
einem Vollzeitarbeitsplatz ausreicht, den Lebensunterhalt zu bestreiten, ist allemal vorzuziehen. Aber: Die Produktivität gering qualifizierter Arbeitnehmer ist häufig so niedrig, dass sich entsprechende Arbeitsplätze nur bei niedrigen Lohnkosten rentieren. Daher erscheint es als eine sinnvolle wirtschafts- und sozialpolitische Strategie, diese Arbeitsentgelte mit Hilfe des Arbeitslosengelds II aufzustocken, anstatt sie mit gesetzlichen Mindestlöhnen oder **Lohnuntergrenzen** auf ein höheres Niveau zu bringen (Ziffer 544). Ein gesetzlicher Mindestlohn birgt je nach seiner Höhe ein erhebliches Risiko von Arbeitsplatzverlusten gerade im Bereich gering qualifizierter Arbeit (JG 2008 Ziffern 576 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2012). Um es auf den Punkt zu bringen: Dem Arbeitslosen nützt ein Mindestlohn nichts, wenn es bei dieser Entlohnung kaum Arbeitsplätze gibt, er bliebe der Verlierer.

579. Zu warnen ist in diesem Zusammenhang vor übertriebenen Angaben zur Anzahl von „**Aufstockern**“, deren Arbeitsentgelte so niedrig seien, dass sie zusätzlich Arbeitslosengeld II beziehen müssten. So waren nach Angaben der BA beispielsweise im Juni 2011 von den rund 4,6 Millionen Beziehern von Arbeitslosengeld II nur knapp 30 % oder knapp 1,4 Millionen Personen überhaupt erwerbstätig. Von diesen bezog die Hälfte ein monatliches Bruttoeinkommen von bis zu 400 Euro, ging also einer geringfügigen Beschäftigung nach. Mithin waren knapp 570 000 Bezieher von Arbeitslosengeld II sozialversicherungspflichtig beschäftigt, darunter 38 000 Auszubildende, 241 000 Teilzeit- und 329 000 Vollzeitbeschäftigte. Zudem gab es knapp 128 000 Selbstständige, die Arbeitslosengeld II bezogen. Die letzten beiden Personengruppen könnten noch am ehesten als Vollzeitarbeitende identifiziert werden, deren Arbeitsentgelte nicht zum Lebensunterhalt reichen, allerdings möglicherweise deshalb, weil dies durch die Familiengröße bedingt ist. Die Anzahl der in Vollzeit abhängig beschäftigten Alleinstehenden, die Arbeitslosengeld II zusätzlich zu ihrem Arbeitsentgelt bezogen, betrug nur knapp 79 500 Personen. Zudem gab es rund 57 000 Alleinstehende, die als Selbstständige Arbeitslosengeld II bezogen.

580. Eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich ist ein hartes materielles Schicksal, vor allem wenn sie sich verfestigt und ein Aufstieg weitgehend ausgeschlossen ist. Den Betroffenen zu helfen, bleibt daher eine **arbeitsmarktpolitische Herausforderung** von höchster Priorität. Eine umfassende Bildungspolitik, die sich auf den gesamten Lebenszyklus bezieht, insbesondere aber gezielte Weiterbildungsmaßnahmen, bieten den besten Ansatzpunkt für derartige Bemühungen.

III. Eine andere Meinung

581. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zu der in diesem Kapitel vorgenommenen Diagnose der Arbeitsmarktentwicklung und zu einigen daraus abgeleiteten Politikimplikationen eine abweichende Meinung.

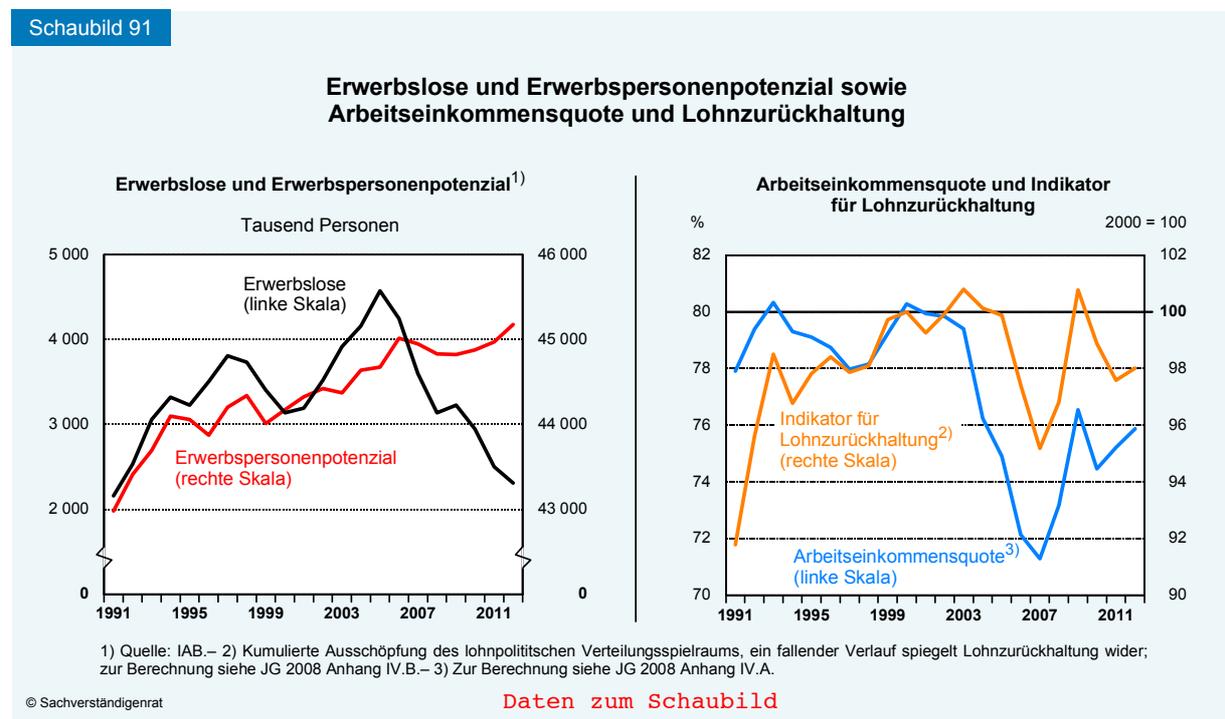
582. Die Mehrheit des Rates sieht die positive Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt wesentlich durch die im vergangenen Jahrzehnt vorgenommenen Arbeitsmarktreformen und eine damit einhergehende „beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik“ begründet (Ziffer 522). In der Tat ist die Anzahl der Arbeitslosen seit dem Jahr 2005 um rund 2 Millionen Personen zurück-

gegangen und die Anzahl der Erwerbstätigen ist um rund 2,6 Millionen Personen gestiegen. Doch es wäre verfehlt, aus der zeitlichen Koinzidenz des Inkrafttretens der Hartz IV-Reformen mit der Trendwende bei der Arbeitslosigkeit auf eine ursächliche Beziehung zu schließen.

583. Zum einen zeichnete sich das Jahr 2005 durch eine hohe **negative Outputlücke** aus. Die tatsächliche Erwerbslosenquote lag somit um rund 2 Prozentpunkte über der konjunkturbereinigten Erwerbslosenquote, die mithilfe ökonometrischer Filterverfahren als Trendkomponente bestimmt werden kann und eine grobe Approximation der inflationsstabilen quasi-gleichgewichtigen Arbeitslosenquote (NAIRU) darstellt. Die seitdem eingetretene Verbesserung dieser Quote ist bei einer Betrachtung konjunkturbereinigter Werte mit rund 2,5 Prozentpunkten nur halb so hoch wie bei einer Betrachtung der tatsächlichen Werte.

Zum anderen hat sich Mitte des letzten Jahrzehnts eine deutliche Veränderung bei der Entwicklung des **Erwerbspersonenpotenzials** ergeben. Während es im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2006 jährlich um 136 000 Personen gestiegen ist, kam es ab dem Jahr 2006 de facto zu einer Stagnation: Im Durchschnitt ergab sich nur noch eine jährliche Zunahme von knapp 27 000 Personen (Schaubild 91, links). Das Arbeitsangebot hat sich somit deutlich schwächer entwickelt als in den Jahren zuvor. Dies dürfte sich entlastend auf die Erwerbslosigkeit ausgewirkt haben.

Schaubild 91



584. Bei einer längerfristigen Betrachtungsweise wird eine weitere Ursache für die günstige Entwicklung der Beschäftigung deutlich. Vergleicht man das Jahr 2000 mit dem Jahr 2012, so zeigt sich beim **Arbeitsvolumen** nur ein geringfügiger Anstieg um 0,2 %. Die Anzahl der Erwerbstätigen hat jedoch um fast 2,2 Millionen Personen zugenommen. Dies entspricht einem Zuwachs von 5,6 %. So gesehen besteht das „Beschäftigungswunder“ nicht darin, dass in

Deutschland heute mehr gearbeitet wird als im Jahr 2000. Vielmehr sorgte der **Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen** um über 5 % dafür, dass die vorhandene Arbeit besser unter den Erwerbspersonen aufgeteilt wird. Für die erfreuliche Beschäftigungsentwicklung sind nicht die Arbeitsmarktreformen verantwortlich, sondern ein anhaltender Trend zur Arbeitszeitverkürzung.

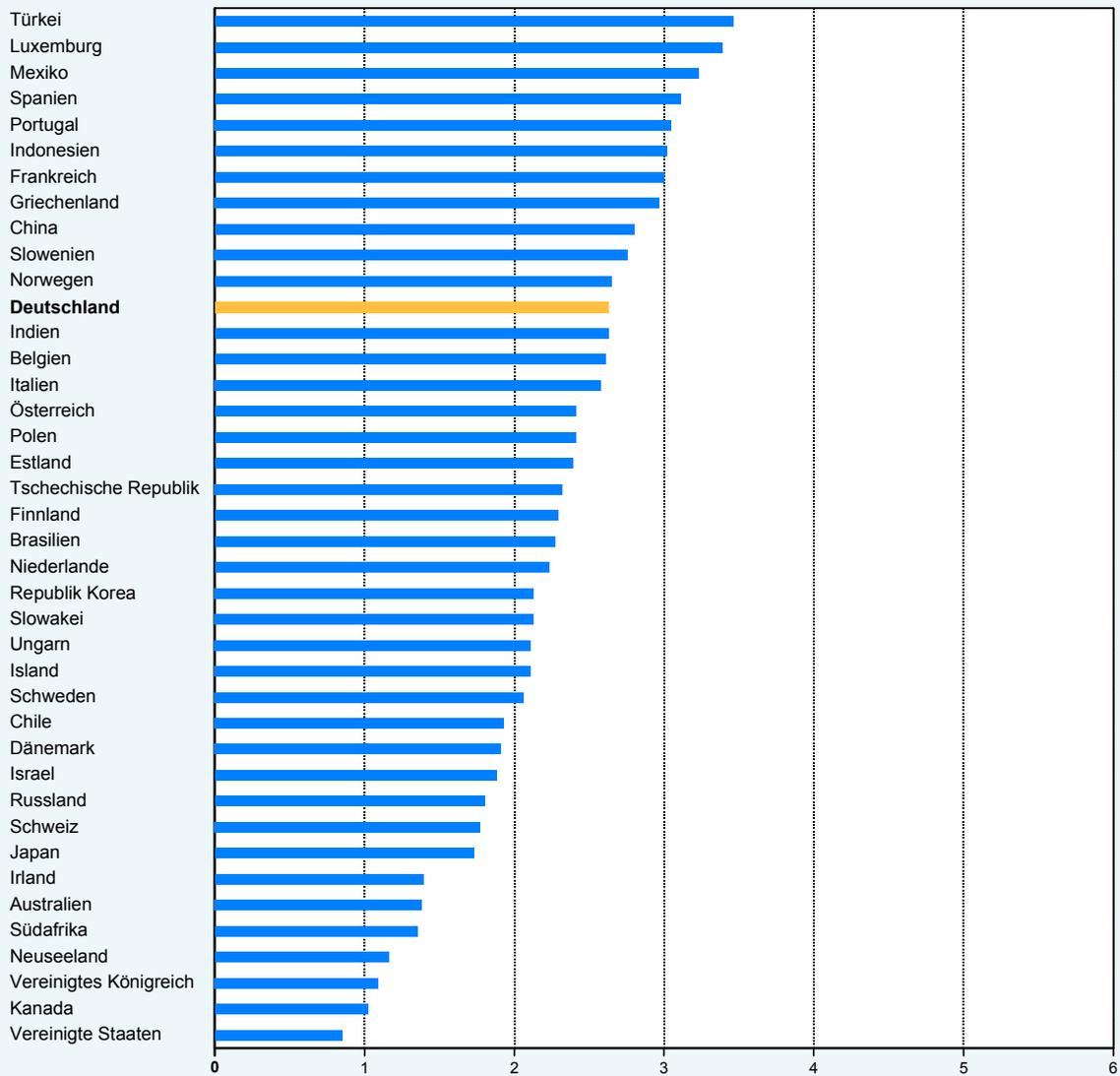
585. Damit ist auch der Einfluss der „**beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik**“ zu relativieren. Zu berücksichtigen ist dabei zudem, dass es seit dem Jahr 2007 zu einem grundlegenden Wandel in der Lohnpolitik gekommen ist. Sowohl die Arbeitseinkommensquote als auch der Indikator des Verteilungsspielraums lassen erkennen, dass nach der bis dahin sehr ausgeprägten Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer eine merkliche Korrektur eingesetzt hat. Hiervon sind offensichtlich keinerlei nachteilige Effekte auf die Beschäftigungsentwicklung ausgegangen. Im Gegenteil, in Anbetracht der erfreulichen Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt könnte man darin sogar durchaus eine „beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik“ sehen (Schaubild 91, rechts).

586. Die Phase der Jahre 2002 bis 2007, die durch eine besonders ausgeprägte **Umverteilung** zulasten der Arbeitnehmer gekennzeichnet war, ist auch unter allgemeinen verteilungspolitischen Aspekten von Interesse. Insgesamt ist es dabei zu einem Rückgang des Realeinkommens je Arbeitnehmer brutto wie netto um rund 3 % gekommen. Sie haben damit nicht nur einen geringeren Anteil an einem deutlich wachsenden Kuchen erhalten, ihr Kuchenstück ist auch absolut kleiner geworden (Ziffer 559). Der Verweis der Mehrheit, dass selbst dies nicht notwendigerweise eine Schlechterstellung der Arbeitnehmer bedeuten müsse, da sie auch über Kapitaleinkommen verfügen würden, ist bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise wenig stichhaltig. Nach Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) beträgt der Anteil der unteren 60 % der Haushalte am Nettovermögen weniger als 3 % (Frick und Grabka, 2009).

587. Alles in allem dürften die Effekte der Arbeitsmarktreformen für die Erfolge der deutschen Wirtschaft deutlich überschätzt werden. So zeichnet sich Deutschland beim Indikator „**Employment protection regulation**“ der OECD im internationalen Vergleich durchaus nicht durch besonders flexible Regelungen aus (Schaubild 92, Seite 344). Die Tatsache, dass die Beschäftigungssituation in Deutschland gleichwohl sehr positiv ist, deckt sich mit dem Befund zahlreicher empirischer Studien, die keinen klaren Zusammenhang zwischen der Beschäftigung und Indikatoren für die Arbeitsmarktflexibilität erkennen können (ILO, 2012).

588. Deshalb ist nur schwer nachzuvollziehen, wieso die Mehrheit auch in diesem Gutachten wie schon seit Jahren unentwegt für Änderungen beim gesetzlichen Kündigungsschutz (Ziffer 542) und für weitere „Reformnotwendigkeiten im Tarifvertragsrecht“ wirbt (Ziffer 545). Zur Ablehnung eines gesetzlichen Mindestlohns durch die Mehrheit (Ziffer 544) sei auf das Minderheitsvotum im Jahresgutachten 2011/12 verwiesen (JG 2011 Ziffer 508).

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Regulierungsgrad des Arbeitsmarkts ausgewählter Länder im Jahr 2008¹⁾

1) Gemessen am Index „Strictness of employment protection - overall“ auf einer Skala von 0 (wenig reguliert) bis 6 (hoch reguliert). Dieser setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen: Kündigungsschutz bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen, Voraussetzungen für Massenentlassungen und Regulierung von Zeitarbeit.

Literatur zum Minderheitsvotum

Frick, J.R. und M.M. Grabka (2009), Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, *Wochenbericht des DIW Berlin* 4/2009, 54-67.

ILO (2012), *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, International Institute for Labour Studies, Genf.

Gewerbsteuerbefreiung von Immobilienkapitalgesellschaften sowie der Steuervorteile für REITs und offene Immobilienfonds (0,3 Mrd Euro) und die Streichung der steuerlichen Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen (1,9 Mrd Euro). Negative Verteilungswirkungen dürften sich mit einer auf diese Weise gegenfinanzierten Reform nicht ergeben.

4. Eine andere Meinung

426. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, kann sich dem von der Mehrheit vorgeschlagenen Konzept einer „Dualen Einkommensteuer mit einer Zinsbereinigung des Grundkapitals“ nicht anschließen.

427. Die damit intendierte Befreiung einer kalkulatorischen Verzinsung des Grundkapitals von der Unternehmensbesteuerung würde zu einer massiven Verletzung des Grundprinzips der **Leistungsfähigkeit** führen. Ein lediger Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen aus unselbständiger Arbeit in Höhe von 1 Mio Euro muss darauf nach geltendem Recht rund 458 000 Euro Steuern bezahlen. Wenn er sein Einkommen als Dividende aus einer Kapitalgesellschaft bezieht, die einen Gewinn in Höhe von 1 Mio Euro erzielt hat, liegt darauf insgesamt eine Steuerbelastung von rund 483 334 Euro.

Durch die vorgeschlagene Zinsbereinigung käme es zu einer erheblichen Besserstellung der Kapitaleinkommen. Unterstellt man, dass der erzielte Gewinn gerade der kalkulatorischen Verzinsung des eingesetzten Grundkapitals entspricht, würde die Steuerbelastung auf nur noch 289 519 Euro für Kapitalgesellschaften und 263 750 Euro für Personengesellschaften sinken.

Eine solche Besserstellung der Bezieher von Kapitaleinkommen, die mit voraussichtlichen Steuerausfällen in Höhe von 4,6 Mrd Euro verbunden wäre, erscheint umso problematischer, als die Mehrheit gleichzeitig darauf verweist, dass erhebliche Risiken für die weitere Haushaltskonsolidierung bestünden (Ziffer 362) und deshalb ein Personalabbau im öffentlichen Dienst eingeleitet werden solle. Selbst die steuerliche Förderung gemeinnütziger Zwecke solle eingegrenzt werden (Ziffer 365).

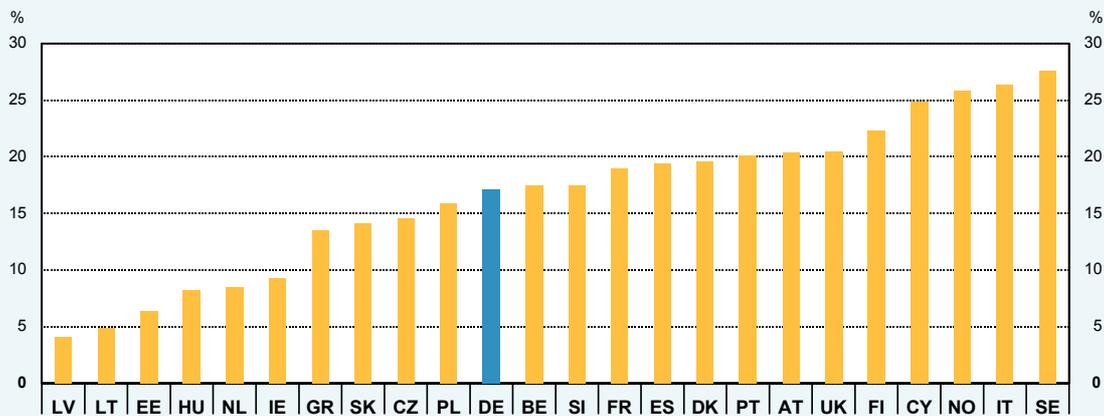
428. Die mit dem Übergang zu einer Dualen Einkommensteuer einhergehende, gravierende Verletzung des Prinzips der Leistungsfähigkeit ließe sich nur mit schwerwiegenden gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen begründen. Die außerordentlich **starke Stellung der deutschen Unternehmen** im globalen Wettbewerb spricht jedenfalls nicht dafür, dass ihre Leistungsfähigkeit in den vergangenen Jahren in nennenswertem Maße durch eine investitions- oder innovationsfeindliche Steuergesetzgebung beeinträchtigt worden sei. Umgekehrt konnte das bis zum Jahr 2000 geltende, im Hinblick auf Finanzierungsneutralität vorbildliche Anrechnungsverfahren keinen erkennbaren Beitrag zu einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung in Deutschland leisten.

Immerhin ist es durch die Unternehmensteuerreform 2008/09 zu einer erheblichen Steuerentlastung der deutschen Unternehmen gekommen. Auch die Personengesellschaften sind durch die Einkommensteuerreform 2000 deutlich entlastet worden. Nach den Berechnungen der EU-

Kommission liegt die implizite Steuerbelastung von Kapital- und Unternehmenseinkommen in Deutschland niedriger als in den meisten EU-15 Staaten (Schaubild 64).

Schaubild 64

Impliziter Steuersatz von Unternehmen auf Kapital- und Gewinneinkommen in ausgewählten Ländern¹⁾ im Jahr 2010²⁾



1) LV-Lettland, LT-Litauen, EE-Estland, HU-Ungarn, NL-Niederlande, IE-Irland, GR-Griechenland, SK-Slowakei, CZ-Tschechische Republik, PL-Polen, DE-Deutschland, BE-Belgien, SI-Slowenien, FR-Frankreich, ES-Spanien, DK-Dänemark, PT-Portugal, AT-Österreich, UK-Vereinigtes Königreich, FI-Finnland, CY-Zypern, NO-Norwegen, IT-Italien, SE-Schweden.– 2) Für die Länder Dänemark, Spanien, Vereinigtes Königreich: Jahr 2009.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: EU

429. Die Verzerrungen von Finanzierungsentscheidungen, die sich durch die unterschiedliche Besteuerung von Zins- und Dividendeneinkünften ergeben, ließen sich jederzeit dadurch beheben, dass für **Zinseinkünfte** nicht mehr die Abgeltungsteuer, sondern wieder der **persönliche Steuersatz** Anwendung findet. Dieses Vorgehen wird auch in anderen Ländern praktiziert (Dänemark, Kanada, Norwegen, Schweiz, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten).

Der Preis dafür ist die Besserstellung von Kapitalanlagen in vermögensverwaltenden Kapitalgesellschaften, die sich jedoch nur auf den einbehaltenden Gewinn, nicht aber auf die Ausschüttungen bezieht (Ziffer 388). Doch das dürfte politisch sehr viel eher zu vermitteln sein, als die mit einer Dualen Einkommensteuer einhergehende dauerhafte Besserstellung der Bezieher von Kapitaleinkommen, insbesondere gegenüber durchschnittlichen Einkommensbezieher, die sich einer durchschnittlichen Steuerbelastung von rund 36 % gegenübersehen (OECD, 2012).

430. Insgesamt käme die Einführung einer Zinsbereinigung des Grundkapitals einer **negativen Vermögensteuer** gleich. Bei identischen Gewinnen aus Unternehmertätigkeit würde die Steuerbelastung davon bestimmt, wie hoch das Grundkapital eines Unternehmens ist. Es käme somit zu erheblichen Wettbewerbsvorteilen von Unternehmen mit einem hohen Grundkapital. Dabei ist es durchaus denkbar, dass dieses aus externen Mitteln gebildet worden ist, die nicht gegenüber den einbehaltenen Gewinnen benachteiligt worden sind, weil sie noch den Bestimmungen des Anrechnungsverfahrens unterliegen. Geht man davon aus, dass es sich bei Unternehmen mit einer hohen Eigenkapitalausstattung eher um etablierte als um junge Unternehmen handelt, erscheint es auch fraglich, ob damit ein Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit junger Unternehmen geleistet wird.

Dies verdeutlicht das folgende Zahlenbeispiel: Das etablierte Unternehmen A verfügt über ein eigenes Geschäftsgebäude im Wert von 1 Mio Euro und ein Eigenkapital von 1,5 Mio Euro. Das junge Unternehmen B hat ein identisches Geschäftsgebäude für 40 000 Euro pro Jahr gemietet und verfügt über ein Eigenkapital von 0,5 Mio Euro. Unternehmen A erzielt einen steuerpflichtigen Gewinn von 100 000 Euro. Das genauso leistungsstarke Unternehmen B erzielt einen um die Mietausgaben verminderten Gewinn von 60 000 Euro. Vereinfachend wird im Folgenden ein Steuersatz für einbehaltene Gewinne von 30 % angenommen und auf eine Berücksichtigung der Hinzurechnung der Mietaufwendungen bei der Gewerbesteuer verzichtet.

Wenn derzeit beide Unternehmen den Gewinn einbehalten, zahlt das Unternehmen A rund 30 000 Euro an Steuern, Unternehmen B zahlt rund 18 000 Euro. Durch die Einführung der Zinsbereinigung in Höhe von 3 % des Grundkapitals würde der steuerpflichtige Gewinn des Unternehmens A auf 55 000 Euro sinken, seine Steuerzahlung auf 16 500 Euro. Beim Unternehmen B reduzierte sich der steuerpflichtige Gewinn auf 45 000 Euro und die Steuerzahlung geht auf 13 500 Euro zurück. Da die Entlastung des alten Unternehmens mit 13 500 Euro sehr viel höher wäre als die des jungen Unternehmens mit 4 500 Euro, verschlechterte sich die Wettbewerbsposition des jungen Unternehmens gravierend. Dies ist letztlich Ausdruck der Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips, die mit der Einführung einer Zinsbereinigung einherginge.

431. Schließlich wäre selbst bei einer Umsetzung des Konzepts nicht gewährleistet, dass die so hoch bewertete Finanzierungsneutralität erreicht würde. Sie hängt entscheidend davon ab, dass der richtige **Bereinigungszinssatz** gefunden wird. Aus der Logik des Konzepts muss es sich dabei um einen risikolosen Marktzins handeln, was für die Rendite von Staatsanleihen sprechen würde. Dabei ist jedoch völlig offen, welche **Laufzeit** herangezogen werden soll. Sie würde sich strenggenommen aus der hypothetischen Entscheidung eines Investors ergeben, der auf eine Ausschüttung verzichtet hat und deshalb eine fiktive Ersparnis in Höhe der nicht gezahlten Dividendenbesteuerung verfügt (Schaubild 65, Seite 244). Welche Laufzeit er dabei wählen würde, ist in Anbetracht der völlig künstlichen Situation ungewiss.

Bei den in der Vergangenheit aufgetretenen Veränderungen der Zinsstruktur könnte es jedenfalls durch die Wahl einer „falschen“ Laufzeit immer wieder zu erheblichen Verzerrungen der Finanzierungsentscheidungen kommen.

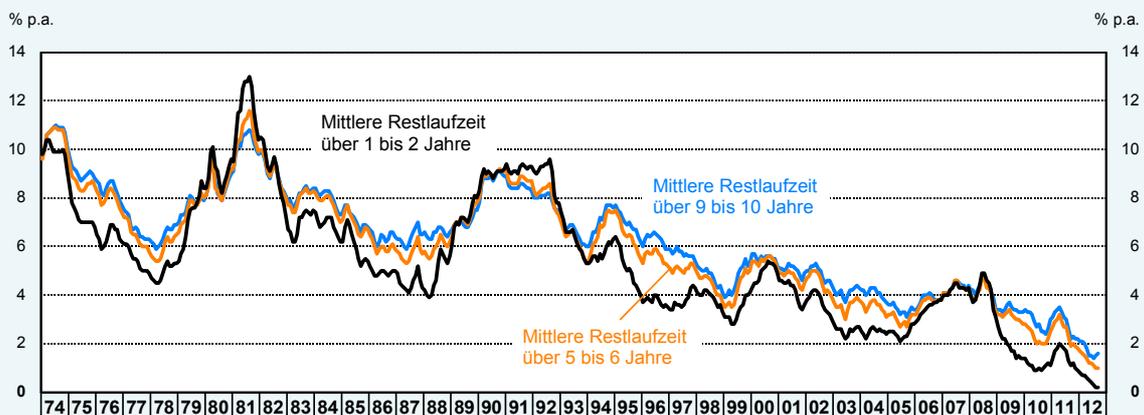
432. Mit der Logik von Schaubild 65 ist der Vorschlag, die Kreditzinsen für **Neukredite von Banken** an Unternehmen als Bereinigungszinssatz heranzuziehen, nur schwer zu vereinbaren. Er dürfte wohl vor allem der Tatsache geschuldet sein, dass die Verzinsung kurzlaufender sicherer Anleihen derzeit mit nahe 0 % so gering ist, dass der gewünschte Entlastungseffekt für die Unternehmen kaum noch ins Gewicht fiel.

Das weist auf den einfachsten Lösungsweg für die von der Mehrheit beklagten Verzerrungen hin. Da es für die nächsten Jahre durchaus wahrscheinlich ist, dass die **langfristigen Zinsen** für sichere Anlagen in Deutschland **sehr niedrig** bleiben werden, profitieren die deutschen

Unternehmen nicht nur von geringen Kapitalkosten. Die Verzerrung, die durch die unterschiedliche Behandlung einbehaltener und ausgeschütteter Gewinne resultiert, hält sich dann zugleich in sehr engen Grenzen.

Schaubild 65

Umlaufrenditen für festverzinsliche Wertpapiere nach Restlaufzeiten¹⁾



1) Einbezogen sind nur Inhaberschuldverschreibungen von inländischen Emittenten mit einer längsten Laufzeit gemäß Emissionsbedingungen von über 4 Jahren.

Quelle: Deutsche Bundesbank

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

433. Die von der Mehrheit zur Finanzierung der Steuerentlastung vorgeschlagenen Maßnahmen (Ziffer 425), die insgesamt zu Mehreinnahmen in Höhe von 4,4 Mrd Euro führen, könnten zur Steuerfinanzierung einer **Zuschussrente** eingesetzt werden. Damit würde die Notwendigkeit einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge entfallen, so dass die von der Mehrheit befürchteten negativen Arbeitsanreize für zukünftige Generationen (Ziffer 664) nicht mehr gegeben wären. Eine auf diese Weise finanzierte Zuschussrente würde die Arbeitsanreize für Arbeitnehmer mit niedrigeren Einkommen erheblich verbessern und damit möglicherweise für das Wirtschaftswachstum in Deutschland einen höheren Beitrag leisten als die Duale Einkommensteuer.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur zum Minderheitsvotum

OECD (2012), *Taxing Wages 2011*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

3. Eine andere Meinung

505. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, teilt weder die Diagnose der Mehrheit, wonach sich das EEG durch eine „außerordentlich ausgeprägte Ineffizienz“ auszeichne, noch kann es sich dem Plädoyer für den Übergang auf eine technologieneutrale Mengensteuerung anschließen.

506. Das vernichtende Urteil der Mehrheit des Rates über die Effizienz des EEG steht im Widerspruch zur Mehrzahl der wissenschaftlichen Studien zur Wirkungsweise von Förderungsmechanismen für erneuerbare Energien. So stellt beispielsweise das IPCC (2012) fest, es werde in zahlreichen Studien gezeigt, dass gut konzipierte und gut implementierte preisorientierte Steuerungsinstrumente (Feed in Tariffs) die effizienteste (definiert als Vergleich zwischen den insgesamt geleisteten Subventionen und den Erzeugungskosten) und effektivste (definiert als die Fähigkeit, einen Anstieg des Anteils der Erneuerbaren am Energieverbrauch zu erreichen) Strategie zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien darstellten. Deutschland wird dabei explizit als **Best Practice Country** genannt (Steinhilber et al., 2011). In Deutschland kommt der Sachverständigenrat für Umweltfragen zu dem Befund, dass sich das EEG als ein „wirksames und vergleichsweise effizientes Instrument bewährt“ hat (Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2011).

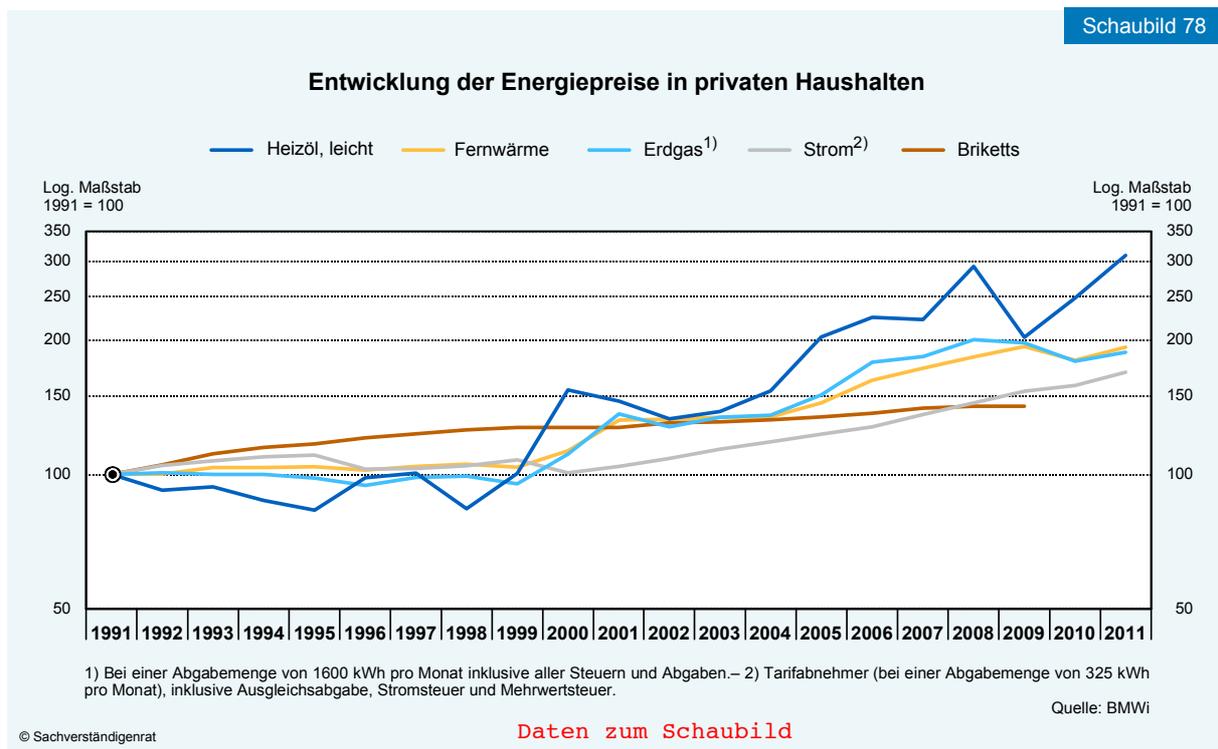
Dies deckt sich mit der Tatsache, dass immer mehr **Länder in Europa** auf diese Form der Förderung übergegangen sind. Während im Jahr 2009 nur neun Länder preisorientierte Fördersystems eingesetzt hatten, stieg deren Anzahl auf 20 im Jahr 2012. Vier weitere Länder benutzen die Preissteuerung für ausgewählte Technologien und Anlagen mit bestimmten Größenordnungen (Ragwitz et al., 2012). Das Vereinigte Königreich hat den Übergang von der Mengensteuerung zu einem Modell der Preissteuerung (Contracts for Difference) für das Jahr 2014 beschlossen, die Mengensteuerung wird im Jahr 2017 für neue Projekte eingestellt (Department of Energy and Climate Change, 2011).

507. Diesem insgesamt positiven Befund steht auch der derzeit in Deutschland stark beklagte **Anstieg der Strompreise** nicht unbedingt entgegen. Die Strompreise für private Haushalte sind in den letzten beiden Jahrzehnten weitaus geringer gestiegen als die Preise für andere Energieträger. Während sich Heizöl um 200 % verteuerte, Fernwärme um 93 % und Erdgas um 88 %, betrug der Preisanstieg bei Haushaltsstrom 69 % (Schaubild 78). Dementsprechend entfallen vom Anstieg der monatlichen Energiekosten eines Drei-Personen-Musterhaushalts, der sich im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2012 auf 133 Euro beläuft, lediglich 31 Euro auf den Strom, wovon wiederum 9 Euro auf die EEG-Umlage entfallen. An den Ausgaben eines durchschnittlichen Privathaushalts im Jahr 2011/12 machte die EEG-Umlage 0,3 % aus (Agentur für Erneuerbare Energien, 2012).

508. Nach Berechnungen des Bundesverbands Erneuerbare Energien ist der Beitrag der Förderkosten für den Ausbau der Erneuerbaren Energien bei der jetzt beschlossenen **Anhebung der EEG-Umlage** auf 5,28 Cent pro Kilowattstunde mit 0,19 Cent vergleichsweise gering (BEE, 2012). Sehr viel größer ist der Einfluss der zunehmenden Befreiung der Industrie vom EEG, die insbesondere von der Bundesnetzagentur mit Sorge gesehen wird. Schon vor der

Ausweitung der Privilegierungsregeln im Jahr 2012 wurde von den privilegierten Unternehmen 18 % des Gesamtstromverbrauchs verursacht, aber nur 0,3 % des Umlagebetrags aufgebracht (Bundesnetzagentur, 2012). Durch die Industrieförderung wird ein Anstieg der Umlage um 0,27 Cent/kWh verursacht; insgesamt entfallen damit 1,22 Cent/kWh auf die Industrieförderung.

Eine weitere Erklärung für die höhere Umlage ist der **Rückgang der Börsenstrompreise** im Jahr 2012. Dadurch nimmt die Differenz zwischen der gezahlten Vergütung für Strom und dem mit diesem Strom an der Börse erzielten Preis zu, wodurch die Umlage steigt. Dieser Mechanismus ist für einen Anstieg der Umlage um 0,85 Cent/kWh verantwortlich. Man sieht hieran, dass die Kosten des EEG nicht uneingeschränkt mit der Veränderung der EEG-Umlage gleichgesetzt werden dürfen. Durch eine zunehmende Produktion von erneuerbaren Energien ergibt sich ein preissenkender Effekt, da der auf diese Weise erzeugte Strom vorrangig abgenommen wird und somit teure fossile Kraftwerke aus dem Markt gedrängt werden. Die Wirkungen dieses **Merit Order-Effekts** auf den Strompreis werden für das Jahr 2011 mit 0,9 Cent/kWh geschätzt, was bezogen auf die Stromerzeugung dieses Jahres einem Betrag von 4,6 Mrd Euro entspricht. Für die Verbraucher wirkt sich das allerdings nur in dem Maße aus, indem die niedrigeren Preise auch von den Stromversorgern an sie weitergegeben werden. (BMU, 2012).



Mit einem Betrag von 0,67 Cent/kWh ist ein weiterer großer Anteil am Anstieg der Umlage auf **Prognosefehler** für das Jahres 2012 zurückzuführen. Davon entfallen 0,3 Cent/kWh auf überdurchschnittliche Sonnenscheinstunden und einen unerwartet starken Anlagenausbau und weitere 0,3 Cent/kWh auf einen nicht antizipierten Rückgang der Börsenstrompreise.

509. Der Anstieg der EEG-Umlage muss jedoch nicht passiv hingenommen werden. So hätte es die Politik in der Hand, die **Mehrwertsteuer auf die EEG-Umlage** abzuschaffen oder zumindest zu reduzieren. Da die Umlage eine reine Umverteilungsfunktion wahrnimmt, bei der keine ökonomische Wertschöpfung entsteht, ist es von vornherein problematisch, hierauf eine Wertschöpfungssteuer zu erheben. Ebenso könnten die Befreiungen der Industrie zumindest wieder auf das Niveau des Jahres 2011 zurückgeführt werden.

510. Als ersten Schritt in eine „marktbasierte Mengensteuerung“ schlägt die Mehrheit den Übergang von einer technologiespezifischen zu einer **technologieneutralen Förderung** vor. Dadurch könnten Kosten in Höhe von bis zu 52 Mrd Euro eingespart werden, ohne die Ausbauziele zu verletzen. Dieser Wert ergibt sich aus der Annahme, dass bei einer technologieneutralen Förderung nur noch die Windkraft an Land ausgeweitet würde. Anstelle eines geplanten Zuwachses von 39 526 Mrd kWh wäre dann ein Zuwachs von 108 146 kWh erforderlich, was eine Verdreifachung der bisherigen Leistung bedeuten würde.

Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, dass eine derart massive Ausweitung der Windkraft auf wachsenden **Widerstand in der Öffentlichkeit** stoßen würde und somit die soziale Akzeptanz der Energiewende gefährden könnte. Großbritannien ist ein gutes Beispiel dafür, dass sich dies äußerst nachteilig auf Ausbauziele auswirken kann (Ziffern 500 f.). Bei einer allein auf Windkraft an Land setzenden Förderstrategie müssten zunehmend ungünstigere Standorte herangezogen werden, was zu zusätzlichen Förderkosten führen würde.

Der Übergang zu einer technologieneutralen Förderung würde außerdem bedeuten, dass die Investitionen für andere Energieträger, insbesondere die Windkraft auf See, abgeschrieben werden müssten (Diekmann et al. 2012). In Anbetracht der ambitionierten langfristigen Energieziele kann jedoch kaum davon ausgegangen werden, dass auf diese Energieträger verzichtet werden kann. Der Vorteil einer **technologiespezifischen Förderung** durch das EEG besteht dabei darin, dass neue Technologien gefördert werden, indem man geschützte Märkte etabliert (Bergek und Jacobsson, 2010). Ob dies innerhalb der nächsten Jahrzehnte auch bei einer „zeitlich begrenzten staatlichen Unterstützung von Grundlagenforschung“ (Ziffern 509 f.) erreicht würde, ist eine völlig offene Frage.

511. Aus der Sicht der Mehrheit besteht die überlegene Lösung indes in einer **technologieneutralen Mengenförderung**. Dabei stellt sich zunächst das Problem, dass die Mengenförderung als „marktbasiert“ angesehen wird, während die Preissteuerung in der öffentlichen Diskussion immer wieder als „planwirtschaftlich“ eingestuft wird. Beides ist unzutreffend, da jedes der Verfahren einen staatlichen Eingriff in den Marktprozess darstellt, bei dem der Staat eindeutige Vorgaben für die Marktteilnehmer setzt und entsprechende Prognosen über die technologische Entwicklung vornehmen muss. Zudem könnten beide Verfahren im Prinzip **technologieneutral** ausgestaltet werden.

Bei der **Preissteuerung** legt der Staat einen bestimmten Preis für Strom aus erneuerbaren Energien fest. Er ist dabei dem Risiko ausgesetzt, dass dabei zuviel oder zuwenig erneuerbare Energien produziert werden. Damit wird den Anbietern eine hohe Planungssicherheit eröffnet. Die Risiken eines zu hohen Ausbaus müssen von den Verbrauchern getragen werden.

Bei der **Mengensteuerung** gibt der Staat ein Mengenziel für den Einsatz von Grünstrom vor. „Planwirtschaftliche Kapazitätsgrenzen“ (Kasten 18) spielen dabei ebenfalls eine zentrale Rolle. Zudem muss er einen Strafpreis festlegen, wenn das Ziel verletzt wird. Bei der Mengensteuerung sind die Anbieter hohen Risiken ausgesetzt, die sich vor allem aus dem langen Planungsprozess und dem hohen Fixkosten-Anteil ihrer Investitionen ergeben. Unter der Annahme von Wettbewerb könnte es zu einer Situation kommen, in der die individuell geplanten Kapazitäten höher ausfallen als die Quote. Damit würde der Preis für die Zertifikate auf Null fallen (Woodman und Mitchell, 2011). Es ist daher überraschend, wenn das Quotensystem von manchen seiner Verfechter insbesondere wegen seiner „Planungssicherheit“ für die Investoren befürwortet wird. Das Beispiel Großbritanniens zeigt, dass es aufgrund der unvermeidbaren Unsicherheit zu erheblichen Zielverfehlungen kommen kann. So sind die produzierten Mengen im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2009 um 38 % hinter den Zielwerten zurückgeblieben. Dies ist nicht zuletzt auf Hindernisse im Bewilligungsprozess zurückzuführen. Woodman und Mitchell (2011) sehen darin eine Folge der hohen Investitionsunsicherheit des Quotensystems. Es zwingt Anbieter, sich auf Regionen mit sehr günstigen Windverhältnissen zu konzentrieren, selbst wenn dort mit starkem politischem Widerstand zu rechnen sei.

Die Politik steht somit vor der Entscheidung, ob sie auf ein Verfahren setzt, das aufgrund tendenziell überhöhter Preise zur Überproduktion tendiert oder aber aufgrund hoher Investitionsrisiken zur Unterproduktion. In Anbetracht der durch die Energiewende ausgelösten Notwendigkeit, möglichst rasch den Ausbau erneuerbarer Energien zu fördern, spricht vieles für die Preissteuerung.

512. Auch bei der Frage, ob die Förderung technologieutral oder **technologiespezifisch** ausgestaltet werden soll, geht es nicht um die Entscheidung zwischen Markt- und Planwirtschaft. Es handelt sich bei beiden Fördersystemen also nicht um ein „Entdeckungsverfahren“, sondern vielmehr darum, ob der Staat ausschließlich eine etablierte, besonders billige Energieform wie die Windkraft an Land fördern soll oder aber einen Mix aus mehreren Energieformen, die aufgrund ihres technologischen Entwicklungsstands höhere Kosten aufweisen. Bei einer langfristig angelegten Förderung erscheint es nicht evident, dass die über einen Zeitraum von acht Jahren billigste Lösung am Ende auch die beste Lösung darstellt.

513. Die Verfechter marktwirtschaftlicher Ansätze sollten zudem bedenken, dass – nach den Erfahrungen im Vereinigten Königreich (Woodman und Mitchell, 2011) – bei der Mengenförderung überwiegend große Stromanbieter aktiv sein werden, da nur sie in der Lage sind, die damit verbundenen hohen Risiken zu tragen. Das Bundeskartellamt sieht schon heute das Problem, dass in Deutschland mehrere Anbieter (RWE, E.on, Vattenfall und gegebenenfalls EnBW) individuell über eine marktbeherrschende Stellung verfügen. Der von der Mehrheit zu Recht beklagte politische **Einfluss von Interessengruppen** dürfte auch bei einem Quotensystem eine große Rolle spielen, da wichtige Parameter, wie die Strafzahlungen und die Zielwerte fortlaufend angepasst werden müssen. Eine kleine Gruppe großer Anbieter dürfte noch besser in der Lage sein, ihre Interessen im politischen Raum durchzusetzen als die heutigen Anbieter erneuerbarer Energien.

514. Die Entwicklungen im **Vereinigten Königreich** sind zudem ein gutes Anschauungsbeispiel dafür, wie es aufgrund der inhärenten Probleme der Mengensteuerung zu einer sukzessiven Transformation zu einem Preissystem gekommen ist (Woodman und Mitchell, 2011). Zur Reduzierung des Preisrisikos wird der Zielwert anhand einer Prognose für die Produktion sowie eines Zuschlags von 10 % fixiert (Headroom). Zur Förderung spezifischer Technologien wird ein nach Energiearten differenzierter Wert der Grünstromzertifikate festgelegt (Banding). Für Anbieter bis zu 5 MW wurde eine feste Vergütung wie im Rahmen des EEG festgelegt. Mit der Electricity Market Reform wurden im Jahr 2011 schließlich der schrittweise Ausstieg aus der Mengensteuerung und der Übergang in ein System der Preissteuerung eingeleitet.

515. Das von der Mehrheit angeführte positive Beispiel **Schwedens** dürfte für Deutschland weniger relevant sein. Kennzeichnend für die Produktion erneuerbarer Energien ist dort ein sehr hoher Anteil von Biomasse. So entfielen von der für die Erzeugung von Zertifikaten qualifizierten Energie im Jahr 2010 rund 62 % auf Biomasse. Dieser Energieträger unterscheidet sich von anderen erneuerbaren Energien, da es sich nicht um eine dargebotsabhängige Produktion handelt und der Fixkostenanteil bei der Produktion vergleichsweise gering ist. Beides trägt dazu bei, die Investitionsrisiken, die mit einer Mengensteuerung verbunden sind, zu reduzieren. Insbesondere kann die Gefahr eines Cliff Edge verhindert werden.

516. In Anbetracht dieser Probleme spricht wenig dafür, einen grundlegenden Wechsel in der Strategie zur Förderung der erneuerbaren Energien in Deutschland anzustreben. Bei den hohen Unsicherheiten, die mit einer Mengensteuerung verbunden sind, erscheint es zudem äußerst schwierig, konkrete **Kostenabschätzungen** der alternativen Strategien vorzunehmen. So ist bei einer Mengensteuerung nicht gewährleistet, dass der angestrebte Output realisiert wird. Zur Kompensation der hohen Investitionsrisiken werden die Anbieter entsprechende Risikoprämien fordern, wobei mit einem eingeschränkten Wettbewerb zu rechnen ist. Zudem müssen die preissenkenden Effekte der Produktion im Rahmen des EEG Merit Order berücksichtigt werden. Grundsätzlich lassen sich die Kosten der Mengensteuerung also nicht aus den Kosten ableiten, die bei einer ausschließlichen Förderung von Windenergie an Land im Rahmen des EEG ergeben würden.

517. Nicht nachvollziehbar ist schließlich die Feststellung, dass von der Förderung der erneuerbaren Energien **keine zusätzliche Klimawirkung** ausgehe, weil die Treibhausgasemissionen der Anlagen zur Strom- und Wärmeversorgung in der Europäischen Union bereits durch den Emissionshandel begrenzt seien. Dem steht entgegen, dass die durch das EEG und vergleichbare Förderinstrumente induzierte Reduktion von CO₂-Emissionen bei den politischen Entscheidungsprozessen zur Festlegung der Obergrenzen im Emissionshandel berücksichtigt wird (Lechtenböhrer und Samadi, 2010). So erklärt die Kommission explizit, dass ihr Cap für die dritte Phase des EU-Emissionshandels, die im Jahr 2013 beginnt, auf dem EU-Ziel einer Reduktion der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 20 % gegenüber dem Jahr 1990 basiert. Dieses wurde wiederum im Rahmen des 20-20-20 Ziels zusammen mit dem Ausbauziel der erneuerbaren Energien auf 20 % des Energieverbrauchs bis zum Jahr 2020 beschlossen. Selbst wenn es durch die Förderung des EEG kurzfristig zu einem Überschießen bei den nationalen Zielen kommt, hat dies vielleicht nicht akut aber doch

mittelfristig eine positive Klimawirkung, da die zukünftigen Klimaziele nicht vom Himmel fallen, sondern vielmehr die gegebenen technischen Möglichkeiten berücksichtigen.

518. Aber auch unabhängig davon ist zu berücksichtigen, dass die durch das EEG und andere Förderungsinstrumente vermutlich ausgelösten Kostensenkungen bei den entsprechenden Technologien zu einem starken Anstieg der Produktion erneuerbarer Energien auch in den Ländern geführt haben, die keinen Emissionshandel etabliert haben (Lechtenböhrer und Samadi, 2010). So sind China und die Vereinigten Staaten die größten Investoren bei erneuerbaren Energien, und sie verfügen dabei heute zugleich über die höchsten Kapazitäten (REN 21, 2012). Indien liegt bei den Neuinvestitionen auf dem fünften Platz. Es spricht somit wenig für die immer wieder geäußerte Behauptung, die Emissionsminderungsmaßnahmen anderer Länder würden infolge der verstärkten Vermeidungsanstrengungen Deutschlands zurückgehen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur zum Minderheitsvotum

Agentur für Erneuerbare Energien (2012), *Haushaltsstrompreise und Erneuerbare Energien*, Renew's Kompakt 01.10.2012, Berlin.

BEE (2012), *BEE-Hintergrund zur EEG-Umlage 2013 - Bestandteile, Entwicklung und voraussichtliche Höhe*, Bundesverband Erneuerbare Energie e.V., Berlin.

Bergek, A. und S. Jacobsson (2010), Are Tradable Green Certificates a cost-efficient policy driving technical change or a rent-generating machine? Lessons from Sweden 2003-2008, *Energy Policy* 38, 1255-1271.

BMU (2012), *Erneuerbare Energien in Zahlen Nationale und internationale Entwicklung*, BMU-Broschüre, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin.

Bundesnetzagentur (2012), *Evaluierungsbericht der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen zur Ausgleichsmechanismusverordnung*, Bonn.

Department of Energy and Climate Change (2011), *Planning our electric future: a White Paper for secure, affordable and low-carbon electricity*, London.

Diekmann J., C. Kemfert, K. Neuhoff, W.-P. Schill und T. Traber (2012), Erneuerbare Energien: Quotenmodell keine Alternative zum EEG, *Wochenbericht des DIW Berlin* 45/2012, im Erscheinen.

IPCC (2011), *Renewable energy sources and climate change mitigation*, Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge.

Lechtenböhrer, S. und S. Samadi (2010), *Kurzanalyse zur aktuellen Diskussion um die mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien in der Stromversorgung verbundenen Kosten und Nutzen*, Endbericht, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal.

Ragwitz, M., J. Winkler, C. Klessmann, M. Gephart und G. Resch (2012), *Recent developments of feed-in systems in the EU – A research paper for the International Feed-in Cooperation*, Report commissioned by the Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU).

- REN21 (2012), *Renewables 2012 global status report*, Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, Paris.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2011), *Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung: Sondergutachten*, Berlin.
- Steinhilber, S., M. Ragwitz, M. Rathmann, C. Klessmann und P. Noothout (2011), *Indicators assessing the performance of renewable energy support policies in 27 Member States*, RE-Shaping D17 Report, Fraunhofer ISI, Karlsruhe.
- Woodman, B. und C. Mitchell (2011), Learning from experience? The development of the Renewables Obligation in England and Wales 2002–2010, *Energy Policy* 39, 3914-3921.

Literatur

- Acatech (Hrsg.) (2012), *Die Energiewende finanzierbar gestalten*, acatech POSITION, Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, München.
- Aghion, P. und R. Griffith (2005), *Competition and growth: Reconciling theory and evidence*, Cambridge.
- Altmaier, P. (2012), *Verfahrensvorschlag zur Neuregelung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)*, Hintergrundpapier.
- Amundsen, E.S., F.M. Baldursson und J.B. Mortensen (2006), Price volatility and banking in green certificate markets, *Environmental and Resource Economics* 35, 259-287.
- Bergek, A. und S. Jacobsson (2010), Are tradable green certificates a cost-efficient policy driving technical change or a rent-generating machine? Lessons from Sweden 2003–2008, *Energy Policy* 38, 1255-1271.
- BMWi (2010), *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Bundesnetzagentur (2011), *Monitoringbericht 2011*, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2012), *Bericht zum Zustand der leitungsgebundenen Energieversorgung im Winter 2011/12*, Bonn.
- Cramton, P. und A. Ockenfels (2011), Ökonomik und Design von Kapazitätsmärkten im Stromsektor, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 61, 14-15.
- Cramton, P. und A. Ockenfels (2012), Economics and design of capacity markets for the power sector, *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 36, 113-134.
- Cramton, P. und S. Stoft (2005), A capacity market that makes sense, *The Electricity Journal* 18, 43-54.
- Department of Energy and Climate Change (2012), *Draft Energy Bill*, The Stationery Office, London.
- EWI (2010), *European RES-E Policy Analysis – Eine modellbasierte Studie über die Entwicklung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen in Europa und die Auswirkungen auf den konventionellen Strommarkt*, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln.

Ebene der Bundesstaaten verfolgen, gleichzeitig aber auf einheitlich regulierte Finanzmärkte und einen hohen Grad an Risikoteilung über die Finanzmärkte setzen.

Die Finanzmarktregulierung ist ein zentrales Politikfeld, da die Bilanzen der Banken letztlich Spiegel von Fehlentwicklungen sowohl im realwirtschaftlichen als auch im fiskalischen Bereich sind. Gleichwohl muss klar sein, dass eine stärkere Zentralisierung von Kompetenzen in diesem Bereich eine Aufgabe von Souveränität bedeutet und daher nicht ohne eine Vertragsänderung zu erreichen ist. Für den Fall, dass Schieflagen von Banken nicht ohne den Rückgriff auf fiskalische Ressourcen bewältigt werden können, müssen zudem klare Kriterien für ein fiskalisches Burden-Sharing vorab etabliert werden (Ziffer 312). Andernfalls würde die Lösung von Problemen im Bankensektor an dem Grundprinzip fiskalischer Souveränität scheitern.

Eine andere Meinung

187. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, vertritt zur fiskalischen Säule des langfristigen Ordnungsrahmens eine andere Meinung.

188. Anstelle des Modells Maastricht 2.0 mit nationaler Souveränität könnten die Architekten der fiskalischen Säule die Entscheidung treffen, die europäische Integration entschlossen voranzutreiben (Bofinger, 2012). Dazu könnte die in nationaler Haftung gehaltene Staatsverschuldung, welche die 60 %-Verschuldungsgrenze des Vertrags von Maastricht nicht übersteigt, in Anleihen mit gemeinschaftlicher Haftung überführt werden (**Blue Bonds**). Sollten die Schuldenstände eines Landes über diese Grenze hinausgehen, würde dafür eine nationale Haftung bestehen (**Red Bonds**). Dieser Vorschlag von Delpla und von Weizsäcker (2011) hätte den Vorteil, dass für die Finanzmärkte ein hoher Bestand an sicheren Aktiva geschaffen würde. Vor allem bei Versicherungen und Pensionsfonds besteht hierfür eine große Nachfrage, aber auch Banken benötigen für ihre Liquiditätsvorsorge und als Kreditsicherheit sichere Staatsanleihen.

189. Eine dauerhafte gemeinschaftliche Haftung ist in der Tat nur zu rechtfertigen, wenn sie mit umfassenden Absicherungsmechanismen gegenüber Staaten mit einer unsoliden Fiskaldisziplin einhergeht. Dazu müssten über die bereits bestehenden, in erster Linie durch Verträge geregelten Disziplinierungsmechanismen (Ziffern 154 ff.) hinaus direkte hierarchische Eingriffsmöglichkeiten im Fall eines evidenten Fehlverhaltens geschaffen werden. Hierfür könnte man an die Institution eines **Europäischen Finanzministers** oder **Währungskommissars** denken, der unmittelbar durch das Europäische Parlament gewählt wird und somit über die notwendige demokratische Legitimation verfügt. Eine solche Übertragung nationaler Souveränität auf die europäische Ebene müsste im Regelfall nicht mit einer zusätzlichen Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationaler Parlamente einhergehen.

Schon jetzt können diese durch die im Fiskalpakt vorgeschriebene Schuldenbremse nicht mehr völlig frei über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Sofern sich ein Mitgliedstaat uneingeschränkt an die Bestimmungen der Schuldenbremse hält, gäbe es somit keinerlei Anlass für ein Eingreifen der europäischen Ebene in nationale Entscheidungsprozesse. Dies wäre

erst dann erforderlich, wenn ein nationaler Haushalt diesen Erfordernissen nicht mehr entsprechen kann. In diesem Fall würde eine Genehmigung durch den Europäischen Finanzminister benötigt. Sollte ein Parlament aus eigener Kraft nicht in der Lage sein, einen akzeptablen Haushalt vorzulegen, müsste dem Europäischen Finanzminister die Möglichkeit offenstehen, dem Land eine temporäre Erhöhung von Steuern oder eine pauschale Kürzung von Ausgaben vorzuschreiben.

190. Es ist aus heutiger Sicht schwer abzuschätzen, ob die Mitgliedstaaten der Währungsunion bereit wären, einen solchen Verzicht auf nationale Souveränität zu akzeptieren. Doch zum einen sind die nationalen Handlungsspielräume der Fiskalpolitik de facto heute schon äußerst eingeschränkt und zum anderen wird den Ländern damit im Gegenzug die Möglichkeit einer dauerhaften Gemeinschaftshaftung eröffnet. Fraglich ist zudem, ob es im Rahmen der nationalen Verfassungen wie der Europäischen Verträge rechtlich möglich ist, ein entsprechendes Durchgriffsrecht zu etablieren und ob dies in der Praxis dann zur Anwendung kommen würde. Auch wenn die Erfahrungen mit dem SWP wenig zuversichtlich stimmen, sollte man nicht übersehen, dass bei einem Euro 2.0 die Sanktionen nicht mehr durch den „Klub“ der nationalen Minister bestimmt würden, sondern durch eine übergeordnete und von den nationalen Regierungen völlig unabhängige europäische Institution.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

3. Brücken zum langfristigen Ordnungsrahmen

191. Die Anfälligkeit der Mitgliedstaaten für Vertrauenskrisen wird über Jahre hinweg so hoch bleiben, dass bei einer für das Modell Maastricht 2.0 konstitutiven, strikten Anwendung der No-bail-out-Regel immer wieder mit Situationen zu rechnen ist, in denen die Stabilität des gesamten Finanzsystems des Euro-Raums gefährdet wäre. Nach den Prognosen des IWF werden die Schuldenstandsquoten der Problemländer noch mehrere Jahre in einem Bereich von 120 % und darüber liegen; nur Spanien wird mit rund 100 % voraussichtlich eine etwas darunter liegende Schuldenstandsquote realisieren.

Die Politik hat es bisher verstanden, mit der „Politik der kleinen Schritte“ größere Schritte in Richtung Maastricht 2.0 zu unternehmen. Bei aller Kritik im Detail und weiterhin bestehenden Lücken sind damit Reformen auf den Weg gebracht worden, die noch vor kurzem undenkbar schienen. Allerdings hat die „Politik der kleinen Schritte“ keine glaubwürdige fiskalpolitische Lösung zustande gebracht, die einen Weg aus der aktuellen Krise weisen würde.

Risiken einer dauerhaften Rettungsfunktion der EZB

192. Bisher hat das Krisenmanagement allein deshalb nicht zu einer Eskalation der Krise geführt, weil sich die EZB immer wieder dazu bereitgefunden hat, die Banken wie die Anleihemärkte zu stabilisieren. Damit sind jedoch langfristig erhebliche ökonomische und politische Risiken verbunden: