

Boysen-Hogrefe, Jens et al.

Article

Bilanz der ersten 100 Tage der Ampel-Koalition: Ist der Neustart gelungen?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Boysen-Hogrefe, Jens et al. (2022) : Bilanz der ersten 100 Tage der Ampel-Koalition: Ist der Neustart gelungen?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 75, Iss. 04, pp. 03-32

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/260750>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Bilanz der ersten 100 Tage der Ampel-Koalition: Ist der Neustart gelungen?

Am 8. Dezember 2021 übernahmen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP die Regierungsgeschäfte der Bundesrepublik Deutschland und versprachen einen »Neustart«. Wie sieht die Zwischenbilanz nach den ersten 100 Tagen der Ampel-Koalition aus? Statt einer Bekämpfung des Klimawandels, einer Verkehrswende, Rentenreform und sozialpolitischer Projekte erfordern die weiter andauernde Corona-Pandemie und vor allem der Ukraine-Krieg und die verhängten Sanktionen gegen Russland eine neue Prioritätensetzung und bestimmen die Politik. Wie schlägt sich die Ampel-Koalition bisher, und was ist von ihrem »Neustart« geblieben?

Jens Boysen-Hogrefe

Kontinuität, Zeitenwende, Herausforderungen – die Haushaltspolitik der Ampel-Koalition

Jüngst hat Bundeskanzler Olaf Scholz eine Zeitenwende ausgerufen, vorrangig mit Blick auf die Außen-, Sicherheits- und Energiepolitik. Solche Kurswechsel oder neuen Schwerpunkte bilden sich zumeist auch im Haushalt ab. Und mit der Einrichtung eines Sondervermögens für die Bundeswehr, das eine zusätzliche Kreditaufnahme erlaubt und sogar im Grundgesetz festgeschrieben werden soll, wirkt es diesmal bis hin zu den Grundsätzen der Haushaltspolitik. Doch ist das Vehikel Sondervermögen kein wirklich neues Instrument dieser Koalition. So spielten Sondervermögen bereits im Koalitionsvertrag eine entscheidende Rolle und haben ihn vielleicht sogar erst ermöglicht – auch wenn dies ohne Änderung des Grundgesetzes erfolgte. Zunächst also einen Blick auf die Anfänge:

AUSGABENPROJEKTE DEFINIEREN DIE KOALITION (SCHON WIEDER)

Koalitionsregierungen stehen im Verdacht, höhere Budgetdefizite zu verantworten als Regierungen, die nur von einer Partei gebildet werden (vgl. z.B. Ballassone und Giordano 2001). Nun sind Koalitionsregierungen in Deutschland auf Bundesebene die Regel, und im internationalen Vergleich sind die öffentlichen Haushalte ganz ordentlich aufgestellt. Hinzukommt, dass sich in Deutschland einst eine Koalitionsregierung auf die Aufnahme der Schuldenbremse in das Grundgesetz geeinigt hat. Doch scheint das Narrativ der Public-Choice-Literatur, wonach bei Koalitionen

jede Partei etwas für die eigene Klientel heraussholen muss, um Zustimmung zur Koalitionsregierung zu erreichen, und dies zu Lasten des Budgets gehen kann – gerade wenn die ursprünglichen Positionen der Koalitionäre recht weit voneinander entfernt sind –, in den Koalitionsverhandlungen des Jahres 2021 seine Bestätigung gefunden zu haben. Für die kommenden Jahre war bereits nach den Vereinbarungen des Koalitionsvertrags – auch ohne zusätzliche Ausgabenrisiken durch Pandemie und Krieg in der Ukraine – mit deutlich höheren Finanzierungsdefiziten auf Seiten des Bundes zu rechnen, die über die in der Schuldenbremse fixierten jährlichen strukturellen Nettokreditaufnahme von 0,35% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt hinausgeht.¹ Schließlich wurden gerade via Sondervermögen entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten in Aussicht gestellt und diverse Politikfelder genannt, in die zusätzliche Ausgaben fließen sollen, vordringlich



Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe

ist stellvertretender Leiter des Forschungszentrums »Konjunktur und Wachstum« am Kiel Institut für Weltwirtschaft und apl. Professor an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

¹ Hier ist der Unterschied zwischen dem Begriff der Nettokreditaufnahme in der Schuldenbremse und dem Finanzierungssaldo zu bedenken. Während der Finanzierungssaldo Ausgaben und Einnahmen gegenüberstellt, erfasst die Nettokreditaufnahme die Veränderung von Kreditermächtigungen, die von den tatsächlichen in der entsprechenden Periode anfallenden Finanzierungsnotwendigkeiten deutlich abweichen können.

Klimaschutz, Digitales und Wohnen. Auch dürften die angerissenen Reformen der sozialen Sicherung nicht zum Nulltarif zu bekommen sein.

Allerdings blieb der Koalitionsvertrag in vielen Belangen relativ unkonkret, was in sehr scharfem Kontrast zum Koalitionsvertrag der Vorgängerregierung steht. Dort waren Maßnahmen und Projekte sehr detailliert und genau quantifiziert festgehalten. Die Spielräume, wie sie sich damals zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen der Großen Koalition im Rahmen der Schuldenbremse darstellten, wurden komplett für die Lieblingsprojekte der beiden Parteien verplant. In den folgenden Jahren wurde dann recht akribisch versucht, alle Punkte des Vertrags abzuarbeiten. Dabei half, dass sich bis zum Beginn der Coronakrise die Finanzsituation in der Regel von Haushalt zu Haushalt besser darstellte als zuvor erwartet. Mit der Corona-Pandemie endete zwar die Phase der Aufwärtsrevisionen bei Steuereinnahmen und Co., die das Korsett der Schuldenbremse von Jahr zu Jahr weiteten, doch wurde mit dem Aussetzen der Schuldenbremse das Korsett vorläufig abgestreift, was dann auch dazu führte, dass Politikprojekte, viele davon unter dem Dach des »Zukunftspakets«, in die Planung kamen, die weder Gegenstand des Koalitionsvertrags waren, noch direkt als Pandemiefolge verstanden werden konnten (Boysen-Hogrefe 2021). Eine Tendenz zu höheren Ausgaben brachte also bereits die Vorgängerkoalition auf den Weg, die allerdings, anders als die Ampel-Koalition, den Vorteil hatte, dies alles innerhalb des damals geltenden Regelwerks bewerkstelligen zu können. Dies stellte sich zum Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen der aktuellen Regierung anders da. Durch die Corona-Pandemie war der Bundeshaushalt in ein tiefes Defizit gerutscht, und der Ausblick auf die kommenden Jahre war und ist weiterhin recht unsicher. Eine schnelle Rückkehr zu den Regeln der Schuldenbremse war mit Blick auf zusätzliche Ausgabenprojekte und unter der Vorgabe, die Abgabenlast nicht weiter zu erhöhen, wenig attraktiv, da es Einschnitte in bereits bestehende Ausgaben größeren Umfangs bedeutet hätte.

BEDEUTENDE ABGABENREFORMEN NICHT IN SICHT

Dass die Steuerlast mehr oder weniger unverändert bleiben soll, ist, abgesehen von gewissen Entlastungen z.B. durch verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten, die bedeutendste Festlegung mit Blick auf die Steuerpolitik. Zwar stehen durchaus Steuersenkungen an bzw. wurden auch bereits welche auf den Weg gebracht. Doch sind diese – wie die Anhebung des Grundfreibetrags oder die anstehende Reform der Rentenbesteuerung – eher eine Reaktion auf drängende Umstände, wie der scharfe Anstieg der Energiepreise und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, als ein grundlegendes steuer-

politisches Konzept. Meist handelt es sich um ein Vorziehen von Änderungen, die sich zu einem späteren Zeitpunkt eh ereignet hätten. Selbst die besseren Abschreibungsmöglichkeiten können im weiteren Sinne hierzu gezählt werden. Eine langfristige Entlastung ist dadurch nicht angelegt. Während bei den Steuern einiges nolens volens vorgezogen wird, werden drängende Fragen zur Finanzierung der Sozialversicherungen auf die lange Bank geschoben. Die gegenwärtig blendende Finanzlage der Rentenversicherung macht es möglich, das Thema zumindest im Feld der Alterssicherung weitgehend aus der aktuellen Legislatur herauszuhalten. Sollte der Arbeitsmarkt mitspielen, dürfte es gelingen, einem drastischen Anstieg der Beitragssätze oder alternativ erheblich steigenden Bundeszuschüssen in die Sozialkassen zu entgehen. Der nachfolgenden Bundesregierung wird dies angesichts der absehbaren demografischen Entwicklung dann auf die Füße fallen.

SONDERVERMÖGEN DAS MITTEL DER WAHL

Zurück zur Frage der Sondervermögen: Der Koalitionsvertrag hat in Reaktion auf die finanzpolitisch unübersichtlichere Ausgangslage die Schuldenbremse selbst nicht zur Disposition gestellt – was angesichts der Aussagen des Wahlprogramms der FDP auch nur schwer vermittelbar gewesen wäre. Es finden sich aber mehrere Wege im Koalitionsvertrag, wie die Vorgaben zur Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt des Bundes die Finanzierungsmöglichkeiten für staatliche Ausgaben während der laufenden Legislatur nicht im gleichen Maße einschränken. Wesentlich hierbei sind die Sondervermögen, die außerhalb des Kernhaushalts angesiedelt sind. Hier sind zwei »Typen« zu unterscheiden. Zum einen Sondervermögen, die selbständig Kredite aufnehmen können, und zum andere »unechte« Sondervermögen, zu denen auch das Sondervermögen für die Bundeswehr zählen wird, die ihre Mittel aus dem Kernhaushalt erhalten.

Der Schuldenaufnahme außerhalb des Bundeshaushalts sind haushaltsrechtlich relativ enge Grenzen gesetzt, was Wirtschaftlichkeit bzw. Verwendungszweck angeht. Im Infrastrukturbereich gibt es diverse Beispiele, so die öffentlich-privaten Partnerschaften. Letztlich können auch die Schulden der Deutschen Bahn, die zu 100% dem Bund gehört, hierunter gezählt werden. Die neue Bundesregierung möchte nun dieses Instrument zusätzlich im Wohnungsbau einsetzen, wozu die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben entsprechend ausgestaltet werden soll. Welche Wucht diese Maßnahme entwickeln wird, ist allerdings noch unklar. Der Bau neuer Wohnungen dürfte mehr durch Baukapazitäten und Planungszeiten restringiert sein als durch die Kreditfinanzierungsspielräume der öffentlichen Hand.

Von größerer Bedeutung dürften die Sondervermögen sein, die von einigen Beobachtern »unecht«

genannt werden.² Diese Sondervermögen sind nichts neues. Sie haben aber mit der neuen Koalition neue Abrechnungsregeln im Rahmen der Schuldenbremse erhalten, und das ist im Zusammenspiel mit der Aussetzung der Schuldenbremse in den Corona-Jahren 2020 und 2021 von entscheidender Bedeutung.³ Bis zum Jahr 2021 wurden die Finanzierungssalden der Sondervermögen in die Abrechnung der Schuldenbremse einbezogen. Die Befüllung eines Sondervermögens durch den Kernhaushalt war damals unter der Schuldenbremse neutral. Relevant waren nur die tatsächlichen Ausgaben der Sondervermögen. Die Befüllung von Sondervermögen seinerzeit war eher vergleichbar mit einer Verpflichtungsermächtigung und nicht mit einer zusätzlichen Kreditermächtigung

Nun fallen die Sondervermögen aus der Abrechnung heraus, und die Befüllung durch den Kernhaushalt wird gezählt. Besonders pikant ist, dass dies auch rückwirkend gilt. Dadurch sind nun in der Haushaltsabrechnung der Corona-Jahre 2020 und 2021 und davor zusätzliche Nettokreditermächtigungen entstanden, die den aktuellen Rücklagen der Sondervermögen entsprechen. Diese Rücklagen betragen 112 Mrd. Euro (Deutsche Bundesbank 2022). Sie werden die Schuldenbremse nicht mehr tangieren und stehen nun für den Ausgleich zusätzlicher Finanzierungsdefizite in den kommenden Jahren zur Verfügung. Ebenso wird es sich mit den 100 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen der Bundeswehr verhalten. Zusammen mit den im Kernhaushalt aus der Vor-Corona-Zeit bestehenden Rücklagen von gut 48 Mrd. Euro stehen dem Bund jenseits des jährlichen, strukturellen Nettokreditaufnahmelimits von 0,35% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt rund 260 Mrd. Euro für kreditfinanzierte Ausgaben zur Verfügung. Zwar gibt es durch die Sondervermögen eine thematische Festlegung, doch müssen die von der Koalition angestrebten zusätzlichen Ausgaben in den Bereichen Klima, Digitalisierung, Aufbauhilfe nach der Flut im Jahr 2021 und insbesondere Verteidigung eben nicht mehr im Kernhaushalt dargestellt werden.

FAZIT

Die Haushaltspolitik der Ampel-Koalition weist mehr Kontinuität zu derjenigen der Vorgängerregierung auf, als es die Diskussion um Sondervermögen anklingen lässt. Der Koalitions Kitt waren erneut Ausgabenprojekte, und die Lösung bereits jetzt absehbarer Schwierigkeiten für den Haushalt – die Finanzierung der Sozialversicherungen und nun auch die der langfristigen Verteidigungsausgaben, die in der Finanzplanung hinter dem 2%-Ziel zurückbleiben – wird kommenden

Regierungen überlassen. Natürlich sind die Umstände andere als bei der vergangenen Großen Koalition. Die Coronakrise hat die Finanzplanung durchgewirbelt, der Krieg in der Ukraine sorgt für neue Herausforderungen, und der wirtschaftliche Ausblick ist schwierig. Daher nutzte die Ampel-Koalition gleich zum Einstieg die gesonderten Finanzierungsmöglichkeiten während der Coronakrise – und dies im klaren Gegensatz zur Vorgängerkoalition –, um mittelfristig Ausgabenprojekte per Kredit zu finanzieren. Auch wenn der Umfang der möglichen Kredite nicht dergestalt ist, dass sie die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Gefahr bringt, bringt die neue Ampel-Koalition doch eine deutlich expansivere Finanzpolitik als in den Planungsständen vor der Wahl vorgesehen auf den Weg. Zugleich bleiben die anstehenden Herausforderungen des demografischen Wandels weitgehend unberücksichtigt. Zukünftige Verteilungskonflikte für die nächste Legislatur dürften somit bereits im jüngsten Koalitionsvertrag angelegt sein.

Dies bedeutet nicht, dass Sondervermögen nicht sinnvoll sein können.⁴ Wenn es um die Finanzierung plötzlich auftretender, dringender Mehrbedarfe geht, bieten sie in der jetzigen Ausgestaltung einen verlässlichen Rahmen, Projekte mittelfristig umzusetzen. Und solange das Abweichen von den eigentlichen Vorgaben der Schuldenbremse vorübergehend und begrenzt bleibt, dürften auch Stabilitätsrisiken begrenzt bleiben.⁵ Die schnelle Handlungsfähigkeit des Staates in akuten Krisen dürfte vielleicht sogar als stabilisierend wahrgenommen werden. Die Herangehensweise beim Sondervermögen für die Bundeswehr über die Einbindung der Opposition und via Grundgesetzänderung ist dabei meines Erachtens deutlich klarer als die nachträgliche Änderung der Abrechnung der Schuldenbremse plus der Ausnutzung der Corona-Situation. Das Signal, dass es hier um ein wirklich herausragendes Politikthema geht, das von einer großen Mehrheit getragen wird, hat ein ganz anderes Gewicht als die teilweise doch recht schwammigen Begründungsversuche, die Änderung der Abrechnung der Schuldenbremse als logisch schlüssig und die Aufstockung der Sondervermögen als Bekämpfung von Corona-Folgen darzustellen. Waren die Themen Klima und Digitalisierung nicht wichtig genug, dass sie mit den Stabilitätszielen der Schuldenbremse hätten politisch konkurrieren können?

Dass der Schuldenbremse aktuell durchaus eine stabilitätspolitische Rolle zukommen dürfte, hat wiederum mit einem anderen Umstand zu tun. Im Zusammenhang mit der Pandemie und dem Krieg in der Ukraine bzw. dessen Vorbereitung gibt es einen kräftigen Preisschub. Auch weil die Auslastung des

² Die Bezeichnung »unecht« bezieht sich darauf, dass diese Sondervermögen keine eigenständige Verschuldungskapazität haben.

³ Details zur Änderung der Abrechnungsmodalitäten sowie Zusammenhänge mit der Fiskalüberwachung auf europäischer Ebene finden sich in Boysen-Hogrefe (2022). Die dort genannte Summe der Rücklagen in den Sondervermögen ist tatsächlich allerdings mit 112 Mrd. Euro merklich höher.

⁴ Hierbei ist nicht per se das derzeitige Instrument Sondervermögen gemeint, sondern das, was es ökonomisch bedeutet. In der alten Abrechnung der Schuldenbremse hätte dies durch allgemeine Rücklagen gepaart mit Verpflichtungsermächtigungen erreicht werden können.

⁵ So ist nach Cochrane (2020) weniger das laufende Defizit, sondern dessen langfristige Ausrichtung für die makroökonomische Stabilität entscheidend.

Arbeitsmarkts und Bedeutung von Lieferengpässen in Deutschland höher sind als in anderen Teilen des Euroraums, ist die Gefahr einer sich verfestigenden Inflation hierzulande hoch. Da die EZB nicht gesondert auf die Lage in Deutschland schaut, ist es in erhöhtem Maße an der Finanzpolitik, die makroökonomische Stabilität nicht aus den Augen zu verlieren. Jenseits der Debatte um die Sondervermögen weiter an der Schuldenbremse festzuhalten, ist daher vielleicht keine schlechte Idee.

REFERENZEN

- Balassone, F. und G. Raffaella (2001), »Budget Deficits and Coalition Governments«, *Public Choice* 106(3-4), 327-349.
- Boysen-Hogrefe, J. (2021), *Bundeshaushalt 2021: Zwischen Krisenbewältigung und günstiger Gelegenheit*, Kurzgutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boysen-Hogrefe, J. (2022), »Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht«, *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 19-22.
- Cochrane, J. (2022), »The Fiscal Theory of the Price Level: An Introduction and Overview«, *Journal of Economic Perspectives*, im Erscheinen.
- Deutsche Bundesbank (2022), *Monatsbericht* Februar, Frankfurt am Main.

Alexander Ludwig

Staatsfinanzen in Anbetracht der Mega-Trends Klimawandel und Bevölkerungsalterung

Von Beginn an sah sich die Koalitionsregierung mit einem riesigen Aufgabenberg konfrontiert. Insbesondere muss sie die vernachlässigten Aufgaben der Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Digitalisierung, Klima und Verkehr bewältigen. Dies aufgreifend ist der Koalitionsvertrag (2021) von Tatendrang geprägt. Nun haben die Ukraine-Krise und die Aggression durch den überfallartigen Krieg die Koalitionsregierung kalt erwischt.

UKRAINE-KRISE¹

Nach anfänglichem Zögern sind die Maßnahmen der Bundesregierung, sich in europäischer Zusammenarbeit an den Sanktionen zu beteiligen und durch Waffenlieferungen direkt Hilfe bereitzustellen, die angemessene Antwort. Von einiger Seite (z.B. Bachmann 2022) werden durch ein umgehendes Embargo der Gaslieferungen noch entschiedenere Sanktionen gefordert. Bachmann et al. (2022) taxieren den Verlust des deutschen Bruttoinlandsprodukts durch ein Ausfallen der Gaslieferungen auf maximal 3%. Andere (z.B. Fuest 2022; Hüther 2022) äußern sich diesbezüglich vorsichtiger und warnen in Anbetracht der wirtschaftlichen Verflechtung vor den ökonomischen und sozialen Folgen eines solchen Schrittes.

Bei allem Leid, das das ukrainische Volk durch die russische Aggression erfährt, ist es unabdinglich, bedacht zu reagieren und zum jetzigen Zeitpunkt kein Embargo der Gaslieferungen vorzunehmen. Ein solches könnte der deutschen und der gesamteuropäischen Wirtschaft und den Menschen weit mehr Schaden zufügen, als

3% des Bruttoinlandsprodukts nahelegen bei gleichzeitig womöglich geringem Nutzen der Sanktion, da Sanktionen über das Einfrieren von Devisen ohnehin stärker greifen (Konrad und Thum 2022). Darüber hinaus könnten die politischen Implikationen und etwaige Überreaktionen der russischen Führung weitaus gravierendere Folgen haben. Von daher betrachte ich den von Kanzler Scholz und Wirtschaftsminister Habeck eingeschlagenen Weg der herantastenden, aber entschiedenen Schritte, durch Alternativen wie Flüssiggas und Wasserstoff den Gasimport aus Russland zu reduzieren, als richtig.² Dabei wird gegenüber Russland verdeutlicht, dass mit dem derzeitigen Regime eine wirtschaftliche Zusammenarbeit keine Zukunft hat. Glücklicherweise ist der Winter vorüber, so dass der Politik sechs Monate gegeben sind, um Energieabhängigkeit von Russland zu reduzieren.

Andererseits halte ich eine Doppelstrategie für sinnvoll, zum einen durch die beschlossenen Sanktionen, zum anderen aber indem nach dem Vorbild eines Marshall-Plans eine wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Zukunft bei Beendigung des Krieges unter einem neuen Regime in Aussicht gestellt wird. Nach einer solchen würde ein wirtschaftlicher Entwicklungsplan für die gesamte Region erarbeitet. Schließlich wird Russland auch nach einem hoffentlich baldigen Ende des Krieges unser europäischer Nachbar sein, und es gilt, langfristig unter einem anderen Regime die Zusammenarbeit zu suchen.

Neben dieser Diskussion hat jüngst die von Finanzminister Lindner angestoßene Debatte um eine Reduktion der Benzinpreise einigen Raum eingenommen. Allerdings wurde schnell klar, dass eine Kompensation darüber nicht der adäquate Weg sein kann, um gestiegenen Preisen zu begegnen, da Energiesteuern

² Der Argumentation von Ockenfels und Wambach (2022) folgend, kann es sinnvoll sein, die verbleibenden Lieferungen in Rubel zu bezahlen; allerdings hat sich die G 7 zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Artikels dagegen entschieden.



Prof. Dr. Alexander Ludwig

ist Inhaber des Lehrstuhls Public Finance and Macroeconomic Dynamics an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

¹ Die folgende Einschätzung erfolgt auf Basis des Informationsstands zum Zeitpunkt der Verfassung des Textes am 28. März 2022.

Mengensteuern sind und lediglich die Mehrwertsteuer prozentual erhoben wird. Eine Reduktion letzterer hat einen kleinen Effekt und würde sich auch schwierig mit europäischer Gesetzgebung vereinen. Maßnahmen der Kompensation der Haushalte und Firmen durch direkte Transferzahlungen sind daher sinnvoller und weniger regressiv in den Verteilungswirkungen (Fuest 2022).

Aus humanitären Gründen ist ferner eine schnelle unbürokratische Aufnahme der Flüchtlinge und eine möglichst zielgerichtete Aufnahme in den Arbeitsmarkt unabdingbar. Während im Moment vorwiegend Frauen und Kinder nach Deutschland kommen, ist abzusehen, dass über kurz oder lang auch ein massiver Zuzug von jungen Männern im Erwerbsalter erfolgen wird, die ob der Zerstörungen ihrer Heimat womöglich auch einen längeren Aufenthalt anstreben. Aufgrund der Knappheit des Faktors Arbeit, die durch den demografischen Wandel in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten entsteht, ist eine schnelle Eingliederung in den Arbeitsmarkt neben der humanitären auch aus ökonomischer und fiskalischer Perspektive wünschenswert (siehe hierzu Busch et al. 2020).

KLIMA UND VERKEHR: KEINE KLARE VISION

Die Verkehrspolitik der Bundesregierung zeichnet sich insbesondere durch eine starke Fokussierung auf E-Mobilität aus. So sollen laut des jüngsten Masterplans des Verkehrsministeriums bis 2030 15 Millionen Elektroautos mit einer Infrastruktur von einer Million öffentlichen Ladepunkten versorgt werden (Tartler 2022). Die Frage, wie der Strom für diese Infrastruktur bereitgestellt wird, liegt in der Hand des Wirtschaftsministeriums, das zusammen mit dem Umweltministerium den jüngsten Vorschlag einer Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke nach einiger Diskussion ablehnte, da Risiken und Ertrag nicht im Verhältnis stünden und das kurzfristige Problem im nächsten Winter so auch nicht lösbar ist.

Damit setzt die Bundesregierung vorwiegend auf Windkraft und Solarenergie mit geringer Energieeffizienz von etwa 35 bzw. 20%, die jedoch durch technischen Fortschritt in gewissem Rahmen erhöht werden kann. Der deutsche Sonderweg eines Ausstiegs aus der Atomenergie ist bedauerlich. Zum einen wurden durch neuartige Reaktortypen in den letzten Jahren bahnbrechende technologische Fortschritte erzielt (Kramper 2019), und das Land hat herausragende technologische Expertise verloren. Zum anderen stellt die Atomenergie eine wichtige Brücke in der Transition hin zu Klimaneutralität durch erneuerbare Energie dar, ein ausgewogener Mix ist also nötig (Gollier 2021; *Economist* 2021). Eine weniger ideologisch geprägte Diskussion wäre hier zwecks langfristiger Energiesicherheit und Bewahrung der Biodiversität notwendig.

Ein bedeutendes Thema im Bereich Umwelt und Verkehr betrifft das Baurecht und die Langsamkeit der Prozesse bei der Durchführung großer Infrastrukturmaßnahmen. Hierzu sollen laut Koalitionsvertrag

Planungs- und Genehmigungsverfahren modernisiert und vermehrt auf das Instrumentarium der Legalplanung gesetzt werden. In den ersten Monaten der Koalitionsarbeit ist nach meinem Kenntnisstand diesbezüglich noch keine Umsetzung erfolgt, was in Anbetracht der Komplexität auch nicht überraschend ist.

Trotz einiger positiver Ansätze im Bereich Klima, Umwelt und Verkehr vermisse ich eine klare Vision der Koalition für die Zukunft des Transports in europäischer Zusammenarbeit. So hat die europäische Kommission jüngst 15 Millionen Euro in Entwicklungsprojekte für Hyperloops auf europäischem Boden investiert (Hayes 2021). Diese Technologie könnte ein wichtiger Meilenstein bei der Erreichung der Pariser Klimaziele sein. Entsprechende Vorhaben finden sich nicht im Koalitionsvertrag. Wie kann man aber »mehr Fortschritt wagen«, wenn sich diese Absicht im Wesentlichen auf moderne Windmühlen bezieht, viele andere hochmoderne Technologien jedoch außen vor bleiben?

STAATSFINANZEN

Zur Stützung der klimafreundlichen Transition stellt Finanzminister Lindner während der Legislaturperiode 200 Mrd. Euro bereit, die dem staatlichen Sondervermögen »Energie- und Klimafonds« zugeführt werden sollen, wobei laut Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt (2021) diese Zuführung im laufenden Jahr 60 Mrd. Euro betragen wird. Darüber hinaus beabsichtigt die Bundesregierung, ein neues im Grundgesetz zu verankerndes Sondervermögen »Bundeswehr« in Höhe von 100 Mrd. Euro einzuführen und Ausgaben für den Wehretat in Höhe von 2% des BIP zur Verfügung zu stellen. Damit würde das Dasein als Trittbrettfahrer, das Deutschland seit den 1990er Jahren betreibt, aufgegeben, man würde den Aufgaben der internationalen Sicherheit gerecht und nicht weiter eine Friedensdividende beziehen.

Diese Maßnahmen müssen durch eine grundsätzliche Haushaltspolitik flankiert werden. Der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt zeichnet die dafür notwendigen Linien ab, wobei darin die durch den Krieg in der Ukraine entstandenen Effekte nicht berücksichtigt sind. Er sieht für das Jahr 2022 eine Nettokreditaufnahme von rund 100 Mrd. Euro vor. Ferner ist geplant, ab dem Jahr 2023 wieder auf eine mit der Schuldenbremse konforme Nettokreditaufnahme zu kommen. Die geplante Staatsverschuldung soll trotz der neuen Aufgaben durch Ausgabenkürzungen auf anderer Seite von derzeit etwa 69% des BIP bis zum Jahr 2026 auf etwa 62% fallen.

Solide Staatsfinanzen sind notwendig, um das Land in eine Position zu bringen, bei Krisen entsprechend reagieren zu können. Während in Anbetracht der Ukraine-Krise diese Schuldenprognose höchstwahrscheinlich zu optimistisch ist³, ist die Flankierung

³ Auch die im Entwurf vorgenommene Prognose zur Steigerung des allgemeinen Preisniveaus um 3,3% ist zu optimistisch. Mehr als 5% halte ich für wahrscheinlich.

der Ausgabenpolitik durch eine solide Haushaltsplanung sehr zu begrüßen. Über kurz oder lang wird die EZB geldpolitisch gegen die Preissteigerungen steuern, sei es, weil sich die Steigerung der Energiepreise in allgemeinen Inflationserwartungen und in einer Preis-Lohn-Preis-Spirale niederschlagen, sei es, weil sie aus Gründen der Wechselkursstabilität auf eine restriktivere Geldpolitik der FED reagieren muss. Bei einer solchen ist fiskalischer Spielraum gefragt, um etwa auf Seiten der Gewerbesteuer die Kostenseite der Unternehmen abfedern zu können, damit das kritische Szenario der Stagflation, auf das wir bei einer dauerhaften Krise zusteuern werden, möglichst sanft abgefedert werden kann.⁴

ALTERSSICHERUNG

Im Haushalt sollen die Sonderzahlungen des Bundes an die Rentenversicherung im Jahr 2022 um 500 Mio. Euro aufgrund der stabilen finanziellen Situation der gesetzlichen Rentenversicherung gekürzt werden. Während dies zwar eine adäquate Maßnahme ist, wird, wie schon im gesamten Koalitionsvertrag der Ampel, das Thema der Alterssicherung viel zu stiefmütterlich behandelt. Neben dem Klimawandel ist die Bevölkerungsalterung einer der Megatrends, der uns insbesondere in den nächsten beiden Jahrzehnten beschäftigen wird. Die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Fragen wären viel leichter adressierbar, wenn rechtzeitig gehandelt würde.

Statt solchen Handelns sieht der Koalitionsvertrag jedoch vor, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung Beitragssatz, Rentenniveau und Renteneintrittsalter konstant bleiben sollen. Diese Politik setzt die verfehlte Politik des ehemaligen Finanzministers Scholz nahtlos fort. Die Rechnung kann aber aufgrund des demografischen Wandels, der seine Dynamik in wenigen Jahren voll entfaltet, nicht aufgehen.

Wie in Ludwig (2016) argumentiert, besteht in der Rentenversicherung bezüglich des Renteneintrittsalters eigentlich ein Nachholbedarf, da wir ja bereits seit mehr als 20 Jahren von den Problemen sprechen, sich aber wenig getan hat. Menschen leben länger, weil sie gesünder sind. Deswegen ist es natürlich im Sinne einer Generationengerechtigkeit, die Lebensarbeitszeit an die Restlebenserwartung ab Alter 65 zu koppeln. Die Indexierung der Renten an die Löhne sowie der demografische Faktor in der deutschen Rentenformel stellen darüber hinaus sinnvolle Mechanismen dar, eine faire Lastenverteilung zwischen Generationen zu erreichen.

Die Pläne der Ampel-Koalition greifen hingegen durch die sogenannten Haltelinien fehl, da so das Rentensystem einer größeren Steuerfinanzierung bedarf. Schon jetzt sind die Subventionen erheblich, und

eine noch weitergehende Steuerfinanzierung wird die Transparenz des Systems aushöhlen und die Ineffizienzen erhöhen. Die Beschlüsse der Ampel-Koalition sind damit gerade das Gegenteil einer ausgewogenen sozialdemokratischen Politik. Diese würde nämlich die Effizienz erhöhen und die gewonnenen Ressourcen zwischen den Generationen und innerhalb der Generationen gerecht verteilen.

Um den Finanzierungsproblemen der Rentenversicherung zu begegnen, ist im Koalitionsvertrag angedacht, entstehende Vorsorgelücken durch die Anlage von 10 Mrd. Euro in einem staatlich organisierten Fonds zu schließen.⁵ Da dieser Betrag, gegeben die Bedürfnisse des Rentensystems, viel zu klein ist⁶ und zugleich die Dynamik des demografischen Wandels zu früh einsetzt, als dass dieser Fonds implementiert ist und eine Rendite tragen wird, ist er für die in diesem Jahrzehnt auf uns zukommenden Probleme nicht geeignet.

Eine höhere Kapitaldeckung der Altersvorsorge kann durch die Stärkung der privaten und betrieblichen Vorsorgesysteme erreicht werden. Natürlich ist es darüber hinaus per se denkbar, dass der Staat zu günstigen Konditionen Kredite aufnimmt und dieses Kapital in eine Anlage mit höheren Kapitalrenditen investiert, also eine Leverage-Position eingeht. Eine stärkere Beteiligung am Kapitalmarkt könnte auch deshalb wünschenswert sein, weil Löhne und Kapitaleinkommen langfristig negativ korreliert sind, der Staat also darüber hinaus eine Hedging-Position einnehmen könnte. Jedoch habe ich große Bedenken bei der Vorstellung, dass eine staatliche Institution die Altersvorsorgevermögen verwaltet, auch wenn dies in kleineren Ländern wie Norwegen und Schweden der Fall ist. Zum einen müsste ein solcher Fonds neu geschaffen und mit einer entsprechenden Governance-Struktur versehen werden, zum anderen müsste im Grundgesetz verankert werden, dass der Staat keinen Zugriff auf die dort liegenden Vermögen hat.⁷

Warum aber sollte eine Institution neu geschaffen werden, die zusätzlich gegen eine zeitlich inkonsistente Politik immunisiert werden muss, wenn wir über einen gut durchdrungenen kompetitiven Versicherungsmarkt verfügen? Wenn eine Staatsbeteiligung gewünscht ist, könnte der Staat je Erwerbstätigen einen über Schulden finanzierten Betrag auszahlen, der dann seitens der Privathaushalte in eine private Kapitalanlage investiert werden muss. Ein Default-Produkt hierfür kann von einem Konsortium der deutschen Versicherungswirtschaft angeboten werden, und es wären alle Versicherungsunternehmen nach Marktanteil daran beteiligt. So wären die Risiken über Unternehmen diversifiziert. Sollte eine Person ein an-

⁵ Im Haushaltsentwurf ist von diesem vermeintlichen Fonds nicht einmal mehr die Rede, was unterstreicht, dass die Ampel-Koalition die volkswirtschaftlichen Probleme der Bevölkerungsalterung komplett unterschätzt.

⁶ Das jährliche Budget der Rentenversicherung betrug im Jahr 2020 etwa 330 Mrd. Euro (Rentenversicherungsbericht 2021).

⁷ Um zum Beispiel in schlechten Zeiten das Ersparte anzugreifen.

deres Produkt wünschen, so wäre ein Umstieg leicht möglich; durch Auswahl auf einer Plattform, auf der entsprechende standardisierte Alternativen angeboten werden. Transaktionskosten eines solchen Systems wären sehr gering.

Ein ähnliches Design ließe sich installieren, sollte man sich gegen Zuschüsse des Staates entscheiden. Eine Ablösung der Riester- und Rürup-Subventionen durch die Einführung eines Mandatoriums und eine entsprechende Ersparnisbildung in dem dargestellten Konstrukt würde zu niedrigen Transaktionskosten die Finanzierung der Rente stärken.

Schließlich kann der Gefahr, dass bei einer Rückkehr zur Rentenformel und der damit bedingten Absenkung des durchschnittlichen Rentenniveaus am unteren Ende der Einkommensverteilung mehr Personen in Altersarmut rutschen, durch die Einführung einer steuerfinanzierten und nicht konditionierten Grundrente begegnet werden (siehe hierzu Geyer et al. 2021).

IST DER NEUSTART GELUNGEN?

Diese Frage kann also nur mit einem »teils, teils« beantwortet werden. Der Schock des Ukraine-Kriegs sitzt tief, die langfristigen Aufgaben auch in der Sozialpolitik dürfen aber trotz allem nicht vernachlässigt werden, und die Bewältigung dieser ist leider bereits im Koalitionsvertrag falsch angelegt.

REFERENZEN

Bachmann, R. (2022), »Ein Gas-Embargo gegen Russland wäre für Deutschland verkraftbar«, Interview im *Tagesspiegel*, 24. März.

Bachmann, R., D. Baqaee, C. Bayer, M. Kuhn, A. Löschel, B. Moll, A. Peichl, K. Pittel und M. Schularick (2022), »What if? The Economic Effects of a Stop of Energy Imports from Russia«, *Policy Brief* No. 028, ECONtribute.

Busch, C., D. Krueger, A. Ludwig, I. Popova und Z. Iftikhar (2020), »Should Germany Have Built a New Wall? Macroeconomic Lessons from the 2015-18 Refugee Wave«, *Journal of Monetary Economics* 113, 28-55.

Economist (2021), »The First Big Energy Shock of the Green Era«, 16. Oktober.

Fuest, C. (2022), »Folgen des Krieges in der Ukraine und wirtschaftspolitische Handlungsoptionen«, Video-Vortrag, ifo Institut, 22. März.

Geyer, J., P. Haan und A. Ludwig (2021), »Mindestrente: Absicherung gegen Altersarmut und notwendiger Baustein für weitere Reformen«, *ICIR Policy Letter*, August.

Gollier, C. (2021), »The French Case«, in: F. Caselli, A. Ludwig und R. van der Ploeg (Hrsg.), *No Brainers and Low-Hanging Fruit in National Climate Policy*, CEPR eBook.

Hayes, M. (2021), »How Hyperloop Became Part of EU's Green Deal«, *Construction Europe*, 26. Oktober.

Hüther, M. (2022), »Ein Embargo gefährdete Millionen deutsche Arbeitsplätze«, Interview im *Tagesspiegel*, 25. März.

Koalitionsvertrag (2021), »Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit«, Bundesregierung, 7. Dezember.

Konrad, K. und M. Thum (2022), »Elusive Effects of Oil and Gas Export Embargoes«, Working Paper.

Kramper, G. (2019), »Wie neue Atomkraftwerke den Klimawandel stoppen wollen«, *der Stern*, 14. Juli.

Ludwig, A. (2016), »Das deutsche Rentensystem: Thesen zur derzeitigen Diskussion um »Umkehr«-Reformen«, *SAFE Policy Paper* No 40, Frankfurt.

Ockenfels, A. und A. Wambach (2022), »Putins Schachzug darf den Westen nicht aus der Ruhe bringen«, *Handelsblatt*, 24. März.

Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt (2022): »Stabilität sichern, Gestaltungsspielraum bewahren«, inklusive »Eckwerte für 2023« und »Finanzplan bis 2026«, Bundesfinanzministerium, 16. März.

Rentenversicherungsbericht (2021), *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Tartler, J. (2022), »Schneller laden«, *Tagesspiegel*, 23. März.

Jutta Schmitz-Kießler

100 Tage Ampel – ein sozialpolitischer Blick zurück und nach vorn

Nach 100 Tagen im Amt wird in Deutschland traditionell eine erste Regierungsbilanz gezogen. In der 20. Legislaturperiode fällt das besonders schwer. Schließlich ist die sogenannte Ampel seit ihrem Start nahezu beständig im Krisenmodus. Die andauernde Corona-Pandemie und der Ukraine-Konflikt setzen Scholz und Co. mächtig unter Druck. Folgt man den Umfragedaten, so hat die Regierung davon aber auch profitiert: Während der Kanzler zu Beginn seiner Amtszeit auf den Rückhalt der Bevölkerung zählen konnte, gerieten die Zustimmungswerte kurz nach dem Jahreswechsel stark ins Schwanken. Eine einseitige Corona-Maßnahmenpolitik, das schwammige Gerangel um eine Impfpflicht und der fehlende Dialog auch mit anders Denkenden ließen Scholz Führungsstärke immer schlechter aussehen. Das änderte sich schlagartig, als der Kanzler kurz nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine die Haltung

der Regierung erklärte (Scholz 2022, Erklärung vom 27. Februar 2022). Danach stiegen seine Beliebtheitswerte wieder deutlich an (vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 2022, S. 4). Auch den Stimmungstest im Saarland hat zumindest die SPD bestanden. Nach 22 Jahren zieht erstmals wieder eine Ministerpräsidentin der Sozialdemokraten in die saarländische Staatskanzlei ein und wird dort allein regieren.

REFORMEN IN DER PIPELINE: MINDESTLOHN, MINI- UND MIDIJOBS UND RENTENANPASSUNG

Ist vor diesem Hintergrund auch in der Sozialpolitik mit starken sozialen oder sozialdemokratischen Akzenten zu rechnen? Eher nicht. Dabei sah der Start nach 100 Tagen sozialpolitisch zunächst durchaus hemdsärmelig aus. Mit dem seit Ende Februar vorlie-

genden Gesetzentwurf zu Mindestlohn und Minijobs sind gleich mehrere Wahlkampfprojekte zügig angeschoben worden.



Dr. Jutta Schmitz-Kießler

ist wissenschaftliche Leiterin des Informationsportals www.Sozialpolitik-aktuell.de am Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen.

Erhöhungen des Mindestlohns

So soll der Mindestlohn ab Oktober 2022 ganz ohne Votum der Mindestlohnkommission auf 12 Euro pro Stunde steigen. Davon profitieren nach den Berechnungen des Bundesarbeitsministeriums nicht nur etwa 6,2 Millionen Beschäftigte, sondern es werden auch Mehreinnahmen in der Sozialversicherung generiert und

Ausgaben der Sozialkassen vermieden (vgl. Bundesregierung 2022, S. 17). Statistische Analysen zeigen, dass diese Erwartungen durchaus realistisch sind. Die häufig als Maßstab für existenzsichernde Löhne verwendeten Schwellenwerte des Kaufkraftstandards oder der in der europäischen Diskussion in der Regel eingesetzte Kaitz-Index werden deutlich steigen und Deutschland auch im internationalen Mindestlohnranking sehr viel besser als bisher platzieren (vgl. Lübker und Schulten 2022). Auch wenn ein Teil dieser Verbesserungen durch die bereits im Jahr 2021 von Mindestlohnkommission beschlossenen und zum 1. Juli in Kraft tretenden Lohnerhöhung auf 10,45 Euro hervorgerufen wird (Bossler 2022, S. 5), wird das im Koalitionsvertrag formulierte Ziel armutsfester Löhne damit angepackt. Zu den Profiteuren werden vor allem nicht tarifgebundene Beschäftigte und Frauen zählen. Beide Personengruppen machen derzeit einen Großteil im untersten Lohnsegment aus (vgl. Pusch 2021; Kalina und Weinkopf 2021).

Reform der Mini- und Midijobs

Frauen sind auch von den Änderungen der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in besonderer Weise betroffen. Denn etwa 60% der ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind weiblich (vgl. [Sozialpolitik-aktuell.de](http://www.Sozialpolitik-aktuell.de) 2022a). Für sie soll, ebenfalls ab Oktober 2022, eine Geringfügigkeitsgrenze von 520 Euro (statt bisher 450 Euro) pro Monat gelten. In Zukunft soll der Minijob-Schwellenwert dynamisiert und in einem Maßstab von zehn Wochenarbeitsstunden zu Mindestlohnbedingungen angepasst werden. Auch die Sozialabgaben und Steuern im sogenannten Übergangsbereich sollen (vorher 450–1 300 Euro, zukünftig 520–1 600 Euro) neu reguliert werden. Die pauschalen Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber schmelzen im Übergangsbereich langsam – und nicht wie bisher abrupt – ab, so dass, zumindest vor Steuern ein höherer Bruttomonatslohn auch zu einem höheren Nettoentgelt führt. Nach Steuern sollen die Neuregelungen dazu führen, dass der Einkommensrückgang je nach Lohnsteuerklasse etwas geglättet wird. Dennoch

kommt es – insbesondere in der für geringverdienenden Ehefrauen typischen Lohnsteuerklassenkombination V/III weiterhin zu deutlichen Einbußen (vgl. [Sozialpolitik-aktuell.de](http://www.Sozialpolitik-aktuell.de) 2022b). Um das zu vermeiden, müsste die tückische Lohnsteuerklasse V grundsätzlich abgeschafft werden.

Diese von allen Seiten durchaus begrüßenswerten Effekte lösen allerdings nicht die grundlegenden Probleme geringfügiger Beschäftigung. Das in empirischen Studien immer wieder belegte systematische Nichteinhalten arbeitsrechtlicher Standards (Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsregelungen, Kündigungsschutz etc.), fehlende eigenständige Existenz- und soziale Sicherung sowie die gerade durch Corona wieder offen gelegte Krisenanfälligkeit der Beschäftigungsform mögen an dieser Stelle als Stichworte reichen, um das nach wie vor ungelöste Problempotenzial der Minijobs zu umreißen. Viel wäre damit gewonnen, wenn die gerade angestoßenen Neuregelungen auch dazu führen würden, dass das eh bereits geltende Arbeitsrecht auch in der Praxis konsequent umgesetzt wird. Die im Gesetzentwurf formulierte maximale Wochenarbeitszeit von zehn Stunden müsste dementsprechend konsequent eingehalten und beständig kontrolliert bzw. sanktioniert werden. Nur so sind von der Neuregelung positive Impulse zu erwarten. Gleichzeitig bleibt abzuwarten, ob bzw. inwiefern die Anreize, die (Frauen-)Erwerbstätigkeit auf die genannten zehn Stunden zu begrenzen, durch die Überarbeitung der Abgabenbelastung im Übergangsbereich an Kraft verlieren werden.

Anpassung bei der Altersvorsorge

Das dritte sozialpolitische Reformprojekt der ersten 100 Koalitionstage stellt der Ende März vorgelegte Entwurf des Renten Anpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandverbesserungsgesetz dar. Darin wird nicht nur die Renten Anpassung 2022 geregelt, sondern auch der sogenannte Nachholfaktor wieder eingesetzt. Er sorgt dafür, dass die aufgrund der Nominalwertgarantie der Rente nicht realisierte Anpassungsdämpfungen in den Jahren einer eigentlich steigenden Renten Anpassung nachgeholt werden können. In der Folge bleiben die Renten auf dem Papier zwar gleich hoch oder steigen sogar, werden tatsächlich aber von der aus der Lohnentwicklung abgeleiteten Steigerung abgekoppelt und nicht in dem zu diesem Zeitpunkt durch die Rentenberechnung vorgesehenen Maße erhöht. Faktisch kommt zu einer geminderten Erhöhung, auch wenn diese – wie in diesem Jahr zu erwarten – durch das deutliche Anpassungsplus in der gesetzlichen Rente auf den ersten Blick nicht unmittelbar sichtbar sein wird. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf vor, die eigentlich für die Jahre 2022 bis 2025 im Rahmen des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz beschlossenen Sonderzahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung (0,5 Mrd. Euro jährlich) ersatzlos zu streichen. Für

Empfänger*innen von Erwerbsminderungs- oder Hinterbliebenenrenten hingegen, die zwischen 2001 und 2018 neu in die jeweilige Rentenart zugegangen sind, sind Leistungsverbesserungen vorgesehen. Durch einen Zuschlag zu den persönlichen Entgeltpunkten soll – ähnlich wie in der letzten Legislaturperiode bei der Mütterrente – das durch vorangegangene Reformen entstandene Leistungsgefälle zwischen neu zugegangenen und Bestandsrenten geschlossen werden.

Insgesamt gesehen fällt die Rentenbilanz nach 100 Tagen dennoch eher ernüchternd aus. Eine Richtungsentscheidung über ein Mindestrentenniveau ist zwar im Koalitionsvertrag festgehalten (48%), aber gesetzgeberisch bislang nicht weiter diskutiert oder gar auf den Weg gebracht. Aber die Zeit drängt. Denn nach geltendem Recht ist nach 2025 lediglich ein Mindestwert des gesetzlichen Rentenniveaus von 43% vorgesehen. Die sogenannte Niveausicherungsklausel gilt bis zum Jahr 2030. Für die Zeit danach ist die Abflachung des Rentenniveaus nicht weiter begrenzt. Ohne eine Grundrenten-Aufstockung führt das unweigerlich dazu, dass immer mehr Rentner*innen mit der gesetzlichen Rente nicht einmal mehr das Bedarfsniveau der Grundsicherung erreichen werden. Trotz jahrelanger Beitragszahlung haben diese Personen im Alter ein Einkommen, das auf oder gar unterhalb der vorleistungsunabhängigen Grundsicherung liegt. Die Versorgungs-, Akzeptanz- und Legitimationsprobleme der gesetzlichen Rente liegen auf der Hand.

Aber auch weitere wichtige Rentenprojekte wie die grundsätzliche Rentenversicherungspflicht aller Selbständigen liegt nach wie vor auf Eis. Dieses eigentlich drängende Projekt war von der großen Koalition bereits vorgesehen und dann aber doch wieder verschoben worden, um die von der Corona-Pandemie besonders gebeutelten Selbständigen nicht auch noch mit einer Rentenvorsorgepflicht zu belasten. Diese soll – so wird gemunkelt – erst nach dem Abklingen der starken Corona-Wellen eingeführt werden. Dabei hat gerade die Corona-Zeit dazu geführt, dass viele Selbständige ihre bislang angesparten Altersvorsorgevermögen aufgelöst haben. Die Dringlichkeit, gerade für Selbständige zuverlässige Alterssicherungslösungen zu finden, ist daher mit der Pandemie noch angestiegen.

KRISENBEDINGTER SOZIALPOLITISCHER STILLSTAND?

Gleichzeitig hat der Kriegsausbruch zu einer krassen Kehrtwende in der Regierungspolitik geführt. Die im Koalitionsvertrag vorgesehenen, auch langfristig gedachten Projekte werden zunehmend zugunsten von kurzfristigen Reaktionen auf die täglich deutlicher werdenden Krisenfolgen ersetzt. So hat der Kanzler der Bundeswehr spontan ein 100-Mrd.-Euro-Aufrüstungsprogramm in Aussicht gestellt. Bezahlt werden soll diese Summe nicht mit regulären Haushaltsmitteln, sondern durch ein mit zusätzlichen Krediten finanziertes Sondervermögen.

Darüber hinaus hat die Ampel-Koalition Ende März Einmalzahlungen und befristete Rabatte auf Benzin, Bus und Bahn auf den Weg gebracht, die zumindest die erwerbstätigen Bürger*innen entlasten sollen. Die Maßnahmen werden schätzungsweise weitere 15 Mrd. Euro kosten (vgl. Hentze 2022). Parallel dazu ist bereits jetzt absehbar, dass das Wirtschaftswachstum auch (weit) über die Pandemie hinaus schwächeln wird. Auch wenn die deutsche Wirtschaft die letzte Corona-Welle deutlich besser weggesteckt hat als in den Wellen zuvor und die Auftragsbücher der Industrieunternehmen voll sind, werden die täglich steigenden Rohstoffpreise und Lieferengpässe von Vorprodukten unweigerlich zu Schwierigkeiten führen (vgl. Wollmershäuser et al 2022). Dementsprechend meldet auch der ifo Geschäftsklimaindex im März 2022 einen Einbruch auf 90,8 Punkte. Damit fällt die zu erwartenden Wirtschaftsflaute aktuell noch drastischer aus als bei dem Ausbruch der Coronakrise (vgl. Fuest 2022).

Das Versprechen der Regierungskoalition, die Schuldenbremse zu halten und aus den Steuerannahmen der wieder anziehenden Wirtschaft sowohl die Corona-Schulden als auch Energiewende zu bewältigen, erscheint unter diesen, geänderten Vorzeichen wenig realistisch. Mehr noch: Aufrüstung, beschleunigte ökologische Transformation und die Versorgung von wohlmöglich Tausenden Kriegsflüchtlingen werden zu ruckartig steigenden Finanzierungsaufgaben führen, die auch den regulären Haushalt belasten. Die massiven Finanzierungsprobleme von Bundesagentur für Arbeit und gesetzlicher Krankenversicherung werden derzeit (noch) durch erhebliche Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt abgefangen, aber wie sieht das im nächsten Jahr aus? Für die Krankenversicherung soll eine noch einzusetzende Reformkommission perspektivisch Vorschläge erarbeiten, die aber sicher unter dem Eindruck der Finanzierungsengpässe stehen wird. Mit dem Kriegsausbruch dürfte ein (Groß-)Teil der im Koalitionsvertrag vorgesehenen weiteren, sozialpolitischen Vorhaben, jedenfalls obsolet geworden sein.

HAUSHALTSENTWURF: RENTENREFORM, KINDERGRUNDSICHERUNG UND BÜRGERGELD AUF DER LANGEN BANK

Es überrascht daher wenig, dass die im Koalitionsvertrag skizzierten sozialpolitischen Großprojekte wie Rentenreform, Kindergrundsicherung oder Bürgergeld in der aktuellen politischen Diskussion kaum noch vorkommen. Zumindest im Bereich der Rente ist das (gut) zu verschmerzen. Schließlich sah der Koalitionsvertrag eine wenig überzeugende, weitere Auslagerung der Rentenversorgung auf den privaten Kapitalmarkt vor, von dem erneut vor allem die Versicherungswirtschaft profitiert hätte. Wenn die aktuelle Krise an dieser Stelle Diskussionszeitfenster frei räumt, die zur Revitalisierung einer nachhaltigen Rentendebatte führt, wäre das durchaus ein Gewinn. Dabei kann der Startpunkt der Diskussion nur in der

Einsicht bestehen, dass in der Altersvorsorge immer die aktuell erwerbsfähige Generation für die Alten (und die Jungen) wird sorgen müssen.

Das sowohl für eine Grundsicherungsreform (Neuregelung von Hartz-IV in Form eines sogenannten Bürgergeldes) als auch eine neue Kindergrundsicherung im aktuellen Haushaltsplan keine Mittel eingeplant sind, ist hingegen ein schlechtes Zeichen. Schließlich ließen gerade diese beiden, im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen, auf eine bessere (Kinder-) Armutsvermeidung und mehr soziale Gerechtigkeit hoffen. Nun soll zumindest die Kindergrundsicherung in eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe ausgelagert werden, die die Umsetzung der bereits angekündigten Reform vermutlich (stark) entschleunigen wird. Mit handfesten Plänen wird daher auch nach 200 Tagen Ampel-Koalition nicht zu rechnen sein. Es bleibt aber abzuwarten, wie die (sozialpolitische) Bilanz nach weiteren 100 Tagen aussehen wird.

REFERENZEN

Bossler, M. (2022). »Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro«, *IAB-Stellungnahme 1*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bundesregierung (2022), *Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung vom 24.02.2022*, verfügbar unter: https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Dokumente/2022_BuReg_Gesetzentwurf%20Anhebung%20des%20Mindestlohns%20und%20der%20Geringf%C3%BCgigkeitsgrenze.pdf, aufgerufen am 28. März 2022.

Fuest, C. (2022), »Krieg in der Ukraine lässt ifo Geschäftsklimaindex abstürzen. Ergebnisse der Konjunkturumfragen im März 2022«, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/sites/default/files/secure/umfragen-gsk/ku-202203/ku-2022-03-pm-geschaeftsklima-DT.pdf>, aufgerufen am 28. März 2022.

Hentze, T. (2022), »Entlastungspaket: Das 15-Milliarden-Euro-Geschenk«, 24. März, Institut der deutschen Wirtschaft, verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/tobias-hentze-das-15-milliarden-euro-geschenk.html>, aufgerufen am 28. März 2022.

Institut für Demoskopie Allensbach (2022), »100 Tage Ampel. Repräsentative Umfrage im Auftrag des Progressiven Zentrums«, verfügbar unter: https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2022/03/Umfrageergebnisse_100-Tage-Ampel-Allensbach-Das-Progressive-Zentrum.pdf, aufgerufen am 28. März 2022.

Kalina, T. und C. Weinkopf (2021), »Niedriglohnbeschäftigung 2019 – deutlicher Rückgang vor allem in Ostdeutschland«, *IAQ-Report 2021-06*, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.

Lübker, M. und T. Schultern (2022), »WSI-Mindestlohnbericht 2022. Aufbruch zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Deutschland und Europa«, *WSI Report Nr. 71*, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf.

Pusch, T. (2021), »12 Euro Mindestlohn. Deutliche Lohnsteigerungen vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten«, *WSI Policy Brief Nr. 62*, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf.

Sozialpolitik-aktuell.de (2022a), »Beschäftigte in Minijobs 2003–2020«, verfügbar unter: https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abblV91.pdf, aufgerufen am 28. März 2022.

Sozialpolitik-aktuell.de (2022b), »Nettoeinkommen Steuerklasse V im Minijob- und Übergangsbereich 2021«, verfügbar unter: https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abblIII100.pdf, aufgerufen am 28. März 2022.

Wollmershäuser, T., S. Ederer, F. Fourné, M. Lay, R. Lehmann, S. Link, S. Möhrle, R. Šauer, K. Wohlrahe und L. Zarges (2022): ifo Konjunkturprognose im Frühjahr 2022_ Folgen des russisch-ukrainischen Krieges dämpfen deutsche Konjunktur, *ifo Schnelldienst digital* 3(1).

Maximilian Blömer und Valentina Consiglio

Reform der Mini- und Midijobs: Verschärft die Ampel-Koalition die Teilzeitfalle?

Seit seiner Einführung vor mehr als 40 Jahren gleicht die Geschichte des Minijobs einer Achterbahnfahrt¹, die in der arbeitsmarktpolitischen Debatte stets kontrovers begleitet wurde und insbesondere in den letzten Jahren erneut an Intensität gewonnen hat. Kritische Stimmen führen empirisch fundierte Argumente an, die zeigen, dass mit den steuer- und abgabefreien Minijobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen in kleinen Betrieben verdrängt werden (Collischon et al. 2021; Hohendanner und Stegmaier 2012), die Arbeit im Niedriglohnsektor begünstigt wird (Grabka und Göbler 2020; Voss und Weinkopf 2012 und diese insbesondere in Kombination mit dem Ehegattensplitting für Frauen zur Zweitverdienerfalle werden (Blömer et al. 2021; Blömer und Peichl 2020a). Auch gibt es bisher wenig Evidenz dafür, dass Minijobs etwa als Sprungbrett in sozialver-

sicherungspflichtige Beschäftigung dienen (Lietzmann et al. 2017). Dazu trägt auch bei, dass Minijobber*innen von Arbeitgeber*innen selten Weiterbildungsmöglichkeiten erhalten (Oschmiansky und Berthold 2020). Nicht zuletzt hat auch der massive Einbruch der Minijob-Beschäftigung in der Coronakrise dazu beigetragen, dass die Rufe nach der Eindämmung geringfügiger Beschäftigung lauter wurden, da sie – anders als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld bietet und Minijob-Beschäftigte häufig als erste entlassen wurden (Consiglio und Göbler 2021; Grabka et al. 2020).

Die Befürworter*innen dieser Beschäftigungsform verweisen hingegen auf die Flexibilität, die insbesondere Arbeitgeber*innen durch den Minijob zur Verfügung steht, sowie auf den Minijob als attraktive Alternative zur Schwarzarbeit (siehe z.B. Spermann 2022). Dabei wird auch die ungewollte Arbeitszeitverkürzung kritisiert, die sich mechanisch aus einem steigenden

¹ Für einen Überblick zur Entwicklung und den bisherigen Reformen der Mini- und Midijobs in Deutschland siehe Box »Entwicklung und Reformen der Mini- und Midijobs in Deutschland«.

Mindestlohn für viele Minijobber*innen ergibt.² Stattdessen wird eine Dynamisierung der Verdienstgrenze für Minijobs gefordert, indem der maximale Verdienst an das reale Lohnwachstum gekoppelt und regelmäßig angepasst wird (BDA 2021).

Diese gegensätzlichen Argumente spiegeln sich auch in den letzten Wahlprogrammen der jetzigen Regierungsparteien wider: So wollten die Grünen und die SPD die Minijobs mit Ausnahmen für Schüler*innen, Studierende und Rentner*innen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überführen (Bündnis 90/Die Grünen 2021; SPD 2021). Die FDP kündigte in ihrem Wahlprogramm hingegen an, sich für die Kopplung der Verdienstgrenze von Mini- und Midijobs an den Mindestlohn, also für eine Dynamisierung, einzusetzen (FDP 2021). Mit Blick auf das Ehegattensplitting warben insbesondere die Grünen aufgrund der negativen Anreizwirkungen für Zweitverdiener*innen für die Umwandlung in eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag, während die FDP deutlich machte, dass sie am jetzigen System festhalten wolle.

Mit Beginn der Verhandlungen zur Ampel-Koalition war daher klar, dass es zu einer Kompromisslösung kommen muss, die eine Reform geringfügiger Beschäftigung, die Anpassung des Mindestlohns und weitere Steuerreformen, inklusive der Ehegattenbesteuerung, berücksichtigt. Das Ergebnis steht im Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP (2021) festgeschrieben. So konnten sich die SPD und die Grünen mit der geplanten Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro durchsetzen, und auch Geringverdiener*innen sollen durch die Ausweitung der Gleitzone auf 1 600 Euro entlastet werden.

Die Reformvorhaben mit Blick auf Minijobs sowie die Ehegattenbesteuerung erhielten hingegen eine eindeutig gelbe Färbung: Mit der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro im Oktober 2022 soll auch die Verdienstgrenze von Minijobs auf 520 Euro angehoben und fortlaufend an die Entwicklung des Mindestlohns gekoppelt und damit dynamisiert werden. Das Ehegattensplitting bleibt im Kern unangetastet.³ Vor dem Hintergrund der bekannten Fehlanreize auf dem Arbeitsmarkt, die von der Kombination aus Minijobs und Ehegattensplitting ausgehen und in der häufig zitierten Teilzeit- oder Zweitverdienerfalle⁴ münden, verkündet die Ampel-Koalition dennoch die hehre Absicht, verhindern zu wollen, dass »Minijobs als Ersatz für reguläre Arbeitsverhältnisse missbraucht oder zur Teilzeitfalle insbesondere für Frauen werden« (SPD et al. 2021, S. 70).

Inwiefern die Ampel-Koalition mit ihren bisherigen Reformanstrengungen dazu in der Lage ist, der Teilzeitfalle insbesondere für Frauen – trotz effektiver Ausweitung der Minijob-Verdienstgrenze und Beibe-

haltung des Ehegattensplittings – Einhalt zu gebieten, ist Gegenstand dieses Beitrages. Zu diesem Zweck präsentieren wir Simulationsergebnisse einzelner bereits beschlossener und absehbarer Reformelemente unter Anwendung eines empirisch geschätzten Haushaltsarbeitsangebotsmodells der Discrete-Choice-Klasse des ifo Instituts.⁵ Hierbei simulieren wir die Belastungs- und Beschäftigungswirkungen der Reformen der Mini⁶- und Midijobs sowie ausgewählter geplanter Steuerentlastungen im Vergleich zum bisher aktuellen Rechtsstand 2022 und gehen dabei insbesondere auf die unterschiedlichen Arbeitsangebotswirkungen für Frauen und Männer ein.

Konkret simulieren wir die Effekte der Mini- und Midijob-Reform nach dem Regierungsentwurf vom 23. Februar 2022, der die Anhebung der Minijob-Verdienstgrenze auf 520 Euro pro Monat und die Neugestaltung sowie Ausweitung der Midijob-Gleitzone auf 1 600 Euro vorsieht.⁷ Bei den geplanten Steuerentlastungen betrachten wir einerseits die Anhebung der Werbungskostenpauschale von 1 000 auf 1 200 Euro im Jahr sowie andererseits die Anhebung des Grundfreibetrages von 9 984 auf 10 347 Euro im Jahr. Zudem untersuchen wir die Kombination dieser drei Reformen.

DIE ROLLE VON MINIJOBS FÜR DIE TEILZEITFALLE

Deutschland hat im europäischen Vergleich⁸ aktuell die vierthöchste Teilzeitquote bei Frauen (48%), während die Teilzeitquote für Männer bei nur 11% liegt (Eurostat 2022, Stand: Q3 2021). Mit langfristigen Folgen: Bönke et al. (2020) zeigen in ihrer Analyse des sogenannten *Gender Lifetime Earnings Gaps*, dass rund die Hälfte der geschlechtsspezifischen Lücke in den Bruttolebenserwerbseinkommen – die bei fast 50% liegt – durch Unterschiede in den Erwerbs- und



Maximilian Blömer

ist Doktorand an der Humboldt-Universität zu Berlin und wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



Valentina Consiglio

ist Projektmanagerin im Projekt »Beschäftigung im Wandel« der Bertelsmann Stiftung und Doktorandin am Exzellenzcluster »The Politics of Inequality« der Universität Konstanz.

² Bossler und Schank (2020) finden beispielsweise, dass Minijobs die Wirkungen des Mindestlohnes so auf die Monatslöhne ausbreiten können.

³ Lediglich die Überführung der Steuerklassen III und V in das Faktorverfahren ist vorgesehen (SPD et al. 2021, S. 115).

⁴ Nachfolgend werden die beiden Begriffe synonym verwendet.

⁵ Für diese Berechnungen wurde konkret das »ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model« (ifo-MSM-TTL) eingesetzt, eine Variante mit expliziter Modellierung und Schätzung von Verhaltensanpassungen. Für eine umfassende Modelldokumentation siehe Blömer und Peichl (2020). Als Datengrundlage für die Simulation dient das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) v36. Für Details zum Datensatz siehe Goebel et al. (2019).

⁶ Einschränkend ist festzuhalten, dass im Rahmen der Simulationsrechnungen nur eine Beschäftigung je Person betrachtet werden kann. Die (zusätzliche) Ausübung von Minijobs in Nebentätigkeit kann in dem Modellrahmen daher nicht berücksichtigt werden. Allerdings ist diese Dimension für Zweitverdiener*innen auch nicht relevant.

⁷ Für Details siehe <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwurfe/reg-mindestloohnerhoehungsgesetz-aenderung-geringfuegige-beschaeftigung.pdf>.

⁸ EU 27 ohne Großbritannien.

ENTWICKLUNG UND REFORMEN DER MINI- UND MIDIJOBBS IN DEUTSCHLAND

Im Kern wurde die steuer- und abgabenfreie geringfügige Beschäftigung schon in den 1960er Jahren attraktiver gestaltet, um Anreize zur Arbeitsmarktpartizipation (*extensive margin*) für »Hausfrauen«, Rentner*innen und Studierende zu schaffen und damit dem damaligen Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken (Oschmiansky und Berthold 2020). Zur offiziellen Einführung des Begriffs kam es im Rahmen des SGB IV im Jahr 1977.

Mit einer Reform der rot-grünen Bundesregierung 1999 sollte der sich bis dahin stark verbreiteten Beschäftigungsform durch diverse neue Regelungen erstmals Einhalt geboten werden. Dazu gehörte die Einführung der Pauschalabgaben für Arbeitgeber*innen sowie der vollen Beitragspflicht für Minijobs in Nebentätigkeit. Ein erklärtes Ziel war, die Frauenerwerbstätigkeit auch in geleisteten Stunden (*intensive margin*) zu erhöhen (Oschmiansky und Berthold 2020) – zu viele Zweitverdienerinnen steckten in der Minijobfalle.

Nur wenige Jahre später kam es jedoch bereits zur zweiten Reform der Minijobs im Rahmen der

Hartz-Gesetzgebungen. Sie verfolgte das gegenteilige Ziel und strebte u.a. mit der Anhebung der Verdienstgrenze, der Abschaffung der Arbeitszeitbegrenzung sowie der Wiedereinführung der Steuer- und Abgabefreiheit für Minijobs in Nebentätigkeit die erneute Flexibilisierung der Beschäftigungsform an, um die Entstehung neuer Arbeitsplätze in diesem Segment zu fördern (Oschmiansky und Berthold 2020). Im Zuge dieser Reformen wurde auch eine Gleitzone für Beschäftigung bis 800 Euro monatlich – sogenannte Midijobs – eingeführt.

Die Zahl der Minijob-Beschäftigten wuchs in den Folgejahren auf rund 7 Millionen an. Um einen Inflationsausgleich zu schaffen, wurde die Verdienstgrenze im Jahr 2013 von 400 auf 450 Euro angehoben und mit der Einführung des Mindestlohns 2015 indirekt erneut eine zeitliche Geringfügigkeitsgrenze implementiert, auch wenn diese nicht immer eingehalten wurde (Consiglio und Göbler 2021; Pusch und Seifert 2017). Auch die Entgeltgrenze für Midijobs wurde 2013 auf 850 Euro und 2019 auf 1 300 Euro angehoben.

Arbeitszeiten zwischen Frauen und Männern erklärt werden kann (Bönke et al. 2020).⁹ Ein entscheidender Grund für die Unterschiede in den Arbeitszeiten ist die Kombination aus Ehegattensplitting und der Steuer- und Abgabefreiheit der Minijobs. Dadurch werden verheiratete Zweitverdiener*innen – und damit mehrheitlich Frauen – bei der Aufnahme einer substantiellen Beschäftigung stark belastet, so dass sich die Arbeit über den Minijob hinaus für sie finanziell kaum lohnt, wenn der/die Partner*in in Vollzeit arbeitet (Becker 2022; Blömer et al. 2021; Blömer und Peichl 2020a). Darüber hinaus üben Frauen in Minijobs häufig Tätigkeiten aus, die unterhalb ihres eigentlichen Qualifikationsniveaus liegen (Consiglio und Göbler 2021). Dies ist auch vor dem Hintergrund der notwendigen Fachkräftesicherung eine vieldiskutierte ungünstige Wirkung von Minijobs (Walwei 2021). So geht die Zweitverdienerfalle nicht zuletzt auch mit gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen einher.

Bereits vor der Bundestagswahl gab es daher konkrete Vorschläge zur Eindämmung der Minijobs (Grabka et al. 2020) bzw. deren Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Krebs et al. 2021; Krebs und Scheffel 2021) und einer kombinierten Reform mit dem Ehegattensplitting (Bach et al. 2020; Blömer et al. 2021; Eichhorst et al. 2012).

⁹ Solange sich Zweitverdienerinnen nicht scheiden lassen, werden sie durch das Einkommen ihres Partners abgesichert (Bönke und Glaubitz 2022). Ist dies jedoch nicht der Fall, ist Armut im Alter eine häufige Folge, da sich mit einem steuer- und abgabenfreien Minijob und/oder einer geringen Teilzeitbeschäftigung kaum Rentenansprüche erwerben lassen.

Durch die von der Ampel-Koalition vorgeschlagene Reform wird die Minijobgrenze nun allerdings automatisch an die Mindestlohnentwicklung angepasst und bleibt somit real in Zukunft etwa auf dem gleichen Niveau. Dadurch wird auch die maximale Zahl der geleisteten Stunden fixiert. Auch wenn es prinzipiell wenig wissenschaftliche Einwände gibt, Parameter des Steuer- und Transfersystems an realen Lohngrößen zu indexieren, besteht mit der Kopplung der Minijob-Verdienstgrenze gerade an den Mindestlohn das Risiko, dass sich dadurch ein noch stärkerer Ankerpunkt im Niedrigeinkommensbereich bildet – so könnte die Kombination aus *Zehn-Stunden-Minijob zum Mindestlohn* in Zukunft ein typisch angebotenes »Paket« darstellen. Damit würde es insbesondere Zweitverdiener*innen durch die hohen Belastungen über die Minijobgrenze hinaus erschwert, dieser Verankerung nicht nur durch Mehrarbeit, sondern auch durch Lohnerhöhungen zu entkommen.

DIE BELASTUNGS- UND BESCHÄFTIGUNGSWIRKUNG DER GEPLANTEN REFORMEN

Die Anreizproblematik beim Übergang von Mini- in Midijobs entsteht insbesondere durch die Interaktion mit dem Ehegattensplitting bei gemeinsamer Veranlagung. Dennoch gibt es aber auch grundsätzliche Kritik an der Ausgestaltung der Sozialversicherungsbeiträge in der Gleitzone (Krebs und Scheffel 2021). Ein vergleichsweise kleineres Element ist der sprunghafte Anstieg der Sozialversicherungsabgaben, der sich

durch die aktuellen Regelungen bei einem Verdienst knapp oberhalb der Minijob-Grenze ergibt. Derzeit steigen die Sozialversicherungsabgaben abrupt von 0% im Minijob auf knapp über 10% bei einem Durchschnittsverdienst von 451 Euro im Monat an (vgl. gestrichelte Linie in Abb. 1), also rund 50 Euro im Monat (vgl. Abb. 2).

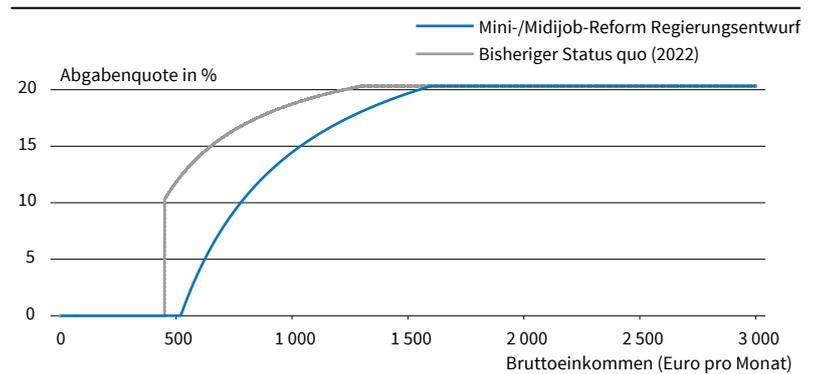
Die im Regierungsentwurf vorgesehene Reform der Mini- und Midijobs sieht eine Änderung des Verlaufes dieser Abgabenquote vor, so dass die Sozialversicherungsabgaben bei einem Verdienst jenseits des Minijobs kontinuierlich ansteigen würden. Abbildung 2 zeigt diesen linearen Verlauf des Reformvorschlages im Vergleich zum Status quo (bisheriger Rechtsstand 2022). Die Behebung der ursprünglichen Sprungstelle kann die Hürde, den Beschäftigungsumfang über die Minijobgrenze hinaus auszuweiten, leicht senken. Für verheiratete Frauen spielt dies jedoch eine geringere Rolle, da für sie insbesondere die Kombination des steuer- und abgabenfreien Minijobs mit dem Ehegattensplitting dazu führt, dass jenseits der Minijobgrenze Einkommensteuer anfällt, die deutlich oberhalb des üblichen Eingangssteuersatzes liegt und sich die Ausweitung der Arbeitszeit daher kaum lohnt, wenn der Partner bereits ein substantielles Einkommen erzielt. Ohne eine Reform des Ehegattensplittings ist eine Verringerung der bestehenden Sprungstelle bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Zweitverdienerinnen daher auch mit einer Reform der Gleitzzone schwer möglich. Das Element der Ausweitung der Minijob-Verdienstgrenze könnte die Vorteilhaftigkeit von geringer Arbeitszeit hingegen verstärken.

Dies zeigt sich auch in den Ergebnissen der Analyse der Beschäftigungswirkungen der vorgesehenen Reformen im Vergleich zum Status quo, also dem aktuellen Rechtsstand 2022. Tabelle 1 fasst diese für die im Regierungsentwurf vorgesehene Mini- und Midijob-Reform, die zusätzlichen Steuerentlastungen bestehend aus der Anhebung der Werbungskostenpauschale und des Grundfreibetrages sowie die Kombination dieser drei Reformen zusammen.

Die Reform der Mini- und Midijobs führen insgesamt zu einer positiven Wirkung auf das Arbeitsangebot an der *extensive margin*, d.h., die Reform erhöht die Anreize für die prinzipielle Aufnahme einer Beschäftigung. Insgesamt würden knapp 50 000 zusätzliche Personen durch die Reform in den Arbeitsmarkt eintreten, davon 42 000 Frauen (vgl. Tab. 1, Panel A.). Allerdings geht die Reform mit negativen Veränderungen an der *intensive margin* einher. Grund dafür ist, dass Beschäftigung vor allem in niedrigen Stundenkategorien aufgenommen wird und es gleichzeitig auch zu einer Verringerung der Arbeitszeiten von bereits beschäftigten Personen kommt. Dies liegt daran, dass geringfügige Beschäftigung ebenso wie Teilzeit durch die Reform deutlich attraktiver werden – insbesondere für Frauen. Der Effekt, dass die Partizipation zunimmt, aber die Stunden insgesamt abnehmen, sind bei einer

Abb. 1

Abgabenquote durch die Arbeitnehmer*innen-Sozialversicherungsbeiträge

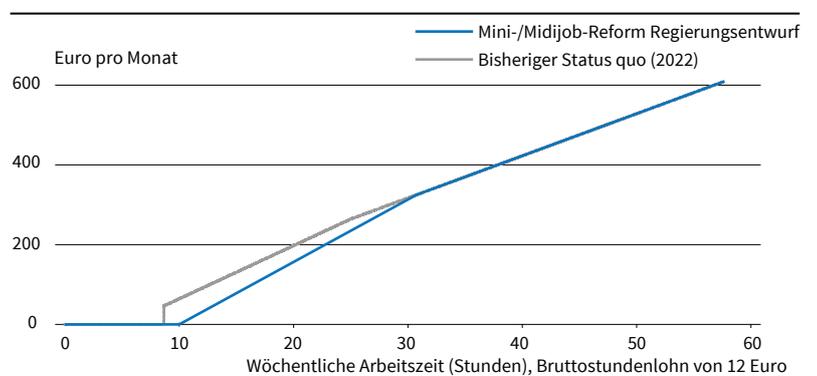


Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Abb. 2

Arbeitnehmer*innen-Sozialversicherungsbeiträge



Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Ausweitung der Minijob-Verdienstgrenze typisch (vgl. auch Arntz et al. 2003; Blömer et al. 2021; Eichhorst et al. 2012). Der Rückgang im Arbeitsvolumen beläuft sich insgesamt auf 33 000 Vollzeitäquivalente und ist für Frauen mit 22 000 Vollzeitäquivalenten absolut gesehen doppelt so hoch wie für Männer (11 000 VZÄ) (vgl. Tab. 1, Panel A.).

Beide beabsichtigten Formen der Steuerentlastungen, über den Grundfreibetrag sowie über die Werbungskostenpauschale, haben grundsätzlich eine positive Wirkung auf das Arbeitsangebot. Dies spiegelt sich in einer höheren Arbeitsmarktpartizipation sowie in einem positiven Effekt auf die geleisteten Stunden wider (vgl. Tab. 1, Panel B. und C.). Dabei greift die Werbungskostenpauschale individuell und kann damit nicht auf Partner*innen im Rahmen der gemeinsamen Besteuerung »aufgeteilt« werden. Während die Erhöhung des Grundfreibetrags zu einer Erhöhung des Splittingvorteils führt, ist dies bei der Werbungskostenpauschale nicht der Fall, da diese wie ein zusätzlicher individueller Freibetrag wirkt. Diese unterschiedliche Wirkung zeigt sich auch in den Simulationsergebnissen. Durch die Steuerentlastung in Form der Anhebung der Werbungskostenpauschale kann mit einem Anstieg der Beschäftigung in vollzeitäquivalenten Stellen (*intensive margin*) und in Personen (*extensive margin*) für Frauen und Männer um je

Tab. 1

Arbeitsangebotswirkungen unterschiedlicher Reformen und Reformkombinationen

| | Vollzeitäquivalente | | Arbeitsmarktpartizipation | |
|---|---------------------|--------|---------------------------|------|
| | Tsd. VZÄ | % | Tsd. Personen | % |
| A. Reform Mini-/Midijob Regierungsentwurf | | | | |
| Gesamt | - 33 | - 0,1 | 49 | 0,14 |
| Männer | - 11 | - 0,06 | 7 | 0,04 |
| Frauen | - 22 | - 0,15 | 42 | 0,24 |
| B. Steuerentlastung – Anhebung Werbungskostenpauschale | | | | |
| Gesamt | 18 | 0,05 | 16 | 0,04 |
| Männer | 9 | 0,05 | 8 | 0,04 |
| Frauen | 9 | 0,06 | 8 | 0,04 |
| C. Steuerentlastung – Anhebung Grundfreibetrag | | | | |
| Gesamt | 18 | 0,05 | 14 | 0,04 |
| Männer | 12 | 0,07 | 11 | 0,06 |
| Frauen | 6 | 0,04 | 3 | 0,02 |
| D. Reform Mini-/Midijob + Steuerentlastungen | | | | |
| Gesamt | 4 | 0,01 | 79 | 0,22 |
| Männer | 11 | 0,06 | 26 | 0,14 |
| Frauen | - 7 | - 0,05 | 53 | 0,30 |

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum bisherigen Status quo 2022. Vollzeitäquivalente bemisst den Beschäftigungseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

9 000 VZÄ bzw. 8 000 Personen gerechnet werden (vgl. Tab. 1, Panel B. und C.). Diese individuelle Wirkung gilt jedoch nicht für die Anhebung des Grundfreibetrages, so dass sich die positiven Beschäftigungswirkungen für Männer und Frauen bei dieser Form der Steuerentlastung erheblich unterscheiden. Sie steigert die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen lediglich um 3 000 Personen und die der Männer um 11 000 und damit um ein Vielfaches mehr. Auch die Vollzeitäquivalente sind für Männer mit 12 000 doppelt so hoch wie für Frauen (6 000) (vgl. Tab. 1, Panel C.).

Betrachten wir alle drei Reformelemente in Kombination, zeigt sich, dass die Beschäftigungswirkungen an der *intensive margin* mit Blick auf die gesamte Erwerbsbevölkerung nur noch leicht positiv sind (vgl. Tab. 1, Panel D.). Zudem gibt es auch hier deutliche

Unterschiede in der Wirkung nach Geschlecht – die Beschäftigungswirkungen in vollzeitäquivalenten Stellen fallen lediglich für Männer positiv und für Frauen hingegen negativ aus. So würden zwar 53 000 mehr Frauen in den Arbeitsmarkt eintreten, allerdings größtenteils zu geringen Stunden. Außerdem würden bereits erwerbstätige Frauen ihre Arbeitszeit reduzieren, so dass – anders als bei Männern – die Beschäftigung insgesamt um 7 000 Vollzeitäquivalente reduziert würde.

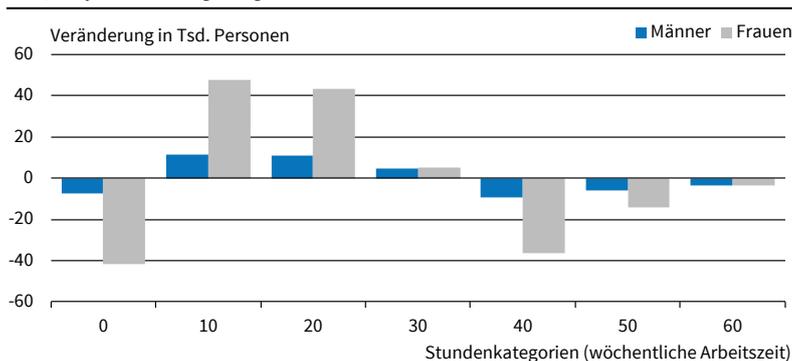
Abbildung 3 veranschaulicht diese Arbeitsangebotswirkungen für die vorgesehene Reform der Mini- und Midijobs und zeigt die Veränderungen für Frauen und Männer nach Stundenkategorien. Dabei wird deutlich, dass der grundsätzliche Wirkmechanismus – d.h. die Zunahme der Arbeitsmarktpartizipation bei gleichzeitiger Reduktion der Arbeitszeit – sowohl für Männer als auch für Frauen gilt. Allerdings ist der Umfang dieser Veränderungen für Frauen über fast alle Stundenkategorien hinweg deutlich größer. So verteilen sich die über 40 000 zusätzlichen Frauen, die durch die Reform der Mini- und Midijobs in den Arbeitsmarkt eintreten würden, eher auf Stundenkategorien unterhalb der Vollzeitbeschäftigung. Hinzu kommt, dass weitere fast 40 000 Frauen ihre Vollzeittätigkeit aufgeben.

Letztlich gehen die Reformen durch niedrigere Steuereinnahmen und ein geringeres Aufkommen bei der Sozialversicherung auch mit fiskalischen Kosten einher, die sich in Kombination aller Reformelemente und unter Berücksichtigung der Arbeitsangebotswirkungen auf rund 6,5 Mrd. Euro jährlich belaufen würden. Bezüglich der Verteilungsindikationen des

Abb. 3

Arbeitsangebotswirkungen nach Stundenkategorien (wöchentliche Arbeitszeit)

Mini-/Midijob-Reform Regierungsentwurf



Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Gini-Koeffizienten und der Armutrisikoquote sind die Reformen neutral.

FAZIT UND AUSBLICK

Die Simulation der Beschäftigungswirkungen der von der Ampel-Regierung geplanten Reformen im Bereich der Mini- und Midijobs sowie ausgewählter steuerlicher Entlastungen zeigt, dass unterm Strich positive Arbeitsangebotseffekte, vor allem in der generellen Arbeitsmarktpartizipation, zu erwarten sind. Mit Blick auf die Veränderungen der Arbeitszeit sind die Effekte allerdings lediglich für Männer positiv. Für Frauen ist durch die Ausweitung der Minijob-Verdienstgrenze und der Midijob-Gleitzzone mit einer Reduktion des Arbeitsangebots um 22 000 Vollzeitäquivalente zu rechnen, und selbst unter Berücksichtigung der positiven Beschäftigungswirkungen der zusätzlich vorgesehenen Steuerentlastungen ergeben sich noch negative Effekte für Frauen (– 7 000 VZÄ). Die Betrachtung der Beschäftigungswirkung nach Stundenkategorien macht deutlich, dass Minijobs und Teilzeitbeschäftigung durch die Reform insbesondere für Frauen noch attraktiver werden.

Dies bedeutet, dass die Teilzeitfalle durch die von den Ampel-Koalitionär*innen vorgesehenen Reformen nicht begrenzt werden kann. Ganz im Gegenteil ist damit zu rechnen, dass sie durch deren Umsetzung sogar noch weiter verschärft wird. Ein zentraler Grund dafür ist, dass die Ampel-Koalition die Fehlanreize des Ehegattensplittings – die mehrheitlich Frauen und Mütter als Zweitverdienerinnen betreffen – in ihrem Regierungsprogramm nicht im Kern angeht. Anders gesagt: Da sich die Zweitverdienerfalle insbesondere aus der Kombination des Ehegattensplittings und der für Arbeitnehmer*innen steuer- und abgabenfreien Minijobs ergibt, trägt eine effektive Anhebung der Minijobgrenze unmittelbar zu ihrer Ausweitung bei. Auch die kleine Verbesserung beim Übergang von Mini- in Midijobs kann dies nicht mildern. Zudem könnte die geplante Kopplung der Mini- und Midijob-Verdienstgrenze speziell an den Mindestlohn die Teilzeitfalle in Zukunft sogar stärker verankern.

Insgesamt wird das erklärte Ziel der Ampel-Koalition, die Verdrängung von regulären Arbeitsverhältnissen durch Minijobs sowie die Teilzeitfalle insbesondere für Frauen zu verhindern, vor dem Hintergrund der angebotsseitigen Beschäftigungswirkungen mit den bisherigen Reformelementen verfehlt.

REFERENZEN

Arntz, M., M. Feil und A. Spermann (2003), »Die Arbeitsangebotseffekte der neuen Mini- und Midijobs—Eine ex-ante Evaluation«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 36(3), 271–290.

Bach, S., B. Fischer, P. Haan und K. Wrohlich (2020), »Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss«, *DIW Wochenbericht* 41, 786–794.

BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2021), »Ungewollte Arbeitszeitverkürzung von Minijobbern verhindern BDA-Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu Minijobs und geringfügig Beschäftigten«, *Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache* 19(11), 940.

Becker, J. (2022), *Ehegattenbesteuerung in Deutschland*, Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/ehegattenbesteuerung-in-deutschland-all>.

Blömer, M., P. Brandt, und A. Peichl (2021), *Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/raus-aus-der-zweitverdienerinnenfalle-all>.

Blömer, M. und A. Peichl (2020a), *Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Bibliothek/Doi_Publikationen/Studie_Partizipationsbelastung_final.pdf.

Blömer, M. und Peichl, A. (2020b), »The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model«, ifo Working Paper Nr. 335, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2020/working-paper/ifo-tax-and-transfer-behavioral-microsimulation-model>.

Bönke, T. und R. Glaubitz (2022), *Wer gewinnt? Wer verliert? Die Absicherung von Lebenseinkommen durch Familie und Staat*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bönke, T., R. Glaubitz, K. Göbler, A. Harnack, A. Pape und M. Wetter (2020), *Wer gewinnt? Wer verliert? Die Entwicklung und Prognose von Lebenserwerbseinkommen in Deutschland*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationn/LEE_2.pdf.

Bossler, M. T. und Schank (2020), »Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction«, IZA Discussion Paper 13003, verfügbar unter: <https://ftp.iza.org/dp13003.pdf>.

Bündnis 90/Die Grünen (2021), *Bundestagswahlprogramm 2021, Bündnis 90/Die Grünen*, verfügbar unter: https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf.

Collischon, M., K. Cygan-Rehm und R. T. Riphahn (2021), »Minijobs in Kleinbetrieben: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird verdrängt«, *IAB-Forum*, 1–7.

Consiglio, V. S. und K. Göbler (2021), *Minijobs in Deutschland: Die Entwicklung und Struktur einer umstrittenen Beschäftigungsform*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/doi/10.11586/2021042>.

Eichhorst, W., T. Hinz, P. Marx, A. Peichl, N. Pestel, S. Sieglöcher, E. Thode und V. Tobsch (2012), *Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_NW_Geringfuegige_Beschaeftigung_2012.pdf.

Eurostat (2022), »Teilzeitbeschäftigung als Prozentsatz der gesamten Beschäftigung, nach Geschlecht und Alter«, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/-/LFSQ_EPPGA.

FDP (2021), *Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021*, Freie Demokraten (FDP), verfügbar unter: https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf.

Goebel, J., M. M. Grabka, S. Liebig, M. Kroh, D. Richter, C. Schröder und J. Schupp (2019), »The German Socio-Economic Panel (SOEP)«, *Jahrbücher Für Nationalökonomie Und Statistik* 239(2), 345–360.

Grabka, M. M., C. Braband und K. Göbler (2020), »Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession«, *DIW Wochenbericht* 45, 841–847.

Grabka, M. M. und K. Göbler (2020), *Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte?*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/200624_Studie_Niedriglohnsektor_DIW_final.pdf.

Hohendanner, C. und J. Stegmaier (2012), »Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben: Umstrittene Minijobs«, *IAB-Kurzbericht* 24, 1–8.

Krebs, T. und M. Scheffel (2021), *Raus aus der Minijobfalle. Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Verteilung sowie die öffentlichen Finanzen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/210612_Studie_Minijobfalle.pdf.

Krebs, T., M. Scheffel, M. Barišić und V. S. Consiglio (2021), »Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung«, *Wirtschaftsdienst* (10), 809–813.

Lietzmann, T., P. Schmelzer und J. Wiemers (2017), »Marginal Employment for Welfare Recipients: Stepping Stone or Obstacle?«, *LABOUR* 31(4), 394–414.

Oschmiansky, F. und J. Berthold (2020), *Minijobs und Midjobs*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/317249/minijobs-und-midjobs/>.

Pusch, T. und H. Seifert (2017), »Mindestlohngesetz. Für viele Minijobber weiterhin nur Minilöhne«, *WSI Policy Brief* (9), 1–7.

SPD (2021), *Das Zukunftsprogramm der SPD*, SPD-Parteivorstand, verfügbar unter: <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf>.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), *Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)*, verfügbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

Spermann, A. (2022), »Minijobs: Unverzichtbare Flexibilität«, *Wirtschaftsdienst* 102(1), 4.

Voss, D. und C. Weinkopf (2012), »Niedriglohnfalle Minijob«, *WSI-Mitteilungen* 65(1), 5–12.

Walwei, U. (2021), »Geringfügige Beschäftigung: Ausweiten oder Abschaffen?«, *IAB-Stellungnahme* (1), 1–15.

Irene Gerlach

Familienpolitik der Ampel-Koalition

Die Wege, die die »Ampel-Regierung« in der Familienpolitik beschreiten wird, finden sich im Koalitionsvertrag unter dem Titel »Chancen für



Prof. Dr. Irene Gerlach

leitet das Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik, Münster.

Kinder, starke Familien und beste Bildung ein Leben lang«. Das deutet auf eine systematische Verbindung von Familien- und Bildungspolitik hin, die diese seit der Jahrtausendwende kennzeichnet. Ausgelöst wurde der Politikwechsel durch den Schock, den die Ergebnisse der OECD-Erhebung zu den Lernergebnissen von Schülerinnen und Schülern (PISA) im Jahr 2000 erzeugt hatte. Das Ziel

guter Bildung und Förderung von Anfang an für alle Kinder und die Unterstützung der Eltern sowie bei Übergängen im Betreuungs- und Schulsystem wurden dabei zunehmend mit dem Ziel der Ermöglichung von Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbunden. Die im Koalitionsvertrag niedergelegte Skizze von Familienpolitik der 20. Legislaturperiode umfasst sowohl Elemente einer konsequenten Fortsetzung von Familienpolitik, wie sie sich nach dem Paradigmenwechsel zur Jahrtausendwende herausgebildet hat, als auch neue Impulse.

KONSEQUENTE WEITERFÜHRUNG

Zu den familienpolitischen Planungen, die sich als konsequente Weiterentwicklung der Familienpolitik der letzten Legislaturperioden verstehen lassen, gehört neben der oben erwähnten systematischen Verknüpfung von Familien-, Betreuungs- und Bildungspolitik auch die Fortsetzung einer zunehmend auf egalitäre Verteilung der Sorgearbeit ausgerichtete Politik, wie sie sich z.B. in der Ankündigung der Erweiterung der Partnermonate beim Basis-Elterngeld um einen Monat widerspiegelt. Die versprochene »Modernisierung« des Elterngeldanspruchs für Selbständige ist mit Rückblick auf den bisherigen Bürokratienschlingel,

den diese bei der Beantragung vor sich hatten, als Element einer faireren Gleichbehandlung aller Eltern zu werten. Der elternzeitbedingte Kündigungsschutz soll um drei Monate nach Rückkehr in den Beruf verlängert werden, um den Wiedereinstieg abzusichern. Und schließlich setzt auch die Ankündigung einer Erhöhung der Kinderkrankentage pro Kind und Elternteil auf 15 Tage und für Alleinerziehende auf 30 Tage die Politik der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit fort. Die Einführung eigener Kinderrechte in das Grundgesetz schließlich setzt einen Prozess fort, der in der 19. Legislaturperiode nicht mehr zu Ende zu führen war.

NEUE ELEMENTE

Eher neue Elemente finden sich dort, wo die Verknüpfung von Familien- Bildungs- und Betreuungspolitik noch einmal Impulse in bisher nicht oder nicht systematischer Weise gegangene Richtungen erhält: Mit dem Programm »Startchancen« sollen Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler mit einem »Investitionsprogramm für moderne, klimagerechte, barrierefreie Schulen mit einer zeitgemäßen Lernumgebung und Kreativlaboren« gefördert werden. Bemerkenswert ist die Absicht, den Schulen ein »Chancenbudget« zur freien Verfügung zu stellen, aus dem Innovationen der Lernangebote weiterzuentwickeln und außerschulische Kooperationen zu fördern wären (Bundesregierung 2021, S. 95 f.).

Neu wird auch die zweiwöchige vergütete Freistellung für Väter (sowie gleichgeschlechtliche Partner*innen) nach der Geburt eines Kindes sein. Dabei handelt es sich um die Umsetzung eines Teils der EU-Richtlinie 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige. Nationalstaatlich bleibt die genaue Ausgestaltung des »Vaterschaftsurlaubs« u.a.z.B. im Hinblick auf die Frage der Finanzierung entweder über die Elterngeldkassen oder im Rahmen einer Erweiterung des Mutterschaftsgesetzes über die Arbeitgeber*innen zu regeln. Neu wird auch

die geplante Bezuschussung haushaltsnaher Dienstleistungen für Familien und Pflegende sein. Ihr ist ein über 30-jähriges Hin und Her inkl. ideologischer »Verblendungen« (»Dienstmädchenparagraph«) vorausgegangen, obwohl doch für die Familienpolitik hätte offensichtlich sein müssen, dass neben dem Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes die Unterstützung bei der Hausarbeit ein funktionierendes weiteres Instrument bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hätte sein können.

Wesentliche Neuerungen sind auch im Familienrecht geplant, und zwar u.a. im Hinblick auf nicht heterosexuelle Elternschaft sowie Trennungsfamilien. Dazu gehört eine Ausweitung des »kleinen Sorgerechts« für soziale Eltern, das auf bis zu zwei weitere Erwachsene zu übertragen wäre. Hier ist auch die Einführung von Verantwortungsgemeinschaften anzusiedeln, die jenseits von Liebesbeziehungen oder der Ehe zwei oder mehr volljährigen Personen ermöglichen soll, rechtlich füreinander Verantwortung zu übernehmen. Eine Reform des Abstammungsrechts wird für lesbische Beziehungen die Möglichkeit bieten zwei Mütter nach der Geburt einzutragen und die Elternschaftsanerkennung unabhängig vom Geschlecht der anerkennenden Person (außerhalb der Ehe) soll eingeführt werden.

Für Trennungsfamilien ist die Berücksichtigung der umgangs- und betreuungsbedingten Mehrbelastungen bei gemeinsamer Erziehung nach Trennung der Eltern im Sozial- und Steuerrecht geplant. Sie wurde im Übrigen u.a. auch vom Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ so gefordert (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ 2021).

Mit Spannung wird auf die Umsetzung des Ziels zu schauen sein, eine engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation aller Ebenen bei der Modernisierung des Betreuungs- und Bildungssystems anzustreben (Kooperationsgebot). Die örtliche Umsetzungskraft der Schulträger, die Kultushoheit der Länder und das unterstützende Potenzial des Bundes sollen »zu neuer Stärke vereint« werden, und es soll »eine neue Kultur in der Bildungszusammenarbeit« begründet werden (Bundesregierung 2021, S. 94). Dies ist angesichts der Beharrungskräfte im Föderalismus ambitioniert, aber mit Rückblick auf Reibungs- und Ressourcenverluste beim Einsatz von Bundesmitteln z.B. beim Ausbau des Betreuungsangebotes oder der Ganztagschule ein ausgesprochen sinnvolles Ziel.

DAS FLAGGSCHIFF: DIE KINDERGRUNDSICHERUNG

Das »Flaggschiff« der familienpolitischen Vorhaben der 20. Legislaturperiode wird die Einführung einer Kindergrundsicherung sein, im Koalitionsvertrag als »Neustart der Familienförderung« bezeichnet (Bundesregierung 2021, S. 100).

Seit gut 20 Jahren wird in sehr unterschiedlichen Modellen die Einführung einer solchen Kindergrund-

sicherung als Königsweg aus der Kinder- und Familienarmut diskutiert (z.B. Bäcker u.a. 2009; Becker und Hauser 2010; Bündnis Kindergrundsicherung 2013; Deligöz u.a. 2009; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen 2012; Familienbund der Katholiken 2014; Nullmeier 2011; VAMV 2010).

Allen Modellen ist gemein, dass die Zahlung deutlich erhöhter Transfers für Kinder diese aus den Fürsorgesystemen des SGB II und SGB XII herausholen soll. Unterschiede gab bzw. gibt es bezüglich der Höhe, der Steuerpflicht, der Einkommensabhängigkeit der Leistungen sowie der Frage, welche familien- bzw. sozialpolitische Leistungen mit der Zahlung abgegolten oder nicht abgegolten werden sollen und schließlich wie eine solche Leistung zu finanzieren sei. Neben dem Ziel einer deutlichen Reduzierung der Zahl in Armut lebender Kinder war und ist ein weiteres die Schaffung von Transparenz und Niedrigschwelligkeit in einer gebündelten Beantragung von Familienleistungen.

Vergleichsweise unkonkret formuliert der Koalitionsvertrag das Ziel, »bisherige finanzielle Unterstützungen – wie Kindergeld, Leistungen aus SGB II/ XII für Kinder, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets (...) sowie den Kinderzuschlag – in einer einfachen, automatisiert berechnet und ausgezahlten Förderleistung« (Bundesregierung 2021, S. 100) zu bündeln. Die Leistung soll so gestaltet sein, dass das – neu zu definierende – soziokulturelle Existenzminimum von Kindern gesichert ist. Das soll jedoch nicht für alle Kinder in gleicher Weise gelten: Die Kindergrundsicherung soll aus zwei Komponenten bestehen: einem einkommensunabhängigen Garantiebetrag für alle Kinder und Jugendliche und einem vom Elterneinkommen abhängigen, gestaffelten Zusatzbetrag. Volljährige Anspruchsberechtigte in Ausbildung oder Studium sollen den Garantiebetrag direkt erhalten.

Da mit der konkreten Umsetzung eines Kindergrundsicherungsmodells erhebliche Herausforderungen unterschiedlichster Art verbunden sein werden, die Zeit erfordern, hat die Bundesregierung am 16. März 2022 einen »Sofortzuschlag« von 20 Euro für alle bedürftigen Kinder (Kinder, die bisher Leistungen nach SGB II/XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz oder Kinderzuschlag erhalten) beschlossen. Er wird ab 1. Juli 2022 bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes zur Kindergrundsicherung (geplant für den 1. Januar 2025) gezahlt werden. Etwa 2,9 Millionen Kinder und Jugendliche sollen nach Angaben des Bundesfamilienministeriums diesen »Sofortzuschlag« erhalten.

Kinderarmut vor allem wegen erschwelter Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit

Die Armutforschung hat hinlänglich nachgewiesen, dass in Armut aufwachsende Kinder oft von multiplen Deprivationen und Risiken betroffen sind (vgl. z.B. Unicef, o. J., Messung durch den »Index der Entbehungen«). Armut bringt aber nicht nur für die Kin-

der erhebliche Einschränkungen ihrer Chancen mit sich, sondern auch für die gesamte Gesellschaft, da eingeschränkte Teilhabe der Kinder oft auch zu einer eingeschränkten Teilhabe der späteren Erwachsenen z.B. auf dem Arbeitsmarkt führt. Als *arm* gelten Kinder, wenn sie in einem Haushalt leben, der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II, also »Hartz IV« bezieht. *Armutsgefährdet* sind Kinder in Familien, die weniger als 60% des mittleren Einkommens aller Haushalte zur Verfügung haben.¹ Die Armutsgefährdungsquote von Unter-18-Jährigen lag 2020 vor Sozialleistungen bei 35,1 %, nach Sozialleistungen bei 19,0% (Statistisches Bundesamt 2021). Leistungsberechtigte Kinder unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften machten 2020 einen Anteil von 12,5% der entsprechenden Altersgruppe in der Bevölkerung aus (2017 waren es noch 14,1%). Im Vergleich der Bundesländer ergab sich allerdings eine Spannweite von 5,8% in Bayern bis 29,5% in Bremen (Bundesagentur für Arbeit 2020). Auf der Suche nach Gründen für die Kinderarmut wird man leicht fündig: Eine Ursache mit erheblicher Bedeutung ist die fehlende oder nicht ausreichende Erwerbstätigkeit der Eltern, die insbesondere bei Alleinerziehenden auch durch die Familienstruktur und die erschwerte Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit begründet ist (vgl. z.B. Tophoven et al. 2018, S. 33 ff.)

Alle drei Koalitionsparteien bringen eigene Modelle in die Verhandlungen über die Kindergrundsicherung ein: Bündnis 90/Die Grünen gehen von einem Garantiebetrag von 290 Euro und einem einkommens- und altersabhängigen GarantiePlus-Betrag von maximal 549 Euro aus. Das Modell des FDP-Kinderchancengeldes sieht einen Grundbetrag für alle Kinder von 200 Euro vor, der einkommensabhängig um maximal weitere 200 Euro (Flexibetrag) erhöht werden kann. Ergänzt wird das Konzept um ein »Chancenpaket«, das bedürftigen Kindern Bildungs- und Teilhabeangebote wie Sportverein, Musikunterricht oder Nachhilfe digital zugänglich machen soll. Das SPD-Modell sieht einen Basisbetrag von 250 Euro und einen einkommens- und altersabhängigen Betrag von bis zu 478 Euro vor. Davon kommen 30 Euro auf eine »Kinderkarte«, gehen also direkt an die Kinder. Mehr- und Einmalbedarfe bleiben in allen Modellen im Sozialhilferecht erhalten.

Im Juni 2021 gab es 1,85 Millionen Kinder im SGB II/XII-Bezug und zusätzlich 767 245 Kinder, für die Kinderzuschlag gezahlt wurde ((Bundesagentur für Arbeit fortlaufend). Leistungen für Bildung und Teilhabe können im Rahmen unterschiedlicher Rechtskreise gewährt werden: SGB II, SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz sowie Bundeskindergeldgesetz für Familien mit Bezug von Kinderzuschlag oder Wohngeld. Sowohl die rechtliche als auch die Verantwortung für die Umsetzung des Bildungspakets liegt in allen Rechtskreisen bei der kommunalen Ebene und den Aufsicht

führenden Ländern.² Zusammenfassende Zahlen von Beziehenden auf Bundesebene gibt es nicht, die einzige Statistik zum Bezug von Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabegesetz gibt es im Rechtskreis SGB II, wonach im Dezember 2020 569 263 Kinder und Jugendliche zusätzlich entsprechende Leistungen bezogen (Agentur für Arbeit 2020).

Bisherige Leistungen zu unübersichtlich

Die bisherigen Familienleistungen im Bereich der Unterstützung armer und armutsgefährdeter Familien sind also hoch unübersichtlich auf unterschiedliche Leistungen und Antragsverfahren verteilt. An der gesetzlichen Regelung der Familienleistungen insgesamt sind im Minimum drei Bundes- und nachgeordnet auch Landesministerien beteiligt (BMFSFJ, BMAS, BMF). Ein Umbau der Leistungen wird in Bezug auf die Finanzierungsverantwortung erhebliche Verhandlungen mit sich bringen. Beispielhaft wehren sich die Kommunen schon im Vorfeld dagegen, dass die bisherigen Unterbringungskosten (SGB II und SGB XII) nicht Bestandteil der Kindergrundsicherung sein könnten, und verlangen, dass die Kindergrundsicherung als reine Bundesleistung umgesetzt wird (Deutscher Städtetag 2019, 3. und 4.). Vergleichbares gilt für Teile des Bildungs- und Teilhabepakets, für das auch bisher die Kommunen zuständig waren.

Das derzeit aktuellste Gutachten zu einem der Koalitionspartnermodelle (Bündnis 90/Die Grünen) geht davon aus, dass es Kosten von 27 bis zu 34 Mrd. Euro verursachen würde. (Blömer et al. 2021, S. 38). Eingeschlossen sind dabei die »Anpassungsreaktionen« der Eltern: »Bei den Familien ist eine Reduktion des Arbeitsangebots zu erwarten. Dies betrifft sowohl die Anzahl an berufstätigen Personen als auch den Arbeitsumfang der Personen, die weiterhin in einem Beschäftigungsverhältnis bleiben.« (Blömer et al. 2021, S. 38) Dabei wäre (nur) von einer Reduzierung der Armutsgefährdungsquote um 2,6% auszugehen. Deutliche Verbesserungen würden sich allerdings für die unteren drei Einkommensdezile ergeben, für die oberen fünf Dezile würde sich kaum etwas verbessern. Dabei liegt das sechste Dezil bei einem verfügbaren Jahreshaushaltseinkommen von ca. 35 000 Euro (Blömer et al. 2021, S. 33 ff.).

Zusammenfassung bisheriger Leistungen als ersten Schritt

Kinderarmut ist individuell wie gesamtgesellschaftlich folgenschwer und sollte bekämpft werden. Fraglich ist jedoch, dass das mit der geplanten Kindergrundsicherung erfolgreich geschehen kann. Der deutliche Vorteil wäre eine Zusammenfassung bisheriger Leistungen und damit die Erleichterung der Beantragung. Der bisherige Kinderfreibetrag könnte allerdings nur

¹ Das waren 2020 monatlich 3 975 Euro für einen in Vollzeit beschäftigten Arbeitnehmenden (siehe: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/verdienste-branchen.html>).

² Hier hat das Bundesverfassungsgericht allerdings Reformbedarf gefordert: BVerfG, Urteil vom 7. Juli 2020, 2 BvR 696/12, S. 4.

dann fortfallen, wenn das kindliche Existenzminimum auch für Eltern der höchsten Steuerprogressionsstufe freigestellt wäre. Das wäre mit einem Grundbetrag von 315 Euro im Rahmen des gegenwärtigen Kinderfreibetrages realisiert. Allerdings soll das Existenzminimum neu berechnet werden, was höchstwahrscheinlich zu einer Erhöhung führen wird, die selbstredend auch für Eltern der höchsten Progressionsstufe umgesetzt werden müsste. Aus fiskalischen Gründen wird der Kinderfreibetrag also erhalten bleiben, was die Transparenz im Familienleistungsausgleich wieder einschränkt.

Wie das oben zitierte Gutachten deutlich gemacht hat, dürfte eine Leistung von maximal 839 Euro (SPD-Modell) bzw. 728 Euro (Bündnis 90/Die Grünen) negativ auf die Arbeitsangebote von Eltern wirken und müsste wirkungsvoll degressiv gestaltet sein und mit geschickt gewählten Entzugsraten verbunden werden.

Auf Familien ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik und eine gute, überall verfügbare Frühbetreuung

Wird die Tatsache berücksichtigt, dass (vor der Corona-Pandemie) ca. 70% der Bedarfsgemeinschaften solche mit mindestens einem Langzeitleistungsbeziehenden waren und in ca. 36% davon Kinder unter 18 Jahren lebten, wird deutlich, dass eine stark erhöhte Geldleistung für die Kinder das Armutsproblem nur vordergründig löst. Eigentlich geht es (auch im Hinblick auf die elterliche Verantwortung i. S. von Artikel 6 Abs. 2 und eine pädagogische Vorbildfunktion) darum, möglichst vielen Eltern eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Gefragt wäre also eine auf Familien ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik. Eine grundsätzlich kostenfreie Kita-Nutzung ist mit Blick auf die »Familie der Mitte«, die ihren Unterhalt z. T. mit erheblichem Kraftaufwand in der Vereinbarung von Familie und Erwerbstätigkeit selbst erwirtschaftet, überfällig. Gering verdienende Eltern könnten z.B. durch Kinderzahl abhängige Lohnzuschüsse (staatlich finanziert) unterstützt werden.

Zusammenfassend sollte also ein großes Fragezeichen hinter die Einführung einer Kindergrundsicherung in Anlehnung an die bisher bekannten Modelle gemacht werden, dies ganz unabhängig von den hohen fiskalischen Kosten. Alle Kinder verdienen eine optimale Förderung ihrer Chancen und Potenziale. Das geschieht eher durch eine gute und überall verfügbare Frühbetreuung und ein durchgehend förderndes Schulsystem als durch eine hohe Geldleistung.

LITERATUR

Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände Niedersachsen (2020), *Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 05.10.20 zu den BT-Drucksachen 19/17768 u. 14326, Kindergrundsicherung*, verfügbar unter: <https://www.agf-nds.de/assets/downloads/stellungnahme-kindergrundsicherung-05-10-20-kb.pdf>.

Arbeitsgruppe zur 97. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 26./27. November 2020 (2020), *Einführung einer Kindergrundsicherung – Rechtliche Schnittstellen und Organisation*, verfügbar unter: https://www.ms.niedersachsen.de/download/161874/Bericht_der_laenderoffenen_Arbeitsgruppe_zur_97_Arbeits-_und_Sozialministerkonferenz_2020_am_26._27._November_2020.pdf.

Bäcker, G., S. Leiber, V. Meinhardt und J. Neubauer (2009), *Die Grund-sicherungsmodelle der LINKEN*, Gutachten erstellt im Auftrag der Bundesfraktion der LINKEN. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Becker, I. und R. Hauser (2010), *Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge*, Abschlussbericht, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, verfügbar unter: http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/Abschlussbericht_Studie_BeckerHauser.pdf.

Blömer, M., S. Litsche und A. Peichl (2021), *Gutachten zum Reformvorschlag »Kindergrundsicherung« – Endbericht*, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, ifo Forschungsberichte 124, ifo Institut, München.

Bündnis90/Die Grünen (2020), »FAQ zum grünen Konzept für eine Kindergrundsicherung«, verfügbar unter: https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/familie/pdf/200916-FAQ-Kindergrundsicherung.pdf.

Bündnis Kindergrundsicherung (2013), *Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung*, Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (fortlaufend), »Kinder in Bedarfsgemeinschaften – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Monatszahlen), Dezember, Tab. 4.1 Hilfequoten der leistungsberechtigten Kinder unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften«, verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?sessionId=350A0FCC3CA103563E4B0CDB1F4C6A81?nn=20656&topic_f=kinder.

Bundesagentur für Arbeit (2020), »Bildung und Teilhabe, Monatszahlen, Tabellen«, verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=but-but.

Bundesregierung (2021), *Koalitionsvertrag – Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, verfasst von: SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Berlin, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

Deligöz, E., T. Dücker, K. Göring-Eckardt, B. Haßelmann und C. Scheel (2009), *Kinder in den Mittelpunkt: Die Kindergrundsicherung*, Autorinnenpapier, Berlin.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen (2012), *Der Skandal der Kinderarmut. Für eine Grundsicherung für Kinder*, Positionspapier des Paritätischen Bremen, Bremen.

Deutscher Bundestag (2021), »Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/30860: Inanspruchnahme der Leistungen im Bildungs- und Teilhabe-paket«, Drucksache 19/31398, Berlin.

Deutscher Städtetag (2019), »Kindergrundsicherung – Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 13. November 2019«, verfügbar unter: <https://www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/kindergrundsicherung>.

Familienbund der Katholiken (2014), *Modell einer Kindergrundsicherung aus der Perspektive des Familienbundes der Katholiken*, Münster.

Nullmeier, F. (2011), »Politisch-strategische Überlegungen zur Kindergrundsicherung«, in: J. Lange (Hrsg.), *Kindergrundsicherung: (K)eine gute Idee? [Dokumentation eines Workshops der Evangelischen Akademie Loccum vom 9. bis 11. Dezember 2010]*, in Kooperation mit ZeS, Zentrum für Sozialpolitik und Friedrich-Ebert-Stiftung], Rehbürg-Loccum: Evang. Akad. Loccum, Protokollstelle (Loccumer Protokolle, [20]10,84), 119–129.

Statistisches Bundesamt (2021), »Lebensbedingungen und Armutsgefährdung – Armutsgefährdungsschwelle und Armutsgefährdung (monetäre Armut) in Deutschland«, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/_inhalt.html.

Tophoven, S., T. Lietzmann, S. Reiter und C. Wenzig (2018), *Aufwachsen in Armutslagen – Zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe*, Bertelsmann Stiftung Gütersloh, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Aufwachsen_in_Armutslagen_2018.pdf.

Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) (2010), 500 Euro für jedes Kind. VAMV-Konzept für eine Kindergrundsicherung, Berlin, verfügbar unter: https://www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Stellungnahmen/Grundsicherung_500_Euro_fuer_jedes_Kind.pdf.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (Hrsg.) (2021), *Gemeinsam getrennt erziehen*, Berlin, verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/186694/14f09dddab459a2e2cefaab6b45c630/gemeinsam-getrennt-erziehen-wissenschaftlicher-beirat-data.pdf>.

Manfred Fishedick und Stefan Thomas

Klimaschutz und Energiewende: Ambitionierte Ziele im Koalitionsvertrag – wie weit ist nach 100 Tagen die Umsetzung?

Als die aktuelle Bundesregierung den Koalitionsvertrag verhandelte und ihr Amt antrat, standen die Zeichen auf Aufbruch. Nach fast zwei



Prof. Dr. Manfred Fishedick

ist Wissenschaftlicher Geschäftsführer am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH.

Foto: © Wuppertal Institut



Dr. Stefan Thomas

leitet die Abteilung »Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik« am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH.

Jahren Covid-19-Pandemie trat die Bewältigung der Klimakrise wieder in den Vordergrund: Mit dem Koalitionsvertrag sollten die Weichen für die Umsetzung des Klimaschutzgesetzes aus dem Jahr 2021 gestellt werden, mit dem Ziel, Nettotreibhausgasneutralität bis 2045 und darauf hinführende Zwischenziele für 2030 und 2040 erreichen zu wollen. Beispielhaft und zugleich programmatische Ansage dafür ist die Bündelung der Kompetenzen für Klimaschutz und Energiepolitik im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz unter dem neuen Bundesminister Robert Habeck.

Kaum im Amt, musste sich die neue Regierung allerdings mit einer zusätzlichen Krise beschäftigen – sich täglich zuspitzenden Drohungen der russischen Regie-

rung an die Ukraine, EU und NATO, die am 24. Februar 2022 in den Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine mündeten. In der Folge steht die Sicherheit der Energieversorgung in Deutschland und der EU insgesamt in Frage. Jahrzehntelange Gewissheiten über stabile Lieferbeziehungen (selbst zu Zeiten des kalten Krieges) gelten plötzlich nicht mehr. Die Preise aller fossilen Energien sowie von Strom stiegen deutlich, beim Erdgas sogar in bisher nie gekannte Höhen.

Welche Folgen der Krieg Russlands gegen die Ukraine auf den Klimaschutz haben wird, lässt sich heute noch nicht genau sagen. Sicher scheint, dass es kurzfristig mit dem aus Gründen der Versorgungssicherheit notwendigen Wechsel von Erdgas zu Kohle im Bereich der Stromerzeugung zu höheren CO₂-Emissionen kommen wird. Auf der anderen Seite wirken die mit dem Krieg deutlich gewordenen geopolitischen Risiken als zusätzliche Motivation für die Beschleunigung von Energiewende und Klimaschutzmaßnahmen. Denn die beiden grundlegenden Strategien zum Klimaschutz, nämlich Energieeffizienz und der Ausbau der erneuerbaren Energien, dienen zugleich der Verringerung unserer Abhängigkeit von Gas, Öl und Kohle. Klimapolitik muss genau hier Prioritäten setzen, denn mittlerweile sind nicht nur viele

Energieeffizienzmaßnahmen, sondern auch der Ausbau erneuerbarer Energien kostengünstiger zu realisieren als neue Energieversorgungsoptionen auf Basis fossiler Energien, wie z.B. LNG-Terminals.

Aufgrund der aktuellen komplexen Gemengelage und vollkommen veränderten Rahmenbedingungen ist es nicht einfach, eine erste Bilanz zu ziehen. Wir wollen es trotzdem tun und fragen: Welche Vorhaben setzte sich die Regierung im Koalitionsvertrag? Welche Schritte wurden bisher konkret zu ihrer Verwirklichung unternommen? Im Folgenden soll zuerst eine Reflexion zentraler Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag erfolgen, insbesondere hinsichtlich der Frage: Werden sie den Anforderungen des Klimaschutzes durch das Übereinkommen von Paris – mit dem Ziel, den weltweiten Temperaturanstieg auf deutlich unter 2° Celsius, möglichst sogar 1,5° Celsius zu begrenzen – und das deutsche Ziel Nettotreibhausgasneutralität bis 2045 erreichen zu wollen, gerecht? Es folgt dann jeweils eine Diskussion der bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung, soweit sie sich bisher (Stand: 9. März 2022) abzeichnen (das von der Bundesregierung angekündigte »Oster- bzw. Sommerpaket« für den Klimaschutz konnte dabei noch nicht berücksichtigt werden). Starten wollen wir aber mit einer übergreifenden Würdigung von Geist, Narrativ und Ausrichtung des Koalitionsvertrags im Hinblick auf die Klimapolitik.

KLIMAPOLITIK – DER KOALITIONSVERTRAG SETZT DAS SIGNAL ZUM AUFBRUCH

Beherrschte in den letzten Jahren die Diskussion über die richtigen Klimaschutzziele das politische Handeln, nicht zuletzt angetrieben durch den Druck der Zivilgesellschaft – allen voran die »Fridays-for-Future«-Bewegung – und ein wegweisendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Frühjahr 2021, so ist der Geist des Koalitionsvertrags geprägt von einem klaren, aber auch dringend notwendigen Umsetzungswillen. Dies betrifft alle relevanten Sektoren gleichermaßen, wenn auch den Bereich Verkehr deutlich am schwächsten. Der beschleunigte Umstieg auf Elektromobilität und die Stärkung der Bahn/des ÖPNV wird absehbar nicht ausreichen für eine umfassende Mobilitätswende. Stärkung des Rad- und Fußverkehrs und eine umweltgerechte Stadtentwicklung kommen zu kurz.

Bemerkenswert ist das positive Narrativ des Vertrages. Klimaschutz wird an vielen Stellen als Gestaltungschance verstanden und als Möglichkeit zur Sicherung des Industriestandortes Deutschland so-

wie als entscheidender Beitrag für das Auslösen einer Innovationsdynamik. Maßnahmen zum Schutz des Klimas werden nicht als Gegensatz zu industrieller Entwicklung gesehen, sondern zusammengedacht mit Deutschland als einem zukunftsfähigen, innovativen und attraktiven Industriestandort. Damit folgt der Koalitionsvertrag dem Ansatz des European Green Deal der Europäischen Union und formuliert Klimaschutz als Querschnittsaufgabe.

Die klar formulierte Ausrichtung auf das Erreichen des 1,5°-Celsius-Ziels kann als übergeordnete Handlungsanleitung verstanden werden. Dafür soll 2022 das erst vor Jahresfrist angepasste Klimaschutzgesetz noch einmal weiterentwickelt und ein Klimaschutzsofortprogramm aufgestellt werden. Alle gesetzlichen Vorhaben sollen einen Klimacheck durchlaufen. Hierbei bleibt allerdings abzuwarten, wie effektiv dieser ist. In der gewählten Formulierung ist er zumindest nicht gleichzusetzen mit einem Klimaschutzvorbehalt oder sogar Vetorecht aus Sicht des Klimaschutzes, das in den Verhandlungen über den Koalitionsvertrag selbst immer mal wieder zum Gegenstand gemacht wurde. Bei der Weiterentwicklung des Klimaschutzgesetzes ist zu befürchten, dass das im jetzigen Gesetz verankerte »scharfe Schwert« der absoluten jährlichen Sektorziele zugunsten einer sektorübergreifenden mehrjährigen Gesamtrechnung deutlich aufgeweicht wird. Die Umstellung würde zweifelsohne zu mehr Flexibilität führen, den Ministerien aber auch der Druck genommen, ihre Klimaschutzmaßnahmen nachzuschärfen, wenn die sektorspezifischen Ziele nicht erreicht werden.

UMSETZUNG IN DEN SEKTOREN – DIE MÜHSAL DER EBENE

Auf der Ebene der Sektoren liest sich der Koalitionsvertrag wie ein Kompendium der notwendigen Klimaschutzstrategien. Der Detaillierungsgrad ist dabei jedoch unterschiedlich: In manchen Bereichen werden Ausbauziele formuliert, in anderen eher konkrete Gesetzesvorhaben. Viele Zielformulierungen leiten sich direkt aus den großen Transformationsstudien aus dem Jahr 2021 ab, die aufzeigen, wie Deutschland bis 2045 treibhausgasneutral werden kann, und gehen zum Teil sogar darüber hinaus (vgl. Samadi und Lechtenböhrer 2022).

Ausbau erneuerbarer Energien

Dies gilt beispielsweise für den für Klimaschutz zentralen Ausbau der erneuerbaren Energien, wobei zwei übergeordnete Ziele formuliert werden:

Der Anteil der erneuerbaren Energien an der Abdeckung des Bruttostromverbrauchs soll in der Zielsetzung für das Jahr 2030 von aktuell 65% auf 80% angehoben werden und gleichzeitig die Bezugsgrundlage für den Bruttostromverbrauch im Jahr 2030 ebenfalls deutlich erhöht werden, auf 680 bis 750 TWh.

Bis 2030 sollen zudem 50% der Wärme »klimaneutral« erzeugt werden (es dürfte treibhausgasneutral gemeint sein).

Weitergehende Ziele als in den meisten Transformationsstudien weist der Koalitionsvertrag auch bei der Elektrifizierung im Verkehrsbereich auf, mit 15 Mio. Elektro-Pkw bis 2030, sowie für die heimische Wasserstoffherzeugung mit der Verdoppelung des Ziels für die Elektrolysekapazitäten von 5 auf 10 GW im Jahr 2030.

Ganz explizit werden für das Jahr 2030 konkrete Ausbauziele für Photovoltaik und Offshore-Windenergie formuliert und für Onshore-Windenergie ein 2% Flächenziel vorgegeben. Ganz entscheidend ist aber, dass für den Ausbau erneuerbarer Energien ein klarer Vorrang in der Schutzgüterabwägung gelten soll und damit viele der heutigen Blockaden (z.B. in der Abwägung gegenüber dem Natur-/Artenschutz) behoben werden könnten. Für die zentrale Herausforderung der Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungszeiten werden konkrete Instrumente genannt, deren schnelle Umsetzung essentiell ist, um die notwendige Ausbaugeschwindigkeit zu generieren. Insgesamt soll die dezentrale Nutzung erneuerbarer Energien gestärkt werden u.a. durch eine Solarpflicht für Nutzgebäude und vereinfachte Regeln für Mieterstrommodelle sowie die Unterstützung der Aufstellung von kommunalen Wärmeplänen. Die Einbindung der Konsumenten als auch der Kommunen dürfte dabei ein Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung der Ziele sein.

In der Eröffnungsbilanz Klimaschutz von Minister Habeck von Januar 2022 und dem Entwurf zur EEG-Novelle wurden die Ausbauziele im Stromsektor weiter konkretisiert und fortgeschrieben. Unter Ansetzung eines Bruttostromverbrauchs von 715 TWh im Jahr 2030 wird das 80%-Ziel auf 572 TWh aus erneuerbaren Energien festgelegt. Die Ausbauraten sollen auf ein Niveau von 10 GW/a bis 2027 bei Windenergie an Land und auf 20 GW/a bis 2028 bei Solarenergie gesteigert werden. Auch der Ausbau der Windenergie auf See soll sich beschleunigen. Ein notwendiger, wenn nicht überfälliger Schritt ist, dass die Einspeisevergütung für kleinere Anlagen angehoben und die Leistungsgrenze erweitert werden soll. Mit der in den angekündigten Gesetzesvorhaben anvisierten Zielsetzung, dass die Stromversorgung bereits im Jahr 2035 nahezu vollständig auf erneuerbaren Energien beruhen soll, setzt die neue Bundesregierung klare Zeichen. Sie erkennt damit an, dass der Sektor Stromversorgung fünf bis zehn Jahre schneller sein muss als die anderen Sektoren und eine erfolgreiche Umsteuerung in der Strombereitstellung die zentrale Grundlage für das Erreichen der übergeordneten Zielsetzung auf Ebene des Gesamtenergiesystems ist.

Ausstieg aus der Kohleverstromung

Den Wahlkampf hat das Thema beschleunigter Ausstieg aus der Kohleverstromung stark geprägt. Hier

bemüht der Koalitionsvertrag einen Formulierungstrick. Er legt sich nicht genau fest, sondern spricht davon, dass dieser idealerweise bis 2030 erreicht werden soll. Auch wenn dieses Ziel unter dem Eindruck des Kriegs in der Ukraine gegenwärtig von unterschiedlicher Seite in Frage gestellt scheint, ist er für den Klimaschutz, für den die kumulierten Emissionen zählen, essentiell. Unter der Voraussetzung eines gelingenden verstärkten Ausbaus erneuerbarer Energien und einer Normalisierung der Gaspreise könnte die Rückführung der Kohleverstromung marktbedingt sehr schnell gehen. Helfen kann dabei die Zielvorgabe im Koalitionsvertrag, den für die Energiewirtschaft relevanten CO₂-Preis nicht unter 60 Euro/t CO₂ sinken zu lassen und damit zumindest indirekt einen CO₂-Mindestpreis einzuführen. Kurzfristig wird jedoch vermutlich der Ausstieg aus Gründen der Versorgungssicherheit eher verlangsamt, mindestens verbleiben Kohlekraftwerke aber Teil einer aufgestockten Netz- und Marktreserve.

Entwicklung einer Wasserstoffstrategie

Ein wichtiger Schwerpunkt im Koalitionsvertrag ist der Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft. Das Stichwort Wasserstoff kommt allein 28-mal im Vertragstext vor. Hervorzuheben ist hier das gegenüber der bisherigen Wasserstoffstrategie des Bundes verstärkte Fokussieren auf die heimische Erzeugung. Dies erscheint vor dem Hintergrund zum Teil unrealistischer Hoffnungen, quasi im Turbotempo komplexe internationale Importstrukturen schaffen zu können, absolut sinnvoll. Der Eröffnungsbilanz Klimaschutz zufolge will die Bundesregierung die Nationale Wasserstoffstrategie noch in diesem Jahr überarbeiten und zusätzliche Förderprogramme auf den Weg bringen. Genaueres bleibt also abzuwarten. Die aktuellen geopolitischen Verwerfungen machen aber auch deutlich, dass bei der Entwicklung von Wasserstoffimportstrukturen von Anfang an hohe Anforderungen an Diversifizierung und vertrauensvolle Partnerschaften gestellt werden müssen.

Entlastungen

Während für die Energiewirtschaft Vorstellungen für die Entwicklung des CO₂-Preises bestehen, gilt dies außerhalb nicht. Klarheit besteht dagegen in Bezug auf die Abschaffung der durch die Stromverbrauchenden zu zahlenden EEG-Umlage und die Zielsetzung, Anreize für die Sektorenkopplung durch den verstärkten Einsatz von Strom zu schaffen. Die Abschaffung der EEG-Umlage zum 1. Juli 2022 ist grundsätzlich bereits beschlossen worden. Die Gelegenheit ist günstig, weil die aktuell hohen Marktpreise für Strom den notwendigen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt minimieren. Hinzu kommen zur sozialen Abfederung der hohen Gas- und Ölpreise direkte Zuschüsse für Menschen, die Wohngeld beziehen, als auch eine Erhöhung der Pendlerpauschale. Letzteres ist dabei durchaus kri-

tisch zu sehen, da hierdurch eine ungleichförmige Entlastung in Abhängigkeit des Steuersatzes erfolgt. Inwieweit zusätzliche Entlastungen von potenziellen Mehrkosten über ein »Pro-Kopf-Klimageld« erfolgen, bleibt bisher unklar.

Klimaschutz in der Industrie

Klimaschutz in der Industrie bildet einen starken Schwerpunkt im Koalitionsvertrag. Der Industrie soll mit konkreten Finanzierungsinstrumenten wie Klimaschutzverträgen (Carbon Contracts for Difference) geholfen werden, Investitionen in klimaverträgliche Produktionsstrukturen auch unter dem großen Druck des Weltmarktes tätigen zu können. Über eine »Allianz für Transformation« soll sichergestellt werden, dass alle zentralen Akteure (d.h. Wirtschaft, Verbände und Gewerkschaften) bei der Umsetzung des notwendigen Transformationspfades an einem Strang ziehen. Die Formulierungen für den beschleunigten Einstieg in eine Kreislaufwirtschaft im Koalitionsvertrag, die die industrielle Wende flankieren soll, können für die Bundesebene durchaus als Meilenstein verstanden werden. Zentrale Ansätze sind die Entwicklung einer nationalen Kreislaufstrategie, die Einführung eines Produktpasses und eines Recyclinglabels sowie von Recyclingquoten. Über diese Stichworte geht die Eröffnungsbilanz Klimaschutz bisher allerdings nicht hinaus, eine weitere Konkretisierung bleibt abzuwarten.

Klimaschutz und Gebäude

Auch im Bereich Klimaschutz und Gebäude liest sich der Vertrag wie eine gute Menüliste: die Erhöhung des Förderstandards bei der Gebäudesanierung, Erstellung von Sanierungsfahrplänen, Förderung des seriellen Sanierens, Einführung eines digitalen Gebäudesourcenpass und eine sozial gerechte Verteilung von Zusatzkosten auf Mieter und Vermieter sind hier nur einige Beispiele. Zentral wird sein, dass es nicht nur bei den an verschiedenen Stellen formulierten Prüfungsaufträgen (z.B. für die Möglichkeiten des Umstiegs auf eine Teilwarmmiete) bleibt, sondern die Maßnahmen auch in die Umsetzung kommen.

Viel Rätselraten hat die Ankündigung ausgelöst, dass ab 2025 jede neu eingebaute Heizung auf der Basis von mindestens 65% erneuerbarer Energien betrieben werden soll. Das kann eigentlich nur von Wärmepumpen und spezifischen Nahwärmeangeboten erfüllt werden. Für Letztere war in der Eröffnungsbilanz Klimaschutz zu lesen, dass die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) unmittelbar nach der beihilferechtlichen Genehmigung in Kraft gesetzt und ihre Finanzierung aufgestockt werden soll. Welche der übrigen Maßnahmen in welcher Ambition und Konkretisierung in dem Oster- bzw. Sommerpaket enthalten sein wird, bleibt spannend abzuwarten. Studien zeigen die große Hebelwirkung im Bereich der Gebäude. So hat das Wuppertal Institut aufgezeigt, wie die Gebäude-

wärme schon 2035 nahezu treibhausgasneutral sein könnte (Thomas et al. 2022).

Internationale Initiativen

Auch auf internationaler Ebene sollen wichtige Impulse gesetzt werden. Dies gilt für die Weiterentwicklung von bilateralen Wasserstoff- und Energiepartnerschaften genauso wie für die Unterstützung der Europäischen Union bei der Umsetzung ihres Klimaschutzprogramms »Fit for 55«. Im Rahmen der G-7-Präsidentschaft in diesem Jahr will die neue Bundesregierung eine Initiative für die Einrichtung sogenannter Klimaklubs ergreifen und damit Möglichkeiten schaffen, dass sich Vorreiterländer für den Klimaschutz vernetzen und unter einheitlichen Bedingungen schneller als der Rest der Welt vorgehen. Damit soll die Umsetzungsgeschwindigkeit deutlich über das hinaus erhöht werden, was über große komplexe internationale Klimaschutzkonferenzen wie kürzlich in Glasgow erreicht werden kann. Derartige Partnerschaften auf Augenhöhe sind zentral, um geopolitische Risiken von Anfang an zu vermeiden.

FAZIT

Bei der Vielzahl der Vorhaben ist es verständlich, dass nach den ersten 100 Tagen viele Punkte noch nicht konkretisiert werden konnten. Viel wird auf das in Kürze erwartete »Osterpaket« ankommen. Es sollte auch Antworten auf Fragen geben, die im Koalitionsvertrag offenbleiben. Beispielhaft ist dies die Frage, wie die Kapazitätsengpässe im Handwerk, die einen

massiven Flaschenhals für eine Erhöhung der energetischen Sanierungsrate im Gebäudebereich und den Ausbau erneuerbarer Energien darstellen, behoben werden sollen. Eine zentrale Herausforderung bleibt auch, die mit der Umsetzung der Klimaschutzziele verbundenen Strukturwandeleffekte zu flankieren. Die im Koalitionsvertrag genannten Strukturwandelthemen Kohle und Automobilwirtschaft sind dabei zwar zwei wichtige Bereiche, aber angesichts der massiven Veränderungen, die notwendig sind, nicht viel mehr als die Speerspitze. Entsprechend kommt es entscheidend darauf an die strukturellen Wirkungen in der Breite früh zu erkennen und flankierende Maßnahmen zu ergreifen.

Für den Klimawandel, der durch die kumulierten Emissionen getrieben wird, d.h. die insgesamt über den Zeitverlauf ausgestoßenen Emissionen und sich nicht nach den Emissionen an einem bestimmten Zeitpunkt ausrichtet, befinden wir uns in der entscheidenden Dekade der Umsetzung. Das trifft, wie wir spätestens seit dem Krieg Russlands wissen, ebenso auf die Sicherheit unserer Energieversorgung durch eine beschleunigte Abkehr von Importen fossiler Energieträger zu. Gründe genug, jetzt schnell und konsequent zu handeln.

LITERATUR

Samadi, S. und S. Lechtenböhrer (2022), »Klimaneutralität bis 2045 – Vergleich der Entwicklungen im Energiesystem in aktuellen Szenarien für Deutschland«, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 72(3), 31–35.

Thomas, S., D. Schüwer, F. Vondung und O. Wagner (2022), *Heizen ohne Öl und Gas bis 2035 – ein Sofortprogramm für erneuerbare Wärme und effiziente Gebäude*. Studie im Auftrag von Greenpeace e.V., Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH Wuppertal.

Jörg Müller-Lietzkow

Digitalpolitische Dilemmata und Chancen

Wie schaffen wir es, gute alte und neue Digitalstrategien in schwierigen Zeiten umzusetzen?

Die politische Sortierung der Digitalressorts vor der Bundestagswahl 2021 war durch eine hohe Fragmentierung der Zuständigkeiten gekennzeichnet. Auch wenn die ehemalige Bundeskanzlerin noch 2017 verkündete, dass das Kanzleramt die Führung übernehmen würde, hat der Alltag doch gezeigt, dass die Ressortzuständigkeiten und somit die Verteilung der Mittel nur suboptimal gelungen sind.

DER BLICK ZURÜCK: 2021 UND DIE AUSGANGSLAGE VOR DER WAHL 2021

Trotz eines Schwerpunktes mit Digitalrat, Digitalstaatsministerin im Kanzleramt, Beirat junge Digitale Wirtschaft, Innovation Council und vielen weiteren

Gremien, zwei Enquete-Kommissionen (KI und berufliche Bildung) mit Digitalschwerpunkten und einem politischen Ausschuss Digitale Agenda im Deutschen Bundestag blieb der Eindruck, dass zwar viel geredet aber insgesamt zu wenig gemacht bzw. konsequent umgesetzt worden sei.

Hinzu kommen noch Institutionen, wie die SPRIN-D (Bundesagentur für Sprunginnovationen)¹, der Beauftragte des Bundesministeriums für Wirtschaft und



Prof. Dr. Jörg Müller-Lietzkow

ist Präsident der HafenCity Universität Hamburg (HCU) und Professor für Ökonomie und Digitalisierung.

¹ SPRIN-D, Agentur für Sprunginnovationen (seit 2020), siehe unter <https://www.sprind.org/de/>.

Energie (BMWi) für Start-ups und Digitale Wirtschaft, die Zuständigkeiten beim damaligen Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), die Verankerung der Digitalisierung im Gesundheitswesen im Bundesministerium der Gesundheit (BMG) sowie der Cyberinnovation-Hub² des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVG). Auch hinsichtlich der finanziellen Mittel wurden an vielen Stellen eher üppige Budgets avisiert und bereitgestellt (gerade beim Breitbandausbau und im Mobilfunksektor). Die größten Versäumnisse lagen daher weniger an einer strategischen Ausrichtung bzw. Willensbekunden, sondern mangelnder Konzentration, bürokratischen Hürden u.a. des Vergaberechts und vor allem in der Umsetzung bzw. Realisation.

GEGENWART 2022

Deutschland ist, bei allen erkennbaren Schwächen, dennoch keine digitale Wüste, wie es häufiger postuliert wird. Gerade in den Sektoren Industrie 4.0, IoT sowie im Bereich der KI- und Robotikforschung (z.B. DFKI³) spielt das Land in der ersten Liga mit.

Weniger progressiv, aber für viele plakativ sind es die Sektoren Social Media, Konsumentenportale oder auch Streaming-Services, die als rückständig wahrgenommen werden. Ambivalent gestalten sich die Felder Smart Citys, digitale Bildung oder auch eGovernment in Deutschland, obschon die Initiativen von Bund und Ländern in den vergangenen fünf Jahren hier zu einer signifikanten Verbesserung der Gesamtlage beigetragen haben. Hier kommt es letzten Endes auf den Standpunkt bzw. die Sichtweise an. Klar dürfte allerdings im Jahr 2022 sein, dass dominierende Hardware- und Softwaretechnologien (insbesondere Betriebssysteme und Plattformen) im Wesentlichen nicht aus Deutschland, ja nicht einmal Europa stammen. Es gibt eine signifikante Abhängigkeit im Hinblick auf Nordamerika und Asien, insbesondere China. Damit mangelt es an digitaler Souveränität.

DIGITALE INFRASTRUKTUR UND MOBILFUNK

Das wesentlichste Manko, das seit Jahren durch die Politik einerseits angemahnt, andererseits versprochen wird, lautet: »Schnelles Internet«. Allein schon der Terminus ist eher fragwürdig, wichtig und letztlich entscheiden sind die Konnektivität und hohe Datentransferraten. Aber sei es drum. Wie die Vorgängerregierung schickt sich die neue Bundesregierung nun auch an, die Gigabit-Gesellschaft zu schaffen, so wie es das Eckpunktepapier zur (neuen) Strategie des BMDV (2022) übertitelt ist.

² Cyberinnovation hub, seit 2017, siehe unter: <https://www.cyberinnovationhub.de/>.

³ Gerade das DFKI wird inzwischen weltweit als eine der Top-Adressen im Bereich der KI-Grundlagen und -Anwendungsforschung gesehen (siehe unter <https://www.dfki.de/web>, aufgerufen am 1. April 2022).

Dazu sollen die Genehmigungsverfahren generell durch Digitalisierung vereinfacht, alternative (schnellere) Verlegungsmethoden für Glasfaser gewählt, die Rahmenbedingungen für den privatwirtschaftlichen Ausbau verbessert und die Potenziale von 5G gehoben werden. Selbst bei genauerer Durchsicht des Eckpunktepapiers fällt auf, dass ähnliche Ziele schon in der Vorgängerregierung vereinbart wurden. Einmal mehr bestärkt dies den Eindruck, dass in Deutschland kein Strategie-, ja nicht einmal ein Finanzierungsproblem im Rahmen des Breitband- und Mobilfunkausbaus besteht, sondern (immer noch) ein Umsetzungsdilemma herrscht.

KOALITIONSVERTRAG UND STRUKTUR-ENTSCHEIDUNGEN

Über 260 Erwähnungen findet der Wortstamm Digitalisierung sowie eine prominente Positionierung der Kernaussagen zum Thema (Kapitel 2, S. 12-15, direkt nach der Präambel) im Koalitionsvertrag (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021), das bisherige Verkehrsministerium hat die Reihenfolge der Priorisierung in der Namensgebung verändert (BMDV = Bundesministerium für Digitales und Verkehr), in vielen Ressorts wird die Wichtigkeit betont – und doch kann man sich nicht des Eindrucks erwehren, dass eine echte Veränderung der Digitalpolitik eben (noch) nicht erreicht wurde. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass die Überschriften und Absichtserklärungen (digitaler Staat und digitale Verwaltung, digitale Infrastruktur, digitale Bürgerrechte und IT-Sicherheit, Nutzung von Daten und Datenrecht, digitale Gesellschaft, digitale Schlüsseltechnologien, Nachhaltigkeit in der Digitalisierung, digitale Wirtschaft) gut lesen lassen, aber es fehlt häufig eine Konkretisierung und Erklärung der vielen Vorhaben.

Außerdem kann man sich nicht des Eindrucks erwehren, dass das Verhältnis des Staates zu den korrespondierenden anderen Teilsystemen (Wirtschaft und Wissenschaft) nicht klar im Rollenverständnis ausdifferenziert wird. Gerade im Kontext der Digitalisierung nur auf die Marktmechanismen der Anreizwirkung von Investitionsprogrammen auf die Teilsysteme zu hoffen kann, wie schon die letzten Legislaturperioden gezeigt haben, zu Fehlallokationen bzw. Nicht-Wirksamkeit führen. Für das Wissenschaftssystem gilt zudem, dass im neuen Koalitionsvertrag die Transferkomponenten deutlich, nicht aber die Rolle der Grundlagenforschung im Feld als für sich stehend betont wird. Hier wird es spannend sein zu beobachten, wie sich das mit dem Grundsatz der Forschungsfreiheit vereinbaren lassen wird, sollen nicht die Forschungsinstitutionen zu reinen Dienstleistern der Wirtschaft degradiert werden.

HAUSHALTSGRÖSSEN UND HAUSHALTS-PLANUNGEN

Eine kritische Frage, die sich jede Regierung stellen muss, ist, ob Digitalinnovationen und ein Digitali-

sierungsschub vor allem staatlich getrieben werden sollen (und können). Der neidische Blick ins Silicon Valley verschleiert manchmal die Tatsache, dass in den USA eben nicht die staatlichen Instrumente die Digitalisierung in der Breite begünstigen, sondern dass innerhalb eines halben Jahrhunderts dort Großkonzerne kapitalgetrieben ihre Wirtschaftsinteressen durch kontinuierliches Innovieren vorangetrieben haben. Auch der Blick nach Shenzhen in China offenbart, dass es nicht primär staatliche Subventionen und Investitionen der Haupttreiber für die Entwicklungen gewesen sind, sondern Marktliberalisierungs- und Konzentrationseffekte sowie ein enorm großer Binnenmarkt.

Etwas konkreter muss man sich daher fragen: Ist es überhaupt schlüssig und gerechtfertigt, dass der Staat im Kontext der Digitalisierung (in vielen möglichen Facetten) eingreift? Dafür spricht, dass die Innovationslücke innerhalb Europas und insbesondere Deutschland gravierend ausfällt und von daher hier ein Anschub benötigt wird. Allerdings ist es schon zentral zu definieren, wie langfristig solche Vorhaben finanziell abgesichert und der mögliche Erfolg verwertet werden sollen. Umgekehrt darf ein Aushebeln von allen Marktmechanismen durch eine Dauersubventionierung nicht zu einem massiven Marktversagen führen, da ansonsten keine Innovationskraft entsteht. Hier stand die alte und steht die neue Bundesregierung vor einem ersten digitalpolitischen Dilemma, das Clayton Christensen sicherlich für ein neues Buch in Analogie zum Innovator's Dilemma inspirieren könnte.

Noch schwieriger aber als die Finanzierungssicherheit ist auch die Frage der Finanzierungsentscheidungen. Gerade in den Digitalfeldern bedeutet Geld auch Geschwindigkeit. Nur wird der Bundeshaushalt durch andere Mehrausgaben ohnehin stark belastet, so dass neben den Corona-Ausgaben auch noch 100 Mrd. Euro als Sondervermögen für die Bundeswehr bereitgestellt werden sollen. Letzteres kann eine echte Chance für Digitaltechnologien bzw. Projekte sein, wenn man den Mut hat, eine Art deutscher DARPA⁴ zuzulassen.

DIGITALE SOUVERÄNITÄT ODER ABHÄNGIGKEIT?

Eines der vielleicht wichtigsten Themen für die Zukunft, die digitale Souveränität, steht offenkundig auch bei der neuen Bundesregierung zu wenig auf der Agenda. Zwar gibt es entsprechende Expertengruppen und Beiräte (u.a. im BMBF, noch initiiert durch die Vorgängerregierung) sowie eine sehr aufschlussreiche, aktuelle und umfängliche Studie im Auftrag des BMWi (ZEW 2021), aber Umsetzungs-ideen und vor allem Unterstützung der Wirtschaft

an dieser Stelle scheint in weite Ferne zu rücken. Doch gerade hier kann, nein, eigentlich muss man die neue Regierung in die Pflicht nehmen. Ein wesentlicher Schritt war z.B. das Projekt GAIA-X, das im Hyperscaler-Segment als nationale Antwort auf die Dominanz nordamerikanischer und asiatischer Angebote bestehen sollte, anscheinend aber in der neuen Bundesregierung keine hohe Priorität mehr genießt (Riedl 2022).

Doch das Konzept der digitalen Souveränität greift weiter, wie es Goldacker (2017) beschreibt. Neben der Technologiezentrierung sind es vor allem auch gesellschaftliche Fragen sowie die Bedeutung der Wahrung der digitalen Souveränität in digitalbasierten Systemen, wie dem Verkehr oder der umbauten Infrastruktur (Gebäude, Schiene, Plätze etc.), aber auch der Verwaltung (IT-Planungsrat 2020). Dazu gilt es, notwendige Schlüsselkompetenzen auszuprägen, wie das BMWi schon in einer Studie (FZI et al. 2017) festgestellt hat. Will man also an der Stelle weiterkommen, sollte sich die neue Bundesregierung darüber im Klaren sein, dass hinreichend Grundlagen existieren, die nun dringend einer Operationalisierung bedürfen. Es geht eben nicht darum, noch eine weitere Strategie zu entwickeln, sondern pragmatisch sektorenübergreifend digitale Souveränität und Kompetenz herzustellen.

INNOVATIONEN UND TRANSFER

Auch interessant im Kontext wird sein, wie die neue Regierung mit der Agentur für Sprunginnovationen (SRIN-D), dem Cyberinnovation-Hub sowie der neu zu schaffenden Transferagentur (DATI) die Digitalthemen vorantreiben will. Ressortstreitigkeiten der Ministerien und letzten Endes eine unscharfe Definition innerhalb der letzten Bundesregierung haben den eigentlich innovativen Ansatz der Agentur SPRIN-D eben nicht zur vollen Geltung kommen lassen. Prinzipiell erfreulich ist jedenfalls, dass die neue Bundesregierung plant hier weiter zu investieren:

»Wir sind offen für die Etablierung eines German Tech Transfer Fund. Wir fördern Plattformen, die nicht verwertete Patente dem Markt bekannt und zugänglich machen. Wir werden die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Agentur für Sprunginnovation umgehend substanziell verbessern, damit sie freier agieren und investieren kann.« (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und 2021, S. 17).

Die Frage, die man sich aber auch hier wird stellen müssen ist, wie man in der »Silicon Economy« diese Sprunginnovationen a) richtig identifiziert und b) befördert durch sehr schnelle, in diesen Bereichen notwendigen Verfahren. Das in Aussicht gestellte Gesetz für die Agentur muss dabei vor allem letzteren Gedanken Rechnung tragen, will man den Innovations- und Transferschwung gerade bei potenziell

⁴ Die Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) ist eine Behörde des Verteidigungsministeriums der Vereinigten Staaten, die Forschungsprojekte für die Streitkräfte der Vereinigten Staaten durchführt.

disruptiven Themen mitnehmen. Fast ebenso wichtig im Kontext erscheint die im Kapitel »Innovation, Wissenschaft, Hochschule und Forschung« (S. 17) des Koalitionsvertrags erwähnte neue Transferagentur »DATI«. Auch für diese müssen schnelle Handlungsmechanismen geschaffen werden, die der Geschwindigkeit der Digitalisierungsentwicklungen gerecht wird.

DER BLICK NACH VORNE 2022+

Einerseits, dies sollte klar geworden sein, gibt es einige Lichtblicke, die zumindest hoffen, gar erwarten lassen, dass sich die Dinge gut weiterentwickeln – partiell vielleicht sogar besser als bisher. Insbesondere der Aufbau einer neuen Abteilung (Digital- und Datenpolitik) im BMDV die sich der Datenökonomie (Azkan et al. 2020) verschrieben hat, deutet schon an, dass man bemüht ist neue Impulse zu setzen.

Völlig unklar, sicherlich aber für die Weiterentwicklung und Prosperität des Sektors maßgeblich, ist die Frage, wie die Start-up-Politik (BMWK 2022) der neuen Regierung aussehen soll. Die Lehren der Vergangenheit zeigen ja, dass eine gesunde und vivide Start-up-Politik durchaus im Digitalsektor erhebliche Potenziale erschließen helfen kann. Nun kann man argumentieren, dass die pandemische Situation und der Angriffskrieg Russlands in den kommenden ein bis zwei Jahren eine so hohe Priorität besitzen, dass die Entwicklung des Start-up-Sektors sich selber überlassen wird. Umkehrt zeigt aber gerade die im Dauerkrieg befindliche Start-up-Nation Israel (Senor und Singer 2009), dass sich die Themen nicht prinzipiell ausschließen müssen.

EINE »WIRKLICH NEUE« ODER »SCHON WIEDER« EINE DIGITALSTRATEGIE?

Das Bundesministerium Digitales und Verkehr kündigt für Mai 2022 eine eigene Digitalstrategie vorzulegen. Anspruch ist, so der Bundesminister am 14. März 2022 beim Tagesspiegel (Data Debates 2022), dass entgegen der bisherigen digitalen Agenda (BMWK 2022) der alten Bundesregierung nun erstmals eine »konzentrierte Strategie«, die die Aktivitäten bündeln wird, vorgelegt werden soll. Dies wäre begrüßenswert, vor allem im Hinblick auf die Kompetenzregelung sowie die Frage der im Koalitionsvertrag vermissten Konkretisierung der Vorhaben. Auch interessant wird sein, wie die Finanzierung der Vorhaben aussehen wird. Im vorliegenden Haushaltsentwurf 2022 (BMF 2022; insbesondere Einzelplan 12) jedenfalls sind noch keine großen Sprünge erkennbar.

Zudem darf man gespannt sein, ob es der neuen Regierung gelingt, eine ressortübergreifende Strategie vorzulegen. Eine »wirklich neue« Digitalstrategie müsste nämlich genau das leisten. Stringenz und Leadership bis hin zur Umsetzung sind dabei gefordert. Außerdem gilt es an dieser Stelle, auch die ökonomischen Auswirkungen der aktuellen exo-

genen Schocks so zu antizipieren, dass die Maßnahmen auch zur Resilienzsteigerung positiv beitragen. Nicht weniger als eine Herkulesaufgabe möchte man meinen.

AUSBLICK UND FOKUS: WENIGER VORHABEN, MEHR ERFOLGREICHE UMSETZUNG!

Subsumiert: Sicherlich ist es immer gut, wenn sich eine neue Regierung viel vornimmt, ehrgeizig Ziele vorantreibt und auch somit im Rahmen des politischen Gestaltungsspielraums Handlungsfähigkeit dokumentiert. Nur gilt auch im Umkehrschluss, dass die Bilanz nach vier oder acht Jahren nicht so ausfallen sollte, dass zwar viele gute Ideen und Vorhaben gestartet, aber nur wenige zum Ziel geführt wurden. Die Digitalisierung ist so ein Feld, in dem häufig und schnell von sehr vielen Ideen gesprochen, die Transformation angestrebt, die Bedeutsamkeit betont und die Nachhaltigkeit versprochen wird, vielfach aber die Realität sich anders darstellt. Ich sehe dies als das zweite digitalpolitische Dilemma.

Mein konkreter Vorschlag wäre es, die neue Bundesregierung konzentriert sich auf weniger, hochwahrscheinlich umsetzbare Projekte, finanziert diese so, dass echter Mehrwert inklusive einer angemessenen Skalierung erreicht werden kann und überprüft nicht nur anhand von Mittelabrufen ihre eigenen Handlungen. Klar ist, dass dabei auch ein Scheitern von einzelnen, ja vielleicht sogar mehrerer Vorhaben eingepreist werden muss, aber die erfolgreichen Projekte werden eine echte Kompensation bieten und Deutschland aufholen lassen. Allein deswegen lohnt schon der mutige Blick nach vorne.

Schließlich, und das muss man an dieser Stelle erwähnen, bedarf es im Rahmen der nationalen Digitalisierungsbemühungen einer besseren Abstimmung in Europa. Es gilt, gerade im Zusammenhang mit dem vielleicht sicherheitspolitisch wichtigsten Zukunftsthema, der digitalen Souveränität Europas, hier Initiativen voranzutreiben. Europäische Forschungs-, Innovations- und Transferverbünde (beispielsweise die KI-Verbünde ELLIS⁵ und CLAIRE⁶) scheinen dabei ebenso wirksam, wie der Aufbau von Produktionsstätten, die auch im Zweifel die Eigenproduktion notwendiger Hardware erlauben.

Auch dürfen Investitionen in Cybersicherheit und eine wirksame digitale Verteidigungsstrategie für die kritische Infrastruktur nicht zu Tabuthemen erklärt werden. Eine freiheitlich orientierte Digitalpolitik, die Frieden und Wohlstand wahren soll, ist hochkomplex und erfordert mutige Entscheidungen. Die neue Bundesregierung wird sich nach der Legislatur daran messen lassen müssen, was tatsächlich digital realisiert und nicht nur auf Papier fixiert wurde.

⁵ Ellis – European Laboratory for Learning and Intelligent Systems, siehe unter: <https://ellis.eu/>.

⁶ CLAIRE – Confederation of Laboratories for Artificial Intelligence Research in Europe, siehe unter: <https://claire-ai.org/?lang=de>,

REFERENZEN

Azkan, C., H. Goecke und M. Spiekermann (2020), »Forschungsbereich der Datenökonomie«, *Wirtschaftsdienst* 100(2), 124–127, verfügbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/2/beitrag/forschungsbereiche-der-datenoeconomie.html>, aufgerufen am 29. März 2022.

BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2022), *Eckpunkte des BMDV zur Gigabitstrategie*, verfügbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/010-eckpunkte-gigabitstrategie.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 30. März 2022.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021), *Nachtragshaushalt 2021 und Eckwerte für den Bundeshaushalt 2022 und den Finanzplan bis 2025*, verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/04/Inhalte/Kapitel-2b-Schlaglicht/2b-nachtragshaushalt-2021-eckwerte-bundeshaushalt-2022.html>, aufgerufen am 31. März 2022.

BMF (2022): *Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage und finanzpolitische Konzeption*, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Bundeshaushalt/kabinetttvorlage-zweiter-regierungsentwurf-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=6, aufgerufen am 31. März 2022.

BMW (2019) »Beauftragter des BMWi für die digitale Wirtschaft und Start-ups«, 31. Juli, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Meldung/2019/20190731-beauftragter-des-bmwi-fuer-die-digitale-wirtschaft-und-start-ups.html>, aufgerufen am 29. März 2022.

BMWK (2022a), »Beirat junge digitale Wirtschaft (seit 2014)«, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Ministerium/beiratjungedigitalewirtschaft.html>, aufgerufen am 30. März 2022.

BMWK (2022b), »Digitale Agenda«, verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Navigation/DE/Themen/themen.html?cl2Categories_LeadKeyword=digitale-agenda, aufgerufen am 1. April 2022.

BMWK (2022c), »Startschuss für die Start-up-Strategie der Bundesregierung«, Pressemitteilung, 10. März, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/03/20220310-startschuss-fur-die-start-up-strategie-der-bundesregierung.html>, aufgerufen am 29. März 2022.

Data Debates (2022), »Wie kann die digitale Aufholjagd in Deutschland gelingen?«, verfügbar unter: <https://www.basecamp.digital/data-debates-21-digitales-ist-kein-anhaengsel-mehr/>, aufgerufen am 31. März 2022.

Deutscher Bundestag (2022), »Ausschuss digitale Agenda«, (seit 2014), verfügbar unter: https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/a23_digital, aufgerufen am 1. April 2022.

Digitalrat der Bundesregierung (2018–2021), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/der-digitalrat-experten-die-uns-antreiben-1504866>, aufgerufen am 29. März 2022.

Enquete-Kommission berufliche Bildung (2018–2021): https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/weitere_gremien/enquete_bb, aufgerufen am 31. März 2022.

Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz (2018–2020), https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/weitere_gremien/enquete_ki.

FZI, Accenture und Bitkom (2017), *Kompetenzen für eine Digitale Souveränität*, verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/kompetenzen-fuer-eine-digitale-souveraenitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=14, aufgerufen am 30. März 2022.,

GAIA-X (2019), »GAIA-X«, verfügbar unter: <https://www.data-infrastructure.eu/GAIA/Navigation/EN/Home/home.html>, aufgerufen am 31. März 2022.

Goldacker, G. (2017), *Digitale Souveränität*, verfügbar unter: <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Digitale+Souveränität>, aufgerufen am 1. April 2022.

Innovationscouncil der Bundesregierung (2018–2021), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/innovation-council-konstituiert-sich-im-bundeskanzleramt-1121170>.

IT-Planungsrat (2020), *Stärkung der Digitalen Souveränität der Öffentlichen Verwaltung*, verfügbar unter: https://www.cio.bund.de/Shared-Docs/Publikationen/DE/Bundesbeauftragter-fuer-Informationstechnik/Konferenz_der_IT-Beauftragten_der_Ressorts_Beschluesse/2020_01-Beschluss_Konferenz_IT-Beauftragte.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 1. April 2022.

Riedl, S. (2022), »Bei Gaia-X hängt der Haussegen schief«, *IT Business*, 29. März, verfügbar unter: <https://www.it-business.de/bei-gaia-x-haengt-der-haussegen-schief-a-1106387/>, aufgerufen am 1. April 2022.

Senor, D. und S. Singer (2009), *Start-Up Nation Israel. The Story of Israel's Economic Miracle*, Hachette Book Group, New York.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), *Mehr Fortschritt wagen*, Koalitionsvertrag, verfügbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, aufgerufen am 31. März 2022.

Wikipedia (2022), »Beauftragte der Bundesregierung für Digitalisierung (2018–2021)2«, verfügbar unter: https://de.wikipedia.org/wiki/Beauftragter_der_Bundesregierung_für_Digitalisierung, aufgerufen am 29. März 2022.

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2021), Schwerpunktstudie Digitale Souveränität, verfügbar unter: https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Digitalisierungsindex/Publikationen/publikation-download-schwerpunkt-digitale-souveraenitaet-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6, aufgerufen am 30. März 2022.

Andreas Knie

Chance verpasst: Die Angst vor Experimenten verhindert die Verkehrswende

Die Bilanz der ersten 100 Tage steht auch beim Sektor Verkehr unter dem Eindruck des Krieges. Der Überfall Russlands auf die Ukraine sowie die immer noch nachwirkenden Folgen der Covid-19-Pandemie lassen dem politischen Alltag kaum Ruhe für eine notwendige Findung und Orientierung. Allerdings sind solche Krisen auch immer Zeiten der Entscheidungen. Krisen verdichten die Optionen und zwingen zum Handeln. Insofern zeigen gerade Krisenzeiten die Qualitäten der neuen Regierung möglicherweise viel früher und viel schonungsloser, als allen lieb ist. Im Ergebnis zeigt sich, dass diese neue Regierung die Chancen, die auch in jeder Krise stecken, vertan hat und stattdessen einem populistischen Impuls folgt, es allen recht machen und keine Experimente zu wollen.

EINSTIEG IN DIE VERKEHRSWENDE VERPASST

Die Chance für den Einstieg in eine Verkehrswende war da. Man könnte mit dem Wissen um die Erfahrungen im Umgang mit der Pandemie und in Kenntnis der hohen Abhängigkeiten des Transportsektors von fossilen Importen u.a. auch aus Russland sowie der zwar in den Hintergrund gerückten, aber ja nicht verschwundenen Klimakrise den Verkehrssektor als neues gesellschaftspolitisches Reformfeld ausrufen (EU Kommission 2022). Um Putins Krieg nicht weiter zu finanzieren und um die Umwelt zu retten sowie ein höheres Maß an sozialer Integration zu schaffen, wären mutmaßlich viele auch zu Änderungen ihres Verhaltens bereit: weniger Autofahren, weni-

ger Fliegen, mehr zu Fuß gehen, Fahrrad fahren und gelegentlich Busse und Bahnen nutzen. Doch diese



Prof. Dr. Andreas Knie

ist Leiter der Forschungsgruppe »Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Option wurde nicht erwogen, sondern in hektischer Betriebsamkeit versucht, die zwischenzeitlich eingetretenen Preissteigerungen schnell auszugleichen, um keine Änderungen herbeizurufen – sozusagen aus Angst vor Veränderungen (BMDI 2022). Ob Menschen dies tatsächlich tun würden, weiß natürlich keiner. Einzelne Befragungen sind da sicherlich nur ein schwaches Indiz, aber in der Summe der empirischen Ergebnisse der letzten

fünf Jahre hätte es Anlass zum Optimismus gegeben (UBA 2022). Dieses Potenzial erst gar nicht aktiviert zu haben, das ist das eigentlich sträfliche Versäumnis.

KEIN ENDE DER GESCHICHTE: DAS DEUTSCHE TRANSPORTSYSTEM IST VON AUTOKRATEN ABHÄNGIG

Dabei zeigt der Krieg in der Ukraine sehr ernüchternd, dass sich die euphorischen Prognosen vom »Ende der Geschichte«, die nach dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes schnell formuliert waren und die Dominanz der westlichen Werte in der Weltgesellschaft sozusagen für immer festschreiben wollten, doch viel schneller an die Grenzen gekommen sind als gedacht. »Der Optimismus ist verbrannt« diagnostizierte dazu jüngst Andreas Reckwitz (2022). Das System marktkapitalistischer Wirtschaftsformen mit einem hohen Maß an individuellen Freiheitsrechten ist offenkundig global doch nicht so attraktiv. Noch viel schlimmer: Es ist in seiner raumgreifenden und arbeitsteiligen Struktur extrem krisenanfällig und weder resilient noch nachhaltig.

Die starke Importabhängigkeit vor allen Dingen des deutschen Transportsystems hat einen hohen Preis, den wir alle für das zentrale Ziel der deutschen Verkehrspolitik zahlen: die Absenkung des Widerstandes des Raumes, damit Menschen und Güter mobil werden. Westliche Gesellschaften haben ihre wirtschaftliche Prosperität als materielle Substanz für den individuellen Wohlstand nur durch eine intensive Bewegungsdynamik im Raum erreicht. Liberalismus bedeutet immer möglichst grenzenlose Bewegungsfreiheit, soziale Mobilität entwickelt sich in einem dialektischen Verhältnis zur räumlichen Mobilität, alles muss fließen und beweglich sein. Die Aufgabe der westlichen Politik war es, durch Grenzöffnungen, durch den Bau moderner Infrastrukturen für die Verkehrsträger Straßen, Schiene, Wasser und Luft die Durchlässigkeit zu erhöhen, um moderne Gesellschaften entstehen zu lassen.

DIE ABSENKUNG DES RAUMWIDERSTANDES BLEIBT DAS PRIMAT DER POLITIK

Womit wir bei der Bilanz des Verkehrsministeriums sind. In den ersten 100 Tagen wird das traditionelle Modell der Senkung des Raumwiderstandes konsequent fortgesetzt: kein generelles Tempolimit auf Autobahnen, kein Entzug von Privilegien gegenüber dem Auto und um es mit den Worten des »grünen« Wirtschaftsministers zu formulieren, die aber stellvertretend für die gesamte Bundesregierung stehen könnten: Versorgungssicherheit ist wichtiger als die Bekämpfung des Klimawandels. Wenn es dann doch zu kriegsbedingten Erhöhungen der Spritpreise kommt, werden selbst die Gralshüter der liberalen Marktwirtschaft zu Sozialdemokraten: Die Mehrkosten müssen staatlich kompensiert, der Verkehr fließen, der Raum überbrückt werden. Die Öllieferungen aus Russland können daher nicht gekappt und der eine Autokrat wird im Falle Katar durch den anderen Autokraten ersetzt, um eine strukturelle Erhöhung der Spritpreise und möglicherweise sogar eine Knappheit fossiler Brennstoffe auf jeden Fall zu verhindern. Die neue Bundesregierung ist damit fest im alten Paradigma eingebunden. Einschränkungen für die Bürgerinnen und Bürger durch das zwischenzeitlich diskutierte Tempolimit oder möglicherweise sogar durch ein Sonntagsfahrverbot, wie es 1973 an vier Sonntagen in Westdeutschland erlassen wurde, lehnt die neue Bundesregierung ab. Das klassische Paradigma der unbegrenzten Raumüberwindung soll auch in Krisenzeiten gelten, mögliche Mehrkosten werden durch die Erhöhung der Pendlerpauschale und durch einmalige Pauschalen abgemildert, Kraftstoffpreise durch befristete Steuerreduzierungen wieder abgesenkt.

Diese bestätigte Botschaft der »freien Fahrt für freie Bürger« und der systematische Ansatz wird also auch von der neuen Ampel-Koalition ungebrochen fortgesetzt. Während dieses Modell auf der globalen Ebene seine Grenzen findet, sieht die Bilanz selbst für Deutschland durchwachsen aus. Die Politik des abgesenkten Raumwiderstandes hat auch hier ihre Spuren hinterlassen. Wir leben nicht mehr in der Gesellschaft, von der wir glauben, dass sie so stabil und selbstverständlich ist: Bildet die Familie immer noch den sozialen Kern der Gesellschaft? Bleibt das Eigenheim mit dem Auto das Maß der Dinge? Die Veränderungen in unserer Sozialstruktur sind längst tiefgreifender und nachhaltiger, als uns bewusst ist. Fast die Hälfte der Ehen werden in Deutschland geschieden bzw. die Paare leben getrennt, knapp ein Drittel der Kinder werden von Alleinerziehenden betreut, in großen Städten wie Berlin sind es sogar schon zwei Drittel. Der Anteil der Frauen bei Alleinerziehenden liegt bei gut 80%. Ein Viertel der Bevölkerung ist bereits jetzt älter als 60 Jahre, ab 2030 sind es sogar ein Drittel. Vater und Mutter, beide verheiratet mit zwei minderjährigen Kindern, also das für uns lange so typische Familienbild und Objekt der Politik, hat als Haushalts-

form in Deutschland lediglich noch einen Anteil von 12% (Helbig, Knie und Canzler 2021).

Die Auflösungen von Ordnungen und Gewohnheiten greifen aber noch weiter: Bereits vor der Pandemie hätten rund 40% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten orts- und zeitflexibel arbeiten können. Während des ersten Lockdowns mussten bis 60% aller Beschäftigten ins Homeoffice. Nach der Pandemie ist empirischen Erhebungen zufolge davon auszugehen, dass ein Drittel aller Beschäftigten an bis zu drei Tagen in der Woche nicht ins Büro bzw. an die Arbeitsstätte möchte. Die Familien und die Berufsbiografien sind vielfältiger, als wir glauben, Standards gibt es so gut wie keine mehr. Ulrich Beck hat diese Auflösungen, Flexibilisierungen und Pluralisierungen der Sozialstrukturen bereits in den 1990er Jahren als eine »Zweite Moderne« bezeichnet (Beck 1997). Der amerikanische Automobilhistoriker James Flink wiederum stellte die Auflösung der Sozialstrukturen mit der Art und Weise des Transportsystems in Zusammenhang und fragte, ob das Auto die Familie erst geschaffen oder möglicherweise zerstört hat (Flink 1988).

In der Summe hat die unbeschränkte Beweglichkeit tatsächlich die gesellschaftliche Differenzierung weiter vorangebracht, und die Herausforderungen liegen in der immer brüchiger werdenden sozialen Integrität und Stabilität. Die Bildungschancen und die Optionen der sozialen Teilhabe bleiben ungleich verteilt, und durch den demografischen Wandel kommt die weitere Individualisierung noch dazu.

Jedenfalls kann begründet in Zweifel gezogen werden, ob das Paradigma der grenzenlosen Raumüberwindung für Menschen und Güter als Leitbild auch für die Zukunft noch gelten kann. Die Abhängigkeiten von externen Energiequellen und der hohe Aufwand für den Bau und die Bereitstellung der technischen Infrastruktur sowie die nach wie vor hohen Treibhausemissionen bleiben auf der Agenda und verlangen nach einer baldigen Lösung. Zwar lassen sich immer noch Korrelationen zwischen räumlicher Bewegung und wirtschaftlicher Prosperität finden, und es bleibt selbst während der Pandemie bei der empirischen Evidenz, dass die Höhe des Einkommens mit den jährlichen Personenkilometerleistungen zusammenhängt (Zehl und Knie 2021), aber insgesamt fällt auch die Sozialbilanz nicht positiv aus. Die Vermögens- und Einkommensunterschiede sind weiter gestiegen. Zunehmend regt sich insbesondere in den städtischen Ballungsräumen der Widerstand gegen die Okkupation des öffentlichen Raums durch das Auto und der damit eingehenden Beschränkungen für Menschen ohne Autos. Zwischen 30 und knapp 50% der Haushalte in den Großstädten verfügen über kein Auto. Sie äußern in den letzten Jahren wachsenden Unmut über die fehlenden Bewegungsräume für Wege zu Fuß oder auch mit dem Fahrrad. Ein bisschen Verkehrswende im Sinne der Eindämmung des Autos kann mittlerweile als Mainstream bezeichnet werden. Eine dauerhafte und nachhaltige Akzeptanz scheint

jedenfalls mit den knapp 49 Millionen Personenkraftwagen in allen Raumtypen nicht mehr möglich, selbst wenn alle elektrisch angetrieben wären (UBA 2022).

DER ÖFFENTLICHE VERKEHR IM SCHATTEN DER POLITIK

Als Kompensation für diese autofixierte Verkehrspolitik hatten die zurückliegenden Bundesregierungen immer wieder auf den öffentlichen Verkehr verwiesen. Der Betrieb von Bussen und Bahnen gilt in Deutschland als Teil der Daseinsvorsorge, was so viel bedeutet, dass sich der Staat im Unterschied beispielsweise zu Großbritannien oder den USA um ein Mindestangebot kümmert. Mit dem Aufstieg des Automobils ab den beginnenden 1960er Jahren ging aber die Bedeutung des öffentlichen Fern- und Nahverkehrs auch in Deutschland deutlich zurück. Vor der Pandemie konnten insgesamt noch 16% am gesamten Verkehrsmarkt erreicht werden. Im Fernverkehr, also bei Strecken über 50 Kilometer, kamen Busse und natürlich vorwiegend die Bahnen sogar nur noch auf knapp 8% (Zehl und Knie 2021).

Obwohl in einzelnen Segmenten wie beispielsweise dem Schienenpersonennahverkehr in Ballungsräumen ein Zuwachs an Passagieren über die letzten Jahrzehnte verzeichnet werden konnte, ist die Bilanz insgesamt ernüchternd. Der Anteil aller Verkehre ist nicht gestiegen und seit Beginn der Pandemie sogar noch deutlich zurückgegangen. Im Jahre 2021 haben sich die 16% praktisch nochmals halbiert, und im ersten Quartal 2022 sind selbst nach dem Wegfall der meisten Beschränkungen im Durchschnitt erst zwischen 70 und 80% der Fahrgäste wieder zurückgekehrt (WZB 2022). Angekündigt hat die neue Bundesregierung – wie ihre Vorgänger auch – eine stetige Steigerung der öffentlichen Zuschüsse, insbesondere der sogenannten Regionalisierungsmittel, die der Bund seit der Bahnreform 1994 an die Länder zahlt. Analog zur Kompensation der Spritpreise möchte man hier ebenfalls nicht nur für das betreffende Verkehrsunternehmen die gestiegenen Kosten ausgleichen, sondern – hier könnte man die Spur einer konsistenten Programmatik erkennen – auch für die Nutzenden Anreize bieten, beispielsweise durch die zwischenzeitlich platzierte Idee, den Ticketpreis für den Nahverkehr auf 9 Euro pro Monat zu reduzieren – allerdings nur für 90 Tage. Eine grundlegende Reform des öffentlichen Verkehrs durch eine neue Marktordnung mit Anreizen für mehr Fahrgäste möchte man aber nicht vornehmen.

ERNÜCHTERNDE BILANZ: KEINE EXPERIMENTE UND KEINE REFORMERISCHE GESTALTUNGSKRAFT

Die Bilanz der ersten 100 Tage fällt damit mehr als ernüchternd aus. Ein aus den Fugen geratenes Paradigma der Raumwiderstandsabsenkung für Menschen

und Güter, das global nicht mehr funktioniert und entweder Kriege finanziert oder Bündnisse mit Autokraten erzwingt, wird von der neuen Bundesregierung fortgeschrieben. Man hätte ja zumindest gedanklich durchspielen können, was passiert, wenn die Spritpreise steigen und man keine Kompensation anbietet oder nur wie beim Wohngeld für geringe Einkommen einen Zuschuss zahlt. Die Ergebnisse der Pandemie zeigen, dass hier – freilich unter Druck und scharfen Restriktionen – durchaus Flexibilität vorhanden ist. Menschen sind findig und können sich, natürlich in unterschiedlicher Weise, neuen Situationen anpassen.

Um Putins Krieg nicht weiter zu finanzieren und um sogar noch etwas für das Klima zu tun, könnte man sicherlich ein solches Experiment wagen. Man hätte an die Erfahrungen der Pandemie in positiver Weise anknüpfen und die Einhaltung der Pariser Klimaziele als lohnenswertes Ziel ausrufen können. Die Pandemie hat gezeigt, dass die Rückbesinnung auf das Lokale durch digitale Weltvernetzung nicht ins Provinzielle umschlagen muss. Es wäre eine große Chance gewesen, die Menschen für Verhaltensänderungen zu bewegen, und man hätte genau beobachten können, ob sich dabei die sozialen Zentrifugalkräfte weiter verstärken und ob Nachjustierungen notwendig gewesen wären. Denn die neue Regierung hat gerade im Sektor Verkehr mit einer großen Hypothek zu leben, die ganz schnell noch von der alten Regierung aufgenommen wurde, um der Mahnung des Bundesverfassungsgerichtes zum Handeln auch entsprechen zu können: das geltende Klimaschutzgesetz. Aber allein mit technischen Innovationen werden die Einsparungen bis 2030 nicht erreicht werden. Die vielerlei herbeigesehten »E-Fuels« werden mangels regenerativer Erzeugungsmengen überhaupt nicht verfügbar sein, eine Elektrifizierungsrate der Pkw-Flotte von über 60% nicht zu erreichen sein und die Steigerung des Anteils

des öffentlichen Verkehrs auf 36% Marktanteil kommt ebenfalls einer Utopie gleich (BMU 2019).

Es bleibt die Erkenntnis, dass mehr vom Gleichen an Autos und Infrastrukturen und das Abfedern von höheren Kosten einem populistischen Impuls entspricht, aber keine reformerische Gestaltungskraft entfaltet. Der Versuch, mit allen Mitteln und dauerhaft die Widerständigkeit des Raumes abzusenken tut der Welt nicht gut, ist schädlich fürs Klima und kann die sozialen Disparitäten auch nicht mehr zurückschrauben. Insgesamt handelt die neue Bundesregierung daher nach dem bekannten Motto: erst verloren sie das Ziel aus den Augen, dann verdoppelten sie die Geschwindigkeit.

REFERENZEN

- Beck, U. (1997), *Was ist Globalisierung?*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2022), »Wissing 100 Tage im Amt«, verfügbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/wissing-projekte-100-tage.html>.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt (2019), *Klimaschutzgesetz*, verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/ksg/KSG.pdf>.
- EU Kommission (2022), »Announcements«, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>.
- Flink, J.J. (1988), *The Automobile Age*, The MIT Press, Cambridge.
- Helbig, M., A. Knie und W. Canzler (2020), »Vom Luxus, kein Auto zu haben. Neue Mobilitätsmuster spiegeln Wohlstand und soziale Teilhabe, *WZB-Mitteilungen* 170, 16–18.
- Reckwitz, A. (2022), »Der Optimismus verbrennt, *Die Zeit*, 27. März, 47.
- UBA – Umweltbundesamt (2022), *Umweltbewusstsein und Umweltverhalten*, UBA, Berlin, Dessau.
- WZB und M-Five (2022), »Mobilitätsmonitor Nr. 13«, *Internationales Verkehrswesen*, Ausgabe 2.
- Zehl, F., A. Knie und M. Schelewesky (2021), »Bleibt alles anders? Alltagsmobilität im Zweiten Corona-Jahr«, ifas, verfügbar unter: https://www.ifas.de/fileadmin/user_upload/PDF/ifas_Mobilit%C3%A4tsreport_05_WZB_7331_20210824.pdf.