damit eindeutig zu den Gewinnern der europäischen Integration. Und laut einer aktuellen Studie von Felbermayr et al. (2022), die ökonomische Konsequenzen einer Rückabwicklung verschiedener Integrationsschritte simuliert haben, würde eine Auflösung der EU das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um 5,2 % per annum verringern. Dabei würde sich eine Abwicklung des Binnenmarktes mit -3,6 % besonders negativ auswirken, gefolgt vom Ende der Personenfreizügigkeit im Schengenraum (-1,04 %) und einer Auflösung der Währungsunion (-0,65 %).

© Der/die Autor:in 2023. 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 Kehrseite der Medaille sind allerdings erhebliche Kosten und Risiken einer EU-Mitgliedschaft für den deutschen Staatshaushalt. Deutschland ist seit jeher der größte Nettozahler der EU, zahlt also in der Summe und inzwischen auch pro Kopf wesentlich mehr Geld in den EU-Haushalt ein, als an Rückflüssen in Form von Agrarsubventionen und aus Strukturfonds zu erwarten sind (Becker, 2021). Jüngste Berechnungen für das Haushaltsjahr 2021 haben ergeben, dass der operative Haushaltsaldo auf einen historischen Minusbetrag von 21,4 Mrd. Euro angewachsen ist (Busch et al., 2022). Hinzu kommen neuartige Finanzierungsinstrumente wie das Corona-Wiederaufbauprogramm „NextGenerationEU“, das die Kommission ermächtigt, Kredite von bis zu 750 Mrd. Euro an den Kapitalmärkten aufzunehmen, die etwa zur Hälfte als Zuschüsse an Mitgliedstaaten ausbezahlt werden, die von der COVID-19-Pandemie besonders stark betroffen waren (Stadler, 2023). Der Bundesrechnungshof (2021) hatte früh angemahnt, dass Deutschland voraussichtlich auch hierzu den größten Netto-Beitrag leisten werde, weil nach Berechnungen der Kommission 28,4 Mrd. Euro an Zuschüssen Rückzahlungsverpflichtungen in Höhe von 94,3 Mrd. Euro gegenüberstünden. Daneben kämen kaum absehbare Haftungsrisiken in Milliardenhöhe auf Deutschland zu, sollten andere Mitgliedstaaten ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen.

## Kosten der Umsetzung von EU-Recht

Ein weiterer Kostenfaktor, der bislang deutlich weniger Beachtung gefunden hat, sind die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung von EU-Recht auf die Haushalte von Bund und Ländern. Verordnungen und Richtlinien der EU können zu Haushaltsmehrausgaben führen, Steuereinnah-

PD Dr. Andreas Wimmel lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

men mindern oder einen zusätzlichen Erfüllungsaufwand in Form von Sach- und Personalmitteln erzeugen. Diese Kosten fallen hauptsächlich an, wenn die EU regulativ tätig wird, indem sie Mitgliedstaaten verpflichtet, bestimmte Maßnahmen durchzuführen, die nicht als Ausgabeposten im EU-Haushalt vorgesehen sind. In Politikbereichen, die in die Zuständigkeit der EU fallen, verfügt der Unionsgesetzgeber über solche Rechtsetzungsbefugnisse, sofern dies in den Verträgen nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist (Calliess, 2020). Wenn die EU z.B. verschärfte Richtlinien zum Gewässerschutz erlässt, kann die praktische Umsetzung zusätzliches Personal im Bundesumweltamt erforderlich machen, um die Wasserqualität regelmäßig zu überprüfen. Oder wenn die EU biometrische Sicherheitsstandards für Personalausweise einführt, müssen in Einwohnermeldeämtern neue technische Geräte angeschafft werden, etwa um Fingerabdrücke einzuscannen. All diese Kosten werden nicht aus dem EU-Haushalt bestritten, sondern sind von den Mitgliedstaaten zu tragen.

Solche „EU-Nebenkosten“ unterlaufen parlamentarische Haushaltsrechte, in unserem Fall des Bundestages und der Landesparlamente. Während Beiträge zum ordentlichen EU-Haushalt und auch die Gewährung von Finanzhilfen an andere Euroländer in Deutschland einem starken Parlamentsvorbehalt unterliegen (Wimmel, 2018), wird über Gesetzentwürfe zur Umsetzung von EU-Recht in der Regel erst parlamentarisch beraten und entschieden, nachdem Verordnungen und Richtlinien bereits in Kraft getreten sind. Abgeordnete haben dann keine Wahl mehr, sie müssen EU-Rechtsakte in die innerstaatliche Rechtsordnung überführen und die dafür benötigten Gelder bewilligen, wollen sie nicht geltendes Europarecht verletzen. Und selbst wenn der Bundestag seine Mitwirkungsrechte frühzeitig ausübt und Stellungnahmen gegen Gesetzgebungsvorschläge der EU einbringt, ist die deutsche Vertretung im Rat rechtlich nicht daran gebunden bzw. könnte bei Mehrheitsentscheidungen überstimmt werden (Wimmel, 2020). Besonders nachteilig stellt sich die Lage für Landtagsabgeordnete dar, weil die Länder bestenfalls indirekt über den Bundesrat in den EU-Gesetzgebungsprozess eingebunden sind (dazu Hrbek, 2021).

### Erfassung und Dokumentation von EU-Umsetzungskosten

Um abschätzen zu können, wie stark die Wahrnehmung parlamentarischer Haushaltsrechte durch Rechtsakte der EU eingeschränkt wird, benötigen wir Informationen über die Häufigkeit und die Höhe von Umsetzungskosten. Soweit ersichtlich liegen keine Haushaltsberichte oder amtliche Statistiken vor, die Aufwendungen für die Umsetzung von EU-Recht dokumentieren bzw. gesondert ausweisen. Haushaltsplänen des Bundes lassen sich zwar jährliche

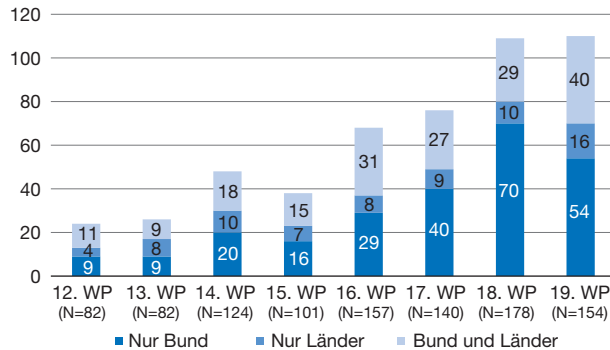
Beitragszahlungen in den regulären EU-Haushalt entnehmen, nicht aber finanzielle Auswirkungen von Verordnungen und Richtlinien. Umsetzungskosten werden hier zusammen mit anderen Ausgabeposten in den Einzelplänen der zuständigen Bundesministerien und sonstigen Bundesbehörden verbucht, ohne zu unterscheiden, welche Ausgaben auf nationale oder unionale Rechtsakte zurückzuführen sind. Stattdessen bieten Gesetzentwürfe zur Umsetzung von EU-Recht eine verlässliche Grundlage zur Erfassung von Umsetzungskosten. Für Bundesgesetze ist obligatorisch anzugeben, ob finanzielle Belastungen für öffentliche Haushalte zu erwarten sind, sollte der Entwurf in vorliegender Fassung verabschiedet werden. In einem ersten Schritt lässt sich auf dieser Basis ermitteln, ob die Zahl bzw. der Anteil an Umsetzungsgesetzen, die Kosten für Bund und/oder Länder erzeugen, im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses zugenommen hat.

Im März 2011 ist eine Gesetzesänderung in Kraft getreten, mit der dem Nationalen Normenkontrollrat unter anderem die Aufgabe übertragen wurde, den voraussichtlichen Erfüllungsaufwand von Bundesgesetzen zu prüfen. Der Erfüllungsaufwand „umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“ (§2 Abs. 1 NKRK). Um eine solche Prüfung durchführen zu können, sind die Anforderungen an Gesetzesvorlagen der Bundesregierung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien wesentlich erhöht worden. Seither reicht es nicht mehr aus, lediglich anzugeben, ob Kosten für Bund und Länder zu erwarten sind, ohne konkrete Summen zu nennen, sondern die Auswirkungen eines Gesetzes auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand müssen so genau wie möglich ermittelt und in Euro-Beträgen dargestellt werden (§ 44 Abs. 2 GGO). Diese Reformen haben dazu geführt, dass in Gesetzentwürfen ab dem Jahr 2012 zwischen direkten Haushaltsausgaben und einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand, meist Personal- und Verwaltungskosten, getrennt für Bund und Länder unterschieden wird. In einem zweiten Schritt kann also überprüft werden, wieviel Geld für die Umsetzung von EU-Recht konkret aufgewendet werden muss und ob diese Kosten in den vergangenen zehn Jahren angestiegen sind.

### EU-Umsetzungsgesetze mit Kosten für Bund und Länder

Abbildung 1 zeigt zunächst die Zahl an Umsetzungsgesetzen, die Kosten nur für den Bund, nur für die Länder oder für Bund und Länder erzeugen, von der 12. Wahlperiode (1990 bis 1994) bis zur 19. Wahlperiode (2017 bis 2021). Die Daten belegen einen stabilen Trend, wonach EU-Rechtsakte die öffentlichen Haushalte immer häufiger

**Abbildung 1**  
**EU-Umsetzungsgesetze mit Kosten für Bund und Länder nach Wahlperiode**



Quelle: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (<https://dip.bundestag.de>), Datenabruf am 30. Juni 2022, eigene Auswertungen/Berechnungen; für Detailfragen zur Erstellung des Datensatzes siehe Wimmel (2023).

belasten.<sup>1</sup> Während in der 12. Wahlperiode gerade einmal 24 Umsetzungsgesetze zu Kosten führten, hat sich deren Zahl bis zur 19. Wahlperiode auf 110 mehr als vervierfacht. In der Summe und vor allem seit der 16. Wahlperiode (2005 bis 2009) hat der Bund deutlich öfter Umsetzungskosten zu tragen als die Länder. Am größten war die Abweichung in der 18. Wahlperiode, als 99 Umsetzungsgesetze (70 nur Bund plus 29 Bund und Länder) negative finanzielle Auswirkungen für den Bund hatten, aber nur 39 (10 nur Länder plus 29 Bund und Länder) für die Länder.

Dass dieser Trend nicht allein auf die gestiegene Zahl an EU-Rechtsakten zurückzuführen ist, wird offenkundig, wenn man die ausgabenwirksamen Umsetzungsgesetze mit allen Umsetzungsgesetzen pro Wahlperiode (N-Werte in den Klammern) ins Verhältnis setzt. Von den 82 Umsetzungsgesetzen aus der 12. Wahlperiode führten lediglich 24 zu Mehrkosten, was 29,3 % entspricht. Bis zur 18. Wahlperiode verdoppelte sich ihr Anteil auf 61,2 % (109 von 178) und erreichte in der 19. Wahlperiode einen Höchststand von 71,4 % (110 von 154). Während in den 1990er Jahren also nur jedes dritte Umsetzungsgesetz überhaupt Kosten für öffentliche Haushalte erzeugte, trifft dies heute für mehr als zwei Drittel der Richtlinien und Verordnungen zu, die in innerstaatliches Recht übertragen und angewendet werden müssen.

Eine Ursache für diese Kostenentwicklung liegt in der Abkehr der EU von rein marktschaffender („negativer“) Integration hin zu einer marktkorrigierenden („positiven“) Rechtsetzung (dazu Scharpf, 2008). Zunächst bestand das

1 Der leichte Rückgang in der 15. Wahlperiode (2002 bis 2005) ist der um ein Jahr verkürzten Legislatur geschuldet, nachdem ein Antrag von Bundeskanzler Schröder, ihm gemäß Art. 68 GG das Vertrauen auszusprechen, keine Zustimmung fand und daraufhin der Bundestag vorzeitig aufgelöst wurde.

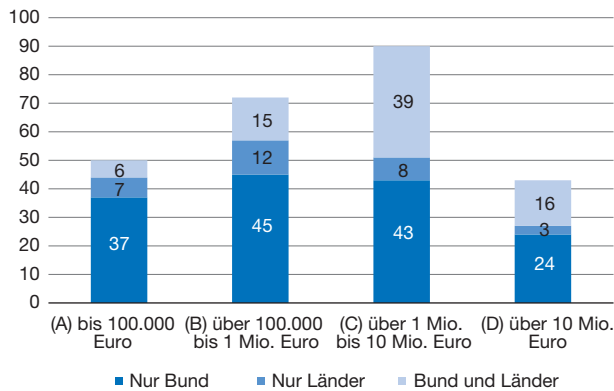
vorrangige Ziel darin, die Wirtschaftsgemeinschaft und insbesondere den Binnenmarkt durch die Beseitigung von Zöllen und anderen Handelsbeschränkungen zu vollenden. Die dafür notwendige Harmonisierung von Produktstandards wurde in der Regel durch Verordnungen umgesetzt, die zwar Industrieunternehmen finanziell belasten konnten, aber nur selten direkte Kosten für öffentliche Haushalte erzeugten. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 erlässt die EU verstärkt Richtlinien vor allem in der Klima- und Umweltschutzpolitik, aber auch der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, deren Umsetzung und Anwendung zu Mehrausgaben in den Mitgliedstaaten führen, weil sie politische Handlungsvorgaben beinhalten und Regulierungen erforderlich machen. Dass EU-Rechtsakte inzwischen häufiger Erfüllungsaufwand für Bund und Länder nach sich ziehen, ist also zuvorderst einer primärrechtlichen Ausweitung legislativer Kompetenzen und ihrer aktiven Inanspruchnahme durch Organe der EU geschuldet.

### Kostenstufen von EU-Umsetzungsgesetzen

Zur Bestimmung der Kostenhöhe wurden alle in den Jahren 2012 bis 2021 vom Bundestag verabschiedeten Umsetzungsgesetze mit Kosten für öffentliche Haushalte vier Kostenstufen zugeteilt. Um für jedes Gesetz die Gesamtkosten zu ermitteln, wurden die im Gesetzentwurf veranschlagten Haushaltsausgaben und der Erfüllungsaufwand addiert. In einigen Entwürfen ist der Erfüllungsaufwand unterschieden. Diese jährlichen Kosten flossen nur einmal in die Berechnung ein. Durch diese pragmatische Lösung kann nicht ausgeschlossen werden, dass manche Gesetze eigentlich einer höheren Kostenstufe zuzuordnen wären, je nachdem, wie lange der EU-Rechtsakt in Kraft ist bzw. die jährlichen Ausgaben fort dauern. Gesichert ist aber, dass die geschätzten Umsetzungskosten die jeweiligen Untergrenzen der Kostenstufen nicht unterschreiten, dass also z. B. für Gesetze in der Kostenstufe C mindestens ein Betrag von 1 Mio. Euro veranschlagt wurde. Bei Gesetzen, die Kosten für Bund und Länder erzeugen, wurden die jeweiligen Teilbeträge summiert.

Das Säulendiagramm in Abbildung 2 zeigt, dass die meisten Umsetzungsgesetze in die Kostenstufe C (1 Mio. bis 10 Mio. Euro) fallen, darunter 39 Gesetze, die Kosten für Bund und Länder erzeugen. Insgesamt 72 Gesetze kosten den deutschen Staat zwischen 100.000 bis 1 Mio. Euro, während in 50 Gesetzentwürfen Ausgaben bis maximal 100.000 Euro veranschlagt wurden. Auf die höchste Kostenstufe D (über 10 Mio. Euro) entfallen die wenigsten Umsetzungsgesetze, allerdings schlagen neun dieser Gesetze mit teilweise weit über 100 Mio. Euro zu Buche (sechs nur Bund, drei Bund und Länder). Die Umsetzung und Anwendung von EU-Recht kann also erhebliche Summen

**Abbildung 2**  
**EU-Umsetzungsgesetze mit Kosten für Bund und Länder nach Kostenstufe**



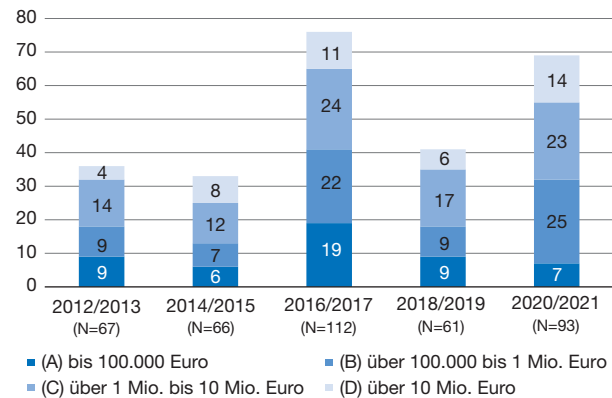
Quelle: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (<https://dip.bundestag.de>), Datenabruf am 30. Juni 2022, eigene Auswertungen/Berechnungen; für Detailfragen zur Erstellung des Datensatzes siehe Wimmel (2023).

erfordern, die trotz hoher Verschuldung der öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern bereitzustellen sind.

Abbildung 3 ordnet die kostenwirksamen Umsetzungsgesetze ab 2012 nach Doppeljahren, unterteilt in die vier Kostenstufen. Die Ungleichverteilung zwischen den Jahren ist auf den Turnus der Wahlperioden zurückzuführen. In der zweiten Hälfte und vor allem kurz vor Ende der Legislatur werden stets deutlich mehr Gesetze erlassen als in der ersten Hälfte, in der Gesetzentwürfe zunächst ausgearbeitet und parlamentarisch beraten werden. Ein Abgleich mit allen Umsetzungsgesetzen pro Doppeljahr (N-Werte in den Klammern) belegt, dass in der zweiten Hälfte der Wahlperiode der Anteil an Gesetzen, die Kosten erzeugen, signifikant höher ausfällt als in den ersten beiden Jahren. Im Doppeljahr 2014/2015 belasteten 50 % (33 von 66) der Umsetzungsgesetze die öffentlichen Haushalte, nach Halbzeit der 18. Wahlperiode stieg die Quote auf 67,9 % (76 von 112). Ein ähnliches Bild zeigte sich in der 19. Wahlperiode, als in der ersten Hälfte (2018/2019) für 67,2 % (41 von 61) der Umsetzungsgesetze Kosten veranschlagt wurden und sich dieser Anteil in der zweiten Hälfte (2020/2021) auf 74,2 % (69 von 93) erhöhte. Bundesregierungen neigen also dazu, die Umsetzung von ausgabenwirksamen EU-Rechtsakten eher am Ende als am Anfang der Legislatur zu beschließen.

Wenn man die Kostenstufen vergleicht, lässt sich zumindest ab den Jahren 2016/2017 eine leichte Tendenz ausmachen, dass die höchste Kostenstufe D anteilig stärker ins Gewicht fällt (2016/2017: 14,5 %, 2018/2019: 14,6 %, 2020/2021: 20,3 %), während die niedrigste Kostenstufe A abnimmt (2016/2017: 25 %, 2018/2019: 22 %, 2020/2021: 10,2 %). Dieser Eindruck verfestigt sich insofern, als dass die neun

**Abbildung 3**  
**EU-Umsetzungsgesetze mit Kosten für Bund und Länder nach Jahren**



Quelle: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (<https://dip.bundestag.de>), Datenabruf am 30. Juni 2022, eigene Auswertungen/Berechnungen; für Detailfragen zur Erstellung des Datensatzes siehe Wimmel (2023).

Umsetzungsgesetze, für die Ausgaben von mehr als 100 Mio. Euro veranschlagt werden, alle in die späteren Doppeljahre fallen (2016/2017: 3, 2018/2019: 2, 2020/2021: 4). Die Umsetzung von EU-Rechtsakten erzeugt somit nicht nur immer häufiger Kosten für Bund und Länder, sondern die dafür veranschlagten Summen steigen sukzessive an.

### Kostenintensive EU-Umsetzungsgesetze

Das Umsetzungsgesetz, das die mit Abstand höchsten Gesamtkosten für Bund und Länder erzeugt, setzt eine Umweltrichtlinie zur Förderung energieeffizienter bzw. emissionsarmer Straßenfahrzeuge um. Die Richtlinie legt verbindliche Mindestziele für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschaffung klimafreundlicher Kraft- und Nutzfahrzeuge fest, insbesondere für den öffentlichen Personennahverkehr, die Abfallentsorgung und Paketzustelldienste.<sup>2</sup> Um diese Ziele bis spätestens zum Jahr 2030 zu erreichen, veranschlagt die Bundesregierung allein für die Neuanschaffung von elektrisch betriebenen Dienstwagen für Bundesministerien und Behörden Haushaltsmehrausgaben von insgesamt rund 469 Mio. Euro. Hinzu kommt für die Verwaltung des Bundes einmaliger (2,4 Mio. Euro) und jährlicher (1,1 Mio. bis 1,3 Mio. Euro) Erfüllungsaufwand. Für Länder und Kommunen entsteht innerhalb der nächsten zehn Jahre laut Gesetzentwurf ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 163 Mio. bis 333 Mio. Euro und zusätzlich entstehen einmalige Kosten von 1,62 Mrd. Euro, hauptsäch-

<sup>2</sup> Richtlinie (EU) 2019/1161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, ABl. L 188/116 vom 12. Juli 2019.

lich für Elektrobusse und Ladeinfrastruktur.<sup>3</sup> Der Nationale Normenkontrollrat hat in seiner Stellungnahme, die dem Gesetzentwurf anhängt, keine Einwände gegen diese Summen erhoben. Im federführenden Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur wurden die Kosten nicht einmal erörtert, wie sich der Beschlussempfehlung entnehmen lässt. Am 5. Mai 2021 ist der Gesetzentwurf mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen von FDP und AfD bei Enthaltung der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen angenommen worden.<sup>4</sup> Das Gesetz ist seit dem 15. Juni 2021 in Kraft.

Das zweit teuerste Umsetzungsgesetz ist das Gesetz zur Durchführung des Zensus 2021, eine Volkszählung bzw. Haushaltsbefragung, mit der soziodemografische Basisdaten zur Bevölkerung, ihrer Erwerbstätigkeit und ihrer Wohnsituation zusammengetragen werden.<sup>5</sup> Laut Gesetzentwurf sind Mitgliedstaaten aufgrund verschiedener Verordnungen unionsrechtlich verpflichtet, solche Daten regelmäßig alle zehn Jahre zu erheben und dem Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) zu übermitteln. Für das Statistische Bundesamt und das Informationstechnikzentrum des Bundes, die für die Zusammenführung und Auswertung der Daten zuständig sind, wird ein einmaliger Erfüllungsaufwand von 272 Mio. Euro geschätzt, davon etwa 88 Mio. Euro für Personalkosten und rund 184 Mio. Euro für Sachkosten. Bei den Statistischen Landesämtern wird für die praktische Durchführung des Zensus ein Aufwand von insgesamt 722 Mio. Euro kalkuliert, wovon rund 238 Mio. Euro auf Personal- und rund 484 Mio. Euro auf Sachkosten entfallen.<sup>6</sup> Auch gegen diese Ausgaben erhob der Nationale Normenkontrollrat keine Einwände, wies allerdings mit Nachdruck darauf hin, dass Zensusbefragungen durch registerbasierte Auswertungen zu einem Bruchteil der jetzt entstehenden Kosten gestaltet werden könnten. Der federführende Ausschuss für Inneres und Heimat hat die veranschlagten Summen in seine Beschlussempfehlung übernommen. Am 6. Juni 2019 ist der Gesetzentwurf mit den Stimmen von CDU/CSU-, SPD- und AfD-Fraktion bei Enthaltung der Fraktionen FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke in dritter Lesung ohne Gegenstimmen ange-

nommen worden.<sup>7</sup> Das Gesetz trat nach Zustimmung des Bundesrates am 3. Dezember 2019 in Kraft.

Das Umsetzungsgesetz mit den dritthöchsten Gesamtkosten setzt Änderungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie um. Das wesentliche Ziel der Reformen besteht darin, Beschäftigten aller Wirtschaftszweige, die von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen entsandt werden, die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats einschließlich einer gleichen Entlohnung zu garantieren.<sup>8</sup> Für die innerstaatliche Umsetzung bzw. Anwendung der Novelle veranschlagt die Bundesregierung in den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes Haushaltsausgaben von insgesamt rund 367 Mio. Euro, um die Einhaltung der neuen Vorgaben durch Personenbefragungen und Arbeitgeberprüfungen zu überwachen. In diese Summe inkludiert ist zudem voraussichtlicher Mehraufwand durch zusätzliche Ermittlungsverfahren. Speziell für die Zollverwaltung des Bundes entsteht laut Gesetzentwurf jährlicher Personalaufwand in Höhe von 64,1 Mio. Euro. Für die Länder fallen keine direkten Mehrkosten an.<sup>9</sup> Auch diese Kostenkalkulation wurde weder vom Nationalen Normenkontrollrat noch vom federführenden Ausschuss für Arbeit und Soziales beanstandet. Am 18. Juni 2020 ist der Gesetzentwurf von den Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen in namentlicher Abstimmung angenommen worden. Die Abgeordneten der Fraktionen FDP und AfD stimmten geschlossen mit Nein, die Abgeordneten der Linkspartei enthielten sich.<sup>10</sup> Nach Zustimmung des Bundesrates trat das Gesetz am 30. Juli 2020 in Kraft.

## Fazit

Die Verträge von Maastricht und Lissabon führten in diversen Politikbereichen zu einer Übertragung von Hoheitsrechten auf Organe der EU. Diese neuen Zuständigkeiten und Kompetenzen in der Gesetzgebung hat die EU genutzt, indem sie in den vergangenen 30 Jahren zahlreiche Verordnungen und Richtlinien erlassen hat, die von Mitgliedstaaten umgesetzt bzw. angewendet werden müssen. Am Beispiel Deutschlands wurden erstmals die damit verbundenen finanziellen Belastungen für öffentliche Haushalte ermittelt und ausgewertet. Dabei hat sich herausgestellt,

3 Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1161 vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge sowie zur Änderung vergaberechtlicher Vorschriften, Drucksache 19/27657 vom 17. März 2021.  
4 Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 19/2226 vom 5. Mai 2021, S. 28835B-28835C.  
5 Aufgrund der Coronapandemie wurde die Durchführung des Zensus auf das Jahr 2022 verschoben, siehe Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, BGBl I S. 2675 vom 9. Dezember 2020.  
6 Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021 (Zensusgesetz 2021 – ZensG 2021), Drucksache 19/8693 vom 25. März 2019.

7 Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 19/104 vom 6. Juni 2019, S. 12781A.  
8 Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 173/16 vom 9. Juli 2018.  
9 Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Drucksache 19/19371 vom 20. Mai 2020.  
10 Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 19/166 vom 18. Juni 2020, S. 20779D-20782D.

dass die Zahl an Umsetzungsgesetzen, die Kosten für Bund und Länder erzeugen, seit 1990 kontinuierlich angestiegen ist. Zudem haben sich die Summen, die für die Umsetzung und Anwendung von EU-Recht aufgerufen werden, exorbitant erhöht. Allein die Ausgaben für die drei kostenintensivsten Umsetzungsgesetze, die alle in der zuletzt abgeschlossenen 19. Wahlperiode verabschiedet worden sind, belaufen sich auf ein Gesamtvolumen von mindestens 5,2 Mrd. Euro. Der Preis einer EU-Mitgliedschaft ist für deutsche Steuerzahler also höher, als sich Haushaltsplänen und amtlichen Statistiken entnehmen lässt.

Verglichen mit den Beträgen, die für andere Staatsaufgaben bereitgestellt werden oder auch in den ordentlichen EU-Haushalt fließen, fallen diese „EU-Nebenkosten“ zwar kaum ins Gewicht. Trotzdem muss konstatiert werden, dass immer höhere Summen den deutschen Staatshaushalt belasten, die keiner wirksamen parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Ob der Haushaltsgesetzgeber will oder nicht, er muss die erforderlichen Mittel genehmigen, um eine ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung von EU-Recht zu gewährleisten. Dieses Kontrolldefizit ließe sich zumindest fallweise beheben, indem gesetzlich geregelt wird, dass der deutsche Vertreter im Rat einem Gesetzgebungsvorschlag, der ein bestimmtes Finanzvolumen übersteigt, erst abschließend zustimmen darf, wenn der Bundestag oder wenigstens der Haushaltsausschuss einen entsprechenden Beschluss gefasst hat. Damit wäre jedenfalls bei Beschlussvorlagen, die Einstimmigkeit im Rat erfordern, abgesichert, dass Abgeordnete nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden, sondern ex ante entscheiden.

Bei qualifizierten Mehrheitsentscheiden allerdings, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU zur Anwendung kommen, wäre selbst ein solcher Parlamentsvorbehalt unter Umständen wirkungslos. Ein qualifizierter Mehrheitsbeschluss kommt zustande, wenn 55 % der Mitgliedstaaten für einen Gesetzgebungsvorschlag stimmen, die zusammen mindestens 65 % der Gesamtbevölkerung der EU ausmachen. Deutschland hat derzeit einen Bevölkerungsanteil von rund 18,6 %, sodass der deutsche Vertreter im Rat überstimmt werden kann. Dies war z. B. bei der Richtlinie zur Förderung energieeffizienter bzw. emissi-

onsarmer Straßenfahrzeuge der Fall, als Deutschland zusammen mit Polen, der Slowakei und der Tschechischen Republik mit Nein stimmte, die Annahme des Rechtsaktes aber nicht verhindern konnte. Die Haushaltsrechte deutscher Parlamente waren also ausgerechnet bei dem kostenintensivsten Umsetzungsgesetz, für das Ausgaben von über 2 Mrd. Euro veranschlagt wurden, durch den Vorrang des Europarechts de facto außer Kraft.

## Literatur

- Becker, P. (2021), Zwischen Zuchtmeister und Zahlmeister – Deutsche Europapolitik und die europäischen Finanzverhandlungen, in K. Böttger und M. Jopp (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, 2. Aufl., 249-267, Nomos.
- Bundesrechnungshof (2021), Bericht nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds), <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/eu-wiederaufbaufonds-volltext.pdf> (6. Juni 2023).
- Busch, B., B. Kauder und S. Sultan (2022), Wer finanziert die EU? Nettozahler und Nettoempfänger in der EU, *IW-Report*, 55/2022, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Report/PDF/2022/IW-Report\\_2022-Wer-finanziert-die-EU.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2022/IW-Report_2022-Wer-finanziert-die-EU.pdf) (6. Juni 2023).
- Calliess, C. (2020), Kompetenzen der Europäischen Union und ihre Ausübung im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, in P. Becker und B. Lipfert (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, 567-596, Nomos.
- Dreger, C. (2021), Der wirtschaftliche Nutzen Europas für Deutschland, in K. Böttger und M. Jopp (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, 2. Aufl., 89-103, Nomos.
- Felbermayr, G., J. Gröschl und I. Heiland (2022), Complex Europe: Quantifying the cost of disintegration, *Journal of International Economics*, 138, 1-28.
- Hrbek, R. (2021), Die Rolle der Länder und des Bundesrates in der deutschen Europapolitik, in K. Böttger und M. Jopp (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, 2. Aufl., 147-168, Nomos.
- Mion, G. und D. Ponattu (2019), Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions, *Policy Paper*, Bertelsmann-Stiftung, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ\\_Study\\_SingleMarket.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Study_SingleMarket.pdf) (6. Juni 2023).
- Scharpf, F. W. (2008), Negative und positive Integration, in M. Höpner und A. Schäfer (Hrsg.), *Die politische Ökonomie der europäischen Integration*, 49-87, Campus-Verlag.
- Stadler, W. (2023), Europas Finanzarchitektur im Umbruch, *Wirtschaftsdienst*, 103(2), 137-143, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/2/beitrag/europas-finanzarchitektur-im-umbruch-7310.html> (24. August 2023).
- Wimmel, A. (2018), Verhandeln in der Eurogruppe unter Vorbehalt des Bundestags, *Wirtschaftsdienst*, 98(1), 24-29, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/1/beitrag/verhandeln-in-der-eurogruppe-unter-vorbehalt-des-bundestags.html> (24. August 2023).
- Wimmel, A. (2020), Mitwirkungsrechte des Bundestages an der Haushalts- und Finanzplanung der Europäischen Union, *Die Öffentliche Verwaltung*, 73(17), 769-779.
- Wimmel, A. (2023), Opposition gegen die Umsetzung von EU-Recht im Bundestag, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 54(1), 87-104.

### Title: *Costs of Implementing EU Law for German Federal and State Governments*

**Abstract:** *The transposition of EU law into the domestic legal order can place a considerable burden on the budgets of the German federal and state governments. To identify such financial implications, the public expenditures on EU legal acts estimated in draft laws are statistically evaluated over a period of 30 years. The results show that the number of implementing laws generating costs for public resources has increased significantly since 1990. In addition, the amount of money that has to be spent on transposing and adopting EU laws has recently increased sharply. Both developments make it more difficult to exercise parliamentary budget rights, because delegates cannot effectively control these "EU incidental costs".*

Axel Plünnecke

## Zuwanderung in akademischen MINT-Berufen – zunehmende Bedeutung und erste Erfolge

Unternehmen und Gesellschaft stehen in Deutschland unter einem hohen Transformationsdruck, der aus den gleichzeitig wirkenden Trends der Digitalisierung, Dekarbonisierung, Demografie und Deglobalisierung resultiert (Demary et al., 2021). Die Effekte der Digitalisierung zeigen sich bei der Beschäftigung in IT-Berufen, die von Ende 2012 bis Ende 2022 besonders dynamisch gestiegen ist und das hohe Beschäftigungswachstum in den sonstigen MINT-Berufen deutlich übertrifft. Datengetriebene Geschäftsmodelle werden in den vergangenen Jahren immer wichtiger. Eine Befragung des IW-Zukunftspanels macht dabei deutlich, dass der Nutzen datengetriebener Geschäftsmodelle kleinen und mittleren Unternehmen oft nicht klar ist. 53 % der Unternehmen nannten fehlende Fachexpert:innen als wichtiges Hemmnis für die Digitalisierung. Ein Großteil aller Unternehmen erwartet für die kommenden fünf Jahre einen steigenden Bedarf an IT-Expert:innen, besonders häufig erwarten dies innovierende Unternehmen (Anger et al., 2023).

Auch für den Klimaschutz sind Innovationen zentral, um die Geschäftsmodelle erfolgreich anzupassen. So schafft der Green Deal besonders aus Sicht der innovierenden Unternehmen Anreize, in klimafreundliche Technologien und Produkte zu investieren. Auswertungen des IW-Zukunftspanels zeigen, dass Unternehmen für die Entwicklung klimafreundlicher Technologien und Produkte in den kommenden fünf Jahren vor allem zusätzliche IT-Expert:innen und zusätzliche (Umwelt-)Ingenieur:innen benötigen. Besonders innovierende und größere Unternehmen erwarten dabei stark steigende Bedarfe an MINT-Akademiker:innen (Anger et al., 2023).

© Der/die Autor:in 2023. 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. Axel Plünnecke** leitet das Cluster Bildung, Innovation, Migration am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

Als dritter und vierter Treiber werden Demografie und Deglobalisierung die Fachkräftebedarfe weiter erhöhen. Aktuell scheiden jährlich über 64.700 MINT-Akademiker:innen aus Altersgründen aus dem Arbeitsmarkt aus. In fünf Jahren wird bei gleichen altersspezifischen Erwerbstätigenquoten der jährliche demografische Ersatzbedarf um 7.400 auf 72.100 zunehmen, in zehn Jahren auf 77.900 steigen. Durch die Deglobalisierung zeigt sich eine zunehmende ökonomische Verunsicherung, auch ausgelöst durch deutliche Verschlechterungen bei Energiepreisen im Vergleich zu wichtigen Wettbewerbern wie den USA. Unternehmen stehen unter hohem Druck, sich durch Innovationen und neue Geschäftsmodelle an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen und krisenresilienter zu werden. Für zusätzliche Forschungsimpulse werden vor allem MINT-Fachkräfte benötigt: eigene Auswertungen auf Basis des Mikrozensus zeigen, dass im Jahr 2019 rund 77 % der Erwerbstätigen im Tätigkeitsfeld Forschung und Entwicklung eine MINT-Qualifikation hatten. Für eine Zunahme der FuE-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf 3,5 %, würden zusätzlich etwa 50.000 Personen mit einer MINT-Qualifikation benötigt (Anger et al., 2023).

Den steigenden Fachkräftebedarfen durch Digitalisierung, Dekarbonisierung, Demografie und Deglobalisierung stehen jedoch rückgängige MINT-Absolventenzahlen im Inland gegenüber. Betrug die Zahl der MINT-Studierenden im ersten Hochschulsemester im Studienjahr 2016 noch rund 198.000 und sank bis zum Studienjahr 2019 noch vergleichsweise langsam auf 192.500, so nahm die Zahl der Studienanfänger:innen danach stark auf 176.300 im Studienjahr 2022 ab (Statistisches Bundesamt, 2023). In den kommenden Jahren ist folglich mit einem Rückgang bei den Erstabsolvent:innen in den MINT-Fächern zu rechnen. Auch langfristig dürfte das Angebot an MINT-Kräften aus dem Inland weiter abnehmen, da sowohl die durchschnittlichen Mathematik-Kompetenzen bei Schüler:innen in den letzten Vergleichsarbeiten deutlich gesunken als auch die Ungleichheit gestiegen sind (Stanat et al., 2022). Die gesunkenen Kompetenzen könnten sich negativ auf das Potenzial an Studienanfänger:innen in den MINT-Fächern auswirken. Die Effekte der Coronapandemie dürften dabei zu weiteren Kompetenzeinbußen gerade in der Mathematik führen (Anger und Plünnecke, 2020).

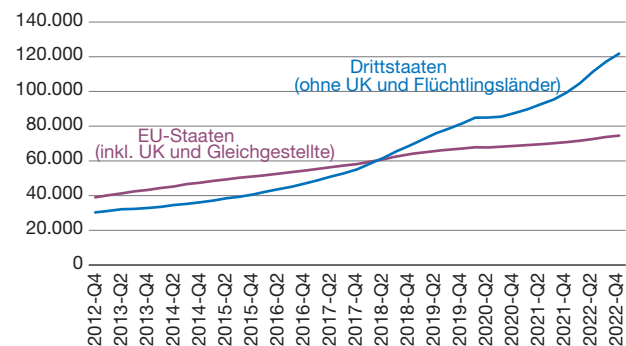
### Hohe Dynamik bei ausländischer Beschäftigung in akademischen MINT-Berufen

Für die Fachkräftesicherung in akademischen MINT-Berufen und zur Sicherung der Innovationskraft der Gesellschaft gewinnt die Zuwanderung daher in den kommenden Jahren weiter an Bedeutung. Die Bedeutung der Zuwanderung für die Innovationskraft zeigt sich bei der Entwicklung der Patentanmeldungen. Nach Auswertungen der IW-Patentdatenbank nahm zwischen den Jahren 2010 und 2019 der Anteil der Erfindenden mit ausländischen Wurzeln unter Erfindenden mit Wohnsitz in Deutschland von 6,4 % auf 10,9 % zu. Besonders hoch ist die Dynamik dabei in Digitalisierungstechnologien und in der IT-Branche (Haag et al., 2022).

Auch zur Fachkräftesicherung in den MINT-Berufen trägt die Zuwanderung nach Deutschland bereits seit Jahren bei. Im August 2012 verbesserten sich die Rahmenbedingungen für die Zuwanderung durch die Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union und durch verstärkte Werbung um MINT-Akademiker:innen aus Drittstaaten. Mit ersten Erfolgen: von Ende Dezember 2012 bis Ende Dezember 2022 nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in akademischen MINT-Berufen von 1.078.731 auf 1.594.874 und damit um 47,8 % zu. Unter ausländischen Personen stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in akademischen MINT-Berufen von 69.612 auf 201.781 und damit um 189,9 %. Der Ausländeranteil an allen Beschäftigten in akademischen MINT-Berufen stieg dabei kontinuierlich von 6,5 % Ende 2012 auf 12,7 % Ende 2022 (Anger und Plünnecke, 2023).

Besonders dynamisch entwickelte sich dabei die Zuwanderung aus demografiestarken Drittstaaten. Während die Beschäftigung von Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus der EU und gleichgestellten Ländern von Ende 2012 bis Ende 2022 um 91 % zunahm, stieg die Beschäftigung in akademischen MINT-Berufen von Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus Drittstaaten (ohne Syrien, Afghanistan, Eritrea und Irak) im selben Zeitraum von 30.298 auf 121.810 und damit um 302 % (vgl. Abbildung 1). Besonders intensiv warb die Bundesregierung um MINT-Fachkräfte in Indien. Die Beschäftigtenzahl von Inder:innen in akademischen MINT-Berufen stieg innerhalb von zehn Jahren von 3.750 auf 27.566 und damit um 635 %. Relativ groß fiel auch der Beschäftigungszuwachs von Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus Mittel- und Südamerika von 2.305 auf 9.869 und damit um 328 % und von Personen aus Nordafrika mit einem Zuwachs von 1.265 auf 8.054 (537 %) aus. Gerade die Regionen Indien, Lateinamerika und Nordafrika dürften auch langfristig gute Potenziale für eine qualifizierte

Abbildung 1  
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in akademischen MINT-Berufen nach Staatsangehörigkeit



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der BA (2023).

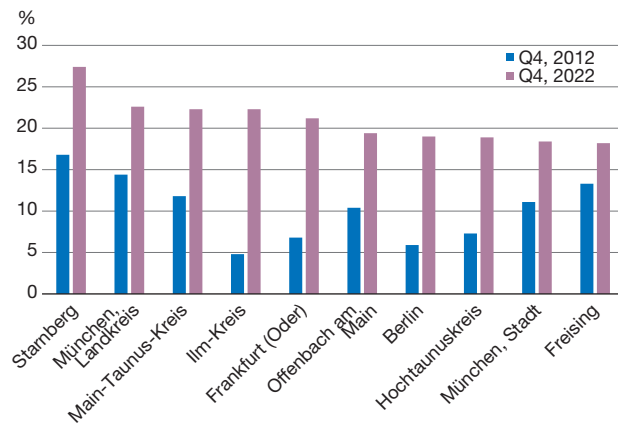
Zuwanderung nach Deutschland bieten (Geis-Thöne, 2022a; 2023).

Die Zuwächse bei der Beschäftigung in akademischen MINT-Berufen sind innerhalb Deutschlands dabei sehr unterschiedlich, wie exemplarisch ein Blick auf die regionale Beschäftigungsentwicklung in Ingenieurberufen zeigt. Der Ausländeranteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Ingenieurberufen stieg von Ende 2012 bis Ende 2022 von 6,0 % auf 10,5 %. Zwischen den Bundesländern gibt es dabei große Unterschiede: vergleichsweise hoch ist der Ausländeranteil in den Ingenieurberufen Ende 2022 in Berlin mit 19,0 %, in Hamburg mit 13,6 % und in Bayern mit 12,9 %, vergleichsweise gering in Sachsen-Anhalt (4,1 %) und Mecklenburg-Vorpommern (3,9 %). Erste ostdeutsche Bundesländer wie Brandenburg (7,4 %), Thüringen (6,4 %) und Sachsen (5,3 %) haben inzwischen einzelne westdeutsche Bundesländer wie Schleswig-Holstein (5,1 %) beim Ausländeranteil in Ingenieurberufen überholt.

Werden die 400 Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland betrachtet, so fällt die Entwicklung der Ausländeranteile noch deutlich differenzierter aus. Unter den zehn Kreisen mit dem höchsten Ausländeranteil in Ingenieurberufen liegen vier in Bayern (Starnberg, Landkreis München, Landeshauptstadt München sowie Freising), drei in Hessen (Main-Taunus-Kreis, Offenbach am Main und Hochtaunuskreis) und einer in Thüringen (Ilm-Kreis), Brandenburg (Frankfurt an der Oder) und Berlin (vgl. Abbildung 2).

Bei der dynamischen Entwicklung helfen größere internationale Unternehmen und der Standort einer technischen Universität. So nahm im Ilm-Kreis auch dank hoher Absolventenzahlen der TU Ilmenau der Ausländeranteil innerhalb von zehn Jahren von 4,8 % auf 22,3 % zu. In Frankfurt

Abbildung 2  
**Ausländeranteil unter sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Ingenieurberufen; Top-10-Kreise**



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der BA (2023).

(Oder) stieg der Ausländeranteil von 6,8 % auf 21,2 %, in Berlin von 5,9 % auf 19,0 %. Innerhalb Ostdeutschlands weist zudem Gotha (Thüringen) mit Platz 30 und einer Zunahme von 0,7 % auf 13,7 % einen relativ hohen Ausländeranteil auf. Interessant ist auch die Entwicklung im Oder-Spree-Kreis, in dem der Ausländeranteil in Ingenieurberufen im Zehn-Jahresvergleich von 2,2 % auf 9,1 % zunahm. Der Anstieg erfolgte dabei sprunghaft im Zuge der Ansiedlung des Tesla-Werks (Anger und Plünnecke, 2023). Auch Ansiedlungen wie Intel in Magdeburg bieten daher Potenziale, internationale Fachkräfte für den Standort zu gewinnen. Durch diese zuwandernden Personen entstehen persönliche Netzwerke in deren Herkunftsregionen, die wiederum die Potenziale für weitere Zuwanderung verbessern und damit helfen können, die demografischen Herausforderungen der Region besser zu meistern.

**Fazit**

Zuwanderung gewinnt für die Sicherung der Fachkräfteverfügbarkeit und Innovationskraft an Bedeutung. Durch die Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes entstehen Chancen, die Zuwanderung von Fachkräften auch in den MINT-Berufen weiter zu stär-

ken. Wichtig ist vor allem, die entsprechenden bürokratischen Prozesse bei der Zuwanderung zu verbessern und zu beschleunigen. Ferner sollte weiterhin gezielt für Zuwanderung nach Deutschland im Ausland geworben werden. Besonders erfolgreich ist die Zuwanderung über die Hochschulen, da hierdurch Netzwerke in demografiestarke Drittstaaten entstehen und international Studierende häufig MINT-Studiengänge wählen und nach dem Studium zu hohen Anteilen in MINT-Experten- und Spezialistentätigkeiten erwerbstätig sind (Geis-Thöne, 2022b). Daher sollten Hochschulen in Kooperation mit anderen Institutionen wie dem DAAD diese Studierenden eng begleiten, frühzeitig zum Bleiben motivieren und den Erwerb von Deutschkenntnissen unterstützen und Beratungs- und Vermittlungsangebote zur Arbeitsplatzsuche machen (acatech, 2023).

**Literatur**

acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, IPN – Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik, Joachim Herz Stiftung (2023), MINT-Nachwuchsbarometer 2023, <https://www.acatech.de/publikation/mint-nachwuchsbarometer-2023/> (1. September 2023).

Anger, C., J. Betz und P. Plünnecke (2023), MINT-Bildung stärken, Potenziale von Frauen, Älteren und Zuwandernden heben, Gutachten für BDA, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall.

Anger, C. und A. Plünnecke (2020), Schulische Bildung zu Zeiten der Corona-Krise, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 21(4), 353-360.

Anger, C. und A. Plünnecke (2023), MINT-Zuwanderung – erste Leuchttürme auch im Osten, *IW-Kurzbericht*, 56.

BA – Bundesagentur für Arbeit (2023), Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit aus der Beschäftigtenstatistik.

Demary, V., J. Matthes, A. Plünnecke und T. Schaefer (2021), Gleichzeitig: Wie vier Disruptionen die deutsche Wirtschaft verändern, *IW-Studie*.

Geis-Thöne, W. (2022a), Zuwanderung aus Indien: Ein großer Erfolg für Deutschland. Entwicklung und Bedeutung für die Fachkräftesicherung, *IW-Report*, 1.

Geis-Thöne, W. (2022b), Fachkräftesicherung durch Zuwanderung über die Hochschule. Aktueller Stand und Handlungsansätze für die Politik, *IW-Trends*, 49(3), 67-88.

Geis-Thöne, W. (2023), Zuwanderung aus Lateinamerika. Erfolge und Potenziale für die Fachkräftesicherung, *IW-Report*, 25.

Haag, M., E. Kohlisch und O. Koppel (2022), Innovation und Vielfalt. Migration verhindert Rückgang bei Patentanmeldungen, *IW-Kurzbericht*, 88.

Stanat, P., S. Schipolowski, R. Schneider, K. A. Sachse, S. Weirich und S. Henschel (Hrsg.) (2022), IQB-Bildungstrend 2021, Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe: Erste Ergebnisse nach über einem Jahr Schulbetrieb unter Pandemiebedingungen.

Statistisches Bundesamt (2023), Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen, Fachserie 11, Reihe 4.3.1.

**Title:** *Immigration in Academic STEM Professions - Increasing Importance and First Successes*

**Abstract:** *More STEM graduates are needed to meet the challenges of demography, decarbonisation, digitalisation and deglobalisation. However, the domestic supply threatens to decline, making immigration even more important. Over the past decade, there has been a significant increase in the proportion of foreign workers in academic STEM professions, particularly individuals from third countries like India. Particularly in southern Germany, the share of foreigners in engineering employment has risen; less so in eastern Germany. However, there are also initial successes in the east, for example in the Ilm district, the proportion of foreigners rose sharply due to international companies and the Technical University. To attract more immigrants in STEM, the immigration process should be accelerated and international students at universities should be supported and encouraged to stay in Germany.*

## Konjunkturschlaglicht

## Die deutsche Exportlücke im Handel mit China

Lieferengpässe und geoökonomische Spannungen haben dazu geführt, dass der Handel zwischen Deutschland und China zunehmend in den Fokus der öffentlichen Debatte rückt. Insbesondere bei den Importen von Elektronik und Seltenen Erden aus China zeigt sich die wirtschaftliche Abhängigkeit (Sandkamp et al., 2023). Mit mehr als 100 Mrd. Euro pro Jahr spielen allerdings auch die deutschen Exporte nach China eine wirtschaftliche Rolle für hiesige Firmen. In den vergangenen 20 Jahren hat sich dieser Handelswert mehr als verachtfacht. Die Preisbereinigung dieser Zeitreihe in Abbildung 1 zeigt jedoch: Seit 2018 ist die reale Entwicklung der deutschen Exporte nach China rückläufig. 2022 lag die Ausfuhrmenge 7,5 % unterhalb des Höchstwertes von 2018.

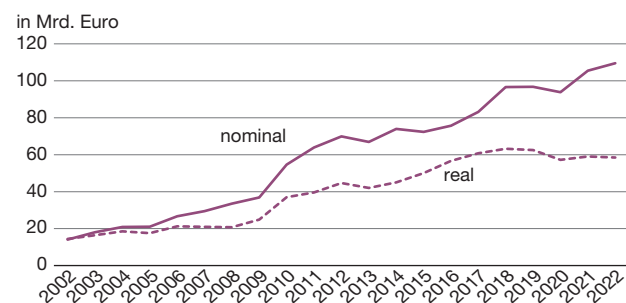
Es ist jedoch nicht ersichtlich, ob diese Abkühlung im Handel der allgemeinen Konjunktur der beiden Partnerländer folgt oder ob Sondereffekte den Handel beeinflussen. Um dies zu prüfen, soll ein kontrafaktischer Verlauf für die deutschen Exporte nach China auf Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung der beiden Länder berechnet werden. Eine einfache Version der Gravitationsgleichung nach Anderson und van Wincoop (2003) dient als Grundlage. Es setzt die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands, Chinas und der Welt insgesamt sowie die zeitunabhängigen Transportkosten in Relation zu den Exporten von Deutschland nach China.<sup>1</sup> Sofern andere Sondereffekte wie Lieferengpässe das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der betroffenen Länder beeinflussen, gehen diese in den kontrafaktischen Verlauf mit ein. Abbildung 2 stellt die tatsächlichen Handelswerte (hellblaue Linie), den kontrafaktischen Verlauf (pinke Linie) sowie die daraus resultierende Differenz (blaue Balken) dar. Am aktuellen Rand überragt der erwartete (kontrafaktische) Verlauf den tatsächlichen Exportwert deutlich. 2021 lag diese Exportlücke bereits bei 19,3 Mrd. US-\$ (16,4 Mrd. Euro) und stieg 2022 noch einmal auf 31 Mrd. US-\$ (30 Mrd.

Euro). Das Gravitationsmodell hätte damit einen 28 % höheren Ausfuhrwert vorausgesagt.

Drei Aspekte spielen für die Erklärung der Exportlücke eine Rolle: *Erstens* substituieren deutsche Firmen mit ihrer Produktion in China die Exporte. *Zweitens* hat China seinen heimischen Wertschöpfungsanteil an der Produktion erhöht. *Drittens* verschieben chinesische Firmen ihren Import von Kapitalgütern zu Vorleistungsgütern.

Ein Erklärungsansatz für die Handelslücke könnte in der verstärkten Aktivität deutscher Unternehmen in China liegen. Während sich die Schere zu den erwarteten Ausfuhren öffnet, verzeichnen deutsche Firmen und Arbeitnehmer:innen in China eine deutliche Zunahme ihrer grenzüberschreitenden Primäreinkommen sowie der reinvestierten Gewinne (vgl. Abbildung 3). Primäreinkommen beziehen sich hierbei auf die Gesamtsumme, die deutsche Unternehmen durch Zinsen oder Gewinne sowie deutsche Arbeitnehmer:innen durch ihre Arbeit in China erwirtschaften und nach Deutschland transferieren. Zusammen mit den reinvestierten Gewinnen geben diese Kennzahlen Aufschluss darüber, wie erfolgreich deutsche Unternehmen in China produzieren und wie erfolgreich deutsche Staatsangehörige ihre Expertise in China einbringen. Die Primäreinkommen sind bereits seit 2009 stetig gewachsen, jedoch erhielten sie nach dem ersten Jahr der COVID-19-Pandemie einen zusätzlichen Schub. Im Gegensatz dazu betruhen die reinvestierten Gewinne bis 2020 etwa 4 Mrd. Euro pro Jahr und stiegen 2021 sprunghaft auf etwa 12 Mrd. Euro an. Dieser gleichzeitige Anstieg von Primäreinkommen und reinvestierten

Abbildung 1  
Deutsche Exporte nach China



Leichte Unterschiede zu Daten des Statistischen Bundesamtes ergeben sich durch Wechselkursumrechnungen.

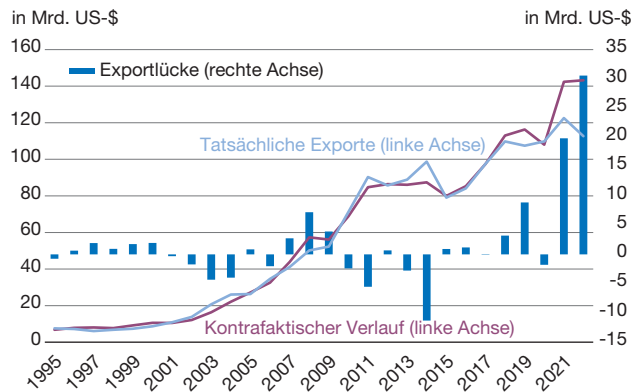
Quelle: UN Comtrade (2023); eigene Darstellung und Berechnungen.

<sup>1</sup> Das BIP der EU und Asiens – ohne die jeweiligen BIP der Handelspartner – dienen zusätzlich als Proxys für multilaterale Resistenzen. 2021 und 2022 werden explizit nicht in die Schätzung der Parameter einbezogen, sodass die von dem Modell für diese Jahre erwarteten Werte als „out-of-sample“-Prognosen verstanden werden können.

© Der/die Autor:in 2023. 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 2  
Verlauf der Exportlücke nach China



Das kontrafaktische Beispiel stellt die hypothetische Entwicklung des Handels auf Grundlage der Konjunktorentwicklung der beteiligten Länder gemäß des Gravitationsmodells dar. Die Exportlücke ist die Differenz zwischen beiden Linien (rechte Skala).

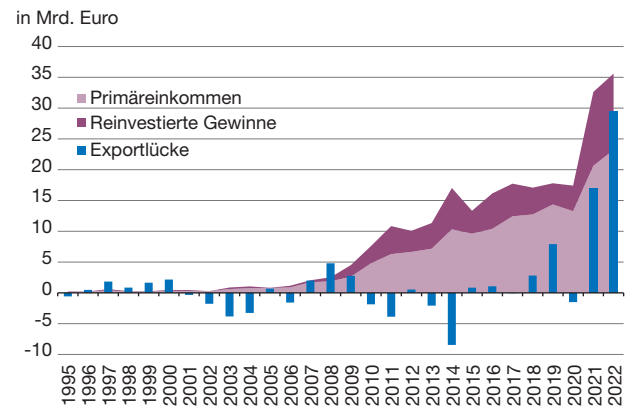
Quelle: Destatis (2023); eigene Darstellung und Berechnungen.

Gewinnen im Einklang mit der wachsenden Exportlücke lässt darauf schließen, dass einige deutsche Unternehmen den Export von Deutschland nach China durch die Produktion in China ersetzen.

Zudem könnten auch Entwicklungen der chinesischen Importe allgemein einen Einfluss auf die Schwäche der deutschen Exporte in die Volksrepublik haben. Das Verhältnis von Importen zum chinesischen BIP ist seit 2003 von 29 % auf 15 % gesunken. Dies deutet darauf hin, dass die chinesische Wertschöpfung anteilmäßig an allen von China produzierten Gütern deutlich zugenommen hat. Diese Entwicklung dürfte vor allem auf den technologischen Fortschritt in China und den strukturellen Wandel von der Landwirtschaft zur Industrieproduktion zurückzuführen sein. Interessanterweise ist zu beobachten, dass ab 2015 der Import von Zwischengütern durch China merklich angestiegen ist und diese mehr als die Hälfte aller chinesischen Importe ausmachen. Im Gegensatz dazu sind die Einfuhren von Kapitalgütern, zu denen wichtige deutsche Exportgüter wie Maschinen gehören, seit 2013 sogar nominal zurückgegangen. Da die Bruttoinvestitionen Chinas in diesem Zeitraum deutlich gestiegen sind, scheint China vermehrt Kapitalgüter in großem Umfang selbst herzustellen. Diese Entwicklung kann ebenfalls mit dem technologischen Fortschritt in China erklärt werden. Deutschland hat gleichzeitig nur begrenzte Chancen, von den zunehmenden Vorleistungsimpporten Chinas zu profitieren, da diese aus Schwellenländern mit niedrigen Lohnkosten wie Vietnam und Malaysia stammen.

Die Analyse mithilfe des Gravitationsmodells zeigt, dass der anhaltend negative Trend der deutschen preisberei-

Abbildung 3  
Verlauf der Exportlücke und Gewinne deutscher Unternehmen in China



Die Exportlücke spiegelt die Differenz zwischen dem hypothetischen Verlauf der Exporte und den tatsächlichen wider.

Quellen: Refinitiv (2023, Währungskurse für die Umrechnung der Exportlücke in Euro); Bundesbank (2023, Reinvestierte Gewinne und Primäreinkommen); eigene Darstellung und Berechnungen.

nigten Exporte nach China nicht auf übliche Schwankungen zurückzuführen ist. Stattdessen deutet die Berechnung auf eine Exportlücke hin, die einen Wert von bis zu 30 Mrd. Euro erreicht. Dies entspricht etwa 0,6 % des deutschen BIP, basierend auf einer inländischen Wertschöpfung von 80 %. Ein deutlicher Anstieg der grenzüberschreitenden Primäreinkommen aus China sowie die steigenden reinvestierten Gewinne deutscher Unternehmen legen nahe, dass deutsche Firmen zunehmend nicht mehr nach China exportieren, sondern ihre Produktion direkt vor Ort aufnehmen. Länder, wie Vietnam und andere aufstrebende Volkswirtschaften in Südostasien, profitierten hingegen von einem erhöhten chinesischen Import von Zwischengütern.

Vincent Stamer  
Kiel Institut für Weltwirtschaft

### Literatur

Anderson, J. E. und E. van Wincoop (2003), Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle, *American Economic Review*, 93(1), 170-192.  
 Bundesbank (2023), Zeitreihen-Datenbanken. Außenwirtschaft: Zahlungsbilanz und Leistungsbilanz, <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken> (14. August 2023).  
 Destatis (2023), Statistisches Bundesamt, Genesis Reihe 51000-0003, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> (14. August 2023).  
 Refinitiv (2023), Refinitiv Financial Solutions, US Dollar – Euro annual exchange rate, Via API Access (14. August 2023).  
 Sandkamp, A.-N., V. Stamer, F. Wendorf und S. Gans (2023), Leere Regale made in China: Wenn China beim Handel mauert, *Kiel Policy Brief*, 164.  
 UN Comtrade (2023), United Nations, UN Comtrade Database, Via API Access (14. August 2023).