

WIRTSCHAFTSPOLITIK: MEHR VERTRAUEN IN MARKTPROZESSE

I. Wirtschaftspolitik von der Realität eingeholt

II. Deutschland: Wachstumspotenziale freisetzen

1. Keine Investitionslücke, aber Handlungsbedarf
2. Arbeitsmarkt: Neue Hürden für Beschäftigung
3. Sozialpolitik: Verfehlte Reformen
4. Energiepolitik: Niedrige Erwartungen bestätigt
5. Innovationen: Entdeckungsprozesse ermöglichen

III. Finanzpolitik: Reformbedarf steigt

1. Staatshaushalt weiter mit Rückenwind
2. Reformoptionen für den Solidaritätszuschlag
3. Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

IV. Europa: Zeit für Subsidiarität

1. Unverändertes Leitbild: Maastricht 2.0
2. Expansive Geldpolitik, nationale Wirtschaftspolitik
3. Bankenunion und Finanzstabilität

Eine andere Meinung

Literatur

I. WIRTSCHAFTSPOLITIK VON DER REALITÄT EINGEHOLT

1. Im Herbst 2013 sah die wirtschaftliche Lage Deutschlands noch verheißungsvoll aus. Die hohe Beschäftigung, die historisch gute Finanzsituation der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungen sowie die Aussicht auf einen langanhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung eröffneten der Großen Koalition erhebliche wirtschaftspolitische Spielräume. Diese nutzte die Politik ausgiebig: So wurde etwa mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht nur ein sozialpolitisches Experiment mit unbekanntem Ausgang gestartet, sondern gleichzeitig ein **Paradigmenwechsel** in der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet – Marktergebnisse werden festgelegt, anstatt sie dort, wo es politisch erwünscht ist, nachträglich über das Steuer- und Transfersystem zu verändern.

Zudem wurden die in der Vergangenheit in den sozialen Sicherungssystemen eingeleiteten **Reformen verwässert**: Mit der abschlagsfreien **Rente ab 63 Jahren** für langjährig Versicherte wurde die ohnehin systemfremde abschlagsfreie Rente ab 65 Jahren temporär noch einmal ausgeweitet. Zusätzlich werden mit der **Ausweitung der Mütterrente** die Rentenausgaben bis etwa zum Jahr 2050 im Vergleich zum Status quo ante deutlich erhöht sein, ohne dass künftige Regierungen diese einmal gewährten Ansprüche wieder reduzieren könnten.

Der stete Verweis der Koalitionspartner darauf, dass alle Maßnahmen bis zum Ende der Legislaturperiode solide finanziert seien, ließ bereits erahnen, dass diese über die aktuelle Legislaturperiode hinaus Mehrausgaben verursachen würden. Doch nun wurde **die Politik** weit schneller als erwartet **von der Realität eingeholt**: Aufgrund der eingetrübten Wachstumsaussichten und der Vielzahl konjunktureller Risiken dürften sich diese Mehrausgaben bereits in dieser Legislaturperiode deutlich bemerkbar machen.

2. Allerdings eröffnet dies zumindest die Chance, die Wirtschaftspolitik neu auszurichten, diesmal jedoch auf Effizienz statt allein auf Umverteilung. Die Suche nach den richtigen Weichenstellungen sollte sich dabei an den **zentralen langfristigen Herausforderungen** für die deutsche Volkswirtschaft orientieren:
 - Der **demografische Wandel** wird spätestens ab den 2020er-Jahren die Volkswirtschaft, insbesondere die sozialen Sicherungssysteme, immer mehr belasten und mindert die Wachstumsaussichten.
 - Die voranschreitende **Globalisierung** eröffnet zwar die Möglichkeit, künftigen Wohlstand zu steigern, intensiviert aber den Standortwettbewerb und schränkt so die Handlungsoptionen der nationalen Wirtschaftspolitik ein.
 - Künftige **konjunkturelle und strukturelle Krisen** erfordern in guten Zeiten den Aufbau widerstands- beziehungsweise anpassungsfähiger Strukturen sowie hinreichender fiskalischer Puffer.

Der Sachverständigenrat verdeutlichte bereits im Jahresgutachten 2013, dass die Mehrzahl der seinerzeit diskutierten und nun umgesetzten wirtschaftspolitischen Maßnahmen im **klaren Widerspruch** zu den aus diesen Herausforderungen erwachsenden wirtschaftspolitischen Erfordernissen steht.

3. Als im laufenden Jahr die erhoffte konjunkturelle Dynamik ausblieb und sich zunehmend abzeichnete, dass sich die Erwartungen eines anhaltenden Aufschwungs bis auf Weiteres nicht erfüllen, intensivierte sich die öffentliche Diskussion um eine **vermeintliche Investitionsschwäche** in Deutschland. Diese Debatte zeigt zumindest, dass sich in der Politik und der Öffentlichkeit langsam die Erkenntnis durchsetzt, dass der künftige Wohlstand Deutschlands kein Selbstläufer ist, sondern aktiv gesichert werden muss.

Das macht grundsätzlich Hoffnung. Zudem ist es sinnvoll, auf Investitionen als einen zentralen Indikator künftiger Leistungsfähigkeit zu schauen. Dennoch ist die aktuelle Debatte **verfehlt**, da sie die Symptome und nicht die eigentlichen Ursachen in den Mittelpunkt stellt:

- Es gibt Anhaltspunkte für eine Schwäche bei den **öffentlichen Investitionen**, während gleichzeitig die konsumtiven Ausgaben ausgeweitet werden. Richtig wäre es, die Ausgabenschwerpunkte bei Bund, Ländern und Kommunen sowie die Organisation der föderalen Finanzbeziehungen zu hinterfragen. [↘ ZIFFERN 590 FF.](#) Stattdessen wird in der politischen Diskussion meist der einfachste Weg gewählt, indem auf mangelnde Einnahmen verwiesen wird und entweder Steuer- oder Abgabenerhöhungen oder eine Ausweitung der expliziten oder impliziten Verschuldung gefordert werden.
 - Für eine pathologische Schwäche bei den **privaten Investitionen**, die es wirtschaftspolitisch zu kurieren gilt, gibt es derzeit keine Anhaltspunkte. [↘ ZIFFERN 431 FF.](#) Gleichwohl suggerieren die in der Öffentlichkeit prominent diskutierten „Investitionslücken“ eine vermeintlich einfache Therapie: Wer diese Lücke schließt, hat sämtliche Probleme gelöst. Richtig wäre es stattdessen zu hinterfragen, wie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für private Investitionen und Innovationen verbessert werden könnten, um künftig für ein starkes Wirtschaftswachstum zu sorgen.
4. Nicht zuletzt wird aktuell zu Recht darüber diskutiert, inwieweit die bereits beschlossenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen schon jetzt, noch vor dem Zeitpunkt ihrer Umsetzung, dazu beigetragen haben könnten, die Wachstumsperspektiven einzutrüben. Denn angesichts der **erwarteten Belastung** revidieren möglicherweise die Unternehmen, die etwa von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns direkt betroffen sind, ihre Investitionsentscheidungen bereits heute und damit vor dessen Inkrafttreten.

Zudem können einzelne Maßnahmen, selbst wenn sie für sich genommen keine hohen Kosten verursachen, in ihrer Gesamtheit das Vertrauen der wirtschaftlichen Akteure in die Verlässlichkeit des Ordnungsrahmens schwächen. Eine wirtschaftliche **Aufbruchstimmung** hat die Große Koalition jedenfalls bislang **nicht erzeugt**. Vielmehr zeichnet sich bereits heute deutlich ab, dass die aktuellen Maßnahmen den künftigen Reformbedarf erhöht haben.

5. Die Bewältigung der zentralen langfristigen Herausforderungen würde in noch weitere Ferne rücken, wenn die Politik die Auswirkung fehlgeleiteter struktureller Weichenstellungen statt durch deren Abbau durch weitere staatliche Regulierung abmildern wollte. Eine **Investitionsstrategie** für die deutsche Volkswirtschaft zu entwerfen, bei der öffentliche „Investitionslücken“ rasch durch die **Mobilisierung privaten Kapitals** geschlossen werden, birgt die Gefahr, dass die ursächlichen Hemmnisse, welche die staatlichen und privaten Akteure zu geringen Investitionen bewogen haben, unvermindert fortbestehen. [↘ KASTEN 1](#) Insbesondere wenn mit staatlich initiierten Investitionsprogrammen gezielt Industriepolitik betrieben werden sollte, drohen erhebliche ungünstige Nebenwirkungen.

6. Die vom Sachverständigenrat für sinnvoller erachtete Therapie folgt dem Leitmotiv: **Effizienz sichern, um Teilhabe zu ermöglichen**. Dieser Grundsatz der Sozialen Marktwirtschaft prägte bereits aus gutem Grund den gesetzlichen Auftrag des Sachverständigenrates zu prüfen, „wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden.“

In der Sozialen Marktwirtschaft wird zunächst die Effizienz der Wirtschaftsprozesse und damit die **volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit** über den Markt gesichert, bevor die Verteilungsergebnisse dem gesellschaftlichen Konsens entsprechend über das **Steuer- und Transfersystem verändert** werden. Sie folgt damit der Einsicht, dass es aufgrund des komplexen Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage auf den Absatz- und Faktormärkten in der Regel unmöglich ist, direkt und ohne nicht beabsichtigte Nebenwirkungen ein unter Verteilungsgesichtspunkten anzustrebendes Marktergebnis durch direkte staatliche Regulierung herbeizuführen.

7. Die Reformfordernisse sind in Anbetracht der Herausforderungen beträchtlich. Allerdings sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen trotz der aktuellen Eintrübung **immer noch günstig genug**, um zukunftsgerichtete Reformen einzuleiten. Diese Spielräume werden in absehbarer Zeit kleiner und verschwinden spätestens, wenn sich der demografische Wandel in den 2020er-Jahren beschleunigt. Dann wird die Politik unter **steigenden Handlungsdruck** geraten, dem besser heute als morgen durch Reformen begegnet wird. Dies illustriert die aktualisierte Analyse zur Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. [↘ ZIFFERN 570 FF.](#)

Daher wäre die deutsche Wirtschaftspolitik gut beraten, eine zentrale Lehre aus der Krise des Euro-Raums zu beherzigen: Zu spät eingeleitete Reformen sind wirtschaftlich und gesellschaftlich besonders teuer. Die empirische Regelmäßigkeit, dass Reformen nur in schweren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krisen eingeleitet werden, ist jedenfalls kein Naturgesetz und sollte von der Wirtschaftspolitik bewusst durchbrochen werden.

↳ KASTEN 1

Ursachen kurieren, statt Symptome zudecken

Die in diesem Jahresgutachten nicht weiter quantifizierte Schlussfolgerung, dass sich mit **besseren Rahmenbedingungen** für private Investitionen auf Dauer ein stärkeres gesamtwirtschaftliches Wachstum realisieren ließe, mag der Politik unangemessen vage erscheinen. Doch aus Sicht einer verantwortungsbewussten wissenschaftlichen Politikberatung ist es nicht angemessen, **Genauigkeit vorzutäuschen**, wenn Genauigkeit auf seriöse Weise nicht zu erreichen ist.

Denn hinter der statistisch erfassten aggregierten Größe der Investitionen stehen im Einzelnen verschiedene konkrete Investitionsprojekte mit ganz **unterschiedlichen Wirkungen**. Wenn die Investitionsintensität steigt, führt dies daher keineswegs zu einer eindeutigen, leicht zu bestimmenden Wirkung. Noch viel schwerer ist die Frage der Kausalität zu beantworten, also wie groß die **ursächliche Wirkung** von wirtschaftspolitischen Maßnahmen tatsächlich ist. Gesamtwirtschaftliche Fragestellungen entziehen sich grundsätzlich einer experimentellen Analyse, da die deutsche Volkswirtschaft nicht wie in einem Labor unter **kontrollierten Bedingungen** verschiedenen Maßnahmen ausgesetzt werden kann, um so deren ursächliche Wirkung zu messen.

Vorsicht bei leichtfertigen Kausalaussagen

Daher müssen empirische Analysen, etwa zu den von einer wirtschaftspolitischen Maßnahme zu erwartenden Wachstumswirkungen, die Daten mithilfe statistischer Verfahren so auswerten, dass diese das nicht durchführbare Experiment möglichst gut nachstellen. Die moderne empirische Wirtschaftsforschung zeichnet ein realistisches Bild der Möglichkeiten und Grenzen dieser statistischen Methoden (Bauer et al., 2009). Insbesondere sind Regressionsmodelle lediglich Verfahren zur **Beschreibung** empirischer Regelmäßigkeiten. Nur wenn sehr strenge Voraussetzungen erfüllt sind, eignen sie sich zur **Kausalanalyse**. Dafür müssen mindestens die vermeintlichen Stellschrauben in der Tat von der Politik in Isolation zu beeinflussende Instrumente sein. Ist das nicht der Fall, sondern handelt es sich dabei um **Ergebnisgrößen**, ist diese Interpretation problematisch. Denn dann wäre es schlicht unmöglich, dass andere Größen unbeeinflusst blieben, deren Veränderung jedoch ganz andere Wirkungen nach sich ziehen könnte als geplant.

Ein **illustrierendes Beispiel** kann hier helfen: Jeder oberflächliche Beobachter der Fußball-Bundesliga weiß, dass ein gutes Torverhältnis typischerweise mit einem hohen Punktestand einhergeht. Mannschaften in der Krise haben nicht nur wenige Punkte vorzuweisen, sondern haben meist wenige Tore erzielt oder viele zugelassen. Dem Trainer in dieser Situation den schlichten Rat zu geben, das Torverhältnis zu verbessern, wäre sicherlich kein besonders produktiver Rat. Vielmehr sollte dieser die Ursachen der Misere erforschen und sich fragen, ob es etwa an der physischen Fitness seiner Spieler liegt oder an Defiziten im Spielverständnis. An beiden Stellschrauben kann der Trainer drehen, am Ergebnis auf dem Platz nicht.

Die gesamtwirtschaftliche **private Investitionsquote** ist eine solche **Ergebnisgröße** und nicht etwa ein Instrument. Wird sie aber in schlichten Regressionsanalysen als Instrument fehlinterpretiert (Bach et al., 2013), kann dies zu fragwürdigen wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen führen. So könnte man versucht sein, die Schlussfolgerung zu ziehen, dass private Investitionen nur durch staatlichen Eingriff – etwa durch ein breit angelegtes **Investitionsprogramm** – über das ansonsten zustandekommende Niveau hinaus erhöht werden müssten und dass daraus dann eine stärkere Wachstumsleistung entstünde. Doch in der Realität werden die Akteure reagieren und tendenziell andere Investitionen nicht tätigen, die sie ansonsten durchgeführt hätten. Denn Investitionen innerhalb des Programms sind ja für den einzelnen Investor zwangsläufig lukrativer. Damit besteht gar die Möglichkeit eines langfristig **geringeren Wachstums** als ohne Investitionsprogramm. Doch dies droht unbemerkt zu bleiben, denn was ohne das Programm passiert wäre, wird man nie direkt beobachten können.

Ein **mahnendes Beispiel** für eine solche Konstellation ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz, bei dem Investoren über die staatliche Preisgarantie für eingespeisten Strom eine positive Rendite erhalten,

die ohne Preisgarantie nicht zustande käme. Die Investitionen sind dann zwar aus individuellem Kalkül heraus lukrativ, gesamtgesellschaftlich liegt die Rendite aber unter derjenigen des Investors, denn der Stromverbraucher muss dafür einen Aufschlag auf den Marktpreis zahlen.

Überlässt man den Marktakteuren die Investitionsentscheidungen, sorgen diese mit ihrer Kenntnis der Sachverhalte vor Ort tendenziell dafür, dass eher rentable Projekte durchgeführt werden, da sie auch alle damit verbundenen Risiken tragen. Entscheidet hingegen der Staat, welche konkrete Investition durchzuführen ist, dann fehlt diese lokale Kenntnis des Sachverhalts, und die Allgemeinheit trägt die Risiken. Die **Geförderten** darf man dazu nicht um Rat fragen. Es ist verständlich, wenn institutionelle Anleger darüber erfreut wären, würden sie künftig für ihre Investitionen in Infrastrukturprojekte eine mehr als marktübliche Rendite erhalten. Werden ihre Aktivitäten subventioniert, steigert dies ihre Gewinnmöglichkeiten und sichert damit ihre langfristige Existenz. Aber der betriebswirtschaftliche Erfolg macht dies noch lange nicht zu einer gesamtwirtschaftlich sinnvollen Politik.

Stattdessen sollten die Rahmenbedingungen für Investitionen verändert und mögliche gesamtwirtschaftlich negativ wirkende Investitionshemmnisse beseitigt werden. Das stünde zwar in einem gewissen Widerspruch zum aktuellen Zeitgeist. Richtig wäre es gleichwohl.

Vorsicht bei der Berechnung von „Investitionslücken“

Selbst der sachkundige Einsatz von Regressionsanalysen zur bloßen Beschreibung von multivariaten Datenstrukturen ist kein Selbstläufer. Für die aktuelle Diskussion um vermeintliche „Investitionslücken“ in der Europäischen Union (Baldi et al., 2014) ergibt sich daraus eine wichtige Schlussfolgerung: Man sollte kritisch hinterfragen, wie sie ermittelt worden sind, bevor man sie zum Gegenstand wirtschaftspolitischer Debatten macht. Es ist offensichtlich, dass man (i) **nur Vergleichbares** international **vergleichen** sollte; insbesondere können aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen separate Analysen öffentlicher und privater Investitionen kritisch sein, denn der Staat greift je nach Land in unterschiedlicher Weise in das Investitionsgeschehen ein. [↪ KASTEN 2](#)

Ebenso ist (ii) kritisch zu fragen, welcher **Vergleichsmaßstab** herangezogen wird, um eine **pathologische Abweichung** von einem anzustrebenden Zustand anzuzeigen, der mit staatlichem Handeln entgegengewirkt werden sollte. Für gesamtwirtschaftliche Ergebnisgrößen wie die Investitionsquote gilt: Der unauffällige „Normalzustand“ ist wohl für jede Volkswirtschaft ein anderer und ist für den Wirtschaftsforscher keineswegs leicht, wenn überhaupt, zu erkennen.

Typischerweise gehen Ökonomen aus gutem Grund von der **Arbeitshypothese** aus, dass die jeweils beobachteten Ausprägungen zumindest im langfristigen Durchschnitt eine direkte Reflexion eines solchen Zustands darstellen – sind sie doch nichts anderes als die Aggregation einer Vielzahl von **dezentral getroffenen Entscheidungen** einzelner auf eigene Rechnung handelnder Akteure. Diese Arbeitshypothese steht im Prinzip hinter vielen konkreten Anwendungen der empirischen Wirtschaftsforschung, die folgerichtig meist auf der Konstruktion bedingter Mittelwerte beruhen, etwa beim Versuch der Trennung von Trend und Zyklus in der Makroökonomik.

In der Praxis gibt es jedoch viele Akteure, die keine Berührungspunkte mit der (impliziten) **Unterstellung** haben, dass diese dezentral getroffenen Entscheidungen einen pathologischen Kern enthalten. Statt die häufig äußerst schwierige Frage zu stellen, wieso es als Resultat dezentralen Handelns zu den beobachteten Ausprägungen gekommen ist, muss man dann nicht nach tiefer liegenden **ursächlichen Faktoren** suchen. Im Zweifelsfalle sind diese nur schwer durch wirtschaftspolitisches Handeln zu beeinflussen. Doch man kann es sich auch leicht machen und lediglich eine argumentativ mehr oder weniger gut unterfütterte „Benchmark“ auswählen und dann umgehend mit der Berechnung pathologischer Abweichungen und der Formulierung von Ratschlägen zu deren Abhilfe beginnen. Darauf sollte die Politik nicht hereinfallen.

II. DEUTSCHLAND: WACHSTUMSPOTENZIALE FREISETZEN

8. Eine nüchterne Bestandsaufnahme zeigt, dass aus Sicht potenzieller Investoren in der deutschen Wirtschaftsordnung **zahlreiche Hemmnisse** bestehen oder jüngst aufgebaut wurden, welche die Entfaltung einer **regen Investitionstätigkeit** in Deutschland behindern. Zwar sind wir noch weit von einem katastrophalen Zustand entfernt, der umfassendes staatliches Krisenmanagement erfordern würde. Ein Abbau dieser Hemmnisse ist gleichwohl angezeigt. Um gute Rahmenbedingungen für private Investitionen zu bieten, ist es insbesondere wichtig, dass die Effizienz der Faktormärkte in Deutschland sichergestellt ist. Aus dieser Einsicht ergibt sich ein erster Handlungskatalog:
 - Der **Arbeitsmarkt** hat zwar die konjunkturelle Krise des Jahres 2009 sehr gut überstanden. Er weist jedoch unzureichende Flexibilität auf, um künftige strukturelle Krisen ähnlich erfolgreich zu meistern. Statt ihn nun mit noch mehr Regulierungsmaßnahmen zu überziehen, sind die bestehenden Regulierungen ebenso kritisch zu überprüfen und zu korrigieren wie der ab dem Jahr 2015 geltende flächendeckende allgemeine Mindestlohn.
 - Angesichts des demografischen Wandels kommt nachhaltig und effizient finanzierten **sozialen Sicherungssystemen** eine wesentliche Bedeutung zu. Es gilt gleichermaßen, dem zurückgehenden Erwerbbspersonenpotenzial zu begegnen und die künftige Steigerung der Beitragssätze und damit ihre beschäftigungshemmende Wirkung in einem erträglichen Rahmen zu halten. Dies erfordert nicht zuletzt eine Anpassung der Lebensarbeitszeit an die weiter steigende Lebenserwartung und Bemühungen, Effizienzpotenziale bei der Gesundheitsversorgung zu heben.
 - Das gesamtgesellschaftliche Projekt der **Energiewende** sollte nicht länger als nationales industriepolitisches Projekt verfolgt, sondern in eine internationale Strategie des Klimaschutzes eingebettet werden. Dazu bietet der europäische Handel mit CO₂-Zertifikaten einen ersten wichtigen Ansatzpunkt. Selbst ein rein nationales Vorgehen könnte deutlich weniger kostenintensiv organisiert werden, wenn der bestehende Subventionsapparat grundlegend reformiert würde und nicht wie jetzt halbherzig.

1. Keine Investitionslücke, aber Handlungsbedarf

9. Die Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft ergibt sich aus dem Zusammenspiel von drei Faktoren: dem eingesetzten Arbeitsvolumen, dem investierten Sachkapital und der Totalen Faktorproduktivität. Vor allem die Entwicklung der Totalen Faktorproduktivität, die synonym für den technologischen Fortschritt steht, bestimmt das gesamtwirtschaftliche Wachstum (Expertise 2011 Ziffern 230, 232, 251).

10. Im aktuellen politischen Diskurs geht es jedoch nicht um die Totale Faktorproduktivität, sondern vor allem um die Ausstattung der deutschen Volkswirtschaft mit Sachkapital. In der Tat haben sich die **gesamtwirtschaftlichen Investitionen** gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt in den vergangenen Jahrzehnten **verringert**. Um diese Entwicklung sinnvoll einordnen zu können, müssen allerdings öffentliche und private Investitionen getrennt voneinander betrachtet werden. Analysen des Sachverständigenrates weisen nicht auf eine pathologische Schwäche der privaten Investitionen hin. [↘ ZIFFERN 431 FF.](#) Die anhaltend niedrigen öffentlichen Investitionen geben jedoch Anlass, die Prioritäten in den staatlichen Haushalten zu hinterfragen.
11. Mit dem langfristigen Trend sinkender öffentlicher Investitionen bei zugleich hohem öffentlichem Kapitalstock geht ein steigender Erneuerungs- und Erhaltungsbedarf bei der **öffentlichen Infrastruktur** einher. Dieser ist jedoch nur schwer zu quantifizieren. Die dafür in der Vergangenheit eingesetzten sachkundigen Kommissionen sind bei ihrem Urteil nicht gänzlich frei von Eigeninteressen. Wenn etwa die Kommunen oder die Länder in solchen Kommissionen vertreten sind, wird die dort ermittelte Größenordnung des Investitionsbedarfs eher als Obergrenze anzusehen sein, weil nicht nur das Notwendige, sondern auch das Wünschenswerte zum Investitionsbedarf gezählt wird.

Doch selbst die als Obergrenze ermittelte Größenordnung wäre im Rahmen der vorhandenen budgetären Spielräume durchaus zu bewältigen. Dafür notwendig ist lediglich der **politische Wille**, entsprechende Schwerpunkte zu setzen. Der vielfach herangezogene Vergleich mit anderen Ländern etwa im Euro-Raum, mit dessen Hilfe der vermeintlich notwendige Umfang öffentlicher Investitionen bestimmt wird, geht hingegen komplett fehl. Wenn lediglich die öffentlichen Investitionsquoten Deutschlands mit denen anderer Länder verglichen werden, werden die jeweilige Aufgabenteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor und die länderspezifische institutionelle Ausgestaltung ignoriert.

12. Besonders häufig wird das öffentliche Investitionsniveau Deutschlands mit demjenigen Frankreichs verglichen, das jedoch bei genauerer Betrachtung **nicht direkt vergleichbar** ist. [↘ KASTEN 2](#) Beispielsweise verwundern die relativ hohen französischen Investitionen in den öffentlichen Wohnungsbau nicht, wenn man sich verdeutlicht, dass diese Investitionen in Deutschland weitgehend durch private Investoren getätigt werden, nicht zuletzt durch Genossenschaften und Unternehmen ohne Erwerbszweck. Ebenso käme man nicht auf die Idee, Frankreich zu mehr öffentlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur anzuhalten, nur weil diese im Gegensatz zu Deutschland nicht vollständig als öffentliche, sondern teils als private Investitionen gezählt werden.

Beide Länder können zwar durchaus voneinander lernen. So könnte Deutschland längerfristige Konzessionen für die Nutzung der Bundesautobahnen an private Investoren vergeben, die staatlich regulierte, nutzungsabhängige Gebühren festlegen könnten, und so eine private Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in einem ausgesuchten Bereich erschließen. Die naive Vorstellung einer Angleichung von öffentlichen Investitionsquoten beider Länder ist jedoch verfehlt.

13. Was für die öffentlichen Investitionen gilt, gilt gleichermaßen für die privaten Investitionen: Die unterschiedliche Aufgabenteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor verhindert einen einfachen Vergleich von Investitionsquoten verschiedener Länder. So spielen die jeweilige **länderspezifische Wirtschaftsstruktur** und deren zeitliche Entwicklung eine wichtige Rolle für die Höhe der Investitionen. Weist eine Volkswirtschaft vergleichsweise viele kapitalintensive Sektoren auf, ist im Durchschnitt damit zu rechnen, dass die Investitionen höher ausfallen. Ein Vergleich zwischen verschiedenen Ländern muss diesem Umstand Rechnung tragen, indem die sektorale Struktur der betrachteten Länder statistisch „normiert“ wird. Macht man dies beispielhaft für Deutschland und Frankreich, relativieren sich einige der Unterschiede, die bei aggregierter Betrachtung auftreten. ↘ **KASTEN 2** Die **Ausrüstungsinvestitionen** sind in Deutschland demnach vergleichsweise **hoch**.

Die gleiche Vorsicht ist angebracht, wenn die Investitionsquoten für eine einzelne Volkswirtschaft zu unterschiedlichen Zeitpunkten miteinander verglichen werden. So hat etwa die Bauwirtschaft in den 1990er-Jahren nach der **Deutschen Einheit** einen **Bauboom** erlebt. Es verwundert daher kaum, dass es in Deutschland in den vergangenen Jahren vor allem die **geringen Bauinvestitionen** waren, die zu den im Zeitvergleich geringeren Investitionen erheblich beigetragen haben (JG 2013 Kasten 26). ↘ **ZIFFERN 437 FF.**

14. Selbst wenn die Investitionsquoten international vergleichbar wären, ergibt eine sogenannte „**Investitionslücke**“ insbesondere bei privaten Akteuren **keinen Sinn**. Da die gesamtwirtschaftlichen privaten Investitionen die Summe vieler einzelner Investitionsentscheidungen darstellen, muss man sich vielmehr fragen, weshalb Investitionen nicht unternommen werden. Eine geringe Investitionstätigkeit dürfte in erster Linie **geringere Renditeaussichten** widerspiegeln. Also müssen die Renditeaussichten im Inland nicht notwendigerweise gesunken sein, wenn sich die Investitionen abschwächen. Es reicht bereits, wenn die Renditen im Ausland gestiegen sind.

Der bloße Vergleich von Investitionsquoten im Sinne einer „Investitionslücke“ ist daher wenig hilfreich und dürfte sogar in die Irre führen, wenn daraus unmittelbarer Handlungsbedarf abgeleitet wird. In der Öffentlichkeit wird dies jedoch allzu oft getan und darauf gedrungen, die vermeintlich identifizierte „Investitionslücke“ durch die Mobilisierung privaten Kapitals zu schließen.

15. Wie jede Therapie birgt auch diese die Gefahr **unerwünschter Nebenwirkungen**. Aus gutem Grund wird es in der Sozialen Marktwirtschaft nicht als Aufgabe des Staates angesehen, dort vermeintlich renditeträchtige Investitionspotenziale zu identifizieren, wo private Akteure nicht tätig werden. Vielmehr sollte der Umstand, dass es an dieser Stelle bislang nicht zu einer Investition gekommen ist, als Hinweis auf die möglicherweise fehlende Wirtschaftlichkeit verstanden werden. Mobilisiert der Staat privates Kapital dadurch, dass er die geringe Rendite aufbessert, dann macht er es für die Privaten zwar lukrativer, erhöht jedoch die gesamtwirtschaftliche Rendite nicht.

Im Gegenteil: Um Private zur Investition zu überreden, übernimmt der Steuerzahler den zusätzlich erforderlichen Renditeanteil. Dies verdeutlicht bereits die

Nebenwirkungen. Durch die Therapie selbst entstehen (Opportunitäts-)Kosten, in Form von **unterlassenen gesamtwirtschaftlich sinnvollerer Projekten**, die durchaus im Ausland liegen könnten. Ein Beispiel dafür liefert die bisherige Förderung der erneuerbaren Energien: Die gewählte Finanzierungsform reizt zwar die Investitionen mit garantierten Einnahmen an. Diese impliziten Schulden müssen aber künftig durch die Bürger abgetragen werden, allerdings wird keine entsprechende **Belastungsreduktion** an anderer Stelle vorgesehen. Dadurch bewirkt diese Förderung eine wachstumshemmende, verdeckte Steuererhöhung, noch dazu mit unerwünschter Verteilungswirkung (JG 2011 Ziffer 425).

16. Statt am Ergebnis „Investition“ anzusetzen, sollte sich die Wirtschaftspolitik in erster Linie auf die Gestaltung der **Rahmenbedingungen** konzentrieren. Die Voraussetzungen für öffentliche Investitionen können dann gegeben sein, wenn private Investoren die positiven Effekte ihrer Investitionen nur unzureichend vereinnahmen können. Dies gilt beispielsweise für die Grundlagenforschung und Teile der Infrastruktur. Um den staatlichen Eingriff zu rechtfertigen, müssen empirische Belege für ein derartiges Marktversagen vorliegen. Zudem ist der Nachweis zu erbringen, dass staatliches Handeln tatsächlich geeignet ist, das Marktversagen zu beseitigen.

Zu den wichtigen Rahmenbedingungen für **private Investitionen** zählen die Gegebenheiten auf den Güter- und Faktormärkten, etwa bei der Energie- und Stromversorgung, auf dem Arbeitsmarkt und bei der Finanzierung innovativer Projekte. Dafür gilt es, Beschäftigungshürden auf dem Arbeitsmarkt abzubauen und die sozialen Sicherungssysteme mit einer demografiefesten Finanzierungsstruktur zu versehen. Zudem muss der unter dem Begriff Energiewende angestrebte vollständige Umbau des Systems der Energieversorgung effizient gestaltet werden. Schließlich sind die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungs- und Innovationssystems zu stärken und eine vertiefte Einbettung der deutschen Volkswirtschaft in die internationale Arbeitsteilung zu gewährleisten.

▸ KASTEN 2

Analyse des Investitionsverhaltens in Frankreich und Deutschland

Die deutsche Wirtschaftspolitik wird häufig aufgefordert, mehr Impulse für die inländische Investitionstätigkeit zu setzen. Dies wird meist anhand der im internationalen Vergleich vermeintlich geringen Investitionsquote der deutschen Volkswirtschaft begründet. So liegt die deutsche Investitionsquote trotz der hierzulande besseren konjunkturellen Lage in der Tat noch immer unter derjenigen Frankreichs. ▸ [ABBILDUNG 1 OBEN LINKS](#)

Die seit dem Jahr 2003 höhere französische Investitionsquote lässt sich vor allem durch die Entwicklung bei den Bauinvestitionen erklären (Lindner, 2014). ▸ [ABBILDUNG 1 OBEN RECHTS](#) Seit zehn Jahren liegt dieser Wert für Frankreich im Durchschnitt gut 2,8 Prozentpunkte über dem Deutschlands. Hingegen war die Quote der deutschen Investitionen in Ausrüstungen und Sonstige Anlagen in diesem Zeitraum höher. Der Unterschied betrug zwischen den Jahren 2003 und 2013 gut einen Prozentpunkt. Die Quoten haben sich in den Jahren 2012 und 2013 allerdings nahezu angeglichen.

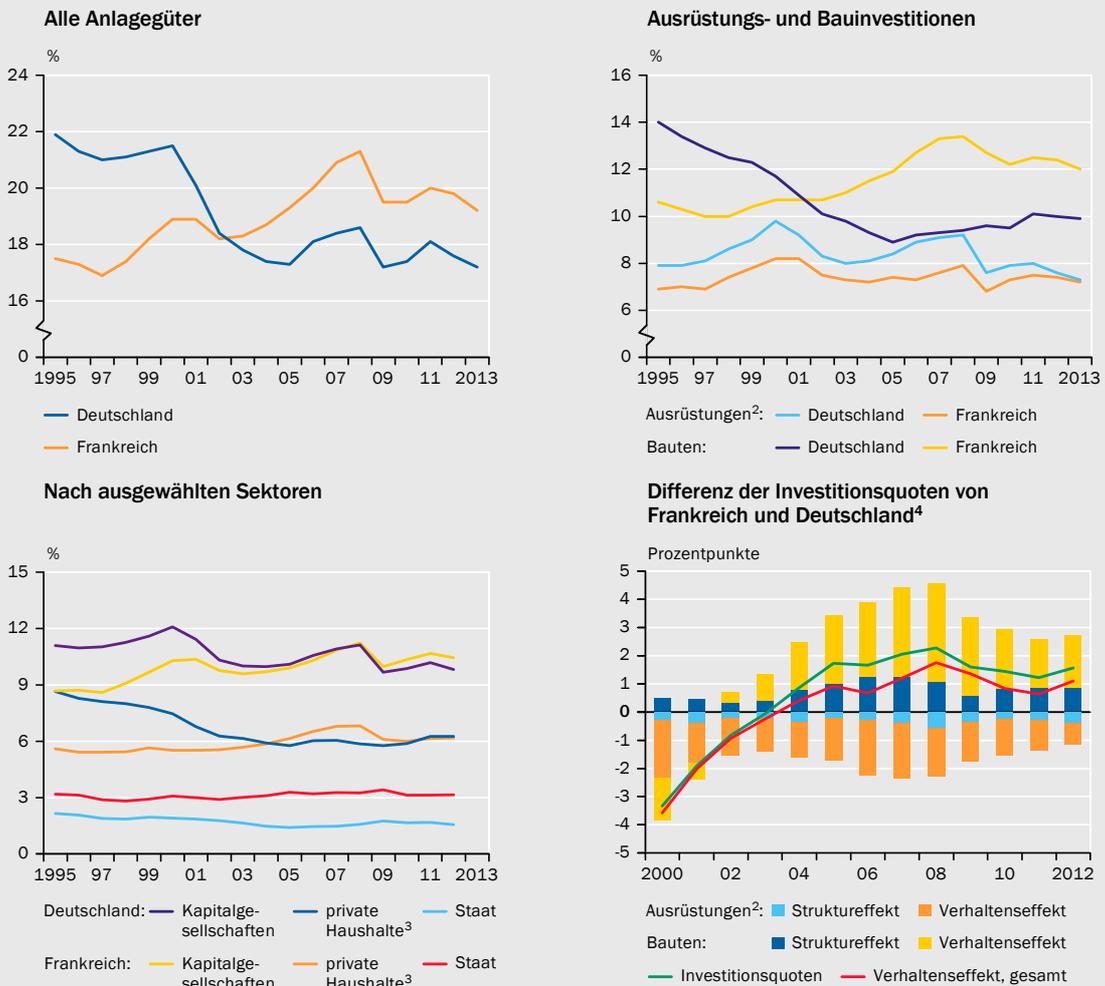
Beim Blick auf die Investitionsausgaben der einzelnen Wirtschaftssektoren fällt auf, dass der öffentliche Sektor in Frankreich durchweg eine höhere Quote aufweist als in Deutschland. ▸ [ABBILDUNG 1](#)

UNTEN LINKS Im Jahr 2012 hat der französische Staat mit 64 Mrd Euro über 20 Mrd Euro mehr investiert als der deutsche. Diese statistisch dokumentierten Unterschiede liegen jedoch vor allem in der unterschiedlichen Aufteilung der Investitionstätigkeiten zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor begründet. So lassen sich 7,5 Mrd Euro durch den Unterschied in der Finanzierung der Investitionen in Krankenhäuser erklären, die in Deutschland, anders als in Frankreich, über Zuschüsse unterstützt werden, die aber nicht als staatliche Investitionen gebucht werden. Weitere 13,5 Mrd Euro des Unterschieds ergeben sich aus dem geringeren öffentlichen deutschen Engagement im Bereich Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen. [ABBILDUNG 2](#)

Interessanterweise sind die deutschen Ausgaben für den Verkehr – im Wesentlichen Straßenbau – deutlich höher als die französischen. Diesen Bereich hat der französische Staat zu einem hohen Anteil privatisiert, sodass diese Investitionen dem Privatsektor zugerechnet werden. Diese Zahlen zeigen bereits, dass ein zu starrer Blick auf öffentliche Investitionsquoten für wirtschaftspolitische Beurteilungen nicht zielführend ist.

[ABBILDUNG 1](#)

Bruttoanlageinvestitionen in Deutschland und Frankreich¹
in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



1 – Nach ESVG 95. 2 – Einschließlich Sonstige Anlagen. 3 – Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck. 4 – Eigene Berechnungen.

Quelle: Eurostat

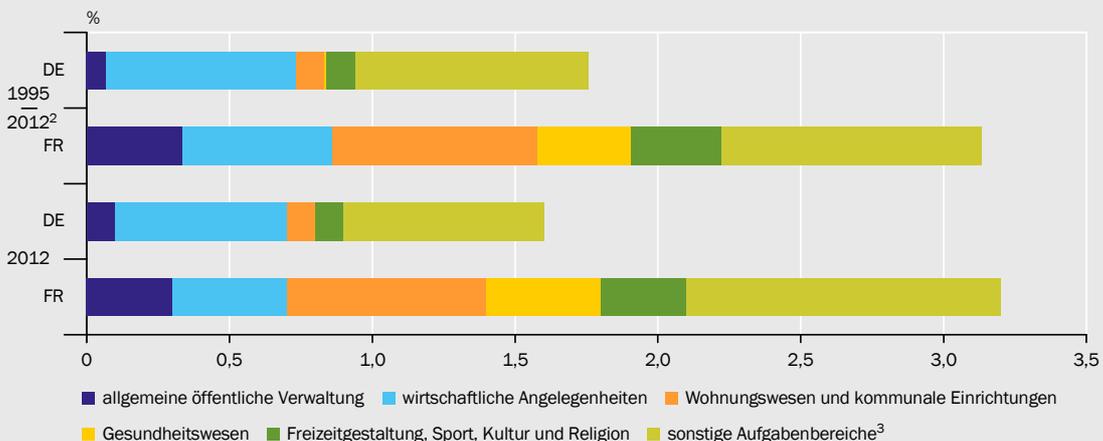
Daten zur Abbildung

SVR-14-356

Der bloße Vergleich von Investitionsquoten – hier nominale Bruttoanlageinvestitionen in Relation zur Bruttowertschöpfung – ist zudem nicht angemessen, da er die unterschiedliche Bedeutung der sektoralen Wirtschaftsstrukturen der jeweiligen Volkswirtschaften nicht berücksichtigt. So kann die unterschiedliche Bedeutung von Wirtschaftsbereichen, wie etwa des Verarbeitenden Gewerbes, für die jeweilige Volkswirtschaft zu strukturellen Unterschieden („Struktureffekt“) in den aggregierten Investitionsquoten führen. Der Grund liegt in den grundsätzlich unterschiedlichen Investitionsintensitäten verschiedener Wirtschaftsbereiche. Daher ist es wichtig, beim Vergleich von Investitionsquoten zweier Volkswirtschaften explizit die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur zu berücksichtigen. Dadurch wird ein „Verhaltenseffekt“ isoliert, der denjenigen Teil der Differenz der beobachteten Investitionsquoten beschreibt, der nicht auf die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur zurückgeht. Der Verhaltenseffekt ist für die Wirtschaftspolitik interessant, da er Hinweise auf Verzerrungen in den Rahmenbedingungen für die Investitionsentscheidungen liefern kann. Für seine Beurteilung muss allerdings berücksichtigt werden, dass dieser Indikator nicht zuletzt konjunkturelle Einflüsse enthält.

▾ ABBILDUNG 2

Bruttoinvestitionen des Staates in Deutschland und Frankreich nach Aufgabenbereichen¹
in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



1 – Nach ESVG 95. 2 – Durchschnitt. 3 – Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Umweltschutz, Bildungswesen und soziale Sicherung.

Quelle: Eurostat

Daten zur Abbildung

SVR-14-388

Im Folgenden soll die Differenz zwischen der französischen Investitionsquote, I^F , und der deutschen Investitionsquote, I^D , in einen Struktureffekt, $\Delta_{Struktur}$, und einen Verhaltenseffekt, $\Delta_{Verhalten}$, zerlegt werden:

$$I^F - I^D = \Delta_{Struktur} + \Delta_{Verhalten}$$

Die Berechnungen erfolgen anhand der Oaxaca-Blinder-Dekomposition. Bei der Zerlegung wird zur „Normierung“ die Wirtschaftsstruktur des gesamten Euro-Raums (EWU) unterstellt, da sich die deutsche und französische Wirtschaftsstruktur deutlich unterscheiden. Der Verhaltenseffekt errechnet sich dann anhand folgender Gleichung:

$$\Delta_{Verhalten} = \sum_i (I_i^F - I_i^D) \gamma_i^{EWU},$$

wobei γ_i^{EWU} den Anteil des Sektors i an der Bruttowertschöpfung im Euro-Raum definiert. In den Berechnungen wird zudem zwischen Bau- und Ausrüstungsinvestitionen unterschieden.

Es zeigt sich, dass im Jahr 2012 der Verhaltenseffekt mit gut einem Prozentpunkt rund zwei Drittel der Differenz zwischen der höheren französischen und der deutschen Investitionsquote von gut

1,6 Prozentpunkten erklären kann. ↘ **ABBILDUNG 1 UNTEN RECHTS** Beim Verhaltenseffekt dominieren die höheren französischen Ausgaben für Bauten. Allerdings haben die Unternehmen in Deutschland deutlich mehr in Ausrüstungen und Sonstige Anlagen investiert. Die geringeren deutschen Bauinvestitionen hängen damit zusammen, dass in Deutschland die Unternehmen und Haushalte noch sehr stark von den entstandenen Baukapazitäten in den 1990er-Jahren zehren, die infolge des Baubooms nach der Wiedervereinigung entstanden sind. Vor diesem Hintergrund lässt sich bezweifeln, dass strukturelle Verzerrungen bestehen, welche die Bautätigkeit in Deutschland beeinträchtigen.

2. Arbeitsmarkt: Neue Hürden für Beschäftigung

17. Der **Arbeitsmarkt** hat sich seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts positiv entwickelt. Die aktuell hohe Beschäftigung und die niedrige Arbeitslosigkeit in Deutschland, insbesondere bei Jugendlichen, wird **international bewundert**. Die Gründe für diesen Arbeitsmarkterfolg sind vielfältig: international wettbewerbsfähige Unternehmen, eine moderate Lohnentwicklung, struktureller Wandel hin zu mehr Teilzeitbeschäftigung sowie die Arbeitsmarktreformen in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre.
18. Eine zielführende Arbeitsmarktordnung versucht nicht, die Marktergebnisse zu fixieren, sondern setzt einen Rahmen, der die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit stärkt und somit **Teilhabemöglichkeiten** sichert. Die Arbeitsmarktreformen der 2000er-Jahre, insbesondere die Agenda 2010, folgten diesem Leitbild. Vor dem Hintergrund der seinerzeit hohen Arbeitslosigkeit, der schwachen wirtschaftlichen Dynamik, nicht tragfähiger öffentlicher Finanzen und des absehbaren demografischen Wandels wurde der institutionelle Rahmen für den Arbeitsmarkt umgestaltet. Die jüngsten Reformvorhaben stellen indes eine Abkehr vom damals eingeschlagenen Weg hin zu mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt dar.
19. Das Tarifautonomiestärkungsgesetz schränkt mit dem Mindestlohn die **interne Flexibilität** der Unternehmen ein, vor allem im Bereich einfacher Tätigkeiten. Die Möglichkeit, Löhne und Arbeitszeiten an die wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen, muss aber als ein wesentlicher Grund für den Arbeitsmarktaufschwung der Vergangenheit gesehen werden. Die nun geschaffene Lohnrigidität birgt erhebliche Gefahren für die zukünftige Beschäftigungsentwicklung, insbesondere in Krisenzeiten. Verteilungspolitische Ziele können im deutschen Institutionengeflecht wesentlich zielgenauer im Steuer- und Transfersystem als mit regulatorischen Markteingriffen erreicht werden.

Einschränkungen von Zeitarbeit und Werkverträgen bedeuten einen Verlust an **externer Flexibilität** für Unternehmen. Die Möglichkeiten, den Beschäftigungsstand an die wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen, sind in Deutschland ohnehin nicht sehr groß. Um Investitionen zu tätigen und Arbeitsplätze zu schaffen, also langfristig planen zu können, benötigen Unternehmen aber ein Mindestmaß an Flexibilität.

20. Die gute Arbeitsmarktlage darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich an den grundlegenden Herausforderungen wenig geändert hat. Der demografische Wandel schreitet weiter voran, das Potenzialwachstum ist gering und wird wei-

ter sinken, die öffentlichen Finanzen sind nicht tragfähig. Trotz eines Beschäftigungsrekords liegt die registrierte Arbeitslosigkeit immer noch bei fast drei Millionen Personen. Aus Sicht des Sachverständigenrates bietet die aktuelle Situation die **Chance**, den Arbeitsmarkt zielgerichtet zu flexibilisieren, um das Regelwerk besser an die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen und die Erfolge der jüngeren Vergangenheit langfristig zu sichern.

Zu begrüßen sind etwa die Überlegungen zur Flexibilisierung des Renteneintritts – sofern es sich dabei nicht um eine verdeckte Frühverrentung handelt – oder zur besseren Förderung von Hartz IV-Empfängern. Grundsätzlich muss das Ziel darin bestehen, Strukturen zu schaffen, die der gewachsenen Heterogenität am Arbeitsmarkt Rechnung tragen. Anstatt diese Vielfalt gesetzgeberisch einzuzengen, sollten **Marktprozesse gestärkt** werden. Weitere Bildungsanstrengungen und die Verbesserung des Umfelds für private Investitionen können dazu beitragen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die gesellschaftliche Teilhabe langfristig zu sichern (JG 2009 Ziffern 466 ff.).

Dass durch ein verstärktes Vertrauen auf Marktprozesse keine drastische Steigerung der Einkommensungleichheit zu befürchten ist, zeigt die in diesem Jahresgutachten vorgelegte Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen seit der Zeit der Hartz-Reformen in der Mitte des vergangenen Jahrzehnts. Diese Verteilung ist offenbar nicht zuletzt aufgrund des funktionsfähigen Steuer- und Transfersystems bemerkenswert stabil geblieben. [↪ ZIFFERN 695 FF](#)

3. Sozialpolitik: Verfehlte Reformen

Die Rolle rückwärts in der Rentenpolitik

21. Mit den jüngsten Maßnahmen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) hat die Bundesregierung gegenüber den bisherigen Rentenreformen eine „Rolle rückwärts“ vollzogen. Nicht nur, dass mit der abschlagsfreien Rente mit 63 Jahren und der Ausweitung der Mütterrente die ohnehin bislang nur bis zum Jahr 2030 erreichte **finanzielle Stabilität gefährdet** wurde, sie hat zudem erhebliche Zweifel an ihrer grundsätzlichen rentenpolitischen Strategie aufkommen lassen. Bislang hatten sich alle wirtschaftlichen Akteure auf die weitere Anhebung des Renteneintrittsalters eingestellt und ihre Entscheidungen danach ausgerichtet.

Das **Vertrauen** in regelgebundenes Handeln wurde zudem erschüttert, als die eigentlich angezeigte Senkung der Beitragssätze zur GRV unterblieb und die dadurch entstehenden Mehreinnahmen zusammen mit den bislang entstandenen Reserven zur Finanzierung der Ausweitung der Mütterrente verwendet wurden. Da die Bundesregierung dadurch die Versicherungsbedingungen im Nachhinein zu Lasten der aktuellen Beitragszahler und Rentenbezieher geändert hat, hätte dies zwingend die Verwendung von Steuermitteln erfordert.

22. Zudem wurden mit der Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit die **Voraussetzungen** zur Erfüllung der Wartezeit im Kontext der abschlagsfreien

Rente mit 63 Jahren gelockert. Selbst nach dem erneuten Erreichen der ursprünglichen Altersgrenze von 65 Jahren bei der Altersrente für besonders langjährig Versicherte im Jahr 2029 wird diese Regelung weiterhin Mehrausgaben in der GRV verursachen. Daher sollte sie spätestens mit dem Wiedererreichen der ursprünglichen Altersgrenze auslaufen.

23. Zur Sicherstellung der langfristigen Stabilität der GRV ist ein weiterer Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters ab dem Jahr 2030 notwendig, wenn das Absicherungsniveau nicht weiter sinken soll. Zur Etablierung eines sich selbst stabilisierenden Rentensystems, das keine diskretionären Eingriffe erfordert, ist eine an die fernere Lebenserwartung gekoppelte **regelgebundene Anpassung** des Renteneintrittsalters geeignet (Expertise 2011 Ziffern 319 ff.). Konsequenterweise müsste bei einer solchen weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze über Anpassungen bei der Erwerbsminderungsrente nachgedacht werden.

Gesundheitspolitik: Vermischung von Effizienz und Verteilung

24. Beinahe unbemerkt von der Öffentlichkeit wurde im Sommer 2014 die Finanzierungsstruktur der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erneut geändert. Mit dem *GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz* (GKV-FQWG) wird der **Beitragssatz zur GKV** von derzeit 15,5 % wieder auf 14,6 % gesenkt. Der Anteil der Arbeitgeber am Beitragssatz bleibt wie im *GKV-Finanzierungsgesetz* (GKV-FinG) bei 7,3 % festgeschrieben, allerdings entfällt der bisher allein von den Arbeitnehmern aufgebrauchte Beitrag in Höhe von 0,9 %. Ebenso entfällt der bisher zwar gesetzlich vorgesehene, aber noch nicht erhobene einkommensunabhängige Zusatzbeitrag. Stattdessen soll ein kassenindividueller, **einkommensabhängiger Zusatzbeitrag** erhoben werden. Folglich besteht keine Notwendigkeit für den bei der Erhebung pauschaler Zusatzbeiträge vorgesehenen steuerfinanzierten Sozialausgleich, der deshalb ebenfalls abgeschafft wird.
25. Während die im GKV-FinG vorgesehene Erhebung einkommensunabhängiger Zusatzbeiträge als ein Schritt in Richtung einer einkommensunabhängigen Finanzierung der GKV angesehen werden konnte, um so **Effizienz- und Verteilungsziele** auf Dauer erfolgreich voneinander zu **trennen** (JG 2010 Ziffern 408 ff.), hat die Bundesregierung nun eine Kehrtwende vollzogen. Denn im Gegensatz zu den jetzt beschlossenen einkommensabhängigen Zusatzbeiträgen dürften die Preissignale, die von Pauschalbeiträgen ausgehen, von den Versicherten deutlicher wahrgenommen werden, weil sie nicht von einer Umverteilungskomponente überlagert werden.

Daher wird sich nach der Neuregelung voraussichtlich der Anreiz für Mitglieder abschwächen, die Krankenkasse zu wechseln, wenn diese teurer als andere ist. Dies wird den Kassenwettbewerb mindern und somit dessen kostendämpfende Effekte verringern.

26. Das neue System sieht einen Einkommensausgleich zwischen den Krankenkassen vor, damit es nicht zu einem Wettbewerb um einkommensstarke Mitglieder kommt. Das Ziel, so den **Wettbewerb zwischen den Krankenkassen** auf

eine effiziente Gesundheitsversorgung zuzuspitzen, ist grundsätzlich richtig. Allerdings ist geplant, den Einkommensausgleich auf Basis der Anzahl der Krankenkassenmitglieder und ihrer sozialversicherungspflichtigen Einkommen vorzunehmen. Damit blieben die durch mitzuversichernde Familienangehörige entstehenden Kosten beim Einkommensausgleich unberücksichtigt. Der Zusatzbeitragssatz dürfte daher für sich genommen umso höher ausfallen, je größer die Anzahl der mitzuversichernden Familienangehörigen einer Krankenkasse ist. Richtig wäre es, den Einkommensausgleich auf Basis der Anzahl der Versicherten und ihrer durchschnittlichen Einkommen vorzunehmen.

Die Pflegestärkungsgesetze

27. Nicht so unbemerkt wie die Änderungen in der GKV, aber lange nicht so intensiv diskutiert wie das Rentenpaket, bereitet die Bundesregierung derzeit zwei sogenannte Pflegestärkungsgesetze vor. [↪ KASTEN 3](#) Mit dem bereits vom Deutschen Bundestag verabschiedeten **Pflegestärkungsgesetz 1** kommt der Gesetzgeber seiner Verpflichtung zur Dynamisierung der Leistungssätze in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) nach. Gleichzeitig sieht es zusätzliche Leistungen vor, mit denen Verbesserungen in der pflegerischen Versorgung erzielt werden sollen.

Darüber hinaus wird ein von der Deutschen Bundesbank verwalteter Vorsorgefonds eingerichtet. Dieser soll den Beitragssatz zur SPV ab dem Jahr 2035 stabilisieren. Zur Finanzierung der Leistungsdynamisierung, der zusätzlichen Leistungsausgaben und des Vorsorgefonds wird der Beitragssatz zur SPV zum 1. Januar 2015 um 0,3 Prozentpunkte angehoben.

In der laufenden Legislaturperiode sollen zudem mit dem **Pflegestärkungsgesetz 2** ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungsverfahren eingeführt werden. [↪ KASTEN 3](#) Damit wären erneute Leistungsausweitungen verbunden, die mit einer weiteren Anhebung des Beitragssatzes zur SPV (+ 0,2 Prozentpunkte) finanziert werden sollen.

[↪ KASTEN 3](#)

Die Pflegestärkungsgesetze 1 und 2

Das am 17.10.2014 vom Deutschen Bundestag verabschiedete *Fünfte Gesetz zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch - Leistungsausweitung für Pflegebedürftige, Pflegevorsorgefonds (Pflegestärkungsgesetz 1)* sieht unter anderem eine Dynamisierung der Leistungssätze vor. Damit kommt der Gesetzgeber der seit Inkrafttreten des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes zum 1. Juli 2008 bestehenden Verpflichtung nach, wonach ab dem Jahr 2014 alle drei Jahre die Notwendigkeit und Höhe einer Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung im Folgejahr geprüft werden muss.

Als Orientierungswert für die Anpassungsnotwendigkeit gilt die kumulierte Preisentwicklung in den letzten drei abgeschlossenen Kalenderjahren. Allerdings ist sicherzustellen, dass der Anstieg der **Leistungssätze** nicht höher ausfällt als die Bruttolohnentwicklung im gleichen Zeitraum (§ 30 SGB XI). Zum 1. Januar 2015 werden die meisten Leistungen um etwa 4 % angehoben, während der VPI im Zeitraum der Jahre 2011 bis 2013 um 4,2 % stieg.

Neben dieser Dynamisierung sieht das Pflegestärkungsgesetz 1 weitere Leistungsausgaben zur Verbesserung der pflegerischen Versorgung vor. Zum Beispiel sollen künftig 100 Euro pro Monat zur

Finanzierung zusätzlicher Betreuungs- und Entlastungsleistungen für Pflegebedürftige „ohne eingeschränkte Alltagskompetenz“ (**Demenzkranke**) gewährt werden.

Außerdem wird ein **Vorsorgefonds** eingerichtet, der von der Deutschen Bundesbank verwaltet werden soll. Die Zuführung der Mittel soll im Jahr 2015 beginnen und im Jahr 2034 enden. Dem Vorsorgefonds soll jährlich ein Betrag zugeführt werden, der den Einnahmen aus etwa 0,1 Beitragssatzpunkten entspricht. Ab dem Jahr 2035 soll der Fonds dann allmählich aufgelöst werden, wenn ansonsten eine Beitragssatzanhebung erforderlich wäre, die nicht auf solchen Leistungsverbesserungen beruht, die über eine allgemeine Dynamisierung der Leistungen hinausgehen.

Zur Finanzierung der Leistungsdynamisierung, der zusätzlichen Leistungsausgaben und des Vorsorgefonds wird der **Beitragssatz** zur SPV zum 1. Januar 2015 um 0,3 Prozentpunkte auf 2,35 % für Versicherte mit Kindern angehoben. Für kinderlose Versicherte liegt der Beitragssatz dann bei 2,6 %, inklusive eines Beitragszuschlags von 0,25 %, der nicht paritätisch finanziert wird.

Schließlich sollen mit einem **Pflegestärkungsgesetz 2**, das derzeit in Planung ist, noch in dieser Legislaturperiode ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungsverfahren eingeführt werden. Insbesondere soll durch den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff die bisherige Unterscheidung zwischen Pflegebedürftigen mit körperlichen Einschränkungen und Pflegebedürftigen mit kognitiven und psychischen Einschränkungen wegfallen. Das Pflegestärkungsgesetz 2 ist ebenfalls mit Mehrausgaben verbunden. Der **Beitragssatz** zur SPV wird daher um weitere 0,2 Prozentpunkte erhöht werden.

28. Um die Legitimität der als Teilkaskoversicherung konzipierten SPV mittel- bis langfristig nicht zu gefährden, ist es notwendig, dass auch **zukünftige Generationen** ein Leistungsniveau erhalten, das mit dem heutigen in etwa vergleichbar ist. Um dies zu gewährleisten, sollte sich die Anpassung der Leistungssätze eher an der Zuwachsrate der Löhne und Gehälter als an der Inflation orientieren, da Pflegedienstleistungen sehr personalintensiv sind. [↘ ZIFFER 574](#)
29. Zudem ist es notwendig, alle Ursachen für Pflegebedürftigkeit im Leistungskatalog der SPV ausreichend zu berücksichtigen. Bislang wurde Pflegebedürftigkeit vor allem mit körperlichen Beeinträchtigungen verbunden, sodass insbesondere **Demenzkrankungen** nur unzureichend berücksichtigt werden. Diese sind in einer alternden Gesellschaft immer häufiger die Ursache für Pflegebedürftigkeit (JG 2012 Ziffer 642).
30. Der Aufbau eines Vorsorgefonds kann prinzipiell zur Dämpfung zukünftiger demografisch bedingter Beitragssatzsteigerungen beitragen, allerdings nur dann, wenn der Aufbau des Kapitalstocks tatsächlich wie vorgesehen bis zum Jahr 2034 durchgehalten wird. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass **Reserven** in den Sozialversicherungen, die aus den Überschüssen mehrerer Jahre gespeist werden, bisweilen **zweckentfremdet** werden. So wird die Nachhaltigkeitsrücklage der GRV derzeit zur Finanzierung des Rentenpakets verwendet, [↘ ZIFFER 562](#) und die hohe Liquiditätsreserve der GKV hat dazu geführt, dass der Bund seine der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen dienenden Zuschüsse zur GKV vorübergehend kürzt. [↘ ZIFFER 46](#)

Indem der Deutschen Bundesbank die Verwaltung des Vorsorgefonds übertragen wird, soll wohl der unsachgemäßen Verwendung entgegengewirkt werden.

Allerdings hat die Deutsche Bundesbank keine Entscheidungskompetenzen über die Mittelverwendung und könnte deshalb letztendlich eine sachfremde Verwendung nicht verhindern. Ob mit der Einrichtung des Vorsorgefonds der Beitragssatz zur SPV ab dem Jahr 2035 stabilisiert werden kann, bleibt abzuwarten.

31. Selbst nach der Erhöhung des Beitragssatzes zur SPV um insgesamt 0,5 Prozentpunkte ist dessen Anteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag nach wie vor nicht besonders groß. Dennoch trägt diese dazu bei, dass sich der **Abgabenkeil** wieder vergrößert und sich so negativ auf das Arbeitsangebot auswirkt.

Die am besten geeignete Finanzierungsform für die SPV und die GKV ist nach wie vor eine **einkommensunabhängige Finanzierung** (JG 2004 Ziffern 510 ff.). Allerdings ist diese nur dann sinnvoll, wenn sie in institutioneller Verbundenheit dieser beiden Sozialversicherungen etabliert wird. Mit dem GKV-FQWG wurde nun genau der entgegengesetzte Weg eingeschlagen.

4. Energiepolitik: Niedrige Erwartungen bestätigt

32. Der im Jahr 2011 beschlossene Ausstieg aus der Kernenergie und das im Jahr 2010 formulierte Energiekonzept der Bundesregierung definieren die **beschleunigte Energiewende**. Damit wird ein grundlegender Umbau des gesamten Systems der Energieversorgung angestrebt. Im Mittelpunkt steht dabei die Stromerzeugung. Demnach sollen bis zum Jahr 2050 mindestens 80 % des erzeugten Stroms aus erneuerbaren Energien stammen. Die Stromerzeugung aus den meisten erneuerbaren Energien war und ist jedoch nicht wettbewerbsfähig, und dies wird aller Voraussicht nach künftig so bleiben.

Angesichts dessen muss grundsätzlich die Frage gestellt werden, welche Funktion der Aufbau spezifischer und in Deutschland in dieser Größenordnung nicht wettbewerbsfähiger Stromerzeugungskapazitäten haben soll, wenn das übergeordnete Ziel der **globale Klimaschutz** ist. Für den Klimaschutz ist das bevorzugte und zielführende Instrument der europäische Markt für CO₂-Emissionszertifikate (EU-ETS), der letztlich auf die globale Ebene gehoben werden muss. Dann würden dort, wo erneuerbare Energien im Sinne der Emissionsvermeidung die lukrativste Investitionsentscheidung sind, die entsprechenden Erzeugungskapazitäten errichtet. Eine separate Förderung erneuerbarer Energien erhöht die Kosten des Klimaschutzes und ist somit ineffizient (JG 2011 Ziffern 403, 422 ff., JG 2012 Ziffern 476 ff.).

Jedenfalls kann das national formulierte Ziel nur erreicht werden, wenn der Kapazitätsaufbau bei den Erneuerbaren noch über einen langen Zeitraum subventioniert wird (JG 2011 Ziffern 422 ff., JG 2012 Ziffern 476 ff., JG 2013 Ziffern 85 ff.). In der Konsequenz ist die Energiewende ein inhärent planwirtschaftliches Projekt, und alle Fördersysteme, die zu dessen Zielerreichung eingerichtet werden, sind vor allem eines: **Subventionssysteme**. Das zentrale Subventionsinstrument dafür ist das seit dem Jahr 2000 bestehende Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG).

33. Für die durch das EEG geförderten Anlagen gilt, dass der produzierte Strom vorrangig eingespeist und **technologiespezifisch vergütet** wird. Im Zeitverlauf sinkt jedoch die technologiespezifische Einspeisevergütung für Neuinstallationen („Degression“), deren Höhe aber bei Inbetriebnahme jeweils für gut 20 Jahre garantiert ist. Dadurch werden den Investoren mit dem Preis- und Absatzrisiko zentrale Risiken abgenommen, denen sich sonst ein Investor auf jedem Markt gegenüber sieht. Wettbewerb findet somit nicht auf der Erzeugungsseite statt, sondern auf Seiten der Anlagenbauer. Durch die technologiespezifische Preissteuerung wird **nicht die effizienteste Kombination** von Technologie und Standort zum Einsatz kommen, sondern jene, die im Rahmen der gesetzlichen Vergütungsstruktur die höchste Rendite verspricht (JG 2011 Ziffern 424, 427).
34. Für die im Rahmen des EEG bereits installierten Anlagen bestehen künftige **Zahlungsverpflichtungen** von rund 300 Mrd Euro (in Preisen von 2014), wobei der Subventionsanteil bei etwa 192 Mrd Euro liegt (Öko-Institut, 2014). Insbesondere in den vergangenen fünf Jahren sind die Gesamtkosten des EEG drastisch angestiegen, weil die Politik auf den rasanten Rückgang der Kosten für die Anlagen, insbesondere bei der Photovoltaik, viel zu spät mit entsprechenden Anpassungen der Einspeisetarife reagiert hatte (JG 2011 Ziffern 424 ff., JG 2012 Ziffern 476 ff., JG 2013 Ziffern 785 ff., 803).

Die schon jetzt immens hohen Zahlungsverpflichtungen des EEG haben verschiedentlich zu Forderungen geführt, deren Rückzahlung mittels eines **EEG-Vorleistungsfonds** noch sehr viel weiter als die bisher geplanten 20 Jahre in die Zukunft zu verschieben, um so die aktuellen Verbraucher zu schonen (Töpfer und Bachmann, 2013). Die Befürworter begründen dies damit, dass das EEG und damit die aufgelaufenen Verpflichtungen zu Innovationssprüngen geführt hätten, an denen sich Generationen jenseits des aktuellen Rückzahlungszeitraums von nahezu 20 Jahren beteiligen sollten.

Diese Argumentation ignoriert jedoch, dass die „technologischen Vorleistungskosten“ deshalb derart hoch ausgefallen sind, weil das Förderregime durchweg äußerst ineffizient war, immer viel zu spät korrigiert und nur halbherzig reformiert wurde. Zudem würde durch eine **weitere Lastenverschiebung** die Logik des EEG auf den Kopf gestellt, weil es dem Aufbau von Kapazitäten dienen sollte und nicht als Instrument der Forschungsförderung gedacht war. Die Forschung wird bestenfalls mittelbar bei denjenigen Unternehmen beeinflusst, welche diese Anlagen bauen, wobei in den vergangenen Jahren der durchschnittliche Anteil der Forschungsausgaben am Umsatz dieser Unternehmen bei mageren 2,5 % lag (BMW i, 2012). Ordnungspolitisch sind alle Ideen abzulehnen, welche die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen noch weiter in die Zukunft verschieben.

35. Die Gesamtkosten der jährlichen EEG-Förderung – gezahlte Einspeisetarife abzüglich der Erlöse aus der Stromvermarktung – werden auf die Stromverbraucher im Rahmen der **EEG-Umlage** umgelegt. Sie ist seit Ende 2010 von 2,047 Cent/kWh auf derzeit 6,24 Cent/kWh angestiegen. Die steigenden Gesamtkosten des EEG erforderten in der Vergangenheit immer wieder Änderungen am EEG, ohne jedoch die Kostendynamik zu bremsen.

Zum 1. August 2014 ist nun die jüngste EEG-Reform in Kraft getreten, die entsprechend der im Vorhinein formulierten Ziele sogar als EEG 2.0 bezeichnet wurde. Zentrales Ziel war es, „die Bezahlbarkeit der Energiewende für die Bürger sowie die Wirtschaft sicherzustellen und die Belastungen für das Gesamtsystem zu begrenzen“ (BMWi, 2014a). Aufgrund der Vielzahl von Interessengruppen, die vom EEG begünstigt werden, war jedoch bereits frühzeitig abzusehen, dass es **nicht zu einer tiefgreifenden Reform** kommen würde (JG 2013 Ziffern 808 f.). Diese Erwartung wurde nicht enttäuscht.

36. Durch die Novellierung wurden Elemente der Mengensteuerung in die bestehende Systematik des EEG aufgenommen, die grundsätzlich geeignet sind, die Kosten künftig etwas zu dämpfen. [↪ KASTEN 4](#) Dies wird aber bei weitem nicht in dem Maße gelingen, wie es durch eine grundlegende Reform möglich gewesen wäre, etwa bei Einführung eines **Quotenmodells** nach schwedischem Vorbild (JG 2011 Ziffern 435 ff., JG 2012 Ziffer 502). Vielmehr wurden Kostensenkungspotenziale im bestehenden System sogar verschenkt, indem etwa die Förderung bei der Photovoltaik wieder ausgeweitet wurde und der künftige monatliche Rückgang der Fördersätze von 1 % auf jetzt 0,5 % verringert wird.

Es wäre bereits ein Schritt in Richtung eines technologieneutralen Fördersystems gewesen, wenn die Vergütungssätze in einer **technologieneutralen** jährlichen Mengenauktion ermittelt würden statt in einer technologiespezifischen Versteigerung, wie ab dem Jahr 2017 geplant. Zwar würde dies nicht so stark kostendämpfend wirken wie ein entsprechend ausgestaltetes Quotenmodell, es entstünde aber zumindest gegenüber der aktuell geplanten Variante nicht das Risiko von Kostensteigerungen (JG 2013 Ziffern 803 ff.; Kronberger Kreis, 2014).

[↪ KASTEN 4](#)

Grundzüge der EEG-Novelle 2014

Mit dem EEG-2014 wird die technologiespezifische Preissteuerung um Elemente der Mengensteuerung ergänzt. So werden für die wichtigsten Energieträger jährliche **Ausbaukorridore** definiert, innerhalb derer sich der künftige Ausbau abspielen soll. Insbesondere wird für die Windkraft an Land (onshore) und biologische Energieträger mit einem definierten Ausbaukorridor der „atmende Deckel“ eingeführt, den es für die Photovoltaik bereits seit dem EEG-2012 gibt. Dabei wird ausgehend von einer Basisdegression die künftige Entwicklung der Vergütung für Neuanlagen daran gekoppelt, ob der jährliche Ausbaukorridor verlassen wurde. Liegt der Ausbau oberhalb des Korridors, so sinken die Fördersätze schneller, liegt er unterhalb, sinken sie langsamer oder steigen sogar.

Für die Photovoltaik liegt der jährliche Ausbaukorridor brutto weiterhin zwischen 2,4 und 2,6 GW. Der gleiche Ausbaukorridor, jedoch netto, gilt für die Windenergie an Land, während für die Biomasse 100 MW brutto gelten. Für die Windenergie auf See (offshore) ist bis zum Jahr 2020 ein weiterer durchschnittlicher Ausbau von 0,85 GW pro Jahr vorgesehen, jedoch ohne einen atmenden Deckel für die künftigen Vergütungen. Der **künftige Vergütungspfad** wurde zudem für die **Photovoltaik erhöht**, indem die monatliche Basisdegression von bisher 1 % auf 0,5 % abgesenkt wurde. Bei den anderen Energieträgern orientiert sich die quartalsweise Basisdegression im Wesentlichen an den bislang bereits geltenden jährlichen Degressionssätzen.

Mit der Einführung der **Direktvermarktungspflicht** für erzeugten Strom wird für Neuanlagen versucht, die Stromerzeuger besser in den Strommarkt zu integrieren. Bis zum 1. Januar 2016 sind kleinere Anlagen unter 1000 kW von der Regelung ausgenommen, danach nur noch Anlagen unter 100 kW. Die bislang bei der Direktvermarktung gewährte Managementprämie wird in den Vergütungstarif integriert. Zudem ist ab dem Jahr 2017 geplant, aber nicht gesetzlich verankert, die Einspeisevergütungen für die einzelnen Erzeugungsarten durch **technologiespezifische Versteigerungen** zu ermitteln. Erprobt werden soll das Verfahren ab dem Jahr 2015 mit Freiflächenanlagen der Photovoltaik. Eine weitere Reform wäre somit ab dem Jahr 2017 notwendig.

Da die Gesamtkosten der Förderung durch das EEG von verschiedenen Faktoren bestimmt werden, ist die Wirkung der Reform auf die Gesamtkosten schwer abzuschätzen. Dennoch ermöglicht ein Vergleich der Vergütungssätze bei Annahme identischer Ausbaupfade und Rahmenbedingungen, wie etwa beim Großhandelspreis für Strom, potenzielle Kostenänderungen aufgrund des EEG-2014 zu identifizieren: Bei der Photovoltaik wurden durch die verringerte Degression bei unverändertem Ausbaupfad die **Kosten erhöht**. Bei einem Ausbau von 2,5 GW pro Jahr, also innerhalb des Ausbaupfads, und einem Gesamtausbauziel von 52 GW ergäben sich im Vergleich zur alten Rechtslage Mehrkosten von circa 8,3 %.

Bezüglich der Windkraft auf See sowie der Windenergie an Land sind unter der Annahme eines moderaten Ausbaus keine signifikanten Gesamtkostenänderungen durch das EEG-2014 zu erwarten. Im Gegensatz dazu erfährt die Biomasse durch den neu eingeführten Korridor einen starken Einschnitt in Bezug auf die in den vergangenen Jahren realisierten Ausbaupfade, wodurch die Gesamtkosten reduziert werden dürften.

Im EEG-2014 wurde zudem der Kreis an Unternehmen erweitert, die sich an den Kosten des Ausbaus beteiligen müssen. Damit reagiert die Bundesregierung unter anderem auf eine **Klage der EU-Kommission**, die in der bisherigen Ausgestaltung der Besonderen Ausgleichsregelung eine unerlaubte Beihilfe für deutsche Unternehmen gegenüber den Wettbewerbern aus der EU sah. In der seit August geltenden Rechtslage ist die **Besondere Ausgleichsregelung** der EEG-Umlage für energieintensive Unternehmen nun an das EU-Beihilferecht angepasst worden.

Gemäß der Neuregelung gelten Unternehmen aus 219 Branchen als grundsätzlich anspruchsberechtigt. Dabei wird zwischen stromintensiven und (außen-)handelsintensiven Branchen unterschieden: Ein antragstellendes Unternehmen muss eine Stromkostenintensität von mindestens 16 % (17 % ab 2016) beziehungsweise 20 % der Bruttowertschöpfung aufweisen. Werden diese Kriterien erfüllt, dann wird die EEG-Umlage für die Stromabnahme jenseits von 1 GWh auf 15 % begrenzt. Für besonders stromintensive Unternehmen wird die EEG-Umlage weiter reduziert, liegt aber mindestens bei 0,1 Cent/kWh (0,05 Cent/kWh bei einigen metallherstellenden Branchen). Damit wird die bislang nach Abnahmemenge und damit faktisch nach Unternehmensgröße gestaffelte Ausnahmeregelung ersetzt. Im Ergebnis ändert sich der **privilegierte Letztverbrauch** kaum, allerdings steigt dessen Finanzierungsbeitrag (Übertragungsnetzbetreiber, 2014).

Weitere Änderungen der Verteilungslast ergeben sich bezüglich der **privilegierten Eigenstromversorgung**. Bisher war selbsterzeugter Strom durch EEG-Anlagen von der EEG-Umlage befreit. Mit der Reform wurde diese Ausnahme für Neuanlagen abgeschafft und durch eine schrittweise Anhebung der zu zahlenden Umlage ersetzt. Die Sätze werden progressiv angehoben, von 30 % im Jahr 2015 bis 40 % ab dem Jahr 2017. Zudem sind kleine Anlagen mit einer Leistung von maximal 10 kW für maximal 10 MWh pro Jahr ausgenommen.

Die mittelfristigen Auswirkungen der Neuregelungen auf die Entwicklung der EEG-Umlage sind nicht exakt zu bestimmen, da die Gesamtkosten nicht nur von den Förderkosten, sondern auch vom Börsenpreis für Strom abhängen. Die Prognosen des Bundeswirtschaftsministeriums für das Jahr 2017 liegen je nach Strompreis zwischen 6,1 und 6,6 Cent/kWh (BMW, 2014b).

37. Wenn nun die EEG-Umlage im Jahr 2015 um 0,07 Cent/kWh auf 6,17 Cent/kWh sinkt, ist dies nicht, wie von der Bundesregierung behauptet, ein Indiz dafür, dass die jüngst in Kraft getretene EEG-Novelle bereits einen unmittelbar dämpfenden Einfluss auf die EEG-Umlage im Jahr 2015 hat. Denn dieser Rückgang geht nicht unmittelbar auf die EEG-Novelle zurück: In der Umlage für das Jahr 2014 war ein **Nachholbetrag** in Höhe von rund 0,6 Cent/kWh enthalten, weil die unerwartet hohen Vergütungszahlungen im Jahr 2013 zu einem Defizit geführt hatten, das ausgeglichen werden musste. In diesem Jahr lag statt eines Defizits ein Überschuss vor, weil die Einspeisung witterungsbedingt unter den Prognosen lag.
38. Der künftige Ausbau der erneuerbaren Energien wird nach der jüngsten EEG-Novelle weiterhin nicht mit den geringstmöglichen Subventionen und damit kosteneffizient vorangetrieben. Dafür müsste das EEG **technologieneutral** ausgestaltet werden; die Chance dafür bestünde bei der ohnehin geplanten Einführung der Versteigerungen.

Positiv ist, dass die Politik derzeit nicht den Forderungen nachgibt, einen Kapazitätsmarkt einzuführen, sondern versucht, das künftige **Strommarktdesign** für einen Strommarkt mit einem stetig steigenden Anteil erneuerbarer Energien festzulegen (JG 2012 Ziffer 475). Dabei muss allerdings beachtet werden, dass dieses gleichermaßen den Kapazitätsaufbau und -erhalt konventioneller (Reserve-)Kraftwerke sicherstellen und den subventionsfreien Aufbau von Stromerzeugungskapazitäten erneuerbarer Energien ermöglichen muss.

5. Innovationen: Entdeckungsprozesse ermöglichen

39. Die wichtigste Quelle des Wirtschaftswachstums ist die Erhöhung der Totalen Faktorproduktivität. Diese steht synonym für den Stand des **technologischen Wissens** in der Volkswirtschaft und nimmt dann zu, wenn neue Produkte erfolgreich auf dem Gütermarkt etabliert werden (Produktinnovationen) oder neue Prozesse die Leistungserstellung effizienter gestalten (Prozessinnovationen). Im Ergebnis wirken sich Innovationen darauf aus, wie erfolgreich die wirtschaftlichen Akteure die Faktoren Arbeit und Kapital im Produktionsprozess zusammenführen. Es ist daher eine zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik, die Leistungsfähigkeit des deutschen Innovationssystems sicherzustellen.
40. Eine kluge Innovationspolitik findet die Balance zwischen der Setzung eines Ordnungsrahmens zur Entfaltung des Dreiklangs „**Bildung-Forschung-Wissenstransfer**“, flankiert durch eine effektive Wettbewerbspolitik auf Faktor- und Gütermärkten, und gezielten staatlichen Eingriffen, um Innovationsbemühungen einzelner Akteure dort zu unterstützen, wo sie von allein nicht zustande kommen (JG 2009 Ziffern 380 ff.). Das bedeutet in doppelter Hinsicht, dass der Staat eine gleichermaßen unterstützende wie Handlungsfreiheit gewährende Rolle einnimmt.
41. Erstens reflektiert die Bereitstellung einer leistungsfähigen **Infrastruktur für Innovationen** die Erkenntnis, dass Innovationssysteme komplexe Gebilde

sind, die keine einfache Umsetzung der eingesetzten Inputs, etwa von Mitteln der Forschungsförderung, in den Output „Innovation“ zulassen. Vielmehr ist häufig das Beste, was staatliches Handeln tun kann, den Entdeckungsprozess, der zu Innovationen führt, so auszugestalten, dass er auf Dauer zu möglichst umfassendem Erfolg führt. Dies erfordert nicht nur die Bereitstellung hinreichender finanzieller Mittel für Bildung, Forschung und Wissenstransfer, sondern vielfach auch die Disziplin, sich einer staatlichen Steuerung im Detail zu enthalten. Um diese Prinzipien einzuhalten, ist die Politik gut beraten, grundsätzlich eine „horizontale“ Industriepolitik zu verfolgen (JG 2009 Ziffern 351 ff.).

42. Zweitens sollte der Staat nur dort **gezielt** ins Innovationsgeschehen **eingreifen**, wo Marktversagen den Fortschritt ansonsten hemmt. Der Sachverständigenrat hat die daraus erwachsende anspruchsvolle Rolle der Innovationspolitik in seinem Jahresgutachten 2009 umfassend diskutiert. Denn es ist keineswegs trivial, derartige Hemmnisse zu identifizieren und die richtigen Instrumente zu entwickeln, um sie zu beseitigen.

Insbesondere hat der Sachverständigenrat **Prinzipien** vielversprechender Fördermaßnahmen erarbeitet, sodass private Initiative und Kreativität zwar behutsam unterstützt, aber nicht durch eine staatliche Detailsteuerung gleichsam erstickt werden. Nicht zuletzt sollten Maßnahmen der direkten Innovationsförderung mit einem bindenden Auslaufdatum versehen sein und nach aktuellen Standards der Forschung von unabhängiger Seite evaluiert werden. Dies bedeutet insbesondere, dass Industriepolitik und Innovationspolitik nicht vermischt werden sollten.

III. FINANZPOLITIK: REFORMBEDARF STEIGT

43. Insgesamt zeigt sich, dass die Herausforderungen an eine verantwortungsbewusste Wirtschaftspolitik groß sind. Die für die private Leistungserstellung komplementäre Infrastruktur, nicht zuletzt die Infrastruktur für Innovationen, erfordert einen erheblichen **Einsatz staatlicher Mittel**. Allerdings dürfte deren Größenordnung durchaus im Rahmen der bestehenden staatlichen Handlungsspielräume liegen, wenn die **Prioritäten** öffentlichen Handelns stärker auf die Ermöglichung gesamtwirtschaftlichen Wachstums gelegt werden. Die Sorge, dass gewaltige „Investitionslücken“ zu schließen seien und deshalb über die Bereitstellung staatlicher Mittel hinaus eine gestaltende Wirtschaftspolitik erforderlich sei, ist übertrieben.

Gleichwohl wird die künftige Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft davon abhängen, dass der Staat seine Aufmerksamkeit und seine finanziellen Mittel vermehrt dort einsetzt, wo er selbst als Investor auftreten sollte. Dazu bedarf es allerdings **keiner Umlenkung privater Mittel** in öffentliche Vorhaben, denn mehr öffentliche Investitionen sind durchaus mit den bestehenden Einnahmen und unter **Einhaltung der Schuldenbremse** zu bewerkstelligen. Erforderlich ist aber insbesondere ein stärkeres Bekenntnis der Politik zur Zu-

kunftssicherung der Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft. Dabei sind viele der erforderlichen Schritte kostenfrei, da sie lediglich den Abbau oder die Rücknahme von Regulierungen bedeuten.

1. Staatshaushalt weiter mit Rückenwind

44. Im Jahr 2014 wird der gesamtstaatliche Haushalt voraussichtlich erneut einen **geringen Überschuss** aufweisen. [TABELLE 1](#) Strukturell ist der Budgetausgleich nahezu erreicht, die Schuldenstandsquote wird deutlich zurückgehen und dürfte zum Ende dieses Jahres 74 % betragen, nachdem sie im Jahr 2012 noch bei 79 % und damit nur knapp unter ihrem Höchststand aus dem Jahr 2010 gelegen hatte. Die Vorgaben des Fiskalvertrags, der Schuldenbremse und des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden somit eingehalten oder sogar übertroffen. Die **Sanierung der öffentlichen Haushalte** nach der Wirtschafts- und Finanzkrise, ein Projekt, das nicht zuletzt von den anderen Euro-Mitgliedstaaten kritisch beobachtet wird, war bislang erfolgreich.

[TABELLE 1](#)

Finanzpolitische Kennziffern¹
%²

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ³	2015 ³
Finanzierungssaldo	- 0,0	- 3,0	- 4,2 ^a	- 0,9	0,1	0,1	0,3	- 0,0
Struktureller Finanzierungssaldo ⁴	- 0,5	- 1,1	- 1,8	- 0,7	- 0,3	0,2	- 0,0	- 0,2
Schuldenstandsquote	64,9	72,4	80,3	77,6	79,0	76,9	74,1	72,0
Staatsquote ⁵	43,5	47,4	47,3 ^a	44,6	44,2	44,3	44,2	44,6
Abgabenquote ⁶	38,0	38,4	37,0	37,5	38,2	38,4	38,4	38,6
Steuerquote ⁷	23,1	22,7	21,8	22,4	22,9	23,0	23,0	23,1
Staatskonsumquote	17,9	19,6	19,2	18,7	19,0	19,3	19,5	19,7
Sozialbeitragsquote ⁸	14,9	15,6	15,3	15,2	15,3	15,4	15,4	15,5
Zins-Steuer-Quote ⁹	11,7	11,7	11,4	11,2	10,1	8,8	7,9	7,3

1 – Für den Gesamtstaat, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. 2 – Wenn nicht anders angegeben, jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. 3 – Prognose des Sachverständigenrates. 4 – Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo, siehe JG 2007 Anhang IV D. 5 – Gesamtstaatliche Ausgaben. 6 – Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge. 7 – Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU. 8 – Sozialbeiträge, ohne unterstellte Sozialbeiträge. 9 – Zinsausgaben in Relation zu den Steuern. a – Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (LTE). Unter Berücksichtigung dieser Einnahmen lag die Defizitquote bei 4,1 % und die Staatsquote bei 47,2 %.

Daten zur Tabelle

SVR-14-373

45. Konjunkturell trübt sich die Situation allerdings ein. [ZIFFER 164](#) Die Output-Lücke dürfte sich weiter öffnen. Darüber hinaus besteht angesichts des strukturell ausgeglichenen Haushalts finanzpolitischer Spielraum im Rahmen der Schuldenbremse. Es scheint nahe zu liegen, diesen Spielraum zu nutzen und zusätzliche Staatsausgaben zu tätigen. Doch gewichtige Argumente stehen dem entgegen: Die Krise im Euro-Raum hat sich lediglich beruhigt, ist jedoch noch nicht überwunden, und das Vertrauen in die **Glaubwürdigkeit** der angekündigten Konsolidierung muss erst durch Taten erarbeitet werden. Zudem geht die aktuell gute Haushaltslage auf eine Reihe von **Sonderfaktoren** zurück (JG 2012 Ziffern 15, 347 ff., JG 2013 Ziffern 12, 552 ff.), die etwa bei der Schulden-

bremse als strukturell klassifiziert werden: die historisch niedrigen Zinsen, die demografische Atempause sowie den Anstieg der Beschäftigung.

Gleichwohl hat die deutsche Finanzpolitik begonnen, ihre Spielräume zu nutzen. Im Jahr 2015 wird voraussichtlich ein leicht erhöhtes strukturelles Finanzierungsdefizit festzustellen sein, das auf **strukturelle Mehrausgaben** zurückzuführen ist. [TABELLE 1](#) Angesichts der Sonderfaktoren, welche die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte begünstigen, sind diese strukturellen Mehrausgaben problematisch: Ändert sich das für die Konsolidierung günstige Umfeld, so müssen die Bemühungen von Bund und Ländern zur Einhaltung der Schuldenbremse verstärkt werden.

46. Die **Zinsausgaben** sind bei kaum verändertem Schuldenstand allein vom Jahr 2012 auf das Jahr 2013 um fast 7 Mrd Euro (10,8 %) zurückgegangen. Im ersten Halbjahr 2014 setzte sich dieser steile Rückgang mit 9,1 % fort. Die Belastungen des demografischen Wandels werden hingegen erst in einigen Jahren, etwa ab dem Jahr 2020, deutlich hervortreten. Bis dahin entlastet die **demografische Atempause** die öffentlichen Haushalte: Die Anzahl der Rentenbezieher ist weitgehend stabil, bei zugleich nennenswerten Rückgängen der Schülerzahlen.

Es ist bemerkenswert, dass diese Phase mit dem **Rückgang der strukturellen Arbeitslosenquote** zusammenfällt. Allein die Rückgänge beim Arbeitslosengeld und beim Arbeitslosengeld II beliefen sich gegenüber dem Jahr 2006 auf mehr als 14 Mrd Euro. Zudem stieg die Beschäftigung aufgrund der starken Zuwanderung und beträchtlich steigender Frauenerwerbstätigkeit nochmals stärker an. Dies begünstigte die Sozialversicherungen, weshalb in den vergangenen Jahren die Beitragssätze bereits mehrmals gesenkt werden konnten. Einen weiteren Rückgang verhinderte der Bund durch die Umsetzung des Rentenpakets sowie die Kürzung seiner Zuschüsse für versicherungsfremde Leistungen, die mittlerweile um rund 8 Mrd Euro im Jahr 2014 niedriger liegen.

Die überaus positive Einnahmeentwicklung wird durch die **Kalte Progression** in der Einkommensteuer zusätzlich unterstützt, denn sie bewirkt jedes Jahr aufs Neue strukturelle Mehreinnahmen von etwa 2,5 Mrd Euro (JG 2011 Ziffern 344 ff.; Breidenbach et al., 2014). Da die Kalte Progression die reale Steuerbelastung stetig erhöht, steigt die Steuerquote, die mittlerweile auf einem der höchsten Niveaus der vergangenen drei Jahrzehnte liegt. Der Anstieg der Steuerquote macht zudem deutlich, dass die Belastung der **Kalten Progression kumulativ wirkt** und die aktuell niedrigen Inflationsraten nur deren jährliche Zusatzbelastung senken.

47. Die genannten Sonderfaktoren verdecken, dass bei den **Kernaussgaben** des Staates, den staatlichen Konsumausgaben und den Sozialleistungen (mit Ausnahme der stabilen bis rückläufigen Ausgaben für Arbeitslosigkeit) hohe Zuwachsraten zu verzeichnen sind. Länder und Gemeinden wiesen im ersten Halbjahr 2014 Zuwachsraten bei den nominalen Konsumausgaben von 3,4 % beziehungsweise 5,2 % auf. Der Bund setzte demgegenüber **erhebliche strukturelle Zuwächse** bei den Sozialausgaben um. Allein das Rentenpaket der Bundesregierung bedeutet eine strukturelle Ausweitung der jährlichen Sozialleistungen um rund 10 Mrd Euro. Die Bruttoinvestitionen des Staates steigen im laufenden

Jahr auf voraussichtlich 67 Mrd Euro, nachdem sie im Jahr 2008 noch bei 51 Mrd Euro gelegen hatten.

Mittelfristig ergeben solche Werte zwangsläufig eine Ausweitung der Staatsquote. Angesichts dieser Entwicklungen kann sicherlich nicht von einer übertriebenen Konsolidierungspolitik gesprochen werden. Die international mit unverminderter Vehemenz geäußerte Kritik an der angeblich restriktiven Finanzpolitik Deutschlands ist daher verfehlt (IWF, 2014a).

48. Die Sonderfaktoren wirken lediglich vorübergehend und entsprechende Projektionen machen deutlich, dass die öffentlichen Finanzen angesichts des demografischen Wandels **langfristig nicht tragfähig** sind. ↘ ZIFFERN 559 FF. Somit sollten die vorübergehenden finanzpolitischen Spielräume klug und umsichtig genutzt werden. Dabei haben solche Maßnahmen oberste Priorität, die geeignet sind, die finanziellen Lasten und die ungünstigen Wachstumseffekte des demografischen Wandels abzumildern. Es ist daher höchste Zeit für eine wachstums- und investitionsfreundliche Finanzpolitik, die auf langfristig verlässliche Rahmenbedingungen für private Investitionen setzt. Wichtige finanzpolitische Reformbedarfe, welche dieses Kriterium erfüllen, nimmt die Bundesregierung bislang nicht oder zu zaghaft in Angriff. Es ergibt sich ein zweiter, finanzpolitischer, Handlungskatalog:

- So werden Unternehmensneugründungen und das Wachstum junger Unternehmen steuerlich weiterhin behindert, weil die Unternehmensbesteuerung nicht finanzierungsneutral ist. Der Sachverständigenrat hatte hierzu den Vorschlag einer **Zinsbereinigung des Grundkapitals** unterbreitet, der mit vertretbaren Mindereinnahmen verbunden wäre (JG 2012 Ziffern 385, 407 ff.).
- Im Hinblick auf eine Koordinierung der internationalen Unternehmensbesteuerung im Rahmen der Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-Initiative der OECD diskutieren Bund und Länder als Gegenmaßnahmen gegen Sondervorschriften einiger Staaten für Forschungs- und Entwicklungsausgaben (Patent- oder Lizenzboxen) vor allem Beschränkungen der Abzugsmöglichkeit solcher Ausgaben (Lizenzschranke). Dies kann zu ähnlichen Belastungen für die Wirtschaft führen wie die Zinsschranke. Die Einrichtung einer **Patentbox** in der deutschen Unternehmensbesteuerung wird hingegen nicht ernsthaft erwogen. ↘ ZIFFER 673 Diese könnte so ausgestaltet sein, dass Deutschland nicht seinerseits zu einem aggressiven Steuerwettbewerb übergeht.
- Bei der **Erbschaft- und Grundsteuer** wählt man den bequemen Weg: Obwohl zweifellos Handlungsbedarf besteht, wird das ausstehende Verfassungsgerichtsurteil abgewartet. Dies verunsichert Investoren, nicht zuletzt die mittelständischen Unternehmen.
- Bei der **Grunderwerbsteuer** geht der Anstieg der Steuersätze in den meisten Ländern ungebremst weiter und belastet so die Bauinvestitionen.
- Die Mehreinnahmen der **Kalten Progression** sind von Bund und Ländern innerhalb ihrer Finanzplanungen der kommenden Jahre für Ausgaben zu-

wächse voll eingepplant. Bislang fehlt jede Antwort darauf, auf welchem Niveau die Steuerquote in Zukunft stabilisiert werden soll.

- Die Finanzierung einer eigentlich als Selbstverständlichkeit anzusehenden leistungsfähigen **Verkehrsinfrastruktur** steht zunehmend in Frage, obwohl der bestehende Finanzierungsbedarf mit etwas politischem Willen durch Umschichtungen in den Finanzplanungen von Bund und Ländern berücksichtigt werden könnte.

In der Konsequenz ist das finanzpolitische Umfeld für private Investitionen steuer- und finanzpolitisch keineswegs günstig.

49. Eine Ursache für den finanzpolitischen Stillstand sind die begonnenen Verhandlungen über die **Bund-Länder-Finanzbeziehungen**. Die Länder ließen in den vergangenen Monaten kaum eine Gelegenheit aus, um auf ihre vermeintlich unzureichende Finanzausstattung hinzuweisen. Bereits vorab – im Koalitionsvertrag – wurden erhebliche Zugeständnisse des Bundes an die Länder festgeschrieben. So übernimmt er ab dem Jahr 2015 unter anderem die Kosten des Bafög. Im Zuge dieser Debatte werden die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur und der Abbau der Kalten Progression zunehmend **politisch instrumentalisiert**.

Angesichts der Klagen über unzureichende Einnahmen verwundert es nicht, dass die Fortschritte bei der **Konsolidierung der Länderhaushalte** weitgehend zum Erliegen gekommen sind. Im Jahr 2014 wird das Finanzierungsdefizit der Länder wohl nicht wie in den vergangenen Jahren reduziert werden. Dabei haben die Länder durch Entlastungen bei den Zinsausgaben und den weiterhin stabilen Zuwächsen bei den Steuereinnahmen beste Rahmenbedingungen, um ihre Haushalte zu konsolidieren. Der demografisch bedingte Rückgang der Schülerzahlen bedeutet zudem zusätzliche strukturelle Haushaltsentlastungen bei den Ländern, die diese offenbar nicht konsequent zum Defizitabbau zu nutzen wissen.

2. Reformoptionen für den Solidaritätszuschlag

50. Der Bund sollte dem Druck der Länder, sie finanziell besser auszustatten, keinesfalls nachgeben, ohne dass er im Gegenzug das **Zugeständnis für echte Reformen** erhält. Die Strategie der Länder zielt offenbar darauf, die Einsparungen des Bundes beim Solidaripakt II für sich zu reklamieren und die direkte Beteiligung am Aufkommen des Solidaritätszuschlags zu erlangen. Im Jahr 2014 belaufen sich die Zuweisungen an die Neuen Länder noch auf etwa 5,8 Mrd Euro. Diese Zuweisungen werden bis zum Jahr 2019 zurückgeführt, womit für den Staat ein entsprechendes Finanzierungsvolumen für andere Ausgaben frei zu werden scheint.

Dies trifft nicht zu: Wenn der Aufbau Ost beendet ist, verliert der Solidaritätszuschlag seine Existenzberechtigung. Dass dem Bund bei einer Streichung des Solidaritätszuschlags nennenswert Einnahmen verloren gehen, ist für sich ge-

nommen kein Argument für seinen Fortbestand, insbesondere da diese Einnahmen über den für den Aufbau Ost aufgewendeten Mitteln liegen.

51. Hingegen fordern die Länder nicht nur dessen Beibehaltung; vielmehr sollen die Einnahmen daraus in einen Altschuldentilgungsfonds fließen, oder der Solidaritätszuschlag soll in den Tarif der Einkommensteuer integriert werden. Dies käme einer **Übertragung von Einnahmen** vom Bund auf die Länder in einer Größenordnung von etwa 8 Mrd Euro pro Jahr gleich. [↘ KASTEN 5](#) Für eine Übertragung von Aufkommen in dieser Größenordnung auf die Länder fehlt eine überzeugende Begründung. Der Bund hat im Jahr 1993 in einer Föderalismusreform zudem sieben Umsatzsteuerpunkte an die Länder gegeben, um die Aufnahme der Neuen Länder in das Finanzausgleichssystem sicherzustellen. Haben die Neuen Länder weiterhin eine unterdurchschnittliche originäre Finanzausstattung, so könnte die Gemeinschaft der Länder allenfalls dann Anspruch auf die Mittel aus dem Solidaritätszuschlag erheben, wenn sie zu einer Rückgabe dieser Umsatzsteuerpunkte bereit wäre.

[↘ KASTEN 5](#)

Solidaritätszuschlag

Vor dem Hintergrund der Kosten der deutschen Einheit wurde der Solidaritätszuschlag im Jahr 1991 zunächst nur für eine begrenzte Dauer und anschließend im Jahr 1995 ohne festes Auslaufdatum eingeführt. Bis einschließlich des Jahres 1997 betrug der Zuschlag 7,5 %, seitdem 5,5 %. Sein **Aufkommen** wird bis zum Jahr 2019 voraussichtlich auf etwa 18 Mrd Euro ansteigen. [↘ ABBILDUNG 3](#) Juristisch ist die Verknüpfung zwischen dem Solidaritätszuschlag und dem Solidarpaket II aufgrund des Non-Affektationsprinzips im Haushaltsrecht nicht zwingend. Eine Begründung für seine Aufrechterhaltung über das Jahr 2019 hinaus fiel gleichwohl politisch schwer.

[↘ ABBILDUNG 3](#)

Aufkommen des Solidaritätszuschlags und Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Solidarpakte I und II



1 – Direkte Zahlungen im Rahmen des Solidarpaktes I (bis einschließlich 2004) und Zahlungen im Rahmen des Korb 1 des Solidarpaktes II (ab 2005). 2 – Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2014). Verschiedene Zuweisungen des Bundes und der EU, die überproportional an die Neuen Länder gezahlt werden. Ein expliziter Pfad ist für diese Zuweisungen nicht vorgegeben, allerdings die Höhe von mindestens 51,4 Mrd Euro. Für die Jahre 2013 bis 2019 eigene Schätzung. 3 – Für die Jahre 2014 bis 2019 Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen Mai 2014. In den Jahren 1995 bis 1997 betrug der Zuschlag 7,5 %, anschließend 5,5 %.

Daten zur Abbildung

SVR-14-378

Der Solidaritätszuschlag belastet das steuerpflichtige Einkommen von natürlichen und juristischen Personen ebenso wie die Einkommen- beziehungsweise Körperschaftsteuer. Im Gegensatz zu diesen Steuern fällt das Aufkommen allerdings **alleine beim Bund** an. Einkommen- und Körperschaftsteuer stehen stattdessen zu 57,5 % beziehungsweise 50 % Ländern und Gemeinden zu. Das Aufkommen des Solidaritätszuschlags belief sich im Jahr 2013 auf etwa 14,4 Mrd Euro. Bei der Erhebung wird nicht zwischen Neuen Ländern und früherem Bundesgebiet unterschieden; er belastet somit Einkommen in West und Ost gleichermaßen.

Eine Besonderheit des Solidaritätszuschlags ist seine technische Ausgestaltung. Er berechnet sich als **prozentualer Zuschlag** auf die Steuerschuld von Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der tarifliche Satz von 5,5 % ist damit nicht mit einer Tarifierhöhung um 5,5 Punkte gleichzusetzen. Stattdessen steigt der effektive Eingangsteuersatz der Einkommensteuer von 14 % auf 14,8 %, der Spitzensteuersatz von 45 % auf 47,5 %.

Ohne die Belastung der Steuerpflichtigen zu erhöhen, wäre es möglich, den Solidaritätszuschlag in die Einkommensteuer zu **überführen**, wenn der Tarif auf die genannten Sätze erhöht würde. Bei der Körperschaftsteuer müsste der Tarif von 15 % auf 15,8 % steigen. Von den derzeitigen Einnahmen in Höhe von rund 14,4 Mrd Euro würden dann 1,8 Mrd Euro direkt den Gemeinden zufallen, die Länder erhielten 6,3 Mrd Euro zusätzlich. Entsprechend hätte der Bund Mindereinnahmen von 8,1 Mrd Euro.

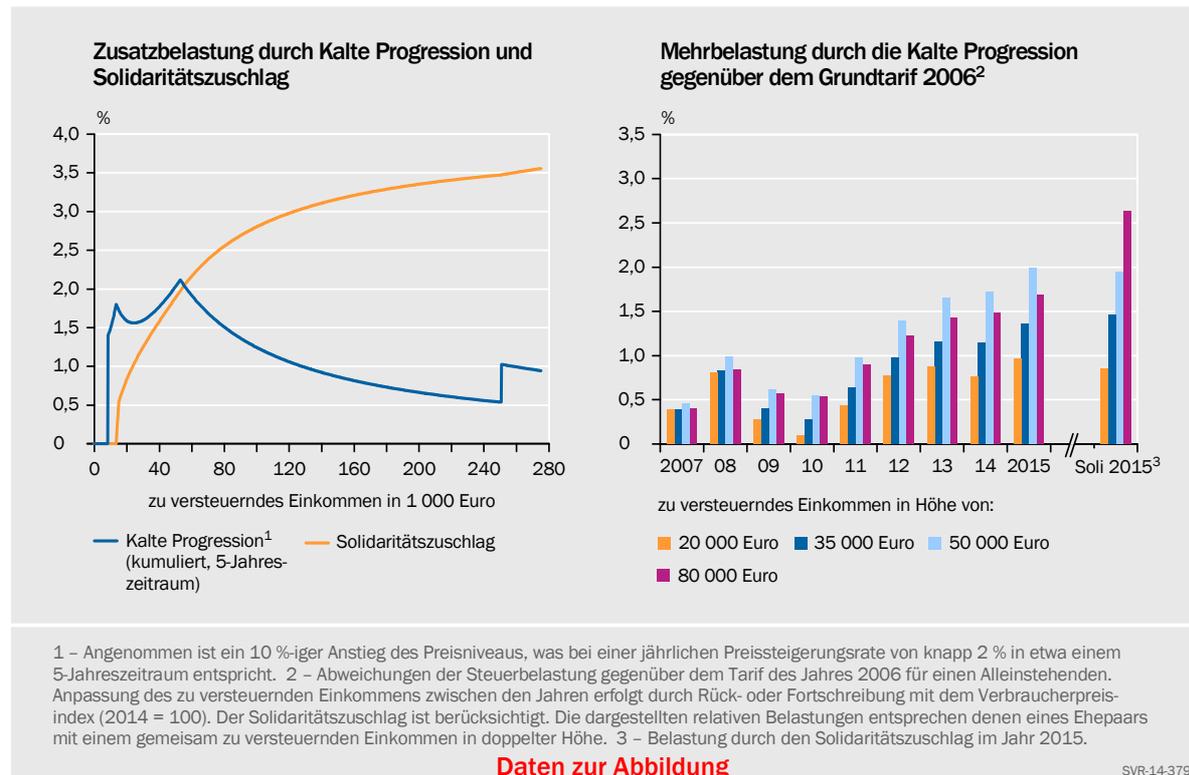
52. Wenn die Länder sich weiter gegen die Bereinigung der Kalten Progression sträuben, könnte der Bund den Solidaritätszuschlag abschaffen, um diese so indirekt abzubauen. Dies wäre konsequent, da nach dem Auslaufen des Solidarpakts II eine Reduktion und schließlich eine Abschaffung naheliegender wären als eine Übertragung des Aufkommens an die Länder und Gemeinden. Dieser Zielrichtung würde beispielsweise eine umgehende Halbierung und anschließende stufenweise Reduktion bis zum Jahr 2019 entsprechen. Die Mindereinnahmen würden sich zunächst auf etwa 7 Mrd (bei der Halbierung) und anschließend etwa 2 Mrd Euro in den Jahren 2016 bis 2019 belaufen.

Allerdings werden durch die Kalte Progression überwiegend **untere und mittlere Einkommen** belastet, der Solidaritätszuschlag wird hingegen überproportional von hohen Einkommen getragen. [↘ ABBILDUNG 4 LINKS](#) Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch die Anhebung des Grundfreibetrags in den Jahren 2013 und 2014 bereits eine überproportionale Entlastung unterer Einkommen stattgefunden hat. Für Einkommen bis 50 000 Euro könnte eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags die Rücknahme der Belastungen durch die Kalte Progression gut ersetzen. [↘ ABBILDUNG 4 RECHTS](#) Hingegen würden **hohe Einkommen** stärker entlastet, als diese in der Vergangenheit durch die Kalte Progression belastet wurden. Dies ist gleichwohl folgerichtig, denn es war die Absicht bei der Einführung des Solidaritätszuschlags, höhere Einkommen stärker an der Finanzierung der deutschen Einheit zu beteiligen als niedrige Einkommen.

53. Eine **Überführung des Solidaritätszuschlags** in den Tarif würde zwar im Vergleich zum Status quo keine Mehrbelastung bedeuten, wenn der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer bei 47,5 % zu liegen käme. Die Mehrbelastung durch den Solidaritätszuschlag verlöre dann aber den Anschein einer vorübergehenden Belastung und würde **dauerhaft**. Es mag gleichwohl unrealistisch sein zu glauben, dass der Bund und die Länder im Angesicht der Schuldenbrem-

▾ **ABBILDUNG 4**

Belastungen durch die Kalte Progression und den Solidaritätszuschlag
in Relation zum Nettoeinkommen



se bereit sind, auf diese Einnahmen zu verzichten. Dann ist die Überführung in die Tarife der Einkommen- und Körperschaftsteuer allemal die bessere Lösung.

Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags bei zeitgleicher Anhebung des Tarifs könnte in zweierlei Hinsicht einen Kompromiss darstellen. Zum einen würden die Länder in begrenztem Rahmen bessergestellt. Zum anderen könnte vor dem Hintergrund der großen Entlastungen im Zuge der Einkommensteuerreform der Jahre 2001 bis 2005 die stärkere Entlastung unterer und mittlerer Einkommen verteilungspolitisch eher gewünscht sein als eine Entlastung, die sich auf die oberen Einkommenschichten konzentriert.

54. Die Länder sollten ihre Blockadehaltung aufgeben und sich an den Kosten der **Bereinigung der Kalten Progression** beteiligen. Dann wäre eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags durch dessen Überführung in die Tarife im Gegenzug zur Rücknahme der Belastungen durch die Kalte Progression möglich (JG 2011 Ziffern 344 ff.). Eine solche Einigung wird jedoch erst dann realistisch, wenn die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zum Abschluss gebracht ist.

3. Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

55. Die derzeitigen Missstände der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind derart umfangreich, dass es fahrlässig wäre, die Chance zu einer umfassenden Reform erneut wie bereits im Jahr 2001 zu vertun. Es lässt sich insbesondere eine Anreiz- und Wachstumsfeindlichkeit des geltenden Finanzausgleichssystems fest-

stellen. ↘ ZIFFERN 590 FF. Dieses ließe sich anreizkompatibel im Sinne einer **aktivierenden Finanzverfassung** ausgestalten. ↘ ZIFFERN 603 FF. Eine solche Neuordnung sollte aus Sicht des Sachverständigenrates im Kern folgende Punkte umfassen:

- die Neugestaltung des Ausgleichssystems mit dem Ziel der Reduktion der hohen **Grenzabschöpfungsquoten** und somit des Abbaus bestehender Fehlansreize,
- die umfassende Rückführung der **Ausnahmen** (unter anderem Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs, vollständiger Einbezug der Steuereinnahmen der Gemeinden, Abschaffung der Einwohnerveredelung für Stadtstaaten und dünn besiedelte Länder),
- die Stärkung der **Einnahmeautonomie** durch Einführung begrenzter Zuschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Eine umfassende Reform sollte weitere Aspekte berücksichtigen, wie etwa die Steuererlegung (Betriebsstättenprinzip bei der Lohnsteuer) und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, insbesondere bei den Sozialausgaben. Die **Neuen Länder**, die weiterhin erhebliche Zuweisungen erhalten werden, sollten durch Zahlungen des Bundes unterstützt werden, die anreizkompatibel ausgestaltet sein müssen.

56. Der Einführung von Steuerautonomie kommt angesichts der Schuldenbremse eine sehr hohe Bedeutung zu. Die **Haushaltsautonomie** muss mit dem unumkehrbaren Inkrafttreten des grundgesetzlichen Neuverschuldungsverbots dringend gestärkt werden, um verlässlich in den Schuldenabbau einzusteigen. Die Erfahrungen anderer Staaten zeigen, dass sich eine Stärkung der Steuerautonomie eher positiv auswirkt. ↘ ZIFFERN 629 FF. Die Steuerautonomie der Länder hätte nichts mit dem Steuerwettbewerb im internationalen Umfeld zu tun, weil sich dieser dort vor allem über Sondervorteile bei der Gestaltung der Bemessungsgrundlagen auswirkt. Die Bemessungsgrundlagen von Einkommen- und Körperschaftsteuer blieben trotz Steuerautonomie der Länder jedoch bundesweit einheitlich.
57. Eine Verlängerung der Unterstützungszahlungen an hoch verschuldete Länder erfordert **glaubwürdigere Konsolidierungszusagen** als bisher. Dies gilt insbesondere für Bremen und das Saarland, die in den Jahren 1994 bis 2004 Haushaltsnotlagen-Bundesergänzungszuweisungen erhalten haben und denen für den Zeitraum der Jahre 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen gewährt wurden. Der Stabilitätsrat sollte im Zuge der Fortführung der Konsolidierungszahlungen zudem bessere **Sanktionsmechanismen** erhalten. Dabei sollte es nicht darum gehen, beide Länder zu umfassenden Steuererhöhungen zu drängen. Jedoch könnte der Stabilitätsrat Steuererhöhungen fordern, falls die Konsolidierung hinter den Zusagen zurückbliebe. Ein glaubwürdiger Ausstieg aus den Konsolidierungshilfen könnte in der mittleren Frist wohl nur so erreicht werden. Ohne Steuerautonomie droht hingegen eine ökonomisch, vermutlich zudem verfassungsrechtlich problematische dauerhafte Bevorzugung dieser beiden Länder.

58. Die Einführung eines Altschuldentilgungsfonds wäre hingegen ein falscher Schritt. ↘ ZIFFERN 672 F. Es besteht **keine Notwendigkeit gemeinschaftlicher Entschuldungshilfen** des Bundes und der finanzstarken Länder für die finanzschwachen. Angesichts der auf mittlere Sicht relativ geringfügigen Vorprägung durch Bundes- oder europäische Vorgaben, sind die Ausgaben der Länder das **Ergebnis eigener politischer Entscheidungen**. ↘ ZIFFER 592 Übermäßige Ausgaben, die zu einer übermäßigen Verschuldung führen, sind das Resultat politischer Fehlentscheidungen der Vergangenheit. Ein Altschuldentilgungsfonds würde die finanzpolitischen Fehler der Vergangenheit nachträglich belohnen und damit Anreize zu einer unsoliden Finanzpolitik im Bundesstaat setzen. Dies ist dem Postulat einer aktivierenden Finanzverfassung diametral entgegengesetzt.

IV. EUROPA: ZEIT FÜR SUBSIDIARITÄT

59. Die Krise im Euro-Raum ist nicht überwunden. Die **Europäische Zentralbank** (EZB) hat immer wieder stützend eingegriffen und den Mitgliedstaaten so **Zeit verschafft**, um die wesentlichen Ursachen der Krise zu beseitigen. Die gemeinschaftlich zu behebenden Schwächen des institutionellen Rahmens der Währungsunion wurden erkannt und Reformen eingeleitet: Das wichtigste Projekt ist die **Bankenunion**, mit der eine effektive supranationale Bankenaufsicht und -abwicklung organisiert werden sollen. Die dabei noch verbliebenen Schwachstellen müssen jedoch im Rahmen einer Änderung der europäischen Verträge ausgeräumt werden.

Um die Währungsunion dauerhaft zu erhalten, müssen in den Mitgliedstaaten die Grundlagen für nachhaltiges Wachstum gelegt werden. Die dazu notwendigen **fiskalischen Konsolidierungsschritte** und **strukturellen Wirtschaftsreformen** müssen in nationaler Verantwortung durchgeführt werden. Eine andere Lösung wäre angesichts der offensichtlich gewünschten nationalen Souveränität in der Wirtschaftspolitik nicht realistisch. Während die (ehemaligen) Programmländer Irland, Griechenland und Portugal sowie Spanien in dieser Hinsicht deutliche Fortschritte erzielt haben, besteht in Frankreich und Italien weiterhin dringender Handlungsbedarf.

1. Unverändertes Leitbild: Maastricht 2.0

60. Der Sachverständigenrat hat in den vergangenen Jahren mit seinem Konzept „Maastricht 2.0“ eine Blaupause für einen nachhaltig verfassten Euro-Raum vorgelegt (JG 2012 Ziffern 173 ff., JG 2013 Ziffern 269 ff.). Es beruht auf drei Säulen für Stabilität, welche die **Einheit von Haftung und Kontrolle** jeweils auf der gleichen Ebene gewährleisten. Während die Europäische Bankenunion diese Einheit auf gemeinschaftlicher Ebene herstellt, verbleibt die Verantwortung für die Wirtschafts- und Finanzpolitik auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten. Damit dies glaubwürdig bleibt, sollte der Europäische Stabilitäts-

mechanismus (ESM) in der weiteren Zukunft, wenn die öffentlichen Schuldenstände die Maastricht-Kriterien erfüllen, ein regelgebundenes Verfahren für eine geordnete staatliche Insolvenz vorsehen, wenn es zu einer zugespitzten Krise kommen sollte. Zudem müsste die regulatorische Privilegierung von Staatsanleihen, etwa in der Eigenkapitalregulierung von Banken, abgeschafft werden.

61. Obwohl das regelgebundene Insolvenzverfahren für Mitgliedstaaten bislang nicht Teil des Krisenmechanismus ist, entspricht der eingeschlagene Weg dem Konzept Maastricht 2.0. Die allgemeine Wirtschaftspolitik und die Finanzpolitik liegen allein in nationalstaatlicher Verantwortung. Die Finanzpolitik wird jedoch über den Stabilitäts- und Wachstumspakt europäisch reguliert und koordiniert, um ausreichende Transparenz und Tragfähigkeit sicherzustellen. Dennoch gibt es in der öffentlichen und politischen Diskussion Bestrebungen, **dauerhafte gemeinschaftlich gestaltete Mechanismen** der Risiko- und Kostenteilung zu etablieren, beispielsweise eine europäische Arbeitslosenversicherung oder Instrumente der gemeinschaftlichen Verschuldung. Diese Vorschläge stehen im klaren Widerspruch zu Maastricht 2.0 und würden das Prinzip der Einheit von Haftung und Kontrolle durchbrechen.

Parallel dazu flammt immer wieder eine Diskussion auf, welche die Währungsunion seit ihren Anfängen begleitet hat: Sollte die **Regeltreue** gegenüber den vielfältigen europäischen Verabredungen, wie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, dann aufgeweicht werden, wenn dadurch die wirtschaftliche Lage kurzfristig verbessert werden könnte?

62. Aktuell wird zum Beispiel offen in Frage gestellt, dass die Mitgliedstaaten ihr Potenzialwachstum mit Strukturreformen **aus eigener Kraft** steigern können und sollten. Stattdessen wird der Verzicht auf Regeltreue und **zusätzliche fiskalpolitische Unterstützung** durch andere Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Dies betrifft beispielsweise den Vorstoß Frankreichs zu versprechen, mehr Engagement bei Strukturreformen zu zeigen, wenn Deutschland stärker in seine eigene Infrastruktur investiere (FAZ, 2014). In eine ähnliche Richtung ging die Idee der EU-Kommission der Einführung eines „Convergence and Competitiveness Instrument“ (CCI), mit dem Reformanstrengungen einzelner Mitgliedstaaten unterstützt werden sollten, indem die Erreichung vertraglich festgelegter Ziele mit entsprechenden Zahlungen verknüpft wird (JG 2013 Ziffern 345 ff.).

All diese Mechanismen hat der Sachverständigenrat aufgrund der damit verbundenen Anreizprobleme und der Widersprüche zur institutionellen Struktur Maastricht 2.0 abgelehnt. Übrigens haben sich Mitgliedstaaten mit wirtschaftlichen Problemen selbst gegen das CCI ausgesprochen, obwohl entsprechende fiskalische Transfers dazugehören würden. Dies illustriert die geringe Bereitschaft der Mitgliedstaaten, vertragliche Festlegungen oder gar Durchgriffsrechte zu akzeptieren.

63. In der öffentlichen Diskussion werden zudem immer wieder neue europäische Initiativen für mehr Investitionen vorgeschlagen. Diese könnten jedoch nur unter einer Reihe von Bedingungen sinnvoll sein: Erstens müssten damit ausschließlich Hemmnisse beseitigt werden, die nicht in erster Linie unter nationaler Verantwortung anzugehen sind; zweitens müssten die Hemmnisse und Pro-

bleme zweifelsfrei identifiziert und ein europäischer öffentlicher Handlungsbedarf nachgewiesen werden; drittens sollte ein hinreichendes **Verständnis über die Wirkungen** der eingesetzten Instrumente bestehen. Dafür sind die **Anreizwirkungen** unterschiedlicher Instrumente kritisch zu diskutieren und deren Wirksamkeit anhand der vorhandenen **empirischen Belege** zu prüfen. [↘ KASTEN 1](#) Die als „Europäischer Marshallplan“ oder allgemein als „Europäische Investitionsoffensive“ titulierten Investitionsprogramme erfüllen diese Anforderungen nicht.

Chancen eines Transatlantischen Freihandelsabkommens

64. Seit Mitte des Jahres 2013 wird zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union das **Transatlantische Freihandelsabkommen** (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) verhandelt. Dies würde die größte Freihandelszone der Welt schaffen. TTIP wird in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert, nicht zuletzt weil Umfang und Details des Abkommens bisher nicht publiziert wurden.

Aus ökonomischer Sicht führt ein Abbau von Handelsschranken, in tarifärer oder nicht-tarifärer Form, zu positiven Effekten für die Länder, die ein solches Abkommen schließen (Handelsschaffung), allerdings auch zu negativen Effekten im Binnenverhältnis der beiden Wirtschaftsräume sowie im Verhältnis zu Drittländern (Handelsumlenkung). Empirische Studien belegen insgesamt **positive Wohlfahrtseffekte für TTIP**, wobei die Unsicherheit der Schätzungen relativ hoch ist. [↘ KASTEN 6](#)

65. Beim Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen muss allerdings berücksichtigt werden, dass es sich bei diesen häufig um nationale Regulierungen handelt, die bestimmte **nicht-ökonomische Ziele** verfolgen, wie beispielsweise den Verbraucherschutz. Dieser Aspekt spielt in der öffentlichen Diskussion eine wichtige Rolle. So gilt in den Vereinigten Staaten beispielsweise im Lebensmittelbereich das Prinzip, dass der Produzent eines genmanipulierten Erzeugnisses nachweisen muss, dass es mit einer hohen Wahrscheinlichkeit nicht gefährlich ist. In der Europäischen Union kommt hingegen das Vorsichtsprinzip zur Anwendung, wonach gezeigt werden muss, dass das Produkt mit einer hohen Wahrscheinlichkeit sicher ist. Für beide Prinzipien gibt es gute Gründe (Egger et al., 2014). Solche nicht-ökonomischen Aspekte machen eine Beurteilung der Wohlfahrtseffekte von TTIP nicht einfacher (Egger et al., 2014).
66. Ein weiterer Punkt, der stark in der Kritik steht, ist das im TTIP vorgesehene **Investitionsschutzabkommen**, das es ausländischen Investoren ermöglicht, Sitzstaaten unter Umgehung des nationalen Rechtswegs vor privaten Schiedsgerichten zu verklagen. Dabei bietet sich neben der radikalen Lösung, auf ein solches Abkommen bei TTIP zu verzichten, die Alternative, TTIP als Gelegenheit für eine Reform von internationalen Investitionsregimen zu begreifen.
67. Der Sachverständigenrat sieht in der verstärkten Einbindung Europas in die **internationale Arbeitsteilung** große Potenziale für Effizienzgewinne und damit verbundenes Wirtschaftswachstum. Die Bundesregierung wäre schlecht be-

raten, den Verhandlungsprozess aufgrund der genannten Bedenken scheitern zu lassen. Generell steigen durch TTIP die Anreize für Drittländer, sich diesem Freihandelsraum anzuschließen. TTIP eröffnet somit die Chance, die Handelsintegration weltweit zu vertiefen.

↳ KASTEN 6

Ökonomische Auswirkungen eines transatlantischen Freihandelsabkommens

Im Juni 2013 wurde die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) initiiert. Dieses Freihandelsabkommen zielt darauf ab, **Handels- und Investitionshemmnisse** zwischen den Mitgliedstaaten der EU und den Vereinigten Staaten zu **beseitigen**. Dadurch würde ein Freihandelsraum geschaffen, der etwa 45 % der weltweiten Wirtschaftsleistung abdeckt. Im Rahmen des Abkommens werden zudem Sachverhalte wie der Investitions-, Umwelt- und Verbraucherschutz diskutiert.

Die **Bedeutung von Handelskosten** ist wissenschaftlich gut belegt. Sie umfassen neben den Transportkosten vor allem die politisch bestimmten tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse. Bei den tarifären Handelshemmnissen handelt es sich um Zölle. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse umfassen direkte Handelsbeschränkungen (Importquoten) und Regulierungen (Industrienormen oder Standards des Verbraucherschutzes). Wenn sich diese zwischen den Wirtschaftsräumen unterscheiden, entstehen Anpassungskosten. Die Zölle zwischen den Vereinigten Staaten und der EU sind gering und liegen im Durchschnitt bei etwa 3 %. Die **nicht-tarifären Hemmnisse** machen somit den **Großteil der Handelskosten** aus.

Der Abbau von Handelshemmnissen erhöht den Handel und steigert so Einkommen und Wohlfahrt. Die wichtigsten **Wirkungskanäle** dafür sind: (a) die Senkung der Produktionskosten durch Spezialisierung und Ausnutzung von Größenvorteilen, (b) die Erhöhung der Produktvielfalt durch Einfuhr ausländischer Güter, (c) die Intensivierung des Wettbewerbs und dadurch der Zwang zu mehr Effizienz der Firmen sowie die Verringerung der Marktmacht, (d) die Erhöhung der Erträge aus Forschung und Entwicklung infolge eines größeren Marktes und somit höhere Investitionsanreize.

Der **Abbau von Zöllen** verringert die Handelskosten und Zolleinnahmen. Zudem führt eine bilaterale Zollsenkung zur Handelsumlenkung: US-Güter werden gegenüber denjenigen aus der EU oder Drittländern günstiger. Dadurch kann der Handel innerhalb der EU oder mit Drittländern sinken. Ferner könnte sich die EU schlechterstellen, wenn ihre Importe aus Drittländern durch US-Importe ersetzt werden und deren Preise gegenüber den vorherigen kaum niedriger sind, denn sie müsste nun auf ihre Zolleinnahmen verzichten. Angesichts der niedrigen Zölle zwischen der EU und den Vereinigten Staaten sind jedoch geringe Effekte aus deren Abbau zu erwarten.

Der **Abbau nicht-tarifärer Hemmnisse** senkt zwar die Kosten der Unternehmen, kann aber wiederum zu Handelsumlenkungseffekten führen. Das Abkommen reduziert beispielsweise die relative Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen in Frankreich, da US-Firmen die gleichen Markteintrittschancen bekommen. Die Einführung gemeinsamer Standards könnte positive Ausstrahlungseffekte auf Firmen aus Drittländern haben, wenn sie in beide Regionen exportieren. Ferner könnten sich die Standards weltweit etablieren und so den Marktzugang in allen Ländern erleichtern.

Felbermayr et al. (2013a) quantifizieren die möglichen Auswirkungen von TTIP auf die Handelsströme und den Welthandel. Ein umfassendes Abkommen, mit dem alle tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse abgebaut werden, kann zu einer **Zunahme des transatlantischen Handels** um etwa 80 % führen. Im Zuge dessen könnte der Handel innerhalb der EU um 20 % bis 40 % zurückgehen. Die Auswirkung auf den Handel mit Drittländern ist heterogen. Der Handel Deutschlands mit Japan dürfte zunehmen, aber derjenige der EU mit China zurückgehen.

Felbermayr et al. (2014) untersuchen die Wohlfahrtseffekte des Abkommens. Durch ein umfassendes Abkommen dürfte sich die **weltweite Wohlfahrt** (gemessen am realen Einkommen) **um 1,6 %**

erhöhen. In Deutschland könnte sie um 3,5 % steigen. Verlierer sind vor allem Drittländer, die bereits ein Handelsabkommen mit der EU oder den Vereinigten Staaten haben. Unter Berücksichtigung positiver **Ausstrahlungseffekte** auf Drittländer könnten die Wohlfahrtseffekte weltweit noch deutlich höher ausfallen. Angesichts der niedrigen Zölle zwischen den Vereinigten Staaten und der EU würde ein reiner Zollabbau nur geringe Effekte auf die weltweite Wohlfahrt haben (0,1 %). Weitere aktuelle Studien zum TTIP-Abkommen von Francois et al. (2013) und Egger et al. (2014) zeigen ebenfalls positive Effekte für die EU und die Vereinigten Staaten. Das Ausmaß hängt jedoch vom gewählten Modell und dessen Spezifikation ab, wie zum Beispiel des Umfangs der Handelskostenreduktion und der Auswirkung auf Drittländer. Felbermayr et al. (2014) liegen mit ihren Ergebnissen zu einem umfangreichen TTIP-Abkommen im Mittelfeld. Auf die **Beschäftigung** dürfte der reine Zollabbau ebenfalls kaum Auswirkungen haben (Felbermayr et al. 2013b). Hingegen führt ein umfassendes Abkommen zu **weltweiten Beschäftigungszuwächsen**: In Deutschland lägen sie bei 110 000 Personen (das entspricht einem Zuwachs von 0,3 %) und in der EU bei bis zu 400 000 Beschäftigten. In der übrigen Welt könnte jedoch die Beschäftigung um 240 000 Personen zurückgehen.

Insbesondere führt das Abkommen zu **Reallohnsteigerungen** in der EU und den Vereinigten Staaten, während in Drittländern kaum Zuwächse zu erwarten sind. Der Reallohnanstieg geht auf die höhere durchschnittliche Produktivität sowie auf das niedrigere Preisniveau zurück, weil die weniger produktiven Unternehmen den Markt verlassen und die produktiveren ihre Produktion ausweiten. Dieser Produktivitätseffekt trägt wiederum zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts bei.

Insbesondere **produktive mittelständische Unternehmen**, die erst durch den Abbau von nicht-tarifären Hemmnissen den US-Markt bedienen können, werden **gewinnen** (Felbermayr et al., 2013b). Größere Firmen, die bereits in die Vereinigten Staaten exportieren, dürften kaum Auswirkungen spüren. Einerseits werden sie durch geringere Transaktionskosten weniger belastet, andererseits erhöht sich für sie der Wettbewerb. Der zunehmende Wettbewerb in Deutschland dürfte kleinere, nicht effiziente Firmen Marktanteile kosten, was ursächlich auf das Wachstum effizienter Firmen zurückgeht und gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne erst möglich macht.

Ein umfassendes Abkommen könnte weltweit positive **Wachstums-** und **Beschäftigungseffekte** generieren. Baldwin und Seghezza (2010) untersuchen, ob regionale Abkommen die Chancen für eine multilaterale Liberalisierung verschlechtern, und widerlegen dies. Zwar verschlechtern sich die Anreize für Länder innerhalb der Freihandelszone, multilaterale Verhandlungen aufzunehmen, jedoch erhöhen sie sich für Drittländer. TTIP könnte daher zu mehr internationaler Kooperation führen. Zudem sind die Vertragspartner in der Pflicht, den negativen Auswirkungen durch ein multilaterales Abkommen entgegenzuwirken, um Benachteiligungen für Entwicklungsländer zu verhindern.

2. Expansive Geldpolitik, nationale Wirtschaftspolitik

68. Die Politik der EZB hat durch verschiedenste Maßnahmen wiederholt dazu beigetragen, die Krise im Euro-Raum zu beruhigen. ↘ ZIFFERN 223, 232 Da die Krise zum erheblichen Teil auf strukturelle Probleme in den Mitgliedstaaten zurückgeht, kann sie nicht durch geldpolitische Maßnahmen gelöst werden. Vielmehr liegt es an den Mitgliedstaaten, die dafür nötigen wirtschaftspolitischen Reformen und die Haushaltskonsolidierung voranzutreiben.

Irland, Griechenland und Portugal sowie Spanien haben umfangreiche Struktur-reformen umgesetzt und konsolidieren ihre Haushalte. Dabei waren in Spanien diese Maßnahmen nicht Teil der Auflagen eines ESM-Programms. Dagegen haben Frankreich und Italien zwar gewisse Konsolidierungsanstrengungen unternommen, jedoch kaum Struktur-reformen umgesetzt. Dabei kommen internatio-

nale Organisationen übereinstimmend zum Schluss, dass tiefgreifende strukturelle Reformen in Italien und in Frankreich **dringend notwendig** wären (IWF, 2014b; OECD, 2014). ↘ ZIFFER 145 Im Falle Italiens hält die Wachstumsschwäche bereits mehr als eine Dekade an. Für beide Staaten gilt, dass die Konsolidierungsmaßnahmen weitgehend auf die Einnahmeseite konzentriert und damit nicht wachstumsfördernd waren (JG 2013 Ziffern 239 ff.).

69. Die Zielrichtung, der Umfang und die zeitliche Abfolge von Strukturreformen werden dadurch beeinflusst, wie die politischen Machtverhältnisse in einem Land und wie gravierend die wirtschaftlichen Probleme sind. Die **Geldpolitik** der EZB wirkt dabei mittelbar auf die **Reformpolitik** ein. ↘ ZIFFERN 283 FF. So können die Regierungen eine lockere Geldpolitik entweder dafür nutzen, Reformen zügiger vorzunehmen oder aber notwendige Reformen auf einen politisch opportunen, späteren Zeitpunkt zu verschieben (Leiner-Killinger et al., 2007). Die Erfahrung im Euro-Raum legt nahe, dass es vor allem nationale Krisensituationen waren, in denen umfassende Strukturreformen auf den Weg gebracht wurden.

Der deutschen Wirtschaftspolitik verbleiben nur zwei Möglichkeiten, um zu verhindern, dass es aufgrund des Aufschubs von Konsolidierungs- und Reformanstrengungen zu einer neuerlichen Verschärfung der Krise kommt. Einerseits sollte sie **mit gutem Beispiel vorangehen** und die eigenen Reformanstrengungen intensivieren. Insofern sind die jüngst umgesetzten wirtschaftspolitischen Maßnahmen gerade nicht geeignet, die europäischen Partner zu verstärkten Anstrengungen zu motivieren.

Andererseits sollte sie die Europäische Kommission dabei unterstützen, das reformierte Regelwerk der fiskalpolitischen Überwachung und Koordinierung gegenüber den betreffenden Mitgliedstaaten vollumfänglich einzusetzen. Nur so kann das neue Regelwerk **Glaubwürdigkeit gewinnen**. Fatal wäre es, wenn wieder einmal der Eindruck bestätigt würde, dass die Regeln nicht in gleicher Weise für die großen Länder angewendet werden wie für die kleinen Länder.

3. Bankenunion und Finanzstabilität

70. Durch die Europäische Bankenunion werden der **gemeinsamen Geldpolitik** in der Währungsunion **gemeinsame Kompetenzen** in der Bankenaufsicht und -abwicklung zur Seite gestellt. Dies ist ein wichtiger Schritt bei der Neugestaltung der Architektur des Euro-Raums. Seit Beginn der Finanzkrise im Jahr 2007 beobachtet man eine zunehmende Fragmentierung und Re-Nationalisierung der europäischen Finanzmärkte, die es wieder umzukehren gilt. Gleichzeitig leiden vor allem die Krisenländer unter einer schleppenden Kreditvergabe.
71. Die **umfassende Bankenprüfung** der EZB bot die Gelegenheit, die Probleme des Bankensektors im Euro-Raum zu identifizieren, schwache Banken zu rekapitalisieren und durch Schaffung von Transparenz das Vertrauen in das europäische Bankensystem zu stärken. ↘ ZIFFERN 308, 314 Die Prüfung offenbarte vor allem in Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Zypern Kapitallücken, wenngleich

deren Volumen im Aggregat gering war. Turbulenzen auf den Finanzmärkten blieben aus, und eine umfassende Marktberreinigung scheint unwahrscheinlich. Ob die relevanten Risiken tatsächlich identifiziert wurden und eine Verschiebung von Altlasten auf die europäische Ebene somit vermieden werden kann, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht verlässlich einschätzen.

72. Mit der Übernahme der Aufsichtsverantwortung durch die EZB ist die Bankenunion nun gestartet. Ihre institutionelle Ausgestaltung weist jedoch **Schwächen** auf. Denn sie konnte nicht auf dem Reißbrett entworfen werden, sondern musste sich an den engen Grenzen orientieren, die durch die europäischen Verträge gesetzt werden. Dies führte zu einer Ansiedlung des gemeinsamen Aufsichtsmechanismus innerhalb der EZB, was vom Sachverständigenrat aufgrund der Kombination mit der Geldpolitik kritisch gesehen wird (JG 2012 Ziffern 303 ff.). Zum anderen verhindert es eine Ausstattung des einheitlichen Abwicklungsmechanismus mit weitreichenden Kompetenzen. ↘ ZIFFERN 327 F. Damit ist eine gleichwertige Einbindung von EU-Ländern außerhalb des Euro-Raums nicht möglich.
73. Zur Stärkung der Bankenunion ist daher eine **Änderung der europäischen Verträge** nötig, um eine eigenständige europäische Banken- oder sogar Allfinanzaufsicht zu schaffen, die institutionell unabhängig von der Geldpolitik ist und die mikro- und makroprudenzielle Aufsicht integriert. Außerdem könnte die Abwicklungsbehörde mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet werden, damit sie für alle Banken, die kleineren eingeschlossen, weitgehend unabhängig Abwicklungen einleiten und umsetzen kann. Aus diesen Gründen sollte die Bundesregierung mit Nachdruck auf eine Änderung der Verträge hinwirken.
74. Die Politik ist weiterhin gefordert, den institutionellen Rahmen für Bankenabwicklungen in Europa fortzuentwickeln, um die Glaubwürdigkeit der Gläubigerbeteiligung im Krisenfall zu stärken. ↘ ZIFFER 359 Dies gilt ebenso im Hinblick auf die Herstellung der Abwicklungsfähigkeit global tätiger Banken. Mindestanforderungen für bail-in-fähige Verbindlichkeiten sollten kein Substitut für eine **Erhöhung des Eigenkapitals** sein.

Mit der aktuellen, sehr expansiven Geldpolitik der EZB sind nicht nur Risiken für eine nachhaltige Wirtschaftspolitik im Euro-Raum verbunden, sondern ebenso solche für die Finanzstabilität. Der neu geschaffenen **makroprudenziellen Aufsicht** stehen Instrumente zur Verfügung, um solchen Risiken zu begegnen. ↘ ZIFFERN 360 FF. Allerdings ist die Wirksamkeit dieser Instrumente beschränkt und ungewiss. Daher sollten die Erwartungen an deren Wirksamkeit nicht zu hoch gesteckt und eine wirtschaftspolitische **Feinsteuerung vermieden** werden.

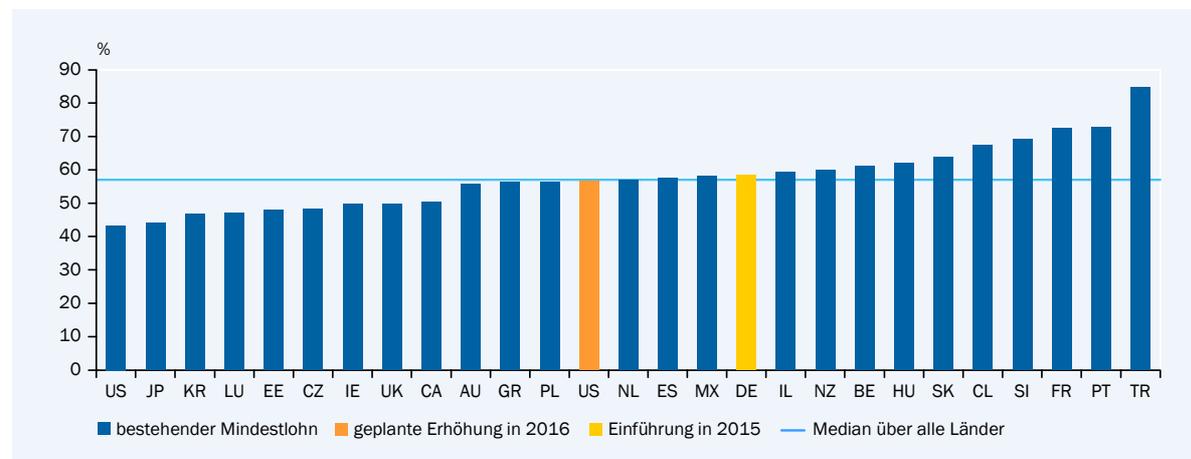
Eine andere Meinung

75. Ein Mitglied des Rates, **Peter Bofinger**, kann sich der in diesem Kapitel vorgenommenen Analyse der Wirtschaftspolitik nicht anschließen.
76. Die Mehrheit des Rates sieht das zentrale Problem der deutschen Wirtschaftspolitik in „**fehlgeliteten strukturellen Weichenstellungen**“, insbesondere in einem Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Die Reformerfordernisse seien „beträchtlich“. ↘ ZIFFERN 18 FF. Wie sich das insbesondere mit der bis zuletzt sehr positiven Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts vereinbaren lässt, die weltweit als vorbildlich angesehen wird, bleibt offen. Unklar ist dabei zudem, warum der deutsche Arbeitsmarkt eine unzureichende Flexibilität aufweisen soll, um künftige Krisen ähnlich erfolgreich zu meistern wie in der Vergangenheit. Das Instrument der Kurzarbeit, mit dem die Krise des Jahres 2009 überwiegend bewältigt werden konnte, steht auch in Zukunft zur Verfügung. Der demografische Wandel ist zwar in der Tat eine Herausforderung für die deutsche Wirtschaft, nicht jedoch für den Arbeitsmarkt. Er wird das Angebot an Arbeitskräften reduzieren und somit aller Voraussicht nach zu einem weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit führen.
77. Es trifft zu, dass der flächendeckende **Mindestlohn für Deutschland** einen Paradigmenwechsel darstellt. Aber er ist alles andere als ein „sozialpolitisches Experiment mit ungewissem Ausgang“. In fast allen hoch entwickelten Ländern ist der Mindestlohn seit Langem die gängige Praxis, sofern nicht – wie beispielsweise in Skandinavien – durch flächendeckende oder allgemeinverbindliche Tarifverträge für eine wirksame Lohnuntergrenze gesorgt wird. Von seiner Höhe her erscheint der deutsche Mindestlohn dabei als unproblematisch. Nach Berechnungen der OECD entspricht die Relation des deutschen Mindestlohns

↘ ABBILDUNG 5

Lohnkosten der Arbeitgeber¹

Mindestlohn in Relation zum Median des Stundenlohns eines in Vollzeit abhängigen Beschäftigten



1 – Einschließlich Arbeitgeberbeiträge; Stand: 2012. US - Vereinigte Staaten, JP - Japan, KR - Republik Korea, LU - Luxemburg, EE - Estland, CZ - Tschechische Republik, IE - Irland, UK - Vereinigtes Königreich, CA - Kanada, AU - Australien, GR - Griechenland, PL - Polen, NL - Niederlande, ES - Spanien, MX - Mexiko, DE - Deutschland, IL - Israel, NZ - Neuseeland, BE - Belgien, HU - Ungarn, SK - Slowakei, CL - Chile, SI - Slowenien, FR - Frankreich, PT - Portugal, TR - Türkei.

Quelle: OECD

Daten zur Abbildung

SVR-14-402

(einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) zum Medianlohn mit 58 % nahezu dem OECD-Durchschnitt mit 57 %. ↘ ABBILDUNG 5

78. Die Erfahrungen mit dem neu eingeführten **branchenspezifischen Mindestlohn für das Friseurhandwerk**, der seit dem 1. November 2013 gilt und seit dem 1. August 2014 einen Mindestlohn von 8,00 Euro je Stunde im Westen und von 7,50 Euro je Stunde im Osten (einschließlich Berlin) vorgibt, sprechen dafür, dass Mindestlöhne nicht zu Beschäftigungsproblemen führen müssen. Im Gegenteil: Die Anzahl der Arbeitslosen bei Friseuren war im Oktober 2014 geringer als vor einem Jahr. Der Rückgang ist zudem prozentual stärker ausgefallen als in der übergeordneten Berufsgruppe (nicht-medizinische Gesundheit, Körperpflege) und als in der Gesamtwirtschaft. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich für den **Mindestlohn für die Fleischindustrie**, der seit dem 1. August 2014 gilt. Auch hier war im Oktober 2014 ein überdurchschnittlicher Rückgang der Arbeitslosenzahlen zu beobachten. Diese Befunde decken sich mit den Erfahrungen, die in Deutschland mit der Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne in der Vergangenheit gemacht wurden (JG 2013 Ziffer 533), ebenso wie mit dem Großteil der empirischen Literatur zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen (Bosch und Weinkopf, 2014).
79. In der **Energiapolitik** wiederholt die Mehrheit des Rates ihre ebenso pauschale wie fundamentale Kritik am Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), die so außerhalb der deutschen volkswirtschaftlichen Diskussion kaum zu finden ist. Hierzu sei auf das Minderheitsvotum im Jahresgutachten 2012/13 (Ziffern 505 ff.) verwiesen.

Die Mehrheit des Rates befürwortet weiterhin das **Quotenmodell**, das mit erheblichen Nachteilen gegenüber der mit der EEG-Reform ab dem Jahr 2017 vorgesehenen **Ausschreibungslösung** verbunden ist (Bofinger, 2013). Die empirische Evidenz zeigt, dass das Quotenmodell in der Praxis erhebliche Probleme aufweist (ECOFYS, 2014). Aus diesem Grund haben sich drei große EU-Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Polen und Italien) für den Ausstieg aus dem Quotenmodell entschieden. Wie ECOFYS (2014) feststellt, ist das schwedische Modell, das von der Mehrheit der Ratsmitglieder als Erfolgsbeispiel genannt wird, nur begrenzt auf andere Länder übertragbar.

Nicht nachvollziehbar ist zudem die Präferenz der Mehrheit der Ratsmitglieder für eine **technologieneutrale Förderung**. Da es voraussichtlich nicht möglich sein wird, die langfristige Versorgung durch erneuerbare Energien mit nur einer einzigen Technologie zu gewährleisten, kommt es durch die technologieneutrale Förderung unweigerlich zu Windfall-Profiten der Erzeuger mit kostengünstigeren Technologien. Die technologieneutrale Förderung führt dann zu höheren Kosten für die Verbraucher (ECOFYS, 2014).

Es ist schließlich auch nicht zutreffend, dass eine separate Förderung erneuerbarer Energien innerhalb eines Modells handelbarer **Emissionszertifikate** ineffizient sei. Wie Lehman und Gawel (2013) zeigen, trifft dies nur dann zu, wenn die Zielwerte von einem wohlmeinenden Diktator festgelegt werden. Da die Festlegung der Menge der CO₂-Zertifikate in der Realität jedoch wesentlich durch den Einfluss von Interessengruppen bestimmt wird, trägt die Förderung

erneuerbarer Energien dazu bei, dass ambitioniertere Zielwerte festgelegt werden können.

80. Nicht zwingend ist die Feststellung, dass in der Sozialen Marktwirtschaft zunächst die **Effizienz der Wirtschaftsprozesse** gesichert werden müsse, bevor die Marktergebnisse über das **Steuer- und Transfersystem** korrigiert werden könnten. ↘ ZIFFER 6 Dies folge der Einsicht, „dass es aufgrund des komplexen Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage auf den Absatz- und Faktormärkten in der Regel unmöglich ist, direkt und ohne nicht beabsichtigte Nebenwirkungen ein unter Verteilungsgesichtspunkten anzustrebendes Marktergebnis durch direkte staatliche Regulierung herbeizuführen.“

Neuere Studien zeigen, dass es durch die **Einkommensumverteilung** keinesfalls zu negativen **Wachstumseffekten** kommen muss (Ostry et al., 2014). Eine geringe Netto-Ungleichheit sei vielmehr mit einem stärkeren und robusteren Wachstum verbunden. Die Umverteilung sei zudem unschädlich bezüglich ihrer Wachstumseffekte, nur in extremen Fällen seien negative Wachstumseffekte zu beobachten.

81. Bei der Frage der **Investitionslücke**, insbesondere im öffentlichen Bereich, geht es weder um das „Notwendige“ noch um das „Wünschenswerte“. ↘ ZIFFER 11 FF. Es geht vielmehr allein darum, welches **Potenzial für hoch rentable öffentliche Investitionen** in Deutschland besteht, insbesondere in einem Umfeld mit historisch niedrigen Realzinsen.

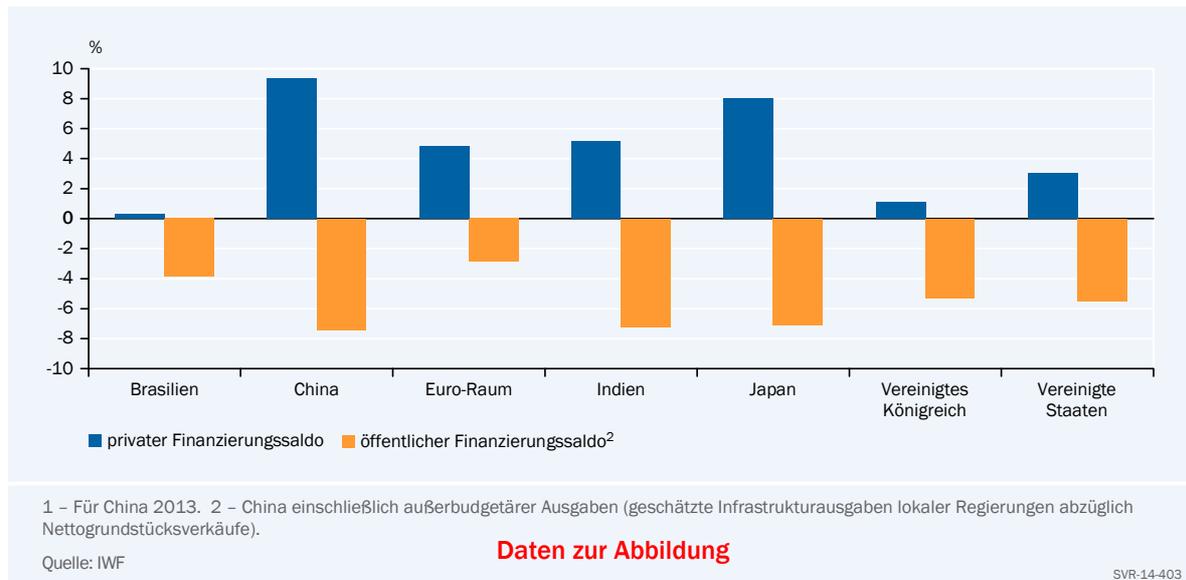
Dabei ist es keinesfalls so, dass Marktakteure bei der Identifikation rentabler langfristiger Investitionen grundsätzlich dem Staat überlegen sind. Zudem sind Investitionen im Bereich der Infrastruktur, im Bildungsbereich und im Bereich von Forschung und Entwicklung typischerweise öffentliche Investitionen. Wie Mazzucato (2014) belegt, sind insbesondere in den Vereinigten Staaten viele grundlegende Innovationen nur deshalb realisiert worden, weil sie eine **gezielte staatliche Förderung** erhalten haben. Eine staatliche Aktivität kann insbesondere dann sinnvoll sein, wenn es um sehr langfristige Investitionen geht, die durch Unsicherheit – im Sinne einer nicht bekannten Risikoverteilung – gekennzeichnet sind. Zudem hat die Finanzkrise verdeutlicht, dass es den Marktakteuren trotz „ihrer Kenntnis der Sachverhalte vor Ort“ offensichtlich nicht immer gelingt, „gesamtwirtschaftlich sinnvolle Projekte“ zu identifizieren.

82. Nicht geteilt wird die Feststellung, dass die Lösung für die Krise im Euro-Raum nur durch Haushaltskonsolidierung und wirtschaftspolitische Reformen erreicht werden könnte. ↘ ZIFFER 59 Das impliziert eine **asymmetrische makroökonomische Anpassung** des Euro-Raums, wie sie in den vergangenen Jahren praktiziert worden ist. Sie ist dafür verantwortlich, dass sich der Euro-Raum seit Jahren schwächer entwickelt als andere große Wirtschaftsräume. Konkret kommt die Asymmetrie darin zum Ausdruck, dass der Euro-Raum ein im internationalen Vergleich sehr geringes Budgetdefizit ausweist.

Dies ist insoweit problematisch, als der private Sektor des Euro-Raums (private Haushalte und Unternehmen) noch immer ein vergleichsweise hohes „**Deleveraging**“ betreibt, das sich in einem positiven Finanzierungssaldo des privaten

↳ **ABBILDUNG 6**

Finanzierungssalden ausgewählter Länder und Ländergruppen im Jahr 2014¹
in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



Sektors niederschlägt. Dies bedeutet, dass die laufenden Ausgaben der Privaten geringer sind als ihre Einnahmen, was für sich genommen einen negativen Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ausübt. Dieser kann grundsätzlich dadurch kompensiert werden, dass der öffentliche Sektor mehr ausgibt als er einnimmt, was sich in einem negativen Budgetsaldo niederschlägt. Anders als in allen anderen großen Wirtschaftsräumen ist im Euro-Raum eine solche Kompensation nur partiell zu beobachten. ↳ **ABBILDUNG 6**

83. „**Von der Realität eingeholt**“ wurden somit vor allem jene Ökonomen und Politiker, die geglaubt hatten, der Euro-Raum könne durch eine asymmetrische Anpassung, insbesondere eine restriktive Fiskalpolitik im Verbund mit Struktur-reformen, den Weg aus der Krise finden. Die Tatsache, dass Länder wie Spanien und Portugal wieder ein bescheidenes Wachstum erzielen, ist dabei wesentlich darauf zurückzuführen, dass man ihnen – anders als im Fall Griechenlands – sehr viel Zeit für die Konsolidierung eingeräumt hat. So weist **Spanien**, das in diesem Jahresgutachten als Modell herausgestrichen wird, mit einem Budgetdefizit von 5,7 % für das Jahr 2014 nach Japan die **zweithöchste Neuverschuldung** aller hoch entwickelten Volkswirtschaften aus.
84. Zu dem von der Mehrheit der Ratsmitglieder weiterhin präferierten Modell „**Maastricht 2.0**“ für die ordnungspolitische Ausgestaltung der Europäischen Währungsunion sei auf meine Kritik im Jahresgutachten 2013/14 (Ziffern 281 ff.) verwiesen.

Literatur zum Minderheitsvotum

Bofinger, P. (2013), *Förderung fluktuierender erneuerbarer Energien: Gibt es einen dritten Weg?*, Gutachten im Rahmen des Projekts „Stromsystem – Eckpfeiler eines zukünftigen Regenerativwirtschaftsgesetzes“, im Auftrag der Baden-Württemberg Stiftung gGmbH unter Federführung der IZES gGmbH, Würzburg.

- Bosch, G. und C. Weinkopf (2014) *Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland*, Arbeitspapier 304, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- ECOFYS (2014), *Design features of support schemes for renewable electricity*, Task 2 report, Gutachten im Auftrag der Europäischen Kommission, Utrecht.
- Eggertsson, G., A. Ferrero und A. Raffo (2014), Can structural reforms help Europe?, *Journal of Monetary Economics* 61, 2-22.
- Lehmann, P. und E. Gawel (2013), Why should support schemes for renewable electricity complement the EU emissions trading scheme?, *Energy Policy* 52, 597-607.
- Mazzucato, M. (2014), *Das Kapital des Staates: Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum*, Verlag Antje Kunstmann, München.
- Ostry, J.D., A. Berg und C.G. Tsangarides (2014), *Redistribution, inequality, and growth*, IMF Staff Discussion Note 14/02, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

LITERATUR ZUM KAPITEL

- Bach, S. et al. (2013), Wege zu einem höheren Wachstumspfad, *DIW Wochenbericht* 26/2013, 6-17.
- Baldi, G., F. Fichtner, C. Michelsen und M. Rieth (2014), Schwache Investitionen dämpfen Wachstum in Europa, *DIW Wochenbericht* 27/2014, 637-651.
- Baldwin, R.E. und E. Seghezza (2010), Are trade blocs building or stumbling blocs?, *Journal of Economic Integration* 25, 276-297.
- Bauer, T.K., M. Fertig und C.M. Schmidt (2009), *Empirische Wirtschaftsforschung: Eine Einführung*, Springer, Berlin.
- BMWi (2014a), *Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- BMWi (2014b), *Szenarien für die zukünftige Entwicklung der EEG-Umlage*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- BMWi (2012), *Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zur Lage der deutschen Photovoltaikindustrie*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Breidenbach, P., R. Döhrn und T. Kasten (2014), *Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen*, RWI Position 60, Essen.
- Egger, P., J. Francois, M. Manchin und D. Nelson (2014), *Non-tariff barriers, integration, and the transatlantic economy*, Arbeitspapier.
- FAZ (2014), Paris verlangt von Berlin höhere Staatsausgaben, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.10.2014.
- Felbermayr, G., B. Heid, M. Larch und E. Yalcin (2014), *Macroeconomic potentials of transatlantic free trade: A high resolution perspective for Europe and the world*, vorläufige Version eines Konferenzpapiers, 60. Economic Policy Panel, Rom, 24.-25. Oktober.
- Felbermayr, G., B. Heid und S. Lehwald (2013a), *Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP) – Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen?*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Felbermayr, G., M. Larch, L. Flach, E. Yalcin, S. Benz und F. Krüger (2013b), Dimensionen und Effekte eines transatlantischen Freihandelsabkommens, *ifo Schnelldienst* 4/2013, 22-31.

Francois, J., M. Manchin, H. Norberg, O. Pindyuk und P. Tomberger (2013), *Reducing transatlantic barriers to trade and investment: An economic assessment – Final project report march 2013*, Centre for Economic Policy Research, London.

IWF (2014a), *World economic outlook october 2014 - Legacies, clouds, uncertainties*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

IWF (2014b), *Italy: Article IV consultation*, IMF Country Report No. 14/283, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Kronberger Kreis (2014), *Neustart in der Energiepolitik jetzt!*, Kronberger Kreis-Studien Nr. 58, Berlin.

Leiner-Killinger, N., V. López Pérez, R. Stiegert und G. Vitale (2007), *Structural reforms in EMU and the role of monetary policy - A survey of the literature*, Occasional Paper No. 66, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Lindner, F. (2014), *Privater Investitionsstau in Deutschland? Kein Mangel an Maschinen, aber an Nachfrage*, Report 96, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf.

OECD (2014), *Economic policy reform 2014: Going for growth – Interim report*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Öko-Institut (2014), *Konzept, Gestaltungselemente und Implikationen eines EEG-Vorleistungsfonds – Endbericht für den Rat für Nachhaltige Entwicklung*, Berlin.

Töpfer, K. und G. Bachmann (2013), *Kostenschnitt für die Energiewende – Die Neuordnung der Stromkosten ist die Voraussetzung für die Reform der Energiepolitik*, Memo, Berlin.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2014), *Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2013*, Dresden.

Übertragungsnetzbetreiber (2014), *Prognose der EEG-Umlage 2015 nach AusglMechV – Prognosekonzept und Berechnung der Übertragungsnetzbetreiber*.