

Eine andere Meinung

91. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zu der in diesem Kapitel präsentierten wirtschaftspolitischen Konzeption eine andere Meinung.
92. Die Mehrheit stellt das Kapitel unter das Motto: „Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt“. Dabei werden überwiegend wirtschaftspolitische Weichenstellungen vorgeschlagen, mit denen die Rolle des Staates im Wirtschaftsprozess geschwächt würde. Zukunftsfähigkeit bedeutet nach Auffassung der Mehrheit also offensichtlich eine Wirtschaftsordnung mit **mehr Markt und weniger Staat**. Doch die Erfahrungen mit der Deutschen Einheit, der Finanzkrise und zuletzt mit der Flüchtlingskrise zeigen, wie schnell sich unerwartet große Herausforderungen aufbauen können, die nur mit einem handlungsfähigen Staat erfolgreich bewältigt werden können.
93. Die in diesem Gutachten von der Mehrheit vorgeschlagenen Reformen würden die **Handlungsfähigkeit des Staates** erheblich einschränken.
 - Dies gilt insbesondere für den Vorschlag eines **Insolvenzmechanismus für Staaten** und damit zusammenhängend einer „Entprivilegierung von Staatsforderungen“ in Bankbilanzen. Dies würde die finanziellen Spielräume und damit die Aktionsmöglichkeiten des Staates vor allem in Krisenphasen drastisch reduzieren.
 - Internationale Schiedsgerichtsverfahren im Rahmen von **TTIP** würden die Stellung ausländischer Unternehmen bei Rechtsstreitigkeiten gegenüber dem Nationalstaat stärken. Für sehr unsichere ökonomische Vorteile sollen zudem staatliche Regulierungen im Verbraucher- und Umweltschutz in Form des Ursprungslandprinzips unterlaufen werden können.
 - Der Vorschlag einer **Zinsbereinigung** des um Gewinnrücklagen und Beteiligungen **bereinigten Eigenkapitals** bei der Besteuerung von Unternehmen würde zu erheblichen Steuerausfällen für den Staat führen. Dieses Verfahren wirkt vom Grundsatz her wie die Einführung einer **asymmetrischen negativen Vermögensteuer** bei einer unveränderten Gewinnbesteuerung von Unternehmen. Die damit einhergehende steuerliche Entlastung käme in erster Linie den Besitzern hoher Vermögen zugute. Die ohnehin sehr hohe Konzentration privater Vermögen in Deutschland würde so noch gefördert, Die von der Mehrheit beklagte steuerliche Benachteiligung des Eigenkapitals gegenüber dem Fremdkapital ließe sich mit einer Substitution der Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte durch eine Versteuerung von Zinseinkünften mit dem persönlichen Steuersatz ohne Einnahmeausfälle beheben. ↘ ZIFFERN 812 FF.
94. Zum anderen plädiert die Mehrheit für einen **Rückzug des Staates** in wichtigen Handlungsfeldern der Wirtschaftspolitik, ohne dass es dafür überzeugende Argumente gibt.
 - Der Geltungsbereich des gerade eingeführten **Mindestlohns** soll eingeschränkt werden, obwohl es bisher in den davon besonders betroffenen Bran-

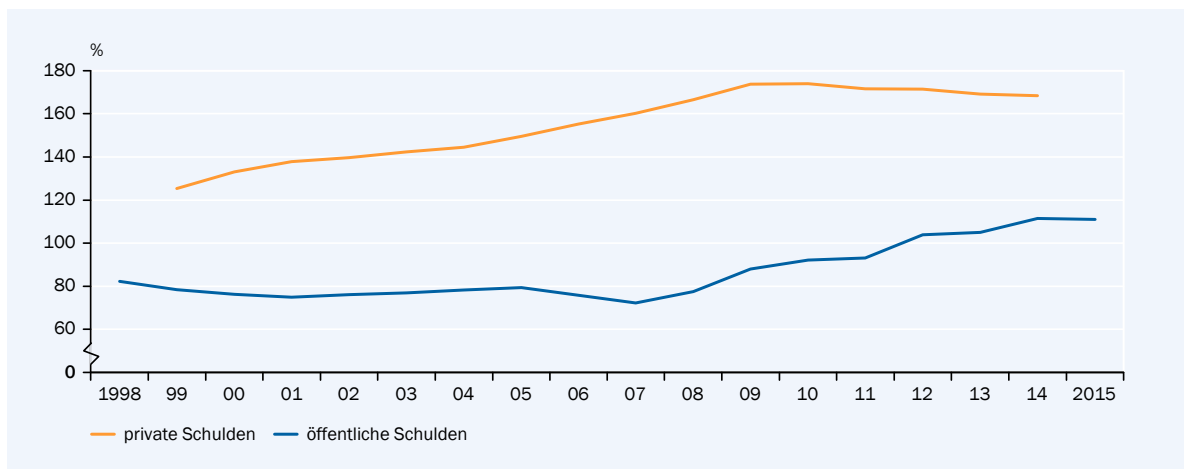
chen zu einem stärkeren Anstieg der Beschäftigung gekommen ist als in anderen Bereichen der Wirtschaft. ↘ ZIFFER 36

- Die **externe Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt** soll gestärkt werden, obwohl die Beschäftigungslage in Deutschland – trotz eines in der Tat hohen Schutzniveaus der Arbeitnehmer – kaum besser sein könnte.
- In der Energiepolitik soll die **Förderung erneuerbarer Energien** eingestellt werden, obwohl sie weltweit in immerhin 145 Ländern intensiv betrieben wird. Anstelle dieser direkten Förderung solle das europäische Handelssystem für Treibhausgasemissionen gestärkt werden. ↘ ZIFFER 86
- Die gerade erst abgeschafften **Studiengebühren** sollen wieder eingeführt werden. ↘ ZIFFER 84
- Und schließlich soll die **EZB**, deren Ausrichtung als zu expansiv eingeordnet wird, ihre Anleihekäufe verlangsamen oder sogar früher beenden als beabsichtigt. ↘ ZIFFER 14 Dabei wird von der Mehrheit durchaus anerkannt, dass die EZB mit ihrer Politik einen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung des Euro-Raums geleistet hat.

95. Der weitreichendste Vorschlag betrifft das **Insolvenzregime für Staaten**. Dabei sollte zunächst gesehen werden, dass die „Schwere der Krise im Euro-Raum“ ↘ ZIFFER 52 vor allem auf Fehlentscheidungen privater Akteure und nur bedingt auf eine überzogene Verschuldung von Staaten zurückzuführen ist. Bis zum Ausbruch der Krise im Jahr 2008 ging die Schuldenstandsquote der öffentlichen Haushalte des Euro-Raums zurück, während sich die Verschuldung von Unternehmen und privaten Haushalten deutlich stärker ausweitete als die Wirtschaftsleistung. ↘ ABBILDUNG 8 Nach dem Ausbruch der Krise ist ein deutlicher Anstieg der staatlichen Verschuldung zu beobachten. Dieser ist aber weitgehend der Tatsache geschuldet, dass die private Wirtschaft nach den Exzessen der Finanzmärkte nur durch ein massives Eingreifen der Staaten wieder stabilisiert werden konnte.

↘ ABBILDUNG 8

Private und öffentliche Verschuldung im Euro-Raum in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EZB

SVR-15-466

96. Die Mehrheit sieht die von ihr vorgeschlagene Insolvenzordnung für Staaten in erster Linie als einen Beitrag zur **Stärkung der Disziplinierungsfunktion der Märkte** gegenüber souveränen Staaten. ↘ ZIFFER 48 Dieser Ansatz erscheint fragwürdig, wenn man sieht, dass die Krise überwiegend durch ein Fehlverhalten der Märkte verursacht wurde. Man muss sich deshalb generell fragen, was die Märkte für eine so weitreichende Funktion qualifiziert (SG 2015 Ziffern 112 ff.). Die Erfahrung der Phase bis zum 26. Juni 2012, dem Tag an dem es Mario Draghi gelang, den Euro-Raum mit einer Rede erfolgreich zu stabilisieren, zeigt jedenfalls, dass die Finanzmärkte keine kollektive Rationalität aufweisen und deshalb zu erheblichen Überreaktionen tendieren können.
97. Die Mehrheit räumt solche Fehlentwicklungen durchaus ein. In Zeiten erhöhter Unsicherheit gebe es „das **Risiko heftiger, teilweise übermäßiger, Finanzmarktreaktionen**, die im Sinne einer selbsterfüllenden Prophezeiung multiple Gleichgewichte erzeugen.“ ↘ ZIFFER 47 Die Mehrheit stellt dann jedoch fest, dass eine Insolvenzordnung für Staatsschulden die Erwartungen der Marktteilnehmer stabilisiere, was solche Effekte eindämme. Wie eine solche Stabilisierung der Erwartungen im Einzelnen erfolgen soll, bleibt allerdings offen.
98. Wahrscheinlicher ist es, dass die Insolvenzordnung die Erwartungen der Marktteilnehmer in Krisensituationen destabilisieren wird. Durch eine staatliche Insolvenzordnung kann es leichter als bisher zu Konstellationen kommen, die einen **Bond-Run** auslösen, bei dem alle Akteure versuchen die Anleihen eines bestimmten Staates abzustoßen, um dem möglichen Schuldenschnitt zu entgehen.

Konkret bedeutet ein solches Insolvenzregime, dass vor allem den höher verschuldeten Mitgliedstaaten in Zukunft die Möglichkeit genommen würde, bei größeren konjunkturellen oder finanziellen Krisen stabilisierend einzugreifen.

Aufgrund des Insolvenzrisikos würden sie dabei riskieren, selbst in den **Strudel einer allgemeinen Vertrauenskrise** gezogen zu werden. Die Erfahrungen der vergangenen zehn Jahre zeigen, wie schnell und in welchem Ausmaß unerwartet Krisen auftreten können, die ein massives staatliches Eingreifen erfordern. Staaten, die selbst insolvent werden können, stehen im Krisenfall nicht mehr als Stabilisator zur Verfügung. Wenn die makroökonomische Stabilisierung bei schweren Krisen nicht mehr gewährleistet wäre, hätte dies erhebliche negative Effekte auf die Stabilität des Bankensystems. Ein staatliches Insolvenzregime würde sich also gerade in dieser Hinsicht als kontraproduktiv erweisen.

99. Die **Architektur** der Währungsunion würde durch ein Insolvenzregime aller Voraussicht nach somit nicht stabilisiert, sondern destabilisiert werden. Ein im Fall gravierender Schocks handlungsfähiger Euro-Raum setzt Akteure voraus, die bei schweren Krisen **ohne finanzielle Restriktionen** in das Geschehen auf den Güter- und Finanzmärkten eingreifen können. Dies belegen die sehr hohen Haushaltsdefizite, mit denen in den Vereinigten Staaten, im Vereinigten Königreich und in Japan auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise reagiert wurde. Die Eurokrise der Jahre 2010 bis 2012 war bereits Ausdruck der eingeschränkten staatlichen Handlungsfähigkeit, die die Mitgliedschaft in der Währungsunion bedingt. Anders als andere hoch entwickelte Staaten sind die Mit-

gliedstaaten dadurch in einer Währung verschuldet, die sie nicht schaffen können.

100. Die **Europäische Zentralbank** hat durch ihr ebenso überzeugendes wie pragmatisches Handeln in den vergangenen Jahren dafür gesorgt, dass der Euro-Raum wieder stabilisiert werden konnte. Wenn man die EZB nicht dauerhaft in dieser auch für sie problematischen Rolle belassen will, sollte man nicht Modelle favorisieren, die zu mehr Instabilität des Euro-Raums führen können.

Stattdessen sollte nach Lösungen gesucht werden, die die unabdingbare fiskalische Disziplin mit einer in Krisenfällen uneingeschränkt handlungsfähigen Fiskalpolitik verbinden. Dies erfordert den Transfer nationaler fiskalpolitischer Souveränität auf die europäische Ebene ebenso wie Mechanismen einer gemeinschaftlichen Haftung für Staatsanleihen. Ohne die Bereitschaft zu **mehr politischer Integration** wird es auf Dauer keine stabile Architektur des Euro-Raums geben. Wenn auf der europäischen Ebene für eine ausreichende Handlungsfähigkeit gesorgt ist, könnte auch die Frage eines Insolvenzregimes für die einzelnen Mitgliedstaaten wieder auf die Agenda kommen.

101. Die **Entprivilegierung von Staatsforderungen** in den Bankbilanzen stellt zunächst einen **Wettbewerbsnachteil** für die Banken des Euro-Raums dar, da für Finanzinstitute in anderen Ländern keine entsprechenden Regelungen zu erwarten sind. Die geforderte Eigenkapitalunterlegung für Staatskredite verteuert dabei tendenziell die Staatsfinanzierung und erschwert damit den Abbau der Staatsverschuldung. Auch der Ertragslage der Banken wäre eine solche Lösung nicht zuträglich. Dass die „vermeintlichen Wettbewerbsnachteile“ durch Vorteile aus der Stabilisierung des Euro-Raums kompensiert werden ↘ ZIFFER 63, wäre nur dann zutreffend, wenn man wie die Mehrheit an diese Stabilisierungseffekte glaubt. Andernfalls kommt für die Finanzinstitute zum Kostennachteil noch das Problem dazu, dass es im Euro-Raum kein absolut sicheres Anlageinstrument mehr geben wird.

Die Entprivilegierung greift zudem in die Präferenzen von Banken ein und zwingt sie aus ihrer Sicht absolut sichere Anleihen, insbesondere deutsche Anleihen, gegen Anleihen anderer Mitgliedstaaten zu tauschen, die sie als weniger sicher ansehen. Dabei scheint von den Befürwortern von **Kreditobergrenzen** für Staatsanleihen in den Bankbilanzen übersehen zu werden, dass sie durch diesen Eingriff in die Wahlfreiheit der Investoren die beabsichtigte Marktdisziplinierung beeinträchtigen.

102. Auch in diesem Gutachten plädiert die Mehrheit für eine ersatzlose **Einstellung der Förderung Erneuerbarer Energien** im Rahmen des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG). ↘ ZIFFER 86 Es sei der falsche Weg.

Dabei sollte immerhin zu denken geben, dass derzeit **145 Länder** eine staatliche Förderung Erneuerbarer Energien praktizieren, wobei überwiegend auf das Modell der Einspeisevergütung gesetzt wird (REN21, 2015). Wie in Deutschland geht der Trend zunehmend in die Richtung von **Ausschreibungsverfahren** (Bofinger, 2013; Bofinger et al., 2015), die mittlerweile in 60 Ländern zur Anwendung kommen. Im Jahr 2014 fanden die größten Investitionen in Erneuer-

bare Energien in China, den Vereinigten Staaten und Japan statt. Viele sehen dabei eine dem globalen Klimaschutz dienliche Vorreiterrolle Deutschlands (Wagner und Weitzman, 2015). Das heißt nicht, dass das EEG nicht verbesserungsfähig ist. Genau deshalb arbeitet die Bundesregierung derzeit intensiv daran, die „Kostenexplosion“ bei der Förderung durch Ausschreibungsverfahren einzudämmen.

103. Die Förderung Erneuerbarer Energien steht nicht grundsätzlich im Widerspruch zu einem **Handelssystem für Treibhausgasemissionen**. Die für ein solches System festgesetzten Mengenziele sollten die damit einhergehenden Belastungsgrenzen für die Wirtschaft reflektieren. Der durch die Förderung Erneuerbarer Energien erzielte Preisverfall erlaubt es, entsprechend ambitioniertere Mengenziele im Rahmen des EU-ETS vorzugeben. Ohne das EEG hätte das EU-ETS voraussichtlich keine entscheidenden technologischen Fortschritte ausgelöst, da es, wie von der Mehrheit eingeräumt, in Europa bisher die Erwartungen enttäuscht hat. Und auf der globalen Ebene wäre bei der bisher unzureichenden Bereitschaft, sich auf ein internationales CO₂-Handelssystem einzulassen, überhaupt kein Fortschritt beim Klimaschutz erreicht worden.
104. Erfolgversprechender als quantitative Obergrenzen erscheint ohnehin eine **einheitliche globale Pigou-Steuer** wie sie beispielsweise von Edenhofer und Ockenfels (2015) oder von Wagner und Weitzman (2015) vorgeschlagen wird. Für Europa würde das einen Mindestpreis im Emissionshandeln erfordern. Auch die Mehrheit spricht sich in diesem Sinne für einen **Preiskorridor** aus. Ein wesentlicher Vorteil eines internationalen Preisziels wird von Edenhofer und Ockenfels darin gesehen, dass es mit der nationalen Förderung Erneuerbarer Energien kompatibel sei. Während solche Maßnahmen bisher lediglich zu einer Verschiebung von Emissionen führten, garantiere ein Mindestpreis, dass zusätzliche Vermeidung stattfinden könne. Wiederum dürfte die kostengünstige Verfügbarkeit von Erneuerbaren Energien die Bereitschaft der Länder erhöhen, sich überhaupt auf eine solche globale Steuer einzulassen.

Literatur zum Minderheitsvotum

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

Bofinger, P., M. Ludwigs, M. Ritzau, R. Schemm, S. Brühl und L. Schuffelen (2015), *EEG 3.0: Ausgestaltungsvorschlag für ein Ausschreibungsmodell für Wind an Land*, Wissenschaftliches Begleitgutachten, Auftraggeber: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Aachen und Würzburg.

Edenhofer, O. und A. Ockenfels (2015), *Ein Ausweg aus der Klima-Sackgasse*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.10.2015.

REN21 (2015), *Renewables 2015 global status report – Key findings*, Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, Paris.

Wagner, G. und M. L. Weitzmann (2015), *Climate shock: The economic consequences of a hotter planet*, Princeton University Press, Princeton.