

I. Wirtschaftspolitische Themen und Analysen

Auf einen Blick

Gründungsklima an deutschen Hochschulen hat sich verbessert



Im Fokus des aktuellen Gründungsradars des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft stand die Frage, wie Hochschulen die Gründung von Unternehmen fördern – durch Gründungssensibilisierung, -unterstützung und durch institutionelle Verankerung einer nachhaltigen Gründungskultur. In die Bewertung des Gründungsklimas ist aber auch eingeflossen, welche Gründungsaktivitäten tatsächlich realisiert werden, d. h. welche Ergebnisse die Bemühungen in der Gründungsförderung hervorbringen. Dabei zeigt sich deutlich: Hochschulen mit einer EXIST-Förderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) schneiden am besten ab.

Die Bedeutung von Unternehmensgründungen aus der Wissenschaft für den Standort Deutschland ist groß. Gründungen tragen erheblich zu einem attraktiven und lebendigen Innovationsökosystem bei. Sie sind ein wichtiger Weg, um den Wissenstransfer aus der Forschung in wirtschaftliche Wertschöpfung umzusetzen. Hochschulen als Ideenschmieden spielen in diesem Prozess eine herausragende Rolle, denn Innovationen entstehen gerade dort, wo intensiv geforscht wird und engagierte Studierende und Wissenschaftler ihr Know-how einbringen. Um daraus Geschäftsideen zu entwickeln, ist ein entsprechendes Gründungsklima an den Hochschulen notwendig.

Ende Februar 2017 veröffentlichte der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft seinen dritten Gründungsradar. In dieser umfassenden – vom BMWi geförderten – Studie untersuchten die Experten des Stifterverbandes die Gründungskultur an Hochschulen in Deutschland.

Von den insgesamt 390 deutschen Hochschulen beteiligte sich rund die Hälfte an der aktuellen Erhebung. Die gute Nachricht ist: Das Gründungsklima hat sich seit dem Gründungsradar im Jahr 2012 weiter spürbar verbessert. Das zeigt sich unter anderem an der sehr viel breiteren institutionellen Verankerung des Themas in den Hochschulen. In gut 90 Prozent der Hochschulen gibt es eine klare Zuordnung des Themas „Gründungen“ zu einem Mitglied der Hochschulleitung (2012: 50 Prozent). In knapp 80 Prozent der Hochschulen ist die Gründungsthematik in Zielvereinbarungen der Hochschule mit ihren Trägern verankert (2012: 55 Prozent).

Die Sieger des Gründungsradars 2016 sind die Hochschule München und die Technische Universität (TU) München bei den großen Hochschulen, die Leuphana Universität Lüneburg bei den mittleren Hochschulen und die HHL Leipzig Graduate School of Management bei den kleinen Hochschulen.

Sowohl die Münchener Hochschulen als auch die Leuphana Universität Lüneburg wurden beziehungsweise werden über die Programmlinie „EXIST-Gründungskultur – Die Gründerhochschule“ (EXIST IV) bei der Umsetzung einer ganzheitlichen Strategie zur Gründungsunterstützung gefördert.

Insbesondere bei den großen Hochschulen belegen Universitäten, die mit EXIST-Mitteln unterstützt werden, weitere Spitzenplätze. Denn neben dem Karlsruher Institut für Technologie (KIT) auf Platz zwei und der Universität Potsdam auf Platz drei erreichten die ebenfalls als EXIST-Gründerhochschule geförderte TU Berlin sowie die Universität Freiburg den vierten und fünften Platz.

Insgesamt zeigt sich, dass es fast ausschließlich Universitäten in das Ranking geschafft haben, die in der Vergangenheit mit der EXIST-Förderung Strukturen der Gründungsunterstützung an der Hochschule oder im Netzwerk mit regionalen Partnern aufgebaut haben.

Bei allen positiven Aspekten und Erfolgen der letzten Jahre zeigt der Gründungsradar aber auch die bestehenden Defizite in der Gründungsförderung an deutschen Hochschulen auf: Drei von fünf Euro, die in die Gründungskultur der Hochschulen fließen, sind Drittmittel und damit nicht dauerhaft grundfinanziert.

Weiteren staatlichen Unterstützungsbedarf sieht der Gründungsradar vor allem bei der Stärkung der regionalen Vernetzung der Hochschulen. Die Zusammenarbeit von Hochschulen, Kommunen und wirtschaftsnahen Einrichtungen hat sich an einigen Hochschulstandorten als besonders wichtiger Erfolgsfaktor herausgestellt. In vielen Regionen besteht in diesem Punkt aber noch Nachholbedarf.

Start-ups werden gerade auch außerhalb der Metropolen Berlin, München und Hamburg für den regional verankerten, etablierten deutschen Mittelstand zu Innovations-



quellen. Über F&E-Kooperationen und insbesondere Beteiligungen entstehen wichtige Wachstumsimpulse, die es weiter zu unterstützen gilt. Innovative Unternehmensgründungen aus der Wissenschaft sind ohne eine Investition in die Gründungskultur der Hochschulen aber kein Selbstläufer. Bund und Länder sind daher auf absehbare Zeit als Impulsgeber und Förderer gefragt.

Kontakt: Oliver Hunke

Referat: Inlandsbürgschaften, innovative Gründungen

Digitale Geschäftsmodelle „Made in Germany“



Stefan Schnorr, Abteilungsleiter Digital- und Innovationspolitik im BMWi bei seiner Eröffnungsrede

Mit gut einer Million Betrieben stellt das Handwerk einen der wichtigsten Zweige der deutschen Wirtschaft dar. Das Handwerk beschäftigt rund 5,4 Millionen Menschen in ganz unterschiedlichen Gewerbezweigen. Somit sind 12,6 Prozent aller Erwerbstätigen und 27,3 Prozent aller Auszubildenden im Handwerk tätig. Sie erwirtschafteten im Jahr 2016 mit einem Umsatz von 544 Milliarden Euro nahezu acht Prozent der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in Deutschland. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) vermeldet eine sehr gute konjunkturelle Lage. Die Betriebe des Handwerks konnten die Auslastung der betrieblichen Kapazitäten auf 81 Prozent in 2016 erneut deutlich steigern.

Bei der Digitalisierung der betrieblichen Prozesse gibt es allerdings noch erheblichen Handlungsbedarf. Zwar sagen nach einer jüngst von den Verbänden ZDH und BITKOM durchgeführten Studie¹ vier Fünftel der Handwerksbetriebe (81 Prozent), dass sie generell aufgeschlossen gegenüber dem Thema Digitalisierung sind. Auch geben zwei Drittel (69 Prozent) an, die Digitalisierung als Chance wahrzunehmen, und fast alle Unternehmen sehen den größten Vorteil in der optimierten Lagerung und der Verteilung von Betriebsmitteln (91 Prozent).

Doch trotz der Aufgeschlossenheit gegenüber digitalen Anwendungen kommen entsprechende Lösungen bislang nur bei rund einem Viertel der Handwerksbetriebe zum Einsatz. Nach den Ergebnissen der Studie verwendet bisher nur jeder zehnte Betrieb so genannte Tracking-Systeme. Damit können zum Beispiel Lagerbestände von Roh- und Werkstoffen ermittelt und deren Transport zeitnah am Computer nachverfolgt werden. Rund neun Prozent nutzen 3D-Technologien, wie etwa 3D-Drucker oder 3D-Scanner. Erst drei Prozent der Betriebe setzen Roboter ein. Drohnen werden bislang nur von zwei Prozent der Betriebe genutzt.

Vor diesem Hintergrund stieß die am 9. und 10. März 2017 vom Mittelstand 4.0-Kompetenzzentrum Digitales Handwerk durchgeführte Regionalkonferenz, die zeitgleich und in direkter Nachbarschaft zur Internationalen Handwerksmesse durchgeführt wurde, mit über 200 Teilnehmern auf eine große Resonanz. Gleich zu Beginn der Veranstaltung machte Stefan Schnorr, Abteilungsleiter Digital- und Innovationspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, in seiner Begrüßungsrede deutlich, dass das Handwerk im Umgang mit seinen Kunden vor einem Paradigmenwechsel stehe. Nicht mehr länger dürfe die Wert-erzeugung vom Produkt her gedacht werden, sondern

1 Vgl. ZDH/BITKOM (2017): Zwischen Tradition und Innovation: Das Handwerk wird digital, Berlin.

entscheidend sei das richtige Verständnis der Kundenbedürfnisse: Kunden seien stets auf der Suche nach Antworten auf ihre konkreten Probleme und erwarteten vom Handwerksbetrieb passende und vor allem auch nachhaltige Lösungen. Es sei höchste Zeit, die Digitalisierung als Chance zu ergreifen und die Potenziale individuell für den eigenen Betrieb zu nutzen.

Drei Praxisdialoge mit Vertretern von Betrieben, die bei der Digitalisierung ihrer Geschäftsmodelle bereits weit vorangeschritten sind, boten hilfreiche Informationen und Anregungen für andere Betriebe. Anhand der Vorstellung einer Online-Plattform für Holzmöbel wurde beispielsweise deutlich, in welchem Maße Kunden bereits heute ihre Wünsche per Internet bis in die Details umsetzen und bis hin zur Lieferung beeinflussen können – angefangen bei der Auswahl des Holzes bis hin zur Gestaltung von Maßen, Formen und Design.

Ein ähnliches Beispiel wurde für eine 3D-gefertigte Brillenkollektion vorgestellt. Im Vortrag wurde deutlich, welche Potenziale eine (Teil-)Digitalisierung des Kundenservice im Wettbewerb der niedergelassenen Einzelhändler mit dem reinen Online-Versandhandel bieten kann. Danach wird vor Ort beim Einzelhändler ein 3D-Foto des Kunden angefertigt. Anschließend kann der Kunde virtuell jedes beliebige Brillengestell aufsetzen und am Bildschirm ausgiebig von allen Seiten betrachten. Im Ergebnis steigt die Kundenzufriedenheit, Reklamationen gehen zurück, der Anbieter vertieft die Kundenbeziehung und steigert vor allem seine Wettbewerbsfähigkeit.

Das dritte Beispiel wurde vom Inhaber einer digitalisierten Backstube vorgestellt. Durch den Einsatz von 3D-Druckern kann der Betrieb Backwaren mit maßgeschneiderter Dekoration und beliebiger Stückzahl für alle erdenklichen Zwecke, wie etwa Betriebsjubiläen, herstellen. Durch die inzwischen erreichte Perfektion der Produkte erschließt der Backbetrieb mit Hilfe seines beständig wachsenden Sortiments immer neue Kundengruppen.

Alles in allem zeigte auch die anschließende Podiumsdiskussion, dass die Digitalisierung bestehender Geschäftsmodelle kein Selbstzweck ist. Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität sollten Handwerksbetriebe die Spielräume nutzen, um ihre bestehenden Prozesse weiter zu optimieren. Dabei geht es an erster Stelle um die Rekonfiguration der Prozesse und erst an zweiter Stelle um die Digitalisierung. Die Möglichkeiten der digitalen Transformation offenbaren sich fast von selbst, wenn die Bedürfnisse der Kunden in den



3D-Druck im Backhandwerk

Mittelpunkt gestellt und sie danach gefragt werden, welche Lösungen und Dienstleistungen ihr Leben erleichtern oder bereichern.

Die hohe Praxisrelevanz zeigte sich auch im letzten Teil der Veranstaltung. Hier wurden in Kleingruppen, jeweils zu den drei Branchen Metall-Handwerk, Ausbau-Handwerk sowie Gesundheitshandwerk, mit Hilfe des Business Model Canvas – einer Art Leitfaden zur Überprüfung und Neuausrichtung von Geschäftsmodellen – neue Ideen entwickelt. Bei der Präsentation der Ergebnisse zeigte sich, dass die konsequente Ausrichtung kreativer Entwicklungsprozesse an den Problemlösungsbedürfnissen von Kunden sehr rasch zu guten und brauchbaren Ergebnissen führen kann. So lautete am Schluss ein zentrales Fazit, dass Betriebe durchaus ermuntert werden sollten, mit Hilfe externer Unterstützung entsprechende Kreativ- bzw. Innovationsworkshops durchzuführen. Denn praktische Erfahrungen zeigen, wie groß oft das Erstaunen darüber ist, wie viele (bislang ungenutzte oder verschüttete) Ideen bei den Belegschaften vorhanden sind. Sie müssen nur gehoben und für die Digitalisierung genutzt werden.

Kontakt: Dr. Franz Büllingen
Leiter der Begleitforschung Mittelstand-Digital
und Juliette Melzow
Referat: Mittelstand-Digital

Wirtschaftspolitische Termine des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

April 2017	
06.04.	Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe (Februar)
06.04.	Informeller Wettbewerbsfähigkeitsrat (Binnenmarkt und Industrie)
07.04.	Produktion im Produzierenden Gewerbe (Februar)
07./08.04.	Informeller ECOFIN
12.04.	Pressemeldung zur wirtschaftlichen Lage
25.04.	Kohäsionsrat
Ende April 2017	Schlaglichter (Newsletter und Veröffentlichung auf Website)
Mai 2017	
08.05.	Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe (März)
09.05.	Produktion im Produzierenden Gewerbe (März)
11.05.	Handelsrat
15.05.	Pressemeldung zur wirtschaftlichen Lage
18./19.05.	Informeller Energierat
22./23.05.	Eurogruppe und ECOFIN
29.05.	Wettbewerbsfähigkeitsrat
Ende Mai 2017	Schlaglichter (Newsletter und Veröffentlichung auf Website)
Juni 2017	
08./09.06.	Informeller Kohäsionsrat
09.06.	TK-Rat
15./16.06.	Eurogruppe und ECOFIN
22./23.06.	Europäischer Rat
26.06.	Energierat
Ende Juni 2017	Schlaglichter (Newsletter und Veröffentlichung auf Website)

In eigener Sache: Die „Schlaglichter“ als E-Mail-Abonnement

Der Monatsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ist nicht nur als Druckexemplar, sondern auch im Online-Abo als elektronischer Newsletter verfügbar. Sie können ihn unter der nachstehenden Internet-Adresse bestellen:

www.bmwi.de/abo-service



Darüber hinaus können auf der Homepage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie auch einzelne Ausgaben des Monatsberichts sowie Beiträge aus älteren Ausgaben online gelesen werden:

www.bmwi.de/schlaglichter

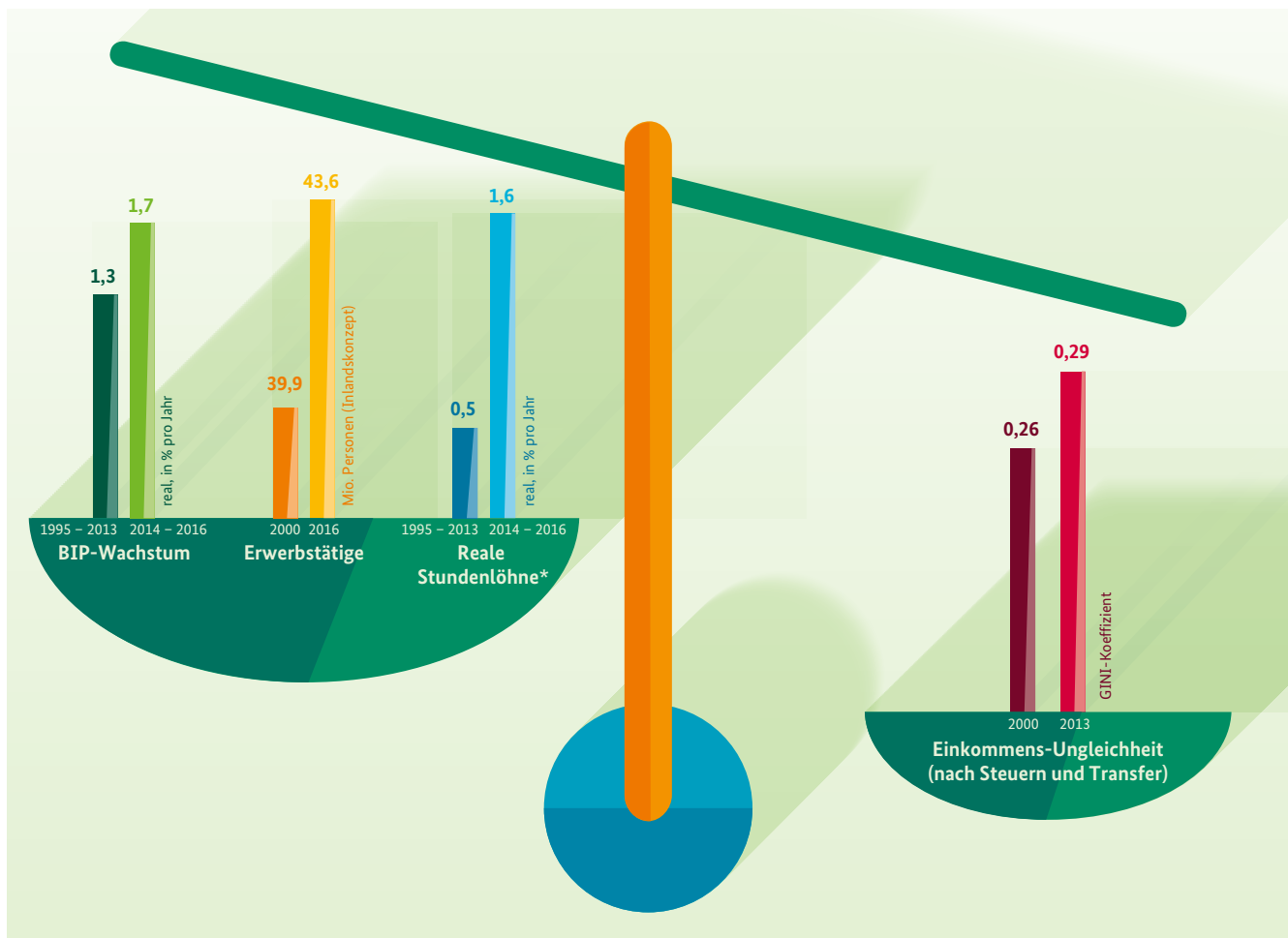


Grafik des Monats

Wachstum und Ungleichheit ...

... war das Thema einer hochrangigen BMWi-Konferenz „Ungleichheit als wirtschaftspolitische Herausforderung“ am 16. März 2017 in Berlin. Denn: Der deutschen Wirtschaft geht es insgesamt zwar sehr gut. Das Wachstum der letzten drei Jahre lag merklich über dem durchschnittlichen Wachstum der letzten zwei Jahrzehnte. Die Erwerbstätigkeit erreichte 2016 wieder einen neuen Rekordstand. Außerdem erleben wir erstmals seit fast zwei Jahrzehnten wieder eine längere Phase kräftiger Reallohnsteigerungen. Gleichzeitig deuten verfügbare Daten bis zum Jahr 2013 darauf hin, dass sich die Ungleichheit der Einkommen auch nach Umverteilung durch das Steuer- und Transfersystem im Vergleich zum Beginn des Jahrtausends leicht erhöht hat. Auch empfinden viele die heutige Wohlstandsverteilung als ungerecht. Die Frage, ob und in welchem Ausmaß Ungleichheit Wachstumsbremse oder -beschleuniger ist, wird kontrovers diskutiert. Auf der Konferenz wurden die Wechselwirkungen zwischen Wachstum und Ungleichheit sowie Wege zu einem inklusiv(er)en Wachstum diskutiert. Ein Bericht in der vorliegenden Ausgabe der Schlaglichter der Wirtschaftspolitik fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Konferenz zusammen.

Wachstum und Ungleichheit im Überblick



*Reale Nettolöhne je Arbeitsstunde der Arbeitnehmer (VGR, deflationiert mit Verbraucherpreisindex, jahresdurchschnittliche Anstiege)

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes, Berechnungen des BMWi, OECD: Income Distribution Database

Überblick über die wirtschaftliche Lage

- ▶ Nach einem guten Start könnte die Wirtschaftsleistung im ersten Quartal 2017 noch einmal beschleunigt expandieren.
- ▶ Die Konjunktur in Deutschland hat sich im vierten Quartal 2016 belebt. Das Bruttoinlandsprodukt nahm um 0,4 % zu.
- ▶ Die Produktion im Produzierenden Gewerbe wurde im Januar kräftig ausgeweitet. Die Auftragsituation ist dort trotz deutlich gesunkener industrieller Auftragseingänge im Januar gut und die Stimmungsindikatoren sind aufgehell.
- ▶ Die positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt setzen sich 2017 fort und stützen den privaten Konsum.

Die deutsche Wirtschaft ist gut in das Jahr 2017 gestartet.¹ Dies gilt insbesondere für die Industrie, deren Produktion sich im Januar aus ihrer Stagnation vom Jahresschlussquartal 2016 löste. Sie wurde dabei durch Nachholeffekte unterstützt und kann trotz einer Gegenbewegung im Januar auf einer sehr erfreulichen Auftragsentwicklung aufbauen. In den übrigen Wirtschaftsbereichen, insbesondere in den meisten Dienstleistungsbereichen, setzt sich der Aufschwung ungebremst fort. Dies wurde Anfang März durch die von der Bundesagentur für Arbeit gemeldete beträchtliche Aufwärtskorrektur der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachdrücklich unterstrichen. Für einen guten Start in das Jahr 2017 sprechen auch die einschlägigen wirtschaftlichen Stimmungsindikatoren, die sich spürbar aufgehell zeigen. Insofern ist nach der annähernden Stagnation der deutschen Wirtschaft im Sommer 2016 und der Belebung im Jahresschlussquartal eine weitere Beschleunigung der Expansion im ersten Quartal 2017 wahrscheinlich. Im Jahresschlussquartal 2016 waren die maßgeblichen Nachfrageimpulse erneut von der Binnenwirtschaft gekommen. Positiven Wachstumsbeiträgen durch die privaten und staatlichen Konsumausgaben, die Bauinvestitionen und durch Vorratsaufbau stand ein negativer Impuls des Außenbeitrags gegenüber.

Die globale Konjunktur dürfte in diesem Jahr etwas stärker als im Durchschnitt des Jahres 2016 expandieren. Zum Jahresende 2016 hat sich die weltweite Aktivität gemessen an der Industrieproduktion und dem Welthandel bereits etwas belebt. Der globale Einkaufsmanager-Index von Markit hielt im Februar sein erhöhtes Niveau und das vom ifo Institut ermittelte Weltwirtschaftsklima hellte sich im ersten Quartal auf. Die Wirtschaftsleistung der Vereinigten Staaten dürfte trotz einer Wachstumsverlangsamung im vierten Quartal 2016 im Jahr 2017 stärker zunehmen als im Vorjahr. Auch im Euroraum bleiben die konjunkturellen Aussichten leicht aufgehell. Das Wirtschaftswachstum dürfte daher trotz gestiegener Risiken ähnlich hoch ausfallen wie im vergangenen Jahr. In Japan hat sich die konjunkturelle Entwicklung stabilisiert und die Wirtschaftsleistung dürfte in diesem Jahr moderat zunehmen. Von den Schwellenländern verzeichnete China wieder ein gleichmäßigeres Wachstum. Mit den anziehenden Rohstoffpreisen werden Russland und wohl auch Brasilien ihre Rezessionen hinter sich lassen. Die OECD etwa erwartet in ihrer Prognose vom März ein Wachstum der Weltwirtschaft von 3,3 % für dieses Jahr nach 3,0 % im vergangenen Jahr.

Nach den vorläufigen Ergebnissen aus der Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank wurden im Januar 2017 in jeweiligen Preisen mehr Waren und Dienstleistungen exportiert (+3,5 %) und importiert (+2,1 %) als im Dezember. Bei nominaler Betrachtung sind die Ausfuhren und noch deutlicher die Einfuhren im Trend aufwärtsgerichtet. Dies ist aber zu einem guten Teil auf die beschleunigt steigenden Aus- und Einfuhrpreise zurückzuführen. Die gestiegenen Preise für Energiegüter bewirken dabei auch, dass die Energierechnung steigt und der Leistungsbilanzsaldo sinkt. Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die nationalen Indikatoren zur Außenwirtschaft deuten auf eine weiter moderate Expansion der deutschen Ausfuhren hin.

Das Produzierende Gewerbe hat seine Produktion im Januar um 2,8 % ausgeweitet.² Vor allem die Industrieproduktion wurde zu Jahresbeginn kräftig gesteigert (+3,7 %), insbesondere bei den Investitionsgüterproduzenten (+6,1 %). Die Umsatzentwicklung bestätigt das positive Bild. Das Auslandsgeschäft hat maßgeblich zur guten Entwicklung im

1 In diesem Bericht werden Daten verwendet, die bis zum 16. März 2017 vorlagen.

2 Soweit nicht anders vermerkt, handelt es sich um Veränderungsdaten gegenüber der jeweiligen Vorperiode auf Basis preisbereinigter sowie nach dem Verfahren Census X-12-ARIMA kalender- und saisonbereinigter Daten.

Januar beigetragen. Der starke Jahresauftakt ist zum Teil eine Reaktion auf die ferienbedingt schwache Entwicklung im Dezember, kann aber auch als weiteres Signal für eine Belebung der Industriekonjunktur verstanden werden. Die Auftragseingänge wurden im vierten Quartal 2016 so stark ausgeweitet wie zuletzt vor über sechs Jahren, auch wenn dann im Januar ein spürbarer Dämpfer folgte. Auch die Stimmungsindikatoren und die Beschäftigungsentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe zeichnen ein günstiges Bild. Die Baukonjunktur hatte sich nach einem soliden zweiten Halbjahr 2016 zuletzt zurückhaltend entwickelt. Im Dezember (-2,7%) und Januar (-1,3%) war die Bauproduktion sogar rückläufig. Witterungsbedingte Baubehinderungen dürften gemessen an Eistagen und Umfragen aber nicht maßgeblich gewesen sein. Außerdem ist das Geschäftsklima in der Branche insgesamt gut. Die Rahmenbedingungen sprechen daher für eine weiterhin dynamische Baukonjunktur.

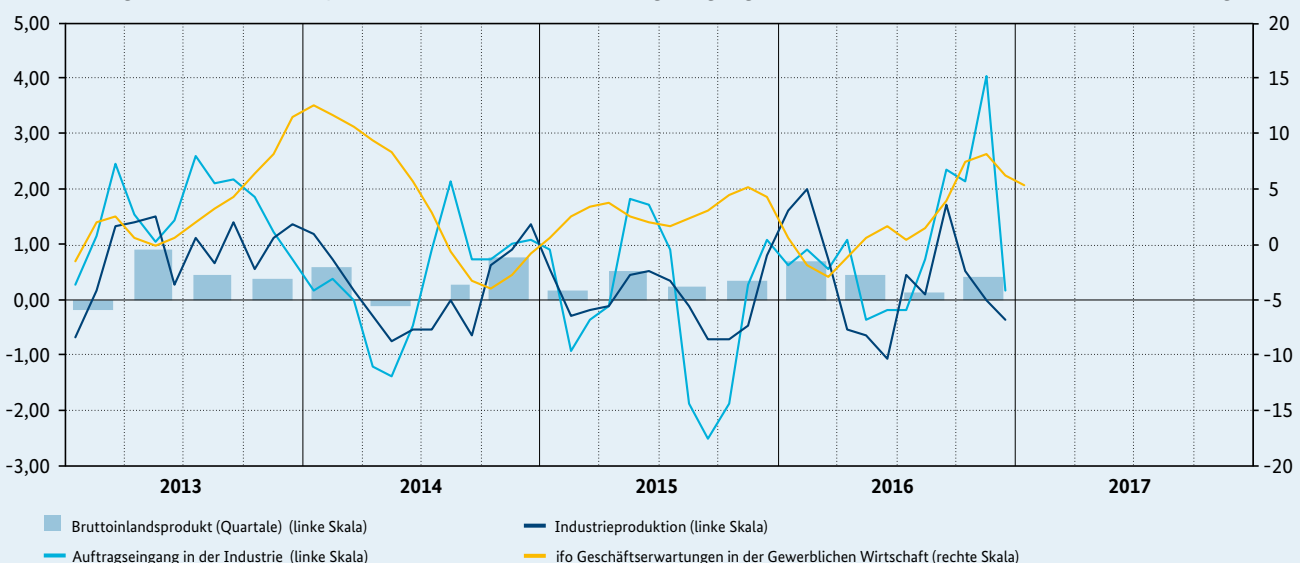
Der private Konsum nahm im Jahr 2016 preisbereinigt um 2,0% kräftig zu. Im Jahresschlussquartal erbrachte er erneut einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum. Zum Jahresbeginn ist der Umsatz im Einzelhandel (ohne Kfz) allerdings leicht um 1,0% zurückgegangen und auch bei der Betrachtung der Dreimonatsdurchschnitte (+0,1%) stagnierte die Entwicklung lediglich. Hier könnte sich die

anziehende Inflationsrate von 1,9% im Januar (Februar: +2,2%) niedergeschlagen haben. Die Umsätze und die Neuzulassungen im Kfz-Handel entwickelten sich zum Jahreswechsel wieder stabiler. Die Stimmung sowohl unter den Einzelhändlern als auch unter den Verbrauchern blieb alles in allem sehr zuversichtlich.

Die positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt halten zu Beginn des Jahres 2017 an. Die Erwerbstätigkeit und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben nach der Revision der Daten Anfang März seit letztem Juni deutlich kräftiger zugenommen, als bisher gemeldet wurde. Im Januar erhöhte sich die Zahl der Erwerbstätigen im Inland saisonbereinigt weiter um 59.000 Personen. Nach den Ursprungszahlen waren im Januar 43,6 Mio. Personen erwerbstätig, 1,4% mehr als vor einem Jahr. Noch markanter war die Entwicklung bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Im Dezember wurde der Vorjahresstand um 2,4% überschritten. Die Frühindikatoren deuten weiterhin auf eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften hin, wobei es länger dauert, das knappe Angebot und die Nachfrage zusammenzuführen. Die Arbeitslosigkeit sank im Februar saisonbereinigt um 14.000 Personen. Auch nach den Ursprungszahlen war die Arbeitslosigkeit leicht auf 2,76 Mio. Personen gesunken.

Konjunktur auf einen Blick*

Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt, Produktion und Auftragseingang in der Industrie sowie ifo Geschäftserwartungen



* zentrierte gleitende 3-Monatsdurchschnitte bzw. Quartale, saisonbereinigt, Veränderungen gegenüber Vorperiode in v. H. bzw. Salden bei ifo

Quelle: StBA, BBk, ifo Institut

Zur Diskussion

Braucht die Eurozone neue Anleihen? Eine Diskussion unterschiedlicher Anleihen-Konzepte für die Währungsunion

Die Staatsschuldenkrise im Euroraum hat verschiedene Schwachstellen innerhalb der Währungsunion aufgezeigt – und sie hat eine Diskussion dahingehend angestoßen, wie die (Finanzmarkt-) Stabilität der Eurozone erhöht und die fiskalische Situation der Währungsunion verbessert werden kann. In diesem Rahmen sind verschiedene Konzepte entstanden, die unterschiedliche Formen von (Gemeinschafts-) Anleihen für den Euroraum vorsehen. Die EU-Kommission erwägt offensichtlich, solche Konzepte in die Debatte über die Reform der Eurozone einzuführen. Deswegen, und vor einem möglichen Auslaufen der expansiven Geldpolitik der EZB, könnte neuer Schwung in die Debatte kommen. Die einflussreichsten Vorschläge in dieser Diskussion werden im Folgenden dargestellt.



Staatsschuldenkrise zeigt Schwachstellen der Währungsunion auf

Zahlreiche Mitgliedstaaten hatten seit Beginn der Währungsunion hohe Schuldenstände angehäuft – so hoch, dass diese bei Weitem die auf europäischer Ebene vereinbarte Schuldenstandsquote von 60 Prozent des BIP überschritten (s. Abbildung 1). Im Laufe der Wirtschaftskrise der Jahre 2008 bis 2010 gerieten die öffentlichen Haushalte zunehmend unter Druck und das Zusammenspiel aus wirtschaftlichem Abschwung und hohem öffentlichen Schuldenstand erschwerte einigen Mitgliedstaaten der Währungsunion den Zugang zur Refinanzierung am Kapitalmarkt. Die Risikoaufschläge auf Staatsanleihen stiegen zum Teil erheblich an (s. Abbildung 2). Unsicherheiten im Hinblick auf den Umgang mit der Staatsschuldenkrise im Euroraum sorgten für einen weiteren Anstieg der Risikoaufschläge. Durch den starken Staaten-Banken-Nexus innerhalb der Eurozone, also der Tatsache, dass Banken vor allem Staatsanleihen ihres eigenen Sitzstaates halten, zeigte sich zudem die Gefahr einer Rückkopplung zwischen Staatsschulden- und Bankenkrise.

Kasten 1: Warum eine starke Verbindung zwischen Banken und ihren Sitzstaaten problematisch ist

In der Eurozone wird von Banken ein hoher Anteil an Schuldtiteln ihres jeweiligen Heimatstaates gehalten. Kommt es zu einer Staatsschuldenkrise, dann werden Abschreibungen insbesondere bei den nationalen Banken ausgelöst, die wiederum zu Eigenkapitalverlusten führen. Handelt es sich um systemisch relevante Banken, erhöht dies die Notwendigkeit, diese Banken mit staatlicher Hilfe zu retten – was aber den Staatshaushalt noch mehr belastet und eine Staatsschuldenkrise noch weiter verschärfen kann.

Eine weitere wechselseitige Verstärkung von Krisen kann dadurch erfolgen, dass die Banken infolge von Eigenkapitalverlusten aus der Abschreibung auf Staatsanleihen ihre Kreditvergabe einschränken, was das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt und so die Lage der Staatsfinanzen weiter verschlechtert.

Zentrale Ziele

Vor diesem Hintergrund entstand eine Vielzahl von Vorschlägen, die in unterschiedlichem Ausmaß darauf abzielen, die Finanzmarkt-Stabilität der Währungsunion zu erhöhen und langfristig die fiskalische Situation der Eurozone zu verbessern. Je nach Konzept liegt der Fokus dabei darauf,

- ▶ neue Anreizstrukturen zu schaffen bzw. Marktmechanismen wieder zur Geltung zu verhelfen, um einer erneuten Überschuldung entgegenzuwirken,
- ▶ eine sichere Anlagemöglichkeit und hohe Liquidität in einem integrierten Markt zu schaffen,
- ▶ die starke Verbindung zwischen Banken und ihren Sitzstaaten aufzubrechen,
- ▶ die destabilisierende Flucht von Investoren zwischen (vermeintlich) schwachen und starken Schuldnern abzumildern.

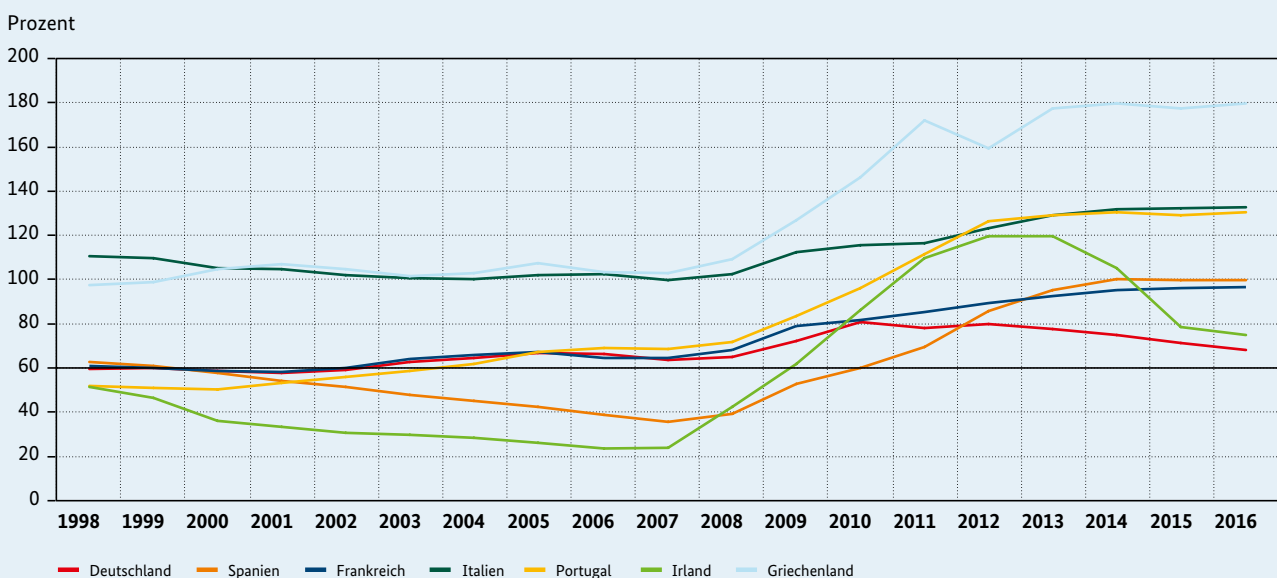
Übersicht über verschiedene Anleihen-Konzepte

Accountability Bonds

Der Vorschlag der so genannten Accountability Bonds (Fuest 2016) zielt in erster Linie auf eine Stärkung der fiskalischen Disziplin in der Währungsunion. Eine erneute Überschuldung der Mitgliedstaaten soll so vermieden werden.

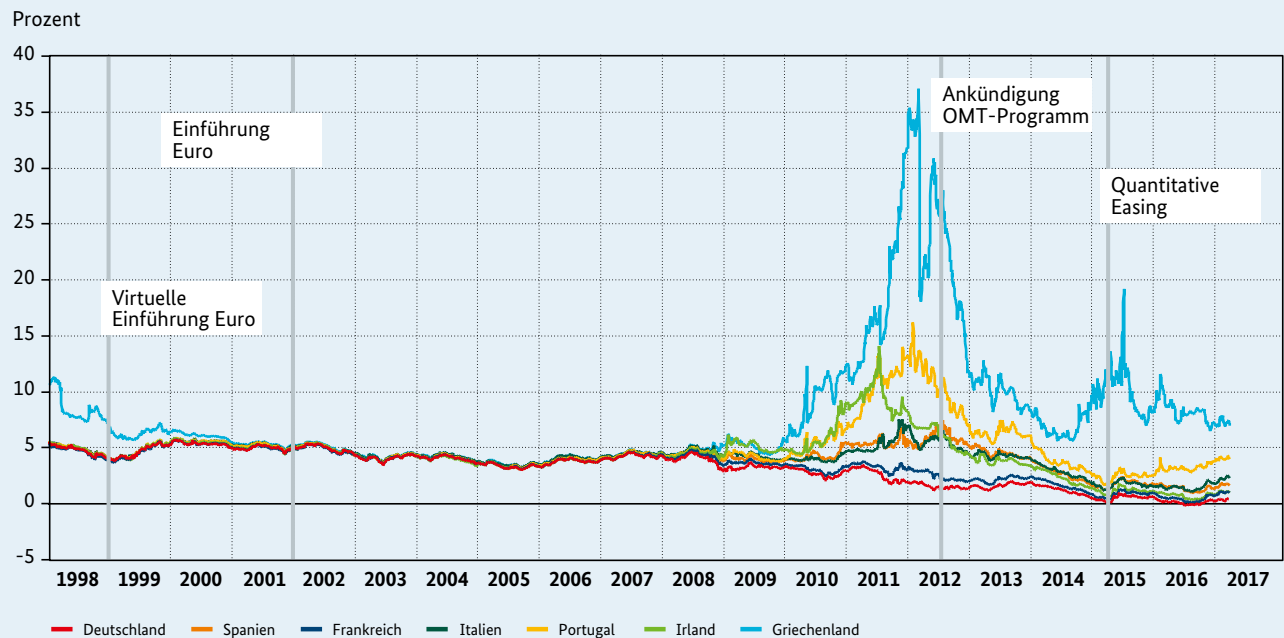
Im Detail sieht der Vorschlag vor, dass Mitgliedstaaten der Eurozone, die das im Europäischen Fiskalpakt verankerte Ziel eines strukturellen, also um Konjunktur- und Einmal-Effekte bereinigten Defizits von maximal 0,5 Prozent des BIP überschreiten, künftig den überschießenden Teil der Neuverschuldung mit nachrangigen Staatsanleihen (Accountability Bonds) finanzieren müssen. Diese nachrangigen Anleihen dürften von der EZB nicht erworben und von Banken nur mit hinreichender Eigenkapitalunterlegung gehalten werden. Falls die Staatsschuldenquote eines Mitgliedstaats 120 Prozent des BIP überschreiten sollte, würden für die Accountability Bonds die Zinszahlungen ausgesetzt und es würde eine automatische Verlängerung der Laufzeiten erfolgen. Bei einer Inanspruchnahme eines Programms des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) würden die Anleihen endgültig ihren Wert verlieren.

Abbildung 1: Entwicklung der öffentlichen Schuldenstandsquoten in ausgewählten Eurozonen-Mitgliedstaaten



Quelle: EU-Kommission, AMECO-Datenbank

Abbildung 2: Zinssätze zehnjähriger Staatsanleihen



Bei diesem Vorschlag steht allein die langfristig disziplinierende Wirkung auf die nationale Haushaltspolitik im Fokus.

Er sieht keine Form von gemeinschaftlichen Schulden vor. Kosten einer Neuverschuldung, die über die Regeln des Fiskalpakts hinausgehen, sollen allein dem Verursacher angelastet werden. Kurzfristig ist von diesem Ansatz keine Finanzmarktstabilisierung (keine sichere Anleihe, keine Liquiditätsvorteile) der Eurozone zu erwarten. Hervorzuheben ist, dass der Vorschlag ausschließlich auf die Stromgröße der „überschießenden“ Neuverschuldung abzielt, den aufgelaufenen Schuldenstand aber nicht berührt: Nur der Teil der laufenden Neuverschuldung, der nach den fiskalischen Regeln der Währungsunion ohnehin unzulässig wäre bzw. beschleunigt reduziert werden müsste, müsste in Form nachrangiger Anleihen begeben werden. Dadurch könnte das bei einigen anderen Vorschlägen angelegte Problem, dass bei Ländern mit hohen Schuldenständen plötzlich große Teile der Staatsschuld nachrangig finanziert werden müssten, vermieden werden. Dies könnte die konkrete Umsetzung des Vorschlags erleichtern.

European Safe Bonds¹

Zentrales Ziel dieses Ansatzes (Brunnermeier et al. 2011) ist die Schaffung eines sicheren Wertpapiers für den Euro-Markt und das Durchbrechen des Staaten-Banken-Nexus. Letzteres ist insbesondere eine Voraussetzung für die Vollendung der Bankenunion.

Dem Vorschlag zufolge sollen European Safe Bonds (ESBies) strukturierte Wertpapiere sein, die – ähnlich wie bei einer Collateralised Debt Obligation – mit Staatsanleihen der Mitgliedstaaten unterlegt sind. Sie sollen regulatorisch so privilegiert werden, dass sie als alleinige sichere Anleihe der Eurozone dienen. ESBies sollen entweder von einer Europäischen Schuldenagentur oder einem privaten Emittenten ausgegeben werden und durch eine hohe Liquidität und ein minimales Ausfallrisiko gekennzeichnet sein. Der Emittent würde in einem festen Verhältnis Staatsschuldentitel der Mitgliedstaaten aufkaufen² und im Gegenzug wiederum zwei Wertpapiere ausgeben, denen die folgende Verbriefungsstruktur zugrunde liegt: Die Senior-Tranche umfasst

1 Das Konzept der European Safe Bonds kursiert derzeit auch unter dem Begriff Sovereign Bond Backed Securities (SBBS). Die Arbeitsgruppe des Ausschusses für Finanzstabilität (ESRB) plant, dazu einen Bericht vorzulegen. Auch die Europäische Kommission ist interessiert an dem Konzept.

2 Die Anteile der einzelnen Mitgliedstaaten könnten sich aus den nationalen Anteilen am EWU-BIP ergeben.

die ESBies mit minimalem Ausfallrisiko. Die Junior-Tranche (European Junior Bonds, EJBies), das zweite Wertpapier, hingegen stellt eine mit (erheblichen) Risiken behaftete Anleihe dar und wäre im Verhältnis zu den ESBies nachrangig; die EJBies würden für die ersten X Prozent an Ausfällen herangezogen und sind somit eine Art Sicherheitspuffer für die ESBies. Die Sicherheit der ESBies kommt folglich allein durch Diversifizierung und Tranchierung des Portfolios zustande.³ Damit sich die ESBies am Markt durchsetzen, müssten allerdings zwei Rahmenbedingungen geändert werden: Die EZB müsste im Rahmen ihrer Refinanzierungspolitik ausschließlich ESBies als Sicherheiten akzeptieren, und im Rahmen der Bankenregulierung müssten nationale Staatsanleihen mit Eigenkapital unterlegt werden. Für ESBies wäre dies nicht notwendig.

Der Hauptvorteil der ESBies liegt in der Schaffung einer sicheren Anleihe bei gleichzeitiger Wahrung der Marktdisziplin⁴ und ohne explizite Vergemeinschaftung des Risikos. Ein weiterer Vorteil des Ansatzes wird darin gesehen, dass die gegenwärtige regulatorische Fehlbewertung, nach der nationale Staatsanleihen einheitlich als risikofrei gelten, überwunden wird. Außerdem würde der hohe Anteil von Anleihen des Sitzstaates in den Bankbilanzen vermieden, weil bei der Suche nach sicheren Anlagen in verstärktem Maße auf ESBies zurückgegriffen würde. Die Nachfrage nach Staatsschuldtiteln wäre damit gleichmäßiger über die Banken der Eurozone verteilt. Nationale Anleihen könnten weiter ausgegeben werden, müssten aber von den Banken in Abhängigkeit vom Rating mit Eigenkapital unterlegt werden. Eine solche Reform würde das Finanzsystem langfristig deutlich stabiler machen. Allerdings ist nicht gesichert, ob sich die neuen Wertpapiere zu „angemessenen“ Konditionen absetzen lassen. Dies gilt insbesondere für die Junior-Tranchen. Zwar könnten sie in Anbetracht ihres höheren Ertrages gerade für renditeorientierte und weniger risikosensible Anleger interessant sein. Falls dies aber nicht der Fall wäre, könnten sich ESM und/oder EZB genötigt sehen, als Käufer tätig zu werden, um eine Krise vom europäischen Bondmarkt abzuwenden. Insofern besteht die Gefahr, dass der Vorschlag implizit doch zu einer Vergemeinschaftung von Risiken führt.

Blue- und Red-Bonds

Bei diesem Vorschlag (Delpla und von Weizsäcker 2011) stehen die Sicherstellung der Finanzierung der Staatsschuld zu zinsgünstigen Konditionen und die Schaffung einer sicheren Anleihe im Euro-Markt im Fokus.

Kasten 2: Rechtlicher Rahmen

Soweit die hier dargestellten Konzepte eine – wie auch immer geartete – Vergemeinschaftung von Staatsschulden vorsehen oder bewirken, müssen sie sich am so genannten „Bail-out“-Verbot des Art. 125 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) messen lassen.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) lässt diese für die Wirtschafts- und Währungsunion fundamentale Nichtbeistands-Klausel eine finanzielle Unterstützung bzw. Transferzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten unter anderem nur dann zu, wenn dadurch der Anreiz für den Empfänger-Mitgliedstaat, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben, nicht beeinträchtigt wird.

Aus dem Kontext des ESM-Vertrags ergibt sich aus der Rechtsprechung des EuGH zudem, dass eine Finanzhilfe letztlich wohl nur zulässig ist, wenn sie für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets unabdingbar ist und strengen Auflagen unterliegt.

Soweit nach diesen Maßstäben eine Unvereinbarkeit mit dem „Bail-out“-Verbot vorläge, könnte eine Umsetzung nur durch Änderung der europäischen Verträge erfolgen.

Im Detail sieht das Konzept vor, dass Schulden eines Mitgliedstaates in Höhe von bis zu 60 Prozent des BIP in gemeinschaftliche Haftung begeben würden, die so genannten Blue-Bonds. Für darüber hinausgehende Schulden müsste der Mitgliedstaat ausschließlich allein haften, über die so genannten Red-Bonds. Durch diese Aufteilung soll

3 Legt man eine Aufteilung von 70 Prozent für ESBies und 30 Prozent für das zweite Wertpapier zugrunde, so haben Simulationsrechnungen der Autoren ergeben, dass Ausfälle bei den ESBies mit einer Wahrscheinlichkeit von 0,8 Prozent (oder alle 125 Jahre) auftreten würden.

4 Da Staatsanleihen, bei angemessener Begrenzung des ESBies-Volumens nach wie vor am Markt verkauft werden müssen, soll eine risikogerechte Bepreisung stattfinden.

eine sichere Anleihe mit großem Volumen – die Blue-Bonds aller Mitgliedstaaten – geschaffen werden. Damit könnte die Verzahnung zwischen nationalen Banken und deren Sitzstaat aufgebrochen werden. Außerdem sollen über diese Aufteilung insgesamt geringere Refinanzierungskosten für (schwächere) Schuldner erreicht werden. Eine ausreichende Marktdisziplinierung soll über die Red-Bonds sichergestellt werden, die gegenüber den Blue-Bonds nachrangig wären und deren Kosten weiterhin die nationale Kreditwürdigkeit reflektieren sollen. Darüber hinaus würden für Red-Bonds *collective action clauses* eingeführt, die bei einem Ausfall der Bonds ein geordnetes Verfahren ohne Gefährdung des Gesamtsystems ermöglichen sollen.

Zentral für den Vorschlag ist die Begrenzung des Volumens der Gemeinschaftsanleihen, da diese entscheidend für die hohe Bonität der Anleihe ist. Eine glaubwürdige Überprüfung und Einhaltung dieser Obergrenze ist daher Voraussetzung für das Funktionieren dieses Konzepts. Ob es – wie von den Autoren des Vorschlags behauptet – insgesamt zu einer günstigeren Finanzierung für die Mitgliedstaaten führt, ist unklar. Für hochsolvente Staaten wie Deutschland dürfte dies kaum möglich sein. Aber auch für andere Mitgliedstaaten ist dies fraglich.⁵

Eurobills

Ein ähnlicher Vorschlag, jedoch mit deutlich geringerem gemeinschaftlichen Haftungsvolumen, ist jener der so genannten Eurobills (Philippon und Hellwig 2011). Der Fokus dieses Konzepts liegt auf der Sicherstellung der kurzfristigen Refinanzierung der Staatsschuld zu zinsgünstigen Konditionen sowie auf der Liquiditätsversorgung der Banken.

Dem Vorschlag zufolge sollen von einer neu zu gründenden Agentur gemeinschaftliche Anleihen ausgegeben werden, die ausschließlich der kurzfristigen Kreditaufnahme dienen. Diese hätten bis zu einem Jahr Laufzeit und könnten bis zu zehn Prozent des BIP der Eurozone betragen. Die Mitgliedstaaten könnten im Gegenzug kurzfristige Anlei-

hen (wiederum bis zu maximal zehn Prozent des BIP) bei der Agentur aufnehmen. Sie müssten sich im Gegenzug dazu verpflichten, keine (eigenen) kurzfristigen Anleihen auszugeben. Die langfristige Kreditaufnahme bliebe unberührt.⁶ Die Folge wäre den Autoren des Vorschlags zufolge, dass sich schwächere Mitgliedstaaten zu günstigeren Konditionen (kurzfristig) refinanzieren könnten, während für solvente Staaten aufgrund des Liquiditätseffekts keine nennenswerten Anstiege der Finanzierungskosten zu erwarten wären.⁷ Die Teilnahme am Eurobill-System wäre an die Einhaltung der fiskalischen Stabilitätskriterien der Währungsunion gebunden. Dies soll die richtigen Anreize für eine langfristig stabile Finanzpolitik setzen.

Das Konzept adressiert in erster Linie Liquiditäts- und nicht Insolvenzprobleme von Staaten. Durch den Zugang zu einem hochliquiden Markt für kurzfristige Gemeinschaftsanleihen bietet der Vorschlag (Krisen-) Staaten einen gewissen Schutz vor übertriebenen Marktreaktionen sowie möglicherweise Zinseinsparungen – zumindest in Zeiten einer nicht sehr expansiven Geldpolitik.

Stabilitätsanleihen

Der Vorschlag der Stabilitätsanleihen geht auf Ángel Ubide zurück (Ubide 2015) und zielt auf die Schaffung einer Fiskalkapazität auf Eurozonenebene. Als Baustein für diesen neuen Ordnungsrahmen sieht das Konzept die Einführung von Gemeinschaftsanleihen vor, die durch Steuereinnahmen gedeckt sind.

Ausgangspunkt für diesen Vorschlag ist die Einschätzung, dass auch die neu geschaffenen Rahmenbedingungen in der Währungsunion (z. B. der Europäische Stabilitätsmechanismus) nicht ausreichen, um den Währungsraum zu stabilisieren. Explizit wird daher die Schaffung einer Fiskalkapazität auf Eurozonenebene gefordert, um in Zeiten des Abschwungs expansive Impulse setzen zu können und nicht prozyklisch handeln zu müssen. Als ersten Schritt dorthin wird die Einführung von Stabilitätsanleihen vorgeschlagen. Eine neu zu schaffende European Debt Agency (EDA) sollte demnach Gemeinschaftsanleihen von bis zu 25 Prozent des

5 So liegt etwa die bestehende Staatsschuld Italiens derzeit bei über 130 Prozent des BIP; weniger als die Hälfte könnte in Blue-Bonds getauscht werden und würde mit erheblichen Zinsvorteilen ausgestattet. Der übrige Teil müsste hingegen das ganze Insolvenzrisiko tragen, so dass mit höheren Renditen zu rechnen wäre. Ob im Durchschnitt die Zinslast sinken würde, ist fraglich.

6 Eurobills sollen bestehende kurzfristige Anleihen der einzelnen MS ersetzen, ohne das Gesamtvolumen der kurzfristigen Euroanleihen zu erhöhen.

7 Laut Berechnungen der Autoren aus dem Jahr 2011 würde die Gemeinschaftsgarantie auf kurzfristige Schuldtitel Italien zu direkten Zinseinsparungen in Höhe von mindestens sechs Milliarden Euro verhelfen. Dazu kämen über die Stabilisierung der langfristigen Zinsen indirekte Einsparungen.

Eurozonen-BIP begeben. Die erforderlichen Rückzahlungen sollen durch Steuereinnahmen sichergestellt werden. Dabei soll zuerst ein Teil nationaler Steuereinnahmen (bspw. der Mehrwertsteuereinnahmen) an die EDA zur Tilgung weitergereicht werden. Langfristig soll ein Großteil der Tilgungszahlungen über eigene Steuereinnahmen der Eurozone sichergestellt werden. Die EDA würde jährlich eine Allokation der Stability Bonds vorschlagen, welche von einem parlamentarischen Komitee⁸ angenommen werden müsste. Darüber hinaus würde die EDA die von den Mitgliedstaaten zu leistenden Beiträge festlegen. Explizit soll es auch möglich sein, dass die EDA in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs zusätzliche Stabilitätsanleihen ausgibt, um die Mittel für einen eurozonenweiten Impuls zur Verfügung zu stellen. Stabilitätsanleihen wären gegenüber nationalen Anleihen vorrangig und würden daher auch für Banken eine sichere Anlage (mit allen bereits genannten Vorteilen) darstellen.

Neben der Stärkung von Finanzmarktstabilität in der Eurozone steht bei diesem Ansatz auch ein fiskalisches Stabilisierungselement im Fokus. Er geht damit deutlich weiter als alternative Vorschläge. Der Vorschlag würde eine effektive Stabilisierung ermöglichen, mit einem Anteil an Gemeinschaftsanleihen von 25 Prozent des BIP der Eurozone (ca. 2,5 Billionen Euro) allerdings eine politisch nicht einfach darzustellende Vergemeinschaftung nach sich ziehen.

Fazit

Die dargestellten Vorschläge haben grundsätzlich die gemeinsame Zielsetzung, die Eurozone weiter zu stabilisieren und zukünftige Krisen zu vermeiden. Sie unterscheiden sich allerdings im Hinblick darauf, wie diese Stabilisierung erreicht werden kann. Die Konzepte illustrieren das Spannungsfeld in dieser Diskussion, die sich zwischen einer verschärften Marktdisziplinierung (Accountability Bonds) einerseits und einer Risikoteilung (z. B. Blue-Bonds) andererseits bewegt.

Ein Teil der vorgestellten Ansätze ist auf dem Höhepunkt der Staatsschuldenkrise, d. h. in den Jahren 2010 und 2011, entstanden. Einige der adressierten Probleme wurden inzwischen zumindest teilweise durch die Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie durch die expansive Geldpolitik der EZB adressiert und haben ihre unmittelbare Dringlichkeit derzeit verloren. Allerdings wird – auch aufgrund der gestiegenen Inflation in der Eurozone – über ein Auslaufen der expansiven Geldpolitik diskutiert. Vor diesem Hintergrund könnten manche Konzepte perspektivisch wieder an Relevanz gewinnen.

Schließlich ist allen Vorschlägen gemein, dass ihre Einführung mit politischen und rechtlichen Herausforderungen verbunden wäre. Dies sollte indes kein Grund sein, sich nicht trotzdem im Detail mit ihren Chancen und Risiken auseinanderzusetzen.

Kontakt: Sybille Lehwald
Referat Europäische Wirtschafts- und Währungsfragen

Literaturverzeichnis

- Brunnermeier, M. K., et al., 2011, European Safe Bonds (ESBies), The euro-nomics group, Zusammenfassung abrufbar unter VoxEU.org.
- Claessens, S., Ashoka, M., Vallee, S., 2012, Path to Eurobonds, Bruegel Working Paper 2012/10.
- Claessens, S., Ashoka, M., Vallee, S., 2012, Making Sense of Eurobond proposals, VOX EU, 17.08.2012.
- Corsetti, G., et al., 2016, Reinforcing the Eurozone and protecting an open society, VOX EU, 27.05.2016.
- Delpla, J., von Weizsäcker, J., 2011, Eurobonds. Das Blue Bond-Konzept und seine Implikationen. FES, Perspektive 2011.
- Hellwig, C., Philippon, T., 2011, Eurobills statt Eurobonds. Ein Beitrag zur Neuordnung des Euroraums. Ökonomenstimme, 14.12.2011.
- Fuest, C., 2016, Die Europäische Union am Scheideweg – zur Zukunft der Europäischen Währungsunion, ifo Schnelldienst 10/2016.
- Sachverständigenrat – Jahresgutachten 2011/12.
- Ubide, Ángel, 2015, Stability Bonds for the Euro Area, Policy Brief – Peterson Institute for International Economics, PB15-19.

8 Dieses Komitee würde Repräsentanten der einzelnen MS und des Europäischen Parlaments umfassen.

Eine digitale Ordnungspolitik für die Plattformökonomie

Durch die fortschreitende Entwicklung der deutschen und europäischen Wirtschaft hin zu einer digitalen Produktions- und Plattformökonomie ergeben sich große Chancen für Wachstum, Innovation, Produktivität und Beschäftigung. Das BMWi steckt mit dem aktuell vorliegenden Weißbuch Digitale Plattformen die digitale Ordnungspolitik für Schlüsselspieler der nächsten Digitalisierungsphase ab.



Digitale Plattformen transformieren die Geschäftswelt

Deutschland ist ein Industrieland. Kernkompetenzen liegen in industrieller Produktion und industrienaher Dienstleistung. In anderen europäischen Ländern ist es ähnlich. Die Entwicklung der Wirtschaft wird jedoch zunehmend durch die Digitalisierung bestimmt. Insbesondere digitale Plattformen haben sich zunehmend zu Hauptwachstumsträgern entwickelt. Zwischen diesen Plattformen und etablierten Marktakteuren muss ein fairer Wettbewerb sichergestellt werden. Grundelemente dieser digitalen Ordnungspolitik hat das BMWi im Weißbuch Digitale Plattformen formuliert. Es kann auf der Internetseite de.digital heruntergeladen werden.

Digitale Plattformen

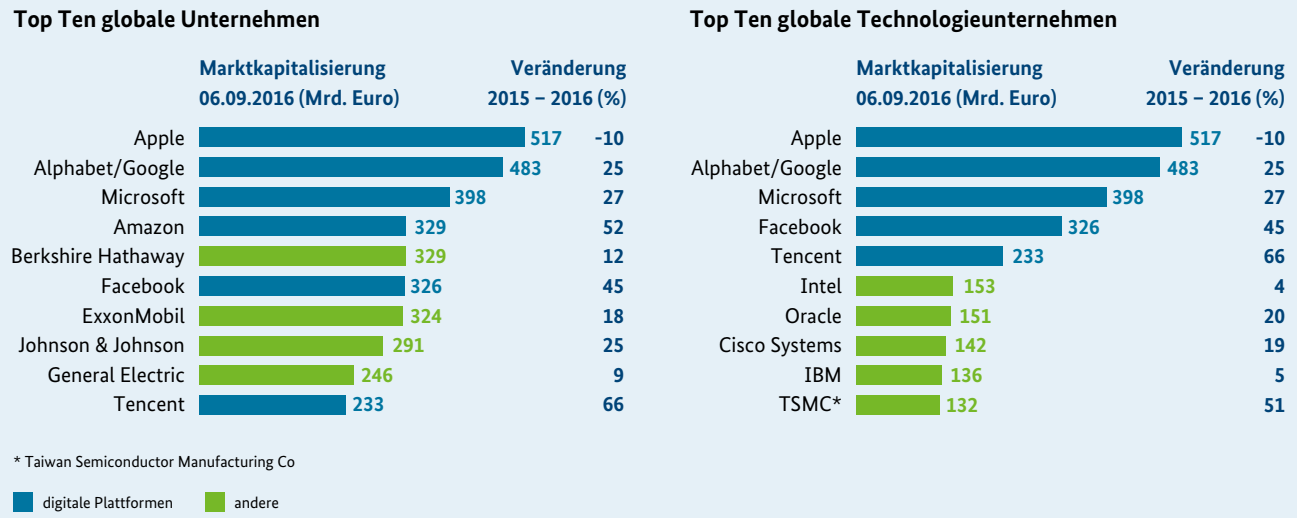
Digitale Plattformen sind internetbasierte Foren für digitale Interaktion und Transaktion. Die Welt digitaler Plattformen ist durch eine große Vielfalt und Dynamik geprägt. Zu den Plattformen gehören Suchmaschinen, Vergleichs- und Bewertungsportale, Marktplätze/Handelsplattformen, Medien- und Inheldienste, Online-Spiele, Soziale Netzwerke sowie Kommunikationsdienste. Dieser Definitionsansatz soll den Gegenstand der Debatte eingrenzen, für rechtliche Abgrenzungen reicht er nicht aus.

Der digitale Wandel zeigt sich bislang vor allem auf verbraucherzentrierten Märkten – zum Beispiel im Online-Handel, bei Such-, Musik- und Videodiensten, Sozialen Medien sowie Reise- und Mobilitätsdienstleistungen. Es sind fast immer digitale Plattformen, die hier die Standards setzen und den Takt bestimmen. Plattformen mit innovativen, hochskalierbaren Geschäftsmodellen kurbeln das Wachstum an: Sie stoßen gewohnte Abläufe um, greifen in Austauschprozesse und Dienstleistungsketten ein und erobern sich exklusive Zugänge zu Kunden, deren sich etablierte Anbieter eben noch sicher glaubten. Sie eröffnen aber auch große Chancen für mehr Lebensqualität, effizienteres Wirtschaften und revolutionäre Geschäftsmodelle.

Die Dimensionen, um die es in der Gesamtbetrachtung geht, sind enorm: Nach Angaben der Europäischen Kommission könnte ein digitaler Binnenmarkt 415 Milliarden Euro jährlich zur Wirtschaftsleistung der Europäischen Union beitragen und Hunderttausende neue Arbeitsplätze schaffen. Das Marktvolumen des Internets der Dinge wird beispielsweise für das Jahr 2020 auf rund 1,9 Billionen Euro geschätzt.

Die Digitalisierung der Industrie könnte allein für Deutschland bis 2025 ein zusätzliches kumuliertes Wertschöpfungspotenzial von 425 Milliarden Euro eröffnen. Prognostiziert werden Produktivitätssteigerungen von bis zu 30 Prozent, eine jährliche Effizienzsteigerung von 3,3 Prozent und Kostensenkungen von jährlich 2,6 Prozent.

Abbildung 1: Die wertvollsten Unternehmen und Technologieunternehmen der Welt (nach Marktkapitalisierung)



Quelle: Roland Berger/Internet Economy Foundation: Fair Play in der digitalen Welt, 2016

Allein die bessere Kooperation zwischen Unternehmen und Start-ups könnte in Deutschland bis zum Jahr 2020 Wachstumspotenziale von insgesamt 100 Milliarden Euro erbringen.

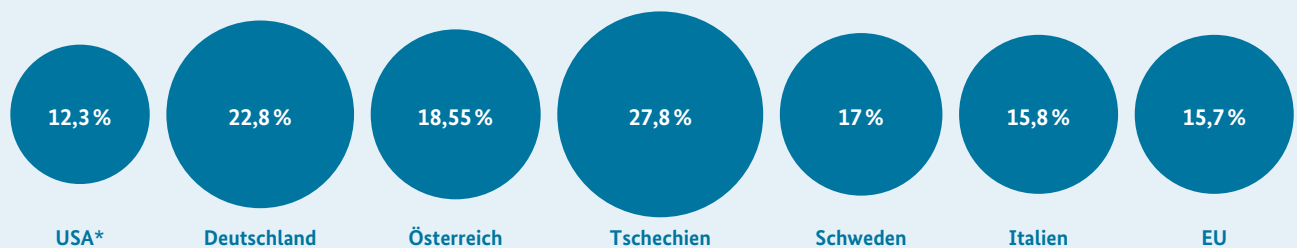
Die Dynamik der Entwicklung wird wesentlich bestimmt von amerikanischen und zum Teil auch asiatischen Plattformen. Europäische Plattformen sucht man unter den weltweiten Top Ten vergeblich.

Dabei wird die Plattformökonomie immer wichtiger: Längst sind die Plattformen auch in die Geschäftsabwicklung zwischen Unternehmen vorgedrungen und klopfen mit ihren Anwendungen an die Tür der Industrie. Darin liegt eine Chance: Das Ziel traditioneller Unternehmen in Deutschland und Europa muss es jetzt sein, ihre hohe

Industriekompetenz auch in der neuen Digitalökonomie auszuspielen. Deutsche und europäische Unternehmen verfügen über die Ingenieurskunst, das Wissen und die (Führungs-) Erfahrung, diesen Qualitätssprung zu einer Plattformökonomie zu schaffen, die dann von der so genannten Old Economy geprägt würde.

Und sie können auf einen großen Pool an Digital-Talenten zurückgreifen. Europa zählt 4,7 Millionen Programmierer und Softwareentwickler – die USA kommen nur auf 4,1 Millionen. Allein in den fünf führenden europäischen Tech-Hubs London, Paris, Berlin, Madrid und Amsterdam arbeiten mit rund 664.000 Software-Experten mehr als in der Silicon-Valley-Region mit 565.000.

Abbildung 2: Produktionskompetenz als Plus (Industrieanteil in Prozent der Gesamtwirtschaftsleistung)



* Wert für 2014

Quelle: Weltbank



Staatssekretär Matthias Machnig bei der Vorstellung des Weißbuchs Digitale Plattformen auf der CeBIT 2017

Ziele des Weißbuchs Digitale Plattformen

Aus Sicht des BMWi lautet die Kernfrage: Wie können wir inklusives Wachstum für eine demokratische Gesellschaft in einem wohlhabenden Europa erreichen? Auf Grundlage des Konsultationsprozesses zum Grünbuch Digitale Plattformen lautet die Antwort des BMWi: durch eine digital transformierte Wirtschaft mit starker industrieller Basis, durch digital souveräne Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger. Und durch ein politisch, wirtschaftlich und sozial starkes Europa. Unsere Agenda ist nicht nur auf Deutschland ausgerichtet. Denn das Digitale macht an nationalen Grenzen nicht halt.

Beim Weißbuch haben wir uns dabei von vier Überzeugungen leiten lassen:

► Transformation statt Disruption:

Deutschland und Europa brauchen einen politisch begleiteten und moderierten Prozess des digitalen Wandels. Es darf keine ungesteuerte Entwicklung der Digitalisierung geben. Wenn wir die Transformation erfolgreich gestalten wollen, müssen wir die Risikobereitschaft der Unternehmen und der Menschen stärken und gleichzeitig Vertrauen in die digitale Zukunft der Volkswirtschaften in Deutschland und Europa schaffen.

► Wachstumsdynamik und Teilhabe:

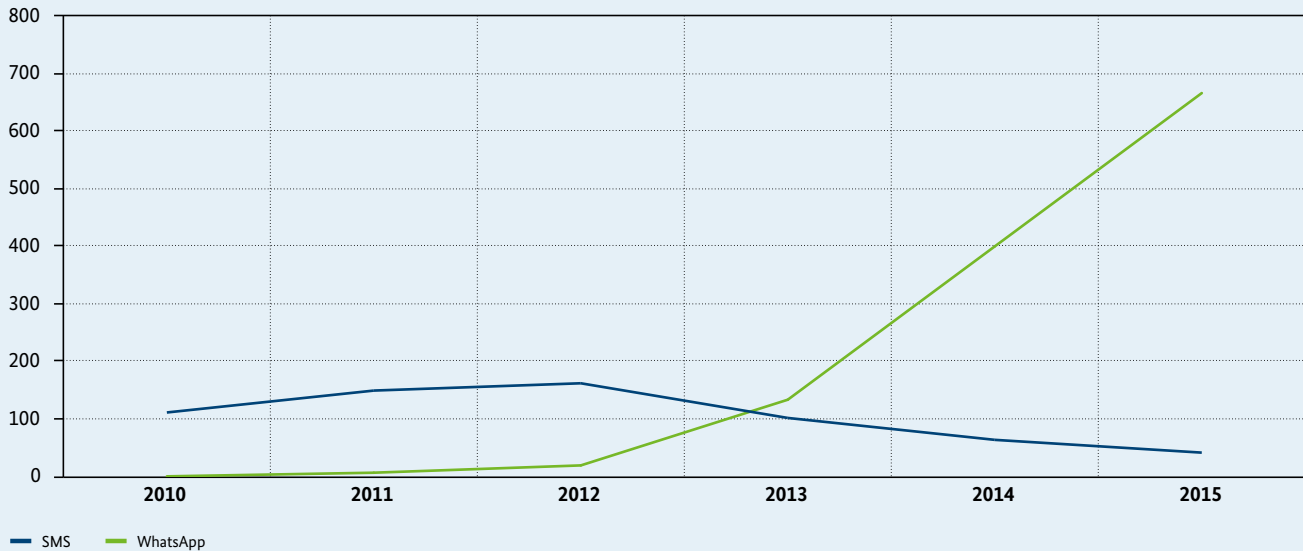
Wachstumsimpulse müssen in erster Linie von der Wirtschaft selbst kommen. Der Staat soll die Entwicklungen zusätzlich positiv beeinflussen. Der Aufbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze in der Fläche ist hier ein wichtiger Treiber. Bei aller Dynamik muss der Staat dafür sorgen, dass ein steigendes Wohlstandsniveau bei allen ankommt und der Digitalisierungsprozess möglichst vielen Menschen die Chance eröffnet, persönlich voranzukommen.

► Sicherheit und klare Regeln für den demokratischen Diskurs:

Deutschland und Europa brauchen eine digitale Zivilgesellschaft, die gemeinsame moralische Haltungen und Werte teilt. Es muss ein sicherer Raum abseits von Angebot und Nachfrage, ökonomischer Leistungsfähigkeit und technologiegetriebenen Geschäftsmodellen geschaffen werden, in dem Bürger und Unternehmen vertrauensvoll agieren können.

► Europäische Souveränität:

Deutschland wird am meisten gewinnen, wenn der Schulterschluss mit Europa gelingt, um die Chancen der Digitalisierung zu nutzen. Es ist Zeit, den Flickenteppich an Bestimmungen hinter sich zu lassen und ein stringentes Regelwerk zu entwickeln. Die europäische Antwort auf globale digitale Märkte kann nur sein, als digitale Einheit aufzutreten.

Abbildung 3: SMS- und WhatsApp-Nutzung in Mobilfunknetzen in Deutschland von 2010 bis 2015 (Mio. Nachrichten pro Tag)

Quelle: Dialog Consult/VATM 2015

Positionen und Instrumente

Der moderne Rahmen für eine digitale Ordnungspolitik muss über alle Ebenen fairen Wettbewerb fördern. Er muss Anreize setzen für eine zukunftsweisende Datenökonomie und flächendeckend Gigabit-fähige digitale Infrastrukturen. Alle Menschen müssen am Wachstum teilhaben können und zu einem souveränen, demokratischen Umgang mit den innovativen Technologien befähigt sein. Und schließlich müssen staatliche Einrichtungen in einer digitalen und vernetzten Welt kompetent ihre Aufgaben erfüllen können.

Für einen fairen Wettbewerb sieht das Weißbuch unter anderem vor:

- ▶ **Ein „Level playing field“ in Telekommunikationsmärkten herstellen.** Messenger-Dienste und weitere Dienstleistungen von so genannten Over-the-Top-Playern (OTT), zu denen beispielsweise WhatsApp und Skype zählen, müssen den gleichen Regeln bei Kundenschutz, Datenschutz und Sicherheit unterliegen wie klassische Telekommunikationsunternehmen, mit denen sie auf einem Markt konkurrieren.
- ▶ **Ein duales, proaktives Wettbewerbsrecht etablieren.** Dazu werden die Elemente des allgemein eher reaktiv wirkenden allgemeinen Wettbewerbsrechts – definiert durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – mit einer deutlich aktiveren und systemati-

schon Marktaufsicht und robusten Eingriffsbefugnissen verbunden. Ziel ist es, ein „Frühwarnsystem“ zu institutionalisieren. Eine personell gut ausgestattete Behörde soll befugt sein, bei missbräuchlichem Verhalten proaktiv tätig zu werden. Der Nachweis einer marktbeherrschenden Stellung, wie es das GWB bisher verlangt, ist keine Voraussetzung mehr für ein Einschreiten. Vor allem soll die Behörde auch Verstöße gegen das allgemeine Lauterkeitsrecht (Schutz des Wettbewerbs vor Verfälschungen durch unlautere geschäftliche Handlungen) unmittelbar sanktionieren können.

Eine moderne Datenökonomie soll unter anderem durch folgende Instrumente verwirklicht werden:

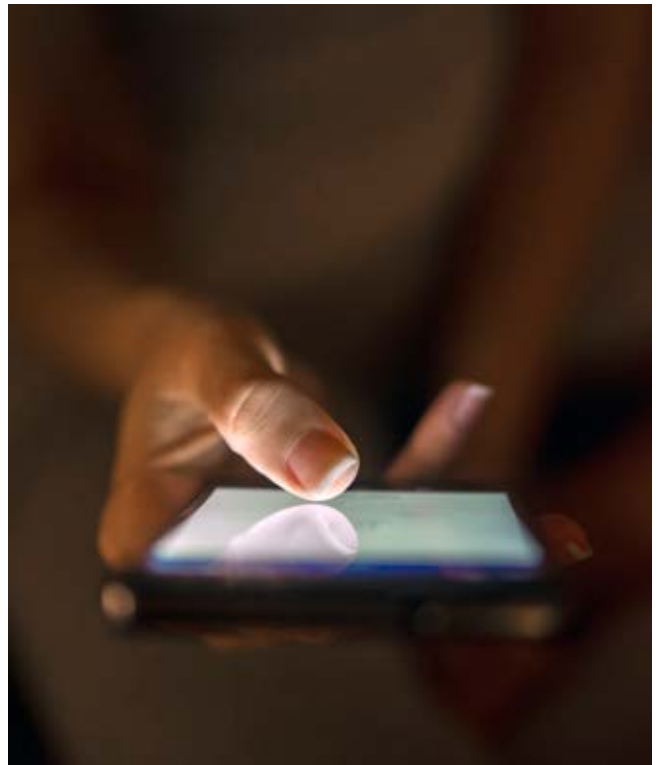
- ▶ **Einen klaren Rechtsrahmen für die Nutzung von Daten setzen.** Das BMWi wird auf europäischer Ebene für Rechtssicherheit bei Verträgen werben, die das Nutzungsrecht an Daten zwischen beteiligten Parteien regeln, denn dieser privatrechtliche Weg hat sich allgemein bewährt. Zur Ausgestaltung des Rechtsrahmens gehört auch, wettbewerbshemmende Ausschließlichkeitsrechte an Daten zu verhindern. Gleichzeitig soll der Zugang zu Daten gestärkt werden – durch die Anwendung des Kartellrechts, aber auch durch sektorspezifische Regelungen.
- ▶ **Grundlegende Transparenz- und Informationspflichten für digitale Plattformen einführen.** Die Nutzer sol-

len nachvollziehen können, wie zum Beispiel Suchergebnisse und Angebote zustande kommen. Das BMWi wird von digitalen Plattformen künftig verpflichtend digitale Informationsblätter („One-Pager“) einfordern, welche die relevanten Leistungs- und Vertragsinhalte verständlich zusammenfassen. Auch über eine kommerzielle Verwendung persönlicher Daten müssen die Unternehmen informieren, damit stärker ins Bewusstsein der Nutzer rückt, dass vermeintlich kostenlose Dienste sich über Datenverkäufe finanzieren.

- ▶ **Online-Geschäftsabschlüsse und E-Government umfassend einfacher und sicherer machen.** Die Europäische Union hat für diese so genannten Vertrauensdienste einheitliche Anforderungen entwickelt – mit Regeln unter anderem für elektronische Signaturen, Siegel und Einschreiben. Auf dieser Grundlage werden wir ein Vertrauensdienstegesetz (VDG) auf den Weg bringen, das wichtige Vereinfachungen für Bürger, Unternehmen und Behörden schafft, Identitäten medienbruchfrei sicherzustellen.
- ▶ **Experimentierräume für innovative digitale, vernetzte Geschäftsmodelle einrichten.** Experimentierräume – oder Reallabore – ermöglichen die Erprobung von Innovationen im Zusammenspiel mit regulatorischen Instrumenten und unter realen Marktbedingungen in einem befristeten und möglicherweise örtlich begrenzten, veränderten rechtlichen Rahmen („Experimentierklauseln“). Aufgrund hoher, aber noch nicht ausgeschöpfter Digitalisierungspotenziale eignet sich die Gesundheitswirtschaft besonders gut als Einsatzfeld.

Grundlage der Digitalisierung ist ein flächendeckender Ausbau Gigabit-fähiger digitaler Infrastrukturen. Das BMWi schlägt hierfür diese Instrumente vor.

- ▶ **Den Netzausbau über die Nachfrageseite vorantreiben.** Ein gangbarer Weg sind „Gigabit-Voucher“, d. h. Gutscheine in Form zeitlich befristeter Zuschüsse für Gigabit-Anschlüsse in Verbindung mit innovativen Anwendungen. Adressaten dieses Ansatzes sollten kleine und mittlere Unternehmen sowie wichtige Einrichtungen (Schulen, Arztpraxen, Verwaltungen usw.) in ländlichen und strukturschwachen Räumen sein. Derartige Gutscheine eröffnen die Chance für potenziell unbürokratische und sehr schnell verfügbare Gigabit-Anschlüsse.
- ▶ **Die staatliche Förderung auf hohem Niveau sichern.** Zur Erreichung von Infrastrukturen im Gigabit-Bereich sind Mittel in Höhe von rund zehn Milliarden Euro für den Zeitraum von 2018 bis 2025 einzusetzen. Einen Teil dieser Förderung soll der einzurichtende „Zukunftsinvestitionsfonds Digitalisierung“ abdecken.
- ▶ **Einen virtuellen Verbund fragmentierter lokaler Gigabit-Infrastrukturen vorantreiben.** Kommunale Netze sind oftmals aufgrund ihrer geringen Größe für international tätige Telekommunikationsunternehmen sowohl als Nachfrager nach Netzzugangsprodukten wie auch als Anbieter von Telekommunikationsdiensten unattraktiv. Mit einem virtuellen Verbund dieser Netze – gegebenenfalls mit Beteiligung des Bundes – können in Deutschland u. a. vermehrt homogene Vorleistungen (Wholesale) zentral angeboten werden. Damit wird die Auslastung und indirekt die Finanzierung von lokalen Gigabit-Netzen verbessert.
- ▶ **Stärkere Investitionsanreize in der sektorspezifischen Regulierung setzen.** Schließen sich beispielsweise Marktakteure zusammen, um gemeinsam den Ausbau von Gigabit-Netzen voranzubringen, sind sie zu belohnen, indem sie von sämtlichen Vorabverpflichtungen freigestellt werden. Der Vorschlag der Europäischen Kommission wird unterstützt. Über Kooperationsmodelle hinaus sollen auch in anderen Fällen Gigabit-Infrastrukturen unter bestimmten Voraussetzungen nicht der Regulierung unterworfen werden.





Ein weiteres Handlungsfeld ist die demokratische Digitalkultur:

- ▶ **Den Grundrechtsschutz im Internet stärken.** Rechtsverletzungen jeder Art müssen im Internet genauso nachhaltig geahndet werden wie in der analogen Welt. Strafrechtlich relevantes Verhalten, wie etwa Volksverhetzung, Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen oder üble Nachrede und Beleidigung, ist auch im Internet konsequent zu verfolgen. Den Staat trifft hier grundsätzlich eine Schutzpflicht, der er sich nicht aus Kostengründen durch eine Übertragung auf Private entledigen kann. Eine privatisierte Rechtsdurchsetzung bei Straftaten lehnt das BMWi ab.
- ▶ **Internetplattformen die Einführung eines europaweit einheitlichen Beschwerdemanagements auferlegen.** An diese zentralen Anlaufstellen sollen Nutzer rechtswidrige Inhalte melden können. Der Plattformanbieter überprüft dann auf Rechtswidrigkeit und löscht die Inhalte gegebenenfalls. Einen solchen Vorstoß unternimmt das BMWi gegenüber der Europäischen Kommission. Zur Umsetzung des Plans ist es erforderlich, dass die Kommission unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisiert und zudem verdeutlicht, welche freiwilligen Maßnahmen ein Plattformbetreiber ergreifen kann, ohne seine neutrale Rolle als Vermittler aufzugeben.

Schließlich ist die digitale staatliche Kompetenz auszubauen und sind die institutionellen Strukturen zu stärken. Eine Digitalagentur soll unter anderem den Digitalisierungsprozess in den jeweiligen Politik- und Anwendungsbereichen unterstützen, eine kontinuierliche Marktbeobachtung einrichten und damit ein rasches Eingreifen insbesondere bei Wettbewerbs- oder Regulierungsverstößen ermöglichen. Vorhandene obere Bundesbehörden können insbesondere die Think-Tank-Aufgaben nur begrenzt übernehmen und damit diese Kompetenzlücke nicht überwinden. Komplementär zu Aufgaben der Bundesnetzagentur oder des Bundeskartellamtes könnte die Digitalagentur auch mit spezifischen hoheitlichen Aufgaben beauftragt werden – und unter anderem Verstöße gegen das Lauterkeitsrecht (UWG) effektiv und zügig ahnden.

Weiterer Prozess

Der digitale Wandel kann für Deutschland ein qualitativer Sprung nach vorn sein, wenn die richtigen Weichen gestellt werden. Die Debatte über Digitale Plattformen ist mit dem Weißbuch daher nicht abgeschlossen. Das BMWi ist auch weiterhin offen für schriftliche Stellungnahmen, Diskussionen und Gespräche. Hierfür steht die Kommentarfunktion auf [de.digital/weißbuch](https://www.de.digital/weißbuch) bereit. Zudem können Stellungnahmen per E-Mail an weißbuch@de.digital gesendet werden.

Kontakt: Andreas Hartl
 Referat: Grundsatzfragen der TK- und Postpolitik,
 wettbewerbs- und regulierungspolitische Fragen der
 Digitalisierung, Fachaufsicht BNetzA

Wege zu einem inklusiveren Wirtschaftswachstum

Ergebnisse der Konferenz „Ungleichheit als wirtschaftspolitische Herausforderung“

Auf Einladung des BMWi diskutierten Expertinnen und Experten am 16. März 2017 über die Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland. Es herrschte weitgehende Einigkeit, dass die Einkommensungleichheit bis Mitte der 2000er Jahre zugenommen habe. Am aktuellen Rand sei die Entwicklung der Ungleichheit weniger eindeutig. Eine Ursache für die Zunahme der Einkommensungleichheit sei die Zunahme der Lohnspreizung, wofür wiederum technischer Fortschritt und die Veränderung der Zusammensetzung der Beschäftigten ursächlich seien. Umstritten war der Einfluss der Globalisierung und des Rückgangs der Tarifbindung auf die Lohnungleichheit. Es gebe Hinweise, dass sich Ungleichheit negativ auf das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt auswirke, wenngleich diese Auswirkungen methodisch schwer zu messen seien. Schließlich wurden Reformoptionen im Steuer- und Abgabensystem sowie bei öffentlichen Investitionen zur Schaffung von inklusiverem Wachstum vorgestellt und diskutiert.



Stand und Entwicklung der Ungleichheit

Im ersten Teil der Konferenz ging es darum, Fakten und Trends bei der Entwicklung der Ungleichheit herauszuarbeiten und Erklärungsansätze zu finden. Dabei unterschieden die Vorträge zwischen der Ungleichheit der Markteinkommen, der (bedarfsgewichteten) Haushaltsnettoeinkommen und des Vermögens.

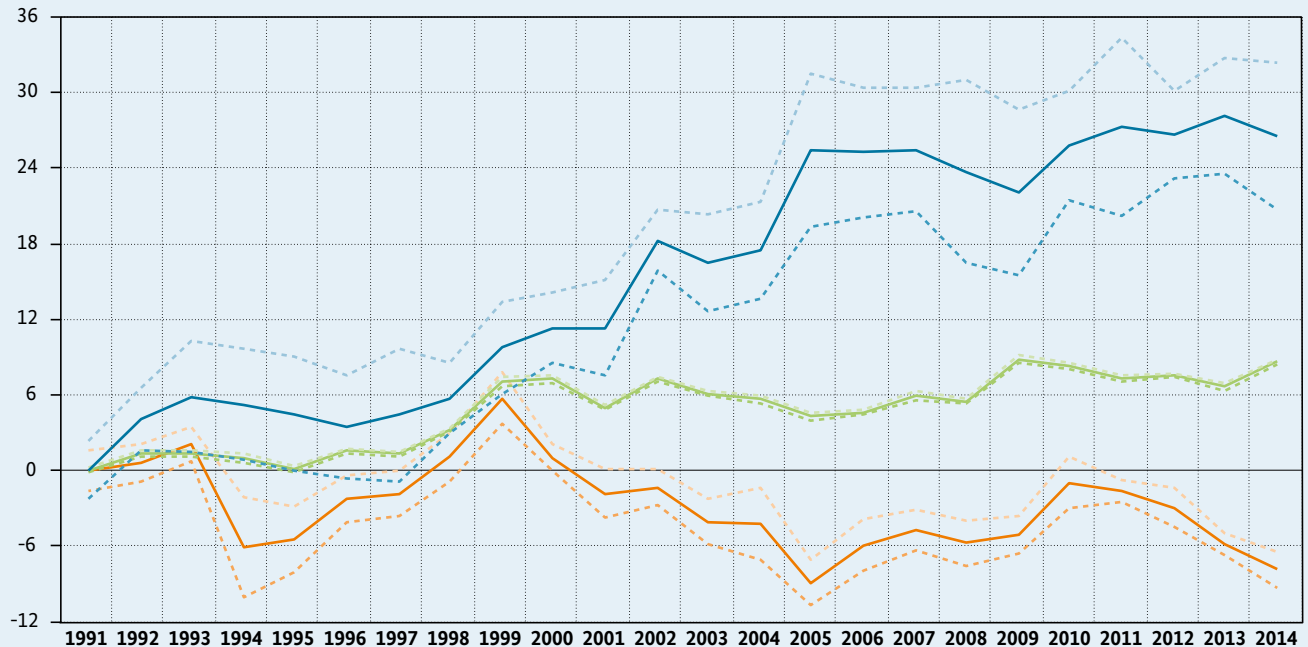
Der Vortrag von Dr. Markus Grabka vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) galt der Entwicklung der Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen und der Nettovermögen. Auf Basis des SOEP (s. Kasten Einkommenskonzepte) zeigte Grabka zunächst (s. Abbildung 1), dass Haushalte mit niedrigem Einkommen (d.h. die untersten zehn Prozent) zwischen 1991 und 2014 (bedarfsgewichtet) reale Einkommenseinbußen in Höhe von fünf bis zehn Prozent hinnehmen mussten, während Haushalte mit mittlerem Einkommen (d.h. die zehn Prozent der Einkommen

direkt unterhalb des Medians) Gewinne in einer ähnlichen Größenordnung aufwiesen. Haushalte mit hohem Einkommen (d.h. die obersten zehn Prozent) konnten sogar reale Einkommenszuwächse in Höhe von über 25 Prozent erzielen. Die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen ist demnach – gemessen an den Dezilabständen – zwischen 1991 und 2014 insgesamt gestiegen.

Auch anhand der Entwicklung des Gini-Koeffizienten belegte Grabka einen Anstieg der Einkommensungleichheit in Deutschland, wobei dieser vor allem zwischen den späten 90er Jahren und 2005 erfolgte. Nach einer gewissen Stabilisierung seien am aktuellen Rand wieder Hinweise auf einen weiteren Anstieg erkennbar. Im OECD-Vergleich sei die Ungleichheit in Deutschland mit einem Gini-Koeffizienten von 0,29 derzeit unterdurchschnittlich. Da die Ungleichheit aber in fast allen OECD-Ländern deutlich zugenommen habe, könne dies nur vorsichtig positiv gewertet werden.

Abbildung 1: Verfügbare Haushaltseinkommen nach Dezilen

Veränderung gegenüber 1991 in %



Anmerkung: Personen in Privathaushalten. Die durchgezogenen Linien geben die Entwicklung des durchschnittlichen realen (in 2010 Euro) bedarfsgewichteten verfügbaren Jahreseinkommens im jeweiligen Dezil (relativ zu 1991) an. Die gestrichelten Linien sind die 95 Prozent Konfidenzintervalle. Jahreseinkommen wurden jeweils im Folgejahr erhoben. Bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala. Datenbasis SOEP v32.

--- untere Grenze — 1. Dezil --- obere Grenze --- untere Grenze — 5. Dezil --- obere Grenze
 --- untere Grenze — 10. Dezil --- obere Grenze

Quelle: Grabka und Goebel, 2017

Einkommenskonzepte als Grundlage für die Messung der Ungleichheit, Datenquellen und Ungleichheitsmaße

Wie ungleich eine Gesellschaft ist, lässt sich nicht auf Grundlage eines einzelnen Einkommenskonzepts beurteilen. Eine wichtige Grundlage für die Messung der Ungleichheit ist der tatsächliche Zufluss der verfügbaren Mittel eines Haushalts innerhalb eines Jahres (Nettoeinkommen, verfügbares Einkommen). Berücksichtigt wird dabei häufig noch die Haushaltsgröße, da größere Haushalte für dasselbe Konsumniveau in der Regel geringere Ressourcen pro Person benötigen (bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen, bedarfsgewichtetes verfügbares Einkommen). Möglicherweise bewerten Haushalte auch die Mittelherkunft unterschiedlich: Es ist ihnen nicht gleichgültig, ob die Mittel als Entgelt für eigene Arbeitsleistung zufließen oder als Unterstützungszahlung vom Sozialamt. Daher sind für die Messung der Ungleichheit auch die Markteinkommen, also die Einkommen vor

Steuern und Transfers, relevant. Schließlich ist nicht nur der Zufluss innerhalb einer bestimmten Periode relevant, sondern auch die Verfügbarkeit von Ressourcen insgesamt, also das Vermögen des Haushalts. Darüber hinaus sind auch die Einkommensverhältnisse der Menschen über den Lebenszyklus hinweg relevant, die sich allerdings empirisch sehr viel schwieriger ermitteln lassen als Querschnittsvergleiche zu einem gegebenen Zeitpunkt.

Zur Messung von Einkommen können unterschiedliche Datenquellen herangezogen werden. Die Meldungen zur Sozialversicherung sind eine zuverlässige Quelle für das Markteinkommen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter (IAB-Daten) ebenso wie die (in größeren Abständen durchgeführte) Gehalts- und Lohnstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes. Auch der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes und das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) des DIW ermöglichen die Messung von Einkommen. Werden

Daten auf Haushaltsebene oder Daten zu Nettoeinkommen benötigt, wird häufig auf das SOEP zurückgegriffen. Während Daten des SOEP zu den Einkommen als zuverlässig gelten, sind die Informationen zu Vermögen mit Vorsicht zu interpretieren. Hier liefern Befragungen nur ein unvollständiges Bild, gerade bei sehr wohlhabenden Haushalten. Dies gilt auch für die (alle fünf Jahre durchgeführte) Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes sowie entsprechende Erhebungen der Bundesbank.

Als Ungleichheitsmaß wird häufig der Gini-Koeffizient (GK) verwendet. Der GK liegt zwischen null und eins. Dabei nimmt der GK der Einkommen den Wert null an, wenn alle Mitglieder einer Gesellschaft über dasselbe Einkommen verfügen (absolute Gleichverteilung), und den Wert eins, wenn eine einzige Person das gesamte Einkommen auf sich vereinigt. Ein weiteres Maß ist das Verhältnis zwischen den hohen und den niedrigen Einkommen einer Verteilung. Operationalisiert wird das zum Beispiel durch so genannte Dezilverhältnisse: Dabei wird zum Beispiel das Durchschnittseinkommen der obersten zehn Prozent der Einkommensbezieher (oberstes Dezil) zu dem der untersten zehn Prozent in Beziehung gesetzt.

Aufgrund der schlechten Datenlage sind nach Ansicht von Grabka Aussagen über die Entwicklung der Vermögensungleichheit nur sehr eingeschränkt möglich. Unstrittig sei, dass die Vermögensungleichheit in Deutschland sehr viel stärker ausgeprägt ist als die Einkommensungleichheit. Mit Werten des Gini-Koeffizienten um 0,8 liege sie wohl auch höher als der europäische Durchschnitt. Da einerseits Vermögen der Reichsten ungenügend erfasst seien und andererseits Rentenanwartschaften aus umlagefinanzierten Systemen nicht zum Vermögen gezählt werden, seien internationale Vergleiche aber auch vorsichtig zu interpretieren.

Prof. Bernd Fitzenberger, Ph.D., von der Humboldt-Universität zu Berlin präsentierte Erkenntnisse zur Veränderung der Lohnungleichheit und deren Ursachen anhand von Daten des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) und des Statistischen Bundesamtes. Nach Fitzenberger ist die Lohnungleichheit zwischen Mitte der 90er Jahre und 2010 deutlich angestiegen und hat sich seitdem stabilisiert. Als Ursachen des Anstiegs nannte Fitzenberger hauptsächlich eine veränderte Zusammensetzung der erwerbstätigen Bevölkerung: Hätten die 1995 erwerbstätigen Personen die-

selben Charakteristika aufgewiesen wie diejenigen, die 2010 beschäftigt waren, so wäre auch 1995 die Ungleichheit erheblich höher gewesen. Dieser Kompositionseffekt könne über die Hälfte des Anstiegs der Lohnungleichheit erklären.

Über den Kompositionseffekt hinaus spiele insbesondere der technische Fortschritt, der vor allem die besser Qualifizierten begünstigt habe, eine wichtige Rolle bei der Zunahme der Lohnungleichheit. Weniger bedeutsam sind aus Sicht von Fitzenberger die Globalisierung und der Rückgang der Tarifbindung gewesen, die Flexibilisierung innerhalb des Tarifsystems habe dagegen schon eine Rolle gespielt. Die Erkenntnisse zum (fehlenden) Einfluss des Rückgangs der Tarifbindung sind aber nach Darstellung von Fitzenberger umstritten. Die Zunahme der Lohnungleichheit hat aus Sicht von Fitzenberger zu einer Verbesserung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit und zu einer Beschäftigungssteigerung geführt. Auch diese Erkenntnis sei aber in der Wissenschaft umstritten.

Schließlich präsentierte Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., vom ifo Institut München seine Einschätzungen zur Entwicklung von Ungleichheit, Lebenszufriedenheit sowie zur Rolle der Globalisierung für die Lohnungleichheit.



Felbermayr argumentierte auf Basis der SOEP-Daten, dass die durchschnittliche Lebenszufriedenheit der Befragten bis 2005 ab- und seit 2005 merklich zugenommen habe. Bei den Ursachen dieser Entwicklung wies Felbermayr darauf hin, dass Arbeitslosigkeit einen sehr großen Effekt auf Lebenszufriedenheit habe und dass das Nettoeinkommen wichtiger als das Bruttoeinkommen sei. Bezüglich der Entwicklung der Ungleichheit der Bruttoeinkommen sei zudem relevant, ob arbeitslose Personen mit Brutto(markt-)einkommen von null erfasst würden, statt wie üblich nicht in der Statistik berücksichtigt zu werden. Wenn man sie berücksichtigt, zeige sich weiterhin ein Anstieg der Ungleichheit bis 2005, danach allerdings ein deutlicher Rückgang.

Hinsichtlich des Einflusses der Globalisierung (gemessen durch zunehmenden internationalen Handel) auf die Lohnungleichheit ließen sich keine eindeutigen Aussagen treffen. Es gebe aber Hinweise darauf, dass zunehmende Importkonkurrenz Flächentarifverträge zurückgedrängt habe. Aus Sicht von Felbermayr hatte die Globalisierung bis 2005 vor allem über einen Anstieg der Arbeitslosigkeit negative Folgen für die Menschen. Dieser Trend konnte laut Felbermayr durch die Hartz-Reformen durchbrochen werden. Somit seien Handelsbarrieren nach seiner Ansicht auch keine Option zur Senkung der Ungleichheit.

In der anschließenden Podiumsdiskussion, an der neben den Referenten auch Prof. Dr. Martin Biewen von der Eberhard Karls Universität Tübingen teilnahm, wurde zunächst ein Konsens zu Stand und Entwicklung der Ungleichheit in Deutschland gesucht. Einig waren sich die Podiumsteilnehmer darin, dass die Ungleichheit der Löhne und der Einkommen zwischen Mitte/Ende der 90er Jahre und 2005 deutlich angestiegen sei. Es herrschte jedoch kein einheitliches Bild über die Entwicklungen am aktuellen Rand, weder mit Blick auf die Lohnungleichheit noch auf die Einkommensungleichheit. Felbermayr bewertete die jüngere Entwicklung positiv mit dem Hinweis, dass die zunehmende Ungleichheit bis 2005 vor allem Ausdruck steigender Arbeitslosigkeit gewesen sei und dass diese seit 2005 sinke. Biewen wies allerdings darauf hin, dass der Beschäftigungsboom seit 2005 nur zu einer Stabilisierung und nicht zu einer Senkung der Ungleichheit beigetragen habe, da er alle Bereiche der Lohnverteilung (und nicht nur den unteren Bereich) umfasst habe. Zudem hätten neben dem starken Anstieg der Lohnungleichheit auch Änderungen des Steuersystems zum Anstieg der Ungleichheit der Nettoeinkommen beigetragen. Grabka wertete die Entwicklung insgesamt nicht als positiv und stellte heraus, dass die günstige Entwicklung der Beschäftigung keinesfalls einen vorausgehenden deutlichen Anstieg der Ungleichheit vorausgesetzt hätte.



Ungleichheit: Wachstumstreiber oder Hemmnis?

Im zweiten Teil der Konferenz wurden Wechselwirkungen zwischen Ungleichheit und Wachstum sowie anderen makroökonomischen Größen diskutiert.

Dr. Christian Kastrop, Leiter der Wirtschaftsabteilung der OECD, stellte jüngere Arbeiten der OECD zu inklusivem Wachstum dar. Diese Thematik werde in diesem Jahr erstmals auch im Rahmen des Going-for-Growth-Berichts aufgegriffen und länderspezifische Empfehlungen für ein sozial inklusiveres Wachstum in den OECD-Mitgliedsländern vorgelegt. Dabei werden neben der Entwicklung von Einkommensungleichheit auch nicht-monetäre Dimensionen wie z. B. die Arbeitsqualität, Bildung und Qualifikation, die Diffusion von Technologie und Wissen sowie aktive Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel, Arbeitnehmer nach einem Arbeitsplatzverlust schnell wieder in Arbeit zu vermitteln, berücksichtigt.

Durch den neuen Fokus seien viele der diesjährigen Länderempfehlungen auch dem Bereich Arbeits- und Sozialpolitik zuzuordnen. Insbesondere integrierte Reformpakete, z. B. die gleichzeitige Reform von Arbeits- und Produktmärkten,

könnten dazu beitragen, dass mehr Wachstum entstehe und gleichzeitig die Ungleichheit abnehme. Studien der OECD zeigten, dass gut die Hälfte aller betrachteten integrierten Reformpakete beide Ziele erreichen. Bei weiteren 30 bis 40 Prozent sei der Effekt unklar. Weniger als zehn Prozent dieser Pakete würden ein Abwägen zwischen Wachstum und Gleichheit erfordern. Leider nutzten bisher nur wenige Länder das Konzept integrierter Reformpakete und schöpften so weder das Potenzial für Wachstum noch für die Rückführung der Ungleichheit aus.

Dr. Judith Niehues präsentierte eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln zu den Auswirkungen von Ungleichheit auf Wachstum. Dabei sind aus ihrer Sicht grundsätzlich sowohl positive als auch negative Zusammenhänge vorstellbar. Ungleichheit könne zum einen höhere Innovations- und Arbeitsanreize setzen und somit zu mehr Wachstum führen. Gleichzeitig sei es möglich, dass ein hohes Maß an Ungleichheit zu geringeren Bildungsinvestitionen im unteren Einkommensbereich führe, was einen dämpfenden Effekt auf das Wirtschaftswachstum hätte.

Ein zentraler Punkt ihres Vortrags war eine Methodenkritik an bisherigen länderübergreifenden Studien, die ausschließlich Durchschnittseffekte abbildeten. Niehues verwies darauf, dass der Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum vom Entwicklungsstand eines Landes abhängig sei. Während sich ein Anstieg der Ungleichheit in Entwicklungsländern mit einem hohen Niveau an Ungleichheit negativ auf das Wachstum auswirken könne, sei in Indus-

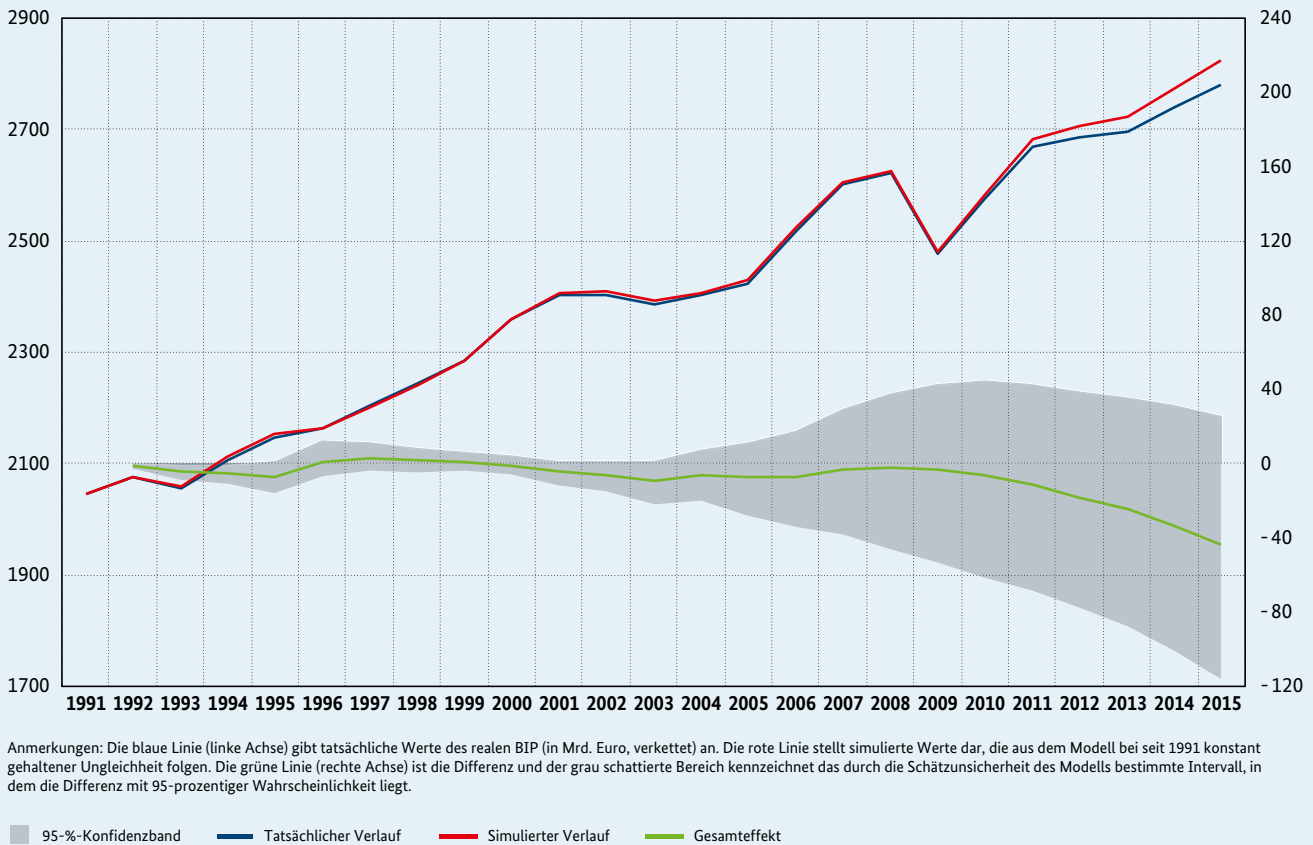
trialändern mit vergleichsweise geringer Ungleichheit ein positiver Effekt möglich. Allerdings sei der kausale Zusammenhang zwischen den beiden Größen insgesamt schwer zu bestimmen. Um valide Aussagen treffen zu können, sollten zukünftige Studien versuchen, theoretische Wirkungskanäle anhand von Mikrodaten zu überprüfen.

Zum gleichen Thema, aber auf Grundlage einer anderen Methodik präsentierte Dr. Ferdinand Fichtner eine Studie des DIW. Mithilfe eines speziell für Deutschland aufgesetzten makroökonomischen Simulationsmodells untersuchte er den Einfluss von Ungleichheit auf das Bruttoinlandsprodukt und andere makroökonomische Größen. In dem Modell seien drei Kanäle erfasst, über die Ungleichheit auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen wirke: (i) Ungleichheit könne sich negativ auf Bildungsinvestitionen und damit die Produktivität auswirken, (ii) Ungleichheit könne sich positiv auf den Arbeitseinsatz und die Produktivität der Beschäftigten auswirken, da mit Anstrengungen größere Aufstiegsmöglichkeiten verbunden seien, und (iii) Ungleichheit könne sich auf die Sparquote auswirken, da untere Einkommensgruppen tendenziell geringe und obere Einkommensgruppen hohe Sparquoten aufwiesen. Eine Verschiebung der Einkommen zugunsten von Hoheinkommensbezieheren würde die Sparquote damit durchschnittlich erhöhen.

Die Ergebnisse des Simulationsmodells legten nahe, dass die gestiegene Ungleichheit in Deutschland vor allem aufgrund verminderter Bildungsinvestitionen das Produktions-



Abbildung 2: Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland: Tatsächlicher Verlauf und simulierte Entwicklung bei über die Zeit konstanter Ungleichheit



Quelle: Albig et al., 2017

potenzial verringere. Das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2015 wäre um gut 40 Milliarden Euro höher gewesen, wenn die Ungleichheit in Deutschland seit 1991 unverändert geblieben wäre (s. Abbildung 2). Allerdings sei dieser Effekt in seiner Höhe und Richtung mit großer Unsicherheit behaftet, da das Modell die historische Entwicklung nur begrenzt erklären könne. Klarer sei das Bild mit Blick auf Außenhandel und Konsum: Den Ergebnissen zufolge habe die gestiegene Ungleichheit zu einer signifikanten Erhöhung des Außenhandelsaldos sowie mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer deutlichen Dämpfung des privaten Konsums geführt. Da dieser besser als Bruttoinlandsprodukt als Maßstab für den Wohlstand einer Gesellschaft geeignet sei, bedeute dies, dass die gestiegene Ungleichheit negative Auswirkungen auf das Wohlergehen der Menschen in Deutschland gehabt habe.

Zum Abschluss präsentierte Prof. Dr. Enzo Weber vom Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg ein makroökonomisches Modell für Deutschland, mit

dessen Hilfe er die Auswirkungen von Lohnungleichheit auf den Arbeitsmarkt analysierte. Dabei wurden die Effekte von Ungleichheit im oberen und unteren Einkommensbereich getrennt untersucht. Zudem wurden die Auswirkungen von technischem Fortschritt, der qualifizierte Arbeitnehmer begünstigt, isoliert berücksichtigt.

Die Ergebnisse zeigten, dass ein solcher verzerrter technischer Fortschritt, der die Lohnungleichheit erhöhe, zwar die Produktivität und das Lohnniveau steigern, zugleich aber das Arbeitsvolumen senke. Dagegen wiesen Veränderungen der Lohnungleichheit, die nicht auf technischem Fortschritt beruhten, sowohl einen negativen Effekt auf das Arbeitsvolumen als auch auf die Produktivität auf. Ungleichheit im unteren Lohnbereich habe zudem eine etwas stärkere Auswirkung als im oberen Bereich. Diese Ergebnisse legen nahe, dass eine steigende Lohnungleichheit keineswegs Voraussetzung für einen Arbeitsmarktaufschwung sei und auch in den letzten zehn Jahren in Deutschland nicht gewesen sei.

In der anschließenden Paneldiskussion bestand grundsätzlich Einigkeit, dass mehr Wachstum und weniger Ungleichheit nicht unbedingt im Gegensatz zueinander stünden. So führte Weber aus, dass sich mit Blick auf die letzten zehn Jahre nicht die Frage stelle, ob die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes notwendig gewesen sei oder nicht, sondern ob diese durch andere Maßnahmen hätte begleitet werden können, wie zum Beispiel die frühere Einführung eines Mindestlohns oder den Ausbau der Kinderbetreuung. Kastrop unterstrich die Bedeutung von konsistenten Reformpaketen, die sowohl das Wachstum steigerten als auch eine möglichst breite soziale Teilhabe an den Wohlstandssteigerungen sicherstellten. Ein modernes Konzept für inklusives Wachstum sei als Integration von wachstums- und verteilungswirksamen Politiken und nicht mehr als Wirtschaftswachstum mit anschließender Umverteilung zu verstehen, selbst wenn auf Umverteilungsmechanismen über Steuern und Transfers nicht verzichtet werden könne. Vielmehr müssten Wachstum und Verteilung gleichzeitig in den Blick genommen werden, wie Fichtner zum Abschluss der Diskussion zusammenfasste.

Die Rolle der Politik

Der dritte Teil der Konferenz beschäftigte sich mit der Rolle der Politik und den Handlungsoptionen, die sich vor dem Hintergrund der gestiegenen Ungleichheit stellten.

Zunächst fokussierte Prof. Dr. Andreas Peichl vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim (ZEW) sich auf Verteilungspolitik auf der Grundlage von Steuern, Abgaben und Transfers. Im internationalen Vergleich zeige sich, dass das deutsche Steuer- und Transfersystem der Ungleichheit der Markteinkommen relativ stark entgegenwirke und die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen daher auf einem unterdurchschnittlichen Niveau liege. Dennoch sei die Mittelschicht seit Anfang der 90er Jahre zunehmend geschrumpft.

Reformbedarf sah Peichl besonders bei der vergleichsweise hohen (Grenz-) Steuerbelastung von unteren und mittleren Einkommen. Zudem weise der Verlauf einige Sprungstellen auf, die zu deutlichen Fehlanreizen mit Blick auf das Arbeitsangebot führten. In Deutschland gebe es kein harmonisiertes Steuer- und Transfersystem. Einzelne Instrumente und Maßnahmen würden nicht optimal ineinandergreifen. Peichl stellte daher als Gedankenexperiment ein konsolidiertes System vor, das zu einer niedrigeren und geglätteten Grenzsteuerbelastung im unteren Einkommensbereich führen würde. Seine Ergebnisse zeigten, dass hierdurch nicht nur die Ungleichheit verringert und die Beschäftigung erhöht würde, sondern dass eine solche Reform gleichzeitig fiskalische Mehreinnahmen bedeuten würde. Auch wies Peichl auf die Notwendigkeit einer verbesserten Datenlage hin, um Verteilungsfragen angemessen analysieren und eine verbesserte wirtschaftspolitische Beratung leisten zu können.



Prof. Dr. Timm Bönke von der Freien Universität Berlin konzentrierte sich in seinem Vortrag auf Staatsfonds als alternatives Instrument zur derzeitigen Förderung von Vermögensbildung, die bisher hauptsächlich von Gutverdienern genutzt würden. Als Staatsfonds bezeichnet Bönke öffentlich verwaltetes Vermögen ohne explizite Verbindlichkeiten. Er verwies zunächst darauf, dass viele der 79 heute existierenden nationalen Staatsfonds durch Einnahmen aus dem Rohstoffhandel (z. B. Öl) finanziert würden und die Aufgabe hätten, Erträge aus diesen Ressourcen langfristig anzulegen. Ausschüttungsverfahren, die gezielt zu Umverteilung und der Reduzierung der Ungleichheit führten, seien jedoch bei den meisten Staatsfonds derzeit nicht Zielsetzung. Eine Ausnahme stelle der Alaska Permanent Fund dar, aus dem jede Bürgerin und jeder Bürger eine jährliche Auszahlung erhalte.

Als Ausschüttungsoption für einen deutschen Staatsfonds analysierte Bönke eine soziale Dividende, ähnlich dem Alaska Permanent Fund, in Höhe von jährlich 800 Euro für Erwachsene und 400 Euro für Kinder. Vorteile gegenüber der derzeitigen Vermögenspolitik sah Bönke in einer breiten Teilhabe und der Einbeziehung von bisher nichtvermögenden Haushalten, die immerhin knapp die Hälfte aller Haushalte in Deutschland darstellten. Allerdings wies Bönke darauf hin, dass die reine Umverteilungswirkung im Verhältnis zu den notwendigen Ressourcen von ca. zwei Billionen Euro zum Aufbau eines solchen Fonds relativ gering sei. Dennoch würde eine soziale Dividende zu einem inklusiveren Wachstum beitragen, indem sie zu deutlich höheren relativen Einkommenszuwächsen für Haushalte im unteren Einkommensbereich führe. Insgesamt sei Umverteilung nur eines von vielen Zielen, die durch einen Staatsfonds adressiert werden könnten. Ein solches Instrument könne langfristig zu einem Umbau des Wirtschaftssystems beitragen.

In dem letzten Vortrag der Konferenz ging Prof. Tom Krebs, Ph.D., von der Universität Mannheim der Frage nach, ob es Reformen gibt, die inklusives Wachstum schaffen, gleichzeitig aber auch fiskalisch nachhaltig sind. Gerade aufgrund des demografischen Wandels sei die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen von zentraler Bedeutung. Als eine Reform, die beide Ziele miteinander verbinde, schlug Krebs die Ausweitung öffentlicher Investitionen im Bildungsbereich vor.

Konkret analysierte er eine dauerhafte Steigerung der staatlichen Ausgaben für Kitas und Schulen um jährlich 15 Milliarden Euro für einen Ausbau der Ganztagsbetreuung und



eine Verbesserung des Personalschlüssels. Dadurch würde der Staat in die notwendigen Fachkräfte für morgen investieren und gleichzeitig die Erwerbsmöglichkeiten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Kindern unterstützen. Anhand eines Modells der deutschen Volkswirtschaft zeigte Krebs die mittel- und langfristigen Wachstumseffekte auf. Demnach läge das reale Bruttoinlandsprodukt 2050 um 1,9 Prozent und die Beschäftigung um 750.000 vollzeitäquivalente Stellen höher. Dieses Wachstum würde auch inklusiv wirken, da die Anzahl der Personen in Grundsicherung bzw. im Niedriglohnbereich deutlich niedriger wäre. Auch die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wäre gegeben, da die Investitionen sich nicht nur mittelfristig selbst finanzieren, sondern langfristig sogar deutliche fiskalische Mehreinnahmen erzeugen würden. Investitionen in Bildung und Betreuung seien daher eine effiziente Maßnahme, um zugleich den Ursachen der Wachstumsschwäche und der Ungleichheit in Deutschland zu begegnen.

Auf dem Abschlusspodium der Konferenz diskutierten Steffen Kampeter, Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Dr. Dierk Hirschel, Bereichsleiter für Wirtschaftspolitik, Europa und Internationales bei der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), die Professoren Dr. Alexandra Spitz-Oener, Humboldt-Universität zu Berlin, und Tom Krebs, Ph.D., gemeinsam mit Dr. Philipp Steinberg, Leiter der Grundsatzabteilung im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Bei der Auftaktfrage „Geht es Deutschland gut?“ wurde deutlich, dass sich die Bewertungen zunächst nicht wesentlich unterschieden. Alle Podiumsteilnehmer waren sich einig, dass viele makroökonomische Indikatoren ein positives Bild für Deutschland zeigten. Allerdings unterschieden sich die Einschätzungen auf den zweiten Blick. Einerseits wurde argumentiert, dass die Realität am deutschen Arbeitsmarkt weitaus positiver sei als von manchen dargestellt und vor allem das mittelfristige Wachstumspotenzial und die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme auf die Tagesordnung in Deutschland gehörten, insbesondere aufgrund neuer Wettbewerber und der revolutionären Veränderungen, die die Digitalisierung mit sich bringe. Andere hoben erhebliche soziale Ungleichgewichte hervor, die durch die guten makroökonomischen Kennziffern nur verschleiert würden – eine systematische Schwächung der Arbeitsmarktinstitutionen und ein Rückgang der Tarifbindung habe die ungünstige Entwicklung für viele Arbeitnehmer erst möglich gemacht. Mit Verweis auf den aktuellen Jahreswirtschaftsbericht wurde darüber hinaus darauf hingewiesen, dass sich Wachstum und Inklusivität nicht widersprechen und dass die Bundesregierung schon einiges getan habe, um sowohl eine breitere Teilhabe am Wachstum selbst als auch eine stärkere Beteiligung an den Wohlfahrtsgewinnen zu ermöglichen.

Mit Blick auf die Rolle von Bildung gab es grundsätzlich Einigkeit, dass Chancengerechtigkeit sowohl zentral für das Wachstum als auch für die Verteilungsgerechtigkeit sei. Dies war auch bereits Tenor verschiedener Vorträge und vorangegangener Diskussion während der Konferenz. In der Nuance unterschied sich die Bewertung aber dennoch. So wurde darauf hingewiesen, dass mehr Geld alleine für bessere Bildungserfolge nicht ausreichend sei. Zudem wurde über die Rolle des Bundes und vor allem über die Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer bei den Bildungsaufgaben diskutiert. Auch bestand keine breite Übereinstimmung zu einer Ausweitung von Bildungsangeboten durch die Bundesagentur für Arbeit.

Bei der Frage, wie überschüssige Haushaltsmittel verwendet werden sollten, unterschieden sich die Meinungen ebenfalls. Während einerseits argumentiert wurde, dass an der fiskalischen Konsolidierung zur Wahrung der Generationengerechtigkeit konsequent festgehalten werden sollte, betonten andere Podiumsteilnehmer, dass durch heutige Investitionen in Bildung und Infrastruktur zukünftig insgesamt höhere Einnahmen für den Staat erwirtschaftet werden könnten. Das stärke die Tragfähigkeit des Finanzsystems insgesamt. Investitionen könnten daher ebenso zur Gerechtigkeit zwischen heutigen und zukünftigen Generationen beitragen.

Die jeweiligen Präsentationen sowie die Aufzeichnung des Abschlusspodiums sind unter folgendem Link verfügbar: www.bmwi.de/Redaktion/DE/Veranstaltungsarchiv/20170316-wege-zu-einem-inklusive-wirtschaftswachstum.html

Kontakt: Dr. Alexandra Effenberger, Dr. Alfred Garloff
Referat: Wirtschaftspolitische Analyse

Literaturverzeichnis

- Albig, H.; Clemens, M.; Fichtner, F.; Gebauer, S.; Junker, S.; Kholodilin, K. (2017): Wie steigende Einkommensungleichheit das Wachstum in Deutschland beeinflusst, in: DIW Wochenbericht, Nr. 10/2017, S. 159 – 168.
- Grabka, M. M.; Goebel, J. (2017): Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit, in: DIW Wochenbericht, Nr. 4/2017, S. 71 – 82.
-

Energiesteuerermäßigung für Erdgas als Kraftstoff wird bis Ende 2026 verlängert

Bundesregierung beschließt Novelle des Energie- und des Stromsteuergesetzes

Das Bundeskabinett hat am 15. Februar 2017 den Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energie- und des Stromsteuergesetzes (im Folgenden: Gesetzentwurf) verabschiedet. Anlass für die Neuregelung war die Ende 2018 auslaufende Energiesteuerermäßigung für Gaskraftstoffe. Die Bundesregierung hat dabei die Chance ergriffen, für weitere thematisch verwandte Fragen wirtschafts- und fiskalpolitisch sinnvolle Regelungen für Industrie und Privatverbraucher zu beschließen.



Bedeutung des Energie- und des Stromsteuergesetzes als ökologisches Lenkungsinstrument

Die Steuern auf Energieerzeugnisse und Strom treffen als Verbrauchsteuern sowohl die privaten Haushalte als auch die Industrie. Sie zielen auf die Senkung des Verbrauchs und damit einen sparsamen Umgang mit Strom und anderen Energieerzeugnissen ab. Bei der Energie- und der Stromsteuer handelt es sich um Bundessteuern, deren Verwaltung durch den Bund erfolgt und deren Aufkommen ausschließlich

dem Bund zugutekommt. Im Rahmen der Ökologischen Steuerreform der rot-grünen Regierung im Jahr 1999 wurden die Energiesteuersätze im damaligen Mineralölsteuergesetz erhöht und erstmalig eine Steuer auf den Stromverbrauch eingeführt. Gleichzeitig wurde beschlossen, mit dem zusätzlichen Steueraufkommen den Faktor Arbeit zu entlasten. Deshalb fließt das Aufkommen in die Rentenversicherungskasse und senkt die Beitragssätze. Das Aufkommen der Energiesteuer betrug im Jahr 2016 rund 39,6 Milliarden Euro. Die Stromsteuer brachte 6,6 Milliarden Euro ein.

Tabelle 1: Entwicklung des Steueraufkommens in Mio. Euro

	1997	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
Energiesteuer (bis 2005 Mineralölsteuer)	33.749	42.192	43.188	41.782	40.101	39.916	38.955	39.248	39.822	39.838	40.036	39.305	39.593
Stromsteuer	-	5.097	6.531	6.597	6.462	6.273	6.355	6.261	6.278	6.171	7.247	6.973	6.592

Die europäische Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG legt seit 2003 neben den Besteuerungstatbeständen Mindeststeuersätze für die verschiedenen Energieerzeugnisse und Strom fest, die bei der Umsetzung in nationales Recht von den Mitgliedstaaten zu beachten sind. Die deutschen Energie- und Stromsteuersätze sind im europäischen und internationalen Vergleich sehr hoch. Für die Industrie sind deshalb Entlastungen von der Energie- und der Stromsteuer unentbehrlich, um international wettbewerbsfähig zu bleiben.

Darstellung der bedeutsamsten Neuregelungen

Die Änderungen sind aufgrund mehrerer Entwicklungen erforderlich geworden, denen im Gesetzentwurf Rechnung zu tragen war. Im Folgenden werden die wirtschaftspolitisch bedeutsamsten Änderungen im aktuellen Gesetzentwurf dargestellt.

Verlängerung der Energiesteuerermäßigung für Erdgas als Kraftstoff

Anlass des vom Bundesfinanzministerium vorgelegten Gesetzentwurfs war maßgeblich die zum Ende 2018 auslaufende Energiesteuerermäßigung für Gaskraftstoffe. Die Förderung von Erdgas als Kraftstoff trägt zur Erreichung der Klimaziele im Verkehrssektor bei. Außerdem kann Bio-

methan in beliebigen Anteilen beigemischt werden. Synthetisches Methan, das durch Elektrolyse aus Strom aus erneuerbaren Energien mit anschließender Methanisierung gewonnen wird, kann als umweltfreundlicher Kraftstoff genutzt werden. Damit können sektorübergreifende Lösungen aus den Bereichen Energie, Industrie und Verkehr entwickelt werden. Allerdings ist die Marktentwicklung insbesondere bei Erdgasfahrzeugen noch nicht hinreichend weit fortgeschritten. Weder die Fahrzeugherstellung noch die Versorgungsinfrastruktur sind gesichert. Daher ist es notwendig, Planungssicherheit zu gewährleisten.

Bereits im Koalitionsvertrag wurde festgelegt, dass die Förderung für Erdgas und Flüssiggas als Kraftstoffe verlängert werden soll. Mit Beschluss vom 2. Juli 2015 hatte der Bundestag der Bundesregierung eine Frist bis „Frühjahr 2016“ gesetzt, einen entsprechenden Vorschlag „mit valider Gegenfinanzierung“ vorzulegen. Die Sicherstellung der Gegenfinanzierung war der entscheidende Punkt für die Dauer der Ressortabstimmung. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf wird die Steuerermäßigung für Erdgas bis 2026 verlängert und beginnend im Jahr 2024 stufenweise abgeschmolzen. Der mit allen beteiligten Ministerien gefundene Kompromiss schafft Sicherheit für die Entwicklung von näherungsweise zwei Fahrzeuggenerationen sowie für den Ausbau der Versorgungsinfrastruktur. Die Ermäßigung für Flüssiggas wird nach dem Entwurf dagegen Ende 2018 auslaufen.



Europarechtliches Erfordernis der Besteuerung fremdbezogener Energieerzeugnisse im Rahmen des so genannten Herstellerprivilegs

Die Ausgestaltung des Energie- und des Stromsteuergesetzes bewegt sich im Spannungsfeld der Vorgaben der Energiesteuerrichtlinie und des europäischen Beihilferechts. Dieses Zusammenspiel machte eine Anpassung des so genannten Herstellerprivilegs erforderlich. Die Energiesteuerrichtlinie legt fest, dass Energieerzeugnisse, die selbst bei der Herstellung von Energieerzeugnissen verwendet werden, nicht zu besteuern sind. Der Verbrauch von Erdöl oder Erdgas bei der Herstellung von Diesel und Benzin in Raffinerien bleibt demnach steuerfrei. Damit wird eine Doppelbelastung mit der Energiesteuer verhindert. Allerdings unterscheidet die Richtlinie zwischen Energieerzeugnissen, die vom Herstellerbetrieb auf dem Betriebsgelände gefördert bzw. hergestellt werden, und fremdbezogenen Erzeugnissen. Für fremdbezogene Energieerzeugnisse sieht die Richtlinie nur eine fakultative Befreiung vor. Für eine Befreiung fremdbezogener Energieerzeugnisse wäre deshalb eine beihilferechtliche Genehmigung der Europäischen Kommission erforderlich gewesen. Durch die Befreiung kann der Anreiz gesetzt werden, fremdbezogene umweltfreundliche Energieerzeugnisse wie Erdgas anstelle eigenerzeugter Kohle oder eigenerzeugten Schweröls zu verwenden. Obwohl die Bundesregierung mit diesem Umweltschutzaspekt argumentierte, verweigerte die Europäische Kommission die Genehmigung. Folglich müssen fremdbezogene Energieerzeugnisse besteuert werden. Der Gesetzentwurf sieht die Besteuerung in Höhe der in der Energiesteuerrichtlinie festgelegten Mindeststeuersätze vor. Damit wird einerseits die Vereinbarkeit mit dem europäischen Beihilferecht sichergestellt und andererseits die Belastung der Herstellerbetriebe gering gehalten.

Die nächste Gelegenheit der Überarbeitung der Energiesteuerrichtlinie sollte genutzt werden, um das Herstellerprivileg als obligatorische Steuerbefreiung auf fremdbezogene Energieerzeugnisse zu erweitern. Dadurch würde die Doppelbesteuerung von Energieerzeugnissen konsequent vermieden werden, wie das die Mineralölsteuerrichtlinie ursprünglich auch vorsah.

Der Gesetzentwurf muss noch durch Anpassungen der Durchführungsverordnung zum Energiesteuergesetz ergänzt werden. Dort sollte zum einen definiert werden, was der Begriff des Betriebsgeländes umfasst. Außerdem ist eine Möglichkeit des bilanziellen Nachweises zur Verwendung von Erdgas zu erwägen, das durch ein Versorgungsnetz geleitet wird und dessen Herkunft deshalb beim Verbraucher in der Regel nicht mehr nachweisbar ist.



Anrechnung von Investitionsbeihilfen auf die Energiesteuerentlastung für hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen europarechtlich erforderlich

Die Energiesteuerentlastung für hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK-Anlagen) in § 53a Energiesteuergesetz (EnergieStG) musste ebenfalls an europarechtliche Vorgaben angepasst werden. So hatte die Europäische Kommission in der Genehmigung der vollständigen Energiesteuerentlastung eine Anrechnung von Investitionsbeihilfen vorgesehen, die durch den Gesetzentwurf umgesetzt wird.

Darüber hinaus fasst der Entwurf die Regelungen zur teilweisen und zur vollständigen Entlastung in einem Paragraphen zusammen. Damit bleibt es den Unternehmen erspart, Hilfsanträge für den Fall zu stellen, dass die KWK-Anlage nicht hocheffizient ist und die Voraussetzungen für die vollständige Entlastung nicht erreicht werden. Die Förderung nach dem Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz (KWKG) sowie die Stromsteuerbefreiung für kleine Anlagen tragen ebenfalls dazu bei, dass Deutschland sein KWK-Ziel von 110 Terawattstunden bis 2020 sowie 120 Terawattstunden bis 2025 im Interesse der Energieeinsparung sowie des Umwelt- und Klimaschutzes erreicht.

Definition des Verwenders soll Ermittlung des Begünstigten erleichtern

Der Gesetzentwurf definiert an zahlreichen Stellen den Begriff des Verwenders von Energieerzeugnissen. Dieser ist insbesondere für die Feststellung des Begünstigten bei Steuerentlastungen entscheidend, z. B. für die Verwendung von Energieerzeugnissen für die Stromerzeugung in § 53 EnergieStG. Der Verwenderbegriff musste mangels Definition bisher im Einzelfall ausgelegt werden, was z. B. der Bundesfinanzhof (BFH) kritisiert hatte. Aufgrund unterschiedlicher Betreiberkonzepte war die Feststellung des Verwenders zum Teil schwierig. Der Betrieb einer Anlage konnte zeitweise durch mehrere Betreiber erfolgen oder im Auftrag eines Betreibers in der Ausgestaltung als Contracting. Die Formulierung im Entwurf orientiert sich nun an einem Urteil des BFH (25.09.2013, VII R 64/11) und beurteilt den Verwender als Inhaber der Sachherrschaft über die Energieerzeugnisse. Dadurch soll die Auslegung einheitlich erfolgen und eine sachgerechte Entlastung gewährleistet werden.

Berücksichtigung der Entwicklungen in der Elektromobilität

Der Gesetzentwurf reagiert außerdem auf die Entwicklungen im Bereich Elektromobilität. So wird eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen, um Verfahrenserleichterungen einzuführen, insbesondere um Betreiber von Ladesäulen von der Stellung eines Stromversorgers und den damit verbundenen Pflichten auszunehmen. Darüber hinaus soll in der Durchführungsverordnung zum Stromsteuergesetz definiert werden, welche Fahrzeuge vom Begriff der Elektromobilität erfasst sind. Das ist für die Entlastungen des Produzierenden Gewerbes in §§ 9b und 10 StromStG entscheidend. Der jeweils für Elektromobilität genutzte Strom wird von der Entlastung ausgeschlossen. Dies widerspricht den Zielen der Bundesregierung zur Förderung der Elektromobilität, ist aber dem Sinn und Zweck der Entlastungen für das Produzierende Gewerbe geschuldet. Diese sollen lediglich den Produktionsbereich entlasten und damit Fahrzeuge wie Gabelstapler, die auf dem Betriebsgelände eingesetzt werden, nicht aber die Dienstwagenflotte. Das soll durch eine Änderung der Stromsteuerverordnung klargestellt werden.

Längerfristig wird es erforderlich sein, die Förderung der Elektromobilität in der europäischen Energiesteuerrichtlinie zu verankern. Die Energiesteuerrichtlinie aus dem Jahr 2003 konnte diese technischen Entwicklungen naturgemäß noch nicht berücksichtigen.

Vermeidung der Doppelbesteuerung bei Speichertechnologien

Der Gesetzentwurf sieht eine Entlastung von der Stromsteuer für stationäre Batteriespeicher vor. Dadurch wird eine Doppelbelastung mit der Stromsteuer bei Ein- und Ausspeicherung vermieden. Allerdings gilt die Regelung lediglich für stationäre Batteriespeicher, die mit dem Netz der allgemeinen Versorgung verbunden sind. Die Stromsteuerverordnung soll darüber hinaus genutzt werden, um eine Doppelbelastung von Speichermedien zu vermeiden. Dadurch würden alternative Lösungen der Kopplung von Stromerzeugern, Speichern und Letztverbrauchern in anderen Sektoren gefördert.

Beibehaltung der Stromsteuerbefreiungen für erneuerbare Energieträger und Kleinanlagen

Bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs stellte sich die Frage, ob Steuerbefreiungen für Strom aus erneuerbaren Energieträgern und aus Kleinanlagen bis zwei Megawatt beibehalten werden sollten. Diese Steuerbefreiungen in § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 3 StromStG gelten bereits seit Einführung der Stromsteuer 1999 durch die Ökologische Steuerreform, aber sie stehen unter einem fiskalpolitischen und europarechtlichen Begründungszwang. Letztlich setzte sich die Auffassung durch, dass eine Einschränkung ein falsches Signal für den Ausbau erneuerbarer Energieträger und effizienter KWK-Anlagen bedeuten würde. Eine Schmälerung der Stromsteuerbefreiung würde zahlreiche Bestandsanla-





gen treffen und könnte diese Investitionen nachträglich unwirtschaftlich machen. Eine Gewährung von EEG-Vergütung und Stromsteuerbefreiung für dieselbe Strommenge wird durch eine Anrechnungsregel in § 53c EEG 2017 ausgeschlossen, um insbesondere eine Überförderung zu verhindern. Damit betrifft die Steuerbefreiung Strom, der im Wesentlichen zum Eigenverbrauch und zur Versorgung Dritter im räumlichen Zusammenhang dient. Die Beibehaltung dieser Stromsteuerbefreiungen ist allerdings noch abschließend europarechtlich zu würdigen.

Uneingeschränkte Stromsteuerbefreiung für energieintensive Prozesse

Ebenso wurde die uneingeschränkte Stromsteuerbefreiung für energieintensive Prozesse, wie Metallherstellung oder Elektrolyse, in § 9a StromStG beibehalten. Die zunächst erwogene Einschränkung der Befreiung auf den so genannten Heizstrom hätte sowohl Umspannungsverluste als auch Strom, der zum Betrieb der Anlage (Kräne, Ventilatoren) benötigt wird, ausgeschlossen. Eine entsprechende Auslegung hatte der BFH (30.06.2015, VII R 52/13) vorgenommen. Allerdings würde dadurch ein einheitlicher Vorgang der Elektrolyse in befreiten und zu versteuernden Strom aufgespalten, indem die mechanische Verwendung von Strom, etwa zum Transport der Chemikalien zur Elektrolyse, von der Befreiung ausgenommen würde. Eine solche

Aufteilung ist in der Energiesteuerrichtlinie nicht vorgesehen. Das nationale Recht sollte den von der europäischen Richtlinie gewährten Spielraum nutzen, um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen auf dem internationalen Markt zu gewährleisten. Klarheit zur Auslegung der Energiesteuerrichtlinie soll der Europäische Gerichtshof in einem derzeit anhängigen Fall bringen.

Fazit und Ausblick

Mit dem Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energie- und des Stromsteuergesetzes konnten gute und notwendige Lösungen für wichtige Fragen der Energie- und Strombesteuerung für Industrie und private Haushalte gefunden werden. Die Anpassung an europarechtliche Vorgaben und die Einfügung von Definitionen schaffen Rechtssicherheit für die Steuerpflichtigen. Mit dem Kabinettsbeschluss im Februar ist gewährleistet, dass das Gesetzgebungsverfahren noch in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden kann. Im parlamentarischen Verfahren können noch Änderungen erfolgen. Das Änderungsgesetz soll am 1. Januar 2018 in Kraft treten.

Kontakt: Olga Milanin
Referat: Industriepolitische Aspekte der Energieversorgung, Energiebesteuerung

Bessere Datengrundlage für die amtliche Energiestatistik

Die Novellierung des Energiestatistikgesetzes bildet den deutlich veränderten Energiesektor ab

Am 10. März 2017 ist das novellierte Energiestatistikgesetz (EnStatG) in Kraft getreten.¹ Damit wird den veränderten Anforderungen an Energiedaten auf nationaler und auf internationaler Ebene Rechnung getragen. Gleichzeitig achtet das neue Gesetz darauf, Auskunftspflichtige nicht übermäßig zu belasten und keine unnötige Bürokratie aufzubauen. Die Erhebungen nach dem neuen EnStatG starten im Berichtsjahr 2018.



Energiestatistikgesetz als Fundament für umfassende Energiedaten

Eine evidenzbasierte Wirtschaftspolitik, die ihre Ziele maßgeblich an Daten und Fakten zur Lebensrealität der Menschen ausrichtet, ist auf eine belastbare Datenbasis angewiesen. Nur wenn solche Daten aktuell, im erforderlichen Umfang und in hoher Qualität vorliegen, lässt sich das Erreichte messen und eine Vorstellung darüber formulieren, was noch zu erreichen ist. Auf diesem Fundament lassen sich bestehende wirtschaftspolitische Maßnahmen verbessern und zukunftsgerichtete Strategien aufbauen.

Für die Energiepolitik trifft das in besonderem Maße zu: Das Generationenprojekt Energiewende kann nur erfolgreich sein, wenn eine verlässliche Datenbasis Richtschnur für künftige Politik ist. Gleiches gilt für die zunehmende europäische Integration der nationalen Strom- und Gas-

märkte. Der Erfolg bisheriger Maßnahmen muss sich stets in der Rückschau und anhand aktueller Daten beweisen; künftige Ziele müssen solche Daten als Grundlage nehmen und daran ausgerichtet und gemessen werden.

In der Energiepolitik sind die Energiebilanzen als konsolidierte empirische Datengrundlage von zentraler Bedeutung: Sie stellen das gesamte Energieangebot sowie die Energienachfrage konsistent gegenüber (s. Abbildung 1). Für Deutschland werden sie jährlich von der Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (AGEB) erarbeitet und bauen auf der amtlichen Statistik als zentraler Datenquelle auf. Die amtliche Statistik setzt sich zusammen aus einem breiten Spektrum an Energiedaten, die die Statistischen Ämter von Bund und Ländern auf Basis des EnStatG für die Bereiche Elektrizität, Gas, Kraft-Wärme-Kopplung, Kohlenimporte, erneuerbare Energien sowie für die Energieverwendung in der gewerblichen Wirtschaft in verschiedenen Zeitabständen erheben.

1 Energiestatistikgesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl I S. 2867), das zuletzt durch Gesetz vom 6. März 2017 (BGBl I S. 392) geändert worden ist.

Die **Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (AGEB)** ist eine privatwirtschaftlich organisierte Vereinigung verschiedener Fachverbände und Forschungsinstitute und wurde am 26. März 1971 gegründet. Gegenwärtig sind jeweils fünf Energiewirtschaftsverbände und Forschungsinstitute Mitglied der Arbeitsgemeinschaft.

Die AGEB wertet die vorhandenen Statistiken aus allen Gebieten der Energiewirtschaft nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten aus, erstellt jedes Jahr eine Energiebilanz für die Bundesrepublik Deutschland und macht diese der Öffentlichkeit zugänglich. Die Energiebilanzen haben die Form einer Matrix und bieten eine klare Übersicht über die energiewirtschaftlichen Verflechtungen. Sie erlauben damit nicht nur Aussagen über den Verbrauch von Energieträgern in den einzelnen Sektoren, sondern geben ebenso Auskunft über ihren Fluss von der Erzeugung bis zur Verwendung in den unterschiedlichen Erzeugungs-, Umwandlungs- und Verbrauchsbereichen. Die Energiebilanzen der AGEB nehmen eine zentrale Stellung im Energiedatensystem Deutschlands ein.

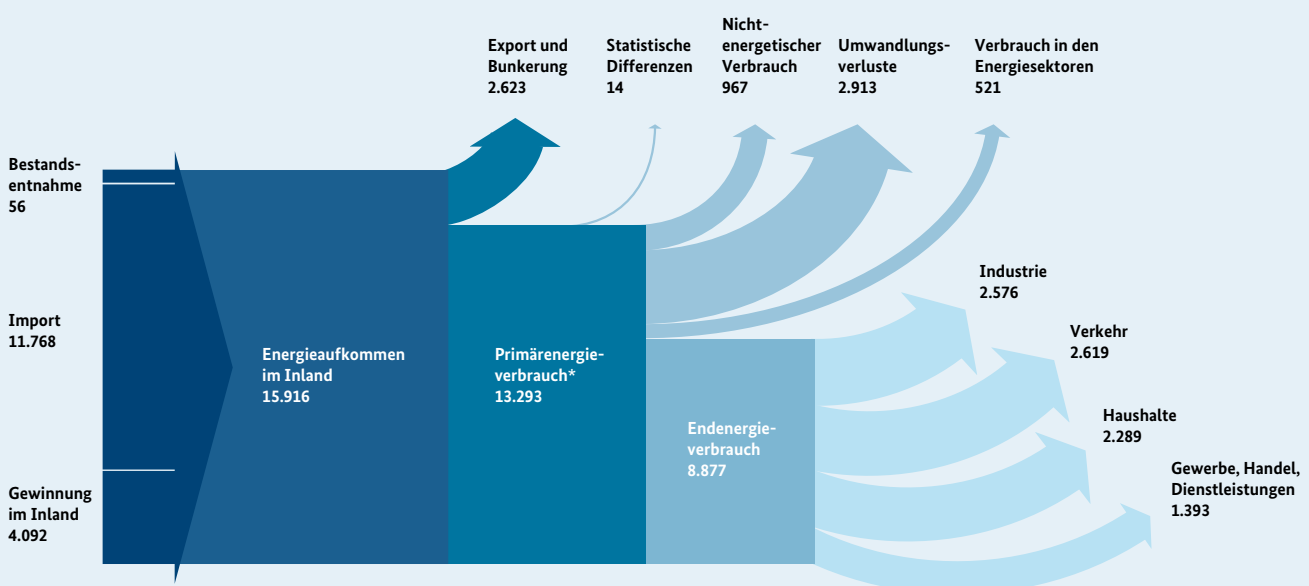
Neben den jährlich veröffentlichten Energiebilanzen verfolgt die AGEB das Ziel, die Öffentlichkeit möglichst aktuell über die energiewirtschaftliche Entwicklung zu informieren, beispielsweise durch die in jedem Quartal des jeweils laufenden Jahres vorge-

nommenen Schätzungen des Primärenergieverbrauchs oder durch die Vorlage von Zeitreihen (Auswertungstabellen) mit stark differenzierten sektoralen Angaben zum Energieverbrauch.

Die Arbeitsgemeinschaft arbeitet dabei eng mit dem Länderarbeitskreis Energiebilanzen zusammen, der Energiebilanzdaten für die Bundesländer veröffentlicht. Außerdem arbeitet sie in der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat) sowie in der von der Bundesregierung einberufenen Expertenkommission innerhalb des Monitoring-Prozesses „Energie der Zukunft“ mit.

Da das EnStatG nicht alle Datenbedarfe abdeckt, werden für die Energiebilanzen weitere Datenquellen außerhalb der amtlichen Statistik genutzt; diese Daten kommen insbesondere aus dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), der Bundesnetzagentur, der Statistik der Kohlenwirtschaft e. V., aus verschiedenen Fachverbänden sowie der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat). Teilweise helfen auch Sondererhebungen dabei, auftretende Datenlücken zu schließen. Das EnStatG als zentrale Rechtsgrundlage ist jedoch das Rückgrat der Energiestatistik in Deutschland, ohne das umfassende, verlässliche und zeitnahe Energiebilanzen nicht denkbar wären.

Abbildung 1: Energieflussbild 2015 für die Bundesrepublik Deutschland in Petajoule



Der Anteil der erneuerbaren Energieträger am Primärenergieverbrauch liegt bei 12,5 %. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

* Alle Zahlen vorläufig/geschätzt
29,308 Petajoule $\hat{=}$ 1 Mio. t SKE

Quelle: Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (AGEB) 07/2016

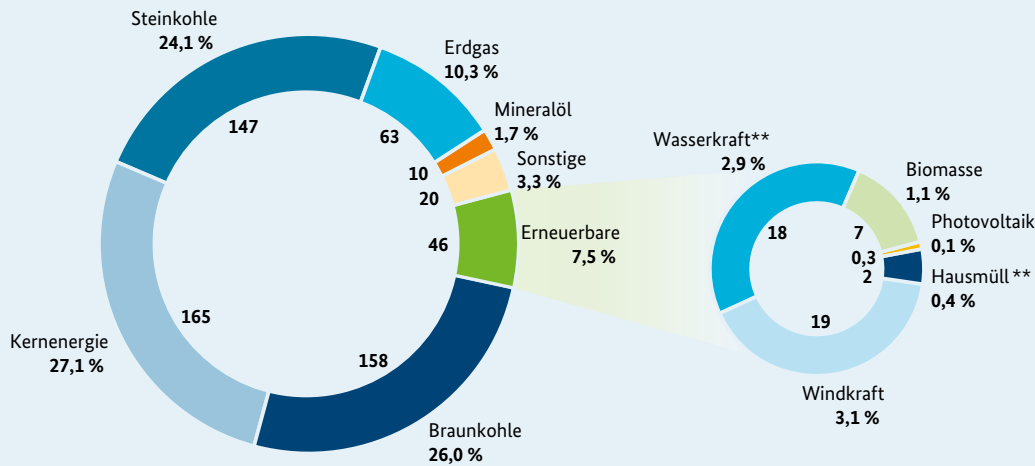
Sich wandelndes energiepolitisches Umfeld braucht neue Datenbasis

Das ursprüngliche EnStatG ist bereits im Jahr 2003 in Kraft getreten. Seitdem hat sich auf den Energiemärkten einiges verändert: Strom- und Gasmärkte wurden liberalisiert, nukleare und fossile Brennstoffe werden im Rahmen der Energiewende zunehmend von erneuerbaren Energien ersetzt und der effiziente Umgang mit Energie nimmt einen immer höheren Stellenwert ein. Zudem ist Europa auf dem Weg, die Ziele der Energieunion umzusetzen.

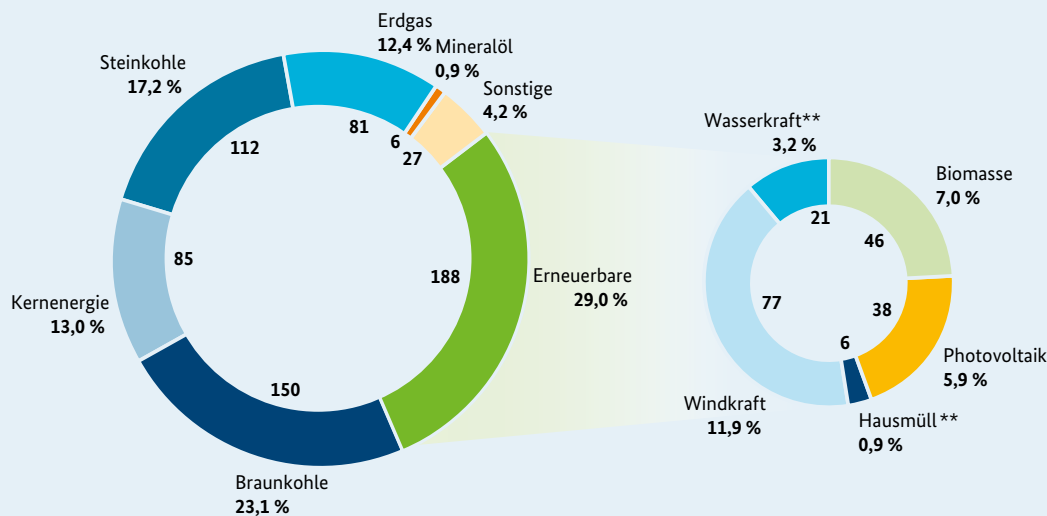
Diese Entwicklungen ließen sich mit dem ursprünglichen Gesetz nicht mehr adäquat abbilden, denn bislang existierende Wirtschaftsstrukturen, Organisationsformen und Fachbegriffe sind inzwischen zum Teil obsolet geworden. Beispielsweise gibt es einige nach dem ursprünglichen Gesetz Auskunftspflichtige in der Zwischenzeit gar nicht mehr oder sie verfügen nicht mehr über die von ihnen geforderten Informationen. Andere Berichtskreise wie Händler, Netzbetreiber, Gasspeicher- und -transportgesellschaften dagegen waren gar nicht oder nur unzureichend in den Erhebungen berücksichtigt.

Abbildung 2: Veränderung der Struktur der Bruttostromerzeugung in Deutschland

Bruttostromerzeugung 2003 in TWh* (insgesamt 608,8)



Bruttostromerzeugung 2016 in TWh* (insgesamt 648,4)



Geothermie aufgrund der geringen Menge in Photovoltaik (PV)
*vorläufig, **regenerativer Anteil

Quelle: AG Energiebilanzen, Stand: März 2017

Neben den Marktbedingungen haben sich auch die Anforderungen an Umfang, Qualität und Aktualität der Daten geändert. Mit dem Energiekonzept hat die Bundesregierung im Jahr 2010 verschiedene qualitative und quantitative Ziele zur Gestaltung der Energiewende gesetzt. So sollen z. B. bis zum Jahr 2050 der Primärenergieverbrauch halbiert, der Bruttostromverbrauch um 25 Prozent gesenkt und der aus erneuerbaren Energien stammende Anteil am Bruttostromverbrauch auf 80 Prozent erhöht werden. Im Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ wird der Fortschritt auf dem Weg hin zu den Zielen überprüft (s. Schlaglichter der Wirtschaftspolitik Februar 2017). Hierzu wird eine umfangreiche Datengrundlage benötigt, der die Energiestatistik Rechnung tragen muss.

Auch international ist der Bedarf an qualitativ hochwertigen, kohärenten Daten gestiegen. Viele Herausforderungen der Energie- und der Klimapolitik erfordern über den nationalen Rahmen hinausgehende Lösungen, für die ein solides Datenfundament unerlässlich ist.

Vor diesem Hintergrund war eine Novellierung der gesetzlichen Grundlage für die amtliche Energiestatistik dringend erforderlich. Gemeinsam mit Experten aus nachgeordneten Behörden, dem Statistischen Bundesamt, den Ländern und Fachverbänden wurden Merkmale, Begrifflichkeiten, Häufigkeit der Erhebungen und Berichtskreise den aktuellen Gegebenheiten angepasst. Ziel dabei war ein Gesetz, das von vielfältigem Expertenwissen profitiert und auf breite Akzeptanz trifft. Wesentliche Neuregelungen sehen vor, dass

- ▶ neue Marktteilnehmer wie Strom- und Gashändler, Netzbetreiber, Speicher- und Transportgesellschaften als Auskunftspflichtige einbezogen werden,
- ▶ die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien nunmehr monatlich statt jährlich erhoben wird und
- ▶ neue Datenbedarfe aus internationalen Berichtspflichten berücksichtigt werden.

Schließlich wurde der amtlichen Energiestatistik mit dem neuen EnStatG mehr Flexibilität eingeräumt, damit sie in Zukunft noch schneller und ohne zeitaufwändige Gesetzgebungsverfahren auf Veränderungen auf den Energiemärkten reagieren kann. Dazu soll die Bundesregierung mittels Verordnung Berichtskreise, Merkmale und Häufigkeit der Erhebungen ändern können, wenn dies aufgrund internationaler Verpflichtungen oder innerhalb des Monitorings „Energie der Zukunft“ erforderlich ist.



Die Daten aus dem neuen EnStatG werden erstmalig für das Berichtsjahr 2018 zur Verfügung stehen.

Höhere Informationsqualität, ohne unnötig zu belasten

Das novellierte EnStatG wahrt die Balance zwischen notwendiger Informationsqualität auf der einen Seite und dem Grundsatz, Berichtspflichtige, insbesondere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, von entbehrlichem Aufwand zu entlasten, auf der anderen Seite. Deshalb verzichtet das neue Gesetz auf einzelne Erhebungselemente, die nicht unbedingt benötigt werden; hier seien beispielhaft die Engpassleistung, d. h. die maximale im Dauerbetrieb erreichbare Leistung einer Erzeugungseinheit, und die Höchstlast, d. h. die nur kurzfristig maximal benötigte elektrische Leistung in einem Versorgungsgebiet, genannt.

Außerdem schafft es Möglichkeiten, Daten zu nutzen, die bereits an anderer Stelle erhoben wurden. Dies betrifft insbesondere Verwaltungsdaten, die auf der Grundlage anderer energierechtlicher Vorschriften erhoben und veröffentlicht wurden. Auch Daten, die im so genannten Marktstammdatenregister gespeichert sind, gehören dazu. Auf diese Weise werden Doppelerhebungen vermieden.

Ganz ohne zusätzlichen Erfüllungsaufwand kommt die Novellierung des EnStatG jedoch nicht aus: Insgesamt wird die Wirtschaft mit rund 2,4 Millionen Euro belastet. Davon gehen rund 85 Prozent auf die Umsetzung europarechtlicher Anforderungen zurück, die dem größeren Bedarf an verlässlichen Energiedaten auf EU-Ebene geschuldet sind. 15 Prozent des Aufwandes entstehen durch nationale Berichtspflichten. Gemäß der so genannten „One in, one out“-Regel gleicht die Bundesregierung den national bedingten Erfüllungsaufwand aus, indem an anderer Stelle im selben Umfang entlastet wird.

Der Nutzen einer belastbaren Datenbasis für die politischen Akteure liegt auf der Hand, wenn es darum geht, den Erfolg einer zielgerichteten Energie- und Umweltpolitik zu bewerten. Jedoch kann auch und gerade die Wirtschaft von einem novellierten EnStatG profitieren. Denn eine bessere Datenbasis macht es leichter, zukunftssträchtige Investitionsmöglichkeiten zu identifizieren, Einsparpotenziale auszuschöpfen und die Energieeffizienz zu steigern. Vor diesem Hintergrund erscheint der entstehende Mehraufwand vertretbar.

Erhebungen mit Augenmaß

Wie bereits im ursprünglichen EnStatG sind auch in der Novellierung im Wesentlichen Erhebungen vorgesehen, die die Aufkommenseite der Energie betreffen. Die Verbrauchsseite wird allein bei Industrieunternehmen erfasst. Ursprünglich sollten auch die Erhebungslücken, die das Gesetz aus dem Jahr 2003 beim Energieverbrauch in anderen Sektoren ließ, geschlossen werden. Hierbei sind insbesondere die privaten Haushalte, die Landwirtschaft und der Bereich Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (GHD) zu erwähnen. Dies hätte allerdings zu einem erheblich größeren zusätzlichen Erhebungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung geführt. Deshalb wurde diese Option letztlich verworfen. Stattdessen werden nun alternative Schätzmethoden geprüft, mit deren Hilfe man den Energieverbrauch in den privaten Haushalten und im Bereich GHD belastbar ermitteln kann.

Aber auch auf der Aufkommenseite wurden im Laufe des Novellierungsprozesses spezifische Datenbedarfe angemeldet, insbesondere im Bereich der Mineralöl Daten. Eine zeitweise diskutierte länderscharfe Erhebung dieser Daten im

vollen Umfang hätte Wirtschaft und Verwaltung jedoch ebenfalls erheblich belastet. Aus diesem Grund wurde die Erhebung nach dem neuen EnStatG auf Heizöle und Flugkraftstoffe beschränkt. Daten von Tankstellen und Raffinerien werden dagegen nicht abgefragt, da sie anderweitig verfügbar sind.

Gemeinsam effiziente Energiestatistik gestalten

Der Energiesektor befindet sich weiterhin im Wandel. Denn die mit der Energiewende verbundenen Veränderungen sind so weitreichend, dass uns der Umsetzungsprozess noch viele Jahre begleiten wird. Das novellierte EnStatG schafft mit aktuellen und zielgenauen Daten die Grundlage für künftige Maßnahmen im Rahmen der Energiewende.

Der Kurs der Energiewende ist vorgegeben; das genaue Bild der Energielandschaft in einigen Jahrzehnten – etwa in einem energiepolitisch stärker integrierten Europa – kann heute jedoch noch nicht im Detail gezeichnet werden. Um auf kommende Marktveränderungen und neue Berichtspflichten zeitnah reagieren zu können, wurde beim neuen EnStatG besonderes Augenmerk auf die Flexibilität gelegt. Denn in Zukunft könnte aufgrund von technischem Fortschritt oder Marktentwicklungen ein Mehrbedarf an Daten z. B. zu erneuerbaren Energien entstehen, für den ein neues Erhebungsmerkmal sinnvoll wird.

Dennoch sollten Berichtspflichten immer nur mit Augenmaß erweitert werden, um Unternehmen nicht über Gebühr zu belasten. Diese Balance zu halten zwischen notwendigen Informationen und möglichst geringem Aufwand, setzt eine enge Zusammenarbeit aller in die Energiestatistik involvierten Akteure voraus – auf nationaler wie auf internationaler Ebene. AGE, Fachverbände, nachgeordnete Behörden, Forschungsinstitute sowie internationale Einrichtungen der Energiestatistik sind dabei gefordert, gemeinsam geeignete Methoden zu entwickeln, um Politik, Wirtschaft und Gesellschaft möglichst effizient die benötigten Daten an die Hand zu geben.

Kontakt: Dr. Katja Gerling
Referat: Monitoring und Energiestatistik und
Matthias Pannhorst
Referat: Wachstum; Demografie; Statistik