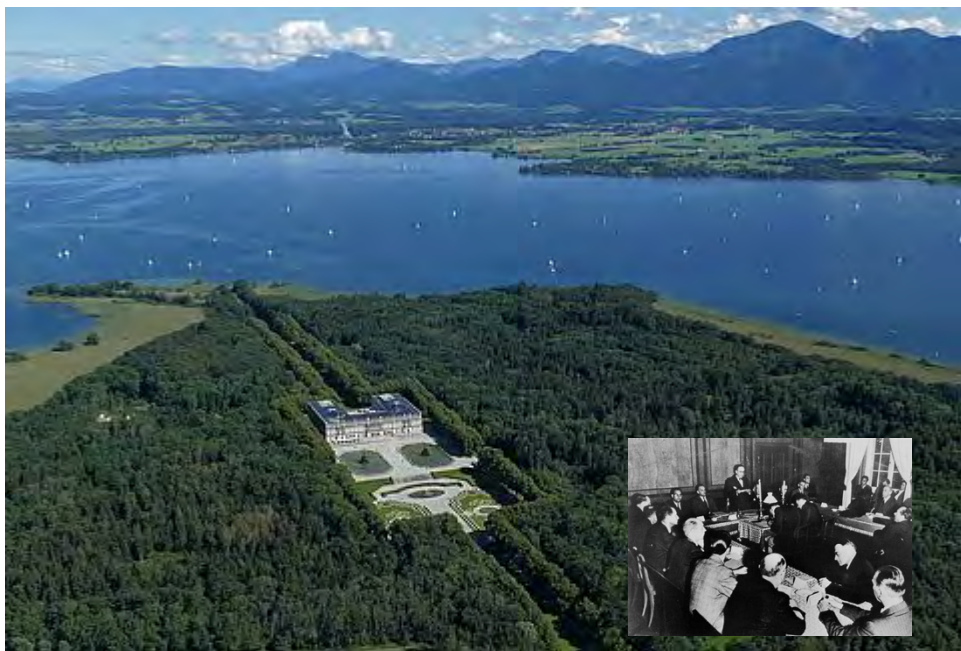


Die Bundesrepublik nach 70 Jahren

Aktuelle und mittelfristige Herausforderungen der Ordnungspolitik

Chiemsee-Dialog zwischen Wissenschaft und Wirtschaft

anlässlich des 70. Geburtstags von Hans-Werner Sinn



KONFERENZUNTERLAGEN

Frauenchiemsee | Herrenchiemsee | Samstag, 16. Juni 2018

Diese Konferenzunterlagen dienen ausschließlich zur Information der Teilnehmer an der Chiemsee-Konferenz. Sie sind nicht zur Weitergabe bestimmt, und aus den namentlichen Stellungnahmen soll ohne die Zustimmung des jeweiligen Autors nicht zitiert werden.*

Inhalt

I. WIRTSCHAFT UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT – DIE AGENDA 2010 IM

RÜCKBLICK.....3

Faktenblatt mit Schaubildern

Einführung: Wolfgang Wiegard

Vorstellung der Thesen von HW Sinn: Alfons Weichenrieder

Perspektive der Wirtschaft: Manfred Bischoff (nur mündlich)

II. OFFENE GRENZEN UND GENERÖSER SOZIALSTAAT – DIE FLÜCHTLINGS- UND MIGRATIONSKRISE.....12

Faktenblatt mit Schaubildern und Fokus auf das Thema Bildung/Ausbildung

Einführung: Bernd Raffelhüschen

Vorstellung der Thesen von HW Sinn: Marcel Thum

Perspektive des Rechts: Hans-Jürgen Papier

Perspektive der Wirtschaft: Heinz-Hermann Thiele (nur mündlich)

III. ENERGIEWENDE – FRIEDLICHE UND UMWELTFREUNDLICHE ENERGIE ODER FLATTERSTROM UND KOSTENEXPLOSION?.....23

Faktenblatt mit Schaubildern

Einführung: Joachim Weimann

Vorstellung der Thesen von HW Sinn: Ronnie Schöb

Perspektive der Politik: Otto Wiesheu (nur mündlich)

Perspektive der Wissenschaft: Karen Pittel (nur mündlich)

IV. EUROPA – SO ODER SO?.....31

Faktenblatt mit Schaubildern

Einführung: Clemens Fuest

Vorstellung der Thesen von HW Sinn: Frank Westermann

Perspektive des Rechts: Dietrich Murswiek

Perspektive der Wirtschaft: Roland Berger (nur mündlich)

Beitrag von Hans-Werner Sinn: Brandlöschung mit Benzin: Die europäische Einlagensicherung

Beitrag von Christian Thimann: Eine Antwort auf Macron (wird bei der Konferenz separat ausgelegt)

* Für Rückfragen wenden Sie sich bitte an Frau Anja Hülsewig (hulsewig@ifo.de) mit deren freundlicher Unterstützung diese Unterlagen entstanden sind.

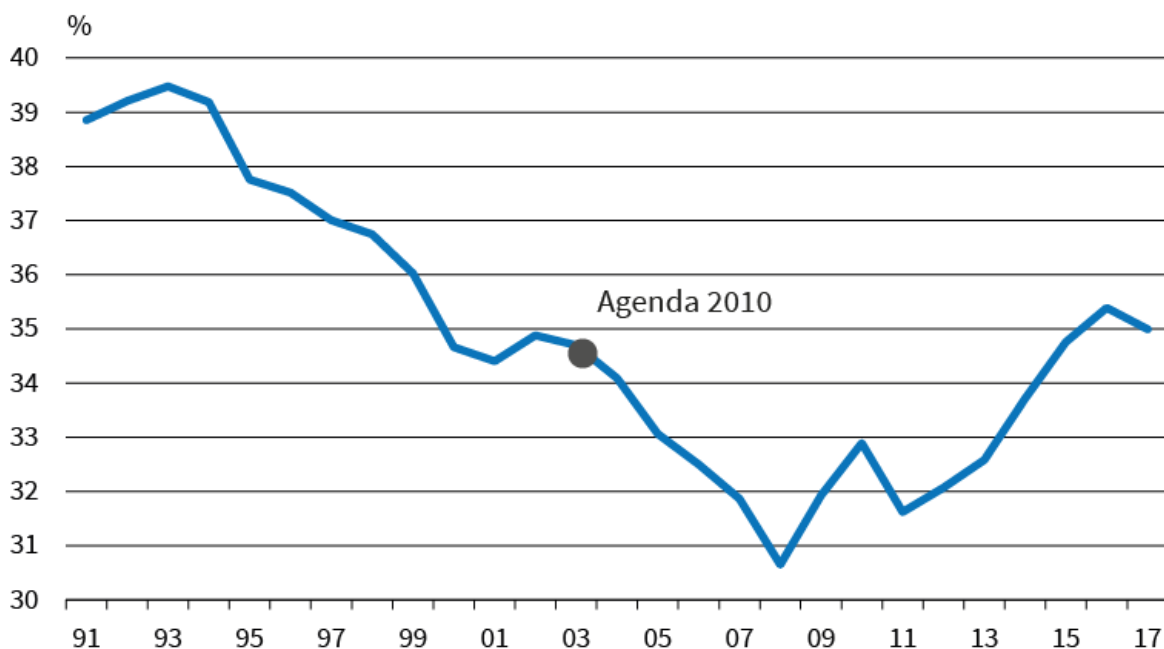
**I. WIRTSCHAFT UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT –
DIE AGENDA 2010 IM RÜCKBLICK**

I. Basarökonomie:

Nach der Basar-Hypothese sank die Fertigungstiefe in der Produktion wegen der vergleichsweise hohen und durch den Sozialstaat erzeugten Löhne für einfache Arbeit im Verein mit der Eröffnung von Niedriglohngebieten in Osteuropa, weil immer mehr Wertschöpfung in die kundennahen Endstufen der Produktion verlagert wurde, wo weniger arbeitsintensiv produziert wird und die Firmen eher in der Lage sind, dem internationalen Niedriglohnwettbewerb zu widerstehen. Die Basar-Hypothese sagt nicht, dass die Wertschöpfung im Export wegbricht, sondern dass immer mehr Wertschöpfung in die kundennahen Endstufen der Industrie und speziell auch der Exportindustrie verlagert wird, wobei relativ zu dieser Wertschöpfung immer mehr Material durch die Firmen geschleust wird, was die Exportmengen noch schneller als die Wertschöpfung im Export aufbläht.

Fertigungstiefe

Anteil der Bruttowertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes am Wert seiner eigenen Produktion

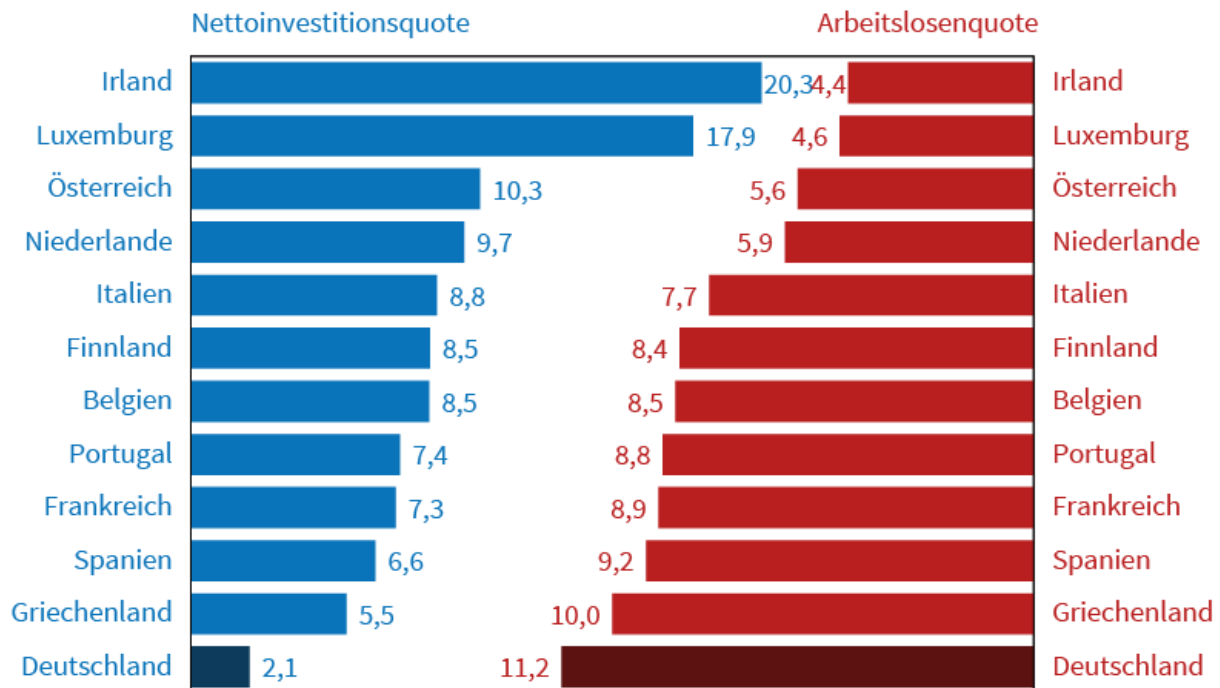


Quelle: Destatis.

Die Basarökonomie könnte Deutschland Spezialisierungsvorteile verschaffen. Dafür werden funktionierende Faktormärkte für Arbeit und Kapital benötigt, die den raschen Strukturwandel ermöglichen und die Vollbeschäftigung der Faktoren sicherstellen. —Die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital müssen aus den schrumpfenden Wirtschaftssektoren in die wachsenden wandern. Ohne solche Wanderungen sind Handelsgewinne aus der Spezialisierung kaum möglich.

Das für den Strukturwandel wichtige Wachstum des Kapitalstocks kann durch die Nettoinvestitionsquote bzgl. des Nettoinlandsprodukts gemessen werden. Demnach sind die Möglichkeiten, die Sektorstrukturen schnell an die Notwendigkeiten einer globalisierten Welt anzupassen, gering. Und auch der deutsche Arbeitsmarkt entspricht ebenfalls nicht dem Bild eines raschen Wandels in der Sektorstruktur.

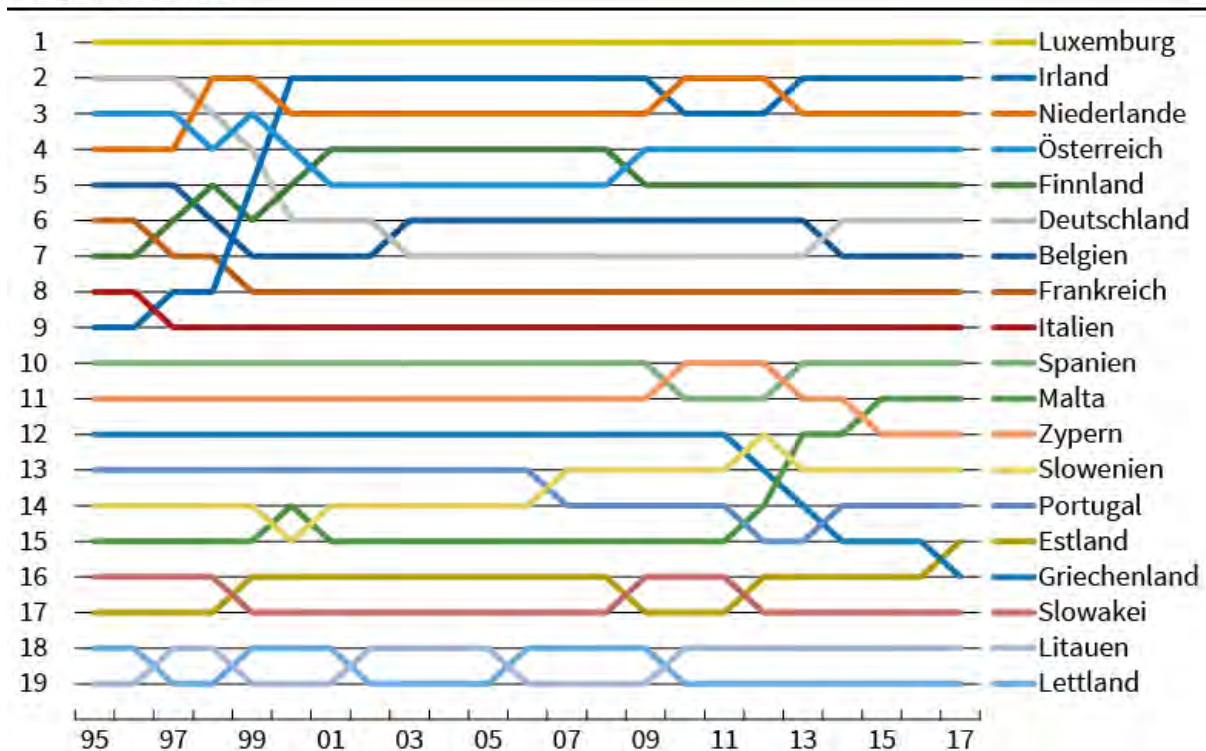
Westliche Euroländer, 2005



Quelle: Eurostat.

Es gab zwar Sektorwanderungen aus den vorgelagerten Produktionsstufen heraus. Aber erstens sind in den Basaren zur Kompensation nicht genug Stellen entstanden, so dass die gesamte Industriebeschäftigung fiel, und zweitens wanderten die in Industrie freigesetzten Arbeitskräfte netto nicht in andere Sektoren der Wirtschaft, sondern in die Arbeitslosigkeit.

BIP je Einwohner



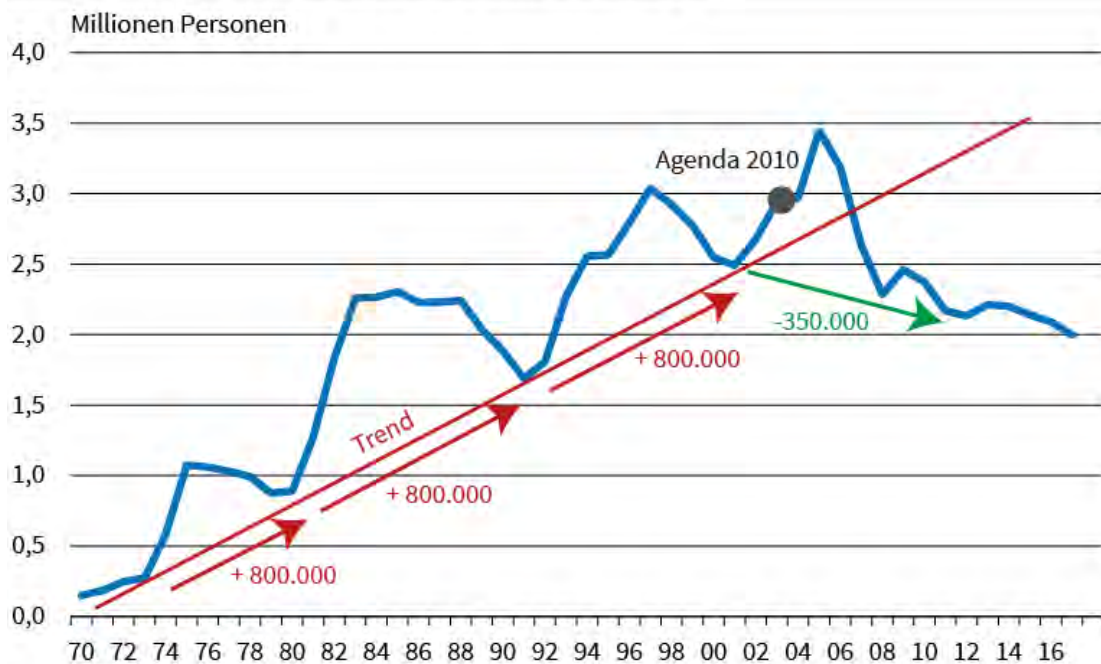
Quelle: Eurostat.

Wenn ein Land einen immer größeren Teil seines Arbeitskräftepotentials ungenutzt lässt, kann es nur langsam wachsen. Viele Länder, die schneller als Deutschland gewachsen sind, haben Deutschland mittlerweile auch beim Pro-Kopf-Wert des BIP überholt.

II. Agenda 2010:

- Die Agenda 2010 wird oft auf „Hartz IV“ reduziert, tatsächlich war sie ein umfangreiches Reformpaket in verschiedenen Themenfeldern.
- Neben den Neuerungen auf dem Arbeitsmarkt gab es Gesetzesänderungen in der Rentenversicherung sowie Reformen in der Gesundheits- und der Finanzpolitik.
- Mit den vier „Hartz-Gesetzen“ traten zahlreiche Neuerungen für Arbeitslose in Kraft.
- Unbestritten sind die positiven Effekte auf die Beschäftigung.
- Jahrzehntlang stieg die Arbeitslosigkeit in der Rezession stark an und fiel im Aufschwung nicht mehr auf das Ausgangsniveau zurück. So baute sich ein immer größerer Sockel an Arbeitslosen auf. Deutschland war Weltmeister bei der Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten. Dieses Muster wurde unter anderem dank der Hartz-Reformen durchbrochen, weil sich die Lohnskala dank der Senkung der Reservationslöhne im Zuge der Hartz-Reformen nach unten hin ausspreizte.

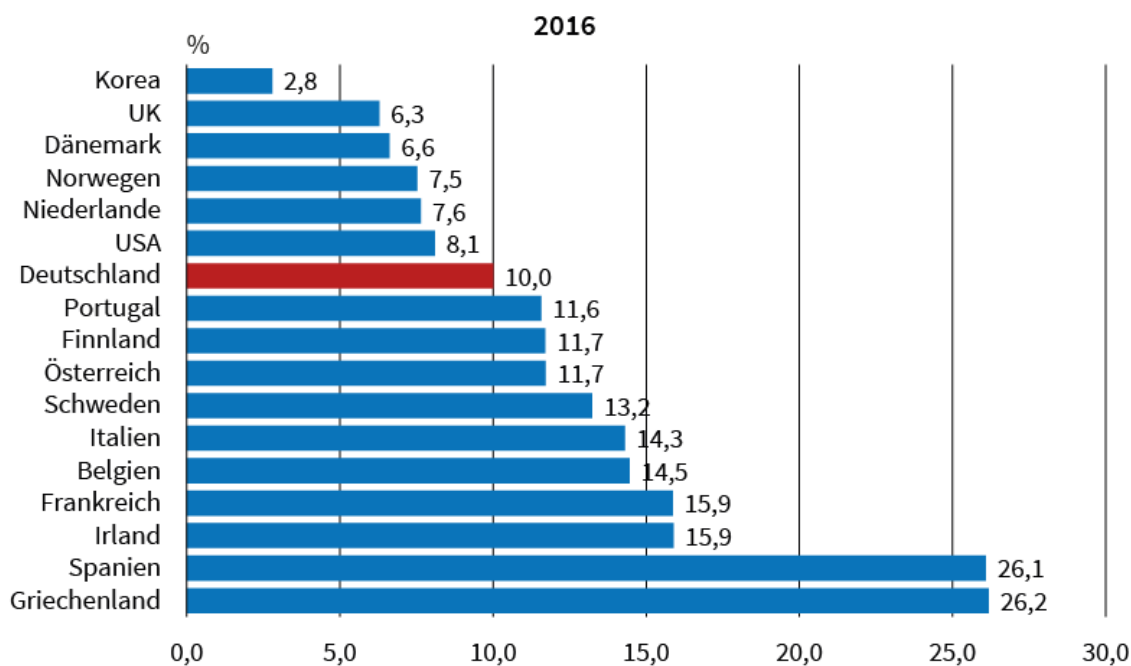
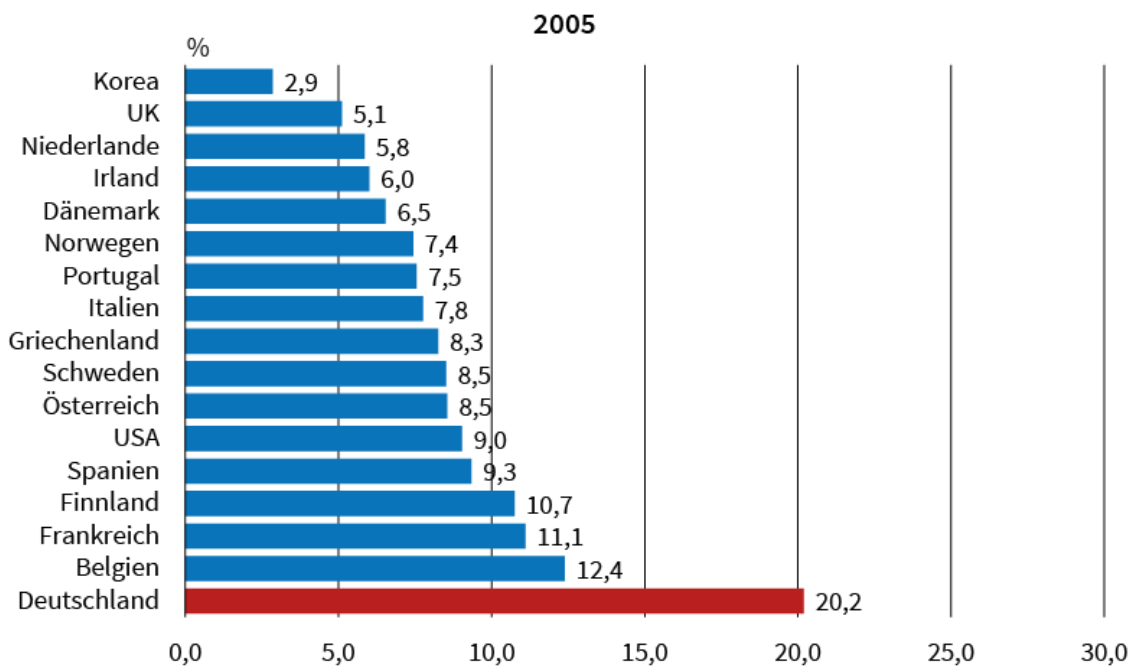
Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Die Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten

25- bis 64-Jährige



Quelle: OECD.

Einführung: Wolfgang Wiegard

Wirtschaft und Wettbewerb – die Agenda 2010 im Rückblick

Die aktuelle Bestandsaufnahme über die deutsche Wirtschaft fällt positiv aus: das BIP dürfte in diesem Jahr real um die 2% zulegen, in vielen Regionen Deutschlands herrscht Vollbeschäftigung, die deutschen Unternehmen behaupten sich im internationalen Wettbewerb, die öffentlichen Haushalte schreiben schwarze Zahlen. Diese Entwicklung ist umso bemerkenswerter als Deutschland zu Beginn des Jahrhunderts noch als „kranker Mann“ Europas galt und Hans-Werner Sinns „Ist Deutschland noch zu retten?“ für Furore sorgte. Zwei Fragen drängen sich auf: Warum ist das so? Und: Bleibt es so? Beide Fragen sind nicht wirklich einfach zu beantworten, aber die erste doch einfacher als die zweite.

Zahlreiche wissenschaftliche Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die **Agenda 2010** maßgeblichen Anteil an der beeindruckenden Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt hatte und auch die (preisliche) Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft positiv beeinflusst hat. Kurz zu den Fakten: Die Agenda 2010 war die weitreichendste nationale wirtschaftspolitische Reform seit der deutschen Vereinigung. Kernstück waren umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen, zu denen auch die Hartz-Gesetze (I bis IV) zu zählen sind. Die einzelnen Maßnahmen zielten auf eine

- arbeitsrechtliche Deregulierung (etwa Erhöhung des Schwellenwerts beim Kündigungsschutz; Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung, Anpassungen bei den „atypischen“ Erwerbsformen);
- arbeitsmarktpolitische Aktivierung (Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds; Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und Einführung von Alg II; Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien);
- Reform der Bundesagentur der Arbeit mit dem Ziel verbesserter Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (etwa Jobcenter, aber auch erhöhte Transparenz in der Arbeitslosenstatistik).

Zwar können der ausgeprägte Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit und der steile Anstieg der Erwerbstätigkeit nicht monokausal auf die Agenda 2010 zurückgeführt werden, aber zahlreiche Forschungsarbeiten (zum Beispiel aus dem IAB) belegen die insgesamt positiven Wirkungen der Agenda 2010. Auch die in diesem Zusammenhang immer wieder angeführte moderate Lohnpolitik hängt letztlich mit der Agenda 2010 zusammen, indem diese den Reservationslohn der Arbeitslosen gesenkt und so den Abschluss moderater Tarifvereinbarungen erleichtert hat.

Insofern ist von einer Abschaffung der Hartz-Reformen generell und insbesondere von einem Übergang zum Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens nachdrücklich abzuraten. Klar ist aber auch, dass nach nunmehr rund 15 Jahren und angesichts einer sich stetig ändernden Arbeitswelt eine Weiterentwicklung der Agenda 2010 auf der Tagesordnung steht.

Parallel zum Aufschwung auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat sich auch die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands seit Anfang der 2000er Jahre erheblich verbessert. Häufig werden dabei die zwischen 2003 und 2017 von unter 2% bis auf 8% angestiegenen Leistungsbilanzüberschüsse in Relation zum BIP als Indikator der gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit interpretiert. Das ist populär, aber missverständlich. Den deutschen Leistungsbilanzüberschüssen entsprechen (abgesehen von statistisch nicht aufgliederbaren Transaktionen und einem vernachlässigbaren Saldo der Vermögensänderungsbilanz) gleich hohe (Netto-)Kapitalexporte, die wiederum gleich der Differenz von Ersparnissen (der privaten Haushalte und Unternehmen) und ihrer inländischen Absorption durch private Investitionen und stattlicher (Netto-)Kreditaufnahme

sind. Statt Leistungsbilanzüberschüsse zu bejubeln, könnte man genauso die mangelnde Attraktivität des Standorts für neu gebildetes inländisches Kapital beklagen, das lieber im Ausland als im Inland angelegt wird.

Ziemlich kompliziert wird die Diskussion auch dadurch, dass sich der Saldo der Leistungsbilanz häufig aus gegenläufigen Salden ihrer Teilbilanzen ergibt. So wiesen die USA mit der EU 28 im Jahr 2017 zwar ein erhebliches Defizit der Handelsbilanz auf (in Höhe von 153 Mrd US-\$), dem aber insgesamt noch etwas höhere Überschüsse in der Bilanz der Dienstleistungen und der Primäreinkommen gegenüberstanden, so dass die US-Leistungsbilanz (mit 14 Mrd US-\$) sogar leichte Überschüsse im Verhältnis zur EU aufwies. Zwar wurde gegenüber Deutschland ein Leistungsbilanzdefizit von 64 Mrd US-\$ realisiert; aber bilaterale Leistungsbilanzsalden einzelner EU-Mitgliedstaaten mit den USA sind wenig aussagekräftig und mit mehr als der üblichen Vorsicht zu interpretieren.

Noch komplizierter wird es, wenn zusätzlich die Finanzierungsseite der Leistungsbilanzdefizite (in Form von Direktinvestitionen und Wertpapieranlagen sowie zwischenstaatlichen Krediten – etwa über den ESM – oder einer Veränderung der Target-Salden) berücksichtigt wird.

Die Möglichkeiten der nationalen Wirtschaftspolitik zur Reduzierung der hohen Leistungsbilanzüberschüsse, um der international gängigen Kritik Rechnung zu tragen und den im Ungleichgewichtsverfahren der EU definierten Schwellenwert von 6% einzuhalten, sind begrenzt und mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden: Simulationsstudien kommen zu dem Ergebnis, dass eine durch öffentliche Kreditaufnahme finanzierte Senkung der Unternehmensteuern (Steuersatzsenkungen, Abschreibungsvergünstigungen) oder eine schuldenfinanzierte Ausweitung der öffentlichen Investitionen den größten Effekt auf den Leistungsbilanzsaldo haben dürften. Wenn damit aber das 6%-Ziel des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte erreicht werden soll, würde dies zum Konflikt mit der Einhaltung der Schuldenbremse führen.

Arbeitsmärkte, Sozialstaat, Wettbewerbsfähigkeit, Zahlungsbilanzungleichgewichte: Wer sich mit diesen Fragen beschäftigt, kommt an den Arbeiten von Hans-Werner Sinn nicht vorbei und findet dort auch (fast) immer die „richtigen“ Antworten.

Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit

1. Anwendung ökonomischer Grundkonzepte

- a. Entlohnung muss der Produktivität folgen, nicht umgekehrt.
- b. Staat darf keine Armutfallen schaffen.
- c. Das wiederkehrende Spiegelbild: Kapitalbilanz und Leistungsbilanz.
- d. Themen: Deutsche Vereinigung und ostdeutsche Wirtschaft, Ist Deutschland noch zu retten?, US Leistungsbilanz, aktivierende Sozialhilfe.

2. Steuerpolitik und US Leistungsbilanz

- a. Nachdem die US Leistungsbilanz zwischen 1960 und 1981 im Durchschnitt mit 0,25 % des BIP leicht positiv war, drehte sie in den ersten Jahren der Reagan Administration ins Negative und erreichte dort im Jahr 1987 mit -3,3 % des BIP ihren vorläufigen Höhepunkt.
- b. Dies geschah trotz einer stark restriktiven Geldpolitik, die unter dem Notenbankchef Paul Volcker durchgeführt wurde, um die Inflationsrate von 13% (1979) zurückzuführen. Sie hob die kurzfristigen Zinsen auf dem Interbankenmarkt teilweise auf über 15 %.
- c. Eine stark restriktive Geldpolitik ist normalerweise Grundbestandteil einer Therapie gegen Leistungsbilanzdefizite. Sie verringert im Lehrbuchfall die Investitionen und die inländische Nachfrage nach ausländischen Gütern. Im Falle der USA war das Gegenteil der Fall. Die Investitionen nahmen zu und die Leistungsbilanz verschlechterte sich sogar. Der Dollar stieg von 1,73 DM (1979) auf 3,10 DM (1984).
- d. Hans-Werner Sinn erklärte dies in mehreren Beiträgen durch die Steuerpolitik der Regierung Ronald Reagan, die 1981 starke Verbesserungen der steuerlichen Abschreibungen bis hin zur Sofortabschreibung eingeführt hatte. Dadurch entwickelte sich die USA zum Magneten für ausländisches Kapital. Dies führte zu starken Zinserhöhungen in anderen Ländern. Alleine 16 lateinamerikanische Länder mussten in der Folge umschulden.
- e. Die Politik des Tax-cut-cum-Base-Broadening (ab 1987) mit verschlechterten Abschreibungsbedingungen und niedrigeren Steuersätzen ging, wie von Hans-Werner Sinn vorhergesagt, mit einer Wende einher und verbesserte die Leistungsbilanz. 1991 erzielte die USA kurzzeitig sogar wieder eine ausgeglichene Leistungsbilanz.
- f. Relevanz für die aktuelle Wirtschaftspolitik: Auch die Regierung Trump führte 2018 wieder eine Sofortabschreibung ein, allerdings bei niedrigeren Steuersätzen und starken Unsicherheiten für Investoren.

3. Kaltstart der ostdeutschen Wirtschaft

- a. Frühzeitige Warnung vor schneller Lohnangleichung und Lohnverhandlungen durch Stellvertreter.
- b. Stattdessen: Forderung nach einer Beteiligung der Ostdeutschen an der Anfangsausstattung, den ehemals volkseigenen Betrieben.
- c. Warnung vor Ausverkauf der volkseigenen Betriebe, auch wegen des Problems, dass die Kapitalbilanz ein Spiegelbild der Leistungsbilanz ist.

4. Deutschland, der kranke Mann Europas und die Basarökonomie

- a. Durchschnittliche gesamtdeutsche Arbeitslosenquote stieg von 1991 bis 1997 von 7,3 % auf 12,7 % und verblieb bis 2007 auf über 10 %.¹
- b. Deutschland 1995 bis 2003: geringstes Wachstum aller europäischer Länder.
- c. Diagnose: Anstieg reale Arbeitskosten pro Stunde 1982-2001. Beispielhaft: Westdeutschland 39 %; Niederlande 23 %; USA 3 %.
- d. Gleichzeitig drehte die deutsche Leistungsbilanz von leicht negativen Werten in den neunziger Jahren zu positiven (und in der Tendenz steigenden) Werten ab 2002. Dies führte in der öffentlichen Diskussion zu der Meinung, dass es trotz hoher Arbeitslosigkeit an fehlender Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands nicht liegen könne.
- e. Die Sinn-These der Basarökonomie versucht den Widerspruch wie folgt aufzulösen. (i) zunehmend Kapital- und Humankapitalintensivierung der Produktion. (ii) Spezialisierung der dt. Industrie auf kapital- und humankapitalintensive Sektoren. (iii) Spezialisierung Deutschlands auf die Endmontage bei gleichzeitiger Auslagerung vorgelagerter Prozesse ins Ausland.
- f. Daneben wies Sinn früh auf die Möglichkeit eines kapitalfluchtinduzierten Leistungsbilanzüberschusses hin.²
- g. Relevanz für die aktuelle Wirtschaftspolitik: Auch innerhalb der Eurozone kann Kapitalflucht zu Leistungsbilanzungleichgewichten beitragen.

5. Aktivierende Sozialhilfe

- a. Die Eiger-Nordwand der Sozialpolitik: zusätzliches Bruttoeinkommen von Geringverdienern führt über den Entzug von Lohnersatzleistungen nicht zu mehr Netto.
- b. Entwurf einer aktivierenden Sozialhilfe: (i) Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf verringertem Niveau. (ii) Verringerte Anrechnung von hinzuverdiendem Einkommen auf die Unterstützungsleistungen. (iii) Lohnsteuergutschrift nach dem Modell des Earned Income Tax Credit. (iv) Beschäftigung in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften.
- c. Relevanz für die aktuelle Wirtschaftspolitik: Während die Hartz Reformen zu einer Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe geführt haben, sind effektive Grenzbelastungen von 80 % und sogar mehr als 100 % im aktuellen Steuer- und Sozialsystem immer noch gegeben.³

Quellen:

- K. Bruckmeier, J. Mühlhan und A. Peichl (2018), Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen, ifo Schnelldienst 3/2018.
- G. Sinn und H.-W. Sinn (1991), Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung, Mohr, Tübingen.
- H.-W. Sinn (1984), Die Bedeutung des Accelerated Cost Recovery System für den internationalen Kapitalverkehr“, *Kyklos* 37, 542-576.
- H.-W. Sinn (1985), Why Taxes Matter. A Comment on Reagan's Tax Reforms and the US-Trade Deficit, *Economic Policy* 1, 239-250.
- H.-W. Sinn (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?* Econ, München.
- H.-W. Sinn (2005), *Die Basarökonomie – Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht?*, Econ, München.

¹ Bundesagentur für Arbeit (2018), Arbeitslose und Arbeitslosenquoten - Deutschland und West/Ost (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 1950).

² Sinn (2003, 73; 2005, 177ff.).

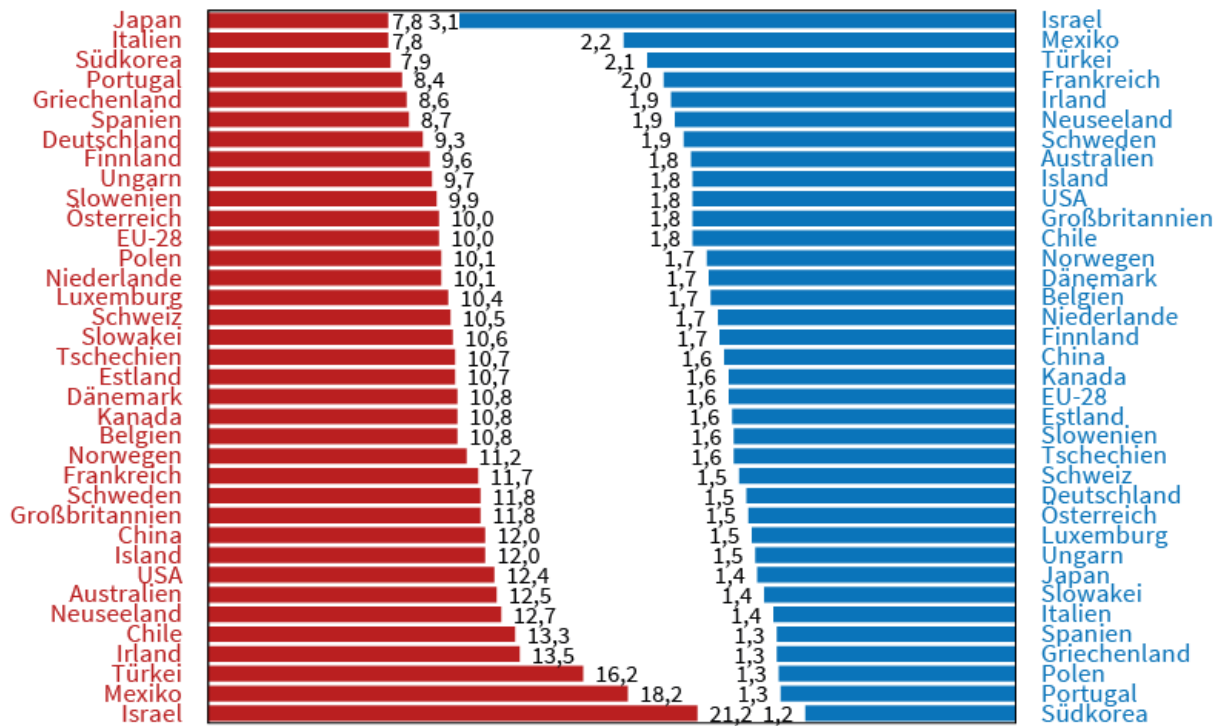
³ Vgl. Bruckmeier, Mühlhan, Peichl (2018).

II. OFFENE GRENZEN UND GENERÖSER SOZIALSTAAT – DIE FLÜCHTLINGS- UND MIGRATIONSKRISE

Faktenblatt

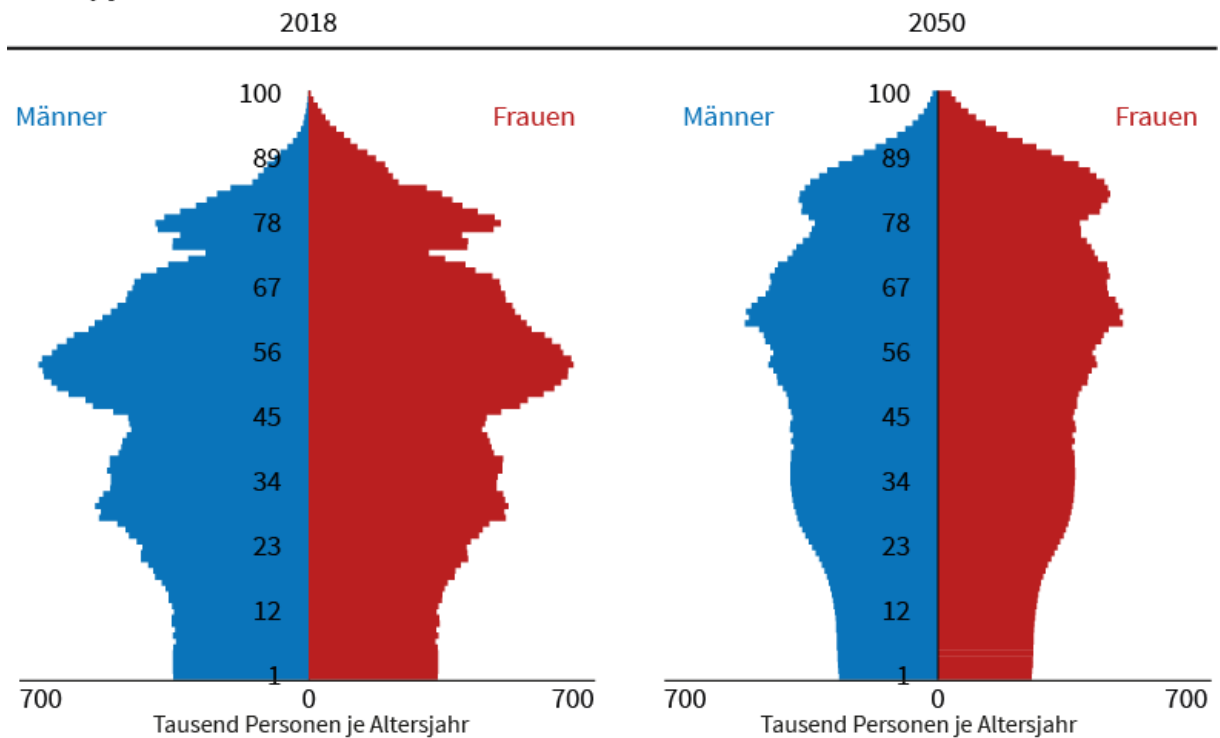
I. Demographische Fakten

Fertilitätsrate (links) und Geburtenrate pro 1000 Einwohner (rechts) im Jahr 2016



Quelle: Weltbank.

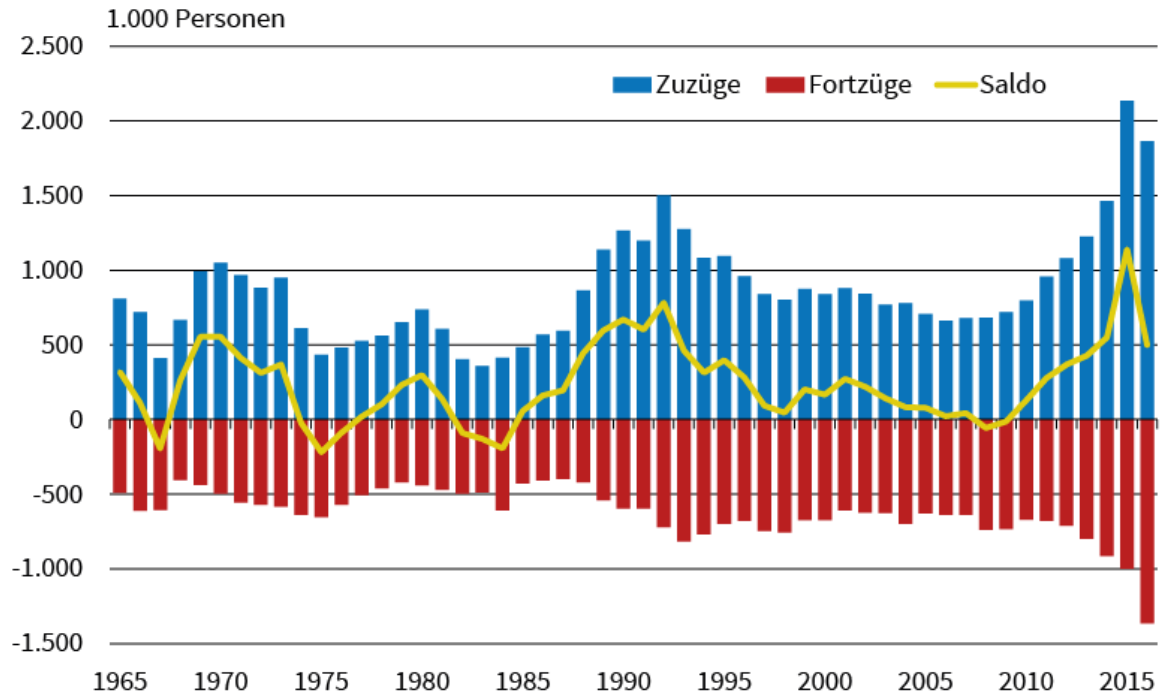
Alterspyramide Deutschland



Quelle: Destatis.

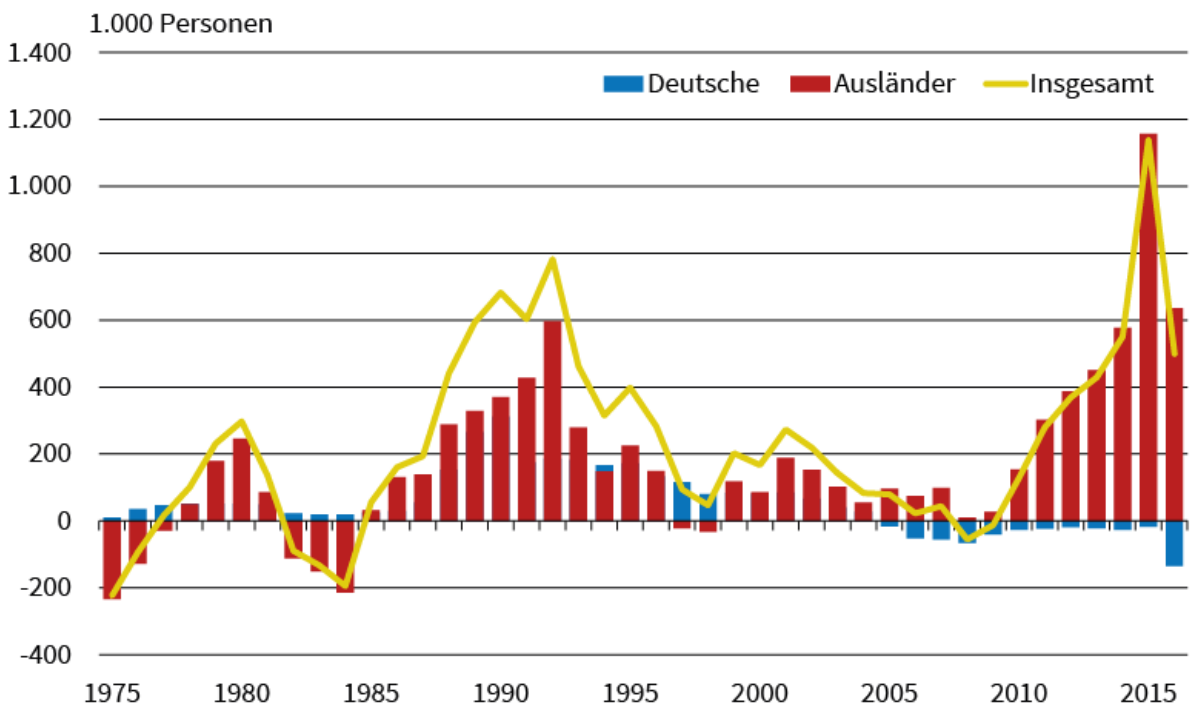
II. Die Flüchtlingswelle

Wanderungssaldo Deutschland



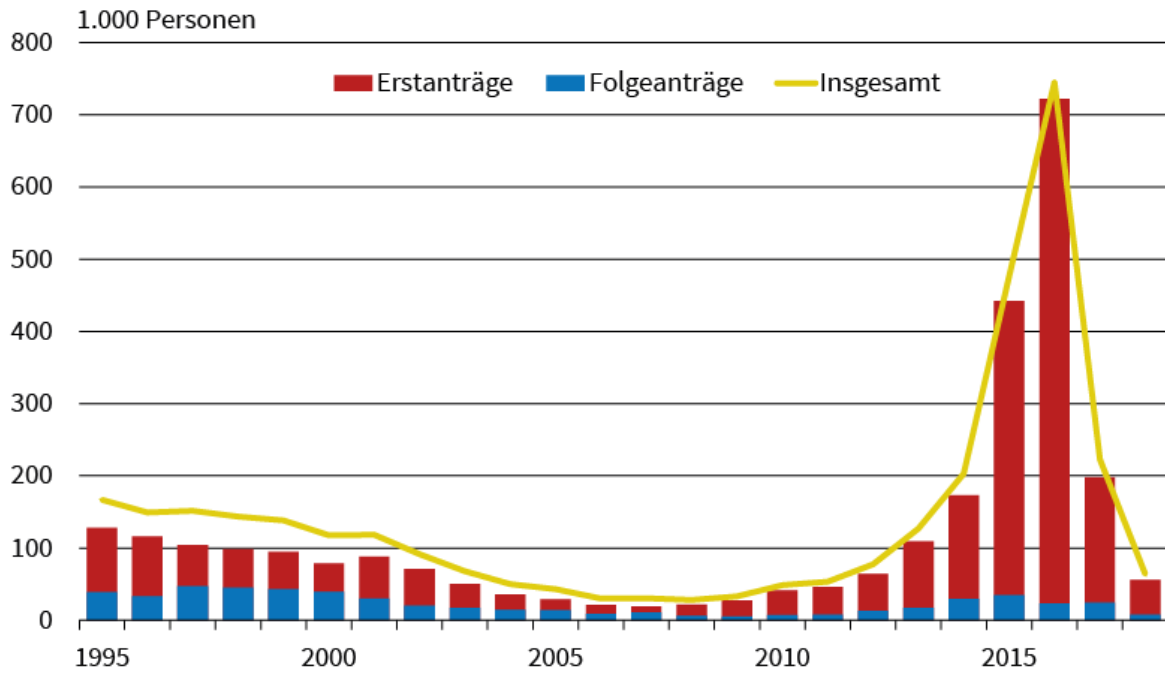
Quelle: Destatis.

Wanderungssaldo Deutschland



Quelle: Destatis.

Entwicklung der Asylantragszahlen

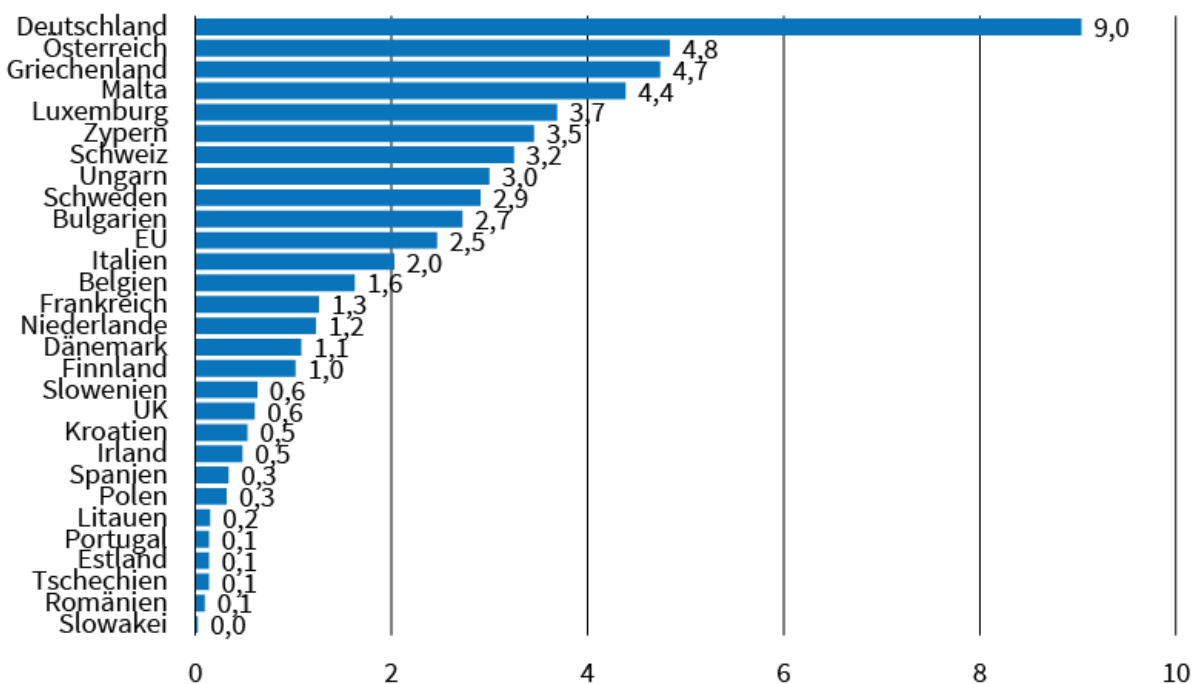


* Januar bis April 2018.

Quelle: BAMF.

Asylbewerber je 1.000 Einwohner

2016



Quelle: Eurostat.

III. Bildung von Flüchtlingen – ein Überblick

Die nachfolgenden Statistiken basieren auf der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016, sowie dem Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik 2017 des BAMF. Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung erhebt die Selbsteinschätzung der eigenen Sprachfähigkeiten auf einer Skala von „Gar nicht“, „Eher schlecht“, „Es geht“, „Gut“ bis „Sehr gut“.

Vorbildung in den jeweiligen Heimatländern:

<i>Schulbildung</i>	<i>Besuch</i>	<i>Abschluss</i>
<i>Keine Schule</i>	13%	→kein Abschluss: 39%
<i>Grundschule</i>	12%	
<i>Mittelschule</i>	31%	23%
<i>Weiterführende Schule</i>	40%	35%
<i>Sonstige Schule</i>	4%	3%

Anm.: Nur Angabe über Länge des Schulbesuches. Aussagen zur qualitativen Vergleichbarkeit der in der Schulzeit erfahrenen Bildung oder der Abschlüsse können nicht getroffen werden, sind aber eher vorsichtig einzuschätzen.

<i>Berufsbildung/Studium</i>	<i>Besuch</i>	<i>Abschluss</i>
<i>Betriebliche Ausbildung</i>	7%	5%
<i>Fach-/Hochschule, Promotion</i>	17%	11%
<i>Kein/e</i>	76%	84%

Anm.: Schwierigkeiten: In den Heimatländern häufig keine vergleichbaren formalen Ausbildungen. Häufig werden die Berufe einfach so ausgeübt, was die Vergleichbarkeit erschwert.



Sprachfähigkeiten zum Befragungszeitpunkt (2016):

<i>Analphabetenquote</i>	<i>Primär</i>	<i>Primär und funktional</i>
<i>Insgesamt</i>	4%	7%
<i>Irak (Arabisch)</i>	1%	2%
<i>Irak (Kurmandschi)</i>	22%	37%

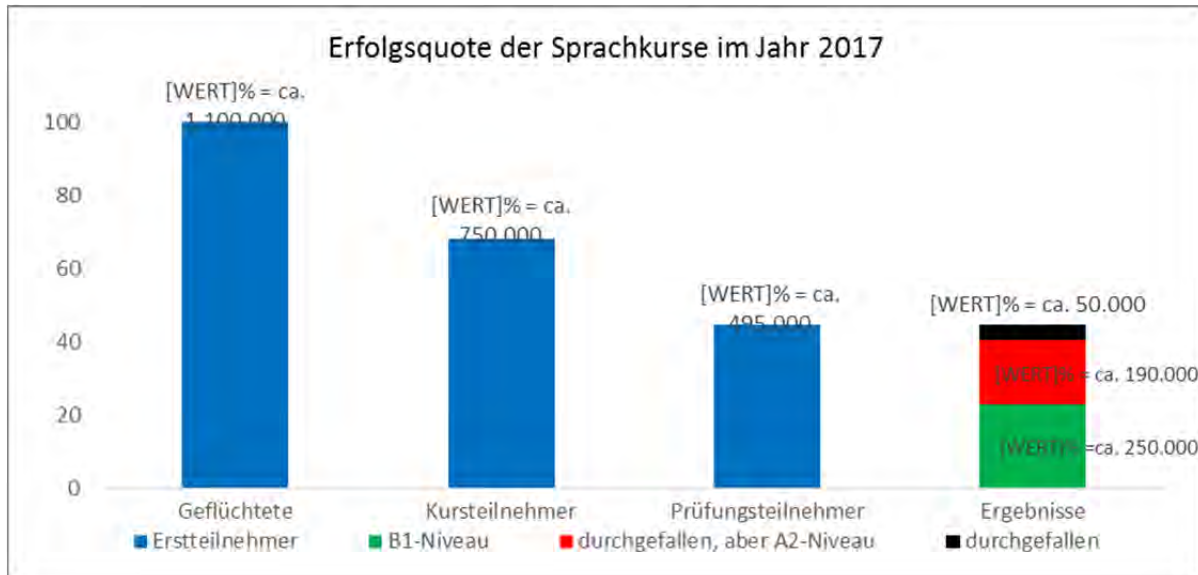
Anm.: Einschätzung der Lese- und Schreibfähigkeiten „eher schlecht“ oder „gar nicht“. Sehr deutliche Unterschiede zwischen den Herkunftsländern und innerhalb dieser auch zwischen den Bevölkerungsgruppen. Der Anteil der Frauen unter den Analphabeten liegt im Schnitt fast doppelt so hoch wie bei den Männern.

Fazit: 80% schätzen ihre Schreib- und Lesefähigkeit in der Muttersprache als gut/ sehr gut ein. 40% haben dabei keinen Schulabschluss und 85% keine Ausbildung.

Sprachweiterbildung in Deutschland:

Sprachkurse (in Deutschland)	BAMF- Integrationskurs			ESF-BAMF- Sprachkurse			Arbeitsagentur- Sprachkurse			Sonst. Deutschsprachkurse		
	m	w	insg.	m	w	insg.	m	w	insg.	m	w	insg.
Teilnahme an Sprachkursen	37%	25%	34%	3%	1%	2%	8%	6%	7%	42%	20%	39%

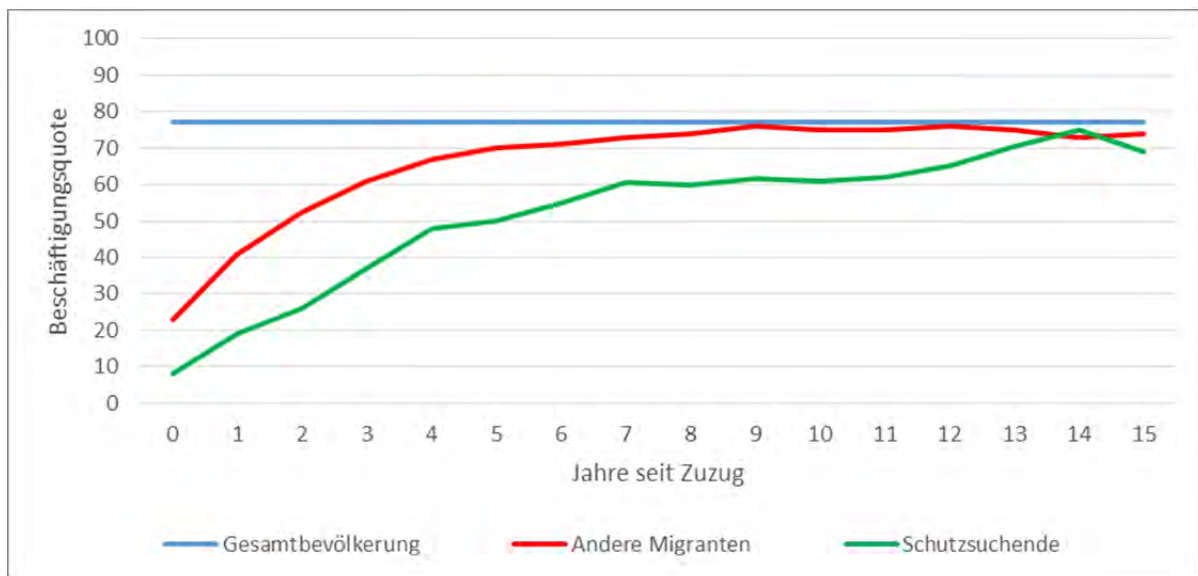
Anm.: Mehrfachnennungen möglich. Angabe in Prozent der gesamten Asylbewerber. Antragsberechtigt für die Sprachkurse sind Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive, Duldung oder andersartiger Aufenthaltserlaubnis.



Anm.: "Sprachniveau B1: Elementare Sprachkenntnisse. Keine arbeitsmarktbefähigende Sprachfähigkeit Dauer des Sprachkurses: 6 Monate. Sprachniveau A2: Eigentlich durchgefallen, aber mit bruchstückhaftem Deutsch. Nur Erstteilnehmer sind berücksichtigt. Bei den Kurswiederholern haben von allen erfolgreichen Teilnahmeanträgen am Ende ca. 16% das Niveau B1 erreicht, bei den Erstteilnehmern ca. 33,7%.

Fazit: Nicht einmal jeder 4. Geflüchtete ist trotz Sprachkursangeboten auf sprachlichem Grundniveau. Mehr als 75% bleiben ohne elementare Sprachkenntnisse.

Beschäftigungsquote nach Zuzug:



Fazit: Integration erfordert nicht 5 Jahre, sondern eher 15. Vollständige Integration mehrere Generationen.

Offene Grenzen und generöser Sozialstaat – die Flüchtlings- und Migrationskrise

1. Übergeordnete Idee: Der Staat als ein Club

- a. Wie ein Sportclub stellt der Staat Leistungen bereit und muss diese durch Mitgliedsbeiträge (Steuern, Beiträge, Gebühren) finanzieren.
- b. Die jetzigen Clubmitglieder müssen entscheiden, wen sie zu welchen Bedingungen in den Club eintreten lassen und wie sie die Finanzierung der Clubgüter regeln.

2. Zuwanderung in den Sozialstaat

- a. „Wenn Menschen wegen unterschiedlicher Löhne vom einen zum anderen Land wandern, führt die freie Wanderungsentscheidung stets zu einer Erhöhung der Wohlfahrt im Sinne des gemeinsamen Sozialprodukts der beteiligten Länder abzüglich der subjektiven und objektiven Wanderungskosten.“
- b. Während Wanderung in einer Welt ohne Steuern und Transfers zu einer effizienten Allokation des Faktors Arbeit führt, ist eine unregelte Zuwanderung in den Sozialstaat nicht effizient. Die Arbeitskräfte wandern dann nicht nur wegen der Lohndifferenzen, sondern auch wegen der Umverteilung im Zielstaat. „Da das Umverteilungsgeschenk umso größer ist, je niedriger das Markteinkommen ist, das man verdienen kann, zieht es insbesondere gering Qualifizierte in die besser ausgebauten Sozialstaaten der EU.“
- c. Um die Vorteile der Wanderung zu nutzen und zugleich die Erosionsgefahren des Sozialstaats zu mindern, kann nicht jeder sofort durch Zuwanderung Vollmitglied im Club „Sozialstaat“ werden. Anders formuliert: Zuwanderung in den Arbeitsmarkt und Zuwanderung in den Sozialstaat können und sollen auseinanderfallen.
- d. Konkret schlägt Hans-Werner Sinn innerhalb der EU den Wechsel vom Gastland- zum Heimatlandprinzip vor. Zuständig für steuerfinanzierte Leistungen ist zunächst einmal das Heimatland. „Ansprüche auf steuerfinanzierte Sozialleistungen können sie im Gastland nur in dem Maße geltend machen, wie sie zuvor selbst durch Steuern finanziert haben.“ „Das bedeutet, dass für jeden Migranten ein Steuerkonto zu führen ist, in dem die erhaltenen steuerfinanzierten Leistungen mit den gezahlten Steuern verrechnet werden – ohne dass dort ein Fehlbetrag entstehen darf.“¹ Die Freizügigkeit bleibt erhalten, weil man seine Altersrente oder auch die Sozialhilfe mitnehmen kann, wenn man in ein anderes Land ziehen will. Zugleich wird die Zuwanderung in den Sozialstaat gebremst, weil man erst allmählich durch eigene Steuer- und Beitragszahlungen im Zielland Ansprüche auf Sozialhilfe erwirbt.
- e. Für Zuwanderer von außerhalb der EU wie auch für abgelehnte Asylbewerber bietet sich ein Punktesystem an, das sich an den Qualifikationen der Bewerber und den Bedarfen im inländischen Arbeitsmarkt orientiert

3. Zuwanderung und Lohndruck

- a. Selbst wenn Zuwanderung das Sozialprodukt erhöht, heißt das nicht, dass alle Einheimischen davon profitieren, da die Löhne unter Druck geraten.
- b. Diese Hypothese aus dem Lehrbuch der Arbeitsmarkttheorie wurde von empirischen Arbeitsmarktökonomern lange bestritten, da selbst bei großen Zuwanderungsschocks auf Arbeitsmärkten, wie der Zuwanderung nach Frankreich nach der Unabhängigkeit Algeriens, keine

¹ Alle Zitate aus Sinn (2016, 328-335).

nennenswerten Lohneffekte gefunden wurden. Neue empirische Studien mit besseren Daten belegen aber, dass Lohnsenkungen tatsächlich in denjenigen Segmenten des Arbeitsmarktes zu sehen sind, die besonders von der Zuwanderung betroffen sind – also meist bei den Geringqualifizierten.

- c. H.-W. Sinn hat sich früh Gedanken gemacht, wie sich trotz Zuwanderung absichern lässt, dass die schützende Funktion des Sozialstaats erhalten bleibt und insbesondere die Einkommensbezieher am unteren Ende der Lohnskala nicht zu Verlierern der Globalisierung werden.
- d. Auch hier hilft der Übergang zum Heimatlandprinzip in Kombination mit Lohnsubventionen.² Anstelle Lohnersatzleistungen an die Einheimischen im Falle der Arbeitslosigkeit zu bezahlen, ist es besser, niedrige Löhne zu subventionieren.
- e. Ohne geeignete Reformen droht ein Systemwettbewerb.³ „Wenn freilich alle westeuropäischen Länder knauseriger der Sozialstaaten als ihre Nachbarn sein wollen, dann führt der Abschreckungswettbewerb in der Konsequenz zu einer allmählichen Erosion des Sozialstaats.“⁴

4. Umlagefinanzierte Rentensysteme

- a. Zugunsten der Zuwanderung wird gelegentlich angeführt, dass die Zuwanderer und ihre Kinder dazu beitragen, die umlagefinanzierten Rentensysteme in Europa zu stabilisieren.
- b. Sofern die Zuwanderer gut in den Arbeitsmarkt integriert sind, ist dies auch richtig. Hans-Werner Sinn hat aber darauf hingewiesen, dass unser Umlagesystem unter einem grundsätzlichen Konstruktionsfehler leidet, der auch durch Zuwanderung nicht behoben wird: Das Rentensystem hat die Vorteile des Kinderkriegens vergemeinschaftet.
- c. Während traditionell die Versorgung im Alter den eigenen Kindern oblag, hängt die individuelle Rente im Umlagesystem nicht mehr davon ab, dass man selbst Kinder hat.
- d. Technisch gesprochen, liegt hier eine Externalität vor. Wer ein Kind bekommt, genießt die Freuden des eigenen Nachwuchses, hat aber auch die Kosten. Unberücksichtigt bleibt der Vorteil aller anderen, die von den Rentenbeiträgen des zusätzlichen Kindes profitieren. Diese Externalität führt dazu, dass die Zahl der Kinder zu gering bleibt. Länder wie Italien, Polen oder Spanien weisen Fertilitätsraten um 1,3 auf, Deutschland liegt mit 1,5 nur knapp darüber.
- e. H.-W. Sinn hat als Reformvorschlag die Staffelung der Rentenhöhe nach der Kinderzahl für künftige Generationen vorgeschlagen. „Wer keine Kinder hat und insofern zu wenig tut, um seine eigene Rente im Umlagesystem zu sichern, muss die Konsequenzen tragen und selbst auf dem Weg der Ersparnis für Ersatz sorgen. Und wer keine Kinder hat, der kann sparen, weil er keine Ausgaben für die Kindererziehung leisten muss.“⁵ Bezogen auf die bis 1992 geltende Rentenformel sollte das Rentenniveau für Kinderlose halbiert werden. Mit jedem Kind stiege das Rentenniveau, so dass mit drei und mehr Kindern keine Absenkung der Rente mehr stattfinden würde. Kinderlose Beitragszahler müssten ca. 6-8% des Bruttolohns privat ansparen, um die Lücke auszugleichen.

Quellen:

H.-W.- Sinn (2003a), *Ist Deutschland noch zu retten?* Econ, München.

H.-W.- Sinn (2003b), *The New Systems Competition*, Basil Blackwell, Oxford.

H.-W. Sinn (2005), Migration and Social Replacement Incomes. How to Protect Low-income Workers in the Industrialized Countries against the Forces of Globalization and Market Integration, *International Tax and Public Finance* 12, 2005, S. 375-393

H.-W.- Sinn (2016), *Der schwarze Juni*, Herder, Freiburg im Breisgau.

² Sinn (2005)

³ Sinn (2003b)

⁴ Sinn (2003a, 434)

⁵ Sinn (2003a, 393).

Offene Grenzen und generöser Sozialstaat: Die Flüchtlings- und Migrationskrise

1. Fluchtmigration und Erwerbsmigration

Die Zuwanderung nach Deutschland befindet sich seit einigen Jahren auf einem Rekordniveau. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist aber – abgesehen von den hohen Zahlen – der Umstand, dass wir es ganz überwiegend mit einer Fluchtmigration und nicht mit einer Erwerbsmigration zu tun haben. Für die Fluchtmigration, wie sie seit geraumer Zeit in Deutschland festzustellen ist, sind vorwiegend humanitäre und soziale Kriterien maßgeblich, nicht aber ökonomische wie bei einer Fachkräftemigration. Die Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland bewegt sich nach einer Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung unterhalb der volkswirtschaftlichen Bedeutsamkeit, sie ist auch im internationalen Vergleich äußerst niedrig.

Menschen, die weder politisch verfolgt sind noch als Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlinge anzuerkennen sind, genießen kein Recht auf Asyl bzw. auf internationalen Schutz. Diese im Allgemeinen als „Wirtschaftsflüchtlinge“ bezeichneten Personengruppen fallen nicht unter das Asylrecht und auch nicht unter die Regeln des internationalen Flüchtlingsschutzes. Für eine Aufnahme dieser Personen können humanitäre Gründe, aber auch legitime Eigeninteressen des Aufnahmestaates im Rahmen einer bewussten und gewollten, gesetzlich gesteuerten und begrenzten Einwanderung sprechen. Die Durchleitung dieser Personen durch den aufwendigen Asylverfahrensprozess, der für solche Masseneinwanderungen nicht politisch Verfolgter gar nicht ausgelegt ist, war und ist dysfunktional und objektiv missbräuchlich. Die Verfahren auf Gewährung von Asyl und internationalem Schutz sollten von vornherein auf Personen beschränkt sein, für die das Asylverfahren gedacht ist und für die ein Schutz vor politischer Verfolgung überhaupt in Betracht kommen kann. Darüber sollte grundsätzlich bereits vor der Einreise und vor dem Grenzübertritt entschieden werden. Außerdem müsste klar zwischen dem individuellen Schutz vor Verfolgung einerseits und einer gesetzlich gesteuerten Einwanderung, die gerade auch im Interesse dieses Landes selbst erfolgt, unterschieden werden. Letztere wäre in einem Einwanderungsgesetz zu regeln.

2. Asylantrag und Flüchtlingsstatus

Nach geltendem deutschen Asylverfahrensrecht ist mit jeder Antragstellung eine sogenannte Gestattung des Aufenthalts verbunden. Diese soll die ordnungsgemäße und rechtsstaatlich einwandfreie Durchführung des Asylverfahrens im Inland ermöglichen. Die beklagenswerte, angesichts der Zahl der anstehenden Fälle aber unvermeidbare Dauer dieser Verfahren, die mit der vorläufigen Gestattung bereits verbundenen sozialen Gewährungen und Leistungen, aber auch der Umstand, dass selbst nach zeitaufwendig durchgeführter Prüfung und Antragsablehnung selten eine Ausreise oder gar eine Abschiebung erfolgte und meines Erachtens auch künftig keine halbwegs alle Ausreisepflichtigen erfassenden Abschiebungen erfolgen werden, haben faktisch dazu geführt, dass die Unterscheidung von bloßer Asylantragstellung und echtem Flüchtlingsstatus mit materiell gesichertem Aufenthaltsrecht immer mehr verblasste.

3. Recht auf Einreise?

Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist festzuhalten, dass es weder nach deutschem Verfassungs- und Verwaltungsrecht noch nach europäischem Recht noch nach dem Völkerrecht für Nicht-EU-Ausländer ein vorbehaltloses Recht auf Einreise in das und auf Aufenthalt im Bundesgebiet gibt. Ein vorbehaltloses Recht auf Aufnahme in der Europäischen Union zum Zwecke der Durchführung eines

– von vornherein aussichtslosen – Asylverfahrens besteht ebenfalls nicht. Es gibt ein solches individuelles Menschenrecht auf einen Aufenthalt und auf ein Leben in einem fremden Staat der eigenen Wahl, also auf Einwanderung in den Staat der eigenen Präferenz nicht, selbst wenn die Einreise formal mit einem ersichtlich unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Antrag auf Asyl verbunden wird oder wenn der Asylantrag in einem erkennbar unzuständigen Mitgliedsstaat der EU gestellt werden soll. Ohne eine solche Einreiseerlaubnis ist die Einreise nach Deutschland oder in die Europäische Union illegal; sie ist de iure grundsätzlich zu verweigern. Die Verwaltungspraxis in Deutschland entsprach und entspricht dem eindeutig nicht.

4. Notwendige Differenzierungen

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik in Deutschland krankte bislang daran, dass sie es versäumte, von vornherein und rechtzeitig zwischen dem individuellen Schutz vor Verfolgung auf der einen Seite und der freiwilligen Aufnahme von Migrantinnen auf der anderen Seite – sei es aus humanitären Gründen, sei es aus Gründen einer im Wohl verstandenen Eigeninteresse Deutschlands erfolgenden Einwanderungspolitik – zu unterscheiden. Letztere erfolgte nicht aufgrund verfassungsrechtlicher, unionsrechtlicher oder völkerrechtlicher Verpflichtungen, sondern aufgrund politischer Ermessensentscheidungen, sei es – wie gesagt – aus humanitären Gründen, sei es aufgrund einer bewussten und gezielten Einwanderungspolitik.

Entscheidungen über Art und Umfang der Einwanderung müssen wegen ihrer politischen Tragweite vom Parlament getroffen werden, sie sind von der geltenden Asylgesetzgebung jedenfalls nicht mehr gedeckt. Denn wie viel Zuwanderung dieses Land verträgt, benötigt oder hinzunehmen bereit ist, ist eine politische Grundsatzentscheidung, die in einer parlamentarischen Demokratie von dem demokratisch gewählten Parlament zu treffen ist. Sie darf auf Dauer nicht von den exekutivischen Organen des Bundes im Gewand eines scheinbaren Asylrechtsvollzuges mehr oder weniger paralegal getroffen werden.

5. Folgen der Fehlentwicklungen

In der Folge der Fehlentwicklungen leben in Deutschland sehr viele Ausländer, die den materiellen Status als Flüchtling nicht erlangt haben, ihn nie erlangen werden oder ihn aufgrund unkorrekter, oberflächlicher, zum Teil sogar absichtlich fehlerhafter Anwendung geltenden Rechts in fragwürdiger Weise erlangt haben. Neuerdings wird in verstärktem Maße auf eine konsequente Ausweisung und Abschiebung dieser Personen verwiesen. Damit kann das Problem aber nur zu einem gewissen Teil gelöst werden. Der Rechtsstaat kann Ausländern, die ersichtlich kein Recht auf Asyl haben, die Einreise verweigern und sie gegebenenfalls an der Grenze abweisen. Er kann Nicht-EU-Ausländer aber nicht ohne Weiteres ausweisen, wenn diese einmal, sei es legal, sei es aber auch illegal, in sein Hoheitsgebiet eingereist sind. Dem Ausländer wächst mit jedem Gebietskontakt ein Rechtsstatus zu, der verschiedene und relativ hohe Hürden gegen Ausweisungen und Abschiebungen errichtet – von den praktischen Schwierigkeiten, die mit einer Abschiebung verbunden sind, einmal ganz zu schweigen.

6. Notwendige Korrekturen

Die deutsche Rechts- und Verwaltungspraxis hat eine Entwicklung hingenommen oder gar befördert, nach der jedermann auf dieser Welt mit der bloßen ausdrücklichen oder stillschweigenden Erklärung, einen Asylantrag in Deutschland stellen zu wollen, zum Antragsberechtigten und damit zum Einreise- und letztlich Aufenthaltsberechtigten von vielfach nicht absehbarer Dauer wird. Es muss künftig vor allem sichergestellt werden, dass das Asylrecht nicht länger zweckentfremdet werden kann als Türöffner für eine illegale Einwanderung – und zwar von Personen, die ersichtlich kein Recht auf Asyl in Deutschland oder Europa haben. Denkbar wäre etwa – so ein beachtlicher Vorschlag – ein Verfahren der Vorprüfung der Flüchtlingsgründe in einem

formalisierten Einreiseverfahren vergleichbar dem elektronischen System der Einreisegenehmigung der Vereinigten Staaten von Amerika. Ein solches Verfahren diene der Vorprüfung der Plausibilität und Dringlichkeit des Fluchtgrundes und gewährleistete eine geordnete und legale Einreise. Eine solche legale Einreise wäre regelhaft die Voraussetzung für die Durchführung des eigentlichen Asylverfahrens.

7. Resümee

Ich fasse als Resümee meiner Ausführungen zusammen: Es gilt, drei Komplexe zu unterscheiden. Die Asylgewährung im rechtlichen Sinne, die freiwillige, nicht auf Rechtspflichten gründende Gewährung von Schutz für Flüchtlinge, die sich etwa bereits in sicheren Drittstaaten aufhielten, und zwar aus Gründen der Humanität und der Solidarität mit diesen anderen Staaten. Und drittens, die gesetzlich zu regelnde Einwanderung auch aus volkswirtschaftlichen und demografischen Gründen des eigenstaatlichen Interesses. Die Handhabung des Asylrechts muss sich strikt auf das konzentrieren, was es leisten kann und was es leisten soll: Nämlich aktuell politisch verfolgten Menschen Schutz zu gewähren, in der Regel durch ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht. Darüber hinaus hat natürlich jeder Staat die Möglichkeit und das Recht, ohne völker- und europarechtliche oder innerstaatliche Verpflichtungen weitere Personen, die beispielsweise anderswo hinreichenden Schutz gefunden hatten, aufzunehmen. Die Zahl dieser aus humanitären Gründen oder aus Gründen der zwischenstaatlichen Solidarität Aufzunehmenden kann mit Kontingenten oder Obergrenzen beschränkt werden. Und schließlich kann der Staat darüber befinden, in welchen Fällen und in welchem Umfang er auch aus eigenem Interesse Einwanderungen ermöglicht und für geboten beziehungsweise wünschenswert erachtet. Darüber müsste dann das Parlament in einem Zuwanderungsgesetz befinden. Es war bislang ein Kardinalfehler der Politik, diese drei Aspekte nicht hinreichend zu trennen und alles über die damit hoffnungslos überforderten Asylverfahren laufen zu lassen. Die Politik und die von ihr gestaltete Praxis müssen sich mithin ändern. Die Probleme haben sich auch längst nicht erledigt, nur weil sich im Augenblick die Flüchtlingszahlen im Verhältnis zu den Vorjahren verringert haben.

Die unverzichtbaren Elemente der verfassungsrechtlichen Identität Deutschlands, nämlich Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat, setzen souveräne Staatlichkeit voraus. Staatlichkeit ist mit anderen Worten Voraussetzung einer demokratischen Selbstverwaltung des Volkes und der Herrschaft des Rechts. Die Existenz eines Staates setzt aber die Fähigkeit voraus, seine Grenzen so zu schützen, dass sein Gewaltmonopol innerhalb der abgegrenzten Staatlichkeit voll zur Geltung gelangen kann. Die staatsleitende Politik ist von Verfassungs wegen verpflichtet, rechtzeitig möglichen Gefährdungen der verfassungsstaatlichen Souveränität, Identität, Stabilität und Funktionsfähigkeit der Rechts- und Sozialstaatlichkeit zu begegnen, die durch eine dauerhafte, unlimitierte, unkontrollierte und unregelte Migration in einem noch nie dagewesenen Ausmaß entstehen können.

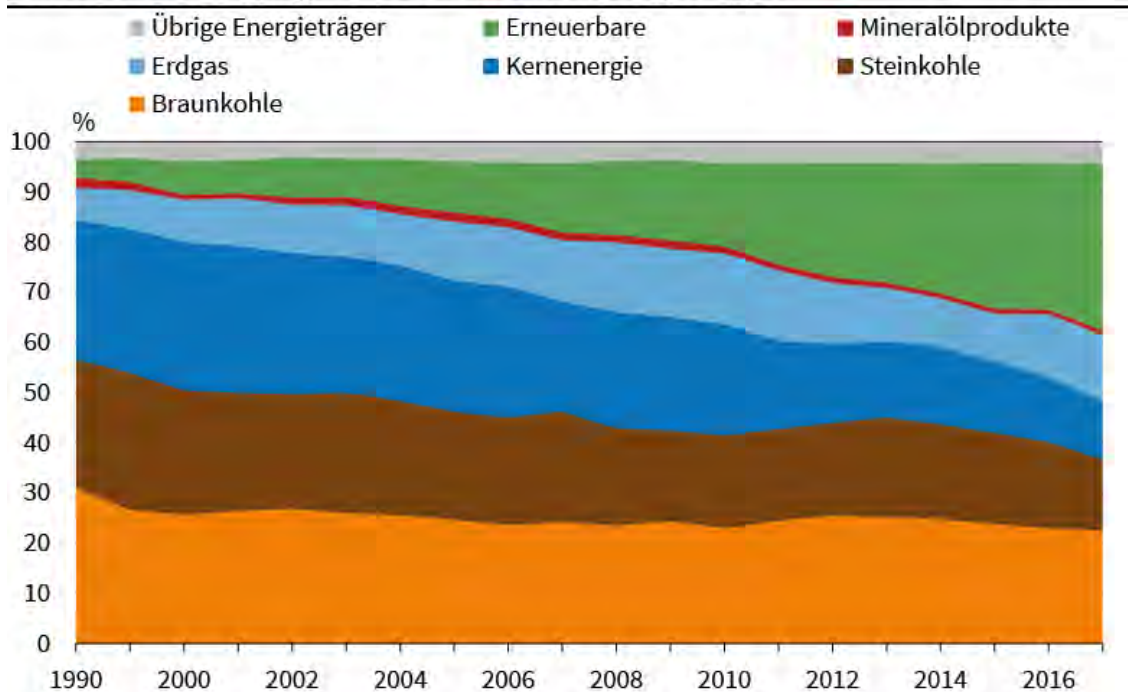
**III. ENERGIEWENDE – FRIEDLICHE UND
UMWELTFREUNDLICHE ENERGIE ODER FLATTERSTROM
UND KOSTENEXPLOSION?**

Faktenblatt

- In Deutschland standen Ende 2017 insgesamt fast 30.000 Onshore-Windenergieanlagen und rund 1,7 Mio. Photovoltaikanlagen.
- Die EEG-Gesamtvergütungszahlungen beliefen sich 2016 auf 27 Mio. Euro. Die Prognose für 2017 beläuft sich auf 30 Mio. Euro. Dies entspricht rund 800 Euro pro Haushalt.

Die **Erneuerbaren im Stromsektor** decken inzwischen 36 Prozent des Verbrauchs. Vor allem die Windenergie hat aufgrund des weiteren Zubaus und eines guten Windjahrs zu einem Rekordzuwachs der Erneuerbaren geführt. Wind lag 2017 im Strommix erstmals vor der Steinkohle und der Atomkraft, die beide auf das niedrigste Niveau seit 1990 fallen. Weil die Erneuerbaren-Anteile bei Wärme und Verkehr aber stagnieren, ist das 2020-Erneuerbaren-Ziel für den Gesamt-Energieverbrauch nur zu erreichen, wenn der Erneuerbare-Energien-Zubau im Stromsektor auch in den kommenden Jahren so hoch bleibt.

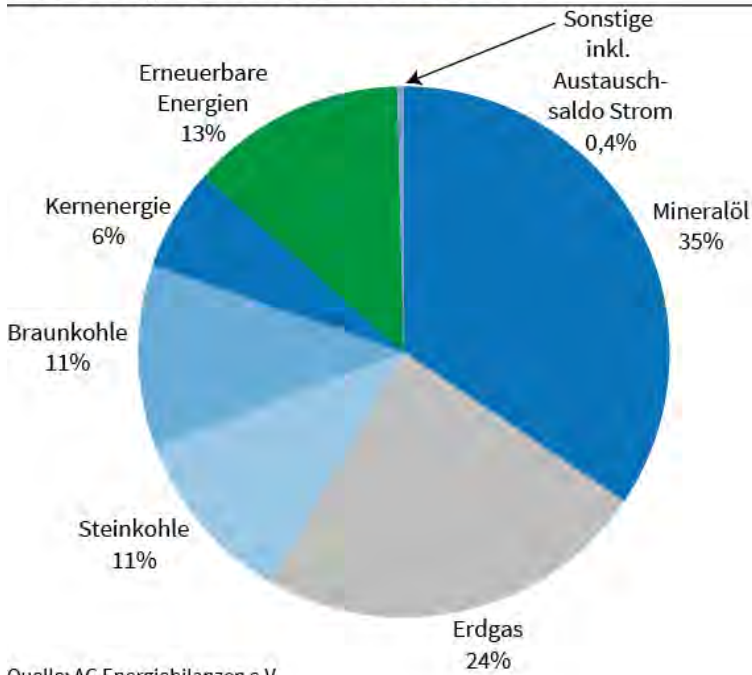
Bruttostromerzeugung in Deutschland nach Energieträgern



Quelle: AG Energiebilanzen e.V..

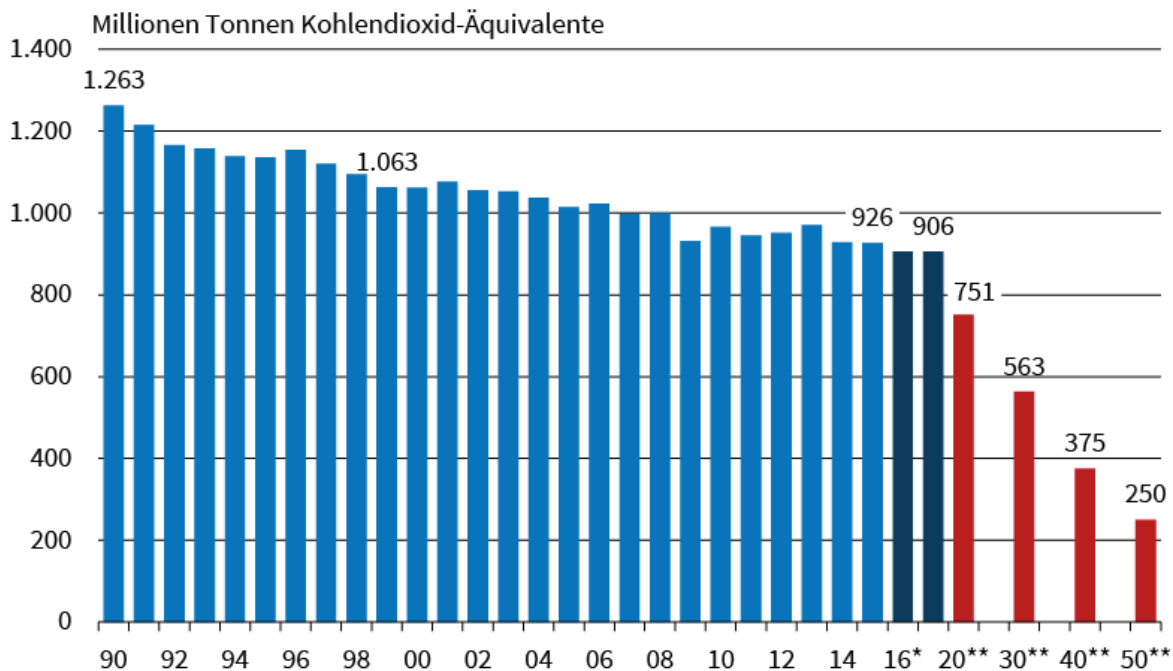
Der **Energieverbrauch** steigt 2017 erneut. Sowohl Primärenergie- als auch Stromverbrauch steigen jeweils um etwa 0,8 Prozent. Die Energieeffizienz-Fortschritte sind damit zu gering, um die gegenläufigen Trends aus Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum auszugleichen oder sogar zu überkompensieren. Es wird damit nahezu unmöglich, die von der Bundesregierung im Energiekonzept 2010 beschlossenen Energieeffizienzziele für 2020 (minus 20 Prozent Primärenergie- und minus 10 Prozent Stromverbrauch gegenüber 2008) zu erreichen.

Primärenergieverbrauch in Deutschland 2017



Die **Treibhausgasemissionen** stagnieren 2017. Während im Stromsektor die Emissionen infolge des Rückgangs der Steinkohle auch 2017 leicht sinken, erhöhen sie sich insbesondere im Verkehrs-, Gebäude- und Industriesektor aufgrund des höheren Mineralöl- und Erdgasverbrauchs. Schreibt man den im Jahr 2000 begonnenen Trend fort, wird Deutschland im Jahr 2020 seine Emissionen nur um 30 Prozent statt wie geplant um 40 Prozent gegenüber 1990 senken.

Treibhausgas-Emissionen in Deutschland

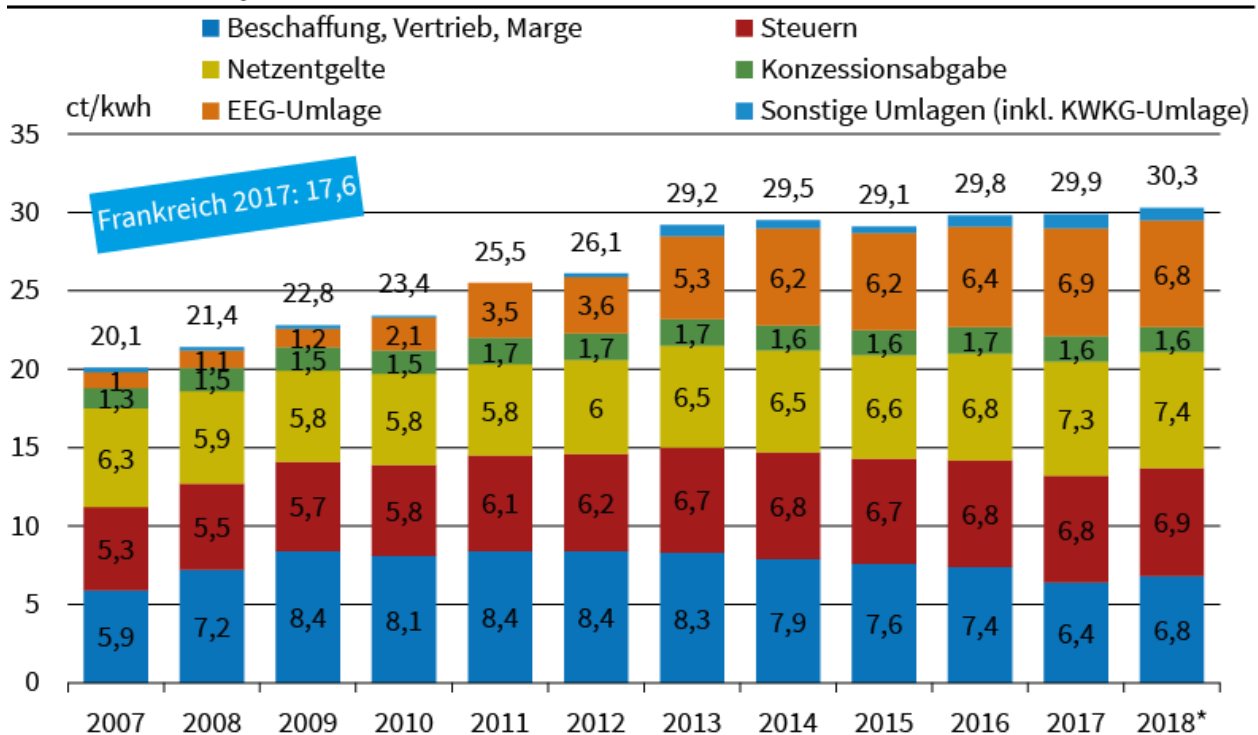


* Schätzung, ** Ziele 2020 bis 2050: Energiekonzept der Bundesregierung (2010).

Quellen: European Environment Agency, Umweltbundesamt.

Die **Strompreise** steigen leicht, während die Erneuerbaren billiger werden. Die Börsenstrompreise stiegen 2017 aufgrund höherer Brennstoffpreise leicht, wodurch die Haushaltsstrompreise 2018 erstmals 30 Cent pro Kilowattstunde überschreiten dürften. Im Gegensatz dazu haben die Erneuerbare-Energien-Auktionen 2017 gezeigt, wie billig Wind und Solar inzwischen sind: Die garantierte Vergütung für eine Kilowattstunde Solarstrom sank auf unter 5 Cent, die für Onshore-Windkraft auf unter 4 Cent und die für Offshore-Windkraft auf unter 2 Cent.

Haushaltsstrompreise in Deutschland



* Schätzung.

Quellen: Bundesnetzagentur, Eurostat.

Die Preisschläge am Strom-Spotmarkt werden aufgrund der gestiegenen Wind- und Solaranteile größer. Das Jahr 2017 verzeichnet mit 146 Stunden die bisher höchste Anzahl von Negativpreis-Stunden, gleichzeitig auch viele Stunden mit Preisen über 100 Euro je Megawattstunde. Auch am Intradaymarkt gab es eine **hohe Volatilität**. Dies eröffnet den Markt für neue, auf Flexibilität basierende Geschäftsmodelle wie Lastmanagement oder Strom- und Wärmespeicher.

Mit einem Anstieg von 56,1 Terawattstunden im Jahr 2016 auf 60,2 Terawattstunden verzeichnet Deutschland in 2017 erneut einen Rekord bei den **Exportüberschüssen**. Die größten Stromabnehmer bleiben Österreich, Frankreich, die Niederlande und die Schweiz.

Energiewende – Friedliche und umweltfreundliche Energie oder Flatterstrom und Kostenexplosion?

Wohl in keinem anderen Bereich ist die Distanz zwischen gesichertem ökonomischen Wissen und politischem Verständnis so groß wie im Bereich der Klimapolitik. Und vermutlich sind die ökonomischen Folgen der Weigerung der Politik, sich ernsthaft für das zu interessieren, was Ökonomen als rationale Strategie identifiziert haben, nirgends größer. Bei der Klimapolitik besteht die wichtigste Aufgabe der ökonomischen Politikberatung deshalb darin, die basalen Konzepte zu vermitteln und ein wenigstens grundlegendes Verständnis für die ökonomischen Zusammenhänge zu schaffen, die im Zusammenhang mit dem Klimaproblem wichtig sind. Hans-Werner Sinn hat sich auch dieser Aufgabe gestellt, aber seine wichtigsten Beiträge sind doch eher „Umweltökonomik für Fortgeschrittene“. Ronnie Schöb wird nachher erklären, was ich damit meine. Ich will mich in dieser kurzen Einleitung auf die basalen Dinge konzentrieren und möchte dabei sechs Punkte ansprechen.

1. Wenn es um die Beurteilung klimapolitischer Maßnahmen geht, also um Maßnahmen, die darauf abzielen den CO₂-Ausstoß zu reduzieren, dann muss das entscheidende Kriterium ihrer Beurteilung die Kosteneffizienz sein. In der politischen Diskussion spielt dieser Begriff keine Rolle. Dort wird ausschließlich von Energieeffizienz gesprochen. Die eigentliche Aufgabe besteht aber nicht darin die Energieeffizienz zu steigern, „koste es, was es wolle“, sondern die Maßnahmen zu identifizieren, bei denen mit gegebenem Ressourceneinsatz die CO₂-Vermeidungsmenge maximal wird. Die duale Aussage dazu ist die Forderung, die kostenminimalen Vermeidungsaktivitäten zu wählen. Kosteneffizienz lässt sich relativ leicht operationalisieren. Sie ist erreicht, wenn es gelingt, die Grenzvermeidungskosten zum Ausgleich zu bringen.
2. Es gibt einen sehr breiten Konsens unter Ökonomen, dass es zwei Instrumente gibt, die in der Lage sind, kosteneffiziente Vermeidung zu realisieren. Eine CO₂ Steuer und ein Emissionshandel führen beide dazu, dass ein einheitlicher CO₂ Preis entsteht, der im Gleichgewicht den Grenzvermeidungskosten aller Quellen an allen Lokationen entspricht und der damit die notwendige und hinreichende Bedingung für Kosteneffizienz herstellen kann.
3. Der Ausgleich der Grenzvermeidungskosten muss nicht nur zwischen allen Quellen und über alle Sektoren hinweg erfolgen, sondern er muss vor allem auch über alle Länder hinweg geschehen. Das hat zwei Konsequenzen: Erstens muss es einen strikten Vorrang für internationale Lösungen geben, die diesen Ausgleich erreichen und zweitens wird nationale Klimapolitik dann kontraproduktiv, wenn sie diesen Ausgleich verhindert. Deshalb ist der europäische Emissionshandel unbedingt zu begrüßen und die nationale Klimapolitik Deutschlands sehr kritisch zu hinterfragen.
4. Der Emissionshandel muss gegen ungerechtfertigte Kritik verteidigt und stattdessen in geeigneter Weise weiterentwickelt werden. Insbesondere gilt es klarzumachen, dass die auf Regierungsebene erfolgende Festlegung des CAP fundamentale Bedeutung hat. Der Emissionshandel ist ein zweistufiges Verfahren. Auf der ersten Stufe wird mit der Festlegung der Höchstmenge zur Verfügung stehender Emissionsberechtigungen das ökologische Ziel der Politik nicht nur definiert, sondern vollständig und ohne Verzug umgesetzt. Diese Umsetzung erfolgt unabhängig davon, was auf der zweiten Stufe geschieht. Diese besteht in dem Handel der Emissionsberechtigungen. Die Funktion dieses Handels besteht ausschließlich darin, die notwendigen Vermeidungsmaßnahmen dorthin zu lenken, wo die Vermeidungskosten minimal sind. Für die Realisierung des exogen gegebenen Vermeidungsziels ist der Preis, der sich am

Emissionsrechtmarkt einstellt, unerheblich. Das ökologische Ziel wurde bereits auf der ersten Stufe umgesetzt.

5. Mit dem Beitritt zu einem Emissionshandelssystem gibt die nationale Regierung die Verantwortung für die letztlich resultierende Gesamtvermeidungsmenge (und damit auch für die Restemissionsmenge) an das Emissionshandelssystem ab. Nationale Politik kann lediglich die räumliche Verteilung der Vermeidungsaktivitäten verändern, nicht aber die durch den CAP festgelegte Gesamtemissionsmenge.
6. Entschließt sich ein Staat dazu, obwohl er Teil eines Emissionshandelssystems ist, nationale Klimapolitik zu betreiben, hat dies keinerlei Mengeneffekte zur Folge (siehe Punkt 5). Nationale Klimapolitik ist jedoch in der Lage, die Kosteneffizienz der Allokation der Vermeidungsmaßnahmen zu zerstören. So wird durch die Klimapolitik der Bundesrepublik Vermeidung von CO₂, die sonst kostengünstig im Ausland erfolgt wäre, ins Inland verlagert, wo sie höhere Kosten erzeugt, ohne dass es zu einer Ausweitung der Gesamtvermeidungsmenge kommt.
7. Zusammengefasst zeigt eine basale ökonomische Analyse, dass dann, wenn die richtige Entscheidung getroffen wird, kosteneffiziente CO₂-Vermeidung über Ländergrenzen hinweg durch einen Emissionshandel zu realisieren, nationale Klimapolitik redundant und damit kontraproduktiv wird. Ausgestattet mit dieser Erkenntnis könnte man darangehen, zu untersuchen, wie ein Emissionshandel geeignet verändert werden kann, um zum Beispiel die Ausweichreaktionen zu vermeiden, auf die Hans-Werner Sinn immer wieder hingewiesen hat.

Energiewende – friedliche und umweltfreundliche Energie oder Flatterstrom und Kostenexplosion?

- 1. Die übergeordnete Idee: Ressourcenbesitzer bestimmen die Wirksamkeit der Umweltpolitik**
 - a. Die klassische Umweltökonomie verspricht, durch die Verteuerung umweltschädlicher Produkte oder durch gezielte Förderung sauberer Alternativen die Nachfrage nach umweltschädlichen Gütern zu verringern. Dieses rein umweltökonomische Denken ist in der Umweltpolitik fest verankert.
 - b. Dabei wird übersehen, dass die meisten Umweltprobleme durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe entstehen und dass das Angebot dieser fossilen Brennstoffe ganz anderen Gesetzmäßigkeiten folgt als z.B. das Angebot industriell gefertigter Waren. Es ist das große Verdienst Hans-Werner Sinns, ressourcenökonomisches Denken mittlerweile fest in der umweltökonomischen Diskussion verankert zu haben. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse haben weitreichende Folgen für eine sinnvolle, d.h. effizienzorientierte Umweltpolitik, insbesondere im Hinblick auf den Klimaschutz.

- 2. Das grüne Paradoxon**
 - a. Die Preise für fossile Brennstoffe werden nicht durch die Förderkosten bestimmt. Für Ressourceneigentümer steht die Frage im Vordergrund, ob sie eine bessere Rendite erzielen, wenn sie ihre Vorräte zunächst im Boden belassen und später zu höheren Preisen verkaufen oder lieber schon heute fördern und die Umsatzerlöse auf dem Kapitalmarkt anlegen. Erwarten sie hohe Preissteigerungen, werden sie heute weniger fördern, da sie später einen höheren Preis verlangen können.
 - b. Eine kontinuierliche Energiewende hin zu einer immer grüner werdenden Ökonomie führt dazu, dass die Ressourcenbesitzer erwarten, in der Zukunft weniger für ihre Bodenschätze Erlösen zu können. Entsprechend steigt der Anreiz, ihre Bodenschätze bereits heute zu fördern und zu verkaufen. Damit vergrößert sich das Umweltproblem schneller als ohne grüne Politik. Das ist der Kern des grünen Paradoxons. Konkret bedeutet das für die Politik:
 - i. Wenn zur Verringerung der CO₂-Emissionen im Zeitablauf steigende Steuern erhoben werden, dann fällt für die Eigentümer der Preis in der Zukunft stärker als der heutige Preis und sie werden ihre Bodenschätze lieber heute als morgen fördern.
 - ii. Wenn im Rahmen des Emissionshandels die CO₂-Emissionsmenge in Europa sinkt, dann werden diejenigen Länder, die sich nicht am Klimaschutz beteiligen, nicht nur die heute in Europa nicht mehr nachgefragte Menge den Ressourcenbesitzern abnehmen, sondern auch das zusätzliche Mehrangebot der Ressourceneigentümer aufgrund der immer weiter zunehmenden Reduktion der CO₂-Emissionen in Europa. Dem Klima wird damit ein schlechter Dienst erwiesen.
 - iii. Der extensive Ausbau regenerativer Energien erleichtert die Substitution fossiler Brennstoffe in der Zukunft. Auch diese Maßnahmen erhöhen den Anreiz für Ressourcenbesitzer, ihre Ressourcen frühzeitig zu fördern und die Erträge auf Schweizer Bankkonten sicher anzulegen.
 - c. Sinn fordert ein weltweites Emissionshandelssystem, mit dem man die Abbaumenge Jahr für Jahr regulieren und langsam abschmelzen kann. Zusätzlich fordert er einen Wechsel auf eine Quellensteuer von Kapitalerträgen. Das würde für die Bewohner der Industrieländer im Durchschnitt nichts ändern, aber für die Ressourcenanbieter wäre es weniger attraktiv, ihre Ressourcen heute zu verkaufen, da die Anlagerenditen auf dem Kapitalmarkt für sie sinken.

3. Das EEG: Kostspielige Umweltpolitik ohne Wirkung

- a. Wie Joachim Weimann schon ausführte: Durch den europäischen Emissionshandel ist die Gesamtmenge an Emissionen festgeschrieben und nationale Alleingänge wie mit dem EEG können nur noch die räumliche Verteilung der Vermeidungsaktivitäten verändern: Da durch die EEG-Förderung in Deutschland mehr Windkraft- und Solarstrom produziert wird, sinkt in Deutschland die Nachfrage nach Emissionsrechten. Dadurch fallen die Preise und die Emissionsrechte werden in anderen Ländern gekauft.
- b. Für das Klima ist dadurch nichts gewonnen. Das aber kostet die deutschen Stromkunden jährlich rund 25 Mrd. Euro.
- c. Erneuerbare Energie wird dann nicht dort produziert, wo sie effizient ist, sondern wo sie subventioniert wird. Das deutsche EEG sorgt dafür, dass sich in den windreichen Regionen Europas Windkraftträder nicht rentieren, weil sie gegen alte Kohlekraftwerke, die billig zusätzliche Zertifikate kaufen können, nicht behaupten können.

4. Flatterstrom und die Grenzen der Energiewende

- a. Der Energieverbrauch schwankt nicht nur über den Tag, sondern insbesondere auch über die Woche und über das Jahr hinweg. Die Produktion von Strom durch Windkraft und Sonnenkraft ist ebenfalls starken Schwankungen unterworfen.
- b. Will man den Anteil erneuerbarer Energie am Gesamtstromverbrauch steigern, muss man die Verfügbarkeit von Wind- und Sonnenstrom mit Hilfe von Pufferspeichern glätten. Da diese nur im geringfügigen Maße verfügbar sind, müssen wir in Deutschland im Hintergrund Kohle- oder Gaskraftwerkskapazitäten vorhalten, um überhaupt grünen Strom einspeisen zu können. Die Fixkosten dieser vorgehaltenen Kraftwerke machen die Energiekosten so teuer.
- c. Mit Pumpspeichern lässt sich die Verfügbarkeit von Wind- und Sonnenstrom nur unzureichend glätten. In seinen Berechnungen zeigt Hans-Werner Sinn, dass die Ausschöpfung sämtlicher potentiell möglicher Speicherkapazitäten nicht ausreichen würde, um für mehr als 50 Prozent des Energieverbrauchs durch Wind- und Sonnenenergie eine sichere Energieversorgung sicherzustellen. Das Problem sind dabei nicht die kurzfristigen Schwankungen, sondern die in der öffentlichen Debatte weitgehend ignorierten saisonalen Schwankungen.
- d. Intelligentes Energiemanagement kann helfen, kurzfristige Schwankungen auszugleichen, nicht jedoch saisonale Schwankungen.
- e. So verbleibt bis auf Weiteres als einzig sinnvolle Alternative, Kohle- und Gaskraftwerke parallel zu den erneuerbaren Energien weiter zu betreiben. Das Vorhalten solcher Doppelstrukturen macht den Strom extrem teuer, ohne damit einen wirklich substantiellen Beitrag für das Klima zu leisten.
- f. Für die Energiewende ohne Umweltschutz wandeln wir Natur in Industrielandschaften um.

Quellen:

Sinn, H.-W. (1980), Besteuerung, Wachstum und Ressourcenabbau. Ein allgemeiner Gleichgewichtsansatz, in H. Siebert (Hrsg.), *Erschöpfbare Ressourcen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Duncker & Humblot, Berlin, S. 499-528.

H.-W.- Sinn (2012), *Das Grüne Paradoxon. Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik*, Vollständig überarbeitete und aktualisierte Taschenbuchausgabe, Ullstein, München.

H.-W.- Sinn (2017), Buffering Volatility: A Study on the Limits of Germany's Energy Revolution, *European Economic Review* 99, S. 130-150.

IV. EUROPA – SO ODER SO?

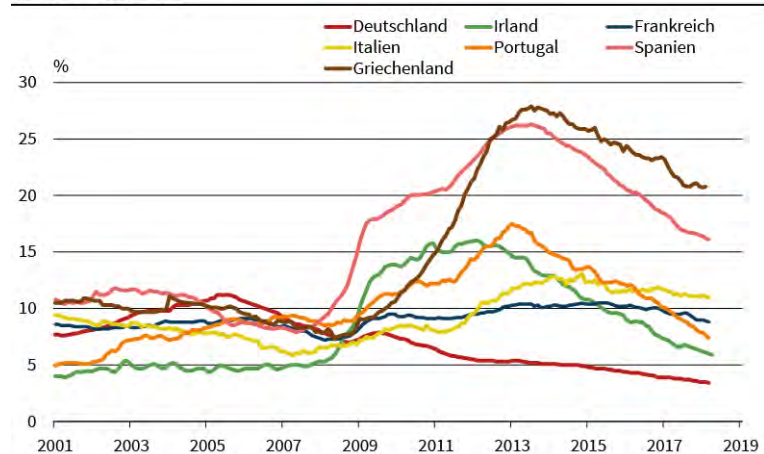
I. Wirtschaftliche Entwicklung

- Wachstum: Insgesamt war die Wirtschaftsentwicklung der meisten Euroländer seit dem Bestehen des Euro deutlich schwächer als anderswo; besonders dramatisch ist der Fall Italiens. Derzeit wächst die Wirtschaft in allen Euroländern.

- BIP pro Kopf (2017) in der EU: Was das Pro-Kopf-Einkommen betrifft, so liegt Deutschland – entgegen der breiten öffentlichen Meinung in Europa – nicht an der Spitze, sondern nur auf dem 6. Platz im Euroraum und auf dem 8. Platz in der EU.

- Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung ist die Beschäftigung nur in Spanien, Deutschland und Frankreich deutlich höher als zu Beginn des Euro; in Portugal und Griechenland ist sie sogar absolut gefallen. Die höchsten Arbeitslosenquoten der EU finden sich allesamt im Euroraum.

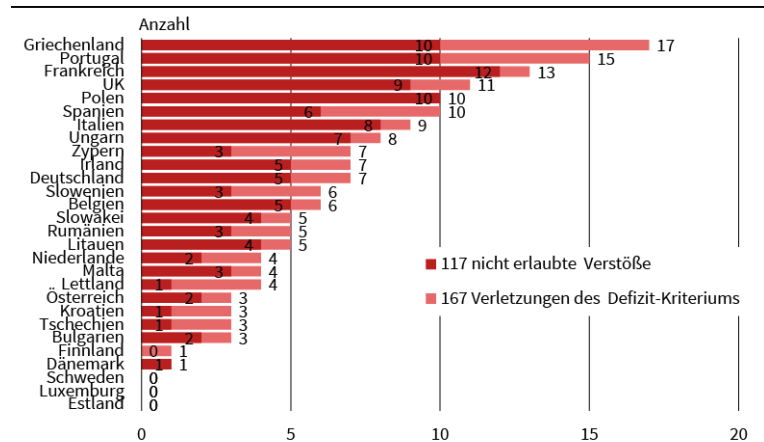
Arbeitslosenquoten



Quelle: Eurostat.

- Haushaltsdefizit /-überschuss (2017 in Relation zum BIP): Trotz der niedrigen Zinsen weisen viele Euroländer noch Haushaltsdefizite auf; Spanien, Portugal und Frankreich sind noch nahe der Höchstgrenze von 3% Defizit.

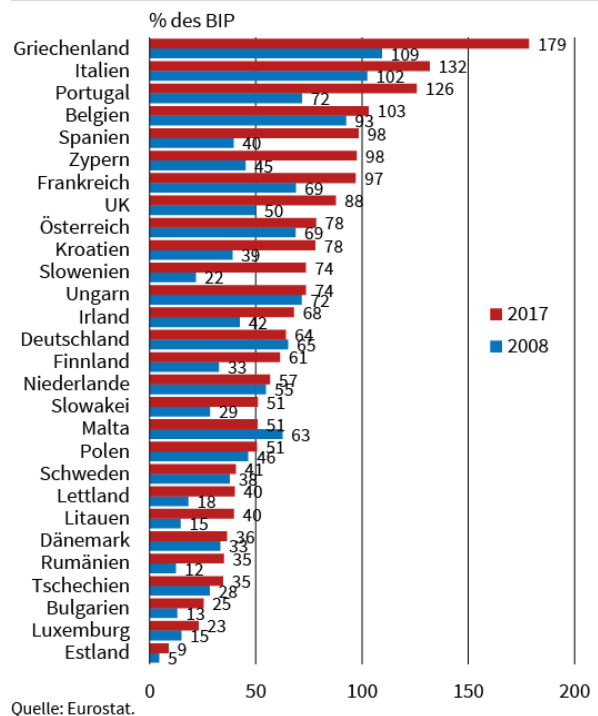
Die Verletzungen des Defizitkriteriums nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1996



Quelle: Eurostat.

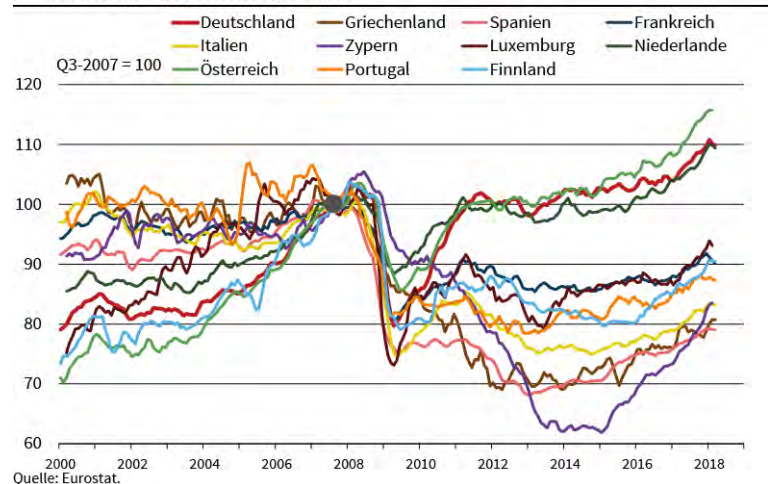
- Öffentlicher Schuldenstand (Ende 2017 in Relation zum BIP): Die öffentlichen Schulden sind in vielen Ländern enorm angestiegen seit der Einführung der gemeinsamen Währung, neben Griechenland und Portugal auch in Frankreich und Spanien. In sieben Euroländern liegen sie fast 40% des BIP über dem Referenzwert und bewegen sich in Bereichen, die üblicherweise mit Staatsschuldenkrisen assoziiert werden.

Schuldenquoten



- Produktion und Wettbewerbsfähigkeit: Die Industrie ist überall geschrumpft bis auf Deutschland; besonders dramatisch ist der Fall Frankreichs, dessen Industriequote von 11% an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung auf dem viertletzten Platz liegt, gefolgt nur von Griechenland, Zypern und Luxemburg.

Produktion im Verarbeitenden Gewerbe



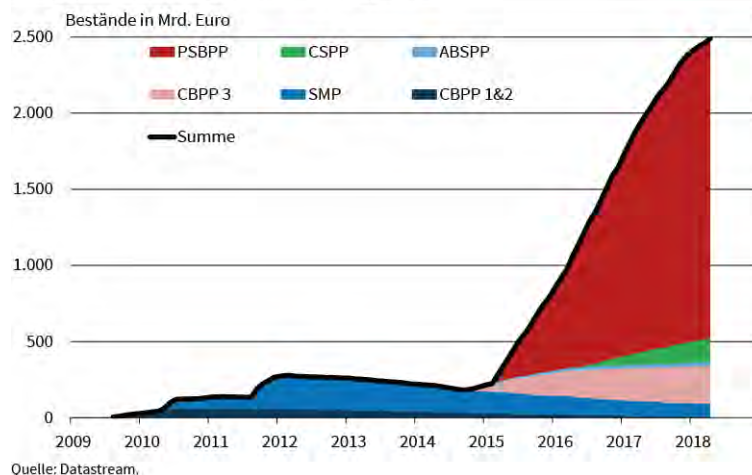
- Inflation 1.4% (erwartet 2018: 1.5%, 2019: 1.6%)

II. Geldpolitik

- Refinanzierungszinssatz 0%; Einlagenzinssatz -0.4%; seit März 2016
- Refinanzierung mit Vollzuteilung (alle Banken bekommen sämtliche Liquiditätsanfragen erfüllt; statt früher Bietverfahren) durchgehend seit Oktober 2008

- Das Ankaufprogramm von Staatsanleihen und Unternehmensanleihen, Start Januar 2015:
 - Offizielles Ziel: Bekämpfung von Deflation und Erreichen von 2% Inflation
 - Inoffizielles Ziel: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Schwächung des Euro; Vermeiden von Staatspleiten in Frankreich und Südeuropa.

Wertpapierankaufprogramme des Eurosystems

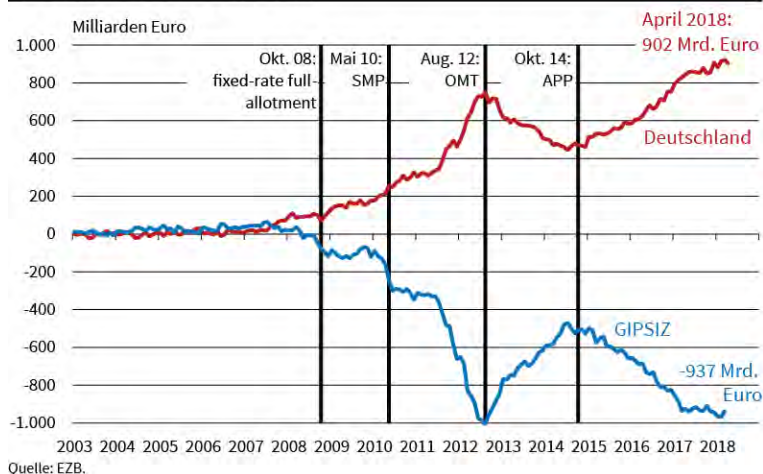


- Monatliches Ankaufsvolumen: 60 Mrd. € pro Monat bis Ende 2015; 80 Mrd. € bis Ende 2017; 30 Mrd. € derzeit angekündigt bis September 2018; das Ende des Programms an sich ist offen, soll auslaufen, wenn Inflation „nachhaltig“ bei 2%.
- Ankaufsvolumen bisher (Stand März 2018): rund 2.400 Mrd. €; davon 2.000 Mrd. € Staatsanleihen, 250 Mrd. € Pfandbriefe, 150 Mrd. € Unternehmensanleihen, 25 Mrd. € ABS.
- Bestand an Staatsanleihen: Bundesanleihen rund 500 Mrd. €; Frankreich 390 Mrd. €; Italien 340 Mrd. €; Spanien 240 Mrd. €; usw.

III. Target 2

- Das sog. TARGET-System für Zahlungen im Euroraum gestattet den Zentralbanken, Forderungen und Verbindlichkeiten untereinander aufzubauen, ohne dass diese getilgt werden müssen.
- Bis 2007 schwankten diese Forderungen und Verbindlichkeiten um Null.

Die Entwicklung der Target-Salden



Einführung: Clemens Fuest

Die Zukunft der EU und die Reform der Europäischen Währungsunion

Ausgangslage

Die Europäische Union steht vor mehreren Herausforderungen. Die wichtigste unter ihnen ist die Reform der Eurozone. Die konjunkturelle Erholung im Euroraum lässt die Verschuldungskrise in der öffentlichen Wahrnehmung in den Hintergrund treten, aber die institutionelle Architektur der Währungsunion ist nach wie vor reformbedürftig. Viele Mitgliedstaaten sind nach wie vor hoch verschuldet und wenig wettbewerbsfähig. Es besteht die Gefahr, dass sie der nächsten Krise noch weniger entgegenzusetzen haben als der letzten. In den letzten Monaten sind von verschiedenen Seiten Reformkonzepte auf den Tisch gelegt worden. Dabei sind die bekannten und schon im Laufe der Eurokrise immer wieder diskutierten Differenzen unter den Mitgliedstaaten erneut in den Vordergrund getreten.

Die ‚nordeuropäische‘ Perspektive

Acht nordeuropäische Staaten haben in einem Positionspapier zur Reform der Eurozone¹ dargelegt, dass sie in erster Linie die einzelnen Mitgliedstaaten in der Verantwortung sehen, durch Strukturreformen und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu einer stabileren Wirtschaftsentwicklung in der Eurozone beizutragen. Sie betonen die Bedeutung der europäischen Bankenunion, verlangen aber dass **Gespräche über die Schaffung einer gemeinsamen Einlagensicherung (EDIS)** erst dann stattfinden, wenn weitere Fortschritte bei der Risikoreduktion im Bankensektor gemacht werden. Dazu zählen sie nicht nur den **Abbau notleidender Kredite** sondern auch eine **Verringerung der Bestände heimischer Staatsanleihen**, die derzeit viele Banken in ihren Büchern haben. Was die Reform des ESM und dessen eventuelle Verankerung im Unionsrecht angeht fordern sie, dass eine solche Verankerung **an den Stimmrechten nichts ändern** darf und dass bei dieser Reform bessere Regelungen **zur Restrukturierung von Staatsanleihen überschuldeter Mitgliedstaaten** geschaffen werden sollen. Ein solches ‚Insolvenzverfahren für Staaten‘ erfordert allerdings ebenfalls, dass die Banken sich weniger in heimischen Staatsanleihen engagieren. Wenn ein Schuldenschnitt zu einer Bankenkrise führt, wird die Politik davor zurückschrecken. Die auch in Deutschland weithin betonten Elemente der Euroreform betonen daher die **Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten**, die Bedeutung der **Krisenvorbeugung** und der **Disziplinierung der Politik durch Marktmechanismen** sowie das Problem des **Moral Hazard** als schädliche Nebenwirkung von Umverteilungs- oder Versicherungsmechanismen.

Eine wichtige Rolle spielt außerdem **mangelndes Vertrauen** in die **Verlässlichkeit von Vereinbarungen** auf europäischer Ebene. Ein Beispiel dafür ist die Ablehnung von Reformvorschlägen wie etwa European Safe Bonds, die eine regulatorische Förderung der Schaffung ‚sicherer‘ Wertpapiere im Euroraum vorsehen. Dieser in verschiedenen Varianten existierende Vorschlag sieht vor, dass private Finanzinstitutionen durch den Erwerb von Staatsanleihen aus allen Euroländern die Tranchierung dieses Portfolios in eine vorrangige und eine nachrangige Tranche. Die vorrangige Tranche würde den Banken eine sehr sichere Anlagemöglichkeit bieten. Die

¹ <http://www.government.se/statements/2018/03/finance-ministers-from-denmark-estonia-finland-ireland-latvia-lithuania-the-netherlands-and-sweden/>

nachrangige Tranche wäre höher verzinst und für langfristig orientierte und gut diversifizierte Anleger wie Pensionsfonds interessant. In diesem Konzept gibt es **keinerlei Solidarhaftung** unter den Mitgliedstaaten, und die **Marktdisziplin wird sogar gestärkt**, weil die Kosten der Restrukturierung der Anleihen überschuldeter Staaten sinken und damit No-Bail-In glaubwürdiger wird. Das gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die **Politik sich wirklich an die Regeln hält**. In einer Krisensituation, in der die Junior-tranche nicht oder nur zu sehr hohen Zinsen absetzbar wäre, würde **politischer Druck** aufkommen, die Regeln zu brechen. Beispielsweise könnte die EZB argumentieren, die im Markt für die Junior Tranche herrsche **Marktversagen oder der Transmissionsmechanismus der Geldpolitik sei gestört** (analog zur Begründung des OMT-Programms). Dann würden European Safe Bonds zu ‚Eurobonds durch die Hintertür‘. Das mangelnde Vertrauen in Regeltreue ist ein wichtiger Grund dafür, dass prinzipiell nützliche Reformkonzepte nicht zum Zuge kommen.

Kritik trifft ferner die **EZB und ihre Rolle in der Krise**. Durch verschiedene Maßnahmen, die von einem Verwässern der Qualitätsanforderungen an Sicherheiten über Staatsanleihenkäufe bis hin zum OMT-Programm reichen, hat sie zu einer kurz- bis mittelfristigen Stabilisierung der hoch verschuldeten Banken und Staaten in den Krisenländern beigetragen, allerdings um den Preis, dass der Anpassungsdruck bei Löhnen und privater wie öffentlicher Verschuldung gedämpft wurde. Das hat zu den wachsenden Targetsalden beigetragen; vor allem Deutschland und die Niederlande sind so in eine Gläubigerposition geraten, die ihre Verhandlungsmacht schwächt.

Die ‚südeuropäische‘ Perspektive

Die südeuropäischen Mitgliedstaaten der Währungsunion betonen die **Fragilität** der Eurozone, vor allem der **hoch verschuldeten und wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten und ihrer Banken**, im Fall einer Krise. Wenn **einzelne Staaten in einer Währungsunion** von einer ökonomischen Krise betroffen sind, haben sie **weniger Möglichkeiten und Instrumente**, auf die Krise zu reagieren, als **Staaten, die eine eigene Währung** haben.

Staaten mit eigener Währung können geldpolitische Instrumente einsetzen, ihre Währung kann abwerten. Außerdem besteht bei diesen Staaten nicht die Gefahr, dass ein plötzlicher Vertrauensverlust bei den Gläubigern an den Kapitalmärkten zu einer Zahlungsunfähigkeit des Staates führt, denn die eigene Notenbank kann als ‚Lender of last Resort‘ notfalls unbegrenzt Liquidität zur Verfügung stellen. Das gilt jedenfalls für Staatsverschuldung in eigener Währung.² Auch die eigenen Banken können so glaubwürdig stabilisiert werden, wenn sie unter Druck geraten.

Die Mitgliedstaaten einer Währungsunion haben diese Instrumente nicht und sind deshalb **anfälliger für Krisen**. Ein Beispiel, um das zu illustrieren, ist ein **Vergleich der ökonomischen Entwicklung in Spanien und im Vereinigten Königreich** während der Finanzkrise und der Verschuldungskrise im Euroraum. Beide Staaten hatten vor der Finanzkrise des Jahres 2008 einige Jahre des Booms einschließlich stark steigender Immobilienpreise hinter sich und wiesen niedrige Staatsverschuldungsquoten auf. Beide wurden von der Finanzkrise des Jahres 2008 hart getroffen (in Spanien endete der Boom schon 2007, als die Immobilienblase platzte). In beiden Staaten brach das Wachstum ein, Budgetdefizite schnellten in die Höhe und der Stand der Staatsverschuldung stieg rasant an.

² Es entsteht bei solchen Liquiditätshilfen durch die eigene Notenbank auch kein Moral Hazard-Problem, weil die Kosten der Liquiditätsversorgung bei einer eventuellen Überschuldung des Staates von dem Land selbst getragen werden, üblicherweise in Form der Entwertung der eigenen Währung.

Der wichtigste Unterschied bestand bei den **Zinsen auf Staatsschulden**. Sie lagen 2007 in **beiden Ländern bei rund vier Prozent**. Im **Vereinigten Königreich fielen sie im Verlauf der Krise** stetig, was die Staatskasse entlastete. In **Spanien** dagegen **stiegen sie** mit dem Ausbruch der Griechenland-Krise im Herbst 2009 **stark an und erreichten mehr als sieben Prozent**, bis die EZB mit dem OMT-Programm intervenierte. Die **Wirtschaft im Vereinigten Königreich** wurde gleichzeitig durch die **Abwertung seiner Währung** entlastet. In den nächsten Jahren hat die Konjunktur im Vereinigten Königreich sich langsam aber stetig erholt, in Spanien hat es deutlich länger gedauert. Auch die **Beschäftigungsentwicklung** verlief sehr verschieden. Da die beiden Länder sich nicht nur im Hinblick auf die Währung unterscheiden, kann man diese Entwicklung nicht allein auf die Mitgliedschaft Spaniens im Euro zurückführen, aber dass Spanien sich mit eigener Notenbank leichter getan hätte, erscheint unzweifelhaft.

Daher betonen vor allem die südeuropäischen Staaten die **Forderung nach mehr Risikoteilung in der europäischen Bankenunion** und einer **europäischen Fiskalkapazität**, die einzelnen Mitgliedstaaten im Krisenfall mit fiskalischen Transfers hilft. Bei der Bankenunion geht es darum, die Regulierung und **Beaufsichtigung von Banken, aber auch die Aufgabe ihrer Stabilisierung** in Krisen und die **Einlagensicherung auf die europäische Ebene** zu verlagern.

Die Forderung, den Bestand an Staatsanleihen, die von Banken gehalten werden, abzubauen sehen die südeuropäischen Staaten kritisch, weil sie einen Anstieg der Zinsen auf ihre Staatsschulden befürchten. Ebenso **lehnen sie eine Stärkung der No-Bailout-Klausel** durch die genauere Regelung der Restrukturierung von Anleihen überschuldeter Mitgliedstaaten **ab**. Sie befürchten, dass mehr Marktdisziplin zu einem **Vertrauensverlust an den Kapitalmärkten und stark ansteigenden Renditen** wie im frühen Stadium der Eurokrise führen könnte.

Aus dieser Perspektive sollten die Euro-Reformen sich darauf konzentrieren, **für den Krisenfall Sicherungsvorkehrungen** auszubauen, um die Kosten von Krisen, wenn sie einmal eingetreten sind, zu reduzieren. Denn auch bei bester Vorbeugung muss man damit rechnen, dass es auch in Zukunft zu Krisen kommen wird.

Europa – so oder so? **(Der Euro, die Target-Falle, Reformvorschläge für Europa,...)** **Thesen und Argumente von Hans-Werner Sinn**

Wesentliche Ökonomische Grundkonzepte: Effiziente Allokation des Kapitals, Moralisches Risiko, Pfadabhängigkeit der Politik, weiche Budgetrestriktionen, die Holländische Krankheit, Anreizeffekte von (impliziten) Staatsgarantien, Zeitinkonsistenz von Verträgen, das Prinzip der Subsidiarität.

Die Perspektive eines Finanzwissenschaftlers auf Fragen der Geld- und Europapolitik

In der Makroökonomik stehen am Ausgangspunkt der Analyse häufig eine ad-hock Zielfunktion der Notenbank (z.B. Arbeitslosigkeit, Inflation, Finanzmarktstabilität) und die Diskussion geht dann darum, wie diese Ziele erreicht werden können.

Hans-Werner Sinn denkt über dieselben Fragen aus *allokativer* Perspektive nach, und beantwortet sie mit dem Instrumentenkasten eines Finanzwissenschaftlers (Wohlfahrt, Effizienz, öffentliche Güter, externe Effekte etc.). Er folgt damit der alten Tradition der deutschen Volkswirtschaftslehre (u.a. Richard Musgrave), in der große Teile der Makroökonomik zeitgleich ein Teilgebiet der Finanzwissenschaft sind – neben den Bereichen Allokation, Steuern und Sozialstaat. In Diskussionen mit monetären Makroökonomern treffen daher oft sehr unterschiedliche Sichtweisen auf einander.

Im Mittelpunkt einer Vielzahl von Büchern und Artikeln stehen u.a. die folgenden Themen:

1. Die Vorteile des Euros

- A) Die gemeinsame Währung erleichtert eine effiziente Allokation des Kapitals. Vor 1998, mit unterschiedlichen Währungen, verhinderte das Wechselkursrisiko das das Kapital in seine produktivsten Verwendungszwecke fließen konnte – die dort vermutet wurden, wo der Kapitalstock zunächst klein war.
- B) Wichtige Qualifikation dieser Aussage: Dies gilt nur, wenn diese Entscheidungen nicht von nationalen Steuersystemen verzerrt werden (...aus heutiger Sicht würde man ergänzen: „...oder von anderen Institutionen“).
- C) Schlussfolgerung: Der Euro führt zu Wachstum und Wohlfahrtsgewinnen in Europa.

2. Konstruktionsfehler in der Entstehung des Euros

- A) „One-country-One-Vote“ wurde frühzeitig von Hans-Werner Sinn kritisiert. Zunächst aus Sorge um eine Deflation in Deutschland, später aus Sorge um eine Umverteilung in der Euro-Krise. Die Schlussfolgerung: Abstimmungen müssen nach Kapitalschlüssen erfolgen.
- B) Die EZB als faktisch mächtigste Institution in Europa ist nicht demokratisch legitimiert. Trotz ihrer Machtfülle, ist sie in einer schwachen Position, wenn es darum geht sich gegen Wünsche von Staaten und Banken nach mehr Unterstützung zu verteidigen.
- C) Es bestehen implizite Bailout-Erwartungen (die sich ex-post bestätigt haben); Maastricht-Verträge sind nicht zeitkonsistent.

3. Die Probleme seit Einführung des Euros

- A) Die Allokation ist Ineffizienz, da das Insolvenzrisiko bei Investitionsentscheidungen nicht hinreichend berücksichtigt wird.

B) Hervorgerufen durch den Euro selber, gibt es zu starke Kapitalströme in die GIIPS. Diese erzeugen eine inflationären Boom-phase, in der die Länder ihre Wettbewerbsfähigkeit verloren haben (durch Lohnsteigerungen und unzureichende Strukturanpassung).

4. Die Euro-Krise

- A) Die fehlende Wettbewerbsfähigkeit, nicht der kurzfristige Liquiditätsengpässe, sind das wesentliche Problem. Die Rettungsbemühungen gehen daher auch ins Leere – Sie können zwar kurzfristig Luft verschaffen, das Problem selbst aber nicht lösen.
- B) Die Dynamik der Rettungspakete beinhaltet eine Pfadabhängigkeit, an deren Ende eine vollständige Transferunion, oder ein Auseinanderbrechen des Währungsgebietes steht.
- C) Die EZB verzerrt zusätzlich die Kapitalströme nach Südeuropa. Die Kapitallenkung in einzelne Mitgliedstaaten zählt nicht zu ihrem Mandat und ist nicht effizient.
- D) Wirtschaftspolitische Implikationen: (i) Die EZB darf keine Kapitallenkungspolitik zu Gunsten einzelner Länder betreiben – wie beim OMT oder SMP. (ii) die No-Bailout Vereinbarung und Maastricht Regelungen müssen eingehalten werden.

5. Die Targetz Salden

- A) Wesentliche Erkenntnis: Die Euro-Krise ist eine Zahlungsbilanzkrise.
- B) Das Datenpuzzle: Aus IWF Statistiken lassen sich netto-Kapitalströme und Forderungen und Verbindlichkeiten unter den Notenbanken darstellen.
- C) Die politische Ökonomie: Auch wenn der Euro nicht auseinanderbricht, verbessert sich die Verhandlungsposition der Schuldnerstaaten.
- D) Wirtschaftspolitische Forderung: Die Salden müssen getilgt werden (mit Gold oder Senior-Tax Claims).

6. Die Gefahr einer Transferunion

- A) Schon bei der Einführung des Euros gab es Transfers durch die Verteilung der Seigniorage Gewinne nach Kapitalschlüssel (...nicht nach dem Anteil der Wertpapiere).
- B) Seit der Euro-Krise besteht eine Pfadabhängigkeit der Politikentscheidungen: Bei bereits eingegangenen Verpflichtungen müssten Verluste eingestanden werden, wenn keine weiteren Zahlungen folgen.
- C) Ähnlich zu Ost-Deutschland und Süd-Italien, könnte die Transferunion dauerhaft sein und eine effiziente Kapitalallokation verhindern. Die Firmen „entdecken“ Transfers als neue Ressource und Kapital und Arbeit werden in Aktivitäten gelenkt, die nicht effizient sind.

7. Europa ist alternativlos ...und kann funktionieren!

- A) Der Ausgangspunkt aller Überlegungen ist stets ein positives Bekenntnis zu Europa.
- B) Jedoch ist Europa nicht nur das Euro-Währungsgebiet. Letztlich spaltet die Währungsunion die Europäischen Länder und verhindert die Integration des Kontinents.
- C) Gemeinsame Europäische Aufgaben müssen auf Basis des Subsidiaritätsprinzips identifiziert werden. Wirklich grenzüberschreitende Aufgaben, wie die Verteidigung oder der Umweltschutz müssen Europäisch gelöst werden.
- D) Langfristig können die Vereinigten Staaten von Europa aus dem Integrationsprozess entstehen – wenn eine frühzeitige gemeinsame Budgetverantwortung dieses Ziel nicht verhindert. Von dem Beispiel der USA könnte Europa vieles lernen.

Quelle: Eine Vielzahl von Artikeln, umfassend zusammengestellt in: *The Euro Trap. On Bursting Bubbles, Budgets and Beliefs*, Oxford University Press: Oxford, 2014.

Europa – so oder so?

I. Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft und die Missachtung des Rechts

1. Die Europäische Union kann auf die Dauer nur als Rechtsgemeinschaft existieren. Die Missachtung der Unionsverträge untergräbt ihre Existenzgrundlage.
2. Seit Beginn der Währungsunion werden die rechtlichen Regeln ständig verletzt, und seit der Eurokrise wird das Recht immer wieder politischer Opportunität geopfert.
3. Beispiele sind die ständige Missachtung der Stabilitätskriterien, die Verletzung des Bail-out-Verbots oder die Missachtung der Anforderungen des Fiskalpakts.
4. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat die Verletzung des Bail-out-Verbots gebilligt und segnet ständig Kompetenzerweiterungen der EU ab. Das hat die Briten in den Brexit getrieben.
5. Das Target-System ist verfassungswidrig.

II. Zum Staatsanleihenankaufprogramm der EZB (PSPP)

6. Die EZB überschreitet ihr Mandat, indem sie das Inflationsziel auf 2 % festgelegt hat. Das Bundesverfassungsgericht scheint dies anders zu sehen.
7. Das Bundesverfassungsgericht hat dem EuGH die Frage vorgelegt, ob das PSPP gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung verstößt. Diese Frage ist zu bejahen. Art. 123 AEUV verbietet der EZB dem Wortlaut nach zwar nur Staatsanleihenkäufe am Primärmarkt. Aus dem Kontext ergibt sich jedoch, dass an den Sekundärmärkten nur für typische geldpolitische Operationen Staatsanleihen gekauft werden dürfen, keinesfalls jedoch zur Staatsfinanzierung.
8. Da die EZB die Staatsanleihenankäufe dem Volumen nach und auch hinsichtlich der auf Anleihen der einzelnen Eurostaaten entfallenden Anteile angekündigt hat, können sich die Marktteilnehmer, die am Primärmarkt kaufen, auf die Käufe der EZB einstellen. Die Sekundärmarktkäufe sind daher Käufen am Primärmarkt funktional äquivalent.
9. Auch der Umstand, dass die EZB die Staatsanleihen in der Regel bis zur Endfälligkeit hält, spricht dafür, dass mit den Sekundärmarktkäufen das Verbot des Kaufs am Primärmarkt umgangen wird.
10. Dass die Staatsanleihenankäufe der EZB den Charakter monetärer Staatsfinanzierung haben, kommt besonders darin zum Ausdruck, dass sogar Anleihen mit negativer Rendite gekauft werden.
11. Mit dem Verstoß gegen das Verbot der monetären Staatsfinanzierung überschreitet die EZB ihr Mandat. Damit verstößt sie auch gegen das Demokratieprinzip. Die EZB ist nicht demokratisch, sondern expertokratisch legitimiert. Das Bundesverfassungsgericht hält dies für gerechtfertigt, aber die Rechtfertigung trägt nur, soweit die EZB strikt im Rahmen ihres Mandats bleibt.
12. Das PSPP belastet indirekt den Bundeshaushalt mit riesigen Ausfallrisiken. Dadurch wird die Budgethoheit des Bundestages und somit das Demokratieprinzip verletzt.

III. Zu aktuellen Reformvorschlägen

13. Die Kommission will einen europäischen Finanzminister installieren, der ein neu zu schaffendes europäisches „Schatzamt“ leitet und zugleich stellvertretender Präsident der Kommission,

Kommissar für Wirtschafts- und Finanzfragen sowie Vorsitzender der Eurogruppe und des Rates der Finanzminister (ECOFIN-Rat) ist. Das ist mit den Prinzipien der Gewaltenteilung und der demokratischen Legitimation des Rates unvereinbar.

14. Bekäme der europäische Finanzminister die Kontrolle über die Haushalte der Mitgliedstaaten, wie Schäuble das schon vor Jahren gefordert hat, wäre die Haushaltsautonomie der Mitgliedstaaten verletzt.
15. Der ESM soll in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) umgewandelt werden. Das ist noch relativ unproblematisch, wenn – wie Bundeskanzlerin Merkel dies vorschlägt – der EWF wie der ESM eine zwischenstaatliche Organisationsstruktur erhält und dabei die Vorbehaltsrechte des Bundestages erhalten bleiben.
16. Die Kommission hingegen will den EWF unter das Dach der EU stellen. Der Ministerrat soll in die Beschlussfassung eingeschaltet werden. Dadurch kann das Vetorecht Deutschlands, das de jure bestehen bleibt, politisch ausgehebelt werden. Im sogenannten Dringlichkeitsverfahren kann Deutschland sogar überstimmt werden. Das verstößt gegen die Budgethoheit des Bundestages.
17. Während der ESM einem in finanziellen Nöten befindlichen Eurostaat nur dann helfen darf, wenn dadurch die Finanzstabilität der Eurozone im ganzen gefährdet ist, soll der EWF auch dann Hilfskredite ausreichen können, wenn nur ein einzelner Mitgliedstaat Hilfe benötigt. Dadurch wird das Bail-out-Verbot noch weiter ausgehöhlt als es mit den bisherigen Rettungsinstrumenten bereits geschehen ist.
18. Das Verbot finanzieller Hilfeleistungen an Euro-Staaten ist unerlässlich, um die Haushaltsautonomie der Mitgliedstaaten zu wahren. Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht seine Durchbrechung mit dem ESM akzeptiert.
19. Die Währungsunion, das war den Deutschen bei ihrer Gründung versprochen worden, sollte keine Haftungs- und Transferunion werden. Alle Reformschritte seit Beginn der Eurokrise laufen auf das Gegenteil hinaus. Die Hoheit über die Staatsausgaben bleibt den Eurostaaten erhalten. Die Transfers bei daraus resultierenden Krisen werden ausgebaut. Der Zusammenhang von Handlungsverantwortung und Haftung wird immer weiter gelockert. Davor schützt uns das Bundesverfassungsgericht nicht. Dagegen können wir uns nur politisch zur Wehr setzen.

Brandlöschung mit Benzin: Die europäische Einlagensicherung*

Von Hans-Werner Sinn

Europa diskutiert derzeit die gemeinsame Einlagensicherung für die Banken der Eurozone. Die Befürworter, allen voran die EU-Kommission und die EZB, verweisen darauf, dass mit einer solchen Sicherung die Gefahr einer Depositenflucht in Krisenzeiten gebannt würde. Die Gegner verweisen auf die fehlende Symmetrie der Bankenrisiken wegen des hohen Anteils der faulen Kredite in den Bilanzen der Banken mancher Länder. Erst müssten die Bankbilanzen bereinigt werden, und dann könne man weiter sehen.

In der Tat: Während die Banken stabiler Länder auf einen Anteil fauler Kredite an allen ausgereichten Krediten von weniger als 2% kommen, verzeichnet die letzte, im April veröffentlichte Statistik des IWF für Irland 11%, Italien 16%, Zypern 40% und Griechenland 46%.

Aber die asymmetrische Belastung mit faulen Krediten ist gar nicht einmal entscheidend. Gegen die Einlagensicherung spricht vor allem, dass sie die Banken zum zocken veranlassen würde. Selbst die Zombie-Banken der Eurozone würden nämlich durch die Einlagenversicherung in die Lage versetzt, sich nach Belieben Spargelder in Europa zu besorgen, um damit weltweit Ramschprojekte zu finanzieren.

Zyperns Banken hatten vor ihrem Kollaps im Jahr 2013 auf Einlagen vier Prozent Zinsen und mehr zahlen müssen, um die Furcht der Sparer vor einem Bankenkonkurs kompensieren zu können. Man stelle sich nur einmal vor, die Sparer, die ihr Geld nach Zypern tragen, bräuchten dank einer europäischen Einlagensicherung keine Angst mehr vor dem Verlust ihrer Ersparnisse zu haben. Dann könnten Zyperns Banken bereits für minimale Zinsaufschläge beliebig viele Kundengelder in ganz Europa einsammeln und ein noch viel größeres Glücksrad als seinerzeit drehen.

Manche sagen: Die Gefahr gibt es gar nicht, weil die EZB nun die europäischen Banken beaufsichtigt. Das ist ein frommer Wunsch, denn keine Bankenaufsicht wird die Zockerei verhindern können, wenn die Einlagensicherung erst einmal da ist. Die Banken werden sich nicht viel anders verhalten als die Staaten, die ihre Schuldengrenzen auch nicht eingehalten haben, nachdem die EZB die Zinsspreads durch das OMT-Programm verringert hat.

Es gibt zumindest zwei Beispiele aus der jüngeren Geschichte, die zeigen, welche verheerende Wirkungen kollektive Mechanismen zum Schutz der Sparer trotz einer gemeinsamen Bankenaufsicht haben können.

Das eine ist die US-amerikanische Savings & Loan – Krise der 1980iger Jahre. Unter dem Schutz der Einlagenversicherung hatten sich die Sparkassen der USA zu niedrigen Zinsen sehr viele Kundengelder beschaffen und in riskante und scheinbar profitable Anlagen investieren können. Man steckte das Geld in hochverzinsliche Ramschanleihen und traute sich eine atemberaubende Fristentransformation zu, indem man kurzfristig fällige Ersparnisse in langfristige Kredite mit hohen Zinsen transformierte. Als die Wetten nicht aufgingen, musste die Einlagensicherung einspringen. Weit über 1000, ja wohl eher 2000 Banken – die Hälfte aller Sparkassen – gingen in den Konkurs, und

* Erschienen unter dem Titel „The Perils of European Deposit Insurance“, *Project Syndicate*, 25. Mai 2018 sowie unter dem Titel „Europäische Einlagensicherung – die EU will einen Schwelbrand mit Benzin löschen“, *Handelsblatt*, 6. Juni 2018.

kollektive Kosten in Höhe von 150 Milliarden US-Dollar fielen an, wovon der amerikanische Staat 125 Milliarden US-Dollar tragen musste. Dass es tatsächlich die gemeinsame Einlagenversicherung war, die die Banken zum Glücksspiel veranlasst hatte, wurde 1993 von einer Untersuchungskommission des amerikanischen Kongresses offiziell festgestellt.

Das andere Beispiel stammt aus Deutschland. Es bezieht sich auf die staatlichen Landesbanken, die sich unter dem Schutz der staatlichen Gewährträgerhaftung ebenfalls billig verschulden konnten und mit dem Geld in der ganzen Welt nach hochriskanten Anlagen suchten. Als die Asienkrise 1997 kulminierte und Russland ein Jahr später in Konkurs ging, waren die deutschen Landesbanken mit Milliardenverlusten beteiligt, die letztlich bei der öffentlichen Hand landeten.

Dass die Landesbanken dann später nochmals das Glücksrad drehten und abermals scheiterten, als ihnen nach dem Entzug der Gewährträgerhaftung eine Übergangsfrist gewährt wurde, sei nur am Rande vermerkt. Das ist gar nicht der Punkt. Schon vorher, im normalen Geschäftsbetrieb, waren sie durch den Einleger- und Anlegerschutz, den die Gewährträgerhaftung bot, zu Zombies geworden.

Das alles heißt nun nicht, dass es gar keine Einlagensicherung geben sollte. Es heißt nur, dass man eine Extremlösung mit einer europäischen Einlagenversicherung auch dann nicht realisieren sollte, wenn die faulen Kredite beseitigt sind. Warum überlässt man es nicht den Banken selbst, sich auf privater Basis zu Solidargemeinschaften zusammenzuschließen, wie es z.B. innerhalb Deutschlands der Fall ist, wo es vier verschiedene Systeme der Einlagensicherung gibt? Das würde die Überbetonung der Risikoteilung und die Unterschätzung der Verhaltensrisiken vermeiden, die staatlichen Lösungen zu eigen ist. Eine staatliche Einheitslösung, wie EU-Kommission und EZB sie anstreben, kommt dem Versuch gleich, den Schwelbrand unter Europas Banken mit Benzin zu löschen.