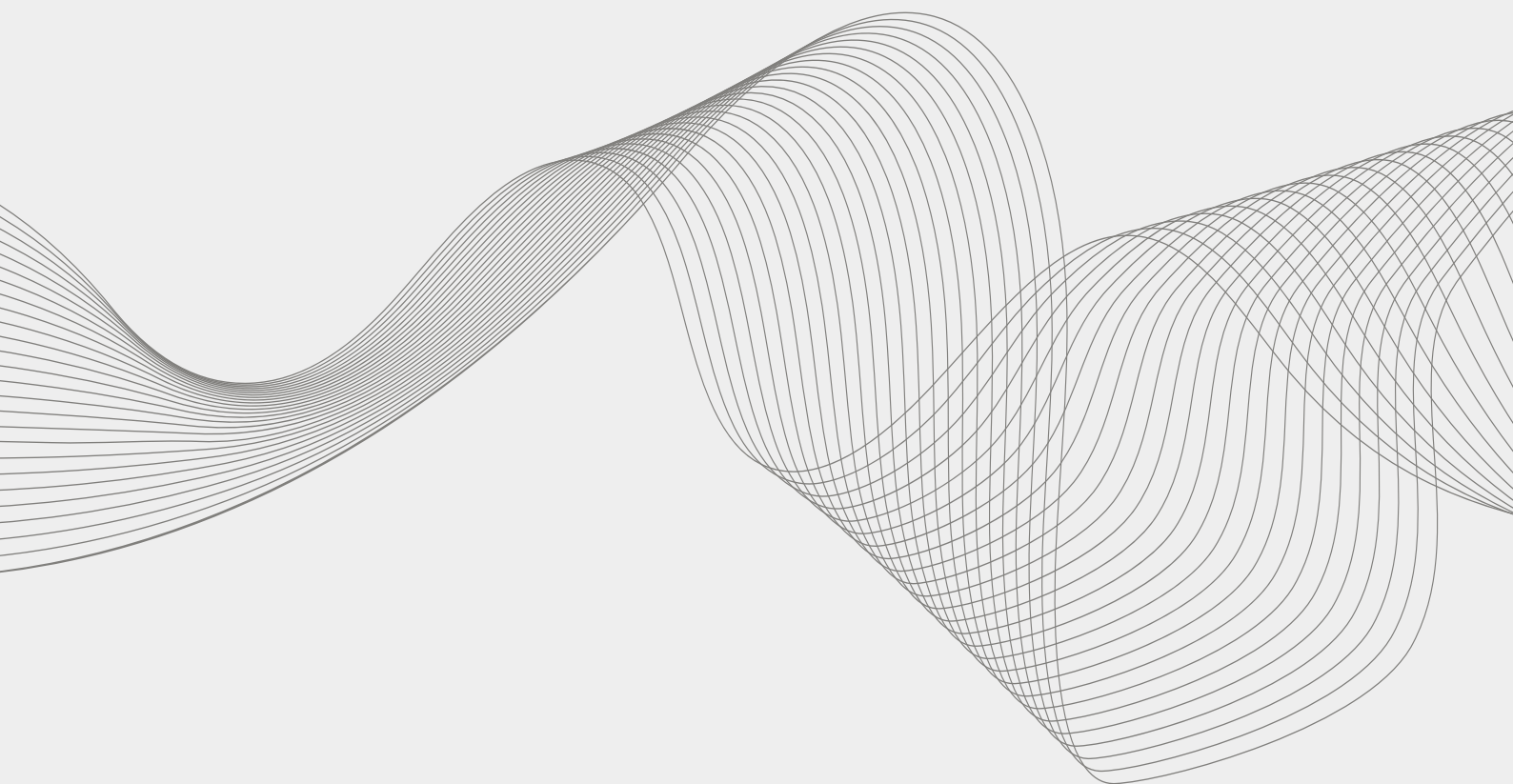


Zukunft gestalten 2024

Beiträge zur Wirtschaftspolitik

Veronika Grimm | Energy Systems and Market Design Lab





Editorial

Liebe Leserin, lieber Leser,

nach den einschneidenden Krisen der vergangenen Jahre und im Zuge der geopolitischen Veränderungen stehen Deutschland und Europa vor immensen Herausforderungen. Die deutsche Wirtschaft stagniert und hat an Wettbewerbsfähigkeit verloren, die Sozialausgaben steigen in einer alternden Gesellschaft. Gleichzeitig sollen Klimaschutz, Digitalisierung sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Verteidigungsfähigkeit gelingen.

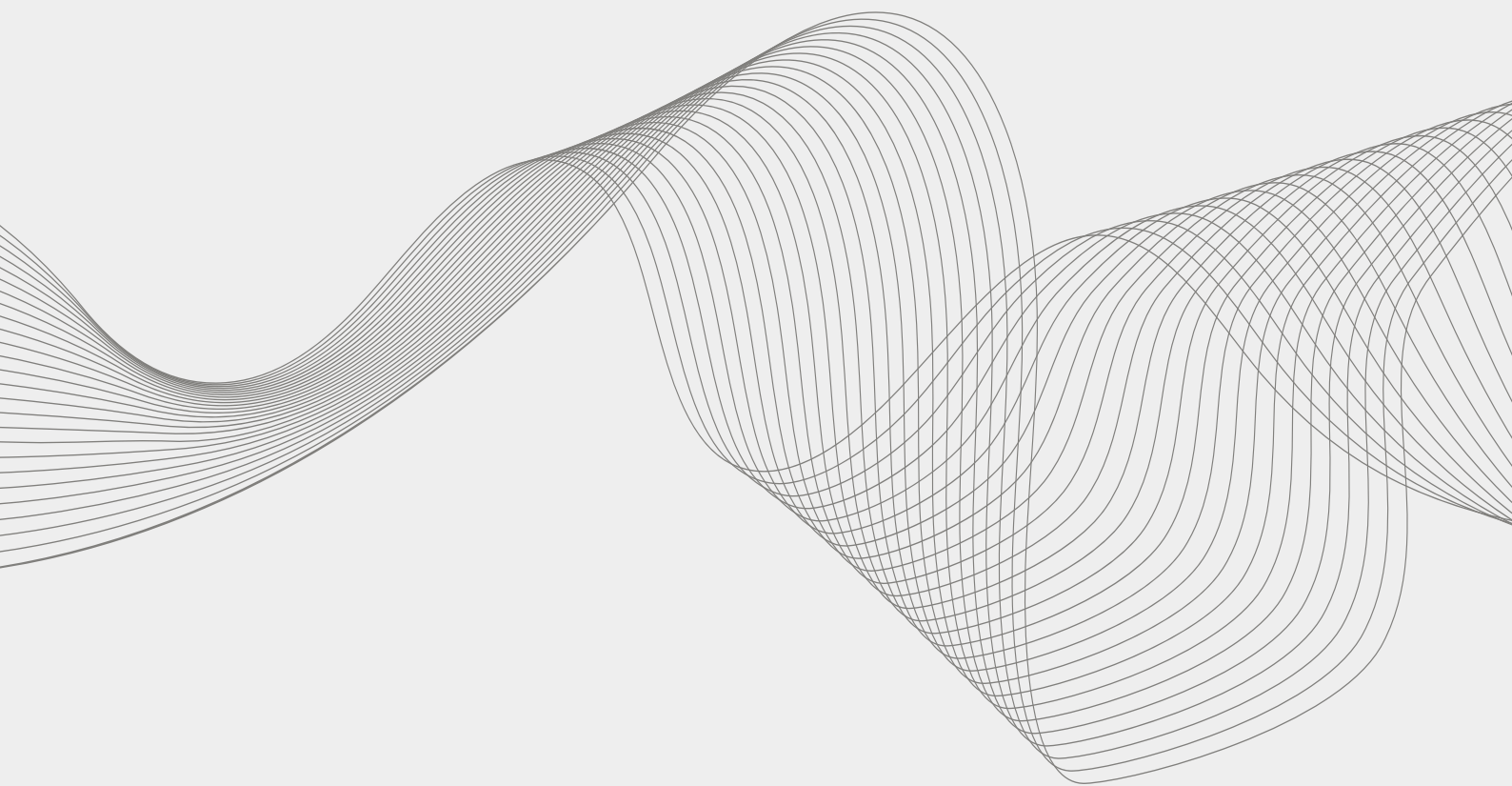
An dem Streit über den richtigen Weg zu mehr Wachstum und Resilienz ist letztlich im Spätherbst 2024 die Ampelkoalition zerbrochen. Jetzt entscheiden die Wählerinnen und Wähler darüber, in wessen Hände sie die Verantwortung legen. Im Jahr 2025 wird sich eine neue Regierung den Herausforderungen stellen müssen.

Deutschland und Europa wollen und sollten den Anspruch haben, die Transformationen global mitgestalten. Aber unsere Demokratien ringen alle um den richtigen Weg, ihr Innovationspotential zu heben und in der Bevölkerung den Mut zu mehr Fortschritt zu mobilisieren. Ohne Strukturreformen wird das nicht gehen. Aber ohne den Willen der Menschen und ihr Engagement geht es in einer Demokratie eben auch nicht. Daher ist die wirtschaftspolitische Debatte so wichtig.

Was sind wichtige wirtschaftspolitische Weichenstellungen? Wie sollte es weitergehen in der Energie- und Klimapolitik, bei den Staatsfinanzen oder in der Rentenpolitik? Damit befassen sich die Beiträge in diesem Heft, die im Jahr 2024 begleitend zu der wirtschaftspolitischen Debatte in verschiedenen Medien erschienen sind und hier nochmals abgedruckt werden.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre und freue mich auf die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Debatte im kommenden, für Deutschland so wichtigen Jahr 2025.

Ihre
Veronika Grimm



Inhalt

7 Energiepolitik und Klimaschutz

- 8 Wie Europa vom grünen Wandel profitieren kann
Handelsblatt, 25. Januar
- 10 Der deutsche Strommarkt braucht lokale Preise
Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. Juli, ein Aufruf von zwölf Energieökonom*innen
- 13 Wasserstoff – schleppender Hochlauf, großer Handlungsbedarf
BMF Monatsbericht, 23. Juli
- 20 Wie der Strommarkt noch zu retten ist
Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09. Oktober, mit Axel Ockenfels
- 24 Eine sichere und bezahlbare Energiewende
Handelsblatt, 10. Oktober
- 26 Emissionshandel und Klimageld stärken, um Klimaschutz zu erreichen
Wohlstand für Alle - Zuversicht der Ludwig-Erhard Stiftung, 07. November

31 Wachstum und öffentliche Finanzen

- 32 Kritiker der Schuldenbremse wollen bloß mehr Geld verteilen
Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. Januar, mit Lars Feld
- 35 Haushaltspolitik im Krisenmodus: Reform der Schuldenbremse
möglich, Strukturreformen notwendig
ifo Schnelldienst, 14. Februar
- 41 Darum sollte man Hayek wieder lesen
Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03. März, mit Stefan Kolev und Jens Weidmann
- 46 Überwindung der Wachstumsschwäche erfordert
strukturelle Reformen
metall – Dein Magazin der IG-Metall, 29. Juni
- 48 Deutschland muss seine Finanzen konsolidieren
Handelsblatt, 13. November, mit Thiess Büttner
- 50 So gelingt es, staatliche Ausgaben auf Zukunftsaufgaben zu lenken
Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. November
- 54 Die Schulden-Debatte verhindert wichtige Entscheidungen
Handelsblatt, 10. Dezember
- 56 Vorstellung Veronika Grimm





Energiepolitik und Klimaschutz

Wie Europa vom grünen Wandel profitieren kann

von Veronika Grimm

Erschienen am
25.01.2024 als
Gastkommentar
im Handelsblatt



Foto © Adobe Stock/Dzmitry

Die EU muss grünen Wasserstoff importieren. Dabei sollten neue Abhängigkeiten vermieden und große Projekte schnell weltweit ausgeschrieben werden.

Will Deutschland klimaneutral werden, muss es große Mengen an grünem Wasserstoff importieren. Das zeigt eine einfache Rechnung: Die Elektrifizierung von Mobilität, Wärme und Industrie wird den deutschen Strombedarf von heute etwa 500 Terawattstunden (TWh) auf 750 TWh im Jahr 2030 erhöhen. Darüber hinaus müssen fossile Energieträger in Branchen, die sich nicht oder nur schwer elektrifizieren lassen, durch erneuerbare Alternativen ersetzt werden.

Zwischen 600 und 800 TWh klimafreundlicher Wasserstoff dürften benötigt werden, um energieintensive Produkte wie Stahl, Chemikalien oder Zement herzustellen und darüber hinaus etwa Gaskraftwerke oder schwere Fahrzeuge klimaneutral zu betreiben. Würde man diese Mengen grünen Wasserstoffs in Deutschland

herstellen, bräuchte man für den Betrieb der Elektrolyseanlagen etwa 920 bis 1200 Terawattstunden Strom zusätzlich.

Die heimische Produktion des gesamten Wasserstoffbedarfs ist somit keine realistische Option. Selbst wenn theoretisch das Potenzial eines derart umfangreichen Ausbaus erneuerbarer Energien besteht, dürften Akzeptanzprobleme beim Ausbau der Erneuerbaren und der extreme Preisdruck am Strommarkt aufgrund der zusätzlichen Nachfrage im Weg stehen. Hohe Strompreise würden die Wasserstoffherzeugung unattraktiv machen und zudem eine Belastung für alle Stromverbraucher darstellen.

Die Umstellung auf Erneuerbare birgt die Chance, Abhängigkeiten zu reduzieren

Um energieintensiven Unternehmen eine Perspektive in Deutschland zu bieten und die schleichende Verlagerung von Produktion ins Ausland zu verhindern, müssen klimafreundlicher Wasserstoff oder auch (besser transportierbare) Energieträger auf der Basis von klimafreundlichem Wasserstoff – etwa Ammoniak, Methanol oder Naphtha – importiert werden. So könnten die Unternehmen aktuell genutzte fossile Energieträger ersetzen.

Diese Herausforderung ist groß, denn bisher existieren nur etwa drei Gigawatt (GW) an Elektrolysekapazitäten weltweit. Allein für eine klimaneutrale Wirtschaft in Deutschland werden aber 230 bis 300 Gigawatt benötigt. Andererseits: Die Zahl der Projektankündigungen steigt rasant. 2021 waren allein für Deutschland 2,6 GW für das Jahr 2030 angekündigt, 2023 waren es schon 8,7 GW. Weltweit sind es aktuell 420 Gigawatt bis 2030.

Die Umstellung auf klimaneutrale Energie birgt auch die Chance, Energieabhängigkeiten zu reduzieren. Fossile Energieträger werden von wenigen, oft autokratischen Staaten exportiert. Dagegen gibt es viele Länder mit guten Voraussetzungen für den Export grüner Energie – darunter Demokratien wie Chile, Australien oder Namibia.

Auch die traditionellen Lieferanten fossiler Energie bringen sich als zukünftige Exporteure grüner Energie in Stellung – etwa die Staaten der arabischen Halbinsel oder Norwegen. Sie können die enormen Anfangsinvestitionen aus den Erlösen von Gas- und Ölexporten finanzieren.

Damit die Industrie in Europa bleibt, müssen schnell neue Lieferbeziehungen entstehen

Die Europäer stehen also vor einer Herausforderung und Chance zugleich. Organisiert man nicht zeitnah die Diversifizierung der neuen Lieferbeziehungen, so wird erstens ein größerer Teil der energieintensiven Produktion Stück für Stück an günstigere Standorte verlagert.

Zweitens wird man bei den dennoch notwendigen Importen von Wasserstoff abermals von Autokratien abhängig, die sich aufgrund ihrer Finanzkraft aus dem Ölgeschäft schneller ins Spiel bringen können. Wird Deutschland erst mal günstig von ihnen versorgt, so wird man die Wähler nicht mehr überzeugen können, teurere, aber „freundliche“ Staaten ins Boot zu holen. Das ist schon bei der Versorgung mit Erdgas gescheitert.

Dieses Szenario zu verhindern ist teuer, aber das Geld wert. Entscheidend ist es, große Mengen klimafreundlichen Wasserstoffs zeitnah weltweit auszu-schreiben. Um private Investoren ins Boot zu holen,

„Will Deutschland klimaneutral werden, muss es große Mengen an grünem Wasserstoff importieren.“

müssten langfristige Abnahmeverträge abgeschlossen werden. Die Vergabe sollte wettbewerblich erfolgen – über Auktionen –, und man sollte über regionale Quoten eine Diversifizierung der Lieferbeziehungen sicherstellen. Die notwendigen Fördermittel werden minimiert, wenn man auch auf der Abnehmerseite den Wasserstoff über Auktionen vergibt. Sammelt man dabei ausreichend Informationen über Zahlungsbereitschaften der Abnehmer, werden indexbasiert auch langfristige Bezugsverträge möglich.

Die EU-Länder sollten die Importe gemeinsam organisieren

Damit der rasche Hochlauf der Wasserstoffimporte gelingt, ist es unumgänglich, dass der Staat die Differenzkosten zwischen dem Beschaffungspreis und den Zahlungsbereitschaften der Abnehmer übernimmt. 15 bis 30 Milliarden Euro könnten hierfür bis 2030 nötig sein. Der Betrag wird umso geringer ausfallen, je schneller durch die Produktion in großem Maßstab die Kosten sinken, je ambitionierter der CO₂-Preis steigt und die Zahlungsbereitschaft der Abnehmer erhöht und je geringer – durch Wettbewerb auf der Einkaufs- und Vergabeseite – die Mitnahmeeffekte der Industrie ausfallen.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollten gemeinsam agieren und sich auf effiziente und kostensparende Beschaffungs- und Vergabemechanismen einigen. Das würde sich auszahlen, denn es ist eine Investition in die Zukunft. Der Industriestandort könnte weitgehend erhalten werden, und die europäische Industrie könnte vom „grünen Wirtschaftswunder“ profitieren: nicht zuletzt durch Ausstattung- und Serviceverträge für die neuen Wertschöpfungsketten.

Die Autorin



© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems and Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft.



Dieser Artikel ist am 25.01.2024 als Gastkommentar im Handelsblatt erschienen.

Den Originalartikel können Sie [hier](#) oder mit dem QR-Code online abrufen.

Der deutsche Strommarkt braucht lokale Preise

Ein Aufruf von zwölf Energieökonom*innen

Erschienen am
10.07.2024 in
der Frankfurter
Allgemeine
Zeitung (FAZ)



Oft bläst der Wind vergeblich: Günstiger Windstrom aus dem Norden kann wegen Netzengpässen nicht immer in den Süden abtransportiert werden, wo er gebraucht würde. Foto © Adobe Stock/Kornelia

In Deutschland stößt die Kapazität der Stromnetze regelmäßig an ihre Grenzen. Dann ist der wirtschaftliche Wert von Strom regional unterschiedlich: In Regionen, in denen viel Wind- und Solarstrom erzeugt wird, ist der ökonomische Wert des Stroms in diesen Zeiten gering.

Oft liegt er sogar bei null oder wird negativ, weil Strom im Überfluss vorhanden ist. Entsprechend niedrig wäre in diesen Regionen der Preis, der Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht bringen würde. Umgekehrt verhält es sich in Regionen, in denen ein hoher Stromverbrauch auf ein begrenztes Angebot trifft. Hier ist Strom sehr wertvoll und der Preis, der Angebot und Nachfrage ausgleicht, hoch. Strom hat also einen lokalen Wert. Nur wenn das Stromnetz genügend Kapazität hat, um Angebot und Nachfrage in allen Regionen gleichzeitig auszugleichen, verschwinden die regionalen Wertunterschiede.

Der deutsche Strommarkt ignoriert diese regionalen Unterschiede. Es gibt in Deutschland eine einheitliche Preiszone, das heißt der Preis an der Strombörse ist für ganz Deutschland immer gleich, unabhängig davon, wie hoch die regionalen Markträumungspreise tatsächlich sind und wie wertvoll der Strom an einem bestimmten Ort ist. Der Strommarkt gibt sich also der Illusion hin, es gäbe immer ausreichend Kapazitäten zur Durchleitung. Ein Grund für dieses Marktdesign ist die Vermeidung politisch unerwünschter regionaler Preisungleichheiten – wobei es auch heute regionale Preisunterschiede gibt, zum Beispiel aufgrund unterschiedlicher Netzentgelte

(die gerade in den Regionen höher sind, in denen viele Wind- und Solarparks angeschlossen werden, wo Strom ja eigentlich günstiger sein sollte). Diese Illusion wird sich angesichts der großen Herausforderungen im Strommarkt nicht mehr lange aufrechterhalten lassen.

Die politische Vorgabe eines deutschlandweit einheitlichen Preises hat große Nachteile

Durch die politische Vorgabe eines deutschlandweit einheitlichen Strompreises orientieren sich alle Akteure im Strommarkt – die Stromkunden, Kraftwerke, Wind- und Solarparks, Batterien und Pumpspeicherkraftwerke, Wasserstoffherzeuger, Importe und Exporte – an ebendiesem Preissignal. In der Folge werden häufig Entscheidungen getroffen, die in der Physik des Netzes nicht möglich und volkswirtschaftlich unsinnig sind. Ist der Strompreis an der Börse beispielsweise moderat hoch, erzeugen Kraftwerke und Windparks im Norden Deutschlands viel Strom, obwohl er nicht in die Verbrauchszentren des Südens abtransportiert werden kann. Gleichzeitig stehen Gaskraftwerke in Bayern still, sodass die lokale Stromnachfrage nicht gedeckt werden kann. Damit fangen die Probleme aber erst an: Pumpspeicherkraftwerke im Schwarzwald pumpen trotz der Stromknappheit in Süddeutschland Wasser in die Berge, und intelligente Elektroautos in Stuttgart laden ihre Batterien auf, weil der für sie sichtbare Strompreis niedrig ist – in Wirklichkeit erreicht der günstige Windstrom Baden-Württemberg jedoch gar nicht. Mehr noch: Deutschland exportiert Strom nach Frankreich und in die Schweiz, weil die Preise dort höher sind, aber kann den Strom gar nicht an die Grenze liefern – gleichzeitig importieren wir aufgrund des Preissignals Strom aus Schweden und Dänemark, obwohl die Leitungen in Niedersachsen ja bereits von der heimischen Produktion überfordert sind.

Die Nord-Süd-Engpässe in Deutschland wirken jedoch nicht nur in eine Richtung. Bei einem weiteren Ausbau der Solarenergie im Süden Deutschlands können sich dieselben Probleme mit umgekehrten Vorzeichen als Folgen eines Überangebots in Bayern oder Baden-Württemberg ergeben.

Weil die Physik bei dem Wunsch nach einem deutschlandweit einheitlichen Strompreis nicht mitspielt, müssen die Netzbetreiber all diese (Fehl-)Entscheidungen in mühsamer Kleinarbeit im Rahmen des sogenannten Redispatch korrigieren: Kraftwerke in Süddeutschland werden auf Anordnung hochgefahren, Windparks in der Nordsee abgeregelt. Die einen bekommen für die Produktion mehr Geld als den einheitlichen Strompreis, die anderen bekommen Geld dafür, dass sie nicht produzieren. Ein Problem dabei ist, dass viele Anlagen von den Netzbetreibern nicht erreicht werden können, beispiels-

weise Batterien, Elektroautos oder kleine Solaranlagen – diese richten ihr Verhalten weiterhin an dem einheitlichen Börsenstrompreis aus. Auch Exporte und Importe können sie nur sehr begrenzt revidieren. Dieser Redispatch ist eine kostspielige und komplexe Reparatur im Strommarkt, die im Ergebnis doch dazu führt, dass das Angebot lokal unterschiedlich vergütet wird – aber eben durch die Hintertür.

Die Redispatch-Reparatur beraubt Deutschland der Effizienz und Effektivität einer marktwirtschaftlichen Preissteuerung. Anstatt also einen Markteingriff mit seinen resultierenden physikalisch unmöglichen Entscheidungen mühselig und unvollständig zu reparieren, sollte der Weg freigemacht werden für Strompreise, die Angebot und Nachfrage regional ausgleichen und dadurch den lokalen Stromwert widerspiegeln. Der Strompreis an der Börse sollte dort höher sein, wo gerade hohe Nachfrage herrscht, und dort niedrig, wo in diesem Moment ein Überangebot vorliegt. Diese Verhältnisse ändern sich im Minutentakt, sodass die Preisunterschiede dynamisch variieren. Auf Grundlage solcher Preise können Kraftwerke, Speicher, Importe und Exporte sowie intelligenter Stromverbrauch netzdienlich optimiert werden und die durchschnittlichen Stromkosten senken.

Lokale Strompreise bedeuten auch, dass neue Industrieinvestitionen vom lokalen Grünstromüberschuss profitieren können. Wer heute in Mecklenburg in Wasserstoffherstellung, Rechenzentren oder grüne Stahlfabriken investiert, zahlt ja immer den deutschlandweiten Preis, selbst wenn der Strom regional im Überfluss vorhanden ist und der Windpark nebenan abgeregelt wird. Weil Investoren in Deutschland keinen günstigen Strom bekommen, zieht es sie immer häufiger ins Ausland: beispielsweise nach Schweden, wo es schon lange regionale Strompreise gibt.



Die Entscheidung über lokale Strompreise sollte daher besser früher als später fallen. Mit dem Kapazitätsmarkt wird in den kommenden Monaten eine wesentliche Entscheidung für das Strommarktdesign der nächsten Jahre und Jahrzehnte getroffen. Die Politik könnte der Versuchung erliegen, die faktische Existenz regionaler Strommärkte in Deutschland und die Notwendigkeit lo-

kaler Preise zu negieren, indem sie die Standortwahl neuer Kraftwerke im Rahmen des neuen Kapazitätsmarktes diktiert. Doch selbst wenn es gelänge, die Standortentscheidungen effizient zu regulieren, blieben Kraftwerkseinsatz, Speicher, Verbraucher und Import/Export weiterhin auf dem lokalen Auge blind, da sich lokale Marktverhältnisse nicht im Preis widerspiegeln. Weil dann Batterien, Elektroautos und Power-to-Heat-Anlagen die Netze zu überlasten drohen, steht zu befürchten, dass sie eng reguliert oder ganz ausgebremst werden – obwohl wir gerade solche Flexibilitätsoptionen für das Energiesystem der Zukunft dringend brauchen. Signalisiert die Politik jedoch, dass sie in Zukunft auf lokale Preise umschwenkt, werden Investoren an effizienten Standorten bauen. Andernfalls werden die Probleme des Strommarktes nur notdürftig repariert, die Finanzierung des Kapazitätsmarktes wird teurer, und das Ziel einer sicheren, erneuerbaren und kostengünstigen Stromversorgung rückt weiter in die Ferne.

Immer mehr Länder gehen diesen Weg. In Europa haben Dänemark, Norwegen, Schweden und Italien länger schon kleinere regionale anstelle einer nationalen Preiszone. In den USA haben viele Strommärkte zunächst ihre Preiszonen geteilt, um dann noch lokalere Preise auf Ebene der Netzknoten einzuführen („Nodal Pricing“). Und auch Deutschland hat schon eine Zonenteilung gemeistert: Wir hatten 17 Jahre lang eine gemeinsame Gebotszone mit Österreich, die 2018 aufgetrennt wurde. Für die mit lokalen Preisen notwendigen Umstellungen auf dem Terminmarkt liegen seit Langem tragfähige Konzepte auf dem Tisch. Auch Verteilungsfragen, die etwa bei der stromintensiven Industrie im Süden und den Betreibern der Offshore-Windparks im Norden auftreten können, lassen sich lösen, ohne den Marktmechanismus auszuhebeln. Die Unterschiede in den Jahresdurchschnittspreisen sind vermutlich ohnehin moderat – laut verschiedenen Studien 5 bis 20 Euro/MWh – und damit geringer als heute bestehende Unterschiede in den Verteilnetzentgelten. Zudem senkt die Einführung lokaler Preise die Netzentgelte, über die der Redispatch finanziert wird.

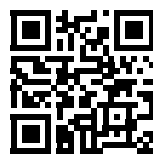
Viel relevanter für den effizienten Betrieb des Energiesystems als die Betrachtung der Durchschnittspreise sind jedoch die Unterschiede in einzelnen Viertelstunden, da diese die Anreize für einen netzdienlichen Betrieb von flexiblen Anlagen setzen. Nur lokale Preise auf dem Strommarkt können die Dynamik des Stromnetzes sinnvoll in Flexibilitätsanreize übersetzen, alternative Steuerungsinstrumente überzeugen nicht. Solche Preisunterschiede sind auch entscheidend für effiziente Investitionsentscheidungen, Flexibilisierungsentscheidungen, Innovationsanreize und damit die Resilienz des Strommarktes bei der Transformation zu einem nachhaltigen Stromsystem.

Die Einführung von lokalen Preisen kann natürlich einen ambitionierten und schnellen Ausbau der Strom-

netze nicht ersetzen. Doch das wird nicht reichen. Damit Deutschland seine ehrgeizigen wirtschaftlichen und klimapolitischen Ziele erreichen kann, braucht es ein Strommarktdesign, das die physikalische und ökonomische Realität widerspiegelt. Und dazu gehören auch lokale Preise auf dem Strommarkt.

Die Autoren

Lion Hirth (Hertie School und Neon), Axel Ockenfels (Universität zu Köln und MPI Bonn), Martin Bichler (TU München), Ottmar Edenhofer (PIK und TU Berlin), Veronika Grimm (UTN Nürnberg), Andreas Löschel (Ruhr-Universität Bochum), Felix Matthes (Öko-Institut), Christoph Maurer (Consentec und FAU Erlangen-Nürnberg), Karsten Neuhoff (DIW), Karen Pittel (Ifo Institut), Achim Wambach (ZEW), Georg Zachmann (Bruegel).



Dieser Artikel ist am 10.07.2024 in der Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) erschienen.

Den Originalartikel können Sie hier oder mit dem QR-Code online abrufen.

Wasserstoff – schleppender Hochlauf, großer Handlungsbedarf

von Veronika Grimm



Erschienen am
23.07.2024 im
BMF-Monatsbe-
richt Juli 2024

Die anhaltende Wachstumsschwäche in Deutschland schürt immer wieder Besorgnis über die potenzielle Abwanderung von Industrieunternehmen. Doch nicht die aktuelle Konjunktur ist die größte Bedrohung für die industrielle Basis. Vielmehr sind es mittel- und langfristige Herausforderungen, die bislang oft unzureichend adressiert werden.

Ein besonders wichtiges Handlungsfeld in diesem Zusammenhang ist der Hochlauf klimaneutraler Energieträger auf Basis von Wasserstoff. Deren Verfügbarkeit in großen Mengen ist für die Transformation der deutschen Industrie unerlässlich, bisher aber nicht absehbar. Darauf haben zuletzt sowohl der Nationale Wasserstoffrat¹ als auch die Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring² hingewiesen. Die Bundesregierung hat eine

Importstrategie für Wasserstoff und Wasserstoffderivate beschlossen, die als Bestandteil der Nationalen Wasserstoffstrategie³ wesentliche Herausforderungen hinsichtlich der notwendigen Wasserstoffimporte adressiert.⁴ Der vorliegende Beitrag zeigt den dringenden Handlungsbedarf auf und diskutiert einige Handlungsoptionen.

Stromerzeugung in Deutschland und Strombedarf (einheimisch oder international) zur Deckung des für Deutschland prognostizierten Bedarfs an grünem Wasserstoff für ein mittleres Szenario

Mengen in TWh

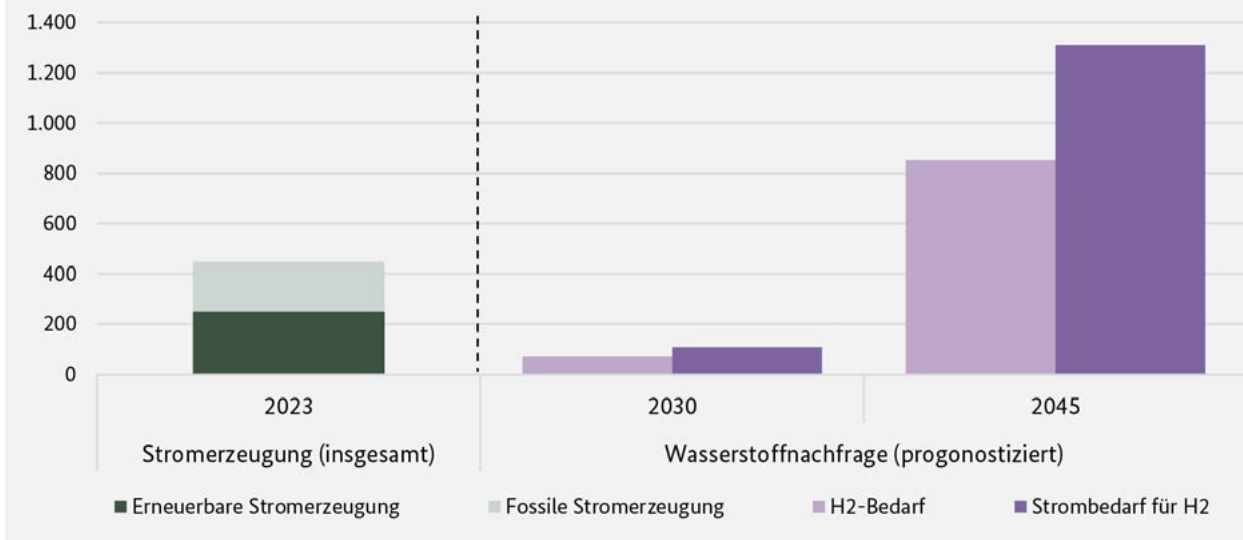


Abbildung 1 | Quelle: EEM (2024)

Wasserstoffbedarfe werden oft unterschätzt

Klimaneutralität in Europa gegen Mitte des Jahrhunderts erfordert die Ablösung fossiler Energieträger durch die direkte oder indirekte Nutzung regenerativ erzeugten Stroms in den Sektoren Wärme und Mobilität sowie der Industrie. Die direkte Elektrifizierung und der indirekte Weg über Wasserstoff sind dabei komplementär. Die Elektrifizierung muss in allen Sektoren ambitioniert vorangetrieben werden. In einem integrierten Energiesystem wird die indirekte Sektorenkopplung über Wasserstoff und wasserstoffbasierte Energieträger die Elektrifizierung optimal ergänzen.

Wasserstoff und wasserstoffbasierte Energieträger werden vorwiegend dort zum Einsatz kommen, wo eine direkte Elektrifizierung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht sinnvoll ist. In der Industrie wird Wasserstoff sowohl energetisch als auch in der stofflichen Nutzung zum Einsatz kommen.⁵ In der Mobilität ist es bei hoher Antriebsleistung und Fahrstrecke – wie etwa im Schwerlastverkehr – vorteilhaft, wasserstoffbasierte Antriebe einzusetzen, ebenso wie im Schiffs- und Flugverkehr. In der Stromerzeugung wird der Wasserstoffbedarf ansteigen, um Gaskraftwerke mittelfristig klimaneutral betreiben zu können.⁶

In welchen Sektoren Wasserstoff in welchem Umfang zum Einsatz kommen wird, ist heute offen. Prognosen sehen den Wasserstoff- und Derivatebedarf für ein

klimaneutrales Energiesystem in Deutschland zwischen etwa 500 TWh und 1.288 TWh pro Jahr^{7,8}, was bei einer elektrolytischen Erzeugung in etwa einem Strombedarf von 770 TWh bis 1.980 TWh gleichkommt. Zum Vergleich: Die deutsche Stromerzeugung lag im Jahr 2022 bei weniger als 500 TWh, davon die Hälfte erneuerbar. Die aktuelle Importstrategie für Wasserstoff und Wasserstoffderivate der Bundesregierung geht im Einklang mit den mittleren Nachfrageszenarien für das Jahr 2045 von einem Wasserstoffbedarf von etwa 360 TWh bis 500 TWh sowie einem Bedarf von etwa 200 TWh für Wasserstoffderivate aus.⁹ Für das Jahr 2030 geht eine Abschätzung des Nationalen Wasserstoffrats von einem Wasserstoffbedarf von 94 TWh bis 125 TWh aus (inklusive der etwa 55 TWh grauen Wasserstoffs, der zurzeit in Deutschland produziert wird), was mit den in der Nationalen Wasserstoffstrategie sowie der Importstrategie für Wasserstoff und Wasserstoffderivate der Bundesregierung formulierten Zielen übereinstimmt.¹⁰

Dabei stellt schon die Bereitstellung der mindestens notwendigen Mengen eine Herausforderung dar. Die Bundesregierung strebt derzeit die Installation von 10 Gigawatt Elektrolysekapazitäten bis zum Jahr 2030 an, womit sich bei geplanter Auslastung der Anlagen etwa 26 TWh (bei höherer Auslastung bis zu 35 TWh) Wasserstoff produzieren lassen. Das impliziert, dass ein signifikanter Teil des Wasserstoffbedarfs durch Importe gedeckt werden muss.¹¹

Wasserstoffimporte anstoßen und früh diversifizieren

Der Import großer Wasserstoffmengen ist per Pipeline oder auf dem Seeweg möglich. Pipelines erlauben den Transport gasförmigen Wasserstoffs vergleichsweise kostengünstig, insbesondere dort, wo auf bestehende Gasinfrastrukturen aufgebaut werden kann. Potenzielle Korridore nach Deutschland mit sehr unterschiedlichen Realisierungswahrscheinlichkeiten und -zeiten könnten Norwegen, Italien und Nordafrika, Frankreich und Spanien sowie osteuropäische Länder anbinden.¹²

Der Import über den Seeweg ermöglicht Partnerschaften mit zahlreichen Ländern weltweit, die über exzellente Bedingungen für die Produktion grünen Wasserstoffs verfügen (Abbildung 2a). Auf dem Seeweg kann Wasserstoff – wie heute Liquified Natural Gas (LNG) oder Erdöl – per Schiff aus Regionen weltweit importiert werden. Allerdings muss der Wasserstoff für den Schiffstransport in einen geeigneten flüssigen Energieträger umgewandelt werden. Dafür werden mehrere Optionen diskutiert, die auf verschiedenen Zeitschienen verfügbar sein werden – etwa die Verflüssigung des Wasserstoffs zu Liquid H₂ (LH₂) oder auch die Nutzung von Ammoniak, Methanol oder Liquid Organic Hydrogen Carriers (LOHC) als Energieträger.^{13 14} Ammoniak wird schon heute weltweit gehandelt und transportiert (ein Überblick findet sich in Egerer et al., 2023),

ebenso wie Methanol. LH₂ und LOHC könnten mittelfristig an Bedeutung gewinnen.¹⁵ Der optimale Transportpfad hängt nicht zuletzt von der geplanten Verwendung des Wasserstoffs ab. Während einige Anwendungen reinen Wasserstoff benötigen (etwa die Stahlerzeugung), ist bei anderen Anwendungen (wie z. B. für die Düngemittelproduktion oder die Chemie) zu erwarten, dass Importe von Wasserstoffderivaten wie Ammoniak oder Methanol die heimische Produktion ablösen werden.¹⁶

Eine Importstrategie Deutschlands oder – besser noch – der Europäischen Union (EU) sollte einen schnellen Hochlauf der Importe anstoßen und dabei gleichzeitig für Diversifizierung der Lieferbeziehungen sorgen. Denn wenn Abhängigkeiten erst einmal bestehen, ist es erfahrungsgemäß schwieriger, sie wieder abzubauen. Geht man nur nach dem Preis, so besteht die Gefahr, dass – wie seinerzeit beim Erdgas – Energieabhängigkeiten von Autokratien entstehen. Diese Handlungsbedarfe kommen auch in der jüngst beschlossenen Importstrategie für Wasserstoff und Wasserstoffderivate zum Ausdruck.

Eine günstige Ausgangsposition als zukünftige Wasserstofflieferanten haben insbesondere Staaten, die heute fossile Energieträger exportieren und aus den Erlösen bereits umfangreich in den Aufbau einer nachhaltigen Wasserstoffproduktion investieren, etwa die Staaten der MENA-Region (Middle East and North Africa),

Kooperationspotential und -kriterien für den Wasserstoffhandel weltweit

Importnotwendigkeit und Exportpotential für kostengünstigen grünen Wasserstoff

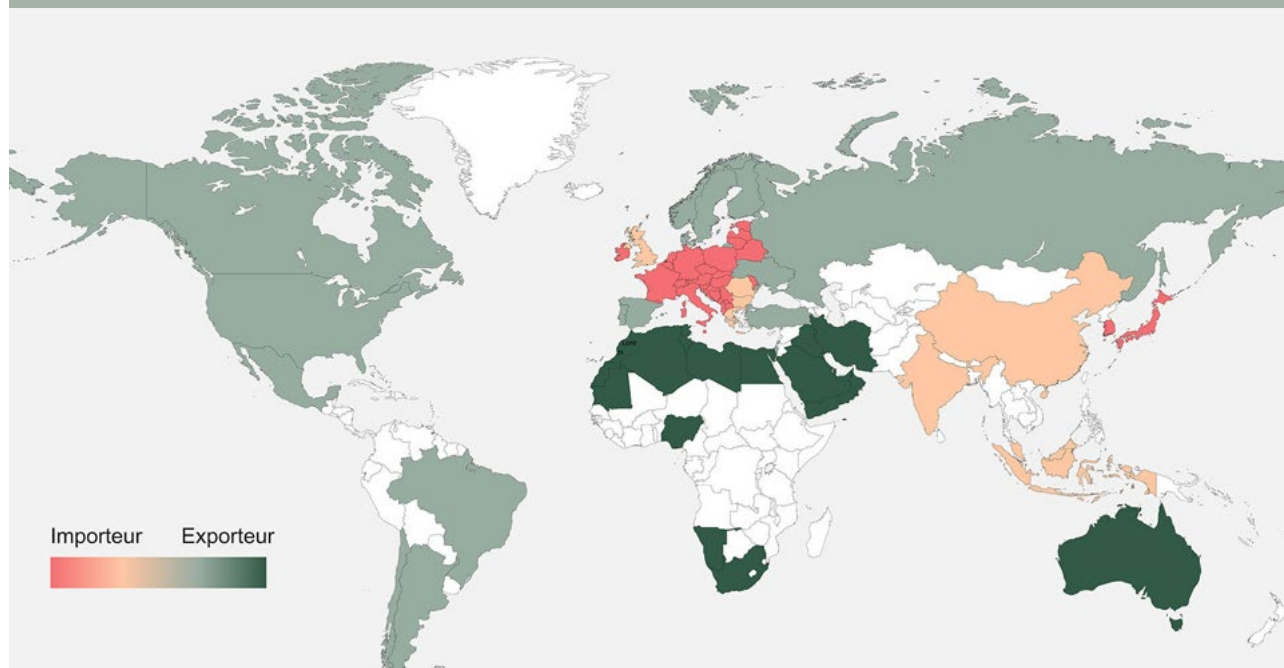


Abbildung 2a | Quellen: EEM (2024) basierend auf Deloitte (2023): Green hydrogen: Energizing the path to net zero – Deloitte's 2023 global green hydrogen outlook, Szenario 2025

Norwegen oder Kanada. Bei der Auswahl der Partner sollte die EU andere Demokratien in den Blick nehmen, aber etwa auch Staaten, die eine hohe Regierungseffektivität aufweisen (s. a. Abbildung 2b). In den vergangenen Jahren wurden in diesem Sinne bereits Gespräche oder Kooperationen etwa mit Australien, Island, Kanada, Chile, Norwegen, den Staaten der MENA-Region oder Namibia aufgenommen.

Bei Energieimporten Klima-, Handels- und Sicherheitspolitik zusammen denken

Auch die Energiesicherheit muss bedacht werden. Der Pipelinetransport ist zwar oft günstiger als der Schiffs-transport, Pipelineinfrastrukturen sind jedoch anfälliger für Anschläge. Insbesondere bei Pipelinetransport durch politisch instabile Regionen sollte daher sorgfältig abgewogen werden. Die Resilienz des Schiffstransports hat sich zuletzt in der Energiekrise 2022/23 gezeigt, als LNG-Importe dazu beitragen konnten, die russischen Gaslieferungen zu ersetzen.

Über die Diversifizierung der Lieferbeziehungen hinaus sollte der Wasserstoffimport mit anderen Themen zusammen gedacht werden, wie etwa der Diversifizierung von Bezugsquellen für kritische Rohstoffe, der Entwicklungspolitik oder mit der Vertiefung von Handels-

beziehungen.^{17 18 19} Die zunehmende Bedeutung globaler öffentlicher Güter macht es trotz der aktuellen geopolitischen Veränderungen immer wichtiger, internationale Kooperationen zu stärken. So kann der Einstieg in Wasserstoffpartnerschaften auch mit dem Ausstieg aus fossilen Energieträgern in Schwellen- und Entwicklungsländern verknüpft werden und dort Zukunftschancen eröffnen.²⁰ Entwicklungs- und Schwellenländer könnten im Zuge von Wasserstoffkooperationen ihre eigene Versorgung mit grüner Energie oder auch Süßwasser verbessern, indem Erneuerbare-Energien-Anlagen (EE-Anlagen) oder Entsalzungsanlagen größer dimensioniert werden. Wasserstoffpartnerschaften vonseiten der EU sollten so angelegt sein, dass sie diese Chancen eröffnen. So kann verhindert werden, dass Entwicklungs- und Schwellenländer letztendlich erneuerbare Energie exportieren, aber selbst von fossilen Energieträgern abhängig bleiben.

Schneller Wasserstoffhochlauf begrenzt Abwanderung industrieller Wertschöpfung

Kaum eine Frage wird in Deutschland so lebhaft diskutiert wie die Gefahr der Abwanderung industrieller Wertschöpfung. Meist werden in diesem Zusammenhang

Kooperationspotenzial und -kriterien für den Wasserstoffhandel weltweit

Regierungseffektivität und politische Freiheit

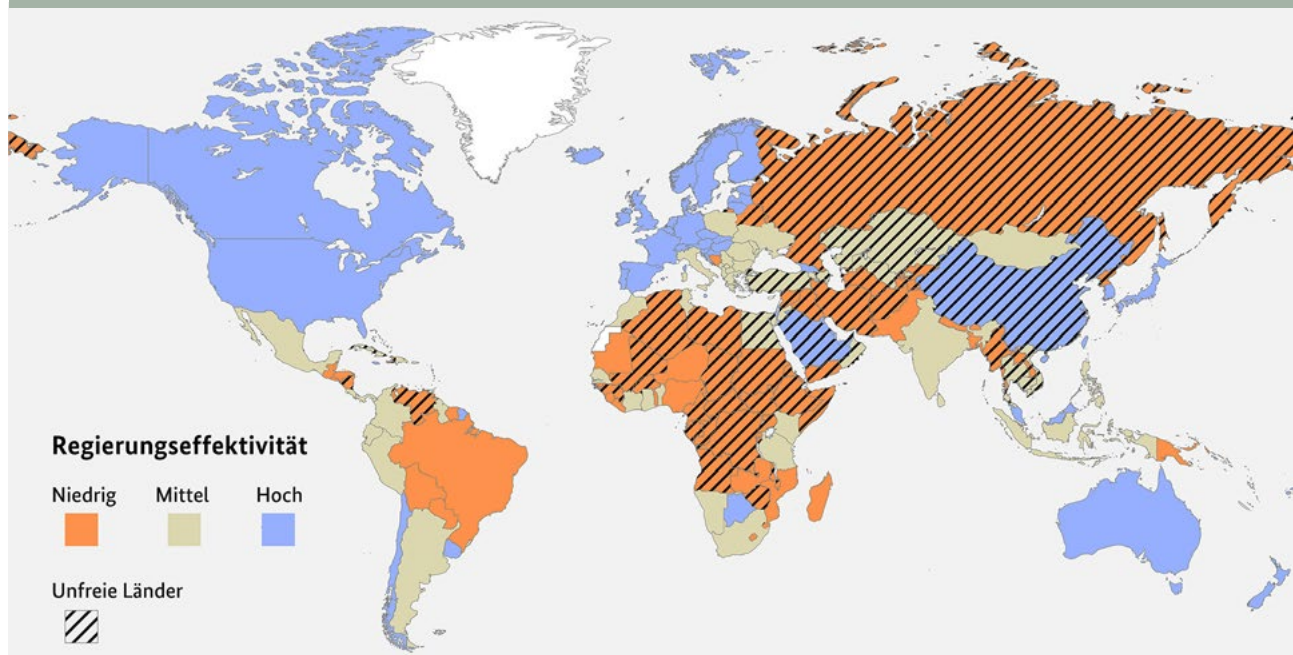


Abbildung 2b | Quellen: EEM (2024) basierend auf Freedom House (2022) für politische Freiheit (Freedom House (2022): Freedom in the World 2022 - The Global Expansion of Authoritarian Rule. February 2022); World Bank (2023) für Regierungseffektivität (World Bank (2023): Worldwide Governance Indicators. Last Updated: 09/29/2023. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>, zuletzt abgerufen am 12. März 2024.)

Gestehungskosten von High Value Chemicals nach Standort der einzelnen Prozessschritte

in Relation zur Produktion in Deutschland

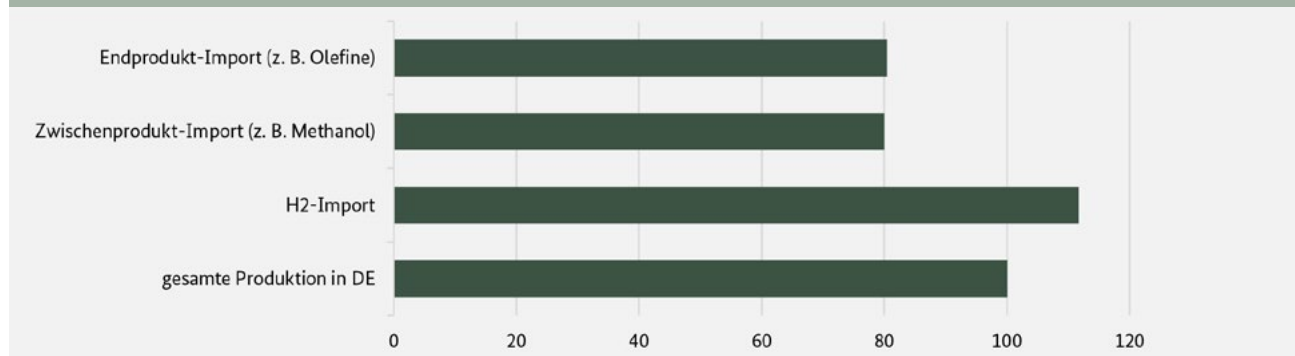


Abbildung 3 | Anmerkung: Wertschöpfungskette für Olefine „Produktion in DE“: gesamte Produktion in Deutschland. In den mittleren Szenarien werden Zwischenprodukte (H₂, Methanol) nach Deutschland importiert und der Rest der Wertschöpfung findet in Deutschland statt. Produktionskosten sind normiert: Produktion in Deutschland entspricht 100 Prozent.
Quellen: eigene Darstellung basierend auf Egerer et al. (2024)

vor allem die Strompreise thematisiert. Für energieintensive Branchen, etwa Stahlproduzenten oder Teile der Chemieindustrie, weist allerdings die Umstellung der Produktion mithilfe von klimaneutralem Wasserstoff und seinen Derivaten meist den einzigen Weg zur Klimaneutralität.

Berechnungen für die Jahre 2035 bis 2045 zeigen, dass die klimaneutrale Produktion hochwertiger Chemikalien auf der Basis von grünem Wasserstoff in Deutschland etwa 20 Prozent teurer sein dürfte als an Standorten mit exzellenten Bedingungen für erneuerbare Energien (vergleiche Abbildung 3).²¹ Zentrale Wertschöpfungsketten der chemischen Industrie dürften sich daher kaum vollständig in Europa halten lassen. Eine Aufschlüsselung der Wertschöpfungsstufen ergibt allerdings, dass insbesondere die Herstellung von Wasserstoffderivaten am Anfang der Wertschöpfungsketten, wie Methanol oder Ammoniak, den Kostenunterschied verursacht – aufgrund von vergleichsweise hohen Strompreisen in Deutschland (vergleiche „Zwischenprodukt-Import“ in Abbildung 3). Bei Import großer Mengen dieser klimaneutralen Energieträger könnten komplexe und in hohem Maße integrierte Wertschöpfungsketten der chemischen Industrie möglicherweise in größerem Umfang in Europa gehalten werden.

Die von der Industrie benötigten Mengen gehen, wie in Abschnitt 2 dargestellt, jedoch weit über die aktuell erwartbaren Mengen hinaus. Dies dürfte unmittelbar Auswirkungen auf Investitionsentscheidungen haben. Ohne Verfügbarkeit der klimaneutralen Grundstoffe, z. B. Methanol, werden die Unternehmen die in der EU geforderte Emissionsreduktion nicht leisten können. Folglich wäre zu erwarten, dass sie neue Produktions-

stätten außerhalb der EU errichten, wo zugleich die Regulierung weniger restriktiv ist. Schon heute sind Verlagerungen etwa nach China oder Saudi-Arabien zu beobachten oder werden zumindest erwogen.

Die Folge einer Industrieverlagerung: Deutschland und Europa kommen nur scheinbar ihren Klimazielen näher. Der CO₂-Fußabdruck der Produktion sinkt zwar durch die Abwanderung der energieintensiven Produktion. Der CO₂-Fußabdruck des Konsums dürfte jedoch steigen, da als Folge der Abwanderung von Produktion in größerem Umfang Güter mit hohem CO₂-Fußabdruck in die EU importiert werden würden. Die Chance, den CO₂-Fußabdruck der Importe zu kontrollieren, ist gering. Für diese Zwischen- und Endprodukte dürfte der Carbon Border Adjustment Mechanism der EU noch lange – wenn nicht für immer – wirkungslos bleiben. Neben dem Problem des Carbon Leakage würde eine schrittweise Verlagerung der gesamten Wertschöpfungsketten, inklusive der Spezialchemie, mit weiteren Herausforderungen einhergehen. So würden Kuppelprodukte der chemischen Industrie nicht mehr zur Verfügung stehen, die etwa heute in der Abwasserreinigung zum Einsatz kommen. Zudem könnte Produktion abwandern, die aus strategischen Gründen, etwa für die Produktion von Militärgütern, von Bedeutung ist.

Handlungsoptionen

Die drohende Verlagerung der komplexen industriellen Wertschöpfungsketten könnte durch vorausschauendes Handeln verhindert werden. Zum einen sollten die Importe von klimafreundlichem Wasserstoff und Wasser-

stoffderivaten deutlich schneller skaliert werden, so wie es jetzt auch in der Importstrategie der Bundesregierung angelegt ist.²² Zum anderen sollte bei Anwendungen, denen keine Verlagerung ins Ausland droht, auf der Zeitschiene flexibel auf klimaneutralen Wasserstoff umgestellt werden. Dies ist insbesondere im Stromsektor möglich: Bis zum Erreichen der Klimaneutralität sollen etwa die Gaskraftwerke auf den Betrieb mit klimafreundlichem Wasserstoff umgestellt werden. Hier werden langfristig etwa 200 TWh Wasserstoff jährlich benötigt. Es gibt daher kein Risiko, den Hochlauf zu ambitioniert anzukurbeln: Schaffen wir es, große Mengen an Wasserstoff und Derivaten zu importieren, so können neben der Industrie und der Mobilität auch frühzeitig diese Kraftwerke versorgt werden, etwa durch Beimischung ins Gasnetz. Stockt der Hochlauf, so halten wir uns bei den Kraftwerken noch zurück, um ausreichende Mengen für die Industrie vorzuhalten. Ein solches Vorgehen könnte der energieintensiven Industrie mehr Sicherheit bezüglich der Verfügbarkeit von Wasserstoff bieten und Investitionen in klimaneutrale Produktionsstätten in Europa auslösen. Für die Dekarbonisierung der Stromversorgung macht es im Übergang keinen entscheidenden Unterschied, ob 20 Prozent der Gaskraftwerke mit klimaneutralem Wasserstoff betrieben werden oder ob dem Gasnetz ein entsprechender Anteil klimafreundlichen Wasserstoffs beigemischt wird.

Die jüngst beschlossene Importstrategie für Wasserstoff und Wasserstoffderivate der Bundesregierung beschreibt eindrucksvoll die notwendige Skalierung der Importe sowie die entscheidenden Handlungsfelder. Sie führt zahlreiche Instrumente auf, die in ihrem Zusammenspiel die mit dem Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft verbundenen Henne-Ei-Probleme lösen sollen. Es wird –neben dem Aufbau von Transportinfrastrukturen– insbesondere darauf ankommen, große Mengen an Wasserstoff und Derivaten global auszuschreiben, im Verbund mehrerer europäischer Staaten oder idealerweise seitens der EU. Geeignete Ausschreibungsverfahren sollten dabei für eine Diversifizierung der Importe sorgen. Wettbewerbliche Ausschreibungen homogener Güter –wie Methanol, Ammoniak oder Naphta– können zudem verhindern, dass aufgrund unterschiedlicher Interessen der potenziellen Handelspartner letztendlich eine Vielfalt an unterschiedlichen Produkten auf unterschiedlichsten Wertschöpfungsstufen importiert werden. Die europäischen Staaten und insbesondere Deutschland müssen sich darauf einstellen, dass viele Länder mit großen Exportpotenzial sich nicht damit zufriedengeben wollen, Produkte der unteren Wertschöpfungsstufen zu exportieren. Allerdings dürfte nur bei diesen Importen der CO₂-Fußabdruck verlässlich im Rahmen des Carbon Border Adjustment Mechanism (CABM) der EU kontrollierbar sein.²³ Statt eine Vielfalt an Förderinstrumenten zu etablieren, sollte der Fokus daher darauf liegen, möglichst schnell den Börsenhandel homo-

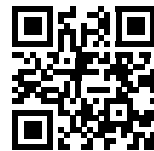
gener Energieträger zu etablieren.²⁴ Voraussetzung für den schnellen Hochlauf der Importe und des globalen Handels ist nicht zuletzt eine einheitliche Definition der zu handelnden Produkte. Statt die Zertifizierung wie bisher an der Farbenlehre und somit am Herstellungsverfahren des Wasserstoffs zu orientieren, dürfte eine Orientierung am CO₂-Fußabdruck zielführender sein, da dies die Anschlussfähigkeit an die Systematik in anderen Regionen der Welt erhöht.²⁵

Die Autorin



© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems und Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft.



Dieser Artikel ist am 23.07.2024 im BMF-Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen erschienen.

Den Originalartikel können Sie hier oder mit dem QR-Code online abrufen.

Literatur

- 1 NWR (2024a). Nationaler Wasserstoffrat: Wasserstoffhochlauf in Gefahr – Sofortmaßnahmen dringend erforderlich. Stellungnahme.
Abrufbar unter: https://www.wasserstoffrat.de/fileadmin/wasserstoffrat/media/Dokumente/2024/2024-06-21_NWR-Stellungnahme_H2-Hochlauf_in_Gefahr.pdf [PDF, 132 KB]
- 2 EEM (2024). Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring, Monitoringbericht 2024. Berlin – Bochum – Freiburg – Nürnberg, Juni 2024.
Abrufbar unter: https://www.utm.de/files/2024/06/20240625_Monitoringbericht_Expertenkommission_Energie_der_Zukunft.pdf [PDF, 6,2 MB]
- 3 Bundesregierung (2023). Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie.
Abrufbar unter: <https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/230726-fortschreibung-wns.pdf>
- 4 Bundesregierung (2024). Importstrategie für Wasserstoff und Wasserstoffderivate.
- 5 Egerer, J., Farhang-Damghani, C., Grimm, V. und Runge, P. (2024). The Industry Transformation from Fossil Fuels to Hydrogen will reorganize Value Chains: Big Picture and Case Studies for Germany. Applied Energy Elsevier, Vol. 358(C).
Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2023.122485>
- 6 Siehe Fußnote 2, EEM (2024).
- 7 Siehe Fußnote 2, EEM (2024).
- 8 NWR (2024b) Nationaler Wasserstoffrat, Update 2024: Treibhausgaseinsparungen und der damit verbundene Wasserstoffbedarf in Deutschland. Grundlagenpapier. Abrufbar unter: https://www.wasserstoffrat.de/fileadmin/wasserstoffrat/media/Dokumente/2024/2024-05-03_NWR-Grundlagenpapier_Update_2024_Wasserstoffbedarfe.pdf [PDF, 264 KB]
- 9 Siehe Fußnote 3, Bundesregierung (2023) und Fußnote 4, Bundesregierung (2024).
- 10 Siehe Fußnote 8, NWR (2024b).
- 11 Siehe Fußnote 2; EEM (2024), Kapitel 4.4.
- 12 EHB (2024). European Hydrogen Backbone – EHB publishes five potential hydrogen supply corridors to meet Europe’s accelerated 2030 hydrogen goals. Abrufbar unter: <https://ehb.eu/newsitems#ehb-publishes-five-potential-hydrogen-supply-corridors-to-meet-europe-s-accelerated-2030-hydrogen-goals>
- 13 Egerer, J., Grimm, V., Niazmand, K. und Runge, P. (2023). The economics of global green ammonia trade – “Shipping Australian wind and sunshine to Germany” Applied Energy 334 (2023), p. 120661.
Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2023.120662>
- 14 Runge, P., Sölch, C., Albert, J., Wasserscheid, P., Zöttl, G. und Grimm, V. (2023). „Economic comparison of electric fuels for heavy duty mobility produced at excellent global sites – a 2035 scenario.” Applied Energy 337 (121379).
Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2023.121379>
- 15 Siehe Fußnote 14, Runge et al. (2023); siehe Fußnote 3, Egerer et al. (2023).
- 16 Siehe Fußnote 5, Egerer et al. (2024).
- 17 SVR (2022), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23, Wiesbaden, Kapitel 7.
Abrufbar unter: https://www.sachverstaendigenratwirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223_Kapitel_7.pdf [PDF, 1,1 MB]
- 18 Grimm, V. und von Rüden, C. Es ist Zeit, sich aus wirtschaftlichen Abhängigkeiten zu lösen. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 23, No. 4, 2022, S. 244–248.
Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1515/pwp-2022-0046>
- 19 Siehe Fußnote 4, Bundesregierung (2024).
- 20 NWR (2021b). Nationaler Wasserstoffrat: Nachhaltigkeitskriterien für Importprojekte von erneuerbarem Wasserstoff und PTX-Produkten. Positionspapier. Abrufbar unter: https://www.wasserstoffrat.de/fileadmin/wasserstoffrat/media/Dokumente/2021-10-29_NWR-Stellungnahme_Nachhaltigkeitskriterien.pdf [PDF, 182 KB]
- 21 Siehe Fußnote 5: Egerer et al. (2024). Ähnliche Ergebnisse finden sich bei Frontier Economics Ltd. und Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (2018): Synthetische Energieträger – Perspektiven für die deutsche Wirtschaft und den internationalen Handel – Eine Untersuchung der Marktpotentiale, Investitions- und Beschäftigungseffekte. 24. September 2018.
- 22 Siehe Fußnote 4, Bundesregierung (2024).
- 23 Die schützende Wirkung des CABM auf diesen Wertschöpfungsstufen wird auch in der Importstrategie (S. 22) diskutiert. Siehe Fußnote 4, Bundesregierung (2024).
- 24 Bauer, F., Bollerhey, T., Egerer, J., Erdmann, M., Exenberger, M., Geyer, F., Grimm, V., Hofrichter, A., Krieger, M., Runge, P., Sterner, M., Wirth, J. und Wragge, D. (2023). The Market Ramp-Up of Renewable Hydrogen and its Derivatives – the Role of H2 Global. <https://www.wirtschaftstheorie.rw.fau.de/files/2023/06/The-Market-Ramp-Up-of-Renewable-Hydrogen-and-its-Derivatives-the-Role-of-H2Global.pdf> [PDF, 630 KB]
- 25 Siehe Fußnote 2; EEM (2024)

Wie der Strommarkt noch zu retten ist

von Veronika Grimm und Axel Ockenfels



Erschienen am
09.10.2024 in
der Frankfurter
Allgemeine
Zeitung (FAZ)

Eine Baustelle von vielen: Der Mangel an Stromleitungen erschwert die Energiewende. Foto © Adobe Stock/Aashutosh-Pandit

Der Strommarkt ist Grundlage für Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit und zentraler Ansatzpunkt für die Transformation in eine erneuerbare Energiewelt. Doch er steht am Scheideweg. In seinem Bericht „Strommarktdesign der Zukunft“, dem „Optionenpapier“, spricht das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz von fehlendem Vertrauen der Marktakteure in die langfristige Stabilität und Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen.

Der Grund: In den vergangenen Jahren wurde es versäumt, die Marktregeln so weiterzuentwickeln, dass sie dem zunehmend dezentralen Stromsystem gerecht werden. Stattdessen wird seit Jahren nahezu jeder Marktein- und -austritt energiepolitisch gesteuert und auch in die Strompreisbildung eingegriffen. Die Folge sind Fehlanreize, die immer neue Reparaturen und Eingriffe erforderlich machen. Notwendige Investitionen bleiben deshalb aus, was das Gelingen der Energiewende zu-

nehmend gefährdet. Der Markt muss reformiert werden. Doch wie sollte das neue Strommarktdesign aussehen?

Eine naheliegende Möglichkeit wäre, das fehlende Vertrauen der Marktakteure durch die überfällige „Reparatur“ des Strommarktes und stabile energiepolitische Rahmenbedingungen zurückzugewinnen. Bei der Lektüre des Optionenpapiers drängt sich jedoch der Eindruck auf, dass im Gegenteil der Strommarkt in wichtigen Teilen aufgegeben wird und stattdessen

„Der Strommarkt ist Grundlage für Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit“

finanzielle Anreize für den Zubau von Kraftwerkskapazitäten Aufgaben des Strommarktes übernehmen sollen. Kapazitätsmechanismen sind sinnvoll, um das „Missing Money“-Problem zu lösen. In gravierenden Knappheitssituationen können die Strompreise aus politischen, regulatorischen und technischen Gründen oft nicht ausreichend steigen, um die notwendigen Investitionen in Erzeugungskapazitäten zu gewährleisten. Eingriffe in den Strommarkt sind sogar unumgänglich, wenn die Versorgungssicherheit gefährdet ist. Der Markt kann die Versorgungssicherheit nicht selbst steuern, wenn zum Beispiel in Zeiten geringer Solar- und Windstromeinspeisung die Nachfrage trotz hoher Strompreise am Großhandelsmarkt nicht ausreichend reduziert wird – etwa aufgrund unzureichender Weitergabe von Preissignalen oder fehlender Investitionen in Flexibilität. Oder wenn bei einem Überangebot an Solar- und Windstromeinspeisung trotz stark negativer Strompreise nicht ausreichend Flexibilität auf der Angebots- und Nachfrageseite aktiviert werden kann. In beiden Fällen fehlen Preissignale, die die Knappheiten und die Notwendigkeit für Flexibilität ökonomisch adäquat widerspiegeln.

Die vorgesehenen Kapazitätsmärkte beschränken sich jedoch nicht auf die Lösung des „Missing Money“-Problems, sondern sollen viele weitere Aufgaben übernehmen. Ein Beispiel ist, dass die Investoren in Zukunft weitgehend von Risiken befreit werden sollen. Investitionen in steuerbare Anlagen sollen durch Kapazitätsszahlungen für 15 Jahre abgesichert und erneuerbare Anlagen von Preisrisiken im Strommarkt abgesichert werden. Es ist zwar richtig, dass große energiepolitische Risiken in der Transformation investitionshemmend wirken, aber solche Risiken werden in einem Kapazitätsmarkt nicht eliminiert, sondern sie erhöhen in der Regel die Kapazitätsszahlungen, die dann vom Steuerzahler oder Energieverbraucher bezahlt werden. Ein besserer Weg, die politischen Risiken und damit die Stromkosten in einem Strommarkt der Zukunft zu reduzieren, wäre die Ablösung eines überforderten regulatorischen Mikromanagements durch ein stabiles Marktumfeld. Doch davon ist im Optionenpapier wenig zu lesen.

Viel Bürokratie, hohe Komplexität, Überfrachtung mit weiteren Aufgaben

Die in dem Papier favorisierten Kapazitätsmärkte stellen auch eine besondere bürokratische Herausforderung dar. Nicht nur die Zielkapazitäten müssen vom Regulierer festgelegt werden, im Idealfall muss für jede Anlage administrativ ein Kapazitätswert ermittelt werden, mit dem der Beitrag der Anlage zur Zielerreichung bewertet wird. Dies hat sich in Ländern, die bereits über einen Kapazitätsmarkt verfügen, als langwieriger und frustrierender Prozess erwiesen, in dem der Regulierer mit den „Stakeholdern“ um Mengen und entsprechende Zahlungen ringt. Das Optio-

nenpapier schlägt für Deutschland darüber hinaus vor, dem Kapazitätsmarkt weitere Aufgaben zuzuweisen, die eigentlich dem Strommarkt obliegen, wie zum Beispiel die Steuerung der Standortwahl durch administrativ festzusetzende zusätzliche Anreize im Kapazitätsmarkt. Dadurch sollen die Auswirkungen unzuverlässiger Strompreise, hier das Fehlen lokaler Preise, kompensiert werden.

Kapazitätsmechanismen sind komplex, und selten lassen sich Fehler bei ihrer Ausgestaltung vermeiden. Davor ist auch der im Optionenpapier favorisierte „kombinierte Kapazitätsmarkt“ für steuerbare Anlagen nicht gefeit, der im internationalen Vergleich besonders kompliziert ist. Insbesondere die dezentrale Komponente erscheint noch nicht hinreichend durchdacht. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen: Wer Kapazität kauft, ohne auch Anreize zu setzen, dass bei Knappheit tatsächlich Strom produziert wird, bekommt zwar Produktionskapazitäten, aber noch nicht unbedingt Strom. Darüber hinaus soll der dezentrale Markt auch hier Aufgaben übernehmen, die normalerweise dem Strommarkt zukommen: Er soll flexible Nachfrager, Speicher und Innovationen optimal einsetzen und dabei auf das dezentrale Wissen der energiewirtschaftlichen Akteure und Verantwortlichen vor Ort setzen. Problematisch ist dabei, dass der im Optionenpapier favorisierte dezentrale Kapazitätsmarkt konzeptionell nicht geeignet ist, Kapazitätspreise zu finden, die die Grenzkosten des Kapazitätsausbaus robust abbilden. Stattdessen ist aufgrund des geplanten kontinuierlichen Handels mit volatilen und extremen Preisen zu rechnen, wie sie auch den dezentralen Markt in Frankreich plagten. Auch für die geäußerte Hoffnung, dass die dezentrale Komponente zuverlässig das „richtige“ Maß an kollektiver Versorgungssicherheit gewährleisten kann, gibt es wenig Grund. Der Versorgungsgrad ergibt sich nämlich aus der Gesamtheit vieler individueller Reaktionen der Nachfrager von Kapazitätsszertifikaten auf eine administrativ zu setzende Pönale. Wir empfehlen dringend, bei der Ausgestaltung von Kapazitätsmärkten nicht die Fehler anderer Länder zu wiederholen.

Auch die favorisierten Kapazitätsszahlungen für erneuerbare Energien werfen neue Probleme auf. Im Optionenpapier werden verschiedene Argumente für die Notwendigkeit einer Förderung angeführt. Zum einen wird auf den „Gleichzeitigkeitseffekt“ verwiesen: Demnach ist die strompreissenkende Wirkung der erneuerbaren Energien so groß, dass sie ihre eigenen Investitionskosten häufig nicht mehr durch Markterlöse refinanzieren können. Mit anderen Worten: Erneuerbare Energien brauchen Subventionen, weil sie etwas produzieren, was auf dem Strommarkt nicht viel wert ist. Ein weiterer vorgebrachter Grund für



Subventionen ist, dass die CO_2 -Preise zu niedrig sind, um Erneuerbare wirtschaftlich zu machen. Das favorisierte Fördermodell über Kapazitätzahlungen führt nun jedoch paradoxerweise dazu, dass beide unschönen Effekte sogar noch verstärkt werden. Durch den Zubau von Kapazitäten gegen die Preissignale im Strommarkt wird der Gleichzeitigkeitseffekt verstärkt, sodass erneuerbare Energien im Strommarkt weiter entwertet werden und die Belastungen auf dem EEG-Konto steigen. Und durch den Zubau von Kapazitäten gegen die Preissignale im Emissionshandel wird der Preisdruck im europäischen Emissionshandel verringert, sodass in anderen Strommärkten oder in der Industrie Spielräume für zusätzliche CO_2 -Emissionen entstehen.

Es ist kaum vorstellbar, dass ein Strommarkt der Zukunft, der sich gegen die Marktkräfte stellt, seine Ziele erreichen kann. Dies gilt umso mehr, als Investitionen in erneuerbare Energien bei einer Förderung durch Kapazitätzahlungen von den Preisrisiken des Strommarktes weitgehend abgesichert werden sollen, sodass die administrative Festlegung von Kapazitätswerten nicht nur die zu errichtenden Erzeugungskapazitäten, sondern auch die Standorte und Technologien weitgehend zentral steuern muss. Die damit verbundenen bürokratischen, ökonomischen und rechtlichen Herausforderungen sind groß – auch weil die Interessen der Anbieter bei der Festlegung der Kapazitätswerte und damit der Kapazitätzahlungen einer effizienten Bewertung entgegenstehen können.

Der Schlüssel für das Strommarktdesign der Zukunft sind nicht komplizierte und mit marktfremden Aufgaben überfrachtete Kapazitätsmärkte, sondern Strompreissignale, die Knappheiten und Kosten zuverlässig abbilden. Der Strompreis kann die vielen Millionen Akteure und Strategien regional und (viertel-) stündlich kosteneffizient koordinieren und für Wettbewerb, Investitionen und Innovationen sorgen. Dagegen sind Kapazitäten für sich genommen wenig wert, wenn sie nicht in den richtigen Regionen errichtet werden und ihr Einsatz nicht durch geeignete Preissignale gesteuert wird. Noch ist es nicht zu spät, die Weichen richtig zu stellen.

Drei Maßnahmen für einen resilienten und kosteneffizienten Strommarkt

Folgende Maßnahmen müssen für einen resilienten Strommarkt ergriffen werden. Erstens sollte die Energiepolitik Marktpreise zulassen, auch wenn sie regional differenziert sind. Das Optionenpapier lehnt regionalisierte Preise ab und versucht stattdessen, die entstehenden Probleme über administrative Umwege und Mikromanagement in Form von Bonuszahlungen in Kapazitätsmärkten, regional variierenden Netzentgelten und Ähnlichem zu lösen. Doch selbst wenn es gelänge, durch weitere komplexe Eingriffe die Anlagen weitgehend systemdienlich zu platzieren, würden sie nicht effizient betrieben. Und der Versuch, sich ständig ändernde Preissignale durch administrativ festgelegte Zahlungen „nachzuahmen“ oder die Folgeprobleme eines bundeseinheitlichen Strompreises ex post zu reparieren, dürfte ein zunehmend aussichtsloses Unterfangen sein. Der Strommarkt der Zukunft ist angesichts des notwendigen viertelstündlichen Zusammenspiels von erneuerbaren Energien, Nachfrageflexibilitäten, Batterien und Gaskraftwerken ohne verlässliche Preissignale nicht steuerbar.

Der Schritt zu regional differenzierten Preisen erfordert Überzeugungskraft und politisches Kapital. Süddeutsche Bundesländer befürchten dadurch steigende Strompreise, Verbände fürchten um die Wettbewerbsfähigkeit von Standorten. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Anreize der Marktteilnehmer zur Erzeugung und zum Verbrauch von Strom sowie die Investitionsanreize in Erzeugungskapazitäten durch die räumliche Vereinheitlichung der Großhandelspreise zurzeit massiv verzerrt werden. Die zunehmenden Ineffizienzen durch fehlgeleitete Investitionen treiben die Stromkosten immer weiter in die Höhe. Die Wettbewerbsfähigkeit leidet. Nicht mögliche Strompreisunterschiede zwischen Nord- und Süddeutschland gefährden letztlich die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen, sondern die im Vergleich zu ausländischen Standorten relativ hohen Strompreise in Deutschland. Regional differenzierte Strompreise bedeuten zwar zunächst etwas größere Unterschiede bei den Stromkosten innerhalb der Bundesrepublik. Effizienzgewinne auf dem Strommarkt bei Produktions- und Investitionsentscheidungen sowie die durch Kostenwahrheit ausgelösten Innovationsanreize dürften jedoch zu einem Absinken des durchschnittlichen Preisniveaus im Vergleich zu einem Marktdesign ohne regionale Marktpreise führen. Selbst die Hochpreisregionen dürften davon profitieren im Vergleich zu einem Szenario, in dem die künstlich verordnete einheitliche Preiszone fortbesteht.

Zweitens müssen die Preissignale auch darüber hinaus gestärkt werden, insbesondere die Knappheitspreise im Strommarkt und CO_2 -Preise im Emissionshandel. Hier ist aktive Energiepolitik gefragt. Strompreise, die zuverlässig Knappheiten und Kosten widerspiegeln,

schaffen Anreize für Flexibilität und Speicher und erhöhen den Wert der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien. Zugleich sollten erneuerbare Energien nicht vollkommen von Preisrisiken abgeschirmt werden. Dort, wo der Markt aus sich heraus noch keine ausreichenden Anreize für den Ausbau der erneuerbaren Energien setzt, könnte eine Weiterentwicklung des bestehenden Marktpremienmodells den Ausbau der erneuerbaren Energien fördern und gleichzeitig Anlagen, die ohne Förderung wirtschaftlich sind, automatisch in den Markt entlassen. In der Vergangenheit ist die Integration in den Strommarkt bereits oft gelungen. In Kombination mit regional differenzierten Preisen wäre es so für Betreiber attraktiv, Anlagen an Standorten mit hoher Auslastung und hohen Preisen zu errichten, wo die Anlagen also aus Systemsicht einen hohen Nutzen stiften. Auch andere marktnahe Fördermodelle sind denkbar. In Kombination mit unserer dritten Empfehlung ist es beispielsweise möglich, Energieversorger zu verpflichten, einen bestimmten Anteil ihres Stroms aus erneuerbaren Energien im Rahmen einer Absicherungspflicht am Strommarkt zu beziehen.

Drittens hat die Forschung zu Kapazitätsmechanismen in den letzten Jahren gezeigt, dass traditionelle Kapazitätsmärkte nicht notwendig sind, um langfristig gute Investitionsanreize zu setzen, selbst wenn Nachfrage und Angebot teils noch unflexibel sind. Stattdessen sind Kapazitätsmechanismen zu empfehlen, die auf eine Absicherungspflicht auf Terminmärkten setzen, wie sie auch von der EU gefordert wird. Mit einer bereits früh einsetzenden und graduell ansteigenden Absicherungspflicht können sich Marktteilnehmer, Regulierer und Politik durch frühzeitig verlässliche Terminpreise auf Engpässe vorbereiten. Ein modernes Marktdesign mit Absicherungspflicht ermöglicht einen schrittweisen und flexiblen Handel von verschiedenen Energieprodukten für ein optimales Risikomanagement, Flexibilitätsanreize, Innovationen und den Abbau von Marktmacht. So kann die für die neue Energiewelt so wichtige Versorgungssicherheit und Resilienz erreicht werden – ohne administrative Kapazitätsvorgaben und -bewertung, zentral gesteuerte Standortwahl und die vielen anderen Herausforderungen der derzeit favorisierten Kapazitätsmärkte.

Fazit: Transformation nur durch verlässliche Preise am Strommarkt

Ohne Koordination durch verlässliche Preise am Spot- und Terminmarkt für Strom ist die Transformation nicht zu bewältigen. Die Reparatur des Strommarktes ist im Vergleich zu traditionellen Kapazitätsmärkten relativ einfach umzusetzen – und wirkt schon durch ihre Ankündigung. Würde sich die Politik heute verpflichten, künftig (lokale) Marktpreise als Koordinationsinstrument zuzu-

lassen, würden ab sofort viele Standort- und Technologieentscheidungen den tatsächlichen Knappheiten und Bedarfen folgen und wichtige Innovations- und Flexibilitätsprozesse angestoßen werden. Eine Stärkung des Terminmarkts durch eine Absicherungspflicht stellt auch unabhängig von der Einführung eines klassischen Kapazitätsmarktes eine „No regret“-Option dar, die die Preissignale stärkt. Auch die zunehmende Integration der erneuerbaren Energien in den Strommarkt erscheint deutlich weniger aufwendig und effizienter als die Umstellung auf eine zentrale Steuerung durch Investitionskostenförderung.

Der Umbau des Strommarktes kann realistischerweise nicht von heute auf morgen erfolgen. In der Übergangszeit braucht es ein Sicherheitsnetz, um den Übergang in die neue Stromwelt zu gestalten. Dies kann zum Beispiel in Form einer erweiterten Kraftwerksstrategie oder einer klugen strategischen Reserve geschehen sowie durch eine Übergangslösung für Regionen, die bei regional differenzierten Strompreisen nicht sofort mit Preissenkungen rechnen können. Wichtig ist aber: Die Richtung muss stimmen. Mittelfristig sollten Kapazitätzahlungen im Strommarkt der Zukunft überflüssig werden. Werden sie hingegen eingeführt, um die zum Teil hausgemachten Probleme des Strommarktes zu kaschieren, wird der Flickenteppich weiter wachsen, der Subventionsdruck weiter ansteigen und der Strommarkt der Zukunft sein Versprechen einer resilienten und kostengünstigen Stromversorgung nicht halten können.

Die Autoren



© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems und Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft.



© Fabian Stürtz

Axel Ockenfels ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn. Er berät in verschiedenen Gremien das Bundeswirtschaftsministerium, das Kanzleramt und die Bundesnetzagentur.



Dieser Artikel ist am 09.10.2024 in der Frankfurter Allgemeine Zeitung erschienen.

Den Originalartikel können Sie hier oder mit dem QR-Code online abrufen.

Eine sichere und bezahlbare Energiewende

von Veronika Grimm

Erschienen am
10.10.2024 als
Gastbeitrag im
Handelsblatt



Deutschland muss die Umstellung auf erneuerbare Energien anders angehen, fordert die Wirtschaftsweise Veronika Grimm. Man sollte auf Kosteneffizienz und Resilienz achten.

Deutschland hat einen eigenwilligen Weg bei der Energiewende gewählt. Zuerst aus der Atomkraft und dann aus der Kohle auszusteigen, ist ein Sicherheits- und ein Kostenrisiko. Aber das lässt sich nicht mehr zurückdrehen. Anstatt zu jammern, muss Deutschland nach vorn gucken. Weder neue Atomkraftwerke noch die Kohle lösen die Probleme, vor denen wir jetzt stehen.

Die Frage lautet: Wie gestalten wir die weitere Energiewende, ohne Geschwindigkeit zu verlieren, aber auch ohne unsere Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden? Bisher geschieht die Umstellung der Erneuerbaren unter dem Mantra der Dezentralität. Bürgerbewegungen und Investoren sollen Windkraftanlagen errichten, Mieter Solaranlagen auf ihren Balkonen aufbauen und Hausbesitzer auf ihren Dächern. Die gesamte Energiewende so zu vollziehen, ist zwar bürgernah und gut zu erzählen. Aber es wird teuer.

Es heißt häufig, Sonne und Wind schicken keine Rechnung, die Erneuerbaren würden bald so günstige

Energiepreise in Deutschland ermöglichen wie nie zuvor. Die direkten Kosten für Strom aus Windkraft und Photovoltaik könnten bis 2040 zwar in optimistischen Szenarien auf rund vier bis sechs Cent je Kilowattstunde fallen.

Versteckte Kosten der Erneuerbaren Energien

Aber das ist nur die halbe Wahrheit. Sonne und Wind schicken ihre Rechnung auf anderem Weg. Wenn die Sonne nicht scheint oder der Wind nicht weht, müssen sich die Verbraucher dem Angebot anpassen oder es braucht weitere Technologien, um die Versorgung sicherzustellen: etwa Batteriespeicher, Gaskraftwerke und Wasserstoff. Sowohl die Flexibilisierung der Nachfrage als auch der Zubau von Kapazitäten zur Deckung der verbleibenden Versorgungslücken sind teuer. Werden diese Aufwände eingerechnet, könnten die Strom-

erzeugungskosten 2040 bei acht bis zehn Cent liegen. Das wäre ein ähnliches Niveau wie heute. Und um die Versorgungssicherheit herzustellen, wird es notwendig sein, Gaskraftwerke zu bauen, die im Notfall auch fast die gesamte Nachfrage bedienen können.

Mit Blick auf die Kosteneffizienz ist es fragwürdig, Gaskraftwerke –wie es jetzt geplant ist –neu zu bauen, die Versorgungslücken aber vorwiegend mit Batterien zu decken. Der Plan, Kraftwerke nur als Reserve zur Vorhaltung zu nutzen, ist verschenktes Potenzial. Selbst wenn die Kraftwerke zukünftig von Gas auf Wasserstoff umgestellt werden, wäre ihr Betrieb im Falle von Versorgungslücken deutlich günstiger als die Investitionskosten für den Zubau zusätzlicher Batteriespeicher.

Aber wird der Wasserstoff in ausreichender Menge zur Verfügung stehen? Allein die deutsche Industrie wird so große Mengen benötigen, dass beim aktuell absehbaren Tempo des Hochlaufs für die Kraftwerke kaum etwas übrigbleiben würde.

Deutschland darf sich nicht gegen blauen Wasserstoff sperren

Wenn wir das Ziel der Klimaneutralität schnell erreichen wollen hilft auf dem Weg nur Pragmatismus. Die Kraftwerke sollten standardmäßig mit Erdgas betrieben werden. Und wenn für sie Wasserstoff übrigbleibt, kann dieser dem Gas beigemischt werden. Technisch zehn bis 20 Prozent Beimischung sind problemlos möglich und die Emissionsreduktion wird durch Beimischung zunächst genau so effektiv erreicht, wie durch den Betrieb einiger weniger „Wasserstoffkraftwerke“ – nur viel günstiger.

Damit aber überhaupt eine Chance besteht, dass Wasserstoff für die Kraftwerke übrigbleibt, muss der Hochlauf der Wasserstoffimporte deutlich beschleunigt werden. Es gibt in weltweit zwar große Potenziale für grünen Wasserstoff. Doch bis diese gehoben sind, wird es noch dauern. Die Industrie braucht aber jetzt einen Anreiz, ihre Anlagen von fossilen Brennstoffen auf Wasserstoff umzustellen. Ansonsten drohen Abwanderungen von Betrieben aufgrund der hohen Energiepreise.

Daher darf sich Deutschland nicht gegen blauen Wasserstoff sperren. Anders als grüner Wasserstoff wird dieser aus Erdgas und nicht mit erneuerbarem Strom aus Wasser gewonnen. Der Klimaschaden durch das Gas lässt sich dabei minimieren, indem das ausgestoßene CO₂ gespeichert und gelagert wird („CCS“). Länder wie Norwegen fördern heute noch viel Erdgas und könnten zunächst blauen Wasserstoff bereitstellen werden. Auch sie werden aber bei grünem Wasserstoff immer stärker.

Gleichzeitig müssen Anreize für möglichst viele Länder weltweit geschaffen werden, in die Wasserstoffwirtschaft einzusteigen. Länder wie Algerien, die Staaten im Nahen Osten oder Australien haben große

Flächen und damit großes Potenzial für Wasserstoff. Sie hängen wirtschaftlich aber weiter von ihren Vorkommen von Gas und Öl ab. Mit blauem Wasserstoff kann man ihnen einen Transformationspfad hin zu einem globalen klimafreundlichen Energiehandel ermöglichen.

Mehr Tempo in der Wasserstoffbeschaffung würde ein gemeinsamer europäischer Einkauf bringen. Würden große Mengen ausgeschrieben, so könnte man besser diversifizieren und weitere Länder in den globalen Energiehandel einbeziehen, die hervorragende Voraussetzungen für die Erzeugung grünen Wasserstoffs haben, etwa Chile, Kolumbien oder Namibia. Durch die wettbewerbliche Beschaffung würde der Wasserstoff der Industrie mittelfristig günstiger zur Verfügung stehen.

Mit den in Deutschland entworfenen „H2 Global“-Auktionen gibt es bereits ein Instrument für die gemeinsame Beschaffung, dem sich weitere Staaten anschließen können. Dafür sollte die EU-Kommission aktiv werben. Denn gemeinsame Auktionen für große Volumina wären ein Signal an Wasserstoffhersteller, dass ein starker europäischer Markt für Wasserstoff im Entstehen ist.

Die konkreten Handlungsempfehlungen:

1. Gaskraftwerke nicht nur als Reserve vorhalten, sondern auch nutzen und so redundante Investitionen vermeiden.
2. Blauer Wasserstoff mit Einlagerung des entstehenden CO₂ im Übergang nutzen, um schnell und zuverlässig einen globalen Wasserstoffhandel aufzubauen und Deindustrialisierung zu verhindern.
3. Die EU muss Wasserstoff gemeinsam einkaufen, um die Lieferketten zu diversifizieren schneller günstige Einkaufspreise zu erzielen.

Die Autorin



© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems und Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft.



Dieser Artikel ist am 10.10.2024 im Handelsblatt erschienen.

Den Originalartikel können Sie [hier](#) oder mit dem QR-Code online abrufen.

Emissionshandel und Klimageld stärken, um Klimaschutz zu erreichen

von Veronika Grimm

Erschienen am 07.11.2024
in Wohlstand für Alle -
Zuversicht der
Ludwig-Erhard-Stiftung

© Adobe Stock/witsarut



Seit dem Bekenntnis zur Klimaneutralität im Jahr 2050 ist klar: Wir brauchen die direkte Elektrifizierung und in einigen Bereichen zudem klimaneutralen Wasserstoff und synthetische Kraftstoffe – und zwar auf ambitionierten Zeitschienen.

Wir befinden uns nach den Krisen der vergangenen Jahre nun mitten in einer herausfordernden Transformation der Industrie. Die Energiekrise hat flächendeckend für einen Schub bei der Energieeffizienz gesorgt. Neue Wertschöpfungsketten entstehen, zum Beispiel um grünen Wasserstoff zu erzeugen, zu transportieren und in verschiedenen Anwendungen in der Industrie oder der Mobilität zu nutzen.

Langfristig werden wir erneuerbare statt fossiler Energieträger importieren. Der globale Handel mit klimaneutralen Energieträgern und Produkten wird zur Verschiebung von Wertschöpfungsketten führen. Regionen in der EU und weltweit, in denen erneuerbarer Strom besonders günstig und viele Stunden im Jahr verfügbar ist, werden komparative Vorteile haben. Länder mit einer hohen Technologiekompetenz – wie Deutschland und

„Langfristig werden wir erneuerbare statt fossiler Energieträger importieren.“

viele weitere Mitgliedstaaten der Europäischen Union – werden von der Transformation profitieren können, indem sie Schlüsselkomponenten für den Aufbau der neuen Wertschöpfungsketten in alle Welt liefern: zum Beispiel Elektrolyseure, Energietransportlösungen, Fahrzeuge oder Brennstoffzellen.

Die EU und auch Deutschland haben mit dem Green Deal, dem Aufbauplan NextGenerationEU und den Wasserstoffstrategien politische Initiativen auf den Tisch gebracht, um Klimaschutz und Wachstum zu verbinden. Ob der Plan aufgeht hängt nun von der Umsetzung ab. Es muss in großem Umfang gelingen, private Investitionen für die Transformation zu mobilisieren. Öffentliche Mittel können zwar zielgerichtet unterstützen, etwa durch die Förderung des Infrastrukturausbaus oder von Forschung und Entwicklung. Entscheidend wird es aber sein, ob geeignete Rahmenbedingungen das Investitionsumfeld für die Unternehmen entlang der Wertschöpfungsketten stärken.

Die besondere Herausforderung: Der Weg in Richtung Klimaneutralität erfordert die Koordination der Aktivitäten einer immensen Zahl sehr unterschiedlicher Akteure. Einzelne Glieder komplexer neuer Wertschöpfungsketten werden unabhängig voneinander – aber eben doch gleichzeitig – entstehen müssen, damit am Ende jedes beteiligte Unternehmen auch ein profitables Geschäftsmodell hat. Die Herausforderung der Koordination aller Akteure erhöht die Dringlichkeit, marktorientierte Anreize zu stärken.

Einheitlicher CO₂-Preis zwingend

Der EU-weite CO₂-Emissionshandel, der nun mit dem EU ETS II bald weitere Sektoren abdecken wird und vorhersehbar ansteigende CO₂-Preise mit sich bringt, generiert einen Vorteil klimaneutraler Geschäftsmodelle gegenüber den fossilen Alternativen. Die Stärkung des Emissionshandels über alle Sektoren hinweg sollte einhergehen mit einer möglichst weitgehenden Befreiung der Energiepreise von verzerrenden Abgaben und Umlagen und der konsequenten Abschaffung der direkten und indirekten Subventionen fossiler Energieträger. Außerdem sollten Maßnahmen, die heute den einheitlichen CO₂-Preis über die Sektoren hinweg verzerren, hinterfragt werden. Denn die zahlreichen Ausnahmen von der CO₂-Bepreisung (zum Beispiel für industrielle Verbraucher) oder die punktuelle Verschärfung (etwa über CO₂-bezogene Mautsysteme) verzerren die Preissignale und führen zu Ineffizienzen bei der Emissionsreduktion.

All diese Maßnahmen wirken schon dann, wenn sie beschlossen werden und nicht erst, wenn sie implementiert sind. Denn Investitionsentscheidungen werden von

den Erwartungen über das zukünftige Marktumfeld getrieben, nicht etwa von heutigen Rahmenbedingungen. Auch das Koordinationsproblem entlang der Wertschöpfungsketten dürfte weitaus geringer ausfallen. Denn jeder Investor weiß, dass auch andere Entscheidungsträger eine Stärkung marktorientierter Anreize antizipieren und kann somit darauf vertrauen, dass auch sie vorausschauend investieren und so die entscheidenden Wertschöpfungsketten entstehen. Schon die Erwartung eines attraktiven, berechenbaren Marktumfelds wird also die entscheidende Dynamik auslösen.

Die Fülle von spezifischen Förderprogrammen, wie sie heute auf der Tagesordnung stehen, sind beim Aufbau zukünftiger komplexer Wertschöpfungsketten im Gegensatz dazu zum Scheitern verurteilt. Die Programme müssen immer erst aufgesetzt werden, damit sich einzelne Konsortien oder Haushalte für eine Förderung bewerben können. Auch die Bewilligung der Förderung dauert oft Monate oder gar Jahre. Erst dann wird investiert, das alles kostet wertvolle Zeit.

Regulatorische Risiken immens

Sind die Programme erfolgreich, so werden sie teuer für den Staat, dann werden sie oft eingestellt oder zurückgefahren. Insgesamt ist das regulatorische Risiko immens, nicht zuletzt, weil eine zukünftige Regierung ja den Fokus verschieben könnte. Daher sind Zweifel begründet, ob sich komplementäre Geschäftsfelder, gestützt durch Förderprogramme, auf den nötigen Zeitachsen entwickeln können. Die Gefahr ist groß, dass über Jahre viel Geld ausgegeben wird, sich aber dennoch keine Dynamik entfaltet.

Ein stärkerer Fokus auf die Bepreisung von CO₂ macht es allerdings notwendig, die Kostenbelastung auszugleichen, die bei den Verbrauchern ankommen wird. Daher haben die Ampel-Parteien bereits in ihrem Koalitionsvertrag im Jahr 2021 eine direkte Auszahlung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung an die Bürgerinnen und Bürger in Form einer Pro-Kopf-Pauschale angekündigt. Das wäre ein kluger Schritt. Denn wer seine Emissionen reduziert, wird in geringerem Maße durch die CO₂-Bepreisung belastet, erhält aber denselben Betrag als sogenanntes „Klimageld“ ausgezahlt wie alle seine Mitbürger. Klimafreundliches Verhalten zahlt sich also direkt aus.

Da Personen mit niedrigem Einkommen zudem einen

deutlich geringeren CO₂-Fußabdruck haben als Personen in den höheren Einkommensgruppen, würde das Klimageld für untere Einkommensgruppen sogar im Durchschnitt höher ausfallen als die Kostenbelastung durch die CO₂-Bepreisung. Die Maßnahme würde daher sehr glaubwürdig zur sozialen Abfederung der Transformation beitragen. Auch die Akzeptanz von Klimaschutz dürfte hoch bleiben, wenn die CO₂-Bepreisung Lenkungswirkung entfaltet, aber die Einnahmen zurückfließen: Bei vollständiger Auszahlung der aufgelaufenen Einnahmen aus dem nationalen Emissionshandel im Sommer 2025 erhielte ein vierköpfiger Haushalt auf einen Schlag über 1.000 Euro Klimageld.

Noch hakt es jedoch an mindestens zwei Stellen. Erstens fließen zwar schon seit mehreren Jahren die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung in den Klima- und Transformationsfonds (KTF). Doch verplant wurde das Geld aus dem KTF bisher nicht für das Klimageld, sondern für viele andere Anliegen – von der Heizungsförderung bis zu Subventionen für den Bau von Chipfabriken. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz wurde die Aufstockung des KTF aus den Corona-Krediten für verfassungswidrig erklärt. Um eine Auszahlung des Klimagelds ist es seitdem still geworden und auch in den Haushaltskompromissen für 2024 und 2025 blieb das Vorhaben unerwähnt.

Auszahlung schleppend

Zweitens schreitet auch die Einrichtung des Auszahlungswegs für das Klimageld nur schleppend voran. Dass die Einrichtung eines breit akzeptierten, sicheren und datensparsamen Auszahlungswegs kein Hexenwerk ist, zeigt ein Blick nach Österreich, wo die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung als „Klimabonus“ bereits seit 2022 an die Bevölkerung ausgezahlt werden. Um das pauschale Klimageld zielgenau in Deutschland auszahlen zu können, sollen in Deutschland die Steuer-ID (zur eindeutigen Identifikation) und die Kontoverbindung bei einem unabhängigen Datentreuhänder verknüpft werden. Allerdings ist die konkrete Ausgestaltung der Direktzahlungen noch immer nicht gesetzlich geregelt und die Übermittlung der Kontonummern gerade erst angelaufen.

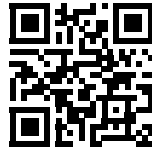
Diese Verzögerungen der Einführung eines Klimagelds und die fehlende Konsequenz bei der Ausgestaltung marktorientierter Ansätze gefährdet zunehmend den Erfolg beim Klimaschutz. Man sollte hier schnell umsteuern.

Die Autorin



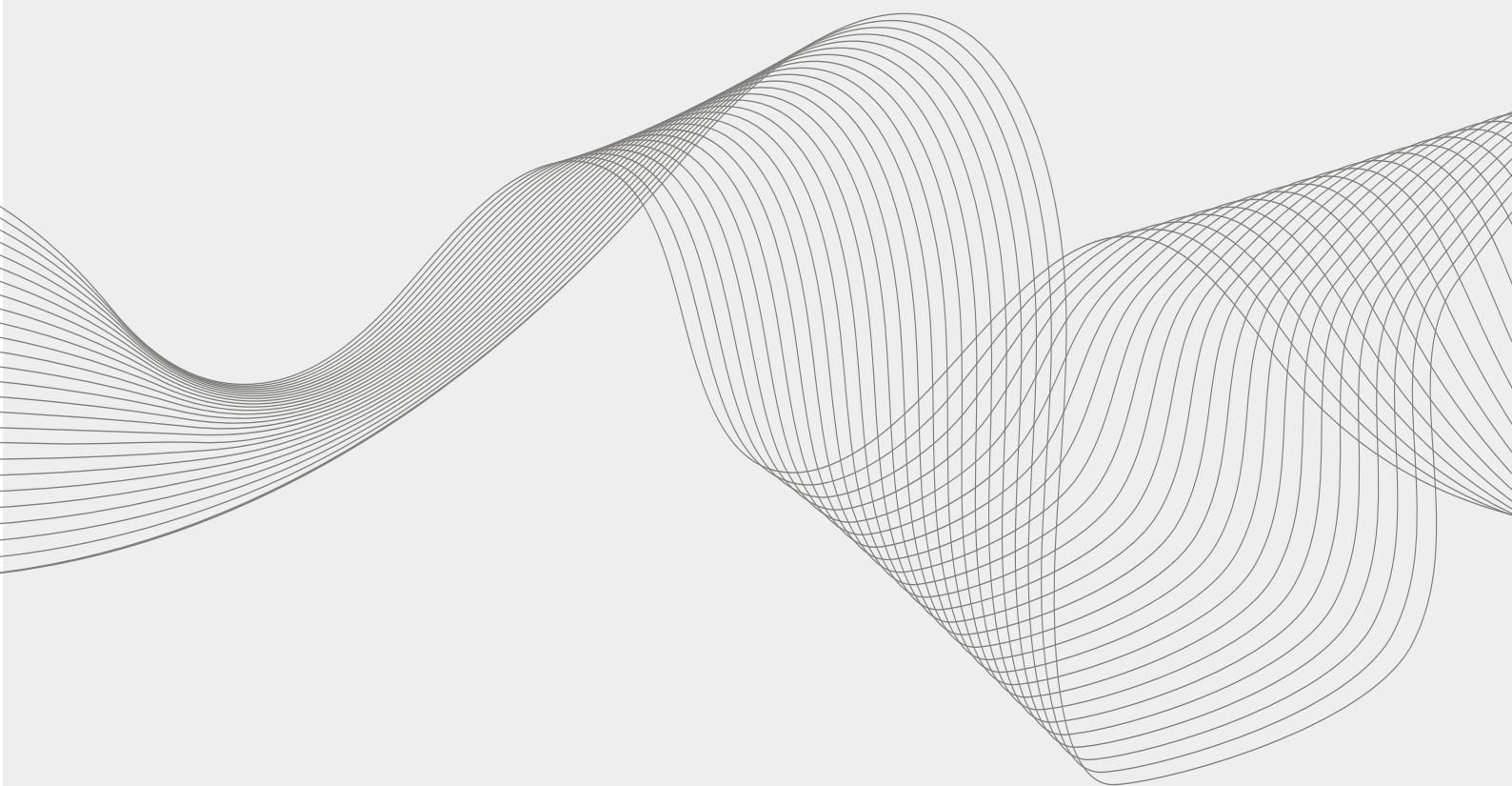
© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems und Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft.



Dieser Artikel ist am 07.11.2024 in Zuversicht der Ludwig-Erhard-Stiftung erschienen.

Den Originalartikel können Sie [hier](#) oder mit dem QR-Code online abrufen.







Wachstum und öffentliche Finanzen

Kritiker der Schuldenbremse wollen bloß mehr Geld verteilen

von Veronika Grimm und Lars Feld



Erschienen am
17.01.2024 als
Gastbeitrag in
der Frankfurter
Allgemeine
Zeitung (FAZ)

© Adobe Stock/Zerbor

Wer die Schuldenbremse umgehen möchte, hat eher nicht die Infrastruktur im Blick, sondern Subventionen für die deutsche Wirtschaft in extragroßem Stil.

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 vergeht kaum ein Tag, an dem die Schuldenbremse nicht Gegenstand der Kritik ist. Es ist verblüffend, für was die Schuldenbremse verantwortlich sein soll. Der Zustand der Infrastruktur in Deutschland ist jedenfalls nicht auf die Schuldenbremse zurückzuführen.

Der seit der Wiedervereinigung beobachtbare Rückgang der öffentlichen Bruttoinvestitionen findet auf der Gemeindeebene bis zur Mitte des ersten 2000er-Jahrzehnts statt, zu einer Zeit, als die Schuldenbremse noch

nicht in Kraft war. Zudem unterliegen die Städte und Gemeinden, die für den größten Teil der öffentlichen Investitionen verantwortlich sind, der Schuldenbremse nicht; sie können sich auch heute in Höhe ihrer Investitionen verschulden, wenn ihr finanzieller Spielraum ausreicht.

Dafür sind die Länder verantwortlich, die bisher ebenfalls noch nicht wirklich der Schuldenbremse unterlagen. Sowohl die Städte und Gemeinden als auch die Länder und der Bund haben große Teile der öffentlichen Investitionen in private Unternehmen ausgelagert;

„Wer die Schuldenbremse umgehen möchte, hat eher nicht die Infrastruktur im Blick, sondern Subventionen für die deutsche Wirtschaft in extragroßem Stil.“

man denke an die Bahn. Diese Unternehmen können investieren, wenn es die Nutzerfinanzierung erlaubt. Wenn sich etwas seit Einführung der Schuldenbremse feststellen lässt, dann ein Anstieg der gesamtstaatlichen öffentlichen und privaten Investitionen.

Finanzhilfen sind wahrer Kern der Forderungen

Insofern ist schwer nachzuvollziehen, warum eine Reform der Schuldenbremse durch Öffnung für öffentliche Investitionen den Zustand der Infrastruktur nennenswert verbessern sollte. Eine solche „goldene Regel“ hat es schon von 1969 bis 2009 nicht vermocht, die Investitionstätigkeit des Staates sicherzustellen.

Den Kritikern der Schuldenbremse dürfte es nicht um die Infrastruktur gehen, sondern um Subventionen für die deutsche Wirtschaft und den Abbau des Reformdrucks, der sich aus den absehbar steigenden Kosten des Sozialstaats ergibt. Schon lange haben Interessengruppen diese Chance erkannt und sich an die Seite der Klimabewegung gestellt – gemeinsam wird für Finanzhilfen für Halbleiter- und Batteriezellenfabriken, Subventionen für die energieintensive Industrie und gegen Reformen gekämpft.

Eine jüngere Idee hierfür ist die Einrichtung eines weiteren Sondervermögens. Seit dem Jahr 2011 geschaffene Sondervermögen unterliegen jedoch der Schuldenbremse, und das Bundesverfassungsgericht hat das Ansparen von Kreditermächtigungen für deren intertemporale Nutzung unterbunden. Daher soll es nun ein Sondervermögen im Grundgesetz sein, ähnlich demjenigen für die Bundeswehr.

Diejenigen mit der besten Lobby werden bedacht

Die IG Metall fordert ein Sondervermögen von 600 Milliarden Euro, während das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) schon mit 400 Milliarden Euro zufrieden wäre. Dieses Sondervermögen soll für den Umbau der deutschen Wirtschaft zur Klimaneutralität verwendet werden, die Rede ist von Zukunftsinvestitionen in den Klimaschutz. Dabei handelt es sich schlicht um Subventionen in extragroßem Stil.

Eine Finanzpolitik, die Subventionen in Höhe eines gesamten Bundeshaushalts grundgesetzlich absichert, hat mit dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft nicht mehr viel zu tun. Finanzhilfen wirken verzerrend, indem sie bestimmte Unternehmen oder Branchen gegenüber anderen bevorzugen.

Dabei werden meist diejenigen mit der besten Lobby

bedacht, nicht die Bereiche, die über die Zukunft Deutschlands entscheiden. Der Staat sollte über den Interessenten stehen und sich nicht von ihnen vereinnahmen lassen. Bei der Vergabe von Subventionen fehlt ihm aber die Kraft dazu – das beweisen die Ereignisse dieser Tage eindrücklich.

Zustimmung der Union notwendig

Wirksame Klimapolitik sieht außerdem anders aus. Eine ambitioniertere Bepreisung von CO₂ sollte dafür sorgen, dass Emissionen dort eingespart werden, wo dies am effizientesten möglich ist, und würde zugleich Anreize für emissionssparende Innovationen setzen. Damit die CO₂-Bepreisung sozial ausbalanciert ist, sollten die Einnahmen in Form eines Klimagelds an die Bevölkerung zurückerstattet werden. Aktuell werden die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung hingegen für Subventionen verschwendet.

Für beides – eine Öffnung der Schuldenbremse für Investitionen und ein Sondervermögen für Subventionen im Grundgesetz – wird die Zustimmung der CDU/CSU im Bundestag und im Bundesrat benötigt. Es ist unrealistisch, dass die Union diesen Weg mitgeht. Einfachgesetzlich steht lediglich die Revision der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse auf Basis neuerer wissenschaftlicher Methoden an. Dies wirkt sich symmetrisch aus, eröffnet in konjunkturell schlechteren Phasen mehr und in besseren Phasen weniger Spielraum. Die strukturellen Verschuldungsmöglichkeiten erhöht dies jedoch nicht.

Ukrainekrieg erlaubt keine Feststellung einer Notlage

Damit bleibt die Erklärung einer Notlage für die Kritiker der Schuldenbremse das Mittel der Wahl. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom vergangenen November lässt dies jedoch nicht ohne Weiteres zu. Die Ausnahmeregel der Schuldenbremse kann aktiviert werden, wenn es sich um eine außergewöhnliche Notsituation

handelt, einen exogenen Schock, der zugleich erhebliche Auswirkungen auf die staatliche Finanzlage hat.

Es dürfte nicht ausreichen, wenn nur der Bund erhebliche Folgen für seine Finanzlage feststellt oder indem auf Teile des Bundeshaushalts heruntergerechnet wird, wie in der Anhörung zum Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 vorgeschlagen wurde. Die Hilfen für die Opfer der Ahrtalflut in Höhe von 2,7 Milliarden Euro im Jahr 2024 erlauben daher keine Feststellung einer Notlage gemäß Art. 115 GG.

Der Ukrainekrieg kann aktuell ebenso wenig für eine Notlage herhalten. Schon in den vergangenen zwei Jahren wurde die Unterstützung der Ukraine nicht als Begründung für eine notlagenbedingte Neuverschuldung herangezogen, da sich keine erheblichen Folgen für den Bundeshaushalt ergaben.

Kein Weg an bewährten Mitteln vorbei

Die Lage kann sich aber ändern und dann möglicherweise eine Notlage auslösen. Zwei Jahre nach Kriegsbeginn könnte aber wohl nur eine neue Entwicklung – etwa eine Änderung des amerikanischen Engagements nach einer Wiederwahl von Trump – die Neubewertung zulassen, dass sich die deutsche Unterstützung für die Ukraine der Kontrolle des Staates entzieht.

Es führt kein Weg daran vorbei, die erforderlichen Mittel für gewünschte politische Projekte nach altbewährten finanzpolitischen Prinzipien durch Prioritätensetzung in den jeweiligen Haushalten zu gewinnen. Es bleibt richtig, dafür alle Subventionstatbestände auf den Tisch zu legen.

Die Autoren



© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems und Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft.



©Walter Eucken Institut

Lars Feld ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg und Leiter des dort ansässigen Walter Eucken Instituts. Er war 2021 Vorsitzender des Sachverständigenrats Wirtschaft und berät die Regierung in verschiedenen Funktionen.



Dieser Artikel ist am 17.01.2024 in der Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) erschienen.

Den Originalartikel können Sie [hier](#) oder mit dem QR-Code online abrufen.

Haushaltspolitik im Krisenmodus: Reform der Schuldenbremse möglich, Strukturreformen notwendig

von Veronika Grimm

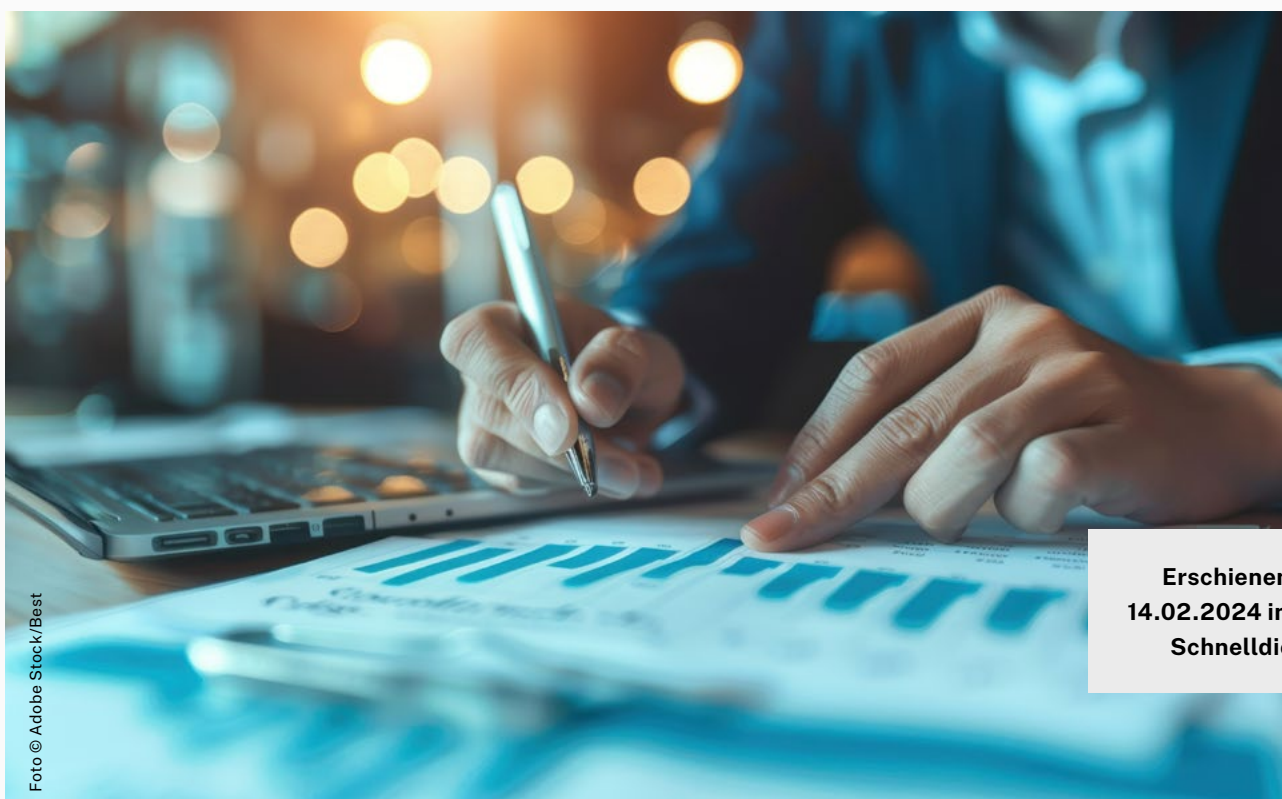


Foto © Adobe Stock/Best

Erschienen am
14.02.2024 im ifo
Schnelldienst

Die mittel – und langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und auch die EU in ihrer Gesamtheit die bevorstehenden Herausforderungen meistern. Die grüne Transformation, der demografische Wandel, die Digitalisierung und Veränderungen des geopolitischen Umfelds – all das sind langfristige Aufgaben, die die Gesellschaft dauerhaft fordern werden und eine Finanzpolitik notwendig machen, die diese mitfinanziert und gleichzeitig kontinuierlich zur Tragfähigkeit beiträgt.

Wenn man nur auf die Staatsschulden schaut, steht Deutschland – nicht zuletzt aufgrund der Schuldenbremse – im Vergleich mit anderen großen Volkswirtschaften der EU aktuell gut da (Grimm et al. 2023). Der

Staatsschuldenstand liegt bei 66 %, andere große Volkswirtschaften haben Staatsschulden von 112 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Spanien), 144 % des BIP (Italien) oder 112 % (Frankreich). Die Schuldentragfähig-

keit Deutschlands war damit auch eine wichtige Grundlage dafür, dass die EU als Antwort auf die Coronakrise den Fonds „Next Generation EU (NGEU)“ mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro einrichten konnte, für den die EU Schulden aufnimmt, die von den Mitgliedstaaten garantiert werden.

Die Idee der Schuldenbremse ist so einfach wie bestechend: Eine Beschränkung der strukturellen Verschuldung eröffnet die Möglichkeit, in geringem Umfang – 0,35 % des BIP – neue Schulden aufzunehmen. Über eine Konjunkturkomponente soll darüber hinaus der Spielraum zur Verschuldung in schlechten Zeiten erhöht und in guten Zeiten reduziert werden. So kann der Staat konjunkturelle Schwankungen fiskalpolitisch abfedern (für Details: siehe BMF 2022). Die Schuldenbremse beschränkt nur die strukturelle Neuverschuldung und macht keine Vorgaben, wofür die Mittel verwendet werden sollen. Die Politik muss also priorisieren: Werden mehr Spielräume für Investitionen benötigt, so müssen diese Gelder über Reformen mobilisiert werden. Dabei kann man entweder Ausgaben mit niedriger Priorität einsparen oder über produktivitätssteigernde Strukturreformen das Wachstum ankurbeln, was die Steuereinnahmen und damit die finanzpolitischen Spielräume erhöht.

Politökonomische Argumente ernst nehmen

Reformen fallen der Politik jedoch traditionell schwer. Der Wettbewerb um die Wähler macht im Gegenteil Wahlgeschenke attraktiv. Zumutungen, die typischerweise mit Konsolidierungen oder Strukturreformen einhergehen, sind den Wählern schwer zu vermitteln. Und so wurden in der wirtschaftlich guten Zeit nach der Finanzkrise auch vielfach wenig zukunftsorientierte Ausgaben im Haushalt verankert, während die zukunftsorientierten Ausgaben für Schulen, Infrastrukturen oder Forschungsförderung vernachlässigt wurden. Eine intensiv geführte Diskussion um zu niedrige Investitionen hat allerdings dazu beigetragen, dass die Bruttoanlageinvestitionen des Bundes im vergangenen Jahrzehnt seit 2014 kontinuierlich gestiegen sind (Feld et al. 2021; Feld und Grimm 2024).

Wie unter einem Brennglas konnte man die politökonomischen Phänomene in der aktuellen Legislaturperiode beobachten. Sobald klar wurde, dass die neue Bundesregierung in großem Umfang Subventionen ins Schaufenster stellen würde, wurden von zahlreichen Instituten, Verbänden und der Industrie Bedarfe errechnet und angemeldet, die das finanzpolitisch Mögliche bei weitem überstiegen. Um das Unmögliche möglich zu machen, hatte die Bundesregierung sich dann dazu verleiten lassen, in großem Umfang Kreditemächtigungen aus der Corona-Pandemie und der Energiekrise in Son-

dervermögen zu übertragen, um so die finanzpolitischen Spielräume für die Folgejahre zu erhöhen – obwohl eigentlich absehbar war, dass dies so nicht vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Bestand haben würde.

Die Diskussionen in den vergangenen zwei Jahren zeigen vor allem eines: Was man alles als zukunftsorientierte Investition zu verkaufen versucht – Industriestrompreise, Subventionen für Gaskraftwerke und Chipfabriken, Heizungsförderung – während dringend notwendige zukunftsorientierte Ausgaben – etwa für Bildung und den Ausbau von Infrastrukturen – in der Diskussion oft unter den Tisch fallen.

„Goldene Regel“: Abgrenzungsprobleme und viel Bürokratie

Dies illustriert auch die wesentlichen Probleme, die mit einer sogenannten „Goldenen Regel“ einhergehen würden. So wird eine Variante der Schuldenregeln bezeichnet, bei der (produktivitätssteigernde) Investitionen von den Schuldengrenzen ausgenommen werden. Die wesentliche Hürde dabei ist, dass entschieden werden muss, was dazu gehört. Tatsächlich nur Investitionen im engeren Sinne oder auch etwa Ausgaben für Bildung (also Personalaufwendungen)? Der Streit darüber unter den politischen Parteien würde nicht enden – und schlussendlich wäre zu erwarten, dass als Resultat politischer Kompromisse viele durchaus fragwürdige Ausgaben von strikten Schuldengrenzen ausgenommen würden.

Ein ökonomisches Argument, Investitionen über Schulden zu finanzieren, ergibt sich überhaupt nur dann, wenn es sich um positive Nettoinvestitionen handelt, die also die Produktivität erhöhen (Fuest und Grimm 2023). Eine Finanzierung von Nettoinvestitionen über Kredite hat etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) als Option benannt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK 2023). Aber erstens ist es für öffentliche Investitionen aufgrund langer Zeithorizonte, multi-sektoraler Auswirkungen und der Schwierigkeit, den Beitrag einer bestimmten Investition zu isolieren, fast unmöglich, die Produktivitätseffekte belastbar abzuschätzen. Die Notwendigkeit der Bestimmung der Nettoinvestitionen und die damit einhergehende Bürokratie stellen daher entscheidende Hürden bei der Umsetzung dar. Zum anderen ergeben sich bei einer Beschränkung der Schuldenfinanzierung auf Nettoinvestitionen kaum zusätzliche Verschuldungsspielräume, da selbst kapitalstockerhaltende Investitionen oft nicht gelingen.

Und wer soll eigentlich festlegen, in welchen Bereichen investiert wird? Expertengremien? Dann wäre eine zentrale Funktion der Demokratie eingeschränkt – dass nämlich die Volksvertreter entscheiden, was mit den (aktuellen und zukünftigen) Steuereinnahmen passiert.

Zudem sind Experten ebenfalls nicht ganz frei von Werturteilen, aber eben nicht vom Wähler legitimiert. Es ist übrigens in den vergangenen zwei Jahren trotz der immensen zur Verfügung stehenden Summen oft nicht gelungen, Einigungen über eine zielführende Verwendung der Mittel zu erzielen – politisch nicht und auch in der Wissenschaft nicht. Als Beispiel sei hier der Ausbau der Autobahnen genannt: für einige ist dies Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit, für die anderen ein Sündenfall mit Blick auf den Klimaschutz.

Die Politik war auf das BVerfG- Urteil nicht vorbereitet: Die Probleme sind hausgemacht, aber trotzdem real

Durch die Schärfe des Urteils des Bundesverfassungsgerichts – die Haushaltsaufstellungen wurden für nichtig erklärt und die haushalterischen Prinzipien der Jährlichkeit und der Jährlichkeit mit Blick auf die Schuldenbremse besonders strikt ausgelegt (BVerfG 2023; SVR 2024) – steht nun die Bundesregierung vor besonders großen Herausforderungen. Mindestens 60 Mrd. Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) stehen nun nicht mehr zur Verfügung. Darüber hinaus betrifft das Urteil indirekt den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (der Ende 2023 somit geschlossen wurde), die Ausgaben für die Folgen der Hochwasserkatastrophe im Ahr-tal sowie weitere Sondervermögen einiger Bundesländer. Die Bundesregierung hat für das Jahr 2023 nachträglich die Notlage erklärt, mit der Begründung der Auswirkungen der Energiekrise. Für das Jahr 2024 ist es jedoch fraglich, ob die Erklärung einer Notlage vor dem BVerfG Bestand haben würde. Für das aktuelle Haushaltsjahr 2024 mussten somit im Zuge der Rückkehr zu den Regelgrenzen der Schuldenbremse zwischen 19 und 21 Mrd. Euro eingespart werden, für die kommenden Jahre klaffen weiterhin große Lücken. 2025 ist Wahljahr und ab 2028 müssen die Coronaschulden getilgt werden, was die Spielräume weiter reduziert.

Die Politik ist daher besonders unter Druck. Größere Einsparungen im Haushalt sind zwar notwendig, etwa durch Reformen im Transfersystem, bei der Rentenversicherung, bei der Pendlerpauschale oder im Zuge einer Neuausrichtung der Klimapolitik (SVR 2020; SVR 2023). Aber sozial ausgewogene und trotzdem wirksame Reformen brauchen Zeit und können nicht über Nacht beschlossen werden. Auch eine Wachstumsagenda, die höhere Steuereinnahmen generiert, greift bestenfalls in der mittleren Frist. Sehr kurzfristig sind nur Kürzungen in einzelnen Bereichen möglich, die dann – etwa aufgrund ihrer Unausgewogenheit – als ungerecht wahrgenommen werden. Das haben zuletzt die Proteste der Bauern eindrucksvoll gezeigt.

Ein Transformations-Sondervermögen ist kein überzeugender Ausweg

Was also können Auswege sein? Einige schlagen in dieser Situation ein großes und kreditfinanziertes Klima-Sondervermögen vor, das mit einer Zweidrittelmehrheit – wie auch das Sondervermögen Bundeswehr – in der Verfassung verankert werden solle. Der Vorschlag ist nicht neu (Bardt et al. 2019), aber er gewinnt in der angespannten Lage weitere Befürworter. Die aufgerufenen Summen stiegen zuletzt auf bis zu 600 Mrd. Euro. Die politische Ökonomie spielt natürlich auch hier eine Rolle. Die Idee eines großen Sondervermögens ist für alle attraktiv, die Einfluss auf die Politik nehmen können, wenn es um die Frage geht, für welche Zwecke das Geld reserviert werden soll. Wenig überraschend kommt der Vorschlag immer wieder von denjenigen, die einen »gestaltenden« (interventionistischen) Staat und viel Geld für die Transformation der Industrie fordern – Interessenvertreter der Unternehmen und von den Gewerkschaften. Im politischen Prozess dürfte vorprogrammiert sein, dass eine Verzerrung zugunsten der politisch einflussreichen Gruppen – etwa große Konzerne mit großen Belegschaften – und vor allem der Älteren stattfindet. Die Tatsache, dass unsere Gesellschaft immer älter wird, lässt es unwahrscheinlich erscheinen, dass die Interessen der Jüngeren im Mittelpunkt stehen – der Medianwähler ist aktuell deutlich über 50 Jahre alt und ein Fünftel der Wähler älter als 69. Man wird zusätzliche Spielräume außerhalb des Kernhaushalts daher auch nutzen wollen, um Einschnitte bei der Rente zu vermeiden, die mit Blick auf die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen aber dringend notwendig wären.

Bei einer sehr offenen Bestimmung des Verwendungszwecks der zusätzlichen Kredite – wie „Klimaschutz“ oder „Transformation“ – sind den Mitnahmeeffekten also Tür und Tor geöffnet. Bei einer engen Abgrenzung nimmt die Verankerung eines umfangreichen Sondervermögens zukünftigen Regierungen Gestaltungsspielräume, weil die Zwecke schon heute festgeschrieben werden (müssen). Nicht zuletzt reduziert die Auslagerung von Investitionen in verschiedene Sondervermögen die Transparenz öffentlicher Haushalte. Werden verschiedene Ausgaben in unterschiedlichsten Nebenhaushalten versteckt, so werden auch Diskussionen über die finanzpolitische Strategie und strukturelle Reformen immer schwieriger.

Die Lösung: Zusätzliche Spielräume nutzen aber gleichzeitig Strukturreformen auf den Weg bringen

In einem Punkt haben die Befürworter von neuen Sondervermögen recht: In der aktuell angespannten Haus-

Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote: Sensitivitätsanalysen^a

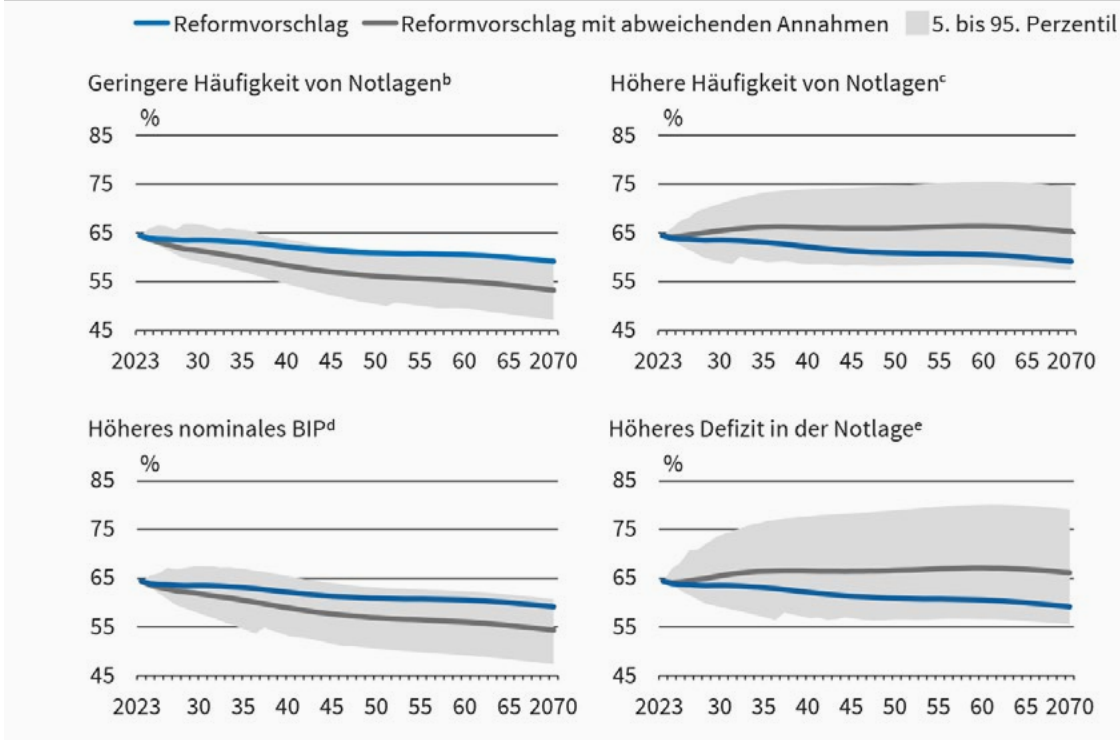


Abbildung 1 | ^a Den Simulationen liegen die Projektionen des Sachverständigenrats für die Schuldenstandsquote im Jahr 2023 und das Wachstum des realen Produktionspotenzials bis 2070 zugrunde (JG 2023 Ziffern 70 und 101). Zudem wird eine Inflationsrate von 2 % angenommen. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 20 % tritt eine Notlage ein. In der Notlage beträgt das Defizit 3 % des BIP. In der Normallage beträgt es sonst 0,35 % des BIP. In jedem Szenario werden 10 Mio. Pfade simuliert. Nach einer Notlage gilt eine Übergangsregelung, die eine lineare Reduktion des Defizits zur Normallage innerhalb von drei Jahren vorsieht. In der Normallage darf das Defizit bei einer Schuldenstandsquote von unter 60 % bzw. unter 90 % des BIP außerdem 1 % bzw. 0,5 % des BIP betragen. ^b Eine Notlage tritt mit einer Wahrscheinlichkeit von 10 % ein. ^c Eine Notlage tritt mit einer Wahrscheinlichkeit von 30 % ein. ^d Das nominale Wachstum ist jährlich 0,5 Prozentpunkte höher. ^e Das Defizit liegt in der Notlage bei 4 % des BIP.

Quelle: SVR (2024); Berechnungen des Sachverständigenrats

haltslage nach dem BVerfG-Urteil braucht die Bundesregierung etwas Zeit, um ihre finanzpolitischen Planungen anzupassen. Eine rasche Konsolidierung belastet zwangsläufig einzelne Gruppen, bei denen Kürzungen in der kurzen Frist möglich sind, unverhältnismäßig stark und stößt daher vorhersehbar auf Widerstand. Eine Lösung für diese Situation schlägt einstimmig der Sachverständigenrat Wirtschaft (SVR 2024) vor, der sich sonst weniger einig ist, wenn es um die Schuldenbremse geht.

Wir stellen auf Basis von Szenarien zur zukünftigen Entwicklung der deutschen Staatsschuldenquote fest: Es ist – ohne die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu gefährden – durchaus möglich, die Schuldenbremse für den Bund etwas zu lockern und so Spielräume für eine Lösung des finanzpolitischen Dilemmas zu schaffen.

Der Sachverständigenrat schlägt drei Anpassungen vor:

1. Bei niedrigen Schuldenquoten könnte eine höhere strukturelle Verschuldung erlaubt werden: 1 % des BIP bei Schuldenquoten unter 60 % und 0,5 % bei Schuldenquoten zwischen 60 % und 90 %. Oberhalb von 90 % sollte man bei einer Grenze von 0,35 % des BIP für das strukturelle Haushaltsdefizit bleiben.
2. Einführung einer Übergangsregelung für die Rückkehr zu den Regelgrenzen nach einer Notlage vor (SVR 2020; Kooths 2024). So könnte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass nach Ausrufen der Ausnahmesituation die sofortige Rückkehr zu den Regelgrenzen unnötig harte Einschnitte erfordern kann. In der aktuellen Situation ist das der Fall.

3. Darüber hinaus könnte die Methodik zur Berechnung der Konjunkturkomponente dahingehend verbessert werden, dass die konjunkturbedingten Spielräume weniger antizyklisch wirken – ohne dabei den Verschuldungsspielraum strukturell auszuweiten (Ochsner und Zuber 2023).

Szenarienrechnungen zur Entwicklung des Schuldenstands ergeben, dass selbst bei regelmäßig auftretenden Krisen, die eine Verschuldung in Höhe von 34 % des BIP nach sich ziehen, der Schuldenstand mittelfristig nicht ansteigen oder sogar weiterhin sinken würde – wenn auch nicht in dem Umfang wie unter den aktuellen Regeln (vgl. Abb. 1). Die vom SVR vorgeschlagenen Anpassungen der Schuldenbremse mobilisieren zwar nicht öffentliche Mittel in dem Umfang, den sich manch einer wünschen mag. Sie verschaffen aber Luft, einen Ausweg aus der aktuellen Situation zu konzipieren, bei dem die Politik nicht zwischen dem Konsolidierungsdruck auf der einen Seite und dem Druck der Straße auf der anderen zerrieben wird. Zur Illustration: Im Jahr 2023 wäre bei Einhaltung der Regelgrenzen der Schuldenbremse und einer Defizitgrenze von 0,35 % des BIP ein strukturelles Defizit von 12,6 Mrd. Euro möglich gewesen. Mit einer Grenze von 0,5 % bzw. 1 % des BIP (bei einer hypothetischen Schuldenquote unter 60 %) könnte das strukturelle Defizit jährlich 5,4 Mrd. Euro bzw. 23,4 Mrd. Euro höher sein (SVR 2024). Bei Aufstellung der Haushalte für die Jahre ab 2025 wäre somit etwas mehr Spielraum vorhanden.

Ohne Strukturreformen wird es auch unter diesen angepassten Schuldenregeln nicht gelingen, die Schuldenquote mittel- bis langfristig auf einem tragfähigen Niveau zu halten. Die Politik hätte aber Zeit, ausgewogene Konzepte zur Kürzung von Ausgaben – etwa durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen, Anpassungen in den sozialen Sicherungssystemen, eine stärker marktorientierte Klimapolitik – oder auch zur Erhöhung von Einnahmen durch eine Wachstumsagenda zu entwickeln und zu kommunizieren. Ohne diese Maßnahmen, die der Bevölkerung viel abverlangen werden, geht es nicht – die Politik stünde bald wieder mit dem Rücken zur Wand, dann aber in einer Situation, in der die Tragfähigkeit bei weiteren Lockerungen der Schuldenregel in Gefahr gerät.

Der Vorschlag des Sachverständigenrats erhält also – anders als die Vorschläge zu „Goldenen Regeln“ oder zu Sondervermögen – die bestechend einfache Systematik der Schuldenbremse und stellt zugleich weiterhin die Anforderung an die Politik, zu priorisieren. Er löst nicht das Problem, dass aufgrund einer übermäßigen Priorisierung gegenwartsbezogener Ausgaben die Zukunftsorientierung in den Hintergrund rückt. Entscheidend ist, ob in unseren demokratischen Gesellschaften eine sachorientierte Diskussion zu Zukunftsthemen gelingt, trotz sozialer Medien und der zunehmenden Versuche, die Meinungsbildung strategisch zu beeinflussen

und zu polarisieren. Dabei darf sich die Politik nicht von Interessengruppen vereinnahmen lassen. Gerade mit Blick auf streng zukunftsorientierte Ausgaben in Zeiten der Transformation ist es unwahrscheinlich, dass aktuell einflussreiche Akteure gute Ratgeber sind. Die Gesellschaft muss neue Wege finden, die Interessen zukünftiger Generationen ernsthaft in die Diskussion einzubeziehen.

Der mögliche Deal für eine Zweidrittelmehrheit

Eine Chance besteht darin, dass bei der Beschaffung von Mehrheiten für eine Reform der Schuldenbremse auch wichtige Elemente einer Reformagenda mit vereinbart werden könnten. Bei weitem nicht das einzige, aber das wohl wichtigste Handlungsfeld ist eine Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Tut man hier nichts, um den Bundeszuschuss zur GRV deutlich zu reduzieren, so würden die vom SVR vorgeschlagenen Regeln zwar eine akzeptable Schuldenquote sicherstellen, aber die Spielräume für zukunftsorientierte Ausgaben würden immer mehr von dem ansteigenden Bundeszuschuss zur GRV aufgefressen. Von 2003 bis 2020 sind die nicht beitragsgedeckten Leistungen in der GRV von 77,4 Mrd. auf 112,4 Mrd. Euro angestiegen (SVR 2023, S. 295). Ohne Reformen ist ein deutlicher weiterer Anstieg des Bundeszuschusses zur GRV zu erwarten, so dass wir auch nach einer moderaten Anpassung der Schuldenregeln – wie vom SVR vorgeschlagen – in einigen Jahren wieder ähnliche Debatten über notwendige zusätzliche finanzpolitische Spielräume führen würden. Die vom Sachverständigenrat vorgelegten Tragfähigkeitsanalysen machen aber klar: Weitere Spielräume zu eröffnen, ginge dann zulasten der Tragfähigkeit.

Es wäre also zu hoffen, dass die Politik den Schuss gehört hat. Es gilt nun, eine Anpassung der Schuldenbremse mit wirksamen Strukturreformen zu verbinden, die die Probleme mittelfristig strukturell lösen. Neben der Rente sind hier etwa Kapitalmärkte, das Steuersystem und eine stärker marktorientierte Klimapolitik zu nennen. Die aktuelle Zeit ist herausfordernd. Spielräume sind dringend notwendig, aber werden gleichzeitig enger. Transformation ohne Verteilungsspielräume setzt Politik und Gesellschaft unter enormen Druck. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass Deutschland und Europa durch turbulente Zeiten gehen, bevor durch geeignete Reformen die Zukunftsperspektiven verbessert werden. Die Schuldenbremse trägt dazu bei, dass die Situation zumindest finanzpolitisch nicht außer Kontrolle gerät und schafft in Europa einen Stabilitätsanker. Zukünftige Regierungen haben so in schweren Krisen weiterhin das Heft selbst in der Hand.

Die Autorin



© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems und Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft.



Dieser Artikel ist am 14.02.2024 im ifo Schnelldienst erschienen.

Den Originalartikel können Sie hier oder mit dem QR-Code online abrufen.

- SVR (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden, verfügbar unter: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2020.html#einzelkapitel>.
- SVR (2023), Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/2024, Wiesbaden, verfügbar unter: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2023.html?returnUrl=%2Findex.html&cHash=ea1be7d24b35d054a5df0504a6825a93>.
- SVR (2024), »Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen, Stabilität wahren«, Policy Brief 1. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/PolicyBrief/pb2024/Policy_Brief_2024_01.pdf.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK (2023), Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Berlin

Referenzen

- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), »Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!«, IMK-Report Nr. 152.
- Boysen-Hogrefe, J. und D. Groll (2024), »Auswirkungen des Haushaltsurteils«, Wirtschaftsdienst 104(1), 67–68.
- BMF (2022), Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), Stand: 25. Februar 2022, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BVerfG (2023), Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22-Rn. 1–231, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 15. November.
- Deutsche Bundesbank (2022), »Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung«, Monatsbericht April, 53–70.
- Europäische Kommission (2019), »Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 Edition«, Institutional Paper 101, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen.
- Feld, L. P. und V. Grimm (2024), »Kritiker der Schuldenbremse wollen bloß mehr Geld verteilen«, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. Januar 2024.
- Feld, L. P., V. Grimm und W.H. Reuter (2021), »Zukunftsperspektiven sichern durch Reformen, nicht durch Schulden«, Wirtschaftsdienst 101, 418–424, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2935-0>.
- Fuest, C. und V. Grimm (2023), »Deutschland in der Haushaltskrise: Hat die Schuldenbremse eine Zukunft?«, Tagesspiegel, 9. Dezember 2023.
- Grimm, V., L. Nöh und V. Wieland (2023), »Government Bond Rates and Interest Expenditure of Large Euro Area Member States: A Scenario Analysis«, International Finance 26(3), 286–303.
- ifo Institut (2024), »ifo Institut kappt Wachstumsprognose für 2024 auf 0,7 %«, Pressemitteilung, 24. Januar 2024.
- Kooths, S. (2023), »Wirtschafts- und Finanzpolitik: Zurück auf Los!«, Münchner Merkur, 5. Dezember 2023.
- Ochsner, C. und C. Zuber (2022), »Die Konjunkturbereinigung der Schuldenbremse: ein Plädoyer für methodische Reformen«, Wirtschaftsdienst 102(11), 822–825.

Darum sollte man Hayek wieder lesen – Interventionismus als Gefahr für die Demokratie?

von Veronika Grimm, Stefan Kolev und Jens Weidmann



Vor 80 Jahren erschien Friedrich August von Hayeks legendäres Werk „Der Weg zur Knechtschaft“. Drei Argumente machen die Lektüre angesichts der aktuellen Herausforderungen wieder besonders lohnenswert. Wenn ein Klassiker Jubiläum feiert, besteht Gefahr, historische Bedeutung und aktuelle Relevanz zu überschätzen. Beim Jubiläum im Mittelpunkt dieses Beitrags besteht diese Gefahr wohl kaum. Friedrich August von Hayeks „Der Weg zur Knechtschaft“ gehört zweifelsfrei zu den ökonomischen Klassikern des 20. Jahrhunderts.

Das im März 1944 zunächst auf Englisch erschienene Buch hat immer wieder für neue Debatten gesorgt, wurde in zahlreiche Sprachen übersetzt und prägte einflussreiche Persönlichkeiten sowie antitotalitäre Bewegungen weltweit. Die Auflage ist gerade in den vergangenen zwei Jahrzehnten sprunghaft angestiegen.

Bedeutsam ist das Buch heute vor allem, weil Hayeks Impulse aus einer Zeit stammen, die in ihrer Fragilität in vieler Hinsicht an unsere erinnert. Die zunehmende Erosion der regelbasierten internationalen Ordnung verunsichert in Europa abermals, spätestens seit dem russischen Angriff auf die Krim vor zehn Jahren.

Hayeks Sorgen um die Demokratie in einer Welt, in der illiberale Ideen die Oberhand zu gewinnen drohen, treiben auch heute sehr viele Menschen um. Die Frage, inwieweit eine interventionistische und dadurch wenig berechenbare Wirtschaftspolitik Demokratien gerade in fragilen Zeiten gefährlich werden kann, wird ununterbrochen diskutiert – um nur einige Leitideen in Hayeks Buch zu nennen.

Wir nehmen drei besonders aktuelle Argumente Hayeks in den Blick: erstens die Rolle von Werten und Werturteilen für Ökonomen im Kontext der heutigen evidenzbasierten (datengestützten) Forschung, zweitens die Bedeutung von Regeln als Gegenstück zu einer interventionistischen Fall-zu-Fall-Wirtschaftspolitik und drittens die Betonung schrittweiser reformerischer Veränderungen angesichts radikaler Gegenentwürfe zur marktwirtschaftlichen Ordnung.



Friedrich August von Hayek ©wiki

Zum Umgang mit Werturteilen

Der erste Aspekt – der Umgang mit Werturteilen, als normativen Aussagen – war für Ökonomen nie einfach. Wie Hayeks Freund, der österreichische Ökonom Fritz Machlup, festhält, schreiben Sozialwissenschaftler nicht über Atome, sondern als Menschen über Menschen. Die

Distanz zwischen Wissenschaftler und Untersuchungssubjekt ist deshalb deutlich geringer als bei Naturwissenschaftlern.

Max Webers Position im Werturteilsstreit des frühen 20. Jahrhunderts wird allerdings oft unzulässig zur Aussage verkürzt, Werturteile hätten in den Sozialwissenschaften nichts verloren. Missbraucht demnach Hayek sein Renommee als Wissenschaftler für das Verbreiten liberaler Ideologie?

Die heutige Debatte zur Evidenzbasierung der Ökonomik kann vom Blick in die 1940er profitieren, als sich etwa Joseph Schumpeter und Karl Popper ebenfalls fragen, ob und wie man zur umkämpften westlichen Zivilisation nicht nur Beschreibendes, sondern auch Wertendes schreiben darf. Diesen Balanceakt kennzeichnet Hayek explizit: Er macht keinen Hehl daraus, dass er als liberaler Ökonom und nicht „nur“ als Ökonom argumentiert.

Die Auswahl historischer Belege und Argumente ist offen geleitet vom normativen Anliegen des Buches, die liberale Ordnung zu verteidigen. Diese Offenheit befähigt den Leser, die Werturteile zugunsten der liberalen Ordnung von den positiven (wertfreien) Aussagen über die verschiedenen im Buch beschriebenen Ordnungen zu trennen.

Es ist leicht, hier mit Ideologievorwürfen zu kommen. An die heutigen Ökonomen sei aber die Gegenfrage gerichtet: Ist Evidenzbasierung nicht oft ein Weg, die eigenen Wertungen geschickt zu verstecken? Ist man ehrlich, wenn man nicht offenlegt, aus welcher Motivation heraus die eigene Fragestellung angegangen wurde? Ist man dem Bürger oder Studenten gegenüber nicht potentiell manipulativ, wenn man so tut, als hätte der Zugschnitt der Studie mit der eigenen Weltanschauung nichts zu tun?

Kann es sein, ob bewusst oder unbewusst, dass man gelegentlich auf denjenigen Teil der empirischen Daten mit derjenigen Methode blickt, die besonders vielversprechend ist, die eigene Weltanschauung zu bestätigen? Ein nuancierter und vor allem kritischer Umgang mit der „Objektivität“ evidenzbasierter Forschung ist wichtiger denn je.

Regeln als zentrales Instrument liberaler Wirtschaftspolitik

Der zweite Hayek'sche Baustein ist der Fokus auf Regeln als zentrales Instrument liberaler Wirtschaftspolitik. Liberale Ökonomen haben seit je mit dem Vorwurf zu kämpfen, sie seien dogmatische Vertreter eines Laissezfaire und hätten, Anarchisten nicht unähnlich, kaum Konstruktives zur Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung beizutragen. Doch zeigt schon ein flüchtiger Blick ins Buch, dass es Hayek um etwas ganz anderes geht, nämlich das, was später „Laissezfaire within rules“ genannt wurde.

„Hayeks Sorgen um die Demokratie in einer Welt, in der illiberale Ideen die Oberhand zu gewinnen drohen, treiben auch heute sehr viele Menschen um.“

Wie die Ordoliberalen der Freiburger Schule um Walter Eucken und Franz Böhm oder die Alte Chicagoer Schule der 1930er und 1940er um Frank Knight und Henry Simons, plädiert auch Hayek für einen regelbasierten Ordnungsrahmen als Kern liberaler Wirtschaftspolitik. Die Planung dieses Ordnungsrahmens und dessen Spielregeln ist die liberale Antwort auf die allumfassende Planung von Spielzügen, wie seinerzeit von Sozialisten gefordert, aber auch auf die diskretionären Eingriffe, die Interventionisten einfordern. Die Hayeksche Antwort ist also Ordnungspolitik, ganz im Sinne der Freiburger Schule.

Ordnungspolitische Regeln haben verschiedene Vorteile. Sie sind stabil und erlauben den Marktteilnehmern, langfristige Erwartungen durch Antizipation des Verhaltens von Konkurrenten und der sich daraus ergebenden Dynamik der Marktprozesse mit ihrer „spontanen Ordnung“ zu bilden. So werden neue Herausforderungen oft von privatwirtschaftlichen Akteuren angegangen, ohne dass die Politik eingreifen muss.

Außerdem beschränken Regeln den spontanen Entscheidungsspielraum von Politikern und Experten, die ansonsten permanent in Versuchung geraten, die Wirtschaft – auch zur Befriedung einzelner Interessengruppen – feinzusteuern, gerne mit Subventionen, wie heute wieder zu beobachten.

Für die liberalen Ökonomen in Hayeks Generation ist der allgemeingültige Charakter ordnungspolitischer Regeln wichtig, Regeln also – wie die der Straßenverkehrsordnung – die nicht dem Einzelnen vorschreiben, was das Ziel seiner Reise sein soll, aber Berechenbarkeit auf dem Weg gewährleisten. Denn sowohl die Weimarer Republik als auch die Erste Republik in Österreich hatten sich in einem interventionistischen Flickenteppich aus Privilegien für Interessengruppen verheddert. Jede neue Gewährung von Vorteilen machte den Staat mehr zur Beute von Partikularinteressen.

Anpassungsfähigkeit im Fokus

Der dritte Hayeksche Impuls ist die Betonung der Anpassungsfähigkeit von Regeln. Einer regelbasierten Wirtschaftspolitik wird oft vorgeworfen, sie sei starr und unfähig, wechselnden Problemen gerecht zu werden. Daher werden damals wie heute Rufe laut, die Regeln weitgehend zu ersetzen oder zumindest entscheidende Elemente außer Kraft zu setzen.

Der revolutionäre Elan, mit dem gerade junge Menschen nach mehr Kontrolle und Planung rufen, lebt von der Ungeduld mit den Regeln von Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaat und vom fehlenden Vertrauen, dass die notwendige Anpassung von allgemeinen Regeln

im politischen Prozess auch tatsächlich stattfindet. Und in der Tat gelingt es aufgrund von Beharrungskräften oft nicht, die Regeln schnell genug neu auszurichten.

Hayek warf seinen sozialistischen Gegenspielern jedoch vor, der Verzicht auf den Preismechanismus mache es unmöglich, kurzfristig das dezentrale Wissen der Marktakteure zu verarbeiten, gerade wenn sie neue Ideen haben und damit Innovationen anstoßen könnten. Einen ähnlichen schädlichen Effekt sah Hayek in den unkalkulierbaren Eingriffen der Interventionisten.

Diesen revolutionären Elan der Jüngeren gilt es in einen reformerischen Modus umzustellen, lautet Hayeks Rat. Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaat sind lernende Ordnungen. Das Lernen aus jeder Krise geschieht schrittweise, in der Sprache Poppers „piecemeal engineering“ genannt. Demnach sind einzelne Regeln mit Bedacht auf die Rückkoppelungen mit anderen Regeln anzupassen.

Beachtet man diese Wechselwirkungen nicht, besteht, so Hayek, Gefahr, dass das in den Regeln des Ordnungsrahmens gespeicherte Wissen aus früheren Lernmomenten verloren geht und die marktwirtschaftliche Ordnung erodiert. Umfassende Planung bedeutet demnach Anmaßung von Wissen.

Vor allem aber überfrachten immer mehr planwirtschaftliche Elemente die Demokratie. Ein Parlament, das ständig über Einzelheiten interventionistischer Politik entscheiden muss, verstrickt sich in Streit und Widersprüchen, die Kompromisse enorm erschweren. Das Heizungsgesetz ist nur das jüngste Beispiel.

Das Großprojekt der ökologischen Transformation macht Hayeks Befürchtungen wie unter einem Brennglas sichtbar. Die Politik hat sich zwar im demokratischen Prozess ehrgeizige Ziele gesetzt und auf EU-Ebene einen Emissionshandel als wirksames marktwirtschaftliches Regelwerk zur Erreichung der Klimaziele eingerichtet. Der CO₂-Handel soll immer mehr Sektoren umfassen und wird letztlich über die Verringerung von Emissionsberechtigungen die Klimaziele auch durchsetzen können.

Aber unter Klimaaktivisten ist das Vertrauen in die Kraft marktwirtschaftlicher Prozesse seit jeher gering. Offen liebäugelt mancher gar mit einer „Klimaschutz-

„In der jüngsten Klimapolitik zeigt sich die Herausbildung eines interventionistischen Ansatzes derzeit besonders deutlich.“

Diktatur“, die die notwendigen Schritte schneller – mit revolutionärem Elan – durchsetzen könne.

Befürworter einer interventionistischen Wirtschaftsordnung haben die Gelegenheit erkannt und sich an die Seite der Klimaschützer gestellt. Sie bestärken diese nicht ohne Eigeninteresse darin, dass nur ein starker, selbst unternehmerisch handelnder Staat das Ruder herumreißen könne. Studien, die wenig überraschend moderate Effekte der CO₂-Bepreisung bei den bisher niedrigen Preisniveaus bescheinigen, werden als Beleg genutzt, um den Emissionshandel zu diskreditieren.

Gefordert werden stattdessen starke Eingriffe des Staates und hohe öffentliche Mittel, um Klimaschutz zu beschleunigen. Das ruft Lobbyisten auf den Plan. Interessengruppen konkurrieren mit immensem Aufwand um die Milliarden, die der Staat zum Klimaschutz ins Schaulaufen stellt. Das öffentliche Geld reicht aber nicht für all diese Wünsche aus. Daher fordert mittlerweile eine „große Koalition“ aus Klimaschützern, linkem Spektrum, Industrievertretern und Gewerkschaften, die Schuldenregeln im Grundgesetz zu lockern, um die Herausforderungen zu meistern.

Die Vielzahl an fallweisen Entscheidungen überfordert

Ministerien und Parlament sind mit der Vielzahl an fallweisen Entscheidungen zunehmend überfordert. Ad hoc beschlossene Gewinnabschöpfungen in der Krise und fortwährende Debatten über weitere Eingriffe erhöhen die Unsicherheit. Unternehmen, deren Engagement entscheidend für das Gelingen der Transformation ist, warten ab. Ihre Geschäftserwartungen haben sich verdüstert. Schwächer wird auch Deutschlands Rolle im europäischen und globalen Klimaschutz. Dies auch, weil angesichts zu vieler einzelner Baustellen die Kapazität der staatlichen Institutionen nicht reicht, um sich um alle Fragen angemessen zu kümmern.

Besser wäre es, Hayek zu folgen und die politische Kraft dafür einzusetzen, das geschaffene ordnungspolitische Regelwerk Stück für Stück zu verbessern – also den Emissionshandel zu stärken und seine Lücken zu schließen. Die Einnahmen aus dem Emissionshandel sollten zugleich über ein Klimageld an die Bürger zurückfließen, um die Akzeptanz für ehrgeizigen Klima-

schutz zu sichern. Außerdem gilt es, verlässliche Systeme für die Marktintegration erneuerbarer Energien einzurichten und wettbewerblich weltweit klimafreundlichen Wasserstoff zu beschaffen.

So können Unternehmen abschätzen, ob sie rechtzeitig mit einer Versorgung mit grüner Energie rechnen können. Die Unternehmen könnten sich so darauf einstellen, dass klimafreundliche Geschäftsmodelle attraktiver werden und die Voraussetzungen für klimaneutrale

Produktion in Deutschland geschaffen werden. Die Demokratie hätte Kapazitäten zur Verfügung und müsste nicht, wie bei der interventionistischen klimapolitischen Überbeanspruchung ihrer Institutionen, viele andere wirtschafts- und gesellschaftspolitische Probleme links liegen lassen.

Die Europäische Zentralbank wird weiter politisiert

In der jüngsten Klimapolitik zeigt sich die Herausbildung eines interventionistischen Ansatzes derzeit besonders deutlich. Aber die Entwicklung hin zu einem stärker steuernden und stützenden Staat ist schon seit der Finanzkrise wahrnehmbar, auch die Geldpolitik ist hiervon nicht ausgenommen. Einige Entwicklungen haben das Potential, das geldpolitische Koordinatensystem grundlegend und dauerhaft zu ändern.

Mit dem neuen Antifragmentierungsinstrument TPI, das unbegrenzte Staatsanleihenkäufe ohne wesentliche Konditionalität verspricht, beansprucht die Notenbank für sich, zu jeder Zeit angemessene Risikoprämien bestimmen zu können und sie am Kapitalmarkt zu garantieren. Sie muss dafür den Ausgang von Wahlen und demokratischen Prozessen abschätzen und voraussichtliche Politikentscheidungen mit Blick auf Wachstum und Staatsfinanzen bewerten, denn all dies spiegelt sich in den Marktpreisen wider, die die Europäische Zentralbank sich zu korrigieren anschickt. Die Notenbank wird dadurch weiter politisiert.

Aus Hayeks Sicht wären solch steuernde Eingriffe sicherlich eine problematische Anmaßung von Wissen. Das gilt umso mehr in einem Umfeld multipler Krisen und ausgeprägter Unsicherheit. Im Falle der Notenbank ist solche Feinsteuerung auch deshalb besonders heikel, weil darüber die klare Ausrichtung auf das Mandat der Preisstabilität in den Hintergrund geraten könnte.

Verstetigung einer Krisenmaßnahme

Damit bestünde die Gefahr, auch hier einen klaren ordnungspolitischen Rahmen, der den wirtschaftlichen Akteuren Planungssicherheit gibt, durch Ad-hoc-Ein-

griffe auszuhöhlen. Zudem stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation des Handelns der Notenbank und ihrer Unabhängigkeit - die ihr als Ausnahme vom Demokratieprinzip nur deshalb gewährt wird, weil ihr Mandat eng begrenzt ist.

Die Debatte um die Bilanzgröße der EZB führt in ähnliche Richtung. Die konsolidierte Bilanz des Eurosystems ist noch immer etwa sechsmal so groß wie vor der Finanzkrise. Und obwohl diese nun schon anderthalb Jahrzehnte zurück liegt, plädiert mancher im EZB-Rat für eine dauerhaft üppige Bilanz. Die beträchtlichen Bestände an Staats- und Unternehmensanleihen in der Bilanz der Notenbank sollen nicht wieder voll dem Markt zugeführt werden.

So würde aber eine Krisenmaßnahme verstetigt, vor allem würden aber öffentliche Haushalte zumindest teilweise dem disziplinierenden Einfluss der Märkte entzogen. Die Marktpreisbildung verliert als Koordinierungsmechanismus an Bedeutung. Anders gewendet: Hochverschuldete Staaten werden dadurch letztlich unterstützt und das Risiko der „fiskalischen Dominanz“ steigt, also eines Zustands, in dem die Geldpolitik unter Druck gerät, ihr Preisstabilitätsmandat der Solvenzsicherung der Staaten unterzuordnen.

Dies ist besorgniserregend, weil auch die neuen europäischen Fiskalregeln als zweiter wesentlicher Mechanismus zur Sicherung tragfähiger Staatsfinanzen nicht die notwendige Bindungswirkung entfalten werden. Hohe Staatsschulden in einigen Mitgliedsländern bleiben als Problem nicht nur für die Geldpolitik bestehen.

Der Geschichte des ökonomischen Denkens wurde im Studium der meisten deutschen Ökonomen der letzten beiden Generationen keine größere Bedeutung beigemessen. Dabei lohnt sich die Lektüre eines Buches wie „Der Weg zur Knechtschaft“ gerade vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatten.

Hayek hat seine Mitbürger von einer liberalen und anpassungsfähigen Ordnung mit regelbasierter Wirtschaftspolitik und freiem Preismechanismus als Herzstück einer innovationsfreudigen Ordnung zu überzeugen versucht. Mehr Vertrauen in die Kraft und Anpassungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Instrumente, gepaart mit mehr Skepsis gegenüber immer detaillierteren staatlichen Interventionen zur Planung und Steuerung der Wirtschaft, entscheiden über die Zukunftsfähigkeit auch unserer heutigen Demokratien.

Die Autoren



© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems und Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft.



Stefan Kolev ist wissenschaftlicher Leiter des Ludwig-Erhard-Forums in Berlin und seit dem Jahr 2012 Professor für Wirtschaftspolitik an der Westsächsischen Hochschule Zwickau.



©Frank Rumpenhorst

Jens Weidmann ist Volkswirt und Aufsichtsratschef der Commerzbank. Er war von 2011 bis 2021 Präsident der Deutschen Bundesbank und Mitglied des EZB-Rates.



Dieser Artikel ist am 03.03.2024 als Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeine Zeitung erschienen.

Den Originalartikel können Sie [hier](#) oder mit dem QRCode online abrufen.

Überwindung der Wachstumsschwäche erfordert strukturelle Reformen

von Veronika Grimm



Erschienen am
29.06.2024 in
metall dein
Magazin der IG
Metall

Deutschland und Europa stehen vor großen Herausforderungen. Die Konjunktur schwächelt nach den Krisen noch immer. Die Überalterung der Gesellschaft dämpft das Produktionspotenzial, also das bei Normalauslastung der Wirtschaft mögliche Wachstum. Im Zuge der Transformation zur Klimaneutralität muss die Energieversorgung komplett umgestellt werden, das erfordert hohe Investitionen. Krieg in Europa und geopolitische Veränderungen erfordern zudem eine Stärkung unserer Resilienz und der Verteidigungsfähigkeit.

Die Politik muss sich diesen Herausforderungen stellen. Um die Wachstumsschwäche überwinden gilt es, dem durch die Demografie zunehmenden Arbeitskräftemangel entgegenwirken und zugleich die Investitionstätigkeit insbesondere im Bereich der Zukunftstechnologien und der Infrastrukturen ankurbeln.

Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland kann den Arbeitskräftemangel abmildern, wenn es gelingt, die Zugewanderten – anders als bisher – schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Es muss jedoch zugleich gelingen, die Arbeitsanreize und -möglichkeiten zu stärken, um die häufig teilzeitbeschäftigten Frauen, Transferempfänger und ältere Menschen für den Arbeitsmarkt zu mobilisieren. Mögliche Hebel wären hier ein Ausbau der Kinderbetreuung, eine Senkung der Entzugsraten im Transfersystem bei Aufnahme einer Beschäftigung bei gleichzeitiger Stärkung von Sanktionsmöglichkeiten, wenn zumutbare Arbeit verweigert wird, und nicht zuletzt Anpassungen im Rentensystem.

Unternehmen werden zunehmend knappe Arbeitskräfte durch Automatisierung einsparen. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit droht dabei nicht, denn Fachkräfte werden überall gebraucht. Es wird jedoch sehr wichtig sein, den Strukturwandel staatlich zu flankieren, um Übergänge für betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erleichtern. Es gilt, gezielt und frühzeitig Weiterbildung und Umschulungen möglich zu machen und Neuansiedlungen von Unternehmen dorthin zu lenken, wo aufgrund von Betriebsschließungen zukünftig qualifizierte Arbeitskräfte eine attraktive Beschäftigung suchen.

Die notwendigen wachstumssteigernden Investitionen von Unternehmen werden mobilisiert, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Neben gut ausgebildeten Fachkräften wird es auf attraktive steuerliche Rahmenbedingungen, moderne Infrastrukturen und die Verfügbarkeit von klimafreundlicher Energie ankommen. Die damit verbundenen Investitionen fordern oftmals den Staat, sei es durch finanzielle Unterstützung oder im Rahmen von Koordinationsaufgaben. Während der Ausbau der erneuerbaren Energien auf Kurs ist, kommen wir beim Netzausbau seit Jahren nicht schnell genug voran. Noch herausfordernder ist der Zubau von Gaskraftwerken, die dringend komplementär zu den erneuerbaren Energien gebraucht werden. Zudem ist bisher nicht absehbar, dass die in der energieintensiven Industrie benötigten Wasserstoffmengen rechtzeitig verfügbar sein werden.

Die Investitionen müssen größtenteils privatwirtschaftlich erfolgen. Aber auch der Staat muss auf allen Ebenen seine Investitionstätigkeit erhöhen. Dafür muss es gelingen, in den öffentlichen Haushalten Platz zu schaffen, denn der Spielraum für zusätzliche Verschuldung ist – Schuldenbremse hin oder her – begrenzt. Man wird insbesondere um Rentenreformen nicht herumkommen, die den Anstieg der Beiträge der Versicherten sowie des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung – derzeit über 110 Mrd Euro – deutlich be-

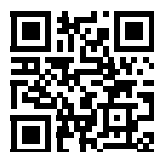
grenzen. Das kommt nicht gut an – die Europawahl hat aber gezeigt: keine Lösungen zu liefern, macht die Wähler auch nicht glücklich.

Die Autorin



© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems und Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft.



Dieser Artikel ist am 29.06.2024 als Gastbeitrag in metall dein Magazin der IG Metall erschienen.

Den Originalartikel können Sie [hier](#) oder mit dem QR-Code online abrufen.

Deutschland muss seine Finanzen konsolidieren

von Veronika Grimm und Thies Büttner



Erschienen am
13.11.2024 als
Gastkommentar
im Handelsblatt

Noch bevor die Ampel zerbrochen ist, hat Berlin eine wichtige Frist versäumt. Nun sind Europas Stabilität und Zusammenhalt in Gefahr.

Der politische Streit über die Schuldenbremse - durch den zuletzt auch die Regierung zerbrochen ist - verschleiert, dass sich die finanzpolitische Situation in Deutschland in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert hat. Seitdem die staatlichen Ausgaben im Zuge der Coronakrise und der nachfolgenden Energiekrise massiv ausgeweitet wurden, steht die Finanzpolitik vor der Herausforderung, die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren. Dies ist nicht nur von zentraler Bedeutung, um in künftigen Krisen handlungsfähig zu sein, die angesichts der geopolitischen Lage wahrscheinlicher geworden sind. Die Finanzierung einer dauerhaft erhöh-

ten Staatsquote durch Aufnahme von Krediten führt auch regelmäßig zu einer immer weiter steigenden Schuldenquote, was mit den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts schlicht nicht vereinbar ist.

Die Ampelkoalition hatte zunächst noch erwartet, dass eine wirtschaftliche Erholung einsetzt, die es ermöglicht hätte, durch graduellen Rückgang der Ausgaben die Schuldenquote zurückzuführen. Jetzt zeichnet sich jedoch immer deutlicher ab, dass die Finanzpolitik ambitionierter konsolidieren muss.

Unklar ist, wie Deutschland die Vorgaben der EU zur Senkung des Schuldenstands erfüllen soll

Jede Bundesregierung steht unabhängig von der politischen Farbe vor der Herausforderung, die Finanzpolitik so auszugestalten, dass sie mit den europäischen Vorgaben vereinbar ist. Zwar erscheint die Einhaltung des Defizitkriteriums angesichts des derzeit zu erwartenden Defizits noch möglich. Die Schuldenstandsquote liegt aber klar oberhalb des Grenzwerts von 60 Prozent der Wirtschaftsleistung (BIP). Daher gelten im Rahmen der geänderten EU-Fiskalregeln auch für Deutschland enge Vorgaben im Rahmen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Finanzplanung muss insbesondere vorsehen, dass die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in einer Anpassungsperiode bis 2028 hinter der wirtschaftlichen Entwicklung zurückbleibt. Zudem darf die erforderliche Konsolidierung nicht an das Ende der Anpassungsperiode verschoben werden.

Bislang ist ungelöst, wie Deutschland die europäischen Vorgaben zur Senkung des Schuldenstands erfüllen kann. Noch bevor der Streit über die Einhaltung der Schuldenbremse in der Ampelkoalition zum Bruch der Koalition führte, hat Deutschland die von der europäischen Kommission gesetzte Frist zur Abgabe des Plans zur Konsolidierung versäumt.

Deutschland muss seine Finanzplanung so anpassen, dass sie den EU-Vorgaben entspricht

Es dürfte weitreichende Folgen haben, wenn Deutschland wie in den Jahren von 2001 bis 2005 die gerade neu reformierten EU-Fiskalregeln verletzt. Die Staatsverschuldung ist auch in den anderen großen europäischen Volkswirtschaften deutlich gestiegen. Italien, Frankreich oder Spanien haben Schuldenstandsquoten von über 100 Prozent des BIP und waren so schon im Zuge der Coronakrise nur begrenzt handlungsfähig.

Auch auf Betreiben Deutschlands gelten daher bei den neuen Regeln strikte Vorgaben für die Rückführung des Schuldenstands unter 60 Prozent. Wenn Deutschland selbst nun die neuen Regeln von Anfang an nicht einhalten würde, wäre abzusehen, dass andere Länder dem Beispiel schnell folgen und zudem die Verhandlungsposition der EU-Kommission bei der Vereinbarung und Überwachung der länderspezifischen Schuldenabbaupfade geschwächt würde. Deutschland muss daher seine Finanzplanung so anpassen, dass sie den Vorgaben entspricht. Im Ergebnis können größere Steigerungen der Ausgaben nur dann vorgenommen werden, wenn Steuern erhöht werden. Dies wäre angesichts der bereits hohen Belastungen nicht nur politisch schwierig, sondern wegen der daraus folgenden Beeinträchtigung der

wirtschaftlichen Entwicklung auch wenig zielführend.

Der Anstieg der Ausgaben muss also begrenzt werden. Man könnte erwägen, die Konsolidierung mit Reformen zu verbinden, die das Wachstum und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern. Würde ein entsprechendes Reformkonzept auf europäischer Ebene befürwortet, wäre unter dem aktuellen Regelwerk vorgesehen, dass man mehr Zeit zur Anpassung zugestanden bekommt. Um eine konkrete Reformagenda in die verpflichtende Finanzplanung zu übernehmen, wären allerdings hohe Anforderungen an die Transparenz zu stellen. Die Reformvorschläge sollten von unabhängiger Seite vorab geprüft werden. Um eine Umgehung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts etwa durch überoptimistische Ansätze zu vermeiden, muss sichergestellt sein, dass den Berechnungen der Reformeffekte - anders als bei der Haushaltsplanung für das Jahr 2025 - nachvollziehbare und realistische Annahmen zugrunde liegen.

Da allerdings schon eine mäßige Konsolidierung ausreichen dürfte, um die europäischen Anforderungen zu erfüllen, wäre es besser, wenn Deutschland auf die Beantragung einer verlängerten Anpassungsperiode verzichtet und seine Finanzpolitik unmittelbar regelkonform ausrichtet. Reformen sind gleichwohl angezeigt und würden die Finanzierungsspielräume mittelfristig wieder erweitern.

Die Autoren



© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems und Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft.



©FAU/Giulia Iannicelli

Thiess Büttner ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) und Vorsitzender des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats.



Dieser Artikel ist am 13.11.2024 als Gastkommentar im Handelsblatt erschienen.

Den Originalartikel können Sie [hier](#) oder mit dem QR-Code online abrufen.

So gelingt es, staatliche Ausgaben auf Zukunftsaufgaben zu lenken

von Veronika Grimm

Erschienen am
13.11.2024 in
der Frankfurter
Allgemeine
Zeitung (FAZ)



Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben, insbesondere in den Bereichen Bildung, Verteidigung und Infrastruktur, werden von der Politik zu wenig priorisiert. Sie müssten deutlich gestärkt werden, das ist nach dem Wahlsieg Donald Trumps in den USA noch dringlicher geworden. Schnell wurden in Deutschland wieder Rufe nach mehr Schulden laut – an dem Streit darüber ist nun die Ampelkoalition zerbrochen.

Spielräume für deutlich mehr Schulden gibt es aber aktuell nicht. Deutschland unterliegt aufgrund des Schuldenstands von über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) dem präventiven Arm des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts – der auch Extrahaushalte wie das Sondervermögen Bundeswehr sowie möglicherweise das staatliche Engagement bei der Deutschen Bahn berücksichtigt – und muss seinen Schuldenstand weiter zurückfahren.

Will man also nicht die gerade neu verhandelten EU-Fiskalregeln sofort wieder missachten, so müssen in den öffentlichen Haushalten Spielräume geschaffen

werden. Die aktuell hohe Staatsquote legt nahe, dass dies möglich und auch angezeigt ist. Bei der von der gescheiterten Ampelkoalition geplanten Finanzpolitik wäre der Anteil der Staatsausgaben am BIP bis zum Jahr 2025 auf geschätzt 49,2 Prozent gestiegen. Im Jahr 2019 belief er sich noch auf 44,2 Prozent.

Gefahr von Interventionsspiralen

Was muss also geschehen, um zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben mehr Raum zu geben? Manche

argumentieren, man müsse mithilfe von Kosten-Nutzen-Analysen und durch institutionelle Vorkehrungen mit hoher Bindungswirkung zukunftsorientierte Ausgaben priorisieren und so der Gegenwartspräferenz der Politik entgegenwirken. Aber die Priorisierung dürfte nicht gelingen, solange bei steigenden Sozialausgaben der Staat zunehmend auch noch den Anspruch hat, die Transformation selbst in die Hand zu nehmen. Da kurzfristig die nötigen Spielräume nicht geschaffen werden könnten, würden solche Vorgaben schnell ignoriert.

Schon Wilhelm Röpke und Friedrich August von Hayek haben auf die Gefahr von „Interventionsspiralen“ hingewiesen, die mittlerweile in Deutschland eine Überforderung der staatlichen Akteure zur Folge haben. In verschiedenen Bereichen der Wirtschaft haben staatliche Eingriffe oder dysfunktionale Rahmenbedingungen dazu geführt, dass der Druck auf die Politik, zusätzliche staatliche Aktivitäten zu entfalten, immer weiter ansteigt.

Im Strommarkt führen deutschlandweit einheitliche Strompreise zu der Notwendigkeit, die systemdienliche Standortwahl von Erzeugungskapazitäten durch Förderung herbeizuführen, und behindern außerdem die notwendige Flexibilisierung, die nun auch herbeigefördert werden soll. Im Wohnungsmarkt führt die Regulierung der Mieten zu einer Verunsicherung privater Investoren und geringen erwarteten Renditen. Als Antwort auf das dadurch verknappte Angebot wird wiederum mehr staatliches Engagement gefordert. Beim Klimaschutz führen CO₂-Preise, die weit unter den sozialen Kosten der Emissionen liegen, und ein Regulierungsdickicht zu immer lauterem Rufen nach umfangreichen Subventionen, um die gesteckten Ziele zu erreichen. In all diesen Bereichen werden vom Staat große Summen aufgewendet, aber die Ziele oft trotzdem nicht erreicht. Statt also nur darüber zu streiten, welche Ausgaben priorisiert werden sollten, könnte und sollte überlegt werden, in welchem Umfang Aufgaben überhaupt vom Staat übernommen werden sollten – und wo es besser wäre, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, um sie der Privatwirtschaft zu überlassen.

Fünf Handlungsfelder im Blick

Ein teilweiser Rückzug des Staates bei gleichzeitiger Anpassung der Rahmenbedingungen dürfte höhere private Investitionen auslösen und zugleich neue Spielräume in den öffentlichen Haushalten schaffen, die für zukunftsorientierte Staatsaufgaben genutzt werden könnten.

Fünf Handlungsfelder sollten dazu in den Blick genommen werden: 1. ein (teilweiser) Rückzug des Staates aus Wirtschaftsbereichen, die nicht zu den Staatsaufgaben zählen, 2. der Wechsel von Subventionen zu verlässlichen Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft, 3. eine konsequente Ausgabenkritik, 4. Strukturreformen zur Schaffung von Spielräumen in den Haushalten und zur Stabilisierung von Einnahmen der Kommunen,

5. die „Reservierung“ von Verschuldungspotentialen, um solche Reformen möglich zu machen.

Rückzug des Staates

Zahlreiche Aufgaben werden vom Staat übernommen, obwohl sie nicht zu den klassischen Staatsaufgaben zählen. Hierunter fallen unter anderem Beteiligungen an Unternehmen, einige Aktivitäten im Wohnungsmarkt, die Rettung von strauchelnden Unternehmen oder umfangreiche Subventionen und Finanzhilfen, etwa in den Bereichen Energie und Klimaschutz. Das Subventionsvolumen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes stieg laut Subventionsbericht der Bundesregierung zuletzt von 37,9 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf geschätzt 67,1 Milliarden Euro im Jahr 2024. Es ist umstritten, ob das zusätzliche staatliche Engagement zielführend ist.

Umfangreiche Staatshilfen für Unternehmen mit strukturellen Problemen dürften notwendige strukturelle Anpassungen eher verhindern und so die Modernisierung aufhalten. Letztendlich bleiben private Investitionen aus, weil auf staatliche Unterstützungsmaßnahmen gewartet wird, zunehmende Unsicherheit über die geltenden Rahmenbedingungen entsteht oder weil staatliche Subventionen und Markteingriffe den Wettbewerb verzerren. Ein Rückzug aus diesen Aktivitäten hätte also positive Effekte über die Schaffung von Spielräumen in den Haushalten hinaus.

Verlässliche Rahmenbedingungen

In der Energie- und Klimapolitik können die Einführung regional differenzierter Strompreise im Strom-Großhandel und die Stärkung des Emissionshandels dazu führen, dass die Investitionsanreize für private Akteure gestärkt werden und die Effizienz der Strommärkte steigt. Bei regional differenzierten Strompreisen an den Großhandelsmärkten würde es attraktiver, an systemdienlichen Standorten Kapazitäten zuzubauen und diese auch systemdienlich zu betreiben. Zugleich würde durch höhere Emissionspreise die Attraktivität klimafreundlicher Investitionen gestärkt. Staatliche Subventionen könnten dann entfallen.

Eine Stärkung der CO₂-Bepreisung und zugleich der Abbau weiterer Regulierungen, die die Bepreisung von Emissionen beeinflussen, würden die Investitionsanreize in den Klimaschutz stärken. Zugleich würden übergangsweise Einnahmen generiert, die etwa für den Ausgleich sozialer Härten genutzt werden könnten. Eine solche Rückverteilung, etwa im Rahmen eines Klimagelds, dürfte die Akzeptanz preislicher Instrumente signifikant erhöhen.

Für die Klimaneutralität notwendige Maßnahmen wie die Beschaffung großer Mengen von grünem Wasser-

stoff und Wasserstoffderivaten könnten deutschlandweit oder sogar auf der EU-Ebene koordiniert werden. Dies könnte die Kostendegression beschleunigen, und die EU könnte aufgrund des Wettbewerbs unter den potentiellen Anbietern von niedrigeren Preisen profitieren. Dadurch dürften wiederum die notwendigen staatlichen Subventionen deutlich niedriger ausfallen als bei der aktuell verfolgten einzelwirtschaftlichen Förderung.

Infrastruktur teilweise auslagern

Die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur könnte in Absprache mit der Europäischen Kommission in einnahmenfinanzierte, selbständig verschuldungsfähige Infrastrukturgesellschaften nach dem Vorbild der österreichischen ASFINAG ausgelagert werden. Diese Gesellschaften könnten operativ und finanziell eigenständig agieren und wären damit nicht unmittelbar an die Schuldenbremse gebunden. Allerdings wäre je nach Ausgestaltung die Begrenzung der Verschuldung im Rahmen der europäischen Fiskalregeln zu beachten.

Durch eine Einnahmefinanzierung, zum Beispiel aus der Lkw- und einer –neu einzuführenden– Pkw-Maut, wären Infrastrukturgesellschaften in der Lage, die notwendigen Investitionen eigenständig zu tragen, ohne den regulären Staatshaushalt zu belasten oder die Verschuldungskapazitäten des öffentlichen Sektors zu tangieren. Insbesondere würde eine Beitrags- und Gebührenfinanzierung im Zusammenspiel mit einer angemessenen Beteiligung privater Kapitalgeber am Risiko dazu beitragen, den Infrastrukturausbau maßgeblich an den Präferenzen der Nutzerinnen und Nutzer zu orientieren. Infrastrukturen, die regionalpolitischen Zielen dienen, könnte der Staat durch den Einkauf von entsprechenden Verkehrswegen bei den Investitionsgesellschaften –also über explizite Subventionen– weiterhin beauftragen.

Im Wohnungsmarkt gilt es, durch vorausschauende Anpassungen der Regulierung zu verhindern, dass das notwendige staatliche Engagement die Möglichkeiten des Staates übersteigt. Insbesondere sollte die Gestaltung der Mietenregulierung bessere Anreize zu einer effizienten Nutzung des Wohnraums einerseits und für private Investitionen in den Wohnungsbau andererseits setzen.

Konzentration auf Bildung und Verteidigung

Die Beispiele illustrieren, wie eine weniger auf diskretionären Maßnahmen beruhende Wirtschaftspolitik, die ein berechenbares Umfeld für Investitionen schafft, dem Staat die Möglichkeit eröffnen könnte, seine personellen und finanziellen Ressourcen stärker auf solche zukunftsgerichteten Aufgaben zu konzentrieren, die

klar den Staatsaufgaben zuzurechnen sind. Nur wenn ausreichend Spielräume für zukunftsgerichtete öffentliche Ausgaben absehbar sind, dürfte es möglich sein, für zentrale Aufgaben wie Bildung und Verteidigung Regelungen zu Mindestausgaben zu beschließen, die auch tatsächlich eingehalten werden.

Ein Rückzug des Staates aus den genannten (und möglicherweise weiteren) Bereichen würde in den Behörden zudem personelle Kapazitäten freisetzen, da die staatliche Bürokratie weniger durch die Konzeption und Administration diskretionärer Maßnahmen belastet würde. Die Planungs- und Umsetzungszeiten verbleibender öffentlicher Aufgaben dürften dadurch erheblich zurückgehen.

Ausgabenkritik

Über die strukturellen Maßnahmen hinaus dürfte eine staatliche Ausgabenkritik angezeigt sein. Hierbei können Kosten-Nutzen-Analysen eine zentrale Rolle spielen. Sie sind geeignet, bestehende Ausgaben auf Ineffizienzen zu prüfen, und fördern die Haushaltsdisziplin, indem sie Optimierungspotential in laufenden Programmen sichtbar machen.

Strukturreformen

Ein Rückzug des Staates aus verschiedenen Handlungsfeldern in Verbindung mit der Schaffung geeigneter Institutionen und verlässlicher Rahmenbedingungen können private Investitionen mobilisieren. Strukturelle Reformen bei den Sozialausgaben und eine Föderalismusreform könnten darüber hinaus die Spielräume für zukunftsorientierte Staatsausgaben vergrößern.

Wichtige Reformen betreffen die Gesetzliche Rentenversicherung, bei der insbesondere das Renteneinstiegsalter an die Entwicklung der höheren Lebenserwartung gekoppelt werden sollte und der Anstieg der Bestandsrenten gedämpft werden könnte. Außerdem sollten die „Rente mit 63“ sowie die Mütter- und Witwenrente kritisch hinterfragt werden. Entsprechende Maßnahmen könnten, wo angezeigt, auch auf das System der Beamtenversorgung übertragen werden. Eine Stärkung der privaten Altersvorsorge könnte zudem mittel- bis langfristig die Abhängigkeit von der gesetzlichen Rente reduzieren. Durch all diese Maßnahmen könnten der Anstieg der Beiträge zur Rentenversicherung sowie die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gedämpft werden.

Zu wenig zielgenaue Umverteilung

Die Staatsausgaben könnten zudem über eine effizientere Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme begrenzt werden sowie durch die Vermeidung von Doppelstruk-

turen und Bürokratieabbau. Im sozialen Sicherungssystem und darüber hinaus gibt es oft wenig zielgenaue Umverteilung, die besser im Steuer-Transfer-System adressiert werden sollte. Die Beiträge zur Finanzierung würden sich dabei am Leistungsfähigkeitsprinzip orientieren, während die Bedarfsprüfung nach dem Haushaltsprinzip erfolgen könnte. So ließe sich in vielen Fällen eine gezieltere und bedarfsgerechtere Förderung erreichen.

Weitere Anstrengungen sollten sich im föderalen System darauf richten, die Einnahmen dort zu stabilisieren, wo konjunkturelle Schwankungen nicht durch die Anpassung der Verschuldung ausgeglichen werden können. Die Gemeinschaftsdiagnose hat etwa vorgeschlagen, die Kommunalfinanzen durch eine Föderalismusreform stabiler und weniger konjunkturabhängig zu gestalten, indem die Abhängigkeit der Gemeinden von stark schwankenden Gewerbesteuererträgen reduziert wird. Stattdessen könnte ein höherer Anteil der Kommunaleinnahmen über verlässlichere Einnahmequellen wie die Grundsteuer, die Einkommensteuer oder Anteile an der Umsatzsteuer finanziert werden.

Wären die Kommunen weniger stark von wirtschaftlichen Auf- und Abschwüngen betroffen, so würde dies ihre finanzielle Planungsfähigkeit verbessern. Die dadurch geringeren Schwankungen der kommunalen Investitionstätigkeit dürften dafür sorgen, dass die Kapazitäten der Bauwirtschaft besser auf die Investitionsbedarfe abgestimmt sind. Zudem könnten die Spielräume für kommunale Investitionen erweitert werden, wenn Bund und Länder bei der Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene, insbesondere im Sozialbereich, zugleich die Finanzausstattung der Kommunen entsprechend verbessern (Konnexitätsprinzip).

Verschuldungsspielräume können Reformen möglich machen

Jede einzelne der skizzierten Reformen erfordert es, ein dickes Brett zu bohren. Die Maßnahmen bieten aber im Gegensatz zu immer wiederkehrenden Staatseingriffen eine nachhaltige Antwort auf die Problematik zu geringer Zukunftsorientierung des Staates. Die Verringerung des staatlichen Engagements in verschiedenen Wirtschaftsbereichen eröffnet Spielräume in den Staatshaushalten. Indem sich der Staat auf seine Kernaufgaben konzentriert, hat er zudem die Beinfreiheit, seine Aufgaben überzeugend wahrnehmen, und gewinnt an Akzeptanz für sein Handeln.

Außerdem könnte in den nicht mehr staatlich verantworteten Handlungsfeldern die Transformation zügig Fahrt aufnehmen. Unternehmen entscheiden schneller als die Politik, und sie setzen auch schneller um. Gelingt es, Klarheit über die Rahmenbedingungen zu schaffen, so richten sich Unternehmen primär an den Präferenzen der Nutzer und den gesetzlichen Leitplanken aus. Die

Berücksichtigung von Externalitäten und Friktionen in einzelnen Märkten kann durch geeignete staatliche Instrumente gewährleistet werden. Beispiele sind die CO₂-Bepreisung zur Berücksichtigung der externen Effekte der Emissionen oder Wohngeld zur Sicherstellung sozialer Teilhabe. Die Aufweichung oder gar Abschaffung der Schuldenbremse wird oft als Allheilmittel verkauft, das die Härten einschneidender Reformen vermeidbar macht. Das ist aber Wunschdenken. Der Sachverständigenrat hat jüngst in einer Analyse gezeigt, dass in Szenarien mit regelmäßig wiederkehrenden tiefgreifenden Krisen zwar ein gewisser Spielraum für Verschuldung besteht. Dieser Spielraum ist allerdings vergleichsweise gering.

Zudem dürfte eine zusätzliche Verschuldung durch die neuen europäischen Fiskalregeln stark eingeschränkt sein, wenn nicht gar unmöglich werden – will man sie nicht bei ihrer ersten Anwendung gleich ignorieren und damit dem Ziel solider Finanzen in allen Mitgliedstaaten schaden. Anpassungen bei der Schuldenbremse dürften überhaupt erst zusätzliche Spielräume eröffnen, wenn der Schuldenstand 60 Prozent des BIP unterschreitet und Deutschland somit nicht mehr von den Maßnahmen im Rahmen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts betroffen ist.

Die skizzierten Strukturreformen sind daher erforderlich, um Spielräume für zukunftsorientierte Investitionen zu schaffen und wieder auf einen Wachstumskurs zu gelangen. Strukturreformen kennen aber zwangsläufig immer Gewinner und Verlierer und sind daher nicht ohne Weiteres durchsetzbar. Man müsste vermutlich die Verlierer teilweise für die – meist temporären – Härten kompensieren und so ihre Zustimmung erlangen. Sollten also Spielräume für zusätzliche Verschuldung überhaupt kurzfristig bestehen, so sollten sie dafür eingesetzt werden, Reformen politisch möglich zu machen. Diskussionen über die Lockerung von Schuldenregeln sollten daher dringend in Verbindung mit wichtigen und wirksamen strukturellen Reformen verhandelt werden.

Die Autorin



© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems und Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft



Dieser Artikel ist am 13.11.2024 als Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) erschienen.

Den Originalartikel können Sie [hier](#) oder mit dem QR-Code online abrufen.

Die Schulden-Debatte verhindert wichtige Entscheidungen

von Veronika Grimm

Erschienen am
10.12.2024 als
Gastkommentar
im Handelsblatt



© Adobe Stock/StockPhotoGirl

Deutschland sollte die europäischen Fiskalregeln nicht weiter durch Nichtbeachtung schwächen

Deutschland kann nur durch Strukturreformen auf den Wachstumspfad zurückkehren. Veronika Grimm erklärt, warum durch die Debatte um mehr Schulden in Deutschland falsche Hoffnungen geweckt werden.

In Deutschland wird heftig über die Schuldenbremse debattiert. Dabei wird auch immer wieder der Policy-Brief des Sachverständigenrats zur Schuldenbremse angeführt – oft allerdings in irreführender Art und Weise. Der Policy-Brief zeigt in einer Analyse: Wenn man angesichts der Wachstums- und Zinsprognosen einen Anstieg der Staatsschulden in Deutschland verhindern will, so bestehen auch ohne Schuldenbremse keine gro-

ßen zusätzlichen Spielräume – nur um die zehn Milliarden Euro jährlich.

Der Abbau der hohen Schuldenstände ist eine wichtige Voraussetzung für die Stabilität Europas

Außerdem wird in der Debatte meist ignoriert, dass Deutschland aktuell unter dem präventiven Arm des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts seinen Schuldenstand reduzieren muss. Die gerade neu verhandelten Fiskalregeln der Europäischen Union (EU) sehen vor, dass sich die Bundesrepublik mit der EU-Kommission für die kommenden Jahre auf einen Ausgaben- und Schuldenabbaupfad einigt, der den Schuldenstand auf

ein Niveau von unter 60 Prozent führt – was Deutschland bisher immer noch nicht gemacht hat.

Vor dem Hintergrund der hohen Schuldenstände großer europäischer Volkswirtschaften ist dieses Verhalten höchst problematisch. Denn es reduziert die Verhandlungsmacht der EU-Kommission gegenüber Staaten, die in einer deutlich schwierigeren Lage als in Deutschland ihre Staatsfinanzen in den Griff bekommen müssen. Angesichts der aktuellen geopolitischen Lage muss die Fiskalpolitik in Europa jederzeit in der Lage sein, zu reagieren und auch große Maßnahmen zu finanzieren.

Daher ist die Vermeidung von Schuldenkrisen durch eine Rückführung der hohen Schuldenstände eine wichtige Voraussetzung für die Stabilität und Handlungsfähigkeit Europas. Wie soll die Kommission von Italien, Frankreich und Spanien aber glaubhaft Konsolidierung einfordern, wenn sich selbst Deutschland nicht in der Lage sieht, seine Schulden moderat zu reduzieren?

Fiskalregeln sind in einer Währungsunion zudem zur Wahrung der Unabhängigkeit der Geldpolitik essenziell. Dass die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in der EU höchste Priorität haben sollte, illustriert die aktuelle Situation in Frankreich: Der Risikoaufschlag für französische Staatsanleihen steigt aufgrund der hohen Verschuldung im Zuge der politischen Krise. Die Entwicklungen machen Debatten über eine Intervention der Europäischen Zentralbank (EZB) wahrscheinlicher, etwa um Ansteckungseffekte auf andere hochverschuldete Länder einzugrenzen. Dies lenkt die EZB von ihrer Aufgabe ab, die Inflationsraten wieder zu stabilisieren. Deutschland sollte vor diesem Hintergrund alles daran setzen, die neuen europäischen Fiskalregeln nicht von Anfang an durch Nichtbeachtung zu schwächen.

Auch wieder aufkommende Vorschläge, zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben von der Schuldenregel auszunehmen, laufen vor diesem Hintergrund ins Leere. Denn zusätzliche Verschuldung, wie auch Ausgaben über Extrahaushalte wie das Sondervermögen Bundeswehr sowie möglicherweise auch das staatliche Engagement bei der Deutschen Bahn, werden im Rahmen der EU-Fiskalregeln berücksichtigt. In der kurzen Frist sollte Deutschland sich also auch hier zurückhalten.

Eine solche „goldene Regel“ für investive Ausgaben dürfte zudem bei der praktischen Umsetzung erhebliche Herausforderungen mit sich bringen. Insbesondere besteht eine wesentliche Abgrenzungsproblematik, da es kaum möglich ist, zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben von anderen Ausgaben klar zu trennen. Diese Abgrenzungsproblematik war ein Grund für die Aufgabe der früheren objektbezogenen Schuldengrenze, die in Deutschland bis zum Jahr 2009 in Kraft war.

Stellt man lediglich auf Ausnahmen in Höhe der Nettoinvestitionen ab, so würde dies erfordern, eine verlässliche Vermögensrechnung des Bundes und der Länder vorzulegen. Eine verbindliche Umstellung auf die

Doppik bei der Haushaltsrechnung von Bund und Ländern, die alle relevanten Vermögenswerte, Verbindlichkeiten und deren Veränderungen abbilden kann, ist jedoch nicht vorgesehen. Sie würde zudem erhebliche finanzielle und organisatorische Herausforderungen mit sich bringen und wäre in einem überschaubaren Zeitraum nicht zu bewerkstelligen.

Der eigentliche Schaden wird aktuell dadurch angeichtet, dass im Wahlkampf die entscheidenden Debatten zu wichtigen Strukturreformen immer wieder abmoderiert werden – mit den scheinbar heilbringenden Vorschlägen höherer Schuldenaufnahme. Um wieder auf einen Wachstumspfad zu kommen, ist ein Rückzug des Staates aus verschiedenen Wirtschaftsbereichen, Ausgabenkritik, Steuersenkungen und Reformen der sozialen Sicherungssysteme notwendig.

Diese strukturellen Reformen – und nicht eine Reform der Schuldenbremse – sind entscheidend, um die Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen, werden aber ohne eine breite öffentliche Debatte politisch kaum durchsetzbar sein. Die Wähler müssen verstehen, warum einschneidende Reformen, die viele direkt betreffen werden, wichtig für die Zukunft unserer Sozialen Marktwirtschaft sind.

Die Autorin



© SVR Wirtschaft

Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN), Leiterin des Energy Systems und Market Design Lab und unter anderem Mitglied im Sachverständigenrat für Wirtschaft.



Dieser Artikel ist am 10.12.2024 als Gastbeitrag im Handelsblatt erschienen.

Den Originalartikel können Sie [hier](#) oder mit dem QR-Code online abrufen.

Veronika Grimm



Veronika Grimm ist seit 2024 Professorin an der Technischen Universität Nürnberg und leitet dort das Energy Systems und Market Design Lab. Zuvor war sie an der FAU Erlangen-Nürnberg, der Humboldt-Universität zu Berlin, an der Universidad de Alicante und der Universität zu Köln tätig und verbrachte längere Forschungsaufenthalte an der Univesité Libre de Bruxelles und der Université Catholique de Louvain.

Seit 2020 ist Veronika Grimm Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Darüber hinaus ist sie in zahlreichen Gremien und Beiräten aktiv, unter anderem im Nationalen Wasserstoffrat der Bundesregierung, in der Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring am Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), im Sachverständigenrat für Verbraucherfragen des Bun-

desministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz (BMUV) sowie im Energy Steering Panel des European Academies' Science Advisory Council (EASAC). Sie ist Mitglied im Aufsichtsrat der Siemens Energy AG und Vorstand des Zentrum Wasserstoff.Bayern (H2.B).

Veronika Grimms Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Energiemärkte und Energiemarktmodellierung, Verhaltensökonomie, soziale Netzwerke sowie Auktionen und Marktdesign. Sie hat zahlreiche Publikationen in führenden akademischen Zeitschriften vorgelegt, unter anderem dem Economic Journal und dem European Journal of Operational Research. Für den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Praxis hat Veronika Grimm in den vergangenen Jahren zahlreiche Auszeichnungen erhalten.

IMPRESSUM

Herausgeber
Technische Universität Nürnberg
Ulmenstraße 52i
90443 Nürnberg

Redaktion und Ansprechpartner
Energy Systems and Market Design Lab
Telefon: +49 911 9274-1620,
E-Mail: market-design@utn.de

