

Mehr Transparenz bei Steuervergünstigungen in Deutschland

Category: Germany, Posts in German, Tax
written by oecdecoscope | August 3, 2023



Auch verfügbar auf English

Autoren: Flurim Aliu (CEP)¹, Robert Grundke (OECD), Christian von Haldenwang (IDOS)²

Deutschland begann bereits in den 1960er Jahren, regelmäßige Berichte über Steuervergünstigungen vorzulegen, und war damit einer der Vorreiter weltweit. Mittlerweile ist Deutschlands Berichterstattung über Steuervergünstigungen aber zu lückenhaft und inkohärent. Sie muss reformiert werden, damit Steuervergünstigungen transparenter werden und der Einsatz öffentlicher Mittel besser priorisiert werden kann.

Einleitung

Wie im OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2023 (OECD, 2023) erörtert, sind erhebliche öffentliche Mittel notwendig, um den Investitionsstau in Deutschland abzubauen und den Investitionsbedarf für die ökologische und digitale Transformation zu decken. Gleichzeitig erfordert eine rapide alternde Bevölkerung höhere öffentliche Ausgaben für die Renten-, Gesundheits- und Pflegesysteme und verschärft den Arbeitskräftemangel. Wenn zur Steigerung des Arbeitsangebots

zudem die Besteuerung von Erwerbseinkommen, insbesondere für Geringqualifizierte und Zweitverdienende, gesenkt wird, könnten sich die fiskalischen Spielräume weiter verringern. Um diese Herausforderungen zu meistern, ohne die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gefährden, muss die Ausgabeneffizienz des öffentlichen Sektors erhöht und die Ausgabenpriorisierung verbessert werden.

Voraussetzung hierfür ist eine transparente Erfassung der staatlichen Ausgaben. In Deutschland wird, wie auch in vielen anderen Ländern, der Verzicht auf öffentliche Einnahmen infolge von Steuervergünstigungen nicht so gut dokumentiert und kontrolliert wie die direkten Ausgaben. Unter Steuervergünstigungen werden Abweichungen von der Regelbesteuerung – auch als Referenz- oder Benchmark-System bezeichnet – verstanden. Sie begünstigen üblicherweise bestimmte Sektoren, Personengruppen oder Aktivitäten und werden von den Politikverantwortlichen für verschiedenste Zwecke genutzt, wie z. B. Investitions- und Beschäftigungsförderung oder Armutsbekämpfung.

Ebenso wie andere EU-Länder legt Deutschland in regelmäßigen Abständen Berichte über die vom Bund gewährten Subventionen und Steuervergünstigungen vor. Den offiziellen Zahlen zufolge ist der Umfang der Steuervergünstigungen in Deutschland über die Jahre erstaunlich konstant und beläuft sich laut Global Tax Expenditures Database (Redonda et al., 2023) seit 2014 im Durchschnitt auf 0,9 % des BIP. Zwar bestehen zwischen den Steuer-Benchmarks verschiedener Länder erhebliche Unterschiede, die sich auf die Schätzungen der Steuervergünstigungen auswirken, diesen Zahlen zufolge ist jedoch der Umfang der Steuervergünstigungen in Deutschland deutlich niedriger als in seinen Nachbarländern (z.B. Vereinigtes Königreich: 7,5 % des BIP, Tschechische Republik: 10,5 %) oder in vielen anderen OECD-Staaten (z. B. Vereinigte Staaten: 7,4 % des BIP, Australien: 8,4 %).

Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass Deutschland bei der

Nutzung von Steuervergünstigungen zurückhaltender ist als andere Länder. Vielmehr ist die Berichterstattung in Deutschland lückenhaft und inkonsistent. Die offiziellen Zahlen bieten keinen vollständigen Überblick über die tatsächlichen Steuervergünstigungen. Hauptgrund dafür ist, dass in Deutschland keine klar definierte Steuer-Benchmark angewendet wird und folglich keine transparente Übersicht über die Steuervergünstigungen zur Verfügung steht. Dadurch wird die Debatte über steuerpolitische Reformen erschwert. Weder die politischen Entscheidungsorgane – allen voran der Deutsche Bundestag – noch die Öffentlichkeit sind gegenwärtig in der Lage, den genauen Umfang der in Deutschland gewährten Steuervergünstigungen zu beurteilen oder eine fundierte Debatte über deren Zweckmäßigkeit für das Erreichen der öffentlichen Politikziele zu führen.

Gegenwärtiger Stand der Berichterstattung über Steuervergünstigungen in Deutschland

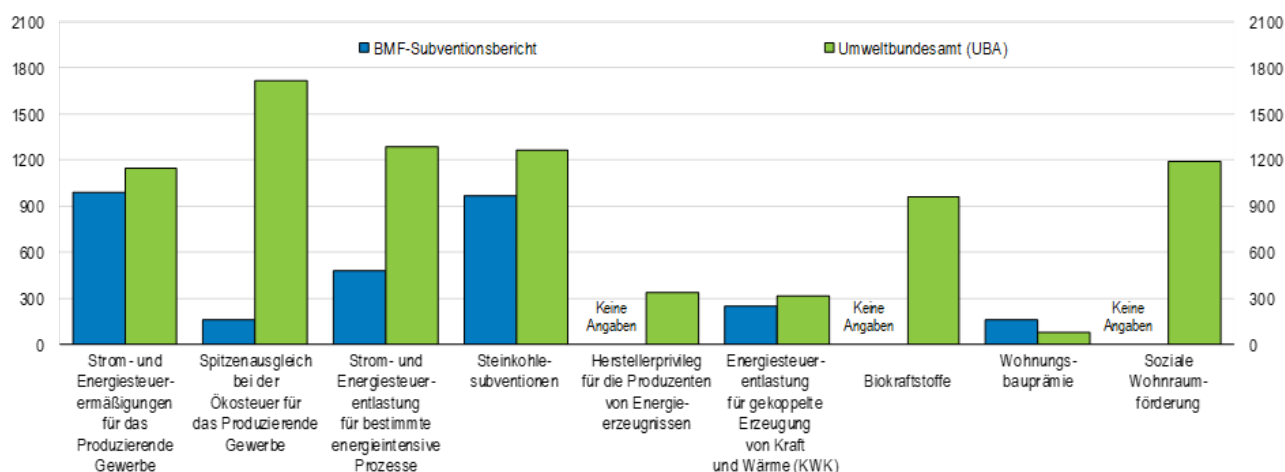
Seit 1967 veröffentlicht die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) alle zwei Jahre einen Subventionsbericht, der Angaben zu direkten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen enthält. Diese Berichte weisen jedoch erhebliche Schwächen auf.

Neben Informationen über Subventionen in Form von Finanzhilfen enthalten die Berichte Angaben zu 1. steuerlichen Sonderregelungen, die nach offizieller Lesart als Steuervergünstigungen gelten, sowie 2. anderen steuerlichen Sonderregelungen, die „subventionsähnliche Tatbestände“ darstellen, wie z. B. Einkommensteuerbefreiungen für Spenden an politische Parteien, Religionsgemeinschaften oder gemeinnützige Organisationen. Diese anderen steuerlichen Sonderregelungen sind in Anlage 3 des Berichts aufgeführt. Die Angaben zu ersteren werden in Datenblättern mit detaillierten Beschreibungen der entsprechenden Maßnahme, der dadurch entstehenden Steuermindereinnahmen sowie gegebenenfalls der neuesten Evaluierungsergebnisse präsentiert. Letztere hingegen

werden nur unvollständig dokumentiert, nämlich in Form einer einzigen Übersichtstabelle, die – sofern verfügbar – Angaben zu den von den einzelnen Maßnahmen verursachten Steuermindereinnahmen enthält. Darüber hinaus finden sich im Subventionsbericht keine weiteren Informationen zu diesen Maßnahmen. Sie sind auch nicht Gegenstand regelmäßiger Evaluierungen.

Zudem lässt der Subventionsbericht viele Sonderregelungen außer Acht, wie eine Studie des Umweltbundesamtes (UBA) (Burger und Bretschneider, 2021) feststellt. So finden 21 der 35 in der UBA-Studie aufgeführten umweltschädlichen Steuerregelungen keinerlei Erwähnung im Subventionsbericht des BMF. Bei acht weiteren Regelungen weist der BMF-Bericht deutlich geringere Mindereinnahmen aus als die UBA-Studie oder er enthält für das betreffende Jahr überhaupt keine Angaben (Abb. 1). Lediglich bei fünf Maßnahmen stimmen die Zahlen des UBA und des BMF nahezu überein. Bei einer Maßnahme kalkuliert das BMF mit höheren Einnahmeausfällen als das UBA. Diese Abweichungen sind auf unterschiedliche Benchmark-Definitionen, Annahmen und Schätzmethode zurückzuführen.

Abbildung 1. Regelungen, bei denen die geschätzten Mindereinnahmen im BMF-Subventionsbericht und in der UBA-Studie voneinander abweichen (2018, Mio. EUR)

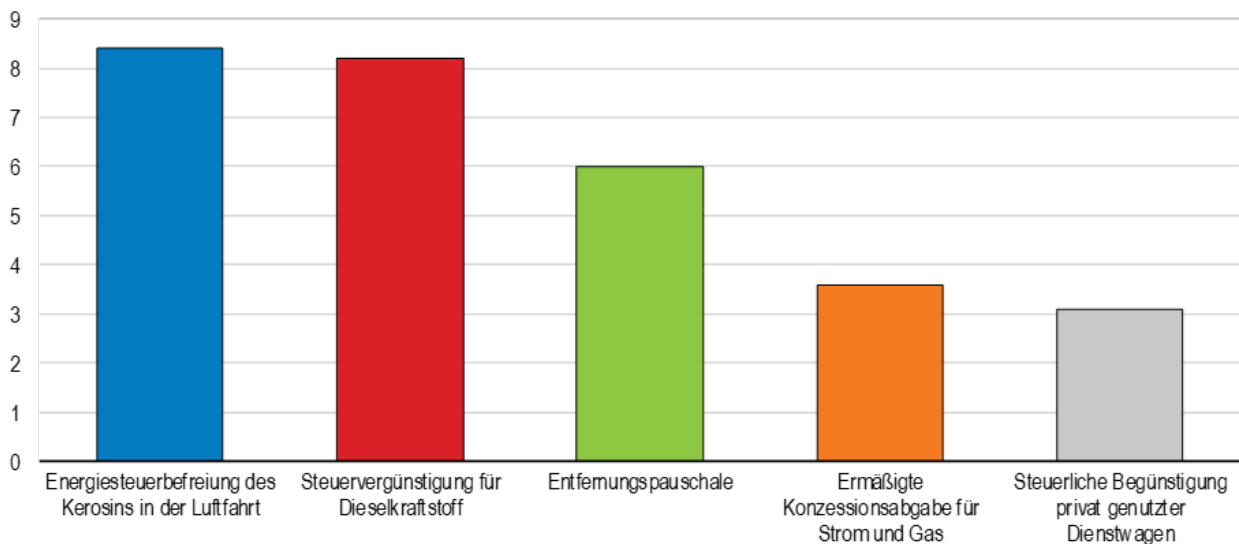


Quelle: BMF (Hrsg.) (2019), 27. Subventionsbericht des Bundes, Bundesministerium der Finanzen, Berlin,

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Subventionspolitik/2020-03-01-Subventionsbericht.pdf. Burger, A. und W. Bretschneider (2021), *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2021*, Texte, Nr. 143, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau,
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf.

Daher fallen die Schätzungen des BMF und des UBA für den Gesamtumfang der durch Steuervergünstigungen verursachten Mindereinnahmen sehr unterschiedlich aus. Allein für die oben genannten 35 Maßnahmen veranschlagt das UBA Mindereinnahmen von 68,3 Mrd. EUR. Im BMF-Subventionsbericht hingegen werden die Einnahmeausfälle durch diese Instrumente nur auf 5,7 Mrd. EUR beziffert. Das BMF geht bei etwa der Hälfte der in beiden Berichten aufgeführten Maßnahmen von geringeren Steuereinbußen aus als das UBA. Der Großteil der Differenz zwischen den BMF- und UBA-Schätzungen der Mindereinnahmen ist jedoch auf Regelungen zurückzuführen, die im BMF-Subventionsbericht nicht berücksichtigt sind. Die Energiesteuerbefreiung von Kerosin beispielsweise schlägt laut UBA-Studie mit mehr als 8 Mrd. EUR zu Buche.

Abbildung 2. Wichtige Regelungen, die im BMF-Subventionsbericht fehlen, aber in der UBA-Studie erfasst sind (2018, in Mrd. EUR)



Quelle: Burger, A. und W. Bretschneider (2021), *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2021*, Texte, Nr. 143, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf.

Daneben gibt es weitere steuerliche Sonderregelungen, die von keiner staatlichen Stelle erfasst werden. Prominente Beispiele sind zwei Arten von Steuervergünstigungen für Immobilien, die sich laut Schätzungen des ifo Instituts auf insgesamt 11 Mrd. EUR pro Jahr summieren (Fuest, Hey und Spengel, 2021). So sind Gewinne aus dem Verkauf von Immobilien komplett von der Einkommensteuer befreit, wenn die Immobilie mindestens zehn Jahre gehalten wurde; dies führt zu Einnahmeeinbußen von rd. 6 Mrd. EUR pro Jahr. Zudem sind die Gewinne von Immobilienunternehmen vollständig von der Gewerbesteuer befreit. Der Verzicht auf diese auf Gemeindeebene erhobene Steuer auf Unternehmensgewinne mit einem durchschnittlichen Satz von 15 % verursacht Einnahmeausfälle von rd. 5 Mrd. EUR.

Die mangelnde Vollständigkeit der berücksichtigten Regelungen ist nicht das einzige Problem des Subventionsberichts. Die meisten Länder mit einer entsprechenden Berichterstattung

legen ihre Berichte jährlich vor. Der Subventionsbericht des BMF hingegen erscheint lediglich im Zweijahrestakt. Dies ist insofern problematisch, als Debatten über Steuervergünstigungen dadurch von anderen haushaltsbezogenen Debatten entkoppelt werden. Im jährlichen Haushaltsplan werden nur die Einnahmeausfälle durch die 20 größten Steuervergünstigungen gemäß BMF-Subventionsbericht berücksichtigt. Dem Bundestag wird dadurch nur ein unvollständiges Bild der insgesamt von der Bundesregierung gewährten Steuervergünstigungen vermittelt.

Zudem verzeichnet Deutschland weniger Fortschritte als andere Staaten bei der Schätzung der Einnahmeausfälle durch Steuervergünstigungen (bzw. „subventionsähnliche“ steuerliche Sonderregelungen). Seit den 1990er Jahren enthält der Subventionsbericht nur für etwa die Hälfte der aufgeführten Sonderregelungen Angaben zu den Mindereinnahmen. Zum Vergleich: In Kanada liegt dieser Anteil bei rd. 70 %, in Frankreich bei ungefähr 80 %. Ferner sind bei den in jeder Ausgabe des Subventionsberichts angegebenen Mindereinnahmen z. T. Inkonsistenzen in den Zeitreihen festzustellen. Die Mindereinnahmen aufgrund der Steuerbegünstigung von Kerosin beispielsweise sind laut Subventionsbericht im Zeitverlauf weitgehend konstant – trotz erheblicher Schwankungen beim Flugaufkommen und bei den Kerosinpreisen.

Gründe für die lückenhafte und inkohärente Berichterstattung

Der gegenwärtige Zustand der Berichterstattung über Steuervergünstigungen in Deutschland ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Erstens ist der Subventionsbericht gar nicht für eine umfassende Darstellung aller Steuervergünstigungen konzipiert. Er konzentriert sich gemäß seinem gesetzlichen Auftrag laut Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 auf Steuervergünstigungen, die private Betriebe oder Wirtschaftszweige begünstigen, um sie bei der Anpassung an neue Bedingungen zu unterstützen oder ihren Produktivitätsfortschritt und ihr Wachstum zu fördern. Die im

Subventionsbericht nicht berücksichtigten Maßnahmen lassen sich im Wesentlichen in drei große Kategorien unterteilen:

- **Steuervergünstigungen unter anderem Namen:** Der Subventionsbericht betrachtet eine Maßnahme nur dann als Subvention (oder Steuervergünstigung), wenn sie in der entsprechenden Steuergesetzgebung explizit als solche vorgesehen ist. So gelten beispielsweise die im Vergleich zu Benzin niedrigeren Energiesteuersätze für Diesel nicht als Steuervergünstigung, obwohl weder die Gesetzgebung noch wissenschaftliche Erkenntnisse eine Rechtfertigung für die unterschiedlichen Steuersätze liefern. Ähnlich verhält es sich mit der pauschalen Besteuerung privat genutzter Dienstwagen (dem sog. „Dienstwagenprivileg“): Diese Regelung wird vom UBA als Steuervergünstigung betrachtet, da der durchschnittliche geldwerte Vorteil der Dienstwagennutzer nicht in vollem Umfang der Besteuerung unterworfen wird, vom BMF dagegen als Maßnahme zur Steuervereinfachung.
- **Steuervergünstigungen aufgrund internationaler Übereinkommen:** In einigen Fällen werden Steuervergünstigungen nicht ausgewiesen, weil sie nicht auf innerstaatlichen Politikentscheidungen, sondern auf internationalen Verpflichtungen beruhen. Dies trifft beispielsweise auf die Energie- und Mehrwertsteuerbefreiung für Kerosin im internationalen Luftverkehr oder auf Umsatzsteuerbefreiungen für Exporte zu. Die Nichtberücksichtigung solcher Steuervergünstigungen in der Berichterstattung deckt sich mit der gängigen Praxis vieler anderer Länder, da beispielsweise ermäßigte Quellensteuersätze aufgrund von bilateralen Steuerabkommen häufig als Bestandteil der steuerlichen Benchmark angesehen werden.
- **Vergünstigungen bei staatlichen Entgelten:** Befreiungen von oder Ermäßigungen bei bestimmten staatlichen Entgelten verursachen zwar Einnahmeausfälle für den

Staat, werden aber nicht als Steuervergünstigungen betrachtet. Obwohl es sich bei Entgelten im Allgemeinen nicht um Steuern handelt, haben einige Entgelte wie z. B. Lizenzgebühren für den Abbau von Bodenschätzen („Royalties“) steuerähnlichen Charakter und werden in einigen Ländern, etwa in Chile und Norwegen, als Steuereinnahmen behandelt. In Deutschland entstanden 2018 durch den Verzicht auf die Erhebung von Förderabgaben und anderen Entgelten von der Kohleindustrie Mindereinnahmen von 287 Mio. EUR.

Deutschland ist nicht das einzige Land, das bestimmte steuerliche Regelungen als Steuervergünstigungen und andere als Teil des regulären Steuersystems (d. h. der steuerlichen Benchmark) betrachtet. Diese Praxis ist in allen Ländern verbreitet, die über Steuervergünstigungen berichten, und erschwert den länderübergreifenden Vergleich von Steuervergünstigungen (IWF und OECD, 2020). In Deutschland besteht jedoch ein zusätzliches Problem darin, dass es keine klar definierte Steuer-Benchmark gibt. Dadurch ist es schwieriger, Steuervergünstigungen zu identifizieren und Mindereinnahmen zu schätzen (Thöne, 2012; 2019). Die Entscheidungskriterien dafür, ob eine bestimmte Regelung als Steuervergünstigung betrachtet und ausgewiesen wird oder ob sie Bestandteil der steuerlichen Benchmark ist, sind nicht immer eindeutig. So wird etwa der ermäßigte Umsatzsteuersatz für Nahrungsmittel als Teil der Regelbesteuerung angesehen und nicht im Subventionsbericht erfasst, während der ermäßigte Umsatzsteuersatz für kulturelle Leistungen als Steuervergünstigung gilt. Weiter verkompliziert wird die Lage durch Bestandsschutzklauseln, die eine abweichende Anwendung von älteren und neueren Regelungen bewirken. Ein anderes Beispiel ist die Entfernungspauschale, die vom UBA als Steuervergünstigung, vom BMF dagegen als Teil des Benchmark-Steuersystems (einkommensbezogene Aufwendung) betrachtet wird.

Ferner ist zu bedenken, dass es sich beim Subventionsbericht

um einen Bericht der Bundesregierung handelt, der einstimmig vom Kabinett verabschiedet werden muss. Dies erklärt z. T., warum sich Veränderungen an der gegenwärtigen Form der offiziellen Berichterstattung so schwierig gestalten. In Studien von nachgeordneten Behörden wie dem UBA dürften größere Entscheidungsspielräume bestehen, wenn es darum geht, was als Subvention oder Steuervergünstigung zu betrachten ist. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt eine umfassende Reform der Berichterstattung und Evaluierung von Steuervergünstigungen in Deutschland gefordert, zuletzt in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags im Mai 2022 (Bundesrechnungshof, 2022).

Es ist an der Zeit, die Berichterstattung über Steuervergünstigungen zu verbessern

Als ersten notwendigen Schritt hin zu umfassenden Spending Reviews – eine der zentralen Empfehlungen im OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2023 (OECD, 2023) – sollte Deutschland seine Berichterstattung über Steuervergünstigungen auf den neuesten Stand bringen. Dabei sollte Deutschland dem Vorbild vieler anderer OECD-Länder folgen und seine Steuervergünstigungen jährlich und im Rahmen des Haushaltsplans ausweisen. Außerdem könnten die bestehenden jährlichen Spending Reviews um Evaluierungen von (bestimmten) Steuervergünstigungen erweitert werden, um mehr und bessere Informationen über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu erhalten.

Dies sollte mit der Festlegung eines klar definierten Benchmark-Steuersystems einhergehen. Dadurch ließe sich eindeutiger abgrenzen, welche Maßnahmen Steuervergünstigungen darstellen. Die Wirksamkeit aller Steuervergünstigungen sollte regelmäßig evaluiert werden. Außerdem würde eine Ausweitung der Berichterstattung auf verwandte Maßnahmen, die nicht als Steuervergünstigungen gelten, die Transparenz weiter verbessern und internationalen Best Practices aus Ländern wie Kanada und dem Vereinigten Königreich folgen. Eine

umfassendere Berichterstattung über Steuervergünstigungen ist entscheidend, um mehr Transparenz über den Einsatz öffentlicher Mittel zu erhalten und dem Bundestag eine bessere Priorisierung der öffentlichen Ausgaben zu ermöglichen.

Literaturverzeichnis

BMF (Hrsg.) (2019), *27. Subventionsbericht des Bundes*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/0effentliche_Finzen/Subventionspolitik/2020-03-01-Subventionsbericht.pdf.

Bundesrechnungshof (2022), *Steuervergünstigungen nachhaltig reformieren*, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/ii-staatsfinanzene-nachhaltig-konsolidieren-steuersystem-zukunftsorientiert-reformieren-457450>.

Burger, A. und W. Bretschneider (2021), *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2021*, Texte, Nr. 143, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf.

Fuest, C., J. Hey und C. Spengel (2021), "Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung", *ifo Schnelldienst*, Vol. 74/12, S. 31–38, <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2021-12-fuest-hey-spengel-immobilienbesteuerung.pdf>.

IWF und OECD (2020), *Chile: Technical Assistance Report – Assessment of Tax Expenditures and Corrective Taxes*, IMF Country Report, No. 2020/305, IWF, Washington, D.C. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/11/19/Chile-Technical-Assistance-Report-Assessment-of-Tax-Expenditures>

and-Corrective-Taxes-49906

OECD (2023), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/80df9211-de>.

Redonda, A., C. von Haldenwang und F. Aliu, (2023). „Global Tax Expenditures Database (GTED)“, Datensatz-Version 1.1.5, <https://doi.org/10.5281/zenodo.782579>.

Thöne, Michael (2012), „18 Billion At One Blow: Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures“, *FiFo Discussion Paper*, No. 12-4, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, https://www.fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/fifo-discussion-papers/download?path=fifo-dp_12-4.pdf.

Thöne, Michael (Hrsg.) (2019), *Evaluierung von Steuervergünstigungen – Ergebnisüberblick, Evaluationsschema, Methoden*, FiFo-Berichte, No. 28-0, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, <https://www.fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/fifo-berichte/download?path=fifo-bericht%2B28-0.pdf>.

Keine normale Konjunkturerholung

Category: Economic outlook, Posts in German, Uncategorized
written by oecdecoscope | August 3, 2023



Auch verfügbar auf English | Français | Español | Português



Laurence Boone,
OECD Chefökönomin

Die anziehende Konjunktur bietet Anlass zur Hoffnung. Darunter mischen sich jedoch auch Sorgen über die Unausgewogenheit dieses Aufschwungs. Während sich das globale Wirtschaftswachstum weiter erholt, kommt es immer wieder zu neuen Virusausbrüchen, die zwar seltener, dafür aber weltweit stärker verteilt auftreten. Wir rechnen für dieses Jahr mit einem globalen BIP-Wachstum von fast 6 %. Nach dem Einbruch um $3\frac{1}{2}$ % im Jahr 2020 ist das ein beachtlicher Anstieg. Dieser Aufschwung wird dafür sorgen, dass das BIP in den meisten Volkswirtschaften Ende 2022 wieder den Stand von vor der Pandemie erreichen wird. Damit ist es jedoch noch lange nicht getan. Die Weltwirtschaft bleibt hinter dem vor der Pandemie verzeichneten Wachstumskurs zurück und in zu vielen OECD-Ländern wird der Lebensstandard Ende 2022 immer noch unter dem vor der Pandemie erwarteten Niveau liegen.

Real GDP growth

% change, year-on-year, colours indicate the direction of revisions since the December 2020 Economic Outlook

↓ downward revision, by 0.3pp or more

— no change or smaller than 0.3pp

↑ upward revision, by 0.3pp or more

	2020	2021	2022		2020	2021	2022
World	-3.5 ↑	5.8 ↑	4.4 ↑	G20	-3.1 ↑	6.3 ↑	4.7 ↑
Australia	-2.5 ↑	5.1 ↑	3.4 ↑	Argentina	-9.9 ↑	6.1 ↑	1.8 ↓
Canada	-5.4 —	6.1 ↑	3.8 ↑	Brazil	-4.1 ↑	3.7 ↑	2.5 ↑
Euro area	-6.7 ↑	4.3 ↑	4.4 ↑	China	2.3 ↑	8.5 ↑	5.8 ↑
Germany	-5.1 ↑	3.3 ↑	4.4 ↑	India*	-7.7 ↑	9.9 ↑	8.2 ↑
France	-8.2 ↑	5.8 —	4.0 ↑	Indonesia	-2.1 ↑	4.7 ↑	5.1 —
Italy	-8.9 —	4.5 —	4.4 ↑	Mexico	-8.2 ↑	5.0 ↑	3.2 —
Spain	-10.8 ↑	5.9 ↑	6.3 ↑	Russia	-2.6 ↑	3.5 ↑	2.8 ↑
Japan	-4.7 ↑	2.6 ↑	2.0 ↑	Saudi Arabia	-4.1 ↑	2.8 ↓	3.8 —
Korea	-0.9 —	3.8 ↑	2.8 ↓	South Africa	-7.0 ↑	3.8 ↑	2.5 —
United Kingdom	-9.8 ↑	7.2 ↑	5.5 ↑	Turkey	1.8 ↑	5.7 ↑	3.4 —
United States	-3.5 —	6.9 ↑	3.6 —				

Das rasche Handeln der politisch Verantwortlichen hat den Weg für eine Erholung der Gesundheits- und Wirtschaftslage geebnet. Sechzehn Monate nach Beginn der Pandemie sind viele Länder nun besser in der Lage, neue Virusausbrüche zu bewältigen. Bisher wurden fast 2 Milliarden Impfdosen verabreicht und die Kapazitäten für die Erprobung, Produktion und Gabe von Impfstoffen wurden weltweit rasch ausgebaut. Dank des staatlichen Sicherheitsnetzes, das in den meisten fortgeschrittenen und einigen aufstrebenden Volkswirtschaften gespannt wurde, konnten Wirtschaftsstruktur, Unternehmen und Arbeitsplätze erhalten werden. Noch nie haben politisch Verantwortliche in einer Krise so schnell und so effektiv Unterstützung geleistet – sowohl im Gesundheitsbereich, wo in Rekordzeit Impfstoffe entwickelt wurden, als auch in der Geld-, Fiskal- und Finanzmarktpolitik. Dies zahlt sich nun aus: Das Verarbeitende Gewerbe wächst stark, der Warenhandel verzeichnet dank der allmählichen Wiederöffnung der Grenzen eine deutliche Erholung und der Reiseverkehr läuft langsam wieder an. Zudem geht das Wiederhochfahren der Wirtschaft mit einem kräftigen Anstieg des Konsums und der geleisteten Arbeitsstunden einher. Dies lässt hoffen, dass die Krise keine allzu tiefen Narben hinterlassen wird.

Es gibt aber noch zu viele Hindernisse zu überwinden.

Die Impfstoffknappheit in Schwellen- und

Niedrigeinkommensländern ist extrem beunruhigend. Sie stellt für diese Volkswirtschaften eine elementare Bedrohung dar, weil sie im Vergleich zu fortgeschrittenen Volkswirtschaften weniger Kapazitäten haben, die Konjunktur zu stützen. Eine neuerliche pandemiebedingte Wachstumsabschwächung ließe sich in diesen Ländern schwerer abfedern. Dies würde eine weitere Zunahme der akuten Armut bewirken und könnte Finanzierungsprobleme für die öffentlichen Haushalte verursachen, sollte an den Finanzmärkten Besorgnis aufkommen. Ganz abgesehen von den Auswirkungen auf Menschenleben und Existenzen ist dies auch deshalb konsternierend, weil die globalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten geschlossener Grenzen um ein Vielfaches höher sind, als es kosten würde, diesen Ländern mehr Impfstoffe, Tests und sonstiges medizinisches Material zur Verfügung zu stellen.

Außerdem sind wir alle der Gefahr neuer Virusmutationen ausgesetzt, solange die überwiegende Mehrheit der Weltbevölkerung nicht geimpft ist. Weitere Lockdowns und ein ständiges Stop-and-Go der Wirtschaft könnten das Vertrauen erheblich beschädigen. Unternehmen, die bislang viel Unterstützung erhalten haben, aber häufig stärker verschuldet sind als vor der Pandemie, könnten insolvent werden. Besonders vulnerablen gesellschaftlichen Gruppen würden weitere Beeinträchtigungen durch längere Nichterwerbstätigkeit oder Einkommenseinbußen drohen. Dies würde die Ungleichheit sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Länder verstärken und könnte eine destabilisierende Wirkung auf die Volkswirtschaften haben.

Ein neues, vieldiskutiertes Risiko ist die Gefahr einer höheren Inflation. Die Rohstoffpreise haben in letzter Zeit deutlich angezogen. Engpässe in einigen Sektoren und Handelsstörungen treiben die Preise. Diese Beeinträchtigungen sollten gegen Jahresende nachlassen, wenn sich die Produktionskapazitäten normalisieren und sich der Konsum wieder stärker von Waren auf Dienstleistungen verlagert. An

den Arbeitsmärkten bestehen nach wie vor erhebliche Kapazitätsüberhänge, die das Lohnwachstum bremsen. Solange die Inflationserwartungen fest verankert sind und das Lohnwachstum verhalten bleibt, gehen wir daher davon aus, dass die Zentralbanken die Lage zwar aufmerksam beobachten, aber über diesen vorübergehenden Preisauftrieb hinwegsehen werden. Sorge bereitet uns jedoch, dass die Finanzmärkte möglicherweise nicht über die vorübergehenden Preissteigerungen und Anpassungen der relativen Preise hinausblicken werden. Dies würde die Marktzinsen und die Volatilität in die Höhe treiben. Hier ist Wachsamkeit geboten.

Bei Engpässen in Sektoren mit stark konzentrierter Produktion, z. B. bei Halbleitern, die weite Teile der Lieferkette gefährden, sollten die Regierungen alles daransetzen, solchen Störungen entgegenzuwirken. Dazu braucht es eine verstärkte Zusammenarbeit in Handelsfragen und Maßnahmen zur Diversifizierung der Bezugsquellen. Eine der wesentlichen Lehren aus dieser Krise ist, dass stärker auf die Resilienz der Lieferketten geachtet werden muss. Dies haben die extremen Preissteigerungen in Sektoren mit allzu konzentrierter Produktion deutlich vor Augen geführt. Allgemeiner betrachtet können die Regierungen den Inflationsrisiken durch Politikmaßnahmen begegnen, die das Potenzialwachstum steigern und den Wettbewerb und Handel stärken.

Trotz der anziehenden Konjunktur wäre es ein gefährlicher Irrtum zu glauben, dass die Regierungen bereits genug unternehmen, um ein höheres und besseres Wachstum zu erreichen – insbesondere wenn man bedenkt, dass eigentlich eine Dekarbonisierung erzielt werden müsste. Um Gewissheit zu schaffen, dass die staatlichen Hilfen beibehalten und gezielt eingesetzt werden, bis wieder (annähernde) Vollbeschäftigung erreicht ist, sind flexible, situationsgerecht anpassbare Maßnahmen für Menschen und Unternehmen erforderlich. Dabei ist es vor allem wichtig, die Finanzlage an sich überlebenschäftiger Kleinunternehmen durch Steuerstundungen oder Zuschüsse zu

stärken. Ferner ist es entscheidend, in ausreichendem Umfang öffentliche Investitionen für den digitalen und ökologischen Wandel bereitzustellen und dafür zu sorgen, dass die Mittel rasch und effizient eingesetzt werden. Dies würde helfen, auch private Investitionen in diese Bereiche zu lenken. Darüber hinaus würde das Vertrauen gestärkt, wenn signalisiert würde, dass ein klarer, effektiver und nachhaltiger Haushaltsrahmen eingeführt werden soll und dass mittelfristige Haushaltspläne entwickelt werden. Grundlage dafür sollten Spending Reviews bilden, um zu gewährleisten, dass die Prioritäten mit den Zielsetzungen und den Bedürfnissen der Bevölkerung in Einklang stehen. Wichtig wären dabei auch Anpassungen der Besteuerung, um ein faires, effizientes und progressives Steuersystem sicherzustellen.

Die Weltwirtschaft steuert auf eine Erholung zu, dabei sind jedoch noch viele Klippen zu umschiffen. Das Risiko ist groß, dass das Wachstum nach der Pandemie zu schwach oder zu ungleich verteilt sein wird. Um dies zu vermeiden, kommt es entscheidend auf die Einführung flexibler und nachhaltiger Politikrahmen und die Qualität der internationalen Zusammenarbeit an.

Einführung, OECD-Wirtschaftsausblick

Damit aus Hoffnung Realität wird

Category: COVID-19, Economic outlook, Posts in German
written by oecdecoscope | August 3, 2023



Laurence Boone,
OECD-Chefvolkswirtin

Auch verfügbar auf Español | Français | Português

Zum ersten Mal seit Beginn der Pandemie können wir wieder hoffnungsvoll in die Zukunft blicken. Durch die Fortschritte bei der Impfstoffentwicklung und der Behandlung von COVID-19 haben sich die Zukunftsaussichten verbessert und die Unsicherheit ist gesunken. Die beispiellosen Maßnahmen der Regierungen und Zentralbanken haben in vielen Sektoren eine rasche Erholung der globalen Wirtschaftstätigkeit bewirkt. In einigen Dienstleistungsbranchen wird die Aktivität jedoch weiter durch die Kontaktbeschränkungen beeinträchtigt. Der Beschäftigungsrückgang hat sich z. T. wieder umgekehrt, viele Menschen sind aber immer noch von Unterbeschäftigung betroffen. Die meisten Unternehmen haben überlebt, häufig sind sie jedoch finanziell angeschlagen. Ohne die massiven Stützungsmaßnahmen wären die Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Lage katastrophal gewesen. So aber konnte das Schlimmste verhindert werden: Der Großteil der bestehenden wirtschaftlichen Strukturen blieb erhalten und konnte schnell wieder hochgefahren werden. Viele gefährdete Menschen, Unternehmen und Länder befinden sich jedoch nach wie vor in einer prekären Lage.

Die Aussichten sind freundlicher, es gibt aber noch gewaltige Herausforderungen zu bewältigen. Mittlerweile sind weltweit $1\frac{1}{2}$ Millionen Menschen an oder mit COVID-19 gestorben. In vielen Ländern wütet bereits die nächste Welle der Pandemie, während in anderen Ländern die erste Welle noch nicht unter Kontrolle gebracht wurde. Es steht zu hoffen, dass noch im Jahresverlauf 2021 wirksame Impfungen allgemein verfügbar werden oder ein Durchbruch bei der Behandlung von COVID-19 erreicht wird. In der Zwischenzeit wird die Pandemie die Wirtschaft weiter belasten. Auch in den nächsten Quartalen wird die Wirtschaftstätigkeit noch durch Kontaktbeschränkungen und teilweise geschlossene Grenzen beeinträchtigt werden. Einige Sektoren werden zu alter Stärke zurückfinden, während in anderen Stillstand herrscht. In Entwicklungs- und

Schwellenländern, für die der Tourismus eine wichtige Einnahmequelle ist, wird sich die Lage weiter verschlechtern. Diese Länder werden mehr Unterstützung durch die Weltgemeinschaft benötigen. Die Konjunktur muss weiter massiv gestützt werden, gerade weil ein Ende der Gesundheitskrise nun absehbar ist.

Die Weltwirtschaft wird in den nächsten zwei Jahren an Dynamik gewinnen. Ende 2021 dürfte die globale Wirtschaftsleistung wieder das Niveau von vor der Pandemie erreicht haben. Nach einem drastischen Einbruch in diesem Jahr wird das globale BIP den Projektionen zufolge 2021 um $4\frac{1}{4}$ % und 2022 um weitere $3\frac{3}{4}$ % wachsen. Durch Fortschritte in der Forschung und Impfstoffentwicklung, effektivere Kontaktnachverfolgung und Isolierung sowie Verhaltensänderungen im Privat- und Geschäftsleben lässt sich das Infektionsgeschehen besser eindämmen. Dadurch können die Mobilitätsbeschränkungen allmählich gelockert werden. Dabei spielen die seit Beginn der Pandemie ergriffenen Maßnahmen zur Stützung von Arbeitsplätzen und Unternehmen eine wichtige Rolle. Sie tragen entscheidend dazu bei, dass sich die Konjunktur nach der Aufhebung der Beschränkungen rasch erholen kann. Dies dürfte zusammen mit der verringerten Unsicherheit bewirken, dass die erhöhten Ersparnisse für Konsumausgaben und Investitionen genutzt werden. Die außerordentliche fiskalische Entlastung, für die 2020 gesorgt wurde und die weiterhin erforderlich ist, wird sich am Ende auszahlen. Mit dem schrittweisen Wiederhochfahren von immer mehr wirtschaftlichen Aktivitäten wird sich die Erholung verstärken und beschleunigen. Dadurch werden die krisenbedingten Einkommensverluste insgesamt begrenzt.

Die Erholung dürfte von Land zu Land unterschiedlich verlaufen. Die Weltwirtschaft könnte sich dadurch dauerhaft verändern. Die Länder und Regionen, die über effektive Test-, Kontaktnachverfolgungs- und Isolierungsstrategien verfügen und in denen Impfungen rasch umgesetzt werden können, dürften vergleichsweise gut abschneiden. Sie werden aber dennoch unter

der weltweiten Nachfrageschwäche leiden. In China, wo die Erholung früher begann, wird ein kräftiges Wachstum erwartet. 2021 dürfte mehr als ein Drittel des Weltwirtschaftswachstums auf China entfallen. Die OECD-Volkswirtschaften werden ebenfalls einen Aufschwung verzeichnen. Mit einem Wachstum von 3,3 % im Jahr 2021 werden sie sich zunächst jedoch nur teilweise von der gravierenden Rezession des Jahres 2020 erholen. Europa und Nordamerika werden weiterhin weniger zum weltweiten Wachstum beitragen, als es ihrem Anteil an der Weltwirtschaft entsprechen würde.

Der Ausblick bleibt extrem unsicher und ist sowohl mit Aufwärts- als auch mit Abwärtsrisiken behaftet. Eine günstigere Entwicklung wäre möglich, wenn die Impfstoffe dank effizienter Impfkampagnen und einer besseren länderübergreifenden Zusammenarbeit schneller weltweit eingesetzt werden könnten. Wie sich am aktuellen Wiederaufflammen der Pandemie in vielen Ländern zeigt, kann es aber auch sein, dass die Regierungen die Wirtschaftstätigkeit erneut einschränken müssen, insbesondere wenn die Verteilung wirksamer Impfstoffe nicht zügig vorankommt. Außerdem würde das Vertrauen leiden, wenn die in die Impfstoffe gesetzten Hoffnungen aufgrund von Verteilungsproblemen oder Nebenwirkungen enttäuscht würden. Die wirtschaftlichen Folgen könnten gravierend sein und über die Schwächung staatlicher und privatwirtschaftlicher Schuldner auch das Risiko von Finanzmarkturbulenzen mit globalen Ausstrahlungseffekten erhöhen.

Trotz der immensen geld- und fiskalpolitischen Stützungsmaßnahmen führt die Pandemie selbst im günstigsten Szenario weltweit zu einer Verschlechterung der sozioökonomischen Situation. In vielen Ländern wird die Wirtschaftsleistung auch 2022 noch rd. 5 % unter den Vorkrisenerwartungen liegen. Dies lässt erhebliche dauerhafte Schäden durch die Pandemie befürchten. Dabei werden besonders gefährdete Gruppen weiterhin überproportional betroffen sein.

Kleinere Unternehmen und Gründerinnen sind stärker von Insolvenzen bedroht. Viele Geringverdienende haben ihre Stelle verloren und können nun bestenfalls auf Arbeitslosengeld hoffen. Sie haben kaum Aussichten, schnell wieder Arbeit zu finden. Für Bedürftige, die generell weniger gut sozial abgesichert sind, hat sich die Lage weiter verschlechtert. Sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen fiel es häufig schwer, an Fernunterricht teilzunehmen, und geringer qualifizierte Arbeitskräfte konnten oft nicht von zu Hause aus arbeiten. Dies könnte negative Langzeitfolgen haben.

Die Regierungen werden weiter aktiv Unterstützung leisten müssen. Die Maßnahmen müssen jedoch gezielter auf die am stärksten Betroffenen ausgerichtet werden. Die Aussicht auf bald verfügbare Impfstoffe bedeutet nicht, dass die Unterstützung nun zurückgefahren werden sollte. Dies wäre ebenso verfrüht, wie es damals die Konsolidierung nach der globalen Finanzkrise war. Gesundheits- und Wirtschaftspolitik müssen Hand in Hand gehen. Die gesundheitspolitischen Maßnahmen müssen verstärkt werden, um die Auswirkungen neuer Infektionsausbrüche und die damit verbundenen Einschränkungen zu begrenzen. Zugleich muss die fiskalische Unterstützung fortgesetzt werden, um den Erhalt betroffener Sektoren, Unternehmen und Arbeitsplätze zu sichern. Die letzten neun Monate haben gezeigt, dass diese Maßnahmen angemessen waren, was auch weiter der Fall sein wird. Die Geld- und Fiskalpolitik muss ihren Kurs mit Nachdruck weiterverfolgen, zumindest solange die Gesundheitskrise eigentlich tragfähige wirtschaftliche Aktivitäten und Arbeitsplätze bedroht.

Verstärktes staatliches Handeln muss kein Grund zur Besorgnis sein, wenn es dazu dient, ein kräftigeres und gerechteres Wachstum zu fördern. Durch die massiven fiskalischen Stützungsmaßnahmen steigt die Staatsverschuldung auf ein Rekordniveau. Zugleich sind aber die Kosten der Verschuldung niedriger als je zuvor. Auffallend ist, dass zwischen dem Umfang der fiskalischen Maßnahmen und der daraus

resultierenden Wirtschaftsentwicklung kein klarer Zusammenhang zu erkennen ist. Dies lässt den Schluss zu, dass nicht alle Maßnahmen zweckmäßig sind. Die beispiellose geld- und fiskalpolitische Unterstützung muss sich tatsächlich auszahlen. Sie muss ein kräftigeres und besseres Wirtschaftswachstum hervorbringen. Mindestens drei Prioritäten sollten dabei im Vordergrund stehen. Erstens: Investitionen in grundlegende Güter und Dienstleistungen, z. B. in das Bildungs- und Gesundheitswesen sowie die physische und digitale Infrastruktur. Zweitens: entschlossenes Handeln, um den Anstieg der Armut und der Einkommensungleichheit dauerhaft umzukehren. Drittens: internationale Zusammenarbeit, da globale Krisen nicht durch einzelstaatliches und selbstbezogenes Handeln überwunden werden können.

Die Umschichtung öffentlicher Ausgaben auf grundlegende Güter und Dienstleistungen würde signalisieren, dass die Regierungen aus der Krise gelernt haben. Um künftig besser gegen Krisen gewappnet zu sein, sollten mehr öffentliche und private Investitionen in Gesundheit, Bildung und Infrastruktur mobilisiert werden. Bei der Steigerung der Krisenfestigkeit des Gesundheitswesens geht es nicht nur um die Verteilung von Impfstoffen oder um die Zahl der Intensivbetten, sondern auch um Prävention und eine bezahlbare Gesundheitsversorgung für alle. Entscheidend sind zudem Investitionen in Kompetenzen, um bessere Bildungs- und Arbeitsmarktergebnisse zu erzielen und dadurch letztlich das Wachstumspotenzial und das gesellschaftliche Wohlergehen dauerhaft zu steigern. Dies umfasst mehr und gezielter eingesetzte Ressourcen in der frühkindlichen Bildung, besser bezahlte und ausgebildete Lehrkräfte sowie eine bessere Weiterbildungsförderung, insbesondere für gefährdete Gruppen, wie etwa Eltern in schwierigen Lebensumständen. Krisen haben in der Vergangenheit oft dazu geführt, dass weniger investiert wurde und dauerhafte Infrastrukturdefizite entstanden, u. a. bei der Digitalisierung und der Dekarbonisierung der Energieversorgung. Das muss sich ändern.

Besonders gefährdete Gruppen, vor allem Kinder, Jugendliche und Geringqualifizierte, die nur unzureichend vor der Krise geschützt wurden, müssen stärker unterstützt werden. In vielen Ländern lassen sich Lehren aus der Krise ziehen, um die Bildungssysteme zu verbessern. Die Staaten müssen mit entsprechenden Investitionen dafür sorgen, dass alle Haushalte, Lehrkräfte und Schülerinnen – insbesondere jene in benachteiligten Verhältnissen – über einen guten Breitbandzugang verfügen und für den digitalen Unterricht ausgestattet sind. Die Krise hat gezeigt, wie dringend die Digitalkompetenzen verbessert werden müssen. Sie hat auch Lücken in den sozialen Sicherungssystemen offenbart. Die Fiskalpolitik sollte gezielter gefährdete Gruppen unterstützen, die durch das Raster der üblichen Sozialversicherungssysteme fallen und keinen Anspruch auf die bislang verfügbaren zusätzlichen Hilfen haben. Dies würde sowohl den Betroffenen als auch der Gesellschaft als Ganzes zugutekommen.

Die internationale Zusammenarbeit hat in den letzten Jahren abgenommen. Dabei wäre sie gerade jetzt wichtiger als je zuvor. Die sogenannte „globale“ Finanzkrise war vor allem eine Krise einiger fortgeschrittener Volkswirtschaften. Sie löste aber eine beispiellose gemeinsame Reaktion aus. Die Pandemie ist die erste wirklich globale Krise seit dem Zweiten Weltkrieg. Sie hat zu außerordentlichen nationalen Krisenmaßnahmen, aber auch Grenzschließungen und wenig Zusammenarbeit geführt. Protektionismus und Grenzschließungen sind keine Lösung. Sie verhindern die Verteilung wesentlicher Güter weltweit und bestrafen Volkswirtschaften, die nur durch die Teilnahme an globalen Wertschöpfungsketten zu anderen aufschließen können. Diese Entwicklung muss wieder umgekehrt werden. Nötig ist eine breite, schnelle und großzügige Produktion und Verteilung wirksamer Medikamente und Impfstoffe, an der alle Länder teilhaben können. Multilaterale Foren müssen sich stärker für Schuldentransparenz sowie bei Bedarf für ein Schuldenmoratorium einsetzen. Zugleich müssen

die Aufsichtsbehörden die Unternehmensverschuldung genau überwachen. Es gilt zu verhindern, dass die Gesundheits- und Wirtschaftskrise auch noch eine Finanzkrise auslöst.

Hoffentlich können wir auf die Frage, wie die Welt nach Corona aussieht, einmal antworten: „Fast so wie vorher, bloß ein wenig besser.“

1. Dezember 2020

Laurence Boone
OECD-Chefvolkswirtin

OECD-Wirtschaftsausblick, Dezember 2020