

Von der europäischen Schulden- und Wirtschaftskrise scheint Deutschland unbeeindruckt. Doch die derzeitige wirtschaftliche Stärke bedeutet nicht, dass das deutsche Reformmodell auch zukünftigen Herausforderungen, wie der demografischen Entwicklung und den Belastungen durch Schulden- und Finanzkrise, gewachsen ist. Wenn der bestehende Reformbedarf nicht ernst genommen wird, kann Deutschland sehr schnell wieder zum „kranken Mann Europas“ werden.

Der Kronberger Kreis empfiehlt der neuen Bundesregierung, sich auf die Angebotspolitik zu konzentrieren und so die deutsche Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. In dieser Studie finden sich sorgfältig konzipierte Politikvorschläge für die Gestaltung der öffentlichen Finanzen, der Steuer- und Arbeitsmarktpolitik, der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, der Energiewende sowie der Privatisierung und Deregulierung. Die Analyse der deutschen Probleme und das Aufzeigen der Lösungskonzepte erfolgen grundsätzlich im europäischen Kontext.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis die wirtschaftspolitische Diskussion mit. Einige Elemente seiner sorgsam abgestimmten Vorschläge finden sich in der Gesetzgebung wieder.

Renaissance der Angebotspolitik



Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Renaissance der Angebotspolitik

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Volker Wieland, Berthold U. Wigger

I.	Warum Angebotspolitik?	5
II.	Nachfrage, Angebot und Wirtschaftspolitik: Einordnung der aktuellen Herausforderungen für Deutschland und die Eurozone	10
	2.1 Konjunktur und Wachstum in Deutschland und der Eurozone	10
	2.2 Geld- und fiskalpolitische Stabilisierungspolitik	11
	2.3 Staatsschulden, Steuern und fiskalpolitische Konsolidierung	13
	2.4 Reform und Flexibilisierung von Arbeits-, Gütermärkten und Sozialsystemen	15
III.	Öffentliche Finanzen und Steuerpolitik	17
	3.1 Zur Lage der Staatsfinanzen	17
	3.2 In der Finanzpolitik gibt es viele ungelöste Aufgaben	18
	3.3 Schritte zu einer soliden Finanz- und Steuerpolitik	21
IV.	Arbeitsmarktpolitik	25
	4.1 Die Lage am deutschen Arbeitsmarkt	25
	4.2 Ungelöste Probleme am deutschen Arbeitsmarkt	26
	4.3 Gegen falsche Weichenstellungen, für höhere Flexibilität am Arbeitsmarkt	29
V.	Sozialversicherung	31
	5.1 Aktuelle Lage: Erfreulich, aber nicht nachhaltig	31
	5.2 Gesetzliche Rentenversicherung: Reformen beibehalten, weitere Ausdehnung der Lebensarbeitszeit ins Auge fassen	31
	5.3 Gesetzliche Krankenversicherung: Lohnabhängige Finanzierung durch einkommensunabhängige Krankenversicherungspauschale ersetzen	34
	5.4 Soziale Pflegeversicherung: Ebenfalls zu einkommensunabhängigen Pauschalen übergehen, Kapitaldeckung auf Regelleistungen ausdehnen	39
VI.	Herausforderungen der Energiewende	40
	6.1 Aktuelle Lage	40
	6.2 Problem der Überförderung einzelner Technologien durch das EEG	41
	6.3 Weitere Probleme der fehlenden Wettbewerbsorientierung im EEG	44
	6.4 Wettbewerbsfähigkeit erneuerbarer Energien	45
	6.5 Ein Quotenmodell als Alternative zur Grünstoffförderung	47
VII.	Privatisierung und Deregulierung	50
	Zusammenfassung	55
	Anhang	62
	Literaturverzeichnis	65

Gefördert durch die informedia-Stiftung,
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2013

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-116-7

Titelfoto: © Kaarsten – Fotolia.com

I Warum Angebotspolitik?

1. Deutschland geht es so gut wie lange nicht. In nur einer Dekade wurde aus dem „kranken Mann Europas“ ein Modell für die wirtschaftlichen Reformen in anderen EU-Ländern. Es scheint uns so gut zu gehen, dass Reformdebatten zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung in Deutschland kaum mehr stattfinden. Die ablaufende Legislaturperiode war vielmehr von der Eurorettung geprägt: Die Partnerländer in der Europäischen Währungsunion, die „anderen“ also, müssen Strukturreformen durchführen. Deutschland hat angeblich seine Hausaufgaben gemacht. Eine gewisse Selbstgefälligkeit hat sich ausgebreitet.

2. Hinzu kommen die Anwürfe mancher europäischer Partner und wirtschaftspolitischer Kommentatoren: Die deutsche Wirtschaftspolitik habe in der Vergangenheit zu sehr auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen gesetzt. Die moderate Entwicklung der Lohnstückkosten über einen längeren Zeitraum sei mitverantwortlich für die Strukturschwächen der anderen EU-Staaten. Die Löhne in Deutschland müssten daher stärker steigen als die Produktivität, um über eine höhere Nachfrage im Inland die Probleme der Partnerländer in der Eurozone abzumildern. Nachfragepolitik sei geboten.

3. Das Gegenstück zu dieser auf die europäischen Probleme bezogenen Debatte ist die deutsche Diskussion über empfundene soziale Schief lagen. Eine zunehmende Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung wird als Beleg für die „Ungerechtigkeiten des Marktsystems“ ins Feld geführt. Die Armutsgefährdung, Armut insgesamt nehme zu und der Mittelstand, gemessen als Anteil der mittleren Einkommen an den Gesamteinkommen, sei bedroht.

4. Schuld daran sind vorgeblich die Arbeitsmarktreformen der Regierung Schröder und der Großen Koalition. Sie gelten als Ursache für die Spreizung der Löhne und Gehälter, die zunehmende Einkommensungleichheit und die behauptete Armutsgefährdung. Der christlich-liberalen Bundesregierung wird vorgeworfen, nichts dagegen unternommen zu haben.

5. Die nächste Regierung soll nach diesen Vorstellungen eine stärkere Einkommensumverteilung über Steuern und Sozialausgaben anstreben. Es stehen politische Vorschläge im Raum, den Spitzensteuersatz der Lohn- und Einkommen-

steuer anzuheben, die Vermögensteuer wieder zu beleben oder eine rückwirkende, einmalige Vermögensabgabe einzuführen sowie die Sozialleistungen, etwa durch eine Anhebung des Regelsatzes des Arbeitslosengeldes II oder durch Maßnahmen zur Bekämpfung der Altersarmut, auszuweiten. Zudem sollen Reformen auf dem Arbeitsmarkt, vor allem die Einführung (gesetzlicher) Mindestlöhne einerseits und Gehaltsobergrenzen für Spitzenverdiener andererseits, zur Beseitigung vorgeblicher sozialer Schieflagen beitragen. Das Aufstocken eines niedrigen Lohnes durch Arbeitslosengeld II wird von vielen als unwürdig empfunden.

6. Die Einschätzung, Deutschland leide unter dem Problem erheblicher sozialer Schieflagen, steht empirisch auf wackeligen Beinen (siehe Anhang). Hinsichtlich der Einkommensungleichheit liegt Deutschland im Mittelfeld der OECD-Länder. Die Einkommensungleichheit hat seit der Reformpolitik der Regierung Schröder abgenommen. Die Mittelschicht behauptet sich entgegen anders lautender Berichte: Der Anteil der mittleren Einkommen an den Gesamteinkommen bleibt über die Zeit relativ stabil. Die deutsche Wirtschaft und der deutsche Arbeitsmarkt stehen relativ gut da, so dass die Armutsrisiken gesunken sind.

7. Die Konzentration auf vorgebliche soziale Schieflagen führt zudem wirtschaftspolitisch in die Irre. Ein Zurückdrehen der wirtschaftspolitischen Reformen der vergangenen Jahre, sei es in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der Privatisierung und Deregulierung oder in der Steuer- und Finanzpolitik, würde Deutschland im globalen Wettbewerb zurückwerfen. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft würde leiden. Die Folge wäre ein erneuter Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dass es in Europa besser stünde, wenn dem schnelleren Läufer beim Staffellauf Blei an die Füße gebunden würde, muss bezweifelt werden.

8. Deutschland verfügt über einen ausgebauten Sozialstaat, der in erheblichem Umfang Einkommen umverteilt. Nur in Belgien und Österreich wird durch das Steuer-Transfer-System mehr umverteilt als hierzulande. Die Debatte über weitere Umverteilung verstellt lediglich den Blick auf die wirklich ungelösten wirtschaftspolitischen Aufgaben. Angesichts des demografischen Übergangs, der Probleme in der Eurozone und den zu erwartenden Belastungen, die dies für Deutschland mit sich bringt, muss die zukünftige Wirtschaftspolitik die kontinuierliche Verbesserung der Angebotsbedingungen im Auge haben. Es ist die Kostensituation der Unternehmen, die für deren Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Produkte und Dienstleistungen sowie für die Standortattraktivität Deutschlands von entscheidender Bedeutung ist. Ohne eine Stärkung der Angebotspolitik droht ein allmähliches Zurückgleiten

der deutschen Wirtschaft in die frühere Sklerosis. Die chronische Krankheit der Wachstumsschwäche kehrte zurück. Die Erinnerung sollte noch nicht verblasst sein, was es bedeutet, der kranke Mann Europas zu sein.

9. In der kommenden Legislaturperiode steht die Bundesregierung vor einer Reihe ungelöster Aufgaben, die der Kronberger Kreis im Folgenden analysiert.

- Inzwischen ist zwar eine gewisse Beruhigung auf den Finanzmärkten eingetreten. Diese Ruhe ist jedoch trügerisch. Die politische Hängepartie in Italien, stärker noch das Gezerre um die Finanzierung Zyperns haben verdeutlicht, dass die Probleme der Eurozone noch lange nicht gelöst sind. Die Politik der Haushaltskonsolidierung und der Strukturreformen trägt in den Problemländern der Währungsunion erste Früchte. Gleichwohl ist lediglich ein Anfang gemacht und ein langer Atem zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas erforderlich. Manche Mitgliedstaaten, namentlich Italien und Frankreich, begeben sich nur widerwillig auf den Weg der Reformen. Die Bundesregierung muss auf eine Fortsetzung der Reformpolitik drängen, die Europäische Zentralbank (EZB) bei der Sicherstellung der Preisstabilität in der Währungsunion unterstützen und sowohl für Staaten als auch für das Bankensystem Haftung und Risiko wieder zusammenbringen. Es wird schwerfallen, diese ordnungspolitischen Ziele angesichts konjunktureller Schwächen nicht aus den Augen zu verlieren.
- Die Bundesregierung steht in der nächsten Legislaturperiode vor der Aufgabe, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte konsequent weiter zu verfolgen. Nach einem jahrzehntelangen Trend zur Ausdehnung der Staatsverschuldung und dem sprunghaften Anstieg der Verschuldung in der Finanzkrise bietet die Schuldenbremse der Politik eine Hilfestellung zur allmählichen Rückführung der Schuldenquote. Die Bundesregierung ist auf dem Weg der Konsolidierung vorangekommen und hat die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten. Gleichwohl ist die bisherige Konsolidierung vornehmlich der guten Konjunktur- und Arbeitsmarktlage, aber auch den geringeren Zinsausgaben, die sich im Zuge der Eurokrise für Deutschland ergeben haben, geschuldet. Diese Sonderfaktoren können Bund und Länder nicht dauerhaft vor einer Konsolidierung auf der Ausgabenseite bewahren. Die eigentlichen Herausforderungen der Konsolidierungspolitik stehen erst bevor.
- Steuerpolitische Reformen sind hinter die Europapolitik und das Ziel der Konsolidierung des Staatshaushalts zurückgetreten. Keines der steuerpolitischen

Ziele der christlich-liberalen Bundesregierung wurde erreicht. Es gab keine Reform der Einkommensteuer zur Rückgabe der Mehreinnahmen aus der kalten Progression. Die Gewerbesteuer wurde erneut nicht durchgreifend reformiert – wie schon in den hundert Jahren zuvor. In der Unternehmensbesteuerung wurde auch ansonsten nicht viel unternommen. Die Verzerrungen bei der Umsatzsteuer wurden nicht beseitigt. Die Erbschaft- und die Grundsteuer stehen angesichts der zu erwartenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vor einer (erneuten) Revision. In der kommenden Legislaturperiode muss der Reformstau in der Steuerpolitik aufgelöst werden. Insbesondere aber gilt es, steuerpolitischen Unfug zu vermeiden. Weder sind Steuererhöhungen zur Sicherung des Konsolidierungsziels, noch die Einführung einer Vermögensteuer oder -abgabe zur Korrektur vermeintlicher sozialer Schieflagen erforderlich. Beides führt zu einer Belastung von Haushalten und Unternehmen und schwächt die Anreize zu arbeiten, zu investieren und Risiken zu übernehmen.

- Ähnliches gilt für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die Errungenschaften der Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der vergangenen Jahre dürfen nicht durch neue Regulierungen und falsche Weichenstellungen zunichte gemacht werden. Die Bundesregierung sollte von jeglicher Form von Mindestlöhnen, insbesondere einem gesetzlichen Mindestlohn absehen. Mindestlöhne gefährden die Beschäftigung derjenigen Arbeitnehmer, deren Situation damit gerade zu verbessern beabsichtigt ist. Angesichts der hohen Regulierung des deutschen Arbeitsmarkts sind Verschärfungen im Bereich der Leiharbeit verfehlt. Vielmehr sollte der Kündigungsschutz spürbar flexibilisiert werden. In der Sozialpolitik werden derzeit Maßnahmen zur Bekämpfung der Altersarmut diskutiert. Die vorliegenden Konzepte – Lebensleistungsrente und Mütterrente – führen allerdings zu einer erheblichen Mehrbelastung der Gesetzlichen Rentenversicherung. Sie gefährden die finanzielle Stabilität der Gesetzlichen Rentenversicherung und tragen damit eher zum Problem künftiger Altersarmut bei. In der Gesundheitspolitik besteht weiterhin erhebliches Reformpotenzial, das weder von der rot-grünen Bundesregierung, der Großen Koalition, noch von der christlich-liberalen Bundesregierung angegangen wurde.
- Die Energiewende ist ein sehr ambitioniertes Reformprojekt dieser Bundesregierung. Bis zum Jahr 2022 soll der Ausstieg aus der Atomenergie vollendet sein, bis zum Jahr 2050 sogar der Übergang zur nahezu vollständigen Versorgung über erneuerbare Energien gelingen. Dieser Ausbau der erneuerbaren Energien hat zu einer erheblichen Steigerung der Strompreise geführt, welche

die privaten Haushalte und die Unternehmen vor erhebliche Probleme stellt. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) muss dringend so reformiert werden, dass die Energiewende möglichst kostengünstig und zielgenau erreicht wird. Dazu müssen viel stärker als bisher Elemente von Markt und Wettbewerb genutzt werden.

- Die Finanzkrise hat das Vertrauen in Märkte erschüttert und die bisherigen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft in Frage gestellt. Zentrale Anliegen der Wirtschaftspolitik der letzten Dekaden, nämlich die Deregulierung von Märkten und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, scheinen desavouiert. In Deutschland herrschte nie die blinde Zuversicht, vollständig ohne Regulierung in vormals regulierten Märkten auszukommen oder alle öffentlichen Unternehmen privatisieren zu wollen. Es ging und geht um das richtige Ausmaß an Regulierung und Privatisierung. Dahingehend hat die Bundesregierung weiterhin erheblichen Handlungsbedarf. Eine Reihe von regulierten Bereichen und Berufen benötigen dringend eine Deregulierung. Die Re-Kommunalisierung, etwa im Energiebereich, und die Ausdehnung staatlicher Engagements (EnBW, Hapag Lloyd) müssen zurückgenommen werden. Die kommende Bundesregierung sollte daher direkt nach Amtsantritt eine Privatisierungskommission einsetzen, die ohne ideologische Scheuklappen die Privatisierungsmöglichkeiten bundeseigener Betriebe und Liegenschaften prüft und dazu Vorschläge entwickelt, welche die erforderlichen Änderungen des ordnungspolitischen Rahmens für die betroffenen Unternehmen umfassen sollten.

II Nachfrage, Angebot und Wirtschaftspolitik: Einordnung der aktuellen Herausforderungen für Deutschland und die Eurozone

2.1 Konjunktur und Wachstum in Deutschland und der Eurozone

10. Während sich die Eurozone in einer Rezession befindet, zeigt die deutsche Wirtschaft durchaus ein positives Bild. Für die Eurozone hat das CEPR Business Cycle Dating Komitee den Beginn der Rezession auf das 4. Quartal 2011 datiert. Seither ist das Bruttoinlandsprodukt zwischen 0,1 und 0,6 Prozent je Quartal gefallen. Erst im 2. Quartal 2013 wuchs die Eurozone mit 0,3 Prozent zum Vorquartal wieder. In Spanien und Italien ist das Bruttoinlandsprodukt sogar zwischen 0,2 und 1,0 Prozent je Quartal geschrumpft und schrumpft bis heute weiterhin. Das deutsche Bruttoinlandsprodukt wuchs dagegen in 2011 bis heute um durchschnittlich 0,3 Prozent je Quartal, trotz der Rückgänge im 2. und im 4. Quartal 2012.

11. Natürlich sind Niveau und Wachstum des Bruttoinlandsprodukts nicht per se zu hoch oder zu niedrig. Relevanter sind Vergleiche mit dem geschätzten längerfristigen Potenzial der betreffenden Volkswirtschaft und seiner „normalen“ Wachstumsrate. Die Europäische Kommission hat zuletzt (Mai 2013) das Potenzialwachstum für die Eurozone auf jeweils 0,3 und 0,4 Prozentpunkte in 2012 und 2013 geschätzt, für Deutschland jedoch auf 1,4 und 1,3 Prozent. Für die Eurozone sieht die Europäische Kommission in 2012 eine Lücke zwischen dem aktuellen Niveau des Bruttoinlandsprodukts und seinem längerfristigen Potenzial von -2,2 Prozent. Deutschland dagegen liegt für 2012 genau auf dem geschätzten Potenzialniveau. So gesehen leidet Deutschland gerade nicht an einem dramatischen Nachfrageausfall, auch wenn die Kommission erwartet, dass es aufgrund des aktuell langsameren Wachstums bis Ende 2013 um 1 Prozent hinter das Potenzial fällt.

12. Generell sind Schätzwerte für Produktionspotenzial, Potenzialwachstum und Outputlücken mit großer Unsicherheit behaftet. Während die Europäische Kommission heute für die Jahre kurz vor Beginn der Finanzkrise, d.h. für 2006 und 2007, anhand positiver Outputlücken eine Überhitzung diagnostiziert, sah sie die Wirtschaft damals im langfristigen Gleichgewicht mit Output auf Potenzialniveau

(Orphanides und Wieland 2013). Trotzdem spielen diese Schätzwerte eine zentrale Rolle bei der Beurteilung der makroökonomischen Anpassungsprozesse und der Wirtschaftspolitik der Eurostaaten durch die Kommission.

13. Die Art und Geschwindigkeit makroökonomischer Anpassungsprozesse hängt zum einen davon ab, wie schnell das allgemeine Preisniveau auf Änderungen von Nachfrage und Angebot reagiert, und zum anderen von den wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die getroffen werden. In der kurzen Frist, solange das Preisniveau unverändert bleibt, passen die Unternehmen die angebotene Gütermenge an einen Rückgang der Nachfrage an, um nicht allzu viel auf Lager zu produzieren. Fallen die Preise, kehren Nachfrage und angebotene Menge mittel- bis längerfristig zum Potenzial zurück.

14. Die Wirtschaftspolitik übt sowohl kurz- und mittel- als auch längerfristigen Einfluss auf die volkswirtschaftliche Produktion aus. Dabei spielen Geldpolitik, Fiskalpolitik, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ganz unterschiedliche Rollen. Während die Zinsänderungen der Notenbanken und temporäre Konjunkturpakete der Finanzministerien bei der Nachfrage ansetzen, wirken anhaltende Änderungen der Staatsausgaben und Steuersätze ebenso wie Reformen der Arbeitsmarktverfassung, Gütermärkte und Sozialsysteme auf das gesamtwirtschaftliche Angebot, und damit auf das längerfristige Potenzial der Wirtschaft.

2.2 Geld- und fiskalpolitische Stabilisierungspolitik

15. In der Eurozone wird die Geldpolitik von der EZB verantwortet. Unter der Bedingung, dass ihr vorrangiges Ziel der Preisstabilität gesichert bleibt, kann sie, wie bereits in der Vergangenheit, auf einen Wachstumsrückgang in der Eurozone umgehend mit einer Senkung des nominalen Geldmarktzinses und darüber hinaus mit quantitativen Lockerungsmaßnahmen reagieren. Sie steigern die Nachfrage allerdings nur temporär, so lange Inflationserwartungen unverändert bleiben, und mit dem nominalen auch der reale Zins fällt. Passt sich das Preisniveau an, so verflüchtigt sich die reale Wirkung der Geldpolitik. Damit kann sie zwar kurzfristige Schwankungen im realen Bruttoinlandsprodukt reduzieren, bleibt aber sinnvollerweise primär dem längerfristigen Ziel der Preisstabilität verpflichtet.

16. Der Vorteil der Notenbanken in der Stabilisierungspolitik besteht darin, dass sie schnell handeln können und ihre Maßnahmen sofort Wirkung entfalten. Im

Fall der Eurozone muss sich die Notenbank am gesamten Wirtschaftsraum orientieren und setzt den Geldmarktzins für alle Länder gleich. Trotzdem entfaltet ihre Politik in den Ländern eine unterschiedliche Wirkung. Zum Beispiel verhilft die Lockerung der Bedingungen für akzeptable Sicherheiten vor allem Banken in den Krisenländern zu einer Ausweitung ihres Zentralbankkredits zu günstigen Zinsen.

17. Der Verzicht der Euromitgliedsländer auf eine nationale Geldpolitik kann zum Teil über die automatischen Stabilisatoren der Fiskalpolitik ausgeglichen werden. Die Grundidee dabei ist, in Rezessionen ein Haushaltsdefizit mit Krediten zu finanzieren und Überschüsse in Boomzeiten zu nutzen, um den Schuldenstand zu reduzieren. Wie man in der Rezession von 2008 und 2009 gut beobachten konnte, sind die Staatshaushaltsdefizite in diesen Jahren stark angestiegen. Zum einen fielen aufgrund höherer Arbeitslosigkeit und Einkommensrückgänge weitaus mehr staatliche Transferzahlungen an, zum anderen gingen Steuerzahlungen mit sinkenden Einkommen zurück. Auf diese Weise stützten die Staaten automatisch die private Nachfrage. Insbesondere Länder wie Irland und Spanien hatten aufgrund des geringen Staatsschuldenstandes vor der Krise einen großen Spielraum zur Verfügung, den sie durchaus genutzt haben.

18. Eine zusätzliche Belastung für die Staatshaushalte waren dabei natürlich auch Rettungsmaßnahmen für den Bankensektor, die aber ebenfalls der Rezessionsbekämpfung dienen sollten. Zudem wurden temporäre Konjunkturpakete mit zusätzlichen Staatsausgaben, Subventionen und Steuererleichterungen initiiert. Der Umfang dieser Maßnahmen war relativ begrenzt. Dies ist eher positiv zu bewerten, denn die zu erwartende stimulierende Wirkung ist nicht hoch (Cwik und Wieland 2011). Zudem fehlen die Mittel gegebenenfalls an wichtiger Stelle. Während Spanien zum Beispiel Anfang 2009 das zweitgrößte Konjunkturpaket der Eurozone im Umfang von 40 Milliarden Euro anstrebte, konnte das Land 2012, als es nach Schätzung des Internationalen Währungsfonds im Juni 2012 (IWF 2012) diese Summe zur Rekapitalisierung seiner Banken benötigte, sie nicht mehr aus eigener Kraft aufbringen. Zumindest rückblickend wäre es weitaus sinnvoller gewesen, auf das Konjunkturpaket zu verzichten und schon 2009 diese Mittel für die Restrukturierung seines Bankensystems zu verwenden.

19. Im Zusammenhang mit der Euroschuldenkrise eröffneten die Euromitgliedstaaten mit EFSF und ESM sowie die EZB mit ihren Staatsanleihekäufen seit 2010 zusätzlichen kreditfinanzierten Spielraum für Krisenländer, auch für die Fälle, in denen der Marktzugang verloren ging. Mit diesen Mitteln wird zudem

die notwendige Rückführung der Staatsschulden in der aktuellen Rezession über einen längeren Zeitraum gestreckt.

20. Eine regelgebundene Geldpolitik, die mittelfristig vorrangig dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist, kann noch am ehesten kurzfristige Schwankungen in der realwirtschaftlichen Aktivität moderieren. Eine weitere nützliche Rolle kommt den automatischen Stabilisatoren in der Fiskalpolitik zu, die automatisch rechtzeitig auf konjunkturelle Schwankungen reagieren. Eine diskretionäre Politik mittels Konjunkturpaketen kann dies nicht leisten und sollte vermieden werden. Eine weitere Schlussfolgerung betrifft die Notwendigkeit der Konsolidierung nach Expansionsphasen. Eine anhaltende Ausweitung von Staatshaushalten auf Kredit führt zu einem stetigen Anstieg der Staatsverschuldung. Innerhalb weniger Jahre können die Staatsschulden so sehr in die Höhe schnellen, dass sie eine destabilisierende Wirkung auf die Wirtschaft haben.

2.3 Staatsschulden, Steuern und fiskalpolitische Konsolidierung

21. Anhaltende Veränderungen in der Ausgaben- und Einnahmenpolitik des Staates üben einen bedeutenden Einfluss auf die Wirtschaft aus. Führt die Regierung ein Haushaltsdefizit nicht zurück, zum Beispiel weil sie den Anteil der Transferzahlungen am Bruttoinlandsprodukt dauerhaft erhöhen will, so verdrängt der Staat private Haushalte und Unternehmen am Kreditmarkt. Dieser Verdrängungseffekt wird durch höhere Zinsen oder zukünftig höhere Steuern getrieben. Die Aussicht auf zukünftig höhere Steuern reduziert schon heute das erwartete Lebenseinkommen und somit zumindest die Nachfrage der Mehrheit der Haushalte, die nicht völlig von staatlichen Transfers abhängen. Ebenso beeinflusst die Erwartung höherer Finanzierungskosten und höherer Steuern die Investitionstätigkeit der Unternehmen. Privater Konsum und private Investitionen fallen und die Produktion geht zurück. Je mehr Haushalte und Unternehmen vorausschauend agieren, umso schneller tritt dieser negative Effekt für die private Nachfrage und das Wirtschaftswachstum ein.

22. In dem Maße wie die Schulden steigen, muss der Staat mehr und mehr Einnahmen zur Deckung der Schuldzinsen aufwenden. Zudem treiben Risikoprämien die von den Kreditgebern erwarteten Zinssätze nach oben. Ab einem gewissen Niveau wirkt sich der Schuldenstand selbst negativ auf das Wirtschaftswachstum aus. Dass höhere Staatsschulden dann mit einem geringeren Wachstum einhergehen, ist durch eine Reihe neuerer Studien belegt (Reinhart

und Rogoff 2010, Checherita und Rother 2010, Cecchetti et al. 2011, Reinhart et al. 2012, Égert 2013). Dieses Ergebnis bleibt völlig unberührt von der medienrächtigen Diskussion um Reinhart und Rogoff (2010), deren vielzitiertes Resultat eines durchschnittlichen Rückgangs des Bruttoinlandsproduktsniveaus um -0,1 Prozent ab einer Schuldenstandsquote von 90 Prozent einer genaueren Sensitivitätsanalyse nicht standgehalten hat (Herndon et al. 2013, Stevenson und Wolfers 2013). Die Schwelle, ab der die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts zwar noch positiv, aber eben niedriger ausfällt, wird in Studien der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Cecchetti et al. 2011) und der Europäischen Zentralbank (Checherita und Rother 2010) auf 85 bis 100 Prozent der Schuldenquote geschätzt. Konfidenzintervalle dieser Schätzungen legen zudem nahe, dass der negative Wachstumseffekt schon deutlich früher einsetzen kann.

23. Nun mag die Regierung sich genötigt sehen, den Anstieg der Schulden zu begrenzen, zum Beispiel weil ihre Finanzierungskosten steigen, und deshalb ihre Einnahmen erhöhen. Höhere Steuersätze haben jedoch eine fatale Wirkung auf die Angebotsseite der Volkswirtschaft. Sie verzerren Produktions- und Arbeitsanreize und reduzieren das längerfristige Produktionspotenzial. Steuern sind somit ein wichtiges Element der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Insbesondere höhere Einkommen- und Vermögensteuern haben eine besonders stark verzerrende Wirkung. Eine fiskalpolitische Konsolidierung, bei der dauerhaft höhere Transferzahlungen über höhere Steuersätze finanziert werden sollen, reduziert das Bruttoinlandsprodukt auf Dauer. Stattdessen sollte fiskalpolitische Konsolidierung auf die Reduzierung staatlicher Ausgaben konzentriert werden. So können einerseits der Schuldenstand reduziert, und andererseits Steuererhöhungen vermieden werden. Wird bei der Ausgabenreduzierung der Schwerpunkt auf die Rückführung der seit der Krise angestiegenen Transferzahlungen gelegt und die Erhöhung verzerrender Einkommensteuern vermieden, so kann die Konsolidierungspolitik gar von Anfang an expansiv auf das Wirtschaftswachstum wirken (Cogan et al. 2013). Um diese Wirkung zu erzielen, ist eine glaubwürdige und verlässliche Planung und Umsetzung gradueller Ausgabenkürzungen über einen längeren Zeitraum notwendig.

24. Im europäischen Zusammenhang ist nicht nur in den Eurokrisenländern fiskalpolitische Konsolidierung erforderlich. Auch Deutschlands Schulden sind inzwischen recht hoch, und der Erhalt der Kreditwürdigkeit des deutschen Staates ist besonders wichtig, um die Eurokrise zu überwinden (Burret et al. 2013). Zudem würde eine expansive Konsolidierung in Deutschland nicht nur zu

mehr Wachstum der deutschen Wirtschaft führen, sondern auch die deutsche Nachfrage nach den Gütern der Eurokrisenländer verstärken und somit positive internationale Effekte generieren.

25. Kürzungen von Transferzahlungen müssen nicht die Armen treffen. In Deutschland wie andernorts in Europa gehen diverse Transfers an Haushalte mit mittleren Einkommen, die stattdessen von niedrigeren Steuern profitieren könnten. Hier gibt es genügend Spielraum für eine gezielte angebotsorientierte Konsolidierung durch Ausgabenkürzungen.

26. Die Geldpolitik dagegen sollte nicht in die Fiskalpolitik eingreifen und sich um eine Reduzierung der Finanzierungskosten einzelner Staaten bemühen. Mit der Ankündigung ihres Outright Monetary Transactions (OMT) Programm, mit dem sie unter bestimmten Bedingungen unbegrenzt Staatspapiere aufkaufen will, hat sich die EZB keinen Gefallen getan. In dem Maße, wie dieses Programm zu einer Reduzierung der Risikoprämien für Staatsanleihen von Krisenländern wie Spanien und Italien geführt hat, hat es den Anreiz gesetzt, weitere notwendige Spar- und Reformmaßnahmen auf die lange Bank zu schieben. Zudem setzt sich die EZB dem Vorwurf der monetären Staatsfinanzierung aus, einer Frage, deren rechtliche Implikationen nun vom Bundesverfassungsgericht geprüft werden.

2.4 Reform und Flexibilisierung von Arbeits-, Gütermärkten und Sozialsystemen

27. In Bezug auf die langfristige Tragfähigkeit der Staatsschulden sind der Schuldenstand relativ zum Bruttoinlandsprodukt und seine Entwicklung im zeitlichen Verlauf von entscheidender Bedeutung. Je mehr Wachstum erzielt wird, umso schneller fällt diese Schuldenquote und umso deutlicher kommt die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen am Markt in niedrigeren Finanzierungskosten zum Ausdruck. Steuern und andere wirtschaftspolitische Regulierungen verzerren die Entscheidungen von Haushalten und Unternehmen an Arbeits- und Gütermärkten und schwächen damit die Wachstumskräfte. Marktordnungen sollten möglichst so gestaltet werden, dass eine flexible Anpassung der Wirtschaft auf die sich ändernden Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen möglich wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass die verfügbaren Ressourcen an Arbeit und Kapital vollständig und effektiv genutzt werden.

28. In der Vergangenheit haben insbesondere die auf Ausgaben fokussierten Konsolidierungsprogramme, die von marktorientierten Reformen begleitet wurden, zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung geführt (siehe Alesina und Ardagna 1998, 2012, Ardagna 2001, Alesina et al. 2012). Deutschland hat selbst sehr positive Erfahrungen mit marktorientierten Reformen im Zusammenhang mit der Agenda 2010 gemacht. Moderate Lohnsteigerungen, Arbeitsmarktreformen und Steuersenkungen hatten noch unter der Schröder-Regierung die Effizienz, Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nachhaltig verbessert. So konnte ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Rezession weitgehend vermieden werden und die Beschäftigungslage verbesserte sich weiterhin in der Erholung. Es gilt nun, die durch vergangene Reformen erzielten Wachstums-, Beschäftigungs- und Wohlstandsgewinne nicht zu gefährden, sondern weiter auszubauen.

III Öffentliche Finanzen und Steuerpolitik

3.1 Zur Lage der Staatsfinanzen

29. Die Entwicklung der Staatsfinanzen in Deutschland ist durch einen jahrzehntelangen Trend zur Ausdehnung der Staatsverschuldung gekennzeichnet. Dieser Trend hat zu Beginn der 1970er Jahre begonnen, als die Staatsverschuldung bei rund 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts lag. Seitdem ist die Verschuldungsquote mit kurzen Unterbrechungen kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2007, unmittelbar vor Ausbruch der Finanzkrise, lag sie – nach Maastricht-Abgrenzung – bei 65 Prozent. Im Laufe der Finanzkrise ist sie noch einmal deutlich angestiegen, im Jahr 2012 lag sie bei 81,9 Prozent. Ein erheblicher Teil des Anstiegs der Schuldenquote während der Finanzkrise ist durch staatliche Interventionen zum Auffangen von Banken verursacht. Allein die Schulden der vom Staat aufgefangenen Bank Hypo Real Estate (heute FMS Wertmanagement) machen gut 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus.¹ Die Belastung durch die Bankenrettung sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zunahme der Staatsverschuldung in den Jahren zuvor ihre Ursache in erster Linie darin hatte, dass der Staat systematisch und ohne guten Grund mehr ausgab, als an laufenden Einnahmen zur Verfügung stand.

30. Derzeit sind die öffentlichen Haushalte in Deutschland gesamtstaatlich, also Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen zusammen, ungefähr ausgeglichen. Das ist allerdings vor allem der guten konjunkturellen Entwicklung und den krisenbedingt niedrigen Zinsen geschuldet. Wie nachhaltig der Defizitabbau ist, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen. Außerdem ist zu beachten, dass durch die Verschuldungskrise im Euroraum Belastungen unsicherer Höhe drohen. Mittelfristig führt der demografische Wandel in Deutschland zu einer erheblichen Belastung der Staatsfinanzen.

31. Ein wichtiger Faktor für die Finanzpolitik der kommenden Jahre besteht darin, dass die institutionellen Rahmenbedingungen sich verändert haben. Die Schuldenschanke wurde im Grundgesetz verankert, und Deutschland hat sich

¹ Vgl. Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom Mai 2013, Tabelle 13b. Diesen Schulden stehen allerdings die Aktiva dieser Bank gegenüber. Die Verluste des Staates aus der Übernahme dieser Bad Bank werden erst nach dem vollständigen Verkauf dieser Aktiva feststehen.

mit dem Fiskalpakt zu einer stabilitätsorientierten, an ausgeglichenen Haushalten orientierten Finanzpolitik verpflichtet. Die Schuldenschanke verlangt vom Bund, ab dem Jahr 2016 sein strukturelles, also um Konjunkturreffekte bereinigtes Haushaltsdefizit auf maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu beschränken. Die Bundesländer müssen ab dem Jahr 2020 vollständig ausgeglichene Haushalte vorweisen. Das Verfahren zur Konjunkturbereinigung beruht auf Schätzungen des Potentialwachstums, wie sie etwa von der Europäischen Kommission vorgenommen werden. Der Fiskalpakt verpflichtet Deutschland, durch geeignete Regelungen auf nationaler Ebene sicherzustellen, dass das gesamtstaatliche Defizit auf maximal 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzt wird. Wenn man annimmt, dass der Bund davon wegen der grundgesetzlichen Schuldenschanke 0,35 Prozentpunkte in Anspruch nimmt und die Länder ihre Haushalte ausgleichen, würde ein Spielraum von 0,15 Prozent verbleiben, der zum Beispiel der kommunalen Ebene zugeordnet werden könnte.

32. Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt um eine Regel ergänzt wurde, die nicht die laufenden Defizite, sondern den Schuldenstand betrifft. Länder, deren Verschuldung die im Vertrag von Maastricht verankerte Grenze von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreitet, sollen die überschießende Verschuldungsquote um $\frac{1}{20}$ pro Jahr abbauen. Bei einer Schuldenquote von rund 80 Prozent in Deutschland bedeutet diese Regel, dass Deutschland seine Schuldenquote derzeit pro Jahr um einen Prozentpunkt senken müsste. Dazu müssen nicht notwendigerweise Schulden getilgt werden. Wenn die Wirtschaft wächst, kann die Schuldenquote sogar bei leicht positiver Neuverschuldung sinken. Gleichwohl bedeutet all dies, dass Deutschland erhebliche Anstrengungen unternehmen muss, die Staatsfinanzen zu sanieren. Es ist wichtig, dies auf eine Art und Weise umzusetzen, die Wachstum und Beschäftigung möglichst wenig beeinträchtigt.

3.2 In der Finanzpolitik gibt es viele ungelöste Aufgaben

33. Im Bereich der öffentlichen Finanzen besteht erheblicher Handlungsbedarf. Das gilt vor allem für die europäische Ebene. Es ist unklar, welche Rahmenbedingungen künftig für die nationalen Fiskalpolitiken in der Eurozone gelten sollen. Die bisherigen Reformen sollen die fiskalpolitische Koordinierung erweitern und für eine bessere Durchsetzung fiskalpolitischer Regeln in Europa sorgen. Aber ob das in der Praxis funktioniert, ist eine offene Frage. Derzeit versuchen einige Mitgliedstaaten eher, ihre Verpflichtungen zur Rückführung der Defizite in ihren

Staatshaushalten aufzuweichen. Unklar ist ferner, in welchem Umfang auf Dauer Elemente der Solidarhaftung für Staatsschulden innerhalb der Europäischen Währungsunion bestehen sollen. Mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ist eine dauerhafte Institution geschaffen worden, die Staaten in Finanzkrisen Kredite geben kann, wenn diese sich einem makroökonomischen Konsolidierungs- und Reformprogramm unterwerfen. Durch das OMT-Programm der Europäischen Zentralbank, mit dem unter bestimmten Bedingungen Staatsanleihen aufgekauft werden sollen, ist das Ausmaß der möglichen Solidarhaftung erheblich erweitert worden. Wie weit die Solidarhaftung in der Eurozone gehen soll, ist nicht klar definiert. Außerdem verschwimmen die Grenzen zwischen der Geldpolitik einerseits und der Fiskalpolitik sowie Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität andererseits.

34. Obwohl die Verschuldungskrise im Euroraum für die deutsche Finanzpolitik höchste Priorität hat, sollte nicht aus dem Blick geraten, dass auch auf der nationalen Ebene viel zu tun ist. Zum einen sind zusätzliche Anstrengungen bei der innerstaatlichen Umsetzung der neuen Verschuldungsregeln erforderlich. Vor allem auf der Ebene der Bundesländer bestehen erhebliche Herausforderungen. Zwar haben einige Länder bei der Sanierung ihrer Haushalte Erfolge vorzuweisen. Andere haben jedoch bislang wenig unternommen und müssen ihre Finanzpolitik grundlegend ändern, um das Ziel ausgeglichener Haushalte bis zum Jahr 2020 zu erreichen. Insgesamt haben die gute Konjunkturlage und das starke Wachstum der Steuereinnahmen in Deutschland vom Thema der Konsolidierung des Staatshaushalts abgelenkt.

35. Zum anderen besteht Handlungsbedarf in der Steuerpolitik. In diesem Bereich sind Reformen in den letzten Jahren ausgeblieben. Vor allem bei der Umsatzsteuer, bei den Kommunalsteuern sowie bei der Erbschaftsteuer sind Veränderungen dringend erforderlich.

36. Bei der Umsatzsteuer führt die Existenz des ermäßigten Steuersatzes zu unnötiger Komplexität. Mit der Gewährung des ermäßigten Steuersatzes sollen Haushalte mit niedrigem Einkommen entlastet werden, sofern sie Güter des täglichen Bedarfs wie beispielsweise Lebensmittel kaufen. Eine Entlastung dieser Haushalte wird aber viel zielgenauer durch direkte Transfers erreicht. Die Umsatzsteuer ist für das Verfolgen sozialpolitischer Ziele ungeeignet. Von den niedrigeren Steuersätzen sind alle Konsumenten, nicht nur einkommensschwache Haushalte begünstigt. Außerdem gibt der ermäßigte Steuersatz Interessengruppen die Möglichkeit, Privilegien auf Kosten der Allgemeinheit zu

erlangen. Dass Hotelübernachtungen oder Schnittblumen ermäßigt besteuert werden, ist Ausdruck solcher Lobbyeinflüsse.

37. Bei den Kommunalsteuern besteht ebenfalls dringender Reformbedarf. Zurzeit beruht die Finanzautonomie der Städte und Gemeinden in erster Linie auf der Gewerbesteuer. Das hat mehrere Nachteile. Erstens unterliegen die Gewerbesteuereinnahmen starken Schwankungen im Zeitablauf. Kommunen brauchen stabile Einnahmen. Zweitens sind die Gewerbesteuereinnahmen unter den Kommunen sehr ungleich verteilt. In wirtschaftsschwachen Kommunen sind sie sehr gering, während andere Kommunen, vor allem solche, die Standorte von Großunternehmen sind, extrem hohe Einnahmen haben. Nachteilig ist zudem, dass viele Kommunen von einem oder einigen wenigen großen Gewerbesteuerzahlern abhängen. Zum einen besteht die Gefahr eines unangemessenen politischen Einflusses dieser großen Steuerzahler. Zum anderen kann es dazu kommen, dass einige wenige Unternehmen über Gebühr belastet werden, weil die Mehrheit der Bürger und Wähler in der Gemeinde den Eindruck hat, von Gewerbesteuererhöhungen nicht belastet zu werden.

38. Wünschenswert wäre, dass nicht nur die Wirtschaft, sondern die gesamte Wohnbevölkerung einen spürbaren und von einer Gemeinde auch veränderbaren Beitrag zur Finanzierung kommunaler Leistungen erbringt.

39. Hinzu kommt, dass die Gewerbesteuer schwer mit den sonstigen Ertragsteuern zu koordinieren ist. Bei den Personengesellschaften wird mit der Gewerbesteuer mit großem Aufwand Steueraufkommen erhoben, das diesen Unternehmen dann im Rahmen der Einkommensbesteuerung zurückerstattet wird. Dadurch wird das Steuersystem unnötig kompliziert, und der administrative Aufwand für Staat und Steuerzahler steht in keinem sinnvollen Verhältnis zum erhobenen Aufkommen.

40. Reformbedürftig ist außerdem die Erbschaftsteuer. Bei der letzten Erbschaftsteuerreform hat man den schweren Fehler gemacht, vergleichsweise hohe Steuersätze zu wählen, dafür aber eine Fülle von Ausnahmen, vor allem beim Betriebsvermögen, einzuführen. Das Ergebnis ist eine höchst ungerechte und fiskalisch unergiebigere Erbschaftsteuer. Viel spricht dafür, dass die Erbschaftsteuer wegen der extremen Ungleichbehandlung unterschiedlicher Vermögensformen verfassungswidrig ist und deshalb in der jetzigen Form keinen Bestand haben kann. Hinzu kommt, dass die Erbschaftsteuer wichtige unternehmerische Entscheidungen verzerrt, weil die Begünstigungen daran geknüpft sind, dass die Erben das

Unternehmen weiterführen. Dadurch kann es dazu kommen, dass wirtschaftlich dringend notwendige Restrukturierungen von Unternehmen verhindert werden. Das Thema der Besteuerung von Erbschaften ist Teil einer breiteren Diskussion in Deutschland, die um die Frage kreist, ob eine stärkere Umverteilung von Einkommen und Vermögen anzustreben ist. Dabei wird eine Verschärfung der Erbschaftsbesteuerung als eine Option zur Ausweitung vermögensbezogener Steuern diskutiert. Daneben gibt es Vorschläge, eine Nettovermögensteuer einzuführen oder den Spitzensatz der Einkommensteuer zu erhöhen.

3.3 Schritte zu einer soliden Finanz- und Steuerpolitik

41. Um Fortschritte bei der Bekämpfung der Verschuldungskrise in der Eurozone zu erzielen und die Währungsunion langfristig zu stabilisieren, sollte Deutschland sich auf europäischer Ebene nicht davon abbringen lassen, darauf zu bestehen, dass die Unabhängigkeit der Geldpolitik gewahrt und die Politik der Strukturreformen und der fiskalischen Konsolidierung in nationaler Verantwortung fortgesetzt wird (Kronberger Kreis 2012).

42. Gleichzeitig muss Deutschland mehr unternehmen, um die eigenen Finanzen zu sanieren. Dazu gehört es, die Voraussetzungen für die innerstaatliche Einhaltung der Schuldenstranke und des Fiskalpaktes zu verbessern. Vor allem auf der Ebene der Bundesländer sind die Anreize zu Haushaltssanierung unter den geltenden institutionellen Rahmenbedingungen beschränkt. Von den Finanzmärkten geht kein Druck aus, weil überschuldete Bundesländer Anspruch auf Hilfen der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft haben und an den Finanzmärkten erwartet wird, dass dies einer Solidarhaftung für Staatsschulden gleichkommt.

43. Da von den Finanzmärkten für einzelne Bundesländer kein Druck zur Begrenzung der Verschuldung ausgeht, ist es notwendig, politische und rechtliche Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Vorgaben der Schuldenstranke des Grundgesetzes eingehalten werden. Dazu sollte der Stabilitätsrat zu einer wirksamen Schuldenaufsicht ausgebaut werden. Bislang hat der Stabilitätsrat nur die Aufgabe, zu prüfen, ob in einzelnen Bundesländern Haushaltsnotlagen drohen. Der Stabilitätsrat sollte auch damit beauftragt werden zu überwachen, ob die Bundesländer der Verpflichtung nachkommen, ihre Haushalte auszugleichen.

44. Außerdem ist es wichtig, die Bundesländer zu verpflichten, mit dem Abbau von Haushaltsdefiziten bereits heute zu beginnen und nicht bis zum Jahr 2020 zu warten, denn Haushaltskonsolidierung funktioniert am besten, wenn sie mittel- bis langfristig umgesetzt wird. Es sollte also für jedes Bundesland ein verpflichtender Pfad zum Defizitabbau vorgegeben werden, analog zur bestehenden Regelung auf Bundesebene.

45. Bei der Umsetzung der Haushaltskonsolidierung ist zu bedenken, dass Steuererhöhungen erhebliche negative Wachstumswirkungen nach sich ziehen, während das für eine Senkung der Staatsausgaben, vor allem konsumtive und Transferausgaben, in weit geringerem Umfang gilt.

46. Vielfach wird angesichts des Konsolidierungsdrucks in Folge der Schuldenbremse nach Steuererhöhungen gerufen. Die Entscheidung, ob Steuern erhöht oder öffentliche Ausgaben gesenkt werden, ist eine Frage der politischen Schwerpunktsetzung. Gegen Steuererhöhungen sprechen allerdings zwei wichtige Argumente. Erstens haben die Steuereinnahmen in Deutschland derzeit schon ein sehr hohes Niveau. Das ist das Ergebnis der guten Wirtschaftsentwicklung, aber auch der kalten Progression bei der Einkommensteuer. Die Steuereinnahmequote² lag im Jahr 2012 bei 23,4 Prozent und damit höher als in jedem Jahr seit dem Jahr 2000. Die Abgabenquote, die Sozialversicherungsbeiträge einbezieht, lag bei 40,4 Prozent. Zweitens ist zu bedenken, dass eine Konsolidierung durch Steuererhöhungen deutlich schädlicher für Wachstum und Beschäftigung ist als eine Konsolidierung durch Ausgabenkürzungen. Dies gilt insbesondere, wenn es sich um Kürzungen von Transferzahlungen handelt (siehe Abschnitt 2 dieses Beitrags).

47. Um sinnvolle Ausgabenkürzungen zu erreichen, ist es wichtig, die Effizienz staatlicher Ausgabenprogramme systematisch zu überprüfen, beispielsweise in der Familienpolitik oder bei Subventionen in der Landwirtschaft, in der Regionalpolitik oder im Umweltbereich. Darüber hinaus ist die Konsistenz von Förderprogrammen zu prüfen. So existieren beispielsweise im Agrarbereich Subventionen wie etwa die Agrardieselvergütung, die unter Umwelt- und Klimaschutzaspekten kontraproduktiv sind und die Wirkungen von umweltpolitischen Subventionsprogrammen konterkarieren.

² Vgl. Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom Mai 2013, Tabelle 11. Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

48. Ferner ist es dringend erforderlich, die anstehenden Reformen im Steuersystem anzugehen. Priorität hat hier die Reform der Gewerbesteuer im Rahmen einer Neuordnung der Kommunalfinanzen. Die Kommission Steuergesetzbuch der Stiftung Marktwirtschaft hat dazu mit dem Vier-Säulen-Modell ein Konzept entwickelt. Die Kernpunkte bestehen in der folgenden Agenda:

- Die Gewerbesteuer wird durch eine kommunale Unternehmensteuer mit Hebesatzrecht, aber ohne ertragsunabhängige Bestandteile ersetzt.
- Es wird eine kommunale Beteiligung am örtlichen Lohnsteueraufkommen eingeführt.
- Eine kommunale Einkommensteuer mit Hebesatzrecht tritt an die Stelle des bestehenden Anteils am kommunalen Einkommensteueraufkommen.
- Die Grundsteuer wird reformiert.

49. Dieses Konzept ist im Hinblick auf seine Praxistauglichkeit und unter dem Aspekt spezifischer Probleme der Kommunalfinanzen – beispielsweise der Steueraufkommensverteilung zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden – ausführlich geprüft worden. Das Ergebnis dieser Prüfungen zeigt, dass das Konzept umsetzbar und administrierbar ist. Die Umsetzung des Vorschlags würde die Finanzautonomie der Städte und Gemeinden sowie die demokratische Teilhabe der Bürger stärken, zu einer Verstetigung und gleichmäßigeren Verteilung der Steuereinnahmen führen und das Steuersystem vereinfachen.

50. Bei der Umsatzsteuer besteht das wichtigste Reformanliegen darin, den reduzierten Umsatzsteuersatz abzuschaffen und dafür an anderer Stelle Steuern zu senken. Damit würde die Umsatzsteuer entscheidend vereinfacht. Unerwünschte Auswirkungen für Transferempfänger und Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen können durch eine Anpassung von Transferleistungen aufgefangen werden.

51. Im Kontext der Debatte über vermögensbezogene Steuern sollte die Politik sich auf eine Reform der Erbschaftsteuer konzentrieren. Bei der Erbschaftsteuer wäre es wünschenswert, die Steuersätze deutlich zu senken und die Ausnahmen zu streichen. Wenn die Steuersätze bei der Erbschaftsteuer auf ein Niveau von maximal 10 Prozent gesenkt würden, könnten die bestehenden Vergünstigungen für Betriebsvermögen und selbst genutztes Immobilienvermögen entfallen. Stundungsregeln wären hinreichend. Insgesamt wäre das Aufkommen höher oder

zumindest nicht niedriger als heute, die Steuerlastverteilung wäre aber deutlich gerechter und die Verzerrungswirkungen der Steuer wären deutlich geringer.

52. Auf die Einführung einer Nettovermögensteuer sollte man verzichten. Sie führt zu einer massiven Steigerung der steuerlichen Belastung von Investitionen und setzt Anreize, Unternehmen und Arbeitsplätze ins Ausland zu verlagern. Ausnahmeregelungen für Betriebsvermögen können dieses Problem nicht überzeugend lösen, weil es in Folge dieser Ausnahmen zu einer höchst ungerechten Steuerlastverteilung und verzerrten Anreizen für Unternehmensentscheidungen kommt, wie es im Fall der Erbschaftsteuer geschehen ist. Aus dem gleichen Grund sollte man auf einmalige Vermögensabgaben verzichten. Selbst wenn es rechtlich möglich ist, sie rückwirkend zu gestalten, muss man mit massiven Ausweichreaktionen rechnen. Denn die Ankündigung, eine solche Abgabe nicht zu wiederholen, wäre wenig glaubwürdig.

53. Wenig überzeugend ist auch der Plan, den Spitzensatz der Einkommensteuer zu erhöhen. In den Einkommensteuerreformen der Jahre 2000–2005 sind die Steuersätze einschließlich des Spitzensatzes der Einkommensteuer in Deutschland gesenkt worden, letzterer auf 44,3 Prozent (einschließlich Solidaritätszuschlag), gleichzeitig wurden Steuervergünstigungen abgebaut und steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten restriktiver gestaltet. Dieses steuerpolitische Programm war dadurch begründet, dass hohe Steuersätze investitionsfeindlich sind, Leistungsanreize schmälern und zur Steuervermeidung anregen. Den hohen Steuersätzen vor der Reform standen Steuervergünstigungen und Sonderabschreibungen gegenüber. Sie wurden gewährt, um die negativen Anreizeffekte der hohen Steuersätze zu mildern. Das Ergebnis war ein kompliziertes Steuersystem, das wirtschaftliche Entscheidungen verzerrt. Die entschlossene Senkung der Steuersätze und Abschaffung vieler Vergünstigungen war ein Schritt in die richtige Richtung.

54. Zwischenzeitlich ist der Spitzensteuersatz in Deutschland wieder auf 47,5 Prozent (einschließlich Solidaritätszuschlag) erhöht worden, allerdings nur für sehr hohe Einkommen („Reichensteuer“). Nun die Steuersätze weiter in die Höhe zu treiben, und das ohne die Steuervergünstigungen, die es früher gab, würde erheblichen wirtschaftlichen Schaden anrichten. Vermutlich würde man auf die negativen Wirkungen beispielsweise bei Investitionen der Personengesellschaften wieder mit Steuervergünstigungen und anderen steuerlichen Anreizen reagieren. Insgesamt wäre das eine Rückkehr zu der Steuerpolitik, die man in Deutschland im Jahr 2000 zu Recht als nachteilig verworfen hat.

IV Arbeitsmarktpolitik

4.1 Die Lage am deutschen Arbeitsmarkt

55. Als der Economist im Jahr 1999 das unrühmliche, im 19. Jahrhundert erstmals dem Osmanischen Reich zugewiesene Attribut des „kranken Manns Europas“ an Deutschland verlieh, stand es nicht gut um den deutschen Arbeitsmarkt. Rund 4,4 Millionen Menschen waren arbeitslos, die Arbeitslosenquote betrug 10,5 Prozent. Seit den siebziger Jahren musste Deutschland, zunächst in der Abgrenzung des früheren Bundesgebiets, nach der Wiedervereinigung einschließlich der neuen Länder, eine von Rezession zu Rezession steigende Sockelarbeitslosigkeit hinnehmen. Das Jahr 1999 markierte nicht das Ende dieser Entwicklung. In den folgenden Jahren verschlechterte sich die Situation weiter. Bis zum Jahr 2005 stiegen die Anzahl der Arbeitslosen auf 4,9 Millionen, die Arbeitslosenquote auf 11,7 Prozent an. Die bestehende Wachstumsschwäche ließ nicht auf eine baldige Besserung dieser Situation hoffen. Preisbereinigt lag das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2005 gerade einmal 2,9 Prozent über dem Wert des Jahres 2000.

56. Es war somit höchste Zeit, dass sich etwas änderte. Seit Jahren lagen dafür Vorschläge auf dem Tisch. Die Bundesregierung sollte an den Ursachen der Arbeitslosigkeit ansetzen und den Arbeitsmarkt reformieren. Dazu gehörten insbesondere die Senkung der Anspruchslöhne und der Ausbau eines Niedriglohnssektors durch Reduktion des Arbeitslosengeldes, Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe bei gleichzeitiger Reform dieser und eine Erhöhung der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. Steuerreformen und Reformen der Sozialsysteme sollten diese Politik flankieren.

57. Die Regierung Schröder reformierte mit ihrer Agenda 2010 den Arbeitsmarkt durch Flexibilisierung und Reduktion der Anspruchslöhne. Die Gewerkschaften übten Lohnzurückhaltung. Die Rentenreformen sicherten die Nachhaltigkeit des gesetzlichen Rentensystems mit der Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Berechnung der Rentenhöhe und der (späteren) schrittweisen Einführung der Rente mit 67 Jahren. Steuerreformen mit merklicher Belastungsreduktion flankierten diese Maßnahmen (siehe Kapitel II).

58. Der Erfolg dieser Politik zeigt sich bis heute. Im Jahr 2012 waren 2,9 Millionen Menschen arbeitslos, die Arbeitslosenquote betrug 6,8 Prozent. Nach dem kräftigen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 5,1 Prozent in der Großen Rezession des Jahres 2009 kehrte die deutsche Wirtschaft in zwei dynamischen Jahren mit Wachstumsraten von 4,2 Prozent im Jahr 2010 und 3,0 Prozent im Jahr 2011 wieder auf den früheren Wachstumspfad zurück. Kein anderes Industrieland hatte schon in der Jahresmitte 2011 das Vorkrisenniveau seiner Wirtschaftskraft wieder erreicht. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft wird vor dem Hintergrund dieser Entwicklung daher weltweit zu Recht bewundert.

59. Aber: Wettbewerbsfähigkeit erfordert ständigen Wandel. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung darf sich die deutsche Wirtschaftspolitik nicht im Glanz des glücklichen Moments sonnen, sondern muss vielmehr den Weg der Reformen konsequent weitergehen. Ein Zurückdrehen der Reformen geht in die falsche Richtung. Dies gilt insbesondere für den Arbeitsmarkt.

4.2 Ungelöste Probleme am deutschen Arbeitsmarkt

60. Die Arbeitsmarktpolitik in der vergangenen Legislaturperiode war bereits durch eine Korrektur der Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 gekennzeichnet, die in ein allmähliches Zurückdrehen dieser Reformen mündete. Dafür ist nicht alleine die Bundesregierung verantwortlich. Aber sie trägt Mitverantwortung.

61. Dieser Korrekturprozess beginnt mit einem Ende der Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften, die von den Arbeitgebern hingenommen wird. Die Lohnstückkosten sind in Deutschland seit dem Jahr 2010 merklich angestiegen. Beunruhigend ist diese Entwicklung bislang nicht, sofern die Tarifvertragsparteien mit ihren Tarifabschlüssen ein im Konjunkturverlauf günstiges Muster beibehalten, bei dem Lohnzurückhaltung im Abschwung geübt wird und die Löhne und Gehälter erst allmählich steigen, wenn sich die Gewinnsituation der Unternehmen verbessert hat. Der Anstieg der Lohnstückkosten spricht jedenfalls dafür, dass die Arbeitskosten stärker gestiegen sind als die Produktivität der Arbeitnehmer. Diese Entwicklung sollte nicht in diesem Maße weitergehen.

62. Während die Agenda-Politik bewusst auf die Entstehung eines Niedriglohnssektors in Deutschland abzielte, um Arbeitslose in Beschäftigung zu bringen, zielt der Abschluss branchenspezifischer Mindestlöhne, etwa in der Zeit-

arbeitsbranche oder im Friseurgewerbe, darauf ab, den Niedriglohnssektor zu schrumpfen. Der Fortgang eines Prozesses zunehmender branchenweiter bis hin zur Einführung gesetzlicher Mindestlöhne ist kontraproduktiv, weil er die Arbeitskosten für die Unternehmen im Bereich gering qualifizierter Arbeitskräfte steigen lassen würde. Die Folge wäre eine höhere Arbeitslosigkeit vor allem der Problemgruppen am Arbeitsmarkt.

63. In diesem Zusammenhang wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die vorliegenden empirischen Untersuchungen die Behauptung einer durch Mindestlöhne verursachten negativen Beschäftigungswirkung nicht stützten. Seit der Studie von Card und Krueger (1994) sei dieser Konsens der Arbeitsmarktökonomien, wie er etwa von Brown, Gilroy und Cohen (1982) oder von Brown (1988) wiedergegeben wurde, zerbrochen. Zudem zeigt die Studie von Metcalf (2007), dass der Mindestlohn im Vereinigten Königreich keine negative Beschäftigungswirkung entfaltet.

64. Die in dem Übersichtsaufsatz von Neumark und Wascher (2007) zusammengetragenen 102 Studien zur Wirkung von Mindestlöhnen, die seit dem Jahr 1990 durchgeführt wurden, widersprechen dieser Auffassung. Zwei Drittel der Studien weisen negative Effekte des Mindestlohns auf die Beschäftigung aus. Nach Auffassung der Autoren genügen nur 33 Studien davon den heutigen ökonomischen Standards. Davon belegen 85 Prozent negative Beschäftigungseffekte. Machin, Manning und Rahman (2003) finden negative Wirkungen der Mindestlöhne im Vereinigten Königreich dann, wenn diese Bindungswirkung haben. Häufig gilt dies dort nicht, so dass der Mindestlohn aufgrund seiner Höhe gar nicht schädlich sein kann. Abowd et al. (1999, 2000a, 2000b) stellen für Frankreich fest, dass Mindestlöhne die Beschäftigung vor allem der Problemgruppen des Arbeitsmarkts reduzieren und somit zur hohen Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich beitragen. Die Studie von König und Möller (2007) für Deutschland kommt zu einem ähnlichen Ergebnis wie Machin et al. (2003): Der in der deutschen Bauwirtschaft durch das Entsendegesetz von 1996 festgelegte Mindestlohn führte zu einem signifikant erhöhten Arbeitsplatzrisiko für ostdeutsche Arbeitnehmer, da er sich in der Höhe als bindend herausstellte. Für Westdeutschland resultierte ein insignifikanter Effekt, da dieser Mindestlohn dort nur eine geringe Bindungswirkung entfaltetete. Letztlich stützen die aus der jüngsten Evaluationswelle für Deutschland hervorgegangenen Studien, die im Sommer 2013 im German Economic Review (Band 14, Heft 3) veröffentlicht wurden, diesen Befund.

65. Ein (gesetzlicher) Mindestlohn wird vor allem für Arbeitsmärkte mit gewissen Machtstrukturen als sinnvolle Ergänzung angesehen. Im Zusammenhang mit den deutschen Regelungen könnte man sich zudem ein gewisses Freifahrerverhalten der Arbeitgeber vorstellen, die Mitarbeiter aus Normalarbeitsverhältnissen zu entlassen und sie zu geringeren Löhnen wieder einzustellen, damit die Arbeitskosten sinken, der Arbeitnehmer bei zusätzlichem Bezug von Arbeitslosengeld II als „Aufstocker“ aber nicht oder kaum schlechter gestellt wird. Beide möglichen Probleme lassen sich billiger und zielgenauer durch Missbrauchsregelungen korrigieren, wenngleich festgestellt werden muss, dass das Ausmaß solchen Verhaltens bislang unbekannt ist.

66. Hinsichtlich möglicher Machtstrukturen dürfen die wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen des Mindestlohns nicht verkannt werden. Der Mindestlohn bei der Post führte letztlich dazu, dass die marktbeherrschende Stellung der Deutschen Post AG gesichert wurde (vgl. Monopolkommission 2007, 2009). Dies war wohl von Anfang an so beabsichtigt. Der durch das Entsendegesetz festgelegte Mindestlohn für die Bauwirtschaft hatte vor allem protektionistische Zielsetzungen. Konkurrenten aus Osteuropa sollte so der Marktzugang erschwert werden. Die Studie von König und Möller (2007) berücksichtigt denn auch die Arbeitsmarktwirkungen dieses Mindestlohns auf ausländische Wettbewerber der deutschen Bauwirtschaft nicht.

67. Schließlich sind Behauptungen zur hohen Anzahl von „Aufstockern“, deren Arbeitsentgelte so niedrig sind, dass sie ihren Lebensunterhalt nicht mit ihrem Lohn bestreiten könnten und deshalb zusätzlich Arbeitslosengeld II beziehen müssten, häufig falsch. Gemäß den Angaben der Bundesagentur für Arbeit waren im Juni 2011 von den rund 4,6 Millionen Beziehern von Arbeitslosengeld II nur knapp 30 Prozent, also etwa 1,4 Millionen Personen überhaupt erwerbstätig. Davon war mehr als die Hälfte geringfügig beschäftigt, so dass sich knapp 570.000 Bezieher von Arbeitslosengeld II in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung befanden. Darunter waren 38.000 Auszubildende, 241.000 Teilzeit- und 329.000 Vollzeitbeschäftigte. Zudem erhielten knapp 128.000 Selbstständige Arbeitslosengeld II. Unter diesen Personengruppen, deren Arbeitsentgelte nicht zum Lebensunterhalt reichen, betrug die Anzahl der in Vollzeit abhängig beschäftigten Alleinstehenden, die Arbeitslosengeld II zusätzlich zu ihrem Arbeitsentgelt bezogen, knapp 79.500 Personen und die Anzahl derjenigen, die als Selbstständige Arbeitslosengeld II bezogen, rund 57.000 Alleinstehende. Es handelt sich also um rund 130.000 Personen.

68. Ähnliches ließe sich zu Minijobs oder zur Leiharbeit feststellen. Während erstere vor allem darauf abzielten, Arbeitsverhältnisse aus der Schwarzarbeit in die offizielle Wirtschaft pragmatisch zu überführen, sind die liberalisierten Regelungen zur Leih- und Zeitarbeit das wesentliche Element zur Flexibilisierung der arbeitsvertraglichen Regelungen geworden. Der deutsche Arbeitsmarkt ist durch eine Vielzahl von Regelungen ähnlich verkrustet wie die Arbeitsmärkte anderer kontinentaleuropäischer Staaten (Kronberger Kreis 2004). Der reguläre Kündigungsschutz, aber auch die Sozialplanpflicht führen zu einer massiven Beeinträchtigung der Flexibilität der Unternehmen, die vor allem den so wichtigen Strukturwandel im Konjunkturverlauf hemmen. Dies führt auf Dauer zu Arbeitslosigkeit, weil Innovationen zu spät und oftmals nur halbherzig angegangen werden. Der Gesetzgeber, jedoch in weit größerem Maße die Arbeitsgerichte, haben in den vergangenen Jahren die Flexibilisierung in der Leih- und Zeitarbeit zurückgenommen. Dies macht sich zurzeit angesichts eines robusten deutschen Arbeitsmarktes kaum bemerkbar. Die dadurch sich dem alten Niveau annähernde Inflexibilität des deutschen Arbeitsmarktes wird sich früher oder später aber beschäftigungsschädlich auswirken.

4.3 Gegen falsche Weichenstellungen, für höhere Flexibilität am Arbeitsmarkt

69. Die wichtigste arbeitsmarktpolitische Aufgabe besteht in der kommenden Legislaturperiode darin, falsche Weichenstellungen zu unterlassen und die bisherigen Schritte zur Korrektur der Arbeitsmarktreformen der Vergangenheit zurückzunehmen.

70. Keinesfalls sollte die Bundesregierung einen allgemeinen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn verabschieden. Auch nach einer Betrachtung der jüngeren Evidenz zur Wirkung von Mindestlöhnen muss davon ausgegangen werden, dass diese, wenn sie aufgrund ihrer Höhe Bindungswirkung entfalten, vor allem für Problemgruppen am Arbeitsmarkt beschäftigungsfeindlich sind. Deutschland sollte sich nicht in gleicher Weise wie seine süd- und westeuropäischen Partnerstaaten ein Problem der Jugendarbeitslosigkeit einhandeln.

71. Dies spricht dafür, ebenfalls keine weiteren branchenspezifischen Mindestlöhne zuzulassen. Im Grunde sorgten die Tarifvertragsparteien in der Vergangenheit bereits für solche Mindestlöhne, und sie steigerten das Arbeitsplatzrisiko

von gering Qualifizierten noch durch eine Sockellohnpolitik, welche die Löhne der unteren Qualifikationsgruppen deutlich über deren Produktivitätsniveau an hob. Im Zuge der Wiedervereinigung nahm die Tarifbindung nicht zuletzt aus der Einsicht dieser zuvor falschen Lohnpolitik ab. Der branchenspezifische Mindestlohn ist ein Rückfall in die Tarifpolitik der 1980er Jahre. Er wird ähnlich fatale Auswirkungen haben. Wünschenswert wäre daher ein Abbau der bisherigen branchenspezifischen Mindestlöhne. Keinesfalls sollten bestehende Mindestlöhne im Zeitablauf angehoben werden.

72. Der deutsche Arbeitsmarkt benötigt flexiblere arbeitsvertragliche Regelungen. Die deutschen Arbeitsmarktregulierungen sind weiterhin zu rigide. Ihre Rigidität nimmt sogar aufgrund der vorgenommenen Beschränkungen der Leih- und Zeitarbeit zu. Mindestens sollte eine weitere Verschärfung der Regelungen in diesem Bereich unterlassen werden. Wünschenswert wäre jedoch eine größere Flexibilisierung des Kündigungsschutzes (Kronberger Kreis 2004).

73. Da sich in Deutschland jedoch ein großer Teil der Rigidität des Arbeitsmarktes, genau wie die Verschärfungen der Regelungen zur Leih- und Zeitarbeit vor allem aufgrund richterlicher Entscheidungen im Zeitablauf ergeben hat, wird Flexibilität im Arbeitsmarkt nur durch die Verabschiedung eines umfassenden Arbeitsgesetzbuches gesichert. Davor mag man aufgrund des Wunschkonzerts zur Verschärfung bestehender Regeln zurückschrecken, selbst wenn dadurch eine größere Rechtssicherheit geschaffen würde. Vermutlich kommt die Bundesregierung jedoch nicht an einem solchen Schritt vorbei, wenn sie das Ziel flexiblerer Arbeitsregulierung anstrebt.

V Sozialversicherung

5.1 Aktuelle Lage: Erfreulich, aber nicht nachhaltig

74. Die Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherungen sowie die Soziale Pflegeversicherung haben das Jahr 2012 mit einem Überschuss abgeschlossen. Die gegenwärtig gute finanzielle Lage ist erfreulich; sie sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass alle drei Sozialversicherungsbereiche in Zukunft vor erheblichen finanziellen Herausforderungen stehen werden. Zwei Umstände sind dabei von zentraler Bedeutung. Zum einen werden der demografische Wandel und die damit verbundene Alterung der Bevölkerung das Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern zuungunsten der Zahler verändern. Zum anderen ist die Finanzierungsseite in Teilen dieser Sozialversicherungsbereiche noch immer durch Merkmale geprägt, die eher den Notwendigkeiten zu Zeiten ihrer Entstehung im 19. Jahrhundert geschuldet sind als den Bedingungen eines modernen Wohlfahrtsstaates.

75. Die Reformanforderungen stellen sich freilich in den verschiedenen Sozialversicherungsbereichen unterschiedlich dar. In der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sollte es vor allem darum gehen, den bereits eingeschlagenen Reformweg nicht zu verlassen, selbst wenn es politisch opportuner erscheinen mag, neue Leistungen wie die Lebensleistungsrente oder die Mütterrente zu versprechen, statt weiterhin auf eine stabile Finanzierung der GRV hinzuwirken. Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die Soziale Pflegeversicherung (SPV) dagegen müssen einer grundlegenden Reform auf der Finanzierungsseite unterzogen werden, damit sie in Zukunft nicht noch stärker in Widerspruch zu einer auf Beschäftigung und Wachstum ausgerichteten Wirtschaftspolitik geraten.

5.2 Gesetzliche Rentenversicherung: Reformen beibehalten, weitere Ausdehnung der Lebensarbeitszeit ins Auge fassen

76. Wenn es um die finanziellen Herausforderungen des demografischen Wandels geht, wird die GRV meist an erster Stelle genannt. Vielleicht hat das dazu beigetragen, dass die GRV inzwischen viel besser als die GKV und die SPV gegen die künftigen finanziellen Lasten der Alterung gerüstet ist. Das hat

im Wesentlichen mit zwei Reformen in der vergangenen Dekade zu tun. Die Berücksichtigung eines Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenformel passt die Entwicklung des Rentenniveaus an Veränderungen im Verhältnis von Rentempfängern und Beitragszahlern an. Nimmt dieses Verhältnis zu, wird das Wachstum der Altersrenten gedämpft oder auf Null reduziert. Die im vergangenen Jahr begonnene sukzessive Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre Ende des kommenden Jahrzehnts wird die Lebensarbeitszeit erhöhen und zugleich sowohl die Zahl der Rentempfänger reduzieren als auch die Zahl der Beitragszahler erhöhen. Auch die bereits im Jahr 1992 eingeführten höheren Rentenabschläge bei Frühverrentung tragen zu stabileren Finanzen in der GRV bei. Mit seither 3,6 Prozent Rentenabschlag pro Jahr, das ein Rentenversicherungspflichtiger früher als gesetzlich vorgesehen in Rente geht, soll erreicht werden, dass sich Frühverrentungen finanzierungsneutral auf das Budget der GRV auswirken.

77. Nun hat aber gerade die kombinierte Wirkung von höherem Renteneintrittsalter und Rentenabschlägen bei Frühverrentung zu einer intensiven öffentlichen Diskussion über die Gefahr erhöhter Altersarmut in Deutschland geführt. In der Tat werden Personen, die ihre Lebensarbeitszeit nicht dem künftig höheren Renteneintrittsalter anpassen, Einbußen von bis zu 7,2 Prozent bei den Altersrenten hinnehmen müssen. Daraus eine größere Gefahr für Altersarmut abzuleiten, setzt freilich voraus, dass die Versicherten auf das höhere gesetzliche Renteneintrittsalter nicht mit einem späteren Renteneintritt reagieren. Dafür gibt es allerdings keine empirische Evidenz. So haben die höheren Abschläge bei Frühverrentung zu einer deutlichen Abnahme von Frühverrentungen geführt. Darüber hinaus zeigt die Empirie, dass gestiegene Lebenserwartungen unabhängig von einer Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters zu späteren Renteneintritten führen (Lewicki und Wigger 2012). Die sogenannte Rente mit 67 dürfte deshalb kaum zu mehr Altersarmut führen. Im Gegenteil: Indem sie die Finanzierbarkeit eines im internationalen Vergleich relativ hohen Rentenniveaus aufrechterhält, trägt sie wirksam zur Vermeidung von Altersarmut bei. Die gelegentlich geforderte Rücknahme der Rente mit 67 würde dagegen die Finanzierung der GRV destabilisieren und Altersarmut in Zukunft zu einem echten Thema machen.

78. Die Diskussion über zunehmende Altersarmut wird zusätzlich befeuert durch die Beobachtung, dass die Anzahl jener Personen steigt, die trotz einer hohen Zahl von Jahren, in denen sie zur GRV beigetragen haben, nur eine geringe Altersrente erhalten und daher auf Grundsicherung im Alter angewiesen sind. Bei entsprechend niedrigem Erwerbseinkommen können die erworbenen

Rentenansprüche selbst bei jahrzehntelanger Beitragszeit niedriger sein als die beitragsunabhängig gewährte, allein an Bedürftigkeit orientierte Grundsicherung im Alter. Darin wird zunehmend eine Gerechtigkeitslücke gesehen und zur Abhilfe eine Anhebung der Rentenansprüche von Niedrigverdienern mit langer Beitragshistorie gefordert. Auch die christlich-liberale Bundesregierung hat sich diese Sicht zu eigen gemacht und eine sogenannte Lebensleistungsrente für Niedrigverdiener auf die politische Agenda gesetzt.

79. Indessen lässt sich die wahrgenommene Gerechtigkeitslücke kaum durch eine Lebensleistungsrente oder wie auch immer bezeichnete Aufstockung von Niedrigrenten in der GRV beseitigen. Diese Lücke folgt aus dem Nebeneinander einer bedürftigkeitsorientierten, beitragsunabhängigen Grundsicherung und einer teilhabeäquivalenten Rentenversicherung, sprich einer Alterssicherung, in der Versicherte mit gleich hohen Beiträgen gleich hohe Anrechte auf Rentenleistungen erwerben. Eine Aufstockung von Niedrigrenten in der GRV würde die Gerechtigkeitslücke nur an anderer Stelle entstehen lassen, weil dann Personen mit unterschiedlich langen Beitragszeiten oder unterschiedlich hohen Beitragszahlungen gleiche Altersrenten empfangen würden. Auch das würde als ungerecht empfunden werden, und vermutlich Forderungen nach weiteren Rentenaufstockungen nach sich ziehen. Am Ende würde man die Altersrenten auf jedem Niveau erhöhen müssen, um alle wahrgenommenen Gerechtigkeitslücken zu schließen. Dass damit die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt gefährdet würde, liegt auf der Hand.

80. Das Thema Altersarmut soll freilich nicht klein geredet werden. Ihre Beseitigung darf aber nicht zu Lasten der finanziellen Stabilität der Rentenversicherung gehen. Wirksamer lässt sich Altersarmut vermeiden, wenn deren Ursachen bekämpft werden. Von Altersarmut betroffen sind im Wesentlichen Personen mit geringen Erwerbseinkommen und von Arbeitslosigkeit durchbrochenen Erwerbsbiographien. Besonders gefährdet sind zudem alleinerziehende, nicht berufstätige Frauen (Lewicki und Wigger 2013). Altersarmut droht mit anderen Worten jenen Personen, die bereits im Erwerbsalter oder sogar schon in der Kindheit von Armut betroffen waren, weil sie oder ihre Eltern nur niedrige oder keine Einkommen erworben haben. Ursache dafür wiederum sind mangelnde Bildung sowie fehlender oder erschwerter Zugang zum Arbeitsmarkt. Eine ursachengerechte Bekämpfung künftiger Altersarmut erfordert deshalb bestmögliche Zugänge zur Bildung von früher Kindheit an, flexible und aufnahmefähige Arbeitsmärkte sowie ein flächendeckendes Angebot an Kinderbetreuung, das auch alleinerziehenden Frauen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erlaubt (Kron-

berger Kreis 2004, 2013). Mit der Lebensleistungsrente erreicht man dagegen bestenfalls ein Kurieren an Symptomen. Zwar nutzt ein besserer Bildungs- und Erwerbszugang nicht jenen Personen, die bereits heute alt und arm sind. Für diesen Personenkreis ist aber gerade die Grundsicherung im Alter gedacht. Weshalb ältere Arme gegenüber jüngeren Armen durch eine Lebensleistungsrente systematisch besser gestellt werden sollen, erschließt sich nicht.

81. Insgesamt haben die jüngeren Reformen in der GRV zu einer erheblich stabileren und zukunftsfesteren Finanzierung der Altersrenten beigetragen. Zugleich wird durch die Reformen das Altersarmutsrisiko in Deutschland nicht erhöht, wenn sich die Versicherten entsprechend anpassen und ihre Lebensarbeitszeit ausdehnen. Von einer auch nur teilweisen Rücknahme der Reformen oder gar kostspieligen neuen Leistungen wie der Lebensleistungsrente oder der Mütterrente ist deshalb dringend abzuraten. Im Gegenteil: Weil auch künftig mit einer weiteren Zunahme der Lebenserwartung zu rechnen ist, sollte rechtzeitig über eine abermalige Verlängerung der Lebensarbeitszeit nachgedacht werden.

5.3 Gesetzliche Krankenversicherung: Lohnabhängige Finanzierung durch einkommensunabhängige Krankenversicherungspauschale ersetzen

82. Genauso wie die GRV wird die GKV durch lohnabhängige Beiträge der Versicherten finanziert. Während sich die Lohnabhängigkeit der Beiträge in der GRV durch das Konzept der Teilhabeäquivalenz rechtfertigen lässt, fehlt es an einer vergleichbaren Begründung in der GKV.

83. Die Orientierung der Beiträge am Einkommen aus unselbständiger Arbeit der Versicherten führt dazu, dass höhere Ausgaben der GKV – seien sie bedingt durch den medizinisch-technischen Fortschritt, den demografischen Wandel oder sonstige Kostensteigerungen im Gesundheitssystem – stets zu höheren Arbeitskosten führen und entsprechende beschäftigungs- und wachstumsschädliche Effekte auslösen. Das gilt im Übrigen unabhängig davon, ob die Beiträge, wie bislang, paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bezahlt werden oder, wie öfters gefordert, allein von den Arbeitnehmern. Auch der vor einigen Jahren eingeführte Gesundheitsfonds ändert grundsätzlich nichts an diesem Zusammenhang. Der Gesundheitsfonds sammelt die lohnabhängigen Beiträge von den Versicherten ein und weist sie den einzelnen Krankenkassen unter Berücksichtigung eines sogenannten morbiditätsbezogenen Risikostrukturausgleichs zu. Zwar können die Krankenkassen zusätzlich zu den Zahlungen aus dem Gesundheitsfonds

einkommensunabhängige Zusatzbeiträge von ihren Mitgliedern erheben. Diese sind aber auf höchstens 2 Prozent des lohnabhängigen Einkommens beschränkt und begründen daher bis auf weiteres keinen echten Übergang zu einer einkommensunabhängigen Finanzierung der GKV.

84. Nun mag man in der einkommensabhängigen Finanzierung der GKV zwar ein Manko erkennen, darin aber zugleich einen Beitrag zu mehr Verteilungsgerechtigkeit sehen wollen. In der Tat wird die Einkommensabhängigkeit als Ausdruck einer Solidargemeinschaft verstanden, weil einkommensstärkere Personen stärker belastet werden als einkommensschwächere. Bei näherer Betrachtung entpuppt sich diese Perspektive aber als wenig haltbar. Eher trägt die gegenwärtige Finanzierung der GKV zu eklatanten distributiven Missständen bei.

85. Ein unmittelbarer distributiver Missstand ergibt sich daraus, dass die Beiträge allein aus Lohneinkommen finanziert werden und weitere Einkommen der Versicherten unberücksichtigt bleiben. In Zeiten, in denen viele Versicherte neben Lohneinkommen weitere Einkommen aus anderen Quellen beziehen, ist es fraglich, inwieweit das noch dem Gedanken der Solidargemeinschaft Rechnung trägt. So erschließt sich nicht, was daran solidarisch sein soll, wenn eine Person mit einem Arbeitseinkommen von 4.000 Euro pro Monat und keinem sonstigen Einkommen einen deutlich höheren Beitrag zur Krankenversicherung leisten muss als eine Person mit 2.000 Euro Arbeitseinkommen pro Monat und zusätzlichen 2.000 Euro Einkommen oder mehr pro Monat aus beispielsweise Vermietung und Verpachtung.

86. Ein weiterer distributiver Missstand ist angelegt in dem Wegfall der Versicherungspflicht für Personen, deren monatliches Lohneinkommen die Versicherungspflichtgrenze überschreitet. Diese Personen können in der GKV bleiben oder zu einer privaten Krankenversicherung wechseln. Daher werden sie die lohnabhängigen Beiträge in der GKV mit den risikoorientierten Prämien privater Krankenversicherer vergleichen und sich in der Regel nur dann für einen Verbleib in der GKV entscheiden, wenn die private Alternative deutlich teurer ausfällt. Letzteres gilt aber nur für Personen mit entsprechend hohen Krankheitsrisiken. Im Ergebnis werden nur jene Personen mit höheren Einkommen in der GKV bleiben, die erwarten, dass sie dort mehr Versicherungsleistungen empfangen werden als Beiträge zu zahlen. Wiederum erschließt sich nicht, was daran solidarisch sein soll.

87. Tatsächlich ist die lohnabhängige Finanzierung der GKV ein Überbleibsel der Bismarckschen Sozialgesetzgebung Ende des 19. Jahrhunderts. Damals löste die lohnabhängige Finanzierung keine vergleichbaren negativen distributiven Effekte aus. Anfänglich bestanden die Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung im Wesentlichen aus Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall. Entsprechend standen lohnabhängigen Beiträgen beitragsäquivalente Leistungen gegenüber. Zudem konzentrierte sich die Versicherungspflicht auf einen homogenen Kreis von Personen, die ausschließlich über Lohneinkommen verfügten. Trotz lohnabhängiger Beiträge war die Gesetzliche Krankenversicherung deshalb in ihren Anfangszeiten auf einen Belastungsausgleich zwischen Personen mit höheren und geringeren Krankheitsrisiken beschränkt.

88. Heute sind die Bedingungen ganz andere, weil pflichtversicherte Personen Einkommen nicht nur aus Lohnarbeit beziehen und die allgemeine Lohnentwicklung zudem für viele abhängig Beschäftigte die Möglichkeit eröffnet hat, sich privat gegen Krankheitsrisiken zu versichern. Die gesetzliche Krankenversicherung verteilt deshalb nicht mehr allein zwischen Personen mit geringeren und höheren Krankheitsrisiken um, sondern daneben in unsystematischer und vermutlich so nicht beabsichtigter Weise zwischen Personen mit höheren und geringeren Einkommen. Die dadurch hervorgerufenen Verteilungswirkungen sind zum Teil ausgesprochen degressiver Natur.

89. Insgesamt löst die gegenwärtige lohnabhängige Finanzierung der GKV wachstums- und beschäftigungsfeindliche Effekte aus und leistet zugleich keinen Beitrag zu mehr Verteilungsgerechtigkeit. Es ist deshalb an der Zeit, die Finanzierung der GKV auf eine lohnunabhängige Basis zu stellen. Eine zeitgemäße und zugleich dem Solidargedanken besser Rechnung tragende Finanzierung der GKV bestünde in der Einführung einer einkommensunabhängigen, grundsätzlich für alle gesetzlich Versicherten gleichen Pauschale. Für eine solche Pauschale haben sich u. a. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004, 2012) und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010) ausgesprochen. Im Unterschied zu den Prämien, die für eine private Krankenversicherung gezahlt werden müssen, wäre eine einkommensunabhängige Pauschale nicht risikoabhängig, so dass in der GKV weiterhin ein Belastungsausgleich zwischen krankheitsanfälligeren und weniger krankheitsanfälligen Personen bestünde. Damit dieser Belastungsausgleich voll wirksam werden kann, sollte mit der Einführung einer solchen Pauschale die Wahlfreiheit zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung für Personen mit höheren Einkommen wegfallen. Wer zusätzliche Leistungen im

Krankheitsfall in Anspruch nehmen möchte, die nicht durch die GKV abgedeckt sind, sollte diese privat finanzieren oder dafür eine private Zusatzversicherung abschließen. Idealerweise sollte sich die Versicherungspflicht auf alle Bevölkerungsteile erstrecken. Sollen indessen bestimmte Berufs- oder Personengruppen, beispielsweise Beamte und deren Angehörige oder Freiberufler, nicht in die gesetzliche Krankenversicherung aufgenommen werden, so muss dieser Ausschluss bindend sein, um die oben beschriebene Negativselektion in der GKV zu vermeiden.

90. Nicht außer Acht gelassen werden sollte freilich, dass eine so definierte Krankenversicherungspauschale ihrer Höhe nach für Personen mit niedrigen Einkommen nur schwer oder gar nicht finanzierbar sein wird. Deshalb sollten Personen mit niedrigen Einkommen einen aus allgemeinen Steuermitteln finanzierten Ausgleich erhalten, der die Pauschale je nach Einkommen teilweise oder ganz abdeckt. Ein solcher Ausgleich sollte sich aber an dem gesamten individuellen Einkommen orientieren, nicht nur dem Arbeitseinkommen, und zudem das einzige einkommensabhängige Verteilungselement in der GKV sein. Alle weiteren bislang in der GKV angelegten Umverteilungselemente sollten stattdessen in das allgemeine Steuer- und Transfersystem überführt werden.

91. Dass mit einer so gestalteten Finanzierungspauschale Personen mit deutlich unterschiedlichen Einkommen grundsätzlich gleiche Beiträge zur GKV leisten, ist zwar richtig, aber für sich genommen kaum kritikwürdig. Schließlich müssen diese Personen auch für andere Güter, beispielsweise Nahrungsmittel oder Autos, gleiche Preise zahlen. Tatsächlich passt eine vom Einkommen unabhängige Krankenversicherungspauschale viel besser zur Idee der Sozialen Marktwirtschaft als die bisherigen lohnabhängigen Beiträge. In der Sozialen Marktwirtschaft findet der Sozialausgleich zwischen einkommensstärkeren und einkommensschwächeren Personen über das allgemeine Steuer- und Transfersystem statt und nicht dadurch, dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen systematisch unterschiedliche Preise zahlen.

92. Einen weitaus stärker an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientierten Vorschlag zur künftigen Finanzierung der Krankenversicherung hat der Kronberger Kreis (2002) vor mehr als zehn Jahren vorgelegt, dem sich in jüngerer Zeit der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010) unter der Bezeichnung „marktwirtschaftliche Gesundheitsprämie“ als Langfristperspektive angeschlossen hat. Im Unterschied zur einkommensunabhängigen Krankenversicherungspauschale beinhaltet die marktwirtschaftliche Gesund-

heitsprämie keinen Belastungsausgleich zwischen krankheitsanfälligeren und weniger krankheitsanfälligen Personen. Die Gesundheitsprämie ist vielmehr wie bei einer privaten Krankenversicherung risikoabhängig und wie dort sollen die Versicherten einen Selbstbehalt bei den Krankheitskosten übernehmen. Mit diesen beiden Elementen sollen für die Versicherten Anreize gesetzt werden, sich gesundheitsbewusst zu verhalten und im Krankheitsfall kostenbewusste Therapien zu wählen. Faktisch würde mit der marktwirtschaftlichen Gesundheitsprämie die bisherige Trennung zwischen gesetzlichen Krankenkassen und privaten Krankenversicherungen aufgelöst. Die bisherige gesetzliche Versicherungspflicht für abhängig Beschäftigte würde ersetzt durch eine Pflicht für alle Bevölkerungsteile, eine Mindestversicherung mit gesetzlich definierten Regelleistungen zu erwerben, die durch freiwillige Zusatzversicherungen aufgestockt werden kann. Auf Seiten der Krankenkassen und der privaten Versicherungsunternehmen würde Kontrahierungszwang herrschen, um Risikoselektion zu vermeiden. Ähnlich wie bei der einkommensunabhängigen Versicherungspauschale würden einkommensschwachen Personen die marktwirtschaftliche Gesundheitsprämie und der Selbstbehalt aus Steuermitteln ganz oder teilweise ersetzt.

93. Die marktwirtschaftliche Gesundheitsprämie weist die gleichen Vorzüge wie die einkommensunabhängige Krankenversicherungspauschale im Hinblick auf vermiedene beschäftigungs- und wachstumsfeindliche Effekte sowie intransparente Verteilungswirkungen auf. Darüber hinaus setzt sie positive Anreize für gesundheits- und kostenbewusstes Verhalten der Versicherten und begünstigt einen Effizienz fördernden Wettbewerb zwischen öffentlichen Krankenkassen und privaten Krankenversicherern. Indessen würde die Einführung einer marktwirtschaftlichen Gesundheitsprämie eine mehr oder weniger vollständige Abkehr vom bisherigen System der GKV bedeuten. Sie dürfte deshalb weniger als Blaupause für kurz- oder mittelfristige Krankenversicherungsreformen dienen, sondern eher als langfristiger Orientierungsrahmen. In kürzerer Frist Erfolg versprechender ist ein Übergang zur einkommensunabhängigen Krankenversicherungspauschale, zumal ein solcher Übergang graduell gestaltet werden kann. So ließe sich der lohnabhängige Beitrag der GKV-Versicherten in mehreren Schritten in einen lohnunabhängigen Beitrag umwandeln, ohne dass dazu das bisherige System des Gesundheitsfonds und des Risikostrukturausgleichs grundlegend verändert werden müsste.

5.4 Soziale Pflegeversicherung: Ebenfalls zu einkommensunabhängigen Pauschalen übergehen, Kapitaldeckung auf Regelleistungen ausdehnen

94. Wie die GKV wird die SPV mit lohnabhängigen Beiträgen finanziert, ohne dass den Beiträgen teilhabeäquivalente Leistungen gegenüberstehen. Entsprechend löst sie die gleichen wachstums- und beschäftigungsfeindlichen Effekte aus und weist ähnliche distributive Mängel auf. Auch für die SPV wäre eine Finanzierung auf der Basis von einkommensunabhängigen Pauschalen, kombiniert mit einem finanziellen Ausgleich für Personen mit niedrigen Einkommen, allokativ und distributiv vorteilhafter.

95. Bei der Pflegeversicherung kommt als weiteres Problem hinzu, dass bereits jetzt absehbar ist, dass der gegenwärtige Finanzierungsmodus nicht ausreicht, um die in Zukunft anfallenden Pflegekosten abzudecken. Die Politik hat auf die bislang nicht nachhaltige Finanzierung der SPV reagiert. Seit Beginn dieses Jahres wird der Abschluss einer privaten kapitalgedeckten Zusatzversicherung für Pflegeleistungen öffentlich bezuschusst. Grundsätzlich geht der Ansatz, Anreize für eine kapitalgedeckte Zusatzversicherung zu schaffen, in die richtige Richtung. Das gilt umso mehr, als zusätzliche Pflegeaufwendungen aufgrund der allgemeinen Alterung und besonders der Zunahme von Demenzkranken erst in Zukunft anfallen werden, so dass man darauf im Vorfeld mit kapitalgedeckten Beiträgen reagieren kann.

96. Die öffentliche Förderung von privaten, kapitalgedeckten Zusatzversicherungen weist allerdings einen Konstruktionsfehler auf. Bislang beschränken sich die Zusatzversicherungen auf zusätzliche Pflegeleistungen, die nicht durch den Leistungskatalog des umlagefinanzierten Teils der SPV abgedeckt werden. Damit lösen die kapitalgedeckten Zusatzversicherungen nicht die künftigen Finanzierungsprobleme der umlagefinanzierten SPV. Besser wäre, auch für den bisherigen Leistungskatalog eine zumindest teilweise Kapitaldeckung einzuführen. Zeitweilig wäre damit eine Reduzierung der Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung verbunden oder, alternativ, eine Erhöhung der Beiträge, um neben den bereits heute erbrachten Leistungen einen Kapitalstock aufbauen zu können. Beides ist politisch zwar schwerer durchsetzbar als eine private Zusatzversicherung für zusätzliche Leistungen, würde aber im Unterschied dazu zu einer nachhaltigeren Finanzierung der Pflegeversicherung beitragen.

VI Herausforderungen der Energiewende

6.1 Aktuelle Lage

97. Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der Energiewende ambitionierte Ziele gesetzt. Bis 2020 sollen 35 Prozent des Bruttostromverbrauchs aus erneuerbaren Energien stammen, bis 2030 sollen es 50 Prozent sein und bis 2050 sogar 80 Prozent. Die Stromproduktion aus Kernenergie soll bis zum Jahr 2022 gänzlich eingestellt werden, und auch die Stromerzeugung auf Basis fossiler Brennstoffe wie Kohle und Gas soll langfristig möglichst weitgehend durch erneuerbare Energien ersetzt werden. Innerhalb der Europäischen Union steht die Bundesrepublik mit ihrer Strategie weitgehend isoliert da. Zudem werden bei europäischen Nachbarstaaten durch Schwankungen bei Netzspannung und neue Lastflüsse nicht unerhebliche Kosten verursacht.

98. Der planwirtschaftliche Ansatz des EEG mit Vergütungsregeln, die bis zu 20 Jahre festgelegt sind, bietet den Investoren eine relativ hohe Sicherheit. Da die Einspeisetarife gesetzlich fixiert sind, tragen die Investoren lediglich das mengenmäßige Risiko, das bei Solarenergie und Windkraft vor allem von den Wetterbedingungen abhängt und sich über 20 Jahre ausgleicht. Das typische unternehmerische Risiko, das sich auf Nachfrage-, Wettbewerbs- und Preisentwicklungen sowie technischen Fortschritt bezieht, tragen die Investoren hingegen aufgrund der fixierten Einspeisevergütung in Kombination mit Einspeisevorrang und Abnahmepflicht nicht. Dieses Risiko wird zunächst auf die Netzbetreiber und von diesen teils auf die Stromverbraucher, teils auf die konventionellen Stromerzeuger überwältigt. Das EEG induziert daher zahlreiche Ineffizienzen. Die starken Kostensteigerungen wurden 2012 mit der massiven Erhöhung der Umlage von 3,592 auf 5,277 Cent/kWh deutlich (Bundesnetzagentur 2012). Seit 2009 hat sich die EEG-Umlage somit von 1,13 Cent/kWh mehr als vervierfacht. Für das nächste Jahr kann bereits mit einer weiteren Steigerung gerechnet werden.³

³ Die wiederholten Falschprognosen der EEG-Befürworter hingegen sollten hier nicht länger ernst genommen werden. So hat z. B. das DIW im Februar 2011 vorhergesagt, dass die EEG-Umlage bis zum Jahr 2020 real nicht mehr als 3,64 Cent pro kWh betragen werde (DIW 2011a), während die DENA im April 2011 immerhin einen Anstieg auf 5,5 Cent pro kWh bis zum Jahr 2020 prognostiziert hat (Fichtner 2011). Das DIW scheint zudem in dieser Hinsicht recht schwankende Politikempfehlungen abzugeben. Im Februar 2011 heißt es in der Pressemeldung des DIW: „Aus Sicht der DIW-Experten sollte die Förderung nach dem EEG auf jeden Fall beibehalten werden, wenn auch die Vergütungssätze ins-

99. Diese Entwicklung bedroht die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland und treibt die Verbraucherpreise für Strom in problematische Höhen. Der unregelmäßige Zubau erneuerbarer Energieträger bei gleichzeitig garantiertem Netzanschluss und Abnahmepflicht sowie fixer Vergütung ist daher ein Anachronismus. Eine grundlegende Reform des EEG ist nach der Bundestagswahl dringend geboten.

100. Ganz grundlegend ist allerdings zunächst darauf hinzuweisen, dass die explizite Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien durch das EEG im Zusammenspiel mit dem Emissions Trading Scheme der EU (EU-ETS) klimapolitisch weitgehend wirkungslos ist. Eine effiziente Klimapolitik sollte auf die effiziente Ausgestaltung des EU-ETS, gegebenenfalls komplementiert durch Beihilfen für Forschung und Entwicklung, setzen, damit entweder mit den eingesetzten Ressourcen eine möglichst hohe Reduktion des CO₂-Ausstoßes erreicht werden kann oder aber ein angestrebtes CO₂-Reduktionsziel möglichst kostengünstig erreicht wird und Klimaschutz so nicht unnötig verteuert wird (Kronberger Kreis 2009, Weimann 2009, Sinn 2012). Eine separate Förderung für den Ausbau erneuerbarer Energien in Ergänzung des EU-ETS steht diesem Ziel entgegen, da sie kostspielig und zugleich klimapolitisch wirkungslos ist.

6.2 Problem der Überförderung einzelner Technologien durch das EEG

101. Abgesehen vom klimapolitischen Versagen des EEG ist vor allem das ordnungspolitische Versagen zu monieren. Selbst wenn die Förderung erneuerbarer Energien aus anderen als klimapolitischen Gründen politisch und gesellschaftlich erwünscht ist, so stellt sich die Frage, wie bestimmte Förderziele möglichst effektiv und kostengünstig erreicht werden können.

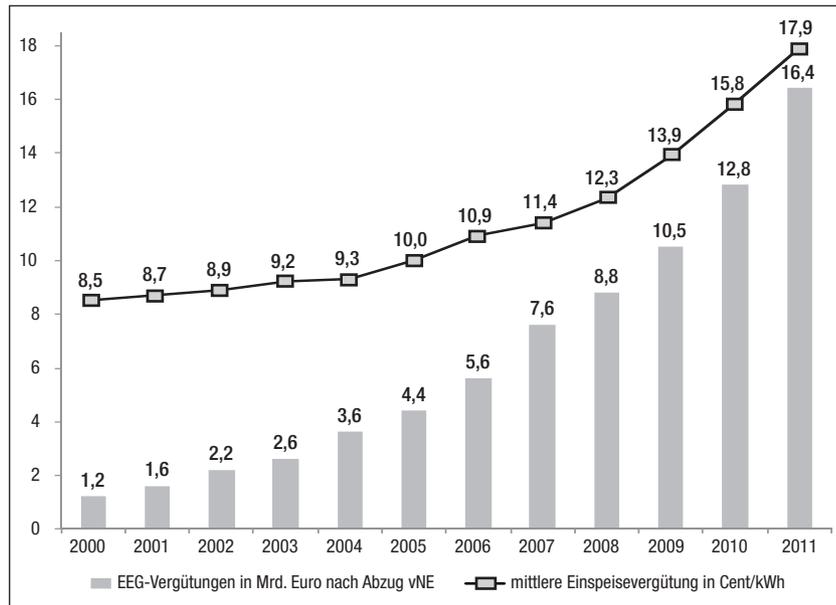
102. Ursprünglich lag dem EEG die Philosophie zugrunde, den Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien dadurch zu fördern, dass den Anlagenbetreibern die Gestehungskosten inklusive einer auskömmlichen Rendite vergütet werden. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Gestehungskosten hat sich daher ein System sehr ausdifferenzierter Einspeisetarife entwickelt, die sich in ihrer Höhe danach unterscheiden, (a) welche Technologie eingesetzt wird (Solar, Wind, Biomasse, etc.), (b) wann die Anlage errichtet wurde (in welchem

besondere für PV-Anlagen noch deutlich vermindert werden können“ (DIW 2011b). Im März 2011 wurden dann allerdings von zwei der drei selben Autoren der DIW-Wochenbericht mit dem Titel „Solarstromförderung: Drastische Einschnitte nicht sinnvoll“ publiziert (DIW 2011c).

Jahr bzw. Monat), (c) welche Menge eine Anlage (in kW) im Jahr erzeugt und (d) welchen Standort eine Anlage besetzt (z.B. Solaranlagen auf Gebäuden oder Freiflächen, Wind onshore versus offshore). Das sehr ausdifferenzierte Förder-system mit heute insgesamt fast 4000 unterschiedlichen Vergütungskategorien (BDEW 2013, S. 52) hat faktisch dazu geführt, dass die realisierbaren Margen sich entlang der Merkmale (a) bis (d) sehr unterschieden haben.

103 Durch das System der politisch festgelegten Einspeisevergütungen waren mit unterschiedlichen Technologien an unterschiedlichen Standorten stark unterschiedliche Gewinnspannen zu erzielen. Da gerade bei der teuersten Form der erneuerbaren Energien, nämlich der Photovoltaik, die Überförderung besonders hoch war, sind für die Verbraucher systematisch die Kosten nicht nur absolut, sondern auch pro kWh Strom aus erneuerbaren Energien angestiegen wie Abbildung 1 illustriert. Während die kWh Strom aus erneuerbaren Energien im Jahr 2001 noch mit 8,7 Cent pro kWh subventioniert wurde, waren es zehn Jahre später im Jahr 2011 bereits 17,9 Cent pro kWh, also mehr als doppelt so viel.

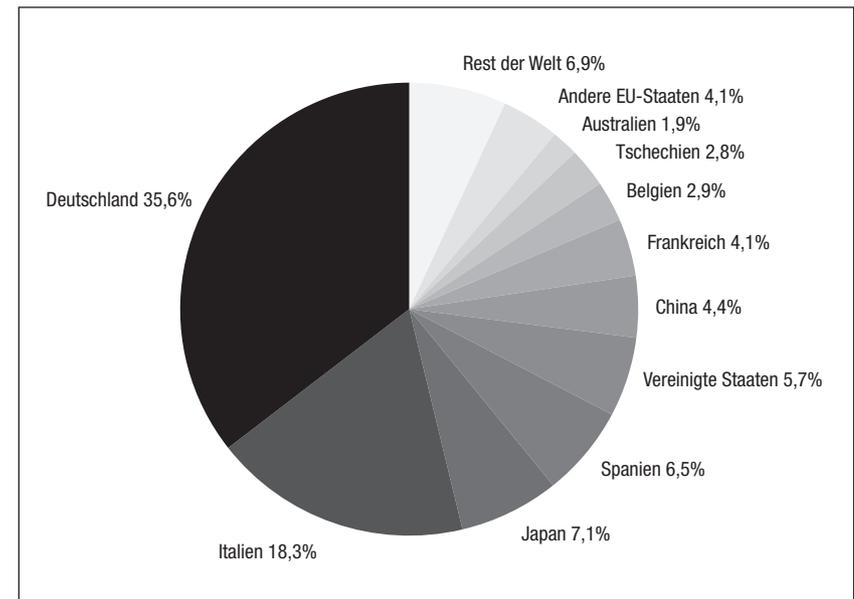
Abbildung 1: Entwicklung der mittleren Einspeisevergütung in Cent/kWh und der jährlichen EEG-Vergütungen in Mrd. Euro nach Abzug der vermiedenen Netzentgelte (vNE)



Quelle: Haucap et al. (2013, S. 62).

104. Der Grund für diese Entwicklung liegt darin, dass heute über die Hälfte der EEG-Umlage auf die Photovoltaik entfällt, obwohl durch Photovoltaik nur etwa über 20 Prozent des grünen Stromes erzeugt werden. Im Gegensatz dazu entfallen nur 16,4 Prozent der EEG-Umlage auf Onshore-Windkraftanlagen, die 2012 gut 33 Prozent der EEG-Strommenge geliefert haben (BDEW 2013, S. 15 u. S. 54). Die massive Förderung der Photovoltaik hat dazu geführt, dass heute etwa 35 Prozent der weltweit installierten Kapazität an Solarenergieanlagen in Deutschland steht, einem nicht besonders sonnenreichen Land. Die Vorstellung, dass das EEG als besonders erfolgreich zu gelten habe, weil in besonders starkem Maße in eine besonders teure Technologie an einem dafür klimatisch nicht besonders geeigneten Standort investiert worden ist, kann ökonomisch betrachtet nur als absurd bezeichnet werden. Ganz im Gegenteil ist festzustellen, dass die bisherige Förderung durch das EEG auch innerhalb des Sektors der erneuerbaren Energien einen ineffizienten Technologie-Mix mit einem übermäßigen Anteil an Photovoltaik induziert hat (vgl. dazu auch Frondel et al. 2010). Zudem ist davon auszugehen, dass an ineffizienten Standorten und in nicht kosteneffiziente Anlagengrößen investiert wurde, sodass heute Strom

Abbildung 2: Anteil an der weltweiten Photovoltaik-Kapazität 2011

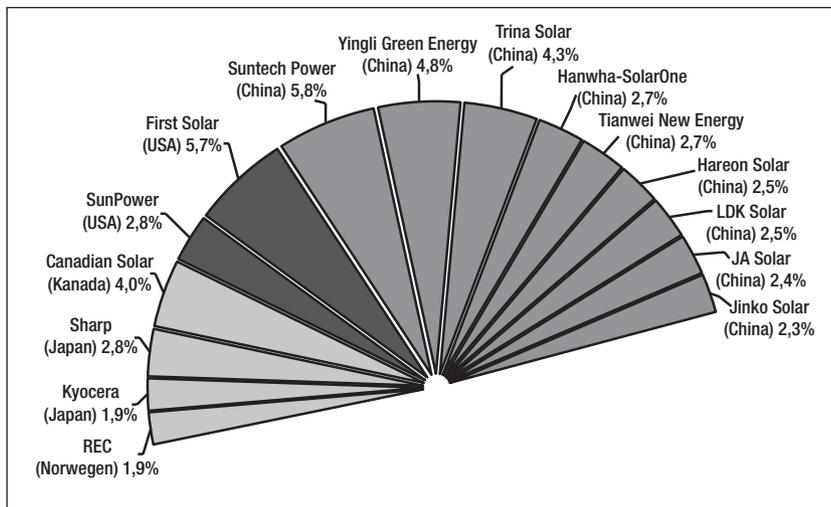


Quelle: REN 21 (2012, S. 48).

aus erneuerbaren Energien deutlich teurer ist, als dies bei einer effizienten Förderung notwendig wäre (vgl. RWI, 2012).

105. Auch industriepolitisch war das EEG ein weitgehender Fehlschlag wie Abbildung 3 anschaulich illustriert. Unter den weltweit 15 größten Herstellern von Solarmodulen befindet sich kein einziges deutsches Unternehmen, wohl aber ein norwegisches und ein kanadisches, obwohl dort der Ausbau der Solarstromerzeugung kaum gefördert wird.

Abbildung 3: Marktanteile der größten Photovoltaik-Hersteller 2011



Quelle: REN 21 (2012, S. 48).

6.3 Weitere Probleme der fehlenden Wettbewerbsorientierung im EEG

106. Die bisher beschriebenen Probleme resultieren aus dem nahezu vollständigen Fehlen von Markt und Wettbewerb im EEG. Neben den Kosten aus der Überförderung einzelner Technologien und Anlagegrößen und den daraus resultierenden Ineffizienzen in Bezug auf den Technologie-Mix, Anlagengrößen und Standorte ist festzuhalten, dass zusätzliche Kosten daraus resultieren, dass der Bedarf an Regel- und Reserveenergie zunimmt und damit die Kosten des Netzbetriebs, um die netzseitige Versorgungssicherheit sicherzustellen. Da so-

wohl Photovoltaik als auch Windkraft einer hohen Fluktuation in der Erzeugung unterliegen, muss ein konventioneller Schattenpark bereitgehalten werden, wodurch Kosten entstehen, die bei nicht fluktuierender Energieerzeugung nicht oder nur in geringerem Ausmaß entstehen. Diese zusätzlichen Kosten werden jedoch nicht verursachergerecht den Erzeugern von Strom durch fluktuierende erneuerbare Energien angelastet, sondern auf alle Netzkunden umgelegt. Somit gibt es nur schwache Anreize für die Stromerzeuger, die Fluktuation bei der Stromerzeugung durch Investitionen in Speichertechnologien oder komplementäre Gaskraftwerke zu verringern.

107. Auch die Netzausbaukosten sind in den direkten Förderkosten für erneuerbare Energien nicht enthalten. Durch den Ausbau der erneuerbaren Energien steigt der Netzausbaubedarf insbesondere im Bereich der Verteilnetze im Falle der Solarenergie und bei verbrauchsnahen Windrädern und im Bereich der Übertragungsnetze bei Offshore-Windkraft und Onshore-Windstrom aus Nord- und Nordostdeutschland. Da die Erzeuger nicht an den Kosten des Netzausbaus beteiligt werden, findet keine Optimierung der Standortwahl in Bezug auf die entstehenden Netzausbaukosten statt, sodass die Standortwahl gesamtwirtschaftlich ineffizient stattfindet und ein übermäßiger Netzausbaubedarf entsteht.

108. Schließlich stellt sich durch den forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien zunehmend die Frage, wie erzeugungsseitig die Versorgungssicherheit garantiert werden kann, da grenzkostenlos produzierbarer Grünstrom (a) den Strompreis im Großhandel drückt, sobald Grünstrom in das Netz eingespeist wird, und (b) die Anzahl der Stunden reduziert, an denen die bisherigen Grenzkraftwerke profitabel Strom erzeugen können. Aus diesen Gründen wird der Neubau und teilweise auch der Weiterbetrieb konventioneller Kraftwerke zunehmend in Frage gestellt und Forderungen nach Kapazitätsmechanismen und einer mehr oder minder direkten Förderung für konventionelle Kraftwerke erhoben (EWI 2012, Böckers et al. 2012). Auch diese Kosten des Ausbaus der erneuerbaren Energien werden bisher nicht den erneuerbaren Energien zugerechnet.

6.4 Wettbewerbsfähigkeit erneuerbarer Energien

109. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen und beim aktuellen Stand der technologischen Entwicklung weist die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (noch immer) mit Ausnahme von Wasserkraft höhere Gestehungskosten aus als die Stromerzeugung mit Hilfe von konventionellen Energieträgern

(also Kernbrennstoffe oder fossile Brennstoffe). Eine einfache Integration in den Strommarkt ohne staatliche Unterstützung ist daher nur in geringem Umfang möglich. Klar ist, dass sich die ambitionierten Ausbauziele der Energiewende nicht ohne öffentliche Förderung realisieren lassen.⁴

110. Ein allein marktgetriebener Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien wäre prinzipiell zwar durchaus denkbar, wenn allein das EU-ETS als Instrument genutzt würde. Voraussetzung wäre jedoch zum einen, dass die Schwachstellen des EU-ETS behoben würden. Dies sind vor allem die zu großzügige Ausstattung der Industrie mit Zertifikaten, die Beschränkung auf den Sektor der Großfeuerungsanlagen und die bislang fehlende Fortschreibung über das Jahr 2020 hinaus.⁵ Sofern diese Probleme behoben werden, kann es den privaten Akteuren überlassen werden, an welcher Stelle CO₂ vermieden wird und an welcher nicht. Durch die Handelbarkeit der Zertifikate wird dann dort CO₂ vermieden, wo es am kostengünstigsten möglich ist. Zum anderen müsste jedoch das explizite Ziel aufgegeben werden, einen bestimmten Prozentsatz des Stromverbrauchs aus erneuerbaren Energien zu speisen. Das EU-ETS soll ja gerade dazu führen, dass dort CO₂ vermieden wird, wo dies mit den geringsten Kosten möglich ist, ganz gleich, ob dies nun in der Stahlindustrie, der Zementproduktion, der Stromerzeugung oder im Luftverkehr ist. Somit gäbe es keinerlei Garantie dafür, dass z.B. 35 Prozent des Stroms im Jahr 2030 aus erneuerbaren Energiequellen stammt. Sollte es günstiger sein, CO₂ in der Stahlproduktion oder im Luftverkehr einzusparen (wofür einiges spricht), so werden diese Optionen realisiert und dementsprechend weniger CO₂ bei der Stromerzeugung eingespart. Volkswirtschaftlich ist dies überaus sinnvoll, und aus Umwelt- und Klimagesichtspunkten ist es irrelevant, wo genau CO₂ eingespart wird. Verteilungspolitisch ergeben sich jedoch erhebliche Konsequenzen, da die massive Förderung der erneuerbaren Energien zu Gunsten einer echten Klimapolitik aufgegeben werden müsste, sodass diese Option aus politökonomischen Gründen wenig Durchsetzungschancen haben dürfte. Da zudem der Ausbau der erneuerbaren Energien inzwischen explizites Ziel im EnWG ist, mag eine Verfolgung von Klimaschutzziele durch das EU-ETS zwar sinnvoll

⁴ In einem gewissen Umfang ist allerdings der Eigenverbrauch von Solarstrom wettbewerbsfähig zu dem aus dem Netz bezogenen Strom, d.h. es gilt die sogenannte Netzparität, bei der selbst erzeugter Solarstrom genauso kostengünstig ist wie fremd erzeugter Strom, der über das Netz bezogen wird. Ursache hierfür sind zum einen die fallenden Gestehungskosten der Solarstromerzeugung, zum anderen aber auch die steigenden Kosten des „Netzstroms“. Während im Preis für „Netzstrom“ Netznutzungsentgelte, Strom- und Mehrwertsteuer, Konzessionsabgaben, EEG- und KWK-Umlage enthalten sind, fallen diese Kosten beim Eigenverbrauch von selbst erzeugtem Strom nicht an.

⁵ Vorschläge zur Verbesserung des EU-ETS finden sich beim Sachverständigenrat für Umweltfragen (2011) sowie bei Tindale (2012).

sein. Jedoch kann damit das explizite und eigenständige Ziel des Ausbaus der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien nur schlecht umgesetzt werden.

111. Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten, dass ein allein marktgetriebener Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zwar sowohl theoretisch denkbar ist, sofern die momentanen Schwachstellen des EU-ETS abgebaut werden und CO₂-Zertifikate wirklich knapp gehalten werden, als auch ökonomisch wünschenswert, weil so auf günstige (d.h. kosteneffiziente) Weise Klimaschutzziele erreicht werden können. In der wirtschaftspolitischen Praxis muss eine solche Vorstellung aber aus politökonomischen Gründen als realitätsfern gelten, sodass nach Alternativen zu fragen ist, die zumindest die gravierendsten Defizite des EEG vermeiden können und einen effizienten Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ermöglichen.

6.5 Ein Quotenmodell als Alternative zur Grünstromförderung

112. Da Verbesserungen des bisherigen Systems wie eine weitere Optimierung der Vergütungstarife sich auch in der Vergangenheit als wenig wirksam erwiesen haben, ist ein marktkonformeres Modell erforderlich. Auch vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen etwa in Schweden (vgl. z.B. Frontier Economics 2011) ist daher ein Quotenmodell vorzugswürdig. Der Kronberger Kreis empfiehlt daher genau wie die Monopolkommission (2011), der Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), RWI (2012) sowie acatech (2012), die deutsche Akademie der Technikwissenschaften, einen schnellstmöglichen Übergang zu einer mengengesteuerten Förderung.

113. Kern des Quotenmodells ist, dass der Gesetzgeber (1) handelbare Grünstromzertifikate einführt und (2) sowohl (a) den Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EltVU) als auch (b) Letztverbrauchern, in dem Ausmaß, in dem sie Strom verbraucht haben, den sie selbst produziert, importiert oder an der deutschen Strombörse gekauft haben, und (c) stromintensiven Unternehmen Vorgaben über Anteile an Strom aus erneuerbaren Energien macht, welche sie im Jahresdurchschnitt zu beziehen haben. Diesem Modell zufolge erhalten die Stromerzeuger, welche Strom mit Hilfe von erneuerbaren Energien erzeugen, für je 100 kWh grünen Strom ein sogenanntes Grünstromzertifikat.⁶

⁶ Weitere Details zur konkreten Ausgestaltung eines Quotenmodells inklusive eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfs für ein EEG 2.0 finden sich bei Haucap et al. (2013).

114. Ein Quotenmodell bietet gegenüber anderen Modellen der Förderung erneuerbarer Energien die folgenden fünf Vorteile:

- Vorteil 1: EltVUs stehen zunehmend im Wettbewerb um Kunden und haben daher starke Anreize, die günstigsten Formen der Produktion von EE-Strom zu kontrahieren (Technologien, Standorte, Anlagengrößen), da ein gutes Beschaffungsmanagement den Stromanbietern Wettbewerbsvorteile verschafft. Daher werden dann die größten Margen mit der günstigsten Technologie an den besten Standorten bei effizienten Anlagengrößen verdient und nicht – wie bisher – mit der teuersten Technologie. Dadurch entsteht ein wesentlich effizienterer Technologiemitel bei der EE-Stromerzeugung.
- Vorteil 2: Das Modell ermöglicht Vertragswettbewerb und benötigt weniger staatliche Planung als öffentliche Ausschreibungen. Wettbewerb zwischen verschiedenen Vertragsformen zur Beschaffung von grünem Strom ist möglich ebenso wie Eigenproduktion (effiziente „Make-or-Buy“-Entscheidung). Daher ist ein Quotenmodell einem Modell öffentlicher Ausschreibungen vorzuziehen.
- Vorteil 3: Das Modell ermöglicht eine wesentlich bessere Prognose des Zubaus an Erzeugungs-Kapazitäten, damit ist auch der Netzausbaubedarf besser planbar als bisher.
- Vorteil 4: Selbstverbraucher Strom kann im Gegensatz zu Ausschreibungsmodellen berücksichtigt werden (durch Aufkauf der Grünstromzertifikate).
- Vorteil 5: Eine Europäisierung ist einfach möglich, das Modell ist absolut binnenmarktkompatibel und europarechtskonform. Vorschläge, die EEG-Umlagen aus dem öffentlichen Haushalt zu beziehen, verstoßen hingegen gegen das europäische Beihilfeverbot und sind nicht binnenmarktkompatibel.

115. Eine Europäisierung der Förderung erneuerbarer Energien durch ein Quotenmodell würde dazu führen, dass auch europaweit die günstigsten Erzeugungsstandorte gewählt würden. In Spanien z. B. könnten mit denselben Solarpanels mindestens die doppelte Strommenge erzeugt werden wie in Deutschland.

116. Als Gegenargument gegen Quotenmodelle wird oftmals angeführt, dass die Beschaffungskosten höher als bei Einspeisetarifen seien, da die Investo-

ren ein höheres Risiko zu tragen hätten. Als Beleg wird teilweise ein Vergleich der Beschaffungskosten für Onshore-Wind zwischen Deutschland und Großbritannien herangezogen, bei welchem die Beschaffungspreise pro kWh Onshore-Windstrom in Großbritannien über denen in Deutschland liegen. Ein solcher einfacher Vergleich ist aus mindestens drei Gründen irreführend: Erstens sind in Großbritannien die Stromerzeuger über die sogenannte G-Komponente an den Netzentgelten beteiligt, während diese in Deutschland allein vom Verbraucher getragen werden. Diese Kosten müssen Anbieter in Großbritannien berücksichtigen, dafür entfällt dieser Anteil beim Verbraucher. Zweitens sind die Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Energien in Großbritannien an den Kosten der Regellenergiebeschaffung beteiligt, welche aus der fluktuierenden Einspeisung resultieren. In Deutschland hingegen werden diese Kosten zunächst vom Netzbetreiber getragen und dann auf die Verbraucher überwälzt. Ein einfacher Vergleich der Kosten britischer Windstromerzeuger mit deutschen Einspeisetarifen vernachlässigt also, dass die Kosten in Großbritannien Kostenbestandteile enthalten, welche in Deutschland zunächst den Netzbetreibern und anschließend den Verbrauchern aufgebürdet werden. Am wichtigsten ist jedoch der dritte Punkt: Das EEG hat durch die Überförderung der Photovoltaik zu einem hochgradig ineffizienten und übermäßig teuren Technologiemitel bei erneuerbaren Energien geführt, sodass die Kosten pro kWh Grünstrom erheblich über denen in Großbritannien liegen. Ein wesentlicher Vorteil des Quotenmodells liegt gerade in seiner Technologieneutralität, welche tendenziell einen effizienten, kostengünstigen Technologiemitel induziert, während das EEG einen sehr teuren und hochgradig ineffizienten Technologiemitel induziert hat.

117. Weiterer Handlungsbedarf zur Bewältigung der Herausforderungen der Energiewende besteht bei der Neuordnung der Netzentgeltregulierung. Hier ist zum einen eine stärkere Orientierung an der Kostenstruktur mit einer fixen Komponente und einer geringeren variablen Komponente geboten, um zu verhindern, dass sich aufgrund der sog. Netzparität des Solarstroms immer mehr Nutzer aus der Finanzierung der Netzinfrastruktur zurückziehen. Zum anderen ist eine stärkere Beteiligung der Erzeuger an den Netzentgelten in Abhängigkeit vom Erzeugungsstandort notwendig, um eine effiziente Allokation der Stromerzeugung im Raum zu gewährleisten. Dies lässt sich beispielsweise durch die Einführung einer sog. G-Komponente bei den Netzentgelten realisieren, durch die Stromerzeuger standortabhängig an den Netzkosten beteiligt werden.

VII Privatisierung und Deregulierung

118. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat das Vertrauen in Märkte vielerorts nachhaltig erschüttert und die bisherigen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft bei vielen Bürgern in Frage gestellt. Die Liberalisierung von Märkten und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen scheinen eine wesentliche Mitschuld an der Finanz- und Wirtschaftskrise zu tragen.

119. Zugleich scheint das allgemeine Vertrauen in die unternehmerischen Fähigkeiten von Staatsbediensteten und Politikern kaum in Frage gestellt zu werden – trotz des gigantischen Missmanagements öffentlicher Projekte (Flughafen Berlin-Brandenburg, Nürburgring, Elbphilharmonie, Stuttgart 21 etc.). Während Liberalisierungserfolge wie in den Bereichen der Telekommunikation, der Luftfahrt oder jüngst im Fernlinienbusverkehr oftmals wenig gewürdigt werden, sind Rekommunalisierungsbestrebungen en vogue.

120. Aus ökonomischer Sicht spricht viel dafür, dass öffentliche Unternehmen systematisch – d.h. im Durchschnitt, nicht im Einzelfall – weniger effizient arbeiten, wenn (a) der Unternehmensoutput und somit die Performanz gut messbar ist und (b) das Unternehmen im Wettbewerb steht oder aber effektiv reguliert wird. Der Grund für die im Vergleich zu privaten Unternehmen oftmals gravierende Ineffizienz staatlicher Unternehmen liegt darin, dass private Unternehmen in der Regel nicht nur gewinnorientiert arbeiten (und daher auch Interesse an einer möglichst effizienten Leistungsproduktion haben), sondern zudem auch einer Kontrolle und Disziplinierung durch die Finanz- und Kapitalmärkte unterliegen. Dagegen verfolgen staatliche Unternehmen oft kein klares Gewinnziel, sondern mehrere, möglicherweise konfligierende Ziele, und sie unterliegen auch nicht so sehr dem Druck der Kapitalmärkte. Vielmehr operieren öffentliche Unternehmen mit weichen Budgetrestriktionen („soft budget constraints“), die zu produktiver Ineffizienz „einladen“ (vgl. z.B. Stiglitz 1994).

121. Während private Unternehmen oftmals durch Großaktionäre, Investmentfonds oder auch Familieneigentümer kompetent beaufsichtigt werden, werden staatliche Unternehmen durch (politische) Beamte, kommunale Würdenträger und andere Vertreter beaufsichtigt, welche die Interessen des Steuerzahlers (als Eigentümer) wahren sollen. Die Fachkompetenz sowie die Anreize dieser

Aufsichtsgremien für eine effektive Kontrolle der leitenden Angestellten sind in der Regel nur schwach ausgeprägt. Zudem besteht der Fehlanreiz, kommunale Schulden direkt oder indirekt in öffentliche Unternehmen zu verschieben.

122. Die staatlich besetzten Aufsichtsgremien wiederum werden mehr oder minder effektiv durch die Parlamente kontrolliert, welche wiederum durch die Wähler (und Medien) kontrolliert werden. Neben den Kompetenzproblemen der oft politisch besetzten Aufsichtsgremien führt das vielstöckige Prinzipal-Agenten-Problem dazu, dass das Management öffentlicher Unternehmen faktisch weniger effektiv beaufsichtigt wird als das Management von privaten Unternehmen. Die gravierenden Aufsichtsprobleme lassen sich anhand der eingangs erwähnten öffentlichen Infrastrukturprojekte besonders deutlich illustrieren.

123. Die systemimmanente Tendenz zur Ineffizienz öffentlicher Unternehmen kann man zum einen lindern, indem man die betroffenen Produktmärkte soweit wie möglich liberalisiert, also die Märkte für Wettbewerb öffnet, und so Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher schafft. Der Wettbewerb treibt Unternehmen dazu an, innovativ zu sein und Verbrauchern Angebote mit attraktiven Preis-Leistungsverhältnissen zu unterbreiten.

124. Selbst ohne Wettbewerb kann jedoch der Ineffizienz staatlicher Unternehmen schon durch die Überführung staatlicher Betriebe in eine privatrechtliche Form und vor allem durch eine tatsächliche materielle Privatisierung zumindest teilweise begegnet werden. Da eine Überführung in Privateigentum jedoch zugleich eine Neuausrichtung der Anreize hin auf eine stärkere Gewinnorientierung bedeutet, sind Privatisierungen staatlicher Unternehmen oft nur dann politisch durchsetzbar, wenn zugleich Verbraucher entweder durch eine effektive Regulierung oder durch wirksamen Wettbewerb auf den betroffenen Produktmärkten vor einer etwaigen Ausbeutung geschützt werden. Eine Privatisierung staatlicher Unternehmen sollte daher stets ergänzt werden (a) durch eine Marktöffnung (Liberalisierung), sofern nicht bereits Wettbewerb auf den betroffenen Märkten herrscht, oder aber (b) eine effektive Regulierung, wenn Wettbewerb auf den Märkten nicht möglich ist (wie z.B. bei sog. natürlichen Monopolen).

125. Allein die Privatisierung verlangt also oftmals eine andere Form der Marktregulierung. Die Überführung von öffentlichen Unternehmen in private Hände und die Ausgestaltung eines dazu passenden Regulierungsrahmens sind daher als institutionelle Komplemente anzusehen, die nicht isoliert voneinander betrachtet werden sollten.

126. Sofern auf den betroffenen Produktmärkten wirksamer Wettbewerb herrscht, ist eine Privatisierung öffentlicher Unternehmen nicht nur unproblematisch, sondern sogar geboten, um dem Steuerzahler nicht unnötige Risiken aufzubürden, denen er sich – anders als ein privater Anteilseigner – nicht entziehen kann. So gibt es für das staatliche (inkl. kommunale) Eigentum von Brauereien, Weingütern, Pferdegestüten, Spielcasinos, Gärtnereien, internationalen Logistikunternehmen (wie DB Schenker, DHL und Hapag Lloyd), aber auch Energieversorgern keine ökonomische Rechtfertigung. Diese Unternehmen stehen im aktiven Wettbewerb, ein systematisches Marktversagen ist nicht erkennbar. Dies gilt auch für jüngst verstaatlichte Energieerzeugungsunternehmen wie EnBW, Steag oder lokale Energieversorger.

127. Selbst wenn es keinen wirksamen Wettbewerb gibt, aber eine effektive Regulierung, ist kein Vorteil im staatlichen Eigentum zu erkennen. Im Gegenteil kommt es bei öffentlichem Eigentum an regulierten Unternehmen oftmals zu Interessenkonflikten zwischen Wettbewerb und Verbraucherschutz einerseits und Profiterzielung zur Deckung von Haushaltslücken andererseits. Die bevorzugte Behandlung von Staatsanleihen im Finanzbereich, die sehr zögerliche Regulierung von Bahn und Post und der mangelnde Wille, öffentliche Wasserversorger einer effektiven Entgeltkontrolle zu unterstellen, illustrieren dies sehr deutlich. Eine effektive Regulierung oder aber – wenn möglich – eine Liberalisierung des Marktes lassen sich politisch am einfachsten gegenüber privaten Unternehmen durchsetzen, bei denen der Konflikt zwischen fiskalischen Interessen einerseits und Verbraucherinteressen andererseits erheblich reduziert wird. Auch die Rekommunalisierung von Energienetzen bietet keinerlei Vorteile für den Steuerzahler, da die Entgelte ohnehin einer behördlichen Kontrolle unterliegen und somit die aus dem natürlichen Monopol resultierende Marktmacht kontrolliert wird und selbst Netzausbau und Investitionsbudgets durch Verordnungen und behördliche Vorgaben reguliert werden.

128. Weniger eindeutig sind die ökonomischen Erfordernisse hingegen, wenn strukturelle Markteintrittsbarrieren bestehen und Unternehmen somit Marktmacht besitzen, der Output und die Performance von Leistungsanbietern aber schwer messbar sind, wie dies z. B. im Gesundheitssektor der Fall ist. Wie die ökonomische Theorie, aber auch die vorliegende empirische Evidenz belegt, können in solchen Fällen auch gemischte Branchenstrukturen effizient sein, bei denen gewinnorientierte Privatunternehmen mit öffentlichen Leistungserbringern, welche eine andere Zielfunktion verfolgen, im Wettbewerb stehen. Dies kann z.B. im Krankenhauswesen oder im Bereich des Rundfunks der Fall sein. So

führt z.B. im Krankenhausbereich die Regulierung durch Fallpauschalen (DRGs) dazu, dass gewinnorientierte Krankenhäuser einen Anreiz haben, ihre Patienten tendenziell zu früh zu entlassen. Krankenhäuser mit anderen Zielfunktionen können hier als Korrektiv wirken. Ebenso unterliegen im Medienbereich private Medien dem Anreiz zu „rücksichtsvoll“ mit Werbekunden umzugehen, während öffentliche Rundfunksender tendenziell leichter durch Politiker beeinflusst werden, welche in den Aufsichtsgremien sitzen. Eine Parallelität von öffentlichem und privatem Rundfunk kann hier korrigierend auf die jeweiligen Verzerrungen wirken. Allerdings ist auch in diesen Fällen das notwendige Ausmaß öffentlicher Betätigung kritisch zu hinterfragen.

129. Die christlich-liberale Bundesregierung hat keine großen Liberalisierungs- und Privatisierungsanstrengungen unternommen. Neben der Liberalisierung des Marktes für den Fernbuslinienverkehr und der Abschaffung des Schornsteinfeigermonopols sind keine nennenswerten Liberalisierungserfolge erkennbar. Eine aktive Politik der Stärkung des Wettbewerbs bei Post, Bahn und Energie wurde nicht betrieben. Im Gegenteil werden im Energiebereich die hart erkämpften Wettbewerbsfortschritte durch die konkrete Art der Förderung erneuerbarer Energien weitgehend zerstört, sodass im Strombereich, wie oben skizziert, von Markt und Wettbewerb bald nicht mehr viel übrig sein dürfte. Bei Bahn und Post sind politische Einflussnahme und Interessenkonflikte zu gewaltig, um eine echte Marktöffnung zu ermöglichen.

130. Auch auf Ebene der Bundesländer (EnBW, Hapag Lloyd) sowie auf kommunaler Ebene ist eher der Trend zu einer Rekommunalisierung erkennbar. Die damit verbundenen Hoffnungen auf eine Sanierung kommunaler Haushalte oder eine Überwindung angeblichen Marktversagens dürften in der Zukunft schnell platzen. Eine Rückbesinnung auf die Kernaufgabe staatlichen Handelns ist geboten, um Wachstumspotenziale zu heben und einen verantwortungsbewussten Umgang mit öffentlichen Mitteln zu gewährleisten.

131. Die kommende Bundesregierung sollte daher direkt nach Amtsantritt eine Privatisierungskommission einsetzen, die ohne ideologische Scheuklappen die Privatisierungsmöglichkeiten bundeseigener Betriebe und Liegenschaften prüft und dazu Vorschläge entwickelt, die auch die erforderlichen Änderungen des ordnungspolitischen Rahmens für die betroffenen Unternehmen umfassen sollten. Zugleich sollten von der Kommission für die Landesebene und die kommunale Ebene als Hilfestellung ein Leitfaden entwickelt werden, (a) welche Bereiche problemlos privatisiert werden können, (b) welche vertraglichen Rege-

lungen dazu notwendig sind und (c) welche Bereiche (i) nicht ohne weitreichende Änderungen der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen oder (ii) gar nicht privatisiert werden sollten.

Zusammenfassung

132. In nur einer Dekade wurde aus Deutschland, dem „kranken Mann Europas“, ein wirtschaftliches Vorbild und Reformmodell für andere EU-Länder. Dieser Erfolg birgt jedoch die Gefahr zur Selbstgefälligkeit: Der weiterhin bestehende Reformbedarf in Deutschland wird übersehen, weil wir ja angeblich unsere Hausaufgaben gemacht haben.

133. Manche europäische Partnerländer und wirtschaftspolitische Kommentatoren kritisieren die Verbesserung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit vermeintlich auf Kosten anderer und fordern Lohnsteigerungen und somit eine Stärkung der Nachfrage in Deutschland. Andere konstatieren eine soziale Schieflage in Deutschland, deren Symptome eine steigende Armut und ein gefährdeter Mittelstand seien und fordern eine stärkere Einkommensumverteilung, z.B. durch eine stärkere Belastung der Vermögen, eine Anhebung des Spitzensteuersatzes für Lohn- und Einkommensteuer oder eine Ausweitung der Sozialleistungen.

134. Was die Einkommensungleichheit angeht, liegt Deutschland im internationalen Mittelfeld. Der deutsche Sozialstaat wird in der Umverteilung von Einkommen nur von wenigen anderen Ländern, wie Belgien und Österreich, übertroffen. Deswegen ist die Diskussion über weitergehende Umverteilung fehl am Platz.

135. Der Kronberger Kreis sieht die wesentlichen zukünftigen Herausforderungen für Deutschland in der demografischen Entwicklung und den durch die Eurokrise entstehenden Belastungen. Die Wirtschaftspolitik sollte sich daher auf die Angebotspolitik konzentrieren, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

136. Das deutsche Bruttoinlandsprodukt entspricht zurzeit fast genau seinem geschätzten Potenzialniveau. Auch aus dieser Perspektive zeigt sich also kein Problem der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

137. Die europäische Geldpolitik, die von der Europäischen Zentralbank verantwortet wird, sollte sich weiterhin am Ziel der Preisstabilität orientieren. Eine Reduzierung der Finanzierungskosten einzelner Staaten, z.B. über den Ankauf von Staatsanleihen im Rahmen des Outright Monetary Transactions Programm, gehört nicht zu den Aufgaben der Geldpolitik.

138. Die gemeinsame Geldpolitik entfaltet eine unterschiedliche Wirkung in den einzelnen Ländern, die zum Teil mit den automatischen Stabilisatoren der nationalen Fiskalpolitik ausgeglichen werden kann. Konjunkturpakete lösen nur kurzfristige Effekte aus und laufen der Notwendigkeit der Konsolidierung der Staatshaushalte zuwider, weswegen sie vermieden werden sollten.

139. Je höher die Staatsverschuldung, desto höher die staatlichen Finanzierungskosten. Auch geht eine höhere Verschuldung mit höheren benötigten Steuereinnahmen einher, die wiederum Produktions- und Arbeitsanreize verzerren und das Wirtschaftswachstum verringern. Besser erfolgt eine Haushaltskonsolidierung über die Reduzierung staatlicher Ausgaben. Nicht nur in Südeuropa, auch in Deutschland ist eine fiskalische Konsolidierung wichtig.

140. Die auf die Staatsausgaben konzentrierte Konsolidierung sollte überall in Europa von marktwirtschaftlichen Strukturreformen in nationaler Verantwortung begleitet werden. Deutschland hat von marktorientierten Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungsreformen, moderaten Lohnsteigerungen und Steuersenkungen stark profitiert und seine Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Es gilt, die durch vergangene Reformen erzielten Wachstums-, Beschäftigungs- und Wohlstandsgewinne nicht aufzugeben, sondern weiter auszubauen. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels muss der Weg der Reformen konsequent weitergegangen werden.

141. Zurzeit sind die öffentlichen deutschen Haushalte gesamtstaatlich ungefähr ausgeglichen. Inwiefern der Defizitabbau nur konjunkturell bedingt oder nachhaltig ist, wird die Zukunft zeigen. Das Ausmaß der möglichen Solidarhaftung in der Eurozone und die daraus für Deutschland resultierenden Belastungen sind noch ungeklärt.

142. Die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich durch die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse, den Fiskalpakt und die Verschärfung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts verändert. Auch in Deutschland sind zusätzliche Anstrengungen bei der Umsetzung der Verschuldungsregeln erforderlich, vor allem auf der Ebene der Bundesländer. Hierzu sind auch die Anreize zur Haushaltssanierung für die Bundesländer zu verbessern.

143. Der Stabilitätsrat sollte zu einer wirksamen Schuldenaufsicht ausgebaut werden und neben der Prüfung von Haushaltsnotlagen auch mit der Überwachung der Konsolidierungsanstrengungen der Bundesländer betraut werden.

Der Abbau der Haushaltsdefizite sollte nicht bis 2020 aufgeschoben werden. Jedem Bundesland sollte ein verpflichtender Pfad zum Defizitabbau vorgegeben werden.

144. Sowohl die Steuereinnahmequote mit 23,4 Prozent als auch die Abgabenquote mit 40,4 Prozent liegen auf einem hohen Niveau. Eine Konsolidierung durch Steuererhöhungen wäre deutlich schädlicher für Wachstum und Beschäftigung als Ausgabensenkungen. Diese könnten sowohl bei Transferzahlungen vorgenommen werden als auch bei systematisch zu überprüfenden Subventionsprogrammen, z.B. in der Landwirtschafts-, Regional-, Umwelt- oder Familienpolitik.

145. Die Gewerbesteuererinnahmen unterliegen im Zeitablauf enormen Schwankungen und sind regional sehr ungleichmäßig verteilt. Wünschenswert wäre eine Neuordnung der Kommunalfinanzen dahingehend, dass die Gewerbesteuer durch eine kommunale Unternehmensteuer mit Hebesatzrecht, aber ohne ertragsunabhängige Bestandteile, ersetzt wird. Anstelle des bestehenden Anteils am kommunalen Einkommensteueraufkommen soll eine kommunale Einkommensteuer mit Hebesatzrecht treten. Zudem sollte eine kommunale Beteiligung am örtlichen Lohnsteueraufkommen erfolgen und die Grundsteuer reformiert werden.

146. Die Umsatzsteuer ist durch den ermäßigten Steuersatz unnötig kompliziert und für Lobbyisteneinflüsse anfällig. Eine Entlastung von Haushalten mit niedrigen Einkommen würde zielgenauer durch direkte Transfers erreicht. Deswegen sollte der reduzierte Umsatzsteuersatz abgeschafft und Steuern an anderer Stelle gesenkt werden.

147. Das jetzige System der Erbschaftsbesteuerung ist ungerecht und fiskalisch unergiebig. Besser wäre eine deutliche Senkung der Steuersätze und im Gegenzug eine Streichung der Ausnahmen für Betriebsvermögen und selbst genutztes Immobilienvermögen.

148. Auf die Einführung einer Vermögensteuer oder -abgabe sollte verzichtet werden. Die steuerliche Belastung von Investitionen würde stark steigen, so dass Unternehmen den Anreiz besitzen, Standorte und Arbeitsplätze ins Ausland zu verlagern. Die Ankündigung, eine Vermögensabgabe nicht zu wiederholen ist wenig glaubwürdig und würde deshalb ebenfalls zu massiven Ausweichreaktionen führen.

149. Eine Erhöhung des Einkommensteuerspitzenatzes würde wirtschaftlichen Schaden anrichten, vor allem in seiner Wirkung auf Personengesellschaften. Die Einkommensteuerreformen der Jahre 2000–2005 haben neben der Absenkung der Steuersätze und des Spitzensteuersatzes Steuervergünstigungen und Steuerabschreibungsmöglichkeiten abgebaut. Eine Erhöhung der Steuersätze bei gleichzeitiger Einführung von Steuerbegünstigungen zur Schadensbegrenzung wäre ein Rückschritt hin zu einem unnötig komplizierten und ungerechten Steuersystem.

150. Die wichtigste arbeitsmarktpolitische Aufgabe in der kommenden Legislaturperiode besteht darin, keine falschen Weichenstellungen vorzunehmen. Sowohl gesetzliche als auch branchenspezifische Mindestlöhne erhöhen das Risiko, arbeitslos zu werden, vor allem für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Die bestehenden branchenspezifischen Mindestlöhne sollten daher zurückgenommen werden. Sie sollten keinesfalls durch die Hinzunahme weiterer Branchen ausgeweitet oder erhöht werden.

151. Die Anzahl der sogenannten „Aufstocker“, also der Bezieher von Arbeitslosengeld II zusätzlich zum Arbeitsentgelt, ist nicht alarmierend hoch. Die wenigsten Aufstocker sind vollzeitbeschäftigte Alleinstehende, deren Arbeitsentgelt aufgestockt werden muss. Sie können nicht als Begründung für einen allgemeinen flächendeckenden Mindestlohn dienen, der vor allem im Bereich der gering qualifizierten Arbeitskräfte zu einer höheren Arbeitslosigkeit führen würde.

152. Eine weitere Flexibilisierung des Kündigungsschutzes würde Verkrustungen auf dem Arbeitsmarkt lösen und einigen Gruppen den (Wieder-)Einstieg in eine Anstellung erleichtern. Eine Verschärfung der Regulierung der Leiharbeit ist dagegen der falsche Weg.

153. Die gegenwärtig gute finanzielle Lage der Sozialversicherung sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Zukunft erhebliche finanzielle Herausforderungen drohen. Zum einen werden der demografische Wandel und die damit verbundene Alterung der Bevölkerung das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern zuungunsten der Zahler verändern. Zum anderen passt die Finanzierungsseite teilweise nicht mehr in einen modernen Wohlfahrtsstaat.

154. Die Gesetzliche Rentenversicherung hat sich mit dem Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel, der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre und die höheren Rentenabschläge bei Frühverrentung bereits

vergleichsweise gut auf den demografischen Wandel eingestellt. Die Diskussion um eine durch diese Maßnahmen erhöhte Altersarmut in Deutschland ist differenziert zu betrachten. Die höheren Abschläge bei Frühverrentung haben zu einer deutlichen Abnahme von Frühverrentungen geführt und tragen zur Sicherung eines im internationalen Vergleich relativ hohen Rentenniveaus bei, so dass Altersarmut entgegengewirkt wird.

155. Manche fordern eine Anhebung der Rentenansprüche von Niedrigverdienern (z.B. im Rahmen einer „Lebensleistungsrente“), damit diese im Alter nicht auf die bedürftigkeitsorientierte, beitragsunabhängige Grundsicherung angewiesen sind. Dies widerspricht aber dem Prinzip der teilhabeäquivalenten Rentenversicherung und lässt dort eine Gerechtigkeitslücke entstehen, wenn Personen mit unterschiedlich langen Beitragszeiten oder Beitragszahlungen gleiche Altersrenten empfangen.

156. Von Altersarmut gefährdet sind vor allem alleinerziehende, nicht berufstätige Frauen und Personen mit geringen Erwerbseinkommen und lückenhaften Erwerbsbiographien. Am besten bekämpft man Altersarmut daher mit besseren Bildungszugängen, flexiblen, aufnahmefähigen Arbeitsmärkten sowie einem flächendeckenden Kinderbetreuungsangebot.

157. Die gegenwärtige lohnabhängige Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) löst wachstums- und beschäftigungsfeindliche Effekte aus und trägt auch nicht zu mehr Verteilungsgerechtigkeit bei. Deswegen sollte die GKV nicht mehr durch lohnabhängige Beiträge sondern durch eine einkommensunabhängige Pauschale finanziert werden, die grundsätzlich für alle Versicherten gleich ist. Personen mit niedrigem Einkommen sollen einen aus allgemeinen Steuermitteln finanzierten Ausgleich erhalten, der die Pauschale je nach Einkommen ganz oder teilweise abdeckt. Dieser Ausgleich sollte sich aber nicht nur auf das Arbeitseinkommen beziehen, sondern das gesamte individuelle Einkommen berücksichtigen.

158. Mit der Einführung der Pauschale würde innerhalb der GKV weiterhin ein Belastungsausgleich zwischen mehr und weniger krankheitsanfälligen Personen durchgeführt. Damit dieser voll wirksam werden kann, sollte die Wahlfreiheit zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung für Personen mit höherem Einkommen wegfallen. Idealerweise erstreckt sich die Versicherungspflicht auf alle Bevölkerungsteile. Ausgeschlossene Berufs- und Personengruppen sollen dauerhaft von der GKV ausgeschlossen bleiben.

159. Langfristig sollte die Trennung zwischen GKV und privater Krankenversicherung (PKV) aufgehoben und das System auf eine risikoabhängige „marktwirtschaftliche Gesundheitsprämie“ mit Selbstbehalt bei Krankheitskosten hin umgestellt werden. Die bisherige gesetzliche Versicherungspflicht für abhängig Beschäftigte würde ersetzt durch eine Pflicht für alle Bevölkerungsteile, eine Mindestversicherung mit gesetzlich definierten Regelleistungen zu erwerben und diese gegebenenfalls durch freiwillige Zusatzleistungen aufzustocken. Einkommensschwache Personen würden in ihrer Prämienzahlung und beim Selbstbehalt durch Steuermittel unterstützt.

160. Die Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) auf der Basis von einkommensunabhängigen Pauschalen wäre der derzeitigen lohnabhängigen Finanzierung ebenfalls vorzuziehen. Da die zukünftigen Pflegekosten die zukünftigen Einnahmen nachzeitigem Finanzierungsmodus deutlich übersteigen werden, sollte heute schon ein Kapitalstock aufgebaut werden. Dies wäre kurzfristig mit einer Reduzierung der Leistungen oder einer Erhöhung der Beiträge verbunden, würde aber eine nachhaltige Finanzierung der SPV sichern.

161. Die derzeitige deutsche Energiepolitik bedroht die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts und sorgt für hohe Strompreise. Die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ist im Zusammenspiel mit dem Europäischen Emissionshandel klimapolitisch wirkungslos.

162. Das System der politisch festgelegten Einspeisevergütungen im EEG hat einen ineffizienten Technologie-Mix mit einem übermäßigen Anteil an Photovoltaik hervorgebracht, wobei auch nicht in die optimalen Standorte und Anlagengrößen investiert wird. Die Fluktuation bei der Erzeugung von erneuerbaren Energien sorgt dafür, dass zusätzliche Kosten für die Bereitstellung von konventionellen Kraftwerken zur Sicherung der Versorgungssicherheit und Speichertechnologien entstehen. Ebenso wie die Netzbetriebs- und Netzausbaukosten werden diese Kosten nicht den Stromerzeugern, sondern den Verbrauchern in Rechnung gestellt, so dass der Ausbau der erneuerbaren Energien ungezielt, frei von Markt und Wettbewerb, abläuft.

163. Der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien könnte ohne staatliche Unterstützung rein marktgetrieben ablaufen, wenn man die Klimapolitik allein über den europäischen Emissionshandel betreibt. Zu diesem Zweck müssten dessen Probleme beseitigt werden, zu denen die zu großzügige Ausstattung

der Industrie mit Zertifikaten, die Beschränkung auf wenige Sektoren und der begrenzte Zeithorizont zählen.

164. Will man die erneuerbaren Energien jedoch explizit fördern, ist ein Quotenmodell mit handelbaren „Grünstrom“-Zertifikaten dem EEG vorzuziehen. Stromerzeuger, die Strom mit Hilfe von erneuerbaren Energien erzeugen, erhalten diese Zertifikate und verkaufen sie, vor allem an Elektrizitätsversorger, weiter. Die Versorger haben Vorgaben zu erfüllen, was den Anteil an Strom aus erneuerbaren Energien betrifft. So würde ein funktionierender Wettbewerb um die günstigsten Formen von der Produktion von Grünstrom entstehen, so dass der Technologiemix ohne staatliche Planung wesentlich effizienter wird. Der Zubau von Erzeugungskapazitäten ist wesentlich besser planbar. Selbstverbraucher Strom kann berücksichtigt werden. Eine Europäisierung der Förderung erneuerbarer Energien ist ebenfalls möglich und würde dafür sorgen, dass auch europaweit die günstigsten Erzeugungsstandorte gewählt werden.

165. Bei der Neuordnung der Netzentgeltregulierung ist eine stärkere Orientierung an der Kostenstruktur mit einer fixen Komponente und einer geringeren variablen Komponente vorzunehmen. Die Erzeuger müssen in Abhängigkeit vom Erzeugungsstandort stärker an den Netzentgelten beteiligt werden.

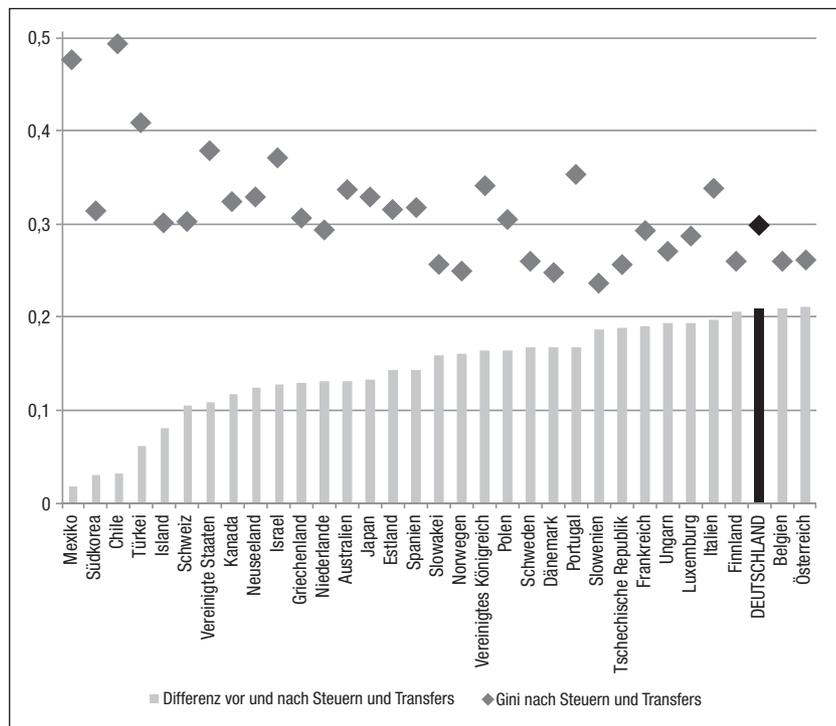
166. Öffentliche Unternehmen arbeiten oftmals weniger effizient als private Unternehmen. Dies liegt vor allem daran, dass gewinnorientiert arbeitende Privatunternehmen stärkere Anreize zum effizienten Wirtschaften haben, sie der Kontrolle der Kapitalmärkte unterliegen und häufig kompetenter beaufsichtigt werden. Eine anzustrebende Privatisierung öffentlicher Unternehmen muss aber durch eine Marktöffnung (Liberalisierung) oder eine effektive Regulierung ergänzt werden. Der Trend zur Rekommunalisierung, u.a. im Energiebereich, wird weder die kommunalen Haushalte entlasten noch zu einer besseren Versorgung der Verbraucher führen. Eine Rückbesinnung auf die Kernaufgaben des staatlichen Handelns ist geboten.

167. Die kommende Bundesregierung sollte eine Privatisierungskommission einsetzen, die die Privatisierungsmöglichkeiten bundeseigener Betriebe und Liegenschaften prüft unter Berücksichtigung des ordnungspolitischen Rahmens. Diese Kommission sollte auch einen Leitfaden für die Ebene der Länder und Kommunen als Hilfestellung entwickeln.

Anhang

Empirisch steht die Behauptung einer sozialen Schieflage in Deutschland auf tönernen Füßen. Dies verdeutlichen die in Abbildung 4 dargestellten Daten der OECD. In Abbildung 4 sind die aktuellen durchschnittlichen Gini-Koeffizienten der OECD-Länder aufgetragen. Der Gini-Koeffizient variiert zwischen 0 und 1. Bei Gleichverteilung beträgt er 0; er nähme einen Wert von 1 bei maximaler Ungleichheit an, also wenn das gesamte Einkommen einer Volkswirtschaft auf eine Person entfiel. Niedrigere Gini-Koeffizienten zeigen also eine größere Einkommensgleichheit an.

Abbildung 4: Gini-Koeffizient des Einkommens vor und nach Steuern und Transfers (v.H.)



Quelle: OECD nach Spengel et al. (2013).

Gemessen am durchschnittlichen Gini-Koeffizienten zur Einkommensverteilung der OECD-Mitgliedstaaten nimmt Deutschland mit einem Wert von 0,295 einen Platz im unteren Mittelfeld ein und befindet sich in einer Gruppe mit Luxemburg, Frankreich, Irland und den Niederlanden. Der OECD-Durchschnitt beträgt 0,314. Die Einkommen sind in Deutschland somit gleicher verteilt als in vielen anderen Ländern, insbesondere in Südeuropa oder den angelsächsischen Ländern. Die nordischen Staaten, Belgien und Österreich haben eine gleichmäßigere Einkommensverteilung. Im Zeitablauf bewegen sich in Deutschland sowohl der Gini-Koeffizient der Markteinkommen (vor staatlicher Umverteilung) als auch der Nettohaushaltseinkommen (nach staatlicher Umverteilung) seit den 1980er Jahren in einem engen Korridor zwischen 0,41 und 0,48 bzw. 0,25 und 0,29.

Zudem wird hierzulande der Gini-Koeffizient vor staatlicher Aktivität durch Steuern und Transfers mit 41,5 Prozent deutlich stärker reduziert als im OECD-Durchschnitt (31,4 Prozent). Nur in Belgien und Österreich verteilt das Steuer- und Transfersystem stärker um als in Deutschland. Die Behauptung, dass in Deutschland zu wenig Einkommen umverteilt würde, gehört wohl eher ins Reich der Legenden.

Ähnlich verhält es sich mit der angeblichen Armutsgefährdung. Armut wird in OECD-Ländern in aller Regel relativ gemessen. Nach den gängigen absoluten Armutsmaßen der Weltbank wäre in Deutschland (fast) niemand arm. Relative Armutsmaße berücksichtigen das sozio-kulturelle Existenzminimum in einem Land stärker und sind daher adäquater für Deutschland. „Arm“ ist demnach eine Person, die über weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens verfügt. Steigt das Medianeinkommen stärker als die Einkommen der Personen im unteren Einkommenssegment, so erhöht sich in der Regel die Armutsgefährdung. Einen weiteren Beitrag leistet die seit einigen Jahren anhaltende Zunahme der Single-Haushalte. Wenn Menschen zusammenleben, können sie sich die Miete, die Kosten für die Haushaltsgeräte, für ein Auto teilen. Ein Ein-Personen-Haushalt muss jedoch diese Lasten alleine tragen. Relative Armutsmaße sind somit eher mit Vorsicht zu genießen.

Aussagekräftiger ist die Entwicklung der mittleren Einkommen. Der Anteil der mittleren Einkommen an den Gesamteinkommen stieg nach Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Zuge der Wiedervereinigung von rund 60 Prozent im Jahr 1990 auf 65 Prozent im Jahr 1997 an und sank

dann bis zum Jahr 2009 auf 58 Prozent. Seither geht es wieder in Richtung von 60 Prozent. Es lässt sich somit kein trendmäßiger Rückgang, sondern vielmehr eine Bewegung um 60 Prozent feststellen. Eine Gefährdung der Position des Mittelstandes ist aus diesen Zahlen jedenfalls nicht abzulesen.

Literaturverzeichnis

Abowd, J.M., F. Kramarz und D.N. Margolis (1999), Minimum Wages and Employment in France and the United States. Working Paper 6996. National Bureau of Economic Research.

Abowd, J.M., F. Kramarz, T. Lemieux und D.N. Margolis (2000a), Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States, in: D. Blanchflower und R. Freeman (eds.), Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries, University of Chicago Press, Chicago, S. 427–472.

Abowd, J.M., F. Kramarz, D.N. Margolis und T. Phillipon (2000b), The Tail of Two Countries: Minimum Wages and Employment in France and the United States, Discussion Paper No. 203, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

acatech (2012), Die Energiewende finanzierbar gestalten: Effiziente Ordnungspolitik für das Energiesystem der Zukunft, Springer, Berlin, Heidelberg.

Alesina, A. und S. Ardagna (1998), Tales of Fiscal Adjustment, Economic Policy 13 (27), S. 487–545.

Alesina, A. und S. Ardagna (2012), What Makes Fiscal Adjustments Successful?, Mimeo.

Alesina, A., C. Favero und F. Giavazzi (2012), The Output Effect of Fiscal Consolidations, NBER Working Paper No. 18336, Cambridge MA.

Ardagna, S. (2001), Fiscal Policy Composition, Public Debt, and Economic Activity, Public Choice, 109 (3–4), S. 301–325.

BDEW (2013), Erneuerbare Energien und das EEG (2013): Zahlen, Fakten, Grafiken, Fassung vom 31.01.2013, Berlin.

Böckers, V., L. Giessing, J. Haucap, U. Heimeshoff und J. Rösch (2012), Braucht Deutschland Kapazitätsmechanismen für Kraftwerke? Eine Analyse des deutschen Marktes für Stromerzeugung, Vierteljahrshäfte zur Wirtschaftsforschung 81, S. 73–90.

Brown, C. (1988), Minimum Wage Laws: Are They Overrated?, Journal of Economic Perspectives 2(3), S. 133–145.

Brown, C., C. Gilroy und A. Kohen (1982), The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment, Journal of Economic Literature 20, S. 487–528.

Bundesnetzagentur (2012), EEG-Umlage beträgt im kommenden Jahr 5,277 ct/kWh, Pressemitteilung vom 15.10.2012, Bonn.

Burret, H. T., L. P. Feld und E. A. Köhler (2013), Sustainability of Public Debt in Germany – Historical Considerations and Time Series Evidence, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233, S. 291–335.

Card, D. und A. Krueger (1994), Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review* 84, S. 772–793.

Cecchetti, S. G., M. S. Mohanty und F. Zampolli (2011), The Real Effects of Debt, BIS Working Papers No. 352, Basel.

Checherita, C. und P. Rother (2010), The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth: An Empirical Investigation for the Euro Area, ECB Working Paper No. 1237, Frankfurt a.M.

Cogan, J. F., J. B. Taylor, V. Wieland und M. Wolters (2013), Fiscal Consolidation Strategy, *Journal of Economic Dynamics and Control* 37, S. 404–421.

Cwik, T. und V. Wieland (2011), Keynesian Government Spending Multipliers and Spillovers in the Euro Area, *Economic Policy* 26 (67), S. 493–549.

DIW (2011a), Strompreise: Künftig nur noch geringe Erhöhung durch erneuerbare Energien, DIW Wochenbericht 6/2011, 09.02.2011.

DIW (2011b), Strompreise: Anstieg künftig kaum durch den Ausbau erneuerbarer Energien getrieben, Pressemitteilung vom 09.02.2011.

DIW (2011c), Solarstromförderung: drastische Einschnitte nicht sinnvoll, DIW Wochenbericht 12/2011, 21.03.2011.

Égert, B. (2013), Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality?, CESifo Working Paper No. 4157, München.

EWI (2012), Untersuchungen zu einem zukunftsfähigen Strommarktdesign, Endbericht zum Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Fichtner, N. (2011), Steigende Strompreise: Energiewende kostet 13,50 Euro pro Monat, *Capital* vom 19.04.2011.

Frondel, M., N. Ritter und C. M. Schmidt (2010), Die Förderung der Photovoltaik: Ein Kosten-Tsunami, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 60 (12), S. 36–44.

Frontier Economics (2011), Study on Market Design for a Renewable Quota Scheme, Study prepared for Energie-Niederland.

Haucap, J., C. Klein und J. Kühling (2013), Die Marktintegration der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien: Eine ökonomische und juristische Analyse, Nomos, Baden-Baden.

Herndon T., M. Ash und R. Pollin (2013), Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff, PERI Working Paper No. 322, University of Massachusetts, Amherst.

Internationaler Währungsfonds (2012), Financial System Stability Assessment: Spain, 30.05.2012, Washington, DC.

König, M. und J. Möller (2008), Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? – Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 41, S. 327–346.

Kronberger Kreis (2002), Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft 39, Berlin.

Kronberger Kreis (2004), Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft 41, Berlin.

Kronberger Kreis (2009), Für einen wirksamen Klimaschutz, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft 49, Berlin.

Kronberger Kreis (2012), Wie viel Koordinierung braucht Europa?, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft 55, Berlin.

Kronberger Kreis (2013), Bildungsfinanzierung neu gestalten, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft 56, Berlin.

Lewicki, M. und B. U. Wigger (2012), Contrasting Retirement Options in Germany, Mimeo., Karlsruher Institut für Technologie.

Lewicki, M. und B. U. Wigger (2013), Wer ist von Altersarmut bedroht?, *Wirtschaftsdienst*, 93(7), S. 462–465.

Machin, S., A. Manning und L. Rahman (2003), Where the Minimum Wage Bites Hard: Introduction of Minimum Wages to a Low Wage Sector, *Journal of the European Economic Association* 1, S. 154–180.

Metcalfe, D. (2007), Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?, CEP Discussion Paper No. 781, London.

Monopolkommission (2007), Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln, Sondergutachten 51, Nomos, Baden-Baden.

Monopolkommission (2009), Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen, Sondergutachten 57, Nomos, Baden-Baden.

Monopolkommission (2011), Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten, Sondergutachten 59, Nomos, Baden-Baden.

Neumark, D. und W. Wascher (2007), Minimum Wages and Employment, IZA Discussion Paper, Nr. 2570, Bonn.

Orphanides, A. und V. Wieland (2013), Complexity and Monetary Policy, International Journal of Central Banking 9 (S1), S. 167–204.

Reinhart, C. und K. Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt, American Economic Review, Papers and Proceedings 100, S. 573–578.

Reinhart, C., V. Reinhart, und K. Rogoff (2012), Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes Since 1800, Journal of Economic Perspectives 26 (3), S. 69–86.

REN 21 (2012), Renewables 2012 Global Status Report, Paris.

RWI (2012), Marktwirtschaftliche Energiewende: Ein Wettbewerbsrahmen für die Stromversorgung mit alternativen Technologien, RWI Projektbericht, Essen.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2011), Wege zu 100% erneuerbarer Stromversorgung, Sondergutachten.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/2005, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/2012, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/2013, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Sinn, H.-W. (2012), Das grüne Paradoxon: Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik, Econ, Berlin.

Spengel, C., L. Evers, M.T. Evers und F. Streif (2013), Steuerreformpläne der Bundestagsparteien zur Wiederbelebung der Vermögensteuer, Mannheim (unveröffentlichtes Manuskript).

Stevenson, B. and J. Wolfers (2013), Refereeing Reinhart-Rogoff Debate, Bloomberg, April 29, 2013.

Stiglitz, J. (1994), Whither Socialism?, MIT Press, Cambridge MA.

Tindale, S. (2012), Saving Emissions Trading from Irrelevance, CEPR Policy Brief, London.

Weimann, J. (2009), Die Klimapolitik-Katastrophe: Deutschland im Dunkel der Energiesparlampe, 2. Auflage, Metropolis, Marburg.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010), Zur Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung, Gutachten Nr. 02/10, Berlin.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- | | | | |
|----|--|----|---|
| 57 | Renaissance der Angebotspolitik (2013) | 25 | Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) <i>auch auf Englisch und Französisch</i> |
| 56 | Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013) | 24 | Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992) |
| 55 | Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012) | 23 | Reform der öffentlichen Verwaltung (1991) |
| 54 | Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) <i>auch auf Englisch</i> | 22 | Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990) |
| 53 | Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011) | 21 | Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990) |
| 52 | Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010) | 20 | Soziale Marktwirtschaft in der DDR
– Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990) |
| 51 | Mehr Mut zum Neuanfang (2010) | 19 | Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989) |
| 50 | Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009) | 18 | Reform der Unternehmensbesteuerung (1989) |
| 49 | Für einen wirksamen Klimaschutz (2009) | 17 | Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988) |
| 48 | Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008) | 16 | Das soziale Netz reißt (1988) |
| 47 | Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007) | 15 | Mehr Markt in der Telekommunikation (1987) |
| 46 | Erbsteuer: Behutsam anpassen (2007) | 14 | Reform der Alterssicherung (1987) |
| 45 | Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007) | 13 | Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987) |
| 44 | Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006) | 12 | Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986) |
| 43 | Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005) | 11 | Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern
und Sozialleistungen (1986) |
| 42 | Tragfähige Pflegeversicherung (2005) | 10 | Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986) |
| 41 | Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004) | 9 | Mehr Markt für den Mittelstand (1985) |
| 40 | Gute Gemeindesteuern (2003) | 8 | Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984) |
| 39 | Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002) | 7 | Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984) |
| 38 | Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001) | 6 | Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984) |
| 37 | Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000) | 5 | Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984) |
| 36 | Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000) | 4 | Mehr Markt im Verkehr (1984) |
| 35 | Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999) | 3 | Mehr Beteiligungskapital (1983) |
| 34 | Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998) | 2 | Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983) |
| 33 | Osterweiterung der Europäischen Union (1998) <i>auch auf Englisch</i> | 1 | Mehr Mut zum Markt (1983) |
| 32 | Globalisierter Wettbewerb (1998) | | |
| 31 | A social Union for Europe? (1997) | | |
| 31 | Sozialunion für Europa? (1996) | | |
| 30 | Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996) | | |
| 29 | Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994) | | |
| 28 | Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994) | | |
| 27 | Zur Reform der Hochschulen (1993) | | |
| 26 | Privatisierung auch im Westen (1993) | | |

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung
– Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe
(1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland:
Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Universität Freiburg, Leiter des Walter Eucken Instituts, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Clemens Fuest

Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim, Mitglied und ehem. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Universität Düsseldorf, Mitglied und ehem. Vorsitzender der Monopolkommission, Vorsitzender des Forschungsbeirats des RWI Essen, Forschungsprofessor am DIW Berlin.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Universität Frankfurt am Main, House of Finance, Research Fellow am Center for Economic Policy Research, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Karlsruher Institut für Technologie, Forschungsprofessor am ZEW Mannheim, Research Fellow am CESifo München, Fiscal Expert des Internationalen Währungsfonds.