

Die Bundesrepublik nach 70 Jahren Chiemsee-Dialog zwischen Wissenschaft und Wirtschaft anlässlich des 70. Geburtstags von Hans-Werner Sinn

*Christian Thimann
Wolfgang Wiegand
Alfons Weichenrieder
Manfred Bischoff
Bernd Raffelhüschen
Marcel Thum
Hans-Jürgen Papier
Joachim Weimann
Ronnie Schöb
Karen Pittel
Jürgen-Friedrich Kammer
Clemens Fuest
Frank Westermann
Dieter Murswiek
Kurt Falthäuser
Barbara Frenz
Alfred Gaffal
Eytan Sheshinski
Vaclav Klaus*



70

ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Dr. Marga Jennewein.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Annette Marquardt, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.
Erscheinungsweise: zweimal monatlich.
Bezugspreis jährlich:
Institutionen EUR 225,-
Einzelpersonen EUR 96,-
Studenten EUR 48,-
Preis des Einzelheftes: EUR 10,-
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
<http://www.cesifo-group.de>

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



CHIEMSEE-KONFERENZ

**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**

Hans-Werner Sinn hat in den vergangenen Jahrzehnten wichtige Anstöße gegeben, um die Zukunft Deutschlands zu gestalten. So kann sein Buch »Ist Deutschland noch zu retten« als Vorbild für die Agenda 2010 gesehen werden. Die Finanzmarktkrise nach dem Kollaps von Lehman Brothers hat er in seinem Werk »Kasino-Kapitalismus« detailliert beschrieben. Die sich daran anschließende Eurokrise sowie die Gefahr, die von den Target-Salden ausgeht, stellte er in zahlreichen Artikeln und Büchern wie beispielsweise »Der Euro: Von der Friedensidee zum Zankapfel« dar. Und nicht vergessen sollte man seine Veröffentlichungen über die dramatischen Irrtümer der Umweltpolitik.

Heute, nach zehn Jahren Eurokrise, steht Deutschland vor enormen Herausforderungen. Was sind die Gefahren für die wirtschaftliche Zukunft Deutschlands? Wie sind die andauernden Leistungsbilanzüberschüsse zu bewerten? Können offene Grenzen und Sozialstaat in Einklang gebracht werden? Ist die Energiewende förderlich oder hinderlich? Wie sollte Deutschland die weitere Gestaltung der Währungsunion steuern? Welchen ordnungspolitischen Rahmen braucht Europa?

Auf der Chiemsee-Konferenz, die anlässlich des 70. Geburtstags von Hans-Werner Sinn am 16. Juni 2018 stattfand, wurden diese Fragen eingehend erörtert. Dabei gab es jeweils eine kurze Einführung mit den wichtigsten Fakten, eine kurze Präsentation der Arbeiten und Thesen von Hans-Werner Sinn zum jeweiligen Thema und eine anschließende Diskussion auf dem Podium und vor allem auch im Plenum, am Ende derer die wichtigsten Handlungsoptionen festgehalten wurden.

Die Einführung übernahm jeweils ein Gast; die Kurzvorstellung der Arbeiten und Thesen von Hans-Werner Sinn zum jeweiligen Thema erfolgte von einem der Schüler Hans-Werner Sinns; Vertreter aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft kommentierten; Hans-Werner Sinn beteiligte sich an der Diskussion und fasste sie jeweils zusammen.

Dankenswerterweise haben alle Teilnehmer der Konferenz ihre vorgestellten Thesen für diese Ausgabe des ifo Schnelldiensts niedergeschrieben, und Christian Thimann hat die Herausgeberschaft übernommen. Auf den folgenden Seiten werden sowohl die Thesen Hans-Werner Sinns wie auch die Kommentare der Konferenzteilnehmer zu folgenden Themen vorgestellt.

Vorwort	5
<i>Christian Thimann</i>	
Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit – die Agenda 2010 im Rückblick	
Einführung: Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit – die Agenda 2010 im Rückblick	9
<i>Wolfgang Wiegand</i>	
Faktenblatt: Wettbewerbsfähigkeit und die Agenda 2010 im Rückblick	12
Vorstellung der Thesen von Hans-Werner Sinn: Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit – die Agenda 2010 im Rückblick	14
<i>Alfons Weichenrieder</i>	
Perspektive der Wirtschaft: Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit – die Agenda 2010 im Rückblick	16
<i>Manfred Bischoff</i>	
Offene Grenzen und generöser Sozialstaat – die Flüchtlings- und Migrationskrise	
Einführung: Offene Grenzen oder generöser Sozialstaat: Beides geht nicht?!	20
<i>Bernd Raffelhüschen</i>	
Faktenblatt: Migration und Flüchtlingskrise	26

Vorstellung der Thesen von Hans-Werner Sinn: Offene Grenzen und generöser Sozialstaat – Die Flüchtlings- und Migrationskrise <i>Marcel Thum</i>	28
Perspektive des Rechts: Offene Grenzen und generöser Sozialstaat – Die Flüchtlings- und Migrationskrise <i>Hans-Jürgen Papier</i>	31
 Energiewende – friedliche und umweltfreundliche Energie oder Flatterstrom und Kostenexplosion?	
Einführung: Energiewende – friedliche und umweltfreundliche Energie oder Flatterstrom und Kostenexplosion? <i>Joachim Weimann</i>	35
Faktenblatt: Energiewende	38
Vom grünen Paradoxon zum Flatterstrom: Hans-Werner Sinns Thesen zur Energiewende <i>Ronnie Schöb</i>	40
Perspektive der Wissenschaft: Auf dem Weg zur »Energiewende XXL« – wo stehen wir, und wie geht es weiter? <i>Karen Pittel</i>	43
Perspektive der Wirtschaft: Die deutsche Energiewende: Untaugliches Staatshandeln in der Klimapolitik? <i>Jürgen-Friedrich Kammer</i>	47
 Europa – so oder so?	
Einführung: Die Zukunft der EU und die Reform der Europäischen Währungsunion <i>Clemens Fuest</i>	49
Faktenblatt: Europa	52
Vorstellung der Thesen von Hans-Werner Sinn: Europa: So oder so – eine Einführung in die Themen und Thesen <i>Frank Westermann</i>	54
Perspektive des Rechts: Europa – so oder so? <i>Dieter Murswiek</i>	57
 Einführung in die Ausstellung »Herrenchiemsee-Konferenz«, Grußworte, Dinerspeech	
Einführung in die Ausstellung zur »Herrenchiemsee-Konferenz« anlässlich des 70. Geburtstages von Prof. Hans-Werner Sinn Herrenchiemsee: Klosterinsel, Königsinsel, Verfassungsinsel <i>Kurt Faltlhauser</i>	60
Die Bundesrepublik nach 70 Jahren – aktuelle und mittelfristige Herausforderungen der Ordnungspolitik <i>Barbara Frenz</i>	66
Zum 70. Geburtstag von Professor Hans-Werner Sinn <i>Alfred Gaffal</i>	67
Tribute to Hans-Werner Sinn (H-W) on his 70th Birthday Conference <i>Eytan Sheshinski</i>	70
Dinerspeech beim Chiemsee-Dialog zwischen Wissenschaft und Wirtschaft anlässlich des 70. Geburtstags von Hans-Werner Sinn, Kloster Frauenchiemsee, 16. Juni 2018 <i>Vaclav Klaus</i>	72

Christian Thimann*

Vorwort



Christian Thimann

Im 70. Jahr ihrer erfolgreichen Geschichte steht die Bundesrepublik Deutschland vor vier stattlichen Herausforderungen. Diese liegen in den Bereichen Demographie, Wirtschaft, Energie und Europa.

Die Bundesrepublik muss trotz aktueller Vollbeschäftigung die Wettbewerbsfähigkeit und Zukunftsorientierung der deutschen Wirtschaft in einer politisch komplexen Welt gewährleisten. Sie muss die Themen Demographie, Migration und die Folgen der Flüchtlingskrise gestalten. Sie muss die richtige Orientierung innerhalb der Energiewende finden, um aus dem halben Erfolg und halben Scheitern einen vollständigen und nachhaltigen Erfolg für Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und Klima zu machen. Und sie muss einen konstruktiven Weg für Europa finden, der die Länder Europas verbindet, aber nicht verkettet, und ihnen Frieden, Freiheit und Wohlstand sichert.

Diese vier Eckpunkte stecken das Quadrat der politischen Herausforderungen für Deutschland in den nächsten Jahren ab. Wenn, und nur wenn diese Herausforderungen gemeistert werden, wird sich die Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik fortsetzen, werden Frieden, Freiheit und Wohlstand gesichert bleiben.

VIER HERAUSFORDERUNGEN

Im Kern geht es bei diesen vier Themen um Folgendes:

1. Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit: Deutschlands Wirtschaft erlebt ein Beschäftigungswunder.

* Dr. Christian Thimann, Vorsitzender der Geschäftsführung der Athora Deutschland Versicherungs-Holding, Wiesbaden. Christian Thimann hat 1995 bei Hans-Werner Sinn über die wirtschaftspolitischen Aspekte der deutschen Wiedervereinigung promoviert und war der erste Akademische Koordinator des Center for Economic Studies der LMU München. Dieser Text basiert auch auf der Festrede, die er für Hans-Werner Sinn auf der Chiemsee-Konferenz gehalten hat.

Von den umfassenden Arbeitsmarkt- und Sozialreformen profitiert der deutsche Arbeitsmarkt, Deutschland ist auf einem breiten Produktspektrum wettbewerbsfähig, auch gegenüber Schwellenländern und sogar gegenüber China. Innerhalb Europas jedoch werden die deutschen Handelsüberschüsse kritisiert, auch weil die Europäische Kommission übersieht, dass diese besonders deswegen entstehen, weil viele andere große EU-Länder ihre Industrie durch jahrelange Lohnanstiege über dem Produktivitätszuwachs abgebaut haben. Die starke Nachfrage nach deutschen Industrieprodukten in den europäischen Partnerländern liegt insbesondere am dort fehlenden Angebot. »Made in Germany« ist gefragt, weil es ein »Made in France« oder »Made in Italy« bei vielen Industrieprodukten kaum noch gibt.

Binnenwirtschaftlich haben die Agenda-2010-Reformen den Sozialstaat und insbesondere das Rentensystem stark reduziert, so dass Altersarmut eine Sorge vieler Bürger ist. Daher ist auch die private Altersvorsorge der Sparer, über Lebensversicherungen und andere Wege, in Deutschland von so großer Bedeutung. Deutschland hat inzwischen die geringsten Rentenniveaus zahlreicher europäischer Länder: Arbeitnehmer erhalten im Durchschnitt nur rund 50% ihres Nettoarbeitseinkommens als Rente; in Frankreich liegt dieser Quotient – von Ökonomen Nettoersatzquote genannt – bei rund 75%, in Spanien bei rund 80% und in Italien bei rund 90% (Quelle: OECD). Diese Unterschiede in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit, Sozialsysteme und öffentlichen Haushalte, sind in ihrer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der jeweiligen Länder kaum zu überschätzen.

2. Flüchtlings- und Migrationskrise: Was 2015 als Flüchtlingskrise begann, hat sich inzwischen zu einer großen Migrationsfrage entwickelt, die europäische Dimensionen hat und bei der Deutschland immer mehr in den Fokus rückt. Stand am Anfang die Aufnahme von Flüchtlingen aus Kriegsgebieten im Vordergrund, hat sich nun scheinbar eine Konstellation eingestellt, bei der die Regierung die Grenzen ausdrücklich als offen postuliert und gleichzeitig Zuwanderern eine unmittelbare, vorbehaltlose und vollständige Unterstützung durch das deutsche Sozialsystem zusichert. Wer weiß, welche Anziehungskraft Geld und insbesondere »harte Devisen« in Ent-

wicklungsländern auslösen, den wundert nicht, dass die deutschen Sozialleistungen zu einer wesentlichen Migrationsursache vorgerückt sind. In Ghana liegt beispielsweise das Bruttonationaleinkommen je Erwerbstätigen bei 220 Euro pro Monat und in Eritrea bei 80 Euro pro Monat. Demgegenüber stehen in Deutschland die Sozialhilfen plus Wohngeld, Kindergeld, kostenloser Gesundheitsversorgung und anderen geldwerten Leistungen für Asylbewerber. Für eine vierköpfige Familie kann dies rund 1 500–1 800 Euro netto bedeuten; ohne Arbeit, und zuzüglich vieler geldwerter Leistungen, die Neuankömmlingen kostenfrei angeboten werden. Damit liegen Nettoeinkünfte für Migranten nicht weit unter den Arbeits-einkommen geringqualifizierter Beschäftigter.

Die deutschen Sozialleistungen bei Zuwanderung sind aber auch innerhalb der EU ein Problem. Aus Polen wird berichtet, dass die Sozialleistungen dort kumuliert maximal 80 Euro pro Monat betragen, und in Bulgarien liegt das Kindergeld mit ca. 25 Euro pro Monat bei rund 10% des deutschen Werts. Auch dies trägt zum starken Zuzug aus manchen EU-Ländern bei, der in den Ursprungsländern durch den Bevölkerungsschwund, insbesondere an erwerbsfähigen Personen, inzwischen zum Problem wird.

3. Energiewende: Deutschland hat 27 000 Windräder und 1,5 Millionen Solaranlagen installiert. Erneuerbare Energien decken genauso wie Braun- und Steinkohle etwa ein Drittel des Strombedarfs. Das ist die Erfolgsseite der Energiewende. Allerdings gilt auch: Der Strompreis für Haushalte hat sich verdoppelt, sie müssen 25 Mrd. Euro Abgaben pro Jahr stemmen, Deutschlands CO₂-Emissionen sind seit sieben Jahren nicht gefallen, und die Versorgungssicherheit ist in Frage gestellt. Das ist die Seite des Scheiterns der Energiewende.

Unter dieser schillernden Bilanz zwischen Erfolg und Misserfolg liegen gravierende Themen: Die recht einseitige Fokussierung auf Stromerzeugung schaut nur auf einen Teil der Energieverwendung und blendet die ebenso wichtigen Aspekte der Wärmeenergieerzeugung und der Transportenergie oft aus. Bei der Stromerzeugung selbst stehen den Schwankungen der Nachfrage im Tagesverlauf nun Schwankungen in der Erzeugung gegenüber, die sich nicht nach der Nachfrage richten, sondern nach Sonne und Wind. Begriffe wie »Flutterstrom« und »Dunkelflaute« mussten neu ins Vokabular aufgenommen werden. Da man Überschussstrom weder speichern noch zerstören kann, wird dieser zu sogenannten negativen Preisen exportiert. Deutschlands Stromkunden zahlen dreimal: bei der Erzeugung, bei der Exportsubvention und beim Wiedereinkauf. Noch sind diese subventionierten Exporte selten. Im vergangenen Jahr exportierte Deutschland lediglich an neun Tagen Strom zu negativen Preisen, aber mit der voranschreitenden Kohlereduktion wird dies zunehmen. Weitere Themen sind die gigantischen Kapazitäten, die notwendig sind, um

klassische Energieträger zu ersetzen. Windenergie produziert in Deutschland durchschnittlich 16% der installierten Leistung; Solarenergie 10%. Um also eine bestimmte Leistung von Kern- oder Kohleenergie zu ersetzen, müssen rund das fünf- bis zehnfache an Leistung installiert werden, wenn man auf erneuerbare Energien umschwenkt. Und schließlich bereiten die Windanlagen ein zunehmendes Problem in vielen Landschaften, für Anwohner wie für Flora und Fauna mit negativen Folgen für Umwelt und Artenvielfalt, und werden nach wenigen Jahrzehnten zu Sondermüll. Das Motto »Klimaschutz vor Umweltschutz« ist ein bedenkliches Konzept, denn während die Umwelt eine greifbare Ressource ist, über die man Kontrolle hat, ist das globale Klima eine schwer steuerbare Größe. Landschafts- und Umweltzerstörung aus Klimagründen ist eine bedenkliche Tendenz, bei der Deutschland nicht gewinnen kann.

4. »Europa – so oder so?« – Europa selbst wird nicht in Frage gestellt: Die europäische Zusammenarbeit kann und sollte natürlich weiter verbessert werden. Die Frage ist nur wie? Soll es über die Themen Gleichheit, Solidarität und Umverteilung gehen oder über die Themen Freiheit, Diversität und Zusammenarbeit?

Die offizielle europäische Agenda – Stichworte Eurozonenbudget, Bankenunion, Bankenrettungsfonds, Einlagensicherung – ist weit von den Anliegen der Menschen entfernt. Diesen geht es vorrangig um Beschäftigung, nicht nur in Ballungszentren, sondern auch in ländlichen Regionen. Die Beschäftigung wird durch die europäische Agenda jedoch kaum oder allenfalls indirekt gefördert, und noch dazu zu hohen Kosten und mit länderübergreifenden Risiken. Der Wunsch nach neuen europäischen Projekten, etwa in den Bereichen Digitalisierung und Energie, wird immer deutlicher, weil solche Projekte konkret beschäftigungsfördernd wirken können.

Noch dazu gibt es nicht angegangene Probleme auf europäischer Ebene. Ein spezielles Problem von unheimlicher Größe sind die Target-Salden, die aus zwischenstaatlichen Zahlungsströmen in der Eurozone entstehen. Deutschlands Exporte werden selbstverständlich auf unternehmerischer Ebene bezahlt; das Unternehmen erhält sein Geld für exportierte Waren; aber auf volkswirtschaftlicher Ebene ist dies nicht wirklich der Fall. Denn der deutsche Target-Saldo stellt eine bilanzielle Forderung der Bundesbank gegenüber dem Eurosystem aufgrund internationaler Überweisungen dar, und anders als alle anderen Forderungen, ist diese Forderung derzeit unverzinst, unbesichert und ohne Laufzeitbegrenzung. Das macht sie so besonders. Inzwischen entspricht Deutschlands Forderung im Target-System der schwer vorstellbaren Summe von fast 1 Billion Euro, d.h. einer Million Millionen Euro. Dies sind rund 30% des Sozialprodukts oder 30 000 Euro pro Haushalt. Vor Jahren dachte man noch, dass die Target-Salden zurückgehen würden, sobald die Defizitländer durch

Reformen ihre Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität für Kapitalströme wiedererlangt haben – diese Perspektive ist in die Ferne gerückt.

Von diesen vier stattlichen Herausforderungen für Deutschland handelt dieser Band. Die Beiträge entstanden bei einer Konferenz, die zum Anlass des »doppelten 70. Geburtstags« stattfand – des 70. Geburtstags der Bundesrepublik und des 70. Geburtstags ihres bekanntesten Ökonomen, Professor Hans-Werner Sinn. Über 150 Freunde und Wegbegleiter von Hans-Werner Sinn kamen am 16. Juni 2018 auf Frauenchiemsee zusammen und bestritten den »Chiemsee-Dialog zwischen Wissenschaft und Wirtschaft« zum Thema »Die Bundesrepublik nach 70 Jahren – Aktuelle und mittelfristige Herausforderungen der Ordnungspolitik«, der in diesem Band dokumentiert ist.

Hans-Werner Sinn ist einer der erfolgreichsten Ökonomen unserer Zeit und hat mit seiner Kompetenz, seiner kraftvollen Argumentation und seinem unermüdlichen Engagement wie kein anderer die wirtschaftspolitischen Debatten in Deutschland geprägt. Er ist nicht nur seit Jahrzehnten Ordinarius für Nationalökonomie, er war viele Jahre lang Präsident des ifo Instituts in München sowie Gründer und Präsident des Center for Economic Studies (CES), wo er mit CESifo eines der größten internationalen Netzwerke für Wirtschaftswissenschaftler aufbaute. Er ist vierfacher Ehrendoktor in- und ausländischer Universitäten, eines von hundert lebenden Mitgliedern des bayerischen Maximiliansordens, Träger der Friedrich-List-Medaille, der Gustav-Schmoller-Medaille und des Verdienstkreuzes 1. Klasse der Bundesrepublik. 2015 wurde er als erster Ökonom zum Hochschullehrer des Jahres gekürt. Zudem ist er Ehrenpräsident des Weltverbandes der Finanzwissenschaftler und hat die meisten Ehrenvorlesungen der europäischen Volkswirtschaftslehre gehalten. Er ist Autor von über 250 wissenschaftlichen Artikeln und unzähligen Medienbeiträgen zu aktuellen Themen. Fast ein Dutzend seiner Schüler sind ebenfalls Professoren der Volkswirtschaftslehre geworden, andere haben leitende Positionen in der Industrie und Finanzwirtschaft inne. Viele von ihnen halten fachliche und freundschaftliche Verbindungen. Hans-Werner Sinn hat einen großen Schülerkreis geschaffen mit viel Zusammenhalt über Jahrzehnte hinweg. Seine Frau Gerlinde Sinn hat hieran einen wichtigen Anteil.

Mehrere Dinge fallen bei dem Erfolg von Hans-Werner Sinn auf. Er hat enorme Aufbau- und Entwicklungsarbeit geleistet, am Lehrstuhl, am CES und am ifo Institut und in vielen weiteren Gremien, denen er angehörte. Wissenschaftstheoretisch ist Hans-Werner Sinn eindeutig der klassischen Aufklärung zuzuordnen, deren Ziel es ist, Vernunft und Tugenden zu fördern sowie die Wahrheit ans Licht zu bringen. Die Methode, derer sich die Aufklärung bedient, ist die des rationalen Diskurses, der nach-

vollziehbaren Argumentation und der vernunftgeleiteten Schlussfolgerung. Wie die berühmten Vertreter der Aufklärung, Kant, Descartes, Hume, Rousseau oder Leibniz, glaubt auch Hans-Werner Sinn daran, durch einen rationalen Diskurs die Wahrheit ans Licht zu bringen. Der Titel seiner Autobiographie ist »Auf der Suche nach der Wahrheit«. Dort erklärt er freilich, dass es immer nur Teilwahrheiten über einzelne Wirkungsketten des ökonomischen Prozesses geben kann, nicht aber die Wahrheit schlechthin.

Politisch ist Hans-Werner Sinn die Stimme der Bürger. Er greift deren Fragen in Bezug auf die Wirtschaftspolitik, den Kapitalismus, die Globalisierung, die Folgen der Wiedervereinigung, der europäischen Einigung oder der Energiewende auf und diskutiert sie mit Begeisterung. Er schafft es, komplexe wirtschaftspolitische Zusammenhänge zu vereinfachen und zu erklären. Immer wieder und mit durchschlagendem Erfolg schafft er es auch, dies der breiten Öffentlichkeit in Zeitungsartikeln, Radiointerviews und Fernsehauftritten zu vermitteln. Er spitzt oft zu, um wichtigen Themen die Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, die ihnen gebührt, und seine Argumentationskraft ist praktisch nicht zu übertreffen.

Sein Erfolg fußt auf drei Geheimnissen. Erstens: die Breite der Themen, mit denen er sich befasst. Finanzwirtschaft, Steuern, Versicherung, Umwelt, Europa, Makroökonomie, Außenwirtschaftstheorie und viele weitere Bereiche. Zweitens: die Tiefe seiner Analyse. Auf jedem dieser Gebiete hat er wissenschaftlich geforscht, oftmals sogar Grundlagenforschung betrieben. All seine Hypothesen sind theoretisch fundiert und empirisch gestützt. Dies macht ihn geachtet und gefürchtet zugleich. Wer sich mit Hans-Werner Sinn messen will, hat sich extrem gut vorzubereiten, ansonsten sollte er ihm besser gleich beipflichten. Das dritte und größte Geheimnis seines Erfolgs ist seine unermessliche Produktivität. Fast im Jahresrhythmus sind in jüngster Zeit seine Bücher entstanden: »Kasino-Kapitalismus«, »Die Target-Falle«, »Der Euro«, »Das grüne Paradoxon« und ihre jeweiligen Übersetzungen, und ganz nebenher, als gäbe es die unsichtbare Hand, entstehen Radiointerviews, Zeitungsbeiträge und Fernsehauftritte.

Man kennt den Spruch: »Hinter jedem erfolgreichen Mann steht eine kluge Frau.« Wie wir sehen, ist Hans-Werner Sinn extrem erfolgreich. Insofern gilt es auch, Respekt seiner Ehefrau und Mitautorin Gerlinde Sinn zu zollen. Für alle seine Schüler ist es über Jahre und Jahrzehnte eine große Freude, Gerlinde Sinn regelmäßig zu sehen und den Austausch zu pflegen. Die Schüler schätzen sie menschlich wie fachlich und sind ihr für ihre wichtige Rolle dankbar.

Hans-Werner Sinns Schüler haben diese Konferenz organisiert, um ihrem Lehrer den Respekt zu zollen, den er verdient, und ihre Dankbarkeit und Zuneigung auszudrücken.

Im Namen aller seiner Schüler danke ich den über 150 Freunden und Wegbegleitern von Hans-Werner Sinn, die im Juni an den Chiemsee gekommen sind, um ihn zu ehren und den Ausblick für die Bundesrepublik zu diskutieren. Unser Dank gilt insbesondere den Referenten, die ihre Texte auch schriftlich zur Verfügung gestellt haben. Er gilt CESifo, vertreten durch den Präsidenten Clemens Fuest, der Vereinigung der bayerischen Wirtschaft, vertreten durch den Präsidenten Alfred Gaffal, sowie der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, vertreten durch die Geschäftsführerin Barbara Frenz, für ihre Unterstützung der Konfe-

renz. Und unser Dank gilt schließlich den vielen Helfern im Hintergrund, die diese Konferenz erst möglich und zu einem unvergesslichen Erlebnis gemacht haben.

Lieber Hans-Werner, im Namen von allen Deinen Schülern, Freunden und Wegbegleitern gilt unser Dank Deiner Freundschaft und unsere Hochachtung allen Deinen Leistungen.

Unsere besten Glückwünsche zu Deinem runden Geburtstag!

Wolfgang Wiegard*

Einführung

Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit – die Agenda 2010 im Rückblick



Wolfgang Wiegard

Die aktuelle Bestandsaufnahme über die deutsche Wirtschaft fällt positiv aus, auch wenn – so der Untertitel der letzten Gemeinschaftsdiagnose (2018) – die Luft dünner wird und eine Reihe von Wirtschaftsforschungsinstituten ihre Prognosen in letzter Zeit doch erheblich nach unten revidiert hat.¹ Danach dürfte das BIP in diesem Jahr real um etwa 1,8% zulegen. Auch im kommenden Jahr wird das BIP in etwa mit einer Rate von 1,8% wachsen, und damit weiterhin über der langfristigen Potenzialwachstumsrate von durchschnittlich etwa 1,5% pro Jahr liegen. Die Zahl der Arbeitslosen hat sich in den letzten 13 Jahren halbiert, 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 Buch aus dem Jahr 2003 »Ist Deutschland noch zu retten?« für Furore sorgte.

Der Kontrast zwischen damals und heute wird deutlich, wenn man in den »Prolog« aus den ersten Auflagen von »Ist Deutschland noch zu retten?« schaut. Dort hieß es (Sinn 2003, S.13): »Was ist nur geschehen? ... Die Wirtschaft stagniert, die Hiobsbotschaften häufen sich. Monat für Monat gibt es neue Pleiterekorde, viele Unternehmen stecken in einer schweren Krise,

die Arbeitslosigkeit nimmt immer bedrohlichere Ausmaße an Deutschland ist der kranke Mann Europas, ist nur noch Schlusslicht beim Wachstum, außerstande, mit Österreich, Holland, England oder Frankreich mithalten.«.

Hans-Werner Sinn hatte nicht nur eine stichhaltige Analyse des Problems geliefert, sondern auch umfangreiche Lösungsansätze angeboten. Die Politik hat einfach vieles von dem aufgenommen, was Hans-Werner Sinn in seiner Rosskur für die deutsche Volkswirtschaft vorgeschlagen hat.

Das gilt insbesondere für die **Agenda 2010**, die maßgeblichen Anteil an der beeindruckenden Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat und auch die (preisliche) Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft positiv beeinflusst hat. Die Agenda 2010 war nach meiner Einschätzung 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

1. auf eine **arbeitsrechtliche Deregulierung**. Dazu gehörte etwa die Erhöhung des Schwellenwerts beim Kündigungsschutz von fünf auf zehn Beschäftigte oder die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung;
2. auf eine **arbeitsmarktpolitische Aktivierung**. So wurden die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für Ältere von 32 Monaten auf 18 Monate deutlich verkürzt, die Arbeitslosenhilfe abgeschafft und die Grundsicherung für Arbeitssuchende eingeführt. Daneben sind die Zumutbarkeitskriterien für die Aufnahme einer Beschäftigung unter dem Stichwort des »Forderns und Förderns« verschärft worden. Schließlich wurde im Rahmen der Agenda 2010
3. eine **Reform der Bundesagentur für Arbeit** mit dem Ziel verbesserter Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eingeleitet.

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 belegen die insgesamt positiven Wirkungen der Agenda

* Prof. em. Dr. Wolfgang Wiegard lehrte Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Tübingen und Regensburg. Seit 1990 ist er Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen; von März 2001 bis Februar 2011 war er Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – von April 2002 bis Februar 2005 als dessen Vorsitzender.

¹ So spricht das ifo Institut (2018) in seiner Konjunkturprognose Sommer 2018 schon von »Gewitterwolken am deutschen Konjunkturhimmel«. Die Prognose für 2018 wurde von 2,6% im Dezember 2017 auf 1,8% im Juni 2018 reduziert.

2010.² 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. Auch das vom Berliner Regierenden Bürgermeister Müller ins Gespräch gebrachte »solidarische Grundeinkommen« ist keineswegs – wie oft behauptet – eine Alternative zu Hartz IV, sondern allenfalls eine mögliche Ergänzung, aber das auch nur dann, wenn das solidarische Grundeinkommen strikt auf besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose begrenzt wird.

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. Dabei geht es unter anderem um eine Senkung von hohen, anreizfeindlichen Transferentzugsraten im Zusammenhang mit Minijobs oder um verbesserte Qualifikationsangebote in einer sich schnell verändernden Arbeitswelt.

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 staatlicher (Netto-)Kreditaufnahme sind. Statt Leistungsbilanzüberschüsse zu bejubeln (oder je nach Standpunkt auch zu verteufeln), 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 aus (in Höhe von 153 Mrd. US-Dollar), 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-Dollar sogar leichte Überschüsse im Verhältnis zur

EU aufwies. Zwar wurde gegenüber Deutschland ein Leistungsbilanzdefizit von 64 Mrd. US-Dollar realisiert; aber bilaterale Leistungsbilanzsalden einzelner EU-Mitgliedstaaten mit den USA sind wenig aussagekräftig und mit mehr als der üblichen Vorsicht zu interpretieren. Darauf hat Gabriel Felbermayr in vielen aktuellen Beiträgen immer wieder hingewiesen (vgl. etwa Felbermayr 2018).

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 »Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte« der EU definierten Schwellenwert von 6% einzuhalten, sind begrenzt und durchweg 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. Allerdings müsste man da schon richtig klotzen, um eine Reduzierung der Leistungsbilanzüberschüsse auf das 6%-Ziel des europäischen Ungleichgewichtsverfahrens zu erreichen. Und in jedem Fall würde dies zum Konflikt mit der Einhaltung der Schuldenbremse führen. Nach einer Studie des Instituts für Weltwirtschaft (2017, S. 12) müsste man schon die Gewerbesteuer komplett abschaffen und den Körperschaftsteuersatz halbieren, um eine Reduzierung des Leistungsbilanzüberschusses um 2 Prozentpunkte bis 2021 zu erreichen. Die Gegenfinanzierung müsste zudem über eine höhere Nettokreditaufnahme erfolgen, was mit der Schuldenbremse definitiv nicht vereinbar wäre: Die Defizitquote des Bundes würde statt der nach der Schuldenbremse zulässigen 0,35% des BIP auf über 1% ansteigen. Würde man dagegen die Senkung der Unternehmensteuern über Ausgabenkürzungen oder eine Erhöhung der Konsumsteuern gegenfinanzieren, würde der Effekt auf den Leistungsbilanzüberschuss sehr viel geringer ausfallen. Die Botschaft ist ziemlich eindeutig: Die Leistungsbilanzüberschüsse sind durch nationale wirtschaftspolitische Maßnahmen nur begrenzt zu beeinflussen.

Abschließend ist festzustellen: Egal ob man sich mit Arbeitsmärkten, Sozialstaat, Wettbewerbsfähigkeit, Zahlungsbilanzungleichgewichten oder was auch immer beschäftigt, an den wegweisenden Arbeiten von Hans-Werner Sinn kommt man nicht vorbei und wichtiger: Man findet dort auch (fast) immer die »richtigen« Antworten.

² Vgl. etwa Klinger, Rothe und Weber (2013) oder Walwei (2017) für eine Bilanz der Agenda 2010.

LITERATUR

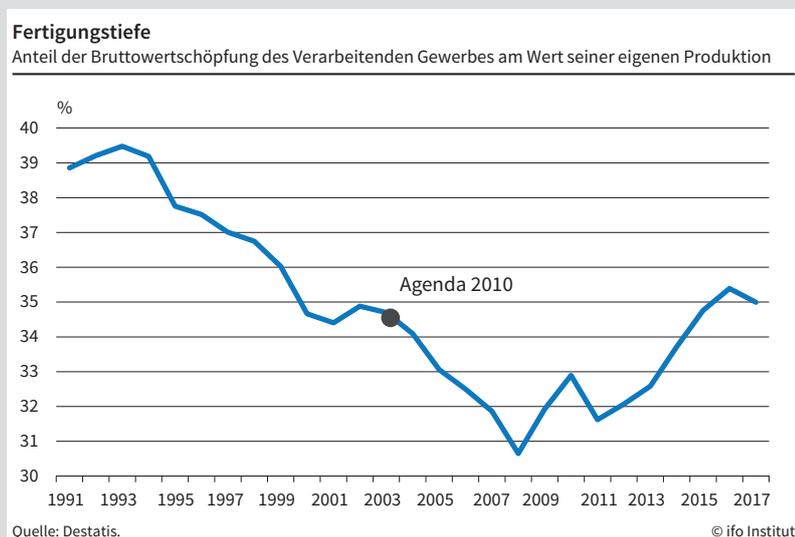
- Felbermayr, G. (2018), »Beobachtungen zur US-Leistungsbilanz«, *ifo Schnelldienst* 71(9), 31–33.
- Gemeinschaftsdiagnose (2018), »Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2018: Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner«, *ifo Schnelldienst* 71(8), 3–62.
- Institut für Weltwirtschaft (2017), *Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik: Wirkungen auf die deutsche Leistungsbilanz*, Endbericht für das Bundesministerium der Finanzen, Kiel.
- Klinger, S., T. Rothe und E. Weber (2013), »Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen. Die Vorteile überwiegen«, *IAB-Kurzbericht* 11, Nürnberg..
- Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?*, 3. Aufl., Econ, München.
- Walwei, U. (2017), »Agenda 2010 und Arbeitsmarkt: Eine Bilanz«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (26), 25–33.

Faktenblatt

WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND DIE AGENDA 2010 IM RÜCKBLICK

I. BASARÖKONOMIE

Nach der Basarhypothese 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 Basarhypothese besagt 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 steigen lässt.



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.

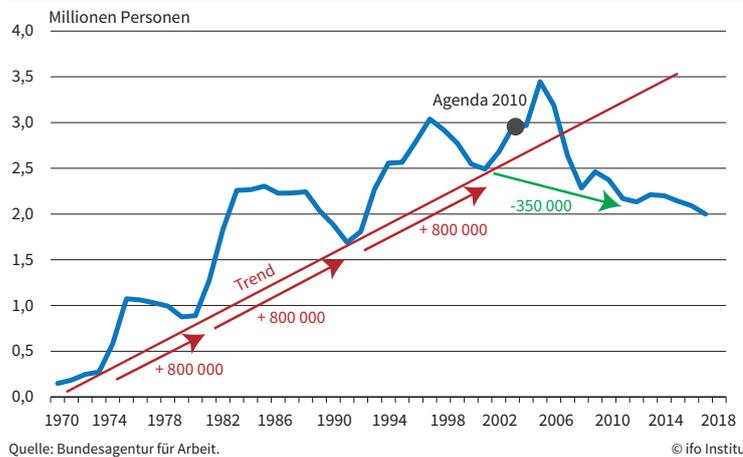
Es gab zwar Sektorwanderungen aus den vorgelagerten Produktionsstufen heraus. Aber erstens sind in den Basaren zur Kompensation nicht genug Stellen entstanden, so dass die gesamte Industriebeschäftigung fiel, und zweitens wanderten die in Industrie freigesetzten Arbeitskräfte netto nicht in andere Sektoren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

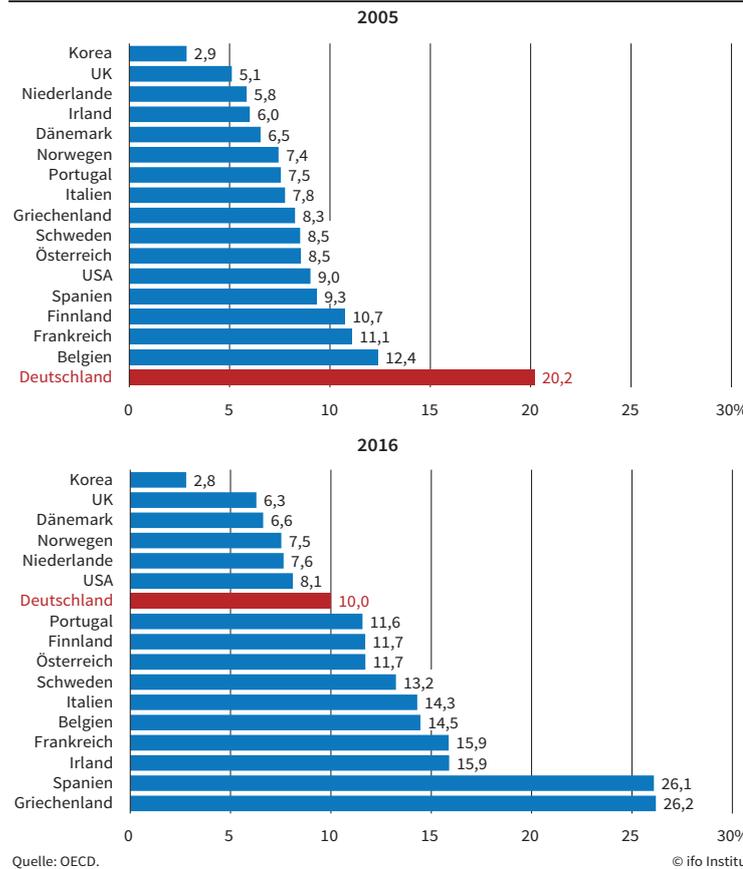
Die Agenda 2010 wird oft auf »Hartz IV« reduziert, tatsächlich war sie ein umfangreiches Reformpaket in verschiedenen Themenfeldern. Neben den Neuerungen auf dem Arbeitsmarkt gab es Gesetzesänderungen in der Rentenversicherung sowie Reformen in der Gesundheits- und der Finanzpolitik. Mit den vier »Hartz-Gesetzen« 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 Geringqualifizierten.

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



Die Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten
25- bis 64-Jährige



Alfons Weichenrieder*

Vorstellung der Thesen von Hans-Werner Sinn Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit – die Agenda 2010 im Rückblick



Alfons Weichenrieder

ANWENDUNG ÖKONOMISCHER GRUNDKONZEPTE

Die Themen, die Hans-Werner Sinn in den letzten Jahrzehnten unter dem weiten Titel Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit behandelt hat, sind mannigfaltig. Dazu zu zählen sind seine teilweise mit Gerlinde Sinn entstandenen Arbeiten zur deutschen Vereinigung und zur Weichenstellung für die ostdeutsche Wirtschaft in den 1990er Jahren. Der Reformstau der Jahre nach der Wende führte ihn zu der Frage, »Ist Deutschland noch zu retten?« und zur Analyse der *Aktivierenden Sozialhilfe*. Was vielleicht viele nicht im Blick haben, ist die Tatsache, dass sich Sinn bereits in den 1980er Jahren der US-Leistungsbilanz gewidmet hat, einem Bereich der ebenfalls unter das Stichwort Wettbewerbsfähigkeit fällt.

Will man durch die Themen einen roten Faden ziehen, so lässt sich wiederholt die Anwendung von einigen ökonomischen Grundkonzepten und -wahrheiten beobachten. Die Entlohnung muss der Produktivität folgen, nicht umgekehrt. Der Staat sollte keine Armutsfallen schaffen. Insbesondere wird wiederholt auf das Spiegelbild von Kapitalbilanz und Leistungsbilanz hingewiesen, das mitunter zu Missverständnissen in der wirtschaftspolitischen Analyse führt und es manchmal schwierig macht, die richtigen Diagnosen zu finden.

STEUERPOLITIK UND US-LEISTUNGSBILANZ

Noch bevor Hans-Werner Sinn durch seine Analysen der deutschen Wiedervereinigung einem breiteren Publikum außerhalb der Fachwelt bekannt wurde, war

die US-Steuerpolitik und ihre Auswirkungen auf Kapital- und Leistungsbilanz ein Thema, bei dem er sich mit wichtigen wirtschaftspolitischen Analysen zu Wort gemeldet hat.

Zur Erinnerung sei die Entwicklung der US-Leistungsbilanz kurz nachgezeichnet. Nachdem diese 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.

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%.

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).

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. Allein 16 lateinamerikanische Länder mussten in der Folge umschulden bzw. wurden insolvent.

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.

Die historische Analyse ist nicht ganz uninteressant für die aktuelle Wirtschaftspolitik: Auch die Regierung Trump führte 2018 wieder eine Sofortabschreibung ein, allerdings bei niedrigeren Steuersätzen und starken Unsicherheiten für Investoren, so dass der Effekt auf die internationalen Kapitalbewegungen bislang noch überschaubar ist.

* Prof. Dr. Alfons J. Weichenrieder ist Professor für Finanzwissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

KALTSTART DER OSTDEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Ein wichtiges Sinn'sche Kernanliegen bei der Analyse der deutschen Vereinigung war die frühzeitige Warnung vor schneller Lohnangleichung und Lohnverhandlungen durch Stellvertreter. Da originäre ostdeutsche Arbeitgeberverbände nach der Wende fehlten und sich die Treuhandanstalt als offizieller Besitzer der ostdeutschen Betriebe nicht einmischen wollte, fanden die Lohnverhandlungen de facto zwischen den westdeutschen Verbänden statt, die in der Analyse von Gerlinde und Hans-Werner Sinn kein Interesse an einer Niedriglohnkonkurrenz im eigenen Land hatten. Der Einigungsprozess war dadurch durch zu schnelle Lohnanpassungen gekennzeichnet, die mit hoher Arbeitslosigkeit und einer Vernichtung von ca. 80% der Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe einhergingen.

Die Sinn'sche Forderung nach einer Beteiligung der Ostdeutschen an der Anfangsausstattung, den ehemals volkseigenen Betrieben, setzte sich politisch nicht durch, obwohl einige andere osteuropäische Länder, wie etwa die Tschechoslowakei, diesen Weg ein gutes Stück weit gegangen sind (vgl. Sinn und Weichenrieder 1997).

Auch bei der Analyse der Privatisierung und der Warnung vor dem Ausverkauf der volkseigenen Betriebe kam der einfache Erkenntnis, dass die Kapitalbilanz ein Spiegelbild der Leistungsbilanz ist, eine Bedeutung zu. Sinn und Sinn erklärten damit, warum kurzfristig die Hoffnung auf ausländische Kapitalzuflüsse bei der Veräußerung der ostdeutschen Betriebe zu optimistisch war. Um einen solchen Nettokapitalzufluss zu ermöglichen, muss die Leistungsbilanz reagieren, ein Prozess der Zeit beansprucht.

DEUTSCHLAND, DER KRANKE MANN EUROPAS UND DIE BASARÖKONOMIE

Die durchschnittliche gesamtdeutsche Arbeitslosenquote stieg von 1991 bis 1997 von 7,3% auf 12,7% und verblieb bis 2007 auf über 10% (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018). Deutschland hatte von 1995 bis 2003 das geringste Wachstum aller europäischen Länder.

Die Diagnose bei Hans-Werner Sinn konstatiert den Anstieg der realen Arbeitskosten als entscheidende treibende Kraft. So wuchsen diese realen Arbeitskosten pro Stunde 1982–2001 in Westdeutschland um 39%. In den Niederlanden betrug das Wachstum 23%, in den USA 3%.

Gleichzeitig drehte die deutsche Leistungsbilanz von leicht negativen Werten in den 1990er Jahren zu positiven (und in der Tendenz steigenden) Werten ab 2002. Dies führte in der öffentlichen Diskussion zu der Meinung, dass die Wurzel des Problems trotz hoher Arbeitslosigkeit an fehlender Wettbewerbsfähigkeit und zu hohen Löhnen in Deutschland nicht liegen könne.

Die Sinn-These der Basarökonomie versucht den Widerspruch über Spezialisierungseffekte aufzulösen:

(i) Aufgrund der gestiegenen Arbeitskosten wurde eine zunehmende Kapital- und Humankapitalintensivierung der Produktion ausgelöst. (ii) Gleichzeitig führte dies zu einer Spezialisierung der deutschen Industrie auf kapital- und humankapitalintensive Sektoren. (iii) Verbunden damit spezialisierte sich Deutschland auf die Endmontage bei gleichzeitiger Auslagerung vorgelegter Prozesse ins Ausland, so dass die Exportstärke sogar noch vergrößert werden kann.

Daneben wies Sinn früh auf die Möglichkeit eines kapitalfluchtinduzierten Leistungsbilanzüberschusses hin (vgl. Sinn 2003, S. 73; 2005, S. 177 ff.).

AKTIVIERENDE SOZIALHILFE

Das Kreieren von anschaulichen Begriffen gehört zu den Markenzeichen von Hans-Werner Sinn. In der wirtschaftspolitischen Diskussion der sozialen Sicherung war dies die »Eiger-Nordwand« der Sozialpolitik: Sie entsteht, weil in Deutschland zusätzliches Bruttoeinkommen bei Geringverdienern über den Entzug von Lohnersatzleistungen nicht immer zu mehr Netto führt, sondern sogar manchmal zu weniger.

Der Sinn'sche Entwurf einer aktivierenden Sozialhilfe, die solche Überhänge und Armutfallen vermeidet, lautete in Kurzform wie folgt: (i) Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf verringertem Niveau. Dem haben die Hartz-Reformen zumindest bei der Zusammenführung Rechnung getragen. (ii) Verringerte Anrechnung von hinzuverdienendem Einkommen auf die Unterstützungsleistungen. (iii) Lohnsteuergutschrift nach dem Modell des Earned Income Tax Credit. (iv) Beschäftigung in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften.

Bei den Komponenten (ii) bis (iv) besteht durchaus weiterhin eine hohe Relevanz für die aktuelle Wirtschaftspolitik. Denn obgleich 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 (vgl. Bruckmeier, Mühlhan und Peichl 2018).

LITERATUR

Bruckmeier, K., J. Mühlhan und A. Peichl (2018), »Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen«, *ifo Schnelldienst* 71(3), 25–28.

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

Sinn, G. und H.-W. Sinn (1991), *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung*, Mohr, Tübingen.

Sinn, H.-W. (1984), »Die Bedeutung des Accelerated Cost Recovery System für den internationalen Kapitalverkehr«, *Kyklos* 37, 542–576.

Sinn, H.-W. (1985), »Why Taxes Matter. A Comment on Reagan's Tax Reforms and the US-Trade Deficit«, *Economic Policy* 1, 239–250.

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

Sinn, H.-W. (2005), *Die Basarökonomie – Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht?*, Econ, München.

Sinn, H.-W. und A.J. Weichenrieder (1997), »Foreign direct investment, political resentment and the privatization process in eastern Europe«, *Economic Policy* 24, 179–210.

Manfred Bischoff*

Perspektive der Wirtschaft

Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit – die Agenda 2010 im Rückblick



Manfred Bischoff

Beginnen möchte ich mit dem Dank an Prof. Sinn für seine überragende Lebensleistung. Zu Recht ist er der bekannteste Ökonom Deutschlands, aber noch viel wichtiger, er ist der wirkungsmächtigste Ökonom Deutschlands. Er ist nicht nur ein herausragender Wissenschaftler, ein hervorragender Wissenschaftsmanager, sondern auch ein hervorragender Kommunikator. Er kann, wie sonst niemand, ökonomische Fakten und Zusammenhänge klar und für fast jeden verständlich darstellen, und er ist bereit, das sehr öffentlichkeitswirksam zu tun.

WIRTSCHAFT UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

In der Betriebswirtschaftslehre gilt ein Unternehmen dann als preiswettbewerbsfähig, wenn es seine Produkte und Dienstleistungen zu Preisen absetzen kann, die die entstandenen Kosten decken und eine angemessene Rendite auf das eingesetzte Kapital erbringen. Neben dem Preis spielen aber Qualität, Gebrauchsnutzen, Design, Service und Nachhaltigkeit in der Beurteilung des potenziellen Erwerbers eine nicht zu unterschätzende Rolle, denn sonst gäbe es keine Preisdifferenzierung.

Die deutsche Wirtschaft ist bei Industriegütern offensichtlich sehr wettbewerbsfähig. Das zeigen die Zahlen bezüglich Umsatz, Exportanteil und auch die erzielten Ergebnisse.

Dies gilt aber nicht in gleichem Maße für alle Sektoren der Wirtschaft. Ich möchte nur einige Beispiele nennen: In der Computertechnologie, im Softwarebereich und in der Kommunikationsausrüstung sind nur ganz wenige Unternehmen in Deutschland in diesem Sinne wettbewerbsfähig. In Europa, beispielsweise, gibt es nur noch eine Softwarefirma von Weltrang.

* Dr. Manfred Bischoff ist Aufsichtsratsvorsitzender der Daimler AG.

Aber auch der erfolgreiche Industriesektor steht vor einem dramatischen Geschäftsmodellwechsel. Deutschland ist sehr stark in der Ausrüstungsindustrie, diese aber ist abhängig von der Nachfrage, insbesondere von sich entwickelnden Staaten. Sobald die Zahl der sich entwickelnden Länder sinkt, d.h. durch Länder die die »industrielle Schwelle« überschreiten, lässt der Ausrüstungsbedarf nach und reduziert sich auf Modernisierung und Ersatzbedarf. In größeren Ländern entsteht eine heimische Ausrüstungsindustrie. Ein sehr gutes Beispiel dafür ist China.

WAS MACHT UNSERE INDUSTRIE SO WETTBEWERBSFÄHIG?

Lassen Sie mich als Beispiel die Automobilindustrie nehmen, vor allem das Premiumsegment. Meiner Meinung nach sind die entscheidenden Wettbewerbsfaktoren in erster Linie die technische Innovationsfähigkeit, die Qualitätsorientierung, die Fähigkeit, komplexe Produkte und deren Fertigung optimal zu organisieren und nicht zuletzt die Fähigkeit, die Kosten im Griff zu behalten.

Wahrscheinlich hat auch der Cluster-Effekt – d.h. die räumliche Nähe der Wettbewerber und vieler Lieferanten – eine positive Wirkung.

Interessant ist, wie gelingt das letztere? Nur durch eine Mischung von Einkauf und Produktion in Niedriglohnländern mit Einkauf und Produktion in Hochlohnländern ist dies möglich. Es ist zweifelsohne so, wie es Prof. Sinn seit langem propagiert hat. Die mangelnde Lohnflexibilität am unteren Ende ist einer der wesentlichen Faktoren, arbeitsintensive Teile oder Produktion in Billiglohnländern zu verlagern.

Es ist aber keineswegs so, dass dies der einzige Faktor für den Einkauf von Produkten oder Produktion in anderen Ländern ist. Umso komplexer das Produkt, um das es sich handelt, umso mehr spielen auch andere Faktoren eine Rolle. Zum Beispiel die Marktnähe – vor Ort können Sie besser und schneller auf marktspezifische Nachfragen reagieren. Die Reduzierung der Logistikkosten, die Verringerung bzw. Beseitigung des Wechselkursrisikos durch internes Hedging, wie auch flexiblere Arbeitsmärkte in den jeweiligen Ländern oder Investitionsanreize, um nur einige zu nennen. Auch Zölle oder nicht-tarifäre Handelshemmnisse beeinflussen diese Unternehmensentscheidun-

gen. Es kann durchaus sein, dass die Importmöglichkeiten durch tarifäre oder durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse massiv beschränkt werden, wenn nicht gleichzeitig im Land produziert wird.

Aber selbst im Land zu produzieren, scheint nur eine beschränkte Schutzfunktion zu haben. Präsident Trump wiederholt immer wieder die These »There are too many Mercedes in the streets of Manhattan« und droht mit Strafzöllen auf Autos, importiert aus der Europäischen Union. Obwohl Daimler und BMW umsatzmäßig die größten Exporteure für Autos aus den USA sind.

ZURÜCK ZU UNSEREM JUBILAR

Prof. Sinn hat mit seinen Büchern – um nur zwei zu nennen – »Ist Deutschland noch zu retten?« und »Die Basar-Ökonomie« sowie durch seine Artikel und Interviews ganz zentral die Agenda 2010 und die damaligen Arbeitsmarktreflexionen beeinflusst. Dies und die Krise 2008/2009 sowie die Zurückhaltung bei den Tarifabschlüssen haben sicherlich zu einer relativen Verbesserung der Lohnkosten in Deutschland geführt.

Für die Wettbewerbsfähigkeit dürfen wir aber den Wechselkurs nicht vergessen. Der Einfluss des Euro und seine relative Entwicklung, z.B. zum Dollar, hat unsere Preiswettbewerbsfähigkeit im Export massiv unterstützt. Sie können ja selbst einmal schätzen, wo der DM/Dollarwechselkurs stehen würde, im Verhältnis zum Euro/Dollarwechselkurs.

Der Titel von Prof. Sinns Buch »Die Basar-Ökonomie« hat besonders bei Nicht-Ökonomen zu einer Vielzahl von Missverständnissen geführt, denn in einem Basar werden den meisten dort gehandelten Gütern nur die Distribution zur Wertschöpfung hinzugefügt. Prof. Sinn hat nicht die These vertreten, die gesamte Wertschöpfung habe im Lande oder noch schlimmer in einem Unternehmen stattzufinden. Die arbeitsteilige Wirtschaft und die Nutzung kooperativer Vorteile sind völlig unbestritten.

Ich möchte nicht in die Tiefe der Grundargumente von Prof. Sinn, dem Rückgang der inländischen Exportwertschöpfung pro Exporteinheit, einsteigen. Für jede Nation stellt sich die Frage, wie viel Wertschöpfung im Land gehalten werden kann und für mich noch viel wichtiger, welche Art von Wertschöpfung dies ist? Ist es die Pressteile-Fertigung oder ist es die Technologie-Integration, z.B. Autonomes Fahren?

Gerade die digitale Revolution zeigt uns, dass für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Technologieanteil und sein Niveau entscheidend sind. Ich glaube nicht, dass wir mit einfacher Wertschöpfung und niedrigen Lohnkosten die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie erhalten können. Das heißt aber auch, dass, wer edle Wertschöpfung im Land haben will, dafür die Voraussetzungen schaffen muss, dass es attraktiv ist, für Unternehmen diese Wertschöpfungsanteile im Land zu realisieren.

HERAUSFORDERUNGEN DER ZUKUNFT

Eines wissen wir genau: Lineare Regression führt in die Irre. Die Politik führt uns dies gerade vor. Ein sehr nettes Beispiel dafür ist eine Diskussion zwischen dem ehemaligen Vorsitzenden des Federal Reserve Bank in den USA, Alan Greenspan, und dem Autor des berühmten Buches »The Black Swan« Nassim Nicholas Taleb. Herr Greenspan sagte in einem Interview, dass ein Absinken der Hauspreise in den Vereinigten Staaten um mehr als 20% nicht stattfinden werde, denn das sei noch nie in seinem Leben passiert. Darauf erwiderte Nassim Taleb folgerichtig: Mit dieser Beweisführung – linearer Regression – sei klar, dass Herr Greenspan unendlich leben würde, denn er sei auch in seinem bisherigen Leben noch nie gestorben. Das heißt, wir können nicht erwarten, dass es so einfach und so gut weitergeht wie bisher.

Einige haben immer noch nicht realisiert, dass sich mit dem Zerfall der Sowjetunion und dem Eintritt Chinas und vieler weiterer asiatischer Staaten in die Weltwirtschaft die Zahl der Arbeitskräfte fast verdoppelt hat. Viel entscheidender ist aber der technische Fortschritt, der allzu oft unter dem falschen Titel »Globalisierung« subsumiert wird.

Die Fortschritte in der Digitalisierung, Elektronik-Kommunikation, der Leistung von Computern bei gleichzeitiger Verdopplung der Kapazitäten und Halbierung der Kosten alle sechs Monate stellt uns vor völlig neue Herausforderungen und werden unsere bisherigen Geschäftsmodelle dramatisch verändern.

Ökonomisch gesprochen werden wir noch mehr Arbeit durch Kapital ersetzen. Dies gilt nicht nur für einfache Arbeiten, dies gilt für alle Tätigkeiten, die sich standardisieren lassen: von der Buchhaltung über die Rechtsberatung bis hin zur ärztlichen Diagnose.

Das heißt, wir stehen für die aktive Generation vor einem massiven sozialen Problem. Was tun wir mit all den Erwerbstätigen, deren Arbeit besser von einem »Roboter« erledigt werden kann? Nur den kleinsten Prozentsatz werden wir auf die neuen Berufsfelder Softwareentwickler oder Big-Data-Analyst oder auch in sozialen Bereichen zum Kindergärtner oder Altenpfleger umschulen können. Dieses Problem ist von der Wirtschaft allein nicht zu lösen, sondern bedarf einer gesamtpolitischen Anstrengung.

Die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft wird davon abhängen, ob wir offene Märkte erhalten können und wie schnell es uns gelingt, unsere Geschäftsmodelle der digitalen Welt anzupassen, ohne dabei unsere Gütekriterien Qualität, Gebrauchsnutzen und Nachhaltigkeit zu verlieren.

Was brauchen wir dafür?

1. Den Willen zur Veränderung.
2. Keine Angst vor der Veränderung oder vor der Zukunft.

3. Eine globale Sicht, d.h., dass wir uns dem globalen Wettbewerb, egal ob im Inland oder Ausland, stellen müssen.
4. Hochqualifizierte, bestens ausgebildete Mitarbeiter, d.h. ein Bildungssystem, das zu dem besten der Welt zählt, denn wir haben keine natürlichen Ressourcen, unser Kapital sind allein die Menschen.
5. Eine moderne Infrastruktur auch im digitalen Bereich, z.B. Breitbandnetze.
6. Ein Verwaltungs- und Steuersystem, das den technologischen Fortschritt und die wirtschaftliche Umsetzung in Unternehmen oder Unternehmensgründungen fördert.
7. Ein Europa, das in zentralen Fragen wie Sicherheit, Außenpolitik und Wirtschaft mit einer Stimme spricht und die europäischen Interessen vertritt.

Ich meine, wir sind in einer kritischen Situation in Europa. Ich spreche gar nicht von den innereuropäischen Verwerfungen, sondern von der weltpolitischen strategischen Situation. Wir kommen aus einer Welt, in der die internationalen Regeln, z.B. für Handel weitestgehend ein »level playing field« sicherstellten. Die Vereinigten Staaten waren der Garant für diese liberale Weltordnung und stellten Europa noch zusätzlich ihren Sicherheitsschirm kostenlos zur Verfügung. Jetzt sehen wir eine US-Regierung, die weder die Rolle des Garanten noch des Beschützers wahrnehmen will und knallhart nationale Interessenpolitik macht. Besonders gefährlich dabei ist die Ausdehnung der »Zuständigkeit« der amerikanischen Justiz auf andere Länder.

Eine einfache Frage: Darf ein Verbündeter auch eine andere Meinung haben oder wird er dafür bestraft, wenn er entsprechend handelt? Gleichzeitig sehen wir, dass es Staaten gibt, die ihre Interessengebiete teilweise mit Gewalt oder gewaltnah behaupten.

Weniger offensichtlich ist aber das gewaltfreie, meines Erachtens viel effizientere Vorgehen der chinesischen Regierung, beispielsweise durch die »Belt and Road Initiative«, die gezielt ökonomische und damit auch politische Abhängigkeiten schafft.

Wenn es uns nicht gelingt, Europa als einen Block darzustellen, haben wir keine Chance gegen die Großmächte China und USA, denn sie würden dann die Regeln des Handelns und des Handels bestimmen. Deutschland mit seinem hohen Exportanteil hat dabei am meisten zu verlieren. Ich darf es den Zuhörern aus der Politik überlassen, aus diesen Forderungen ein geeignetes politisches Programm zu definieren. Sie werden jetzt sagen »typisch Wirtschaft«, wenn es schwierig wird, rufen sie nach der Politik. Ich bin gerne bereit, dabei zu beraten.

DIE DEUTSCHE AUTOMOBILINDUSTRIE

Nun erwarten Sie sicherlich von mir, dass ich auch etwas zur deutschen Automobilindustrie und wo diese

steht, sage. Nachdem Sie überall lesen und hören, die deutsche Automobilindustrie habe die Zukunft verschlafen. Ich kann Ihnen versichern, dem ist mit Sicherheit nicht so.

Zweifellos befindet sich die Automobilindustrie mitten im größten Umbruch ihrer Geschichte. In der Daimler AG haben wir vier Zukunftsfelder definiert, die die Zukunft der individuellen Mobilität bestimmen werden und diese neudeutsch mit vier Buchstaben zusammengefasst: »CASE«. Sie stehen für: Connected, Autonomous, Shared & Services sowie Electric. In allen vier Feldern investieren wir Milliarden, um auch in Zukunft Premiumprodukte und Premiumdienstleistungen anbieten zu können.

Stellen Sie sich einfach einmal vor, Sie sitzen in 20 Jahren zu Hause und wollen in die Oper in München. Sie nehmen Ihr Smartphone oder was es dann gibt, und es zeigt Ihnen 20 Angebote für Robotertaxis. Sie wählen natürlich eines der deutschen Premiumprodukte aus. Das Fahrzeug sagt Ihnen, dass es in vier Minuten vor Ihrer Tür sein wird. Sie fahren in die Oper und wieder zurück.

Ich habe dazu nur drei einfache Fragen:

1. Wer baut dieses Auto?
2. Wer betreibt dieses Auto?
3. Wem gehört dieses Auto?

Damit sehen Sie, vor welchem Paradigmenwechsel unsere Industrie steht. Nun behaupten selbsternannte Fachleute andere Unternehmen seien schon viel weiter. Bei der Elektromobilität, beim autonomen Fahren oder beim Angebot von Fahrdienstleistungen.

Ich darf noch einmal in Erinnerung rufen, die deutsche Automobilindustrie ist im Premiumsegment weltweit führend. Ich darf aber auch daran erinnern, wir sind keine Start-up-Unternehmen. Wir beschäftigen Hunderttausende von Mitarbeitern, und der Kapitalmarkt erwartet von uns eine angemessene Rendite für das eingesetzte Kapital. Das heißt, wir können die Erprobung unausgereifter Technologien nicht auf den Kunden verlagern. Wir würden alle Zulassungen verlieren, wenn uns so viele fatale Unfälle passiert wären, wie einem gehypten Start-up-Unternehmen aus den USA. Wir könnten nicht jedes Jahr Milliardenverluste schreiben. Unsere Eigentümer würden dies nicht akzeptieren und uns auch kein zusätzliches Kapital geben, um dies zu tun.

Wir müssen den Wandel hin zur Elektromobilität und zum autonomen Fahren sukzessive vornehmen. Verantwortlich in technischer Hinsicht, auch in moralischer Hinsicht und einen ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Rahmen dafür finden.

LASSEN SIE MICH ZUSAMMENFASSEN

Was die Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere der deutschen Industrie, angeht, bin ich verhalten optimistisch,

weil ich den Willen zur Veränderung, den Willen zur Anpassung der Geschäftsmodelle in vielen Unternehmen sehe, und wir sollten nicht vergessen, dass wir in Deutschland eine relativ einmalige Mischung zwischen großen Unternehmen, mittelständischen und kleinen Unternehmen haben, die sozusagen symbiotisch zusammenarbeiten. Es gibt auch eine Vielzahl von sogenannten Hidden Champions, das sind mittlere und kleine Firmen, die durchaus in Nischen Weltmarktführer sind, und dies sind auch Nischen, die durch die Digitalisierung nicht alle verschwinden werden.

Natürlich werden wir Anpassungsprobleme bei dem einen oder anderen sehen. Sicherlich werden wir auch das eine oder andere Unternehmen vom Markt verschwinden sehen. Aber ich bin auch optimistisch, dass wir neue Unternehmensgründungen sehen werden. Sie sehen, ich bin für die deutschen Unternehmen, d.h. Unternehmen, die ihren legalen Sitz in Deutsch-

land haben, durchaus verhalten optimistisch, aber nicht für die Bundesrepublik Deutschland.

Die größten Bedenken habe ich, ob in Deutschland, aber auch in anderen Ländern Europas und in der Welt, die richtigen Konsequenzen politischer Natur aus den aufgezeigten Herausforderungen gezogen werden und die entsprechenden politischen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit in Deutschland die Wettbewerbsfähigkeit erhalten werden kann.

Aber manchmal ist es ja so, dass der Fortgang der Realität dann auch zu politischen Reaktionen in die richtige Richtung führt. Sie sehen, mein Optimismus ist ungebrochen, und ich lasse ihn mir auch durch negative Entwicklungen in den verschiedenen Feldern so schnell nicht nehmen.

Ich hoffe, Sie teilen diesen Optimismus mit mir.

Bernd Raffelhüschen*

Einführung

Offene Grenzen oder generöser Sozialstaat: Beides geht nicht?!



Bernd Raffelhüschen

Der nach wie vor anhaltende Flüchtlingszustrom nach Europa hat den Kontinent in zwei entgegengesetzte Lager gespalten. Der Graben zwischen beiden Lagern verläuft allerdings mitnichten in Ost-West-Richtung. Auch England, Norwegen und Dänemark haben sich der »deutschen Willkommenskultur« komplett verweigert und verweisen salopp gesprochen darauf, dass derjenige, der einlädt, eben auch die Rechnung übernimmt. Die im deutschen Alleingang beschlossene und mit den europäischen Partnern nicht abgesprochene Aussetzung des Dublin-Abkommens durch die Bundesregierung im Jahr 2015 kann nicht durch ein Pochen auf eine »ab jetzt« gemeinsame europäische Lösung übertüncht werden. Hinsichtlich der primären Zuwanderung nach Süd- bzw. Südosteuropa vermag der deutsche Hinweis auf eine gerechte Verteilung der Flüchtlingsströme nach abgeschlossenen Asylverfahren im Erstaufnahmeland nicht zu überzeugen, denn verständlicherweise glaubt man den rest-europäischen Solidaritätsbekundungen schlicht nicht mehr.

Die Debatte um die gerechte Verteilung der Zuwanderer innerhalb Europas ist ohnehin an Absurdität kaum zu übertreffen. Schließlich gelingt es nicht einmal innerhalb Deutschlands die Ströme einigermaßen gleichmäßig auf die Bundesländer zu verteilen. Noch scheinheiliger erscheint die deutsche Position hinsichtlich der sekundären Wanderungsbewegung: Warum sollte ein Land wie Dänemark die aus Schweden nach Deutschland laufende Sekundärmigration

unterbinden und damit die Kosten der deutschen Einladung übernehmen? Auch Österreich will die Rückführung der Migranten aus Deutschland in die Erstaufnahmeländer nicht unterstützen und verweist darauf, dass es keinen umgekehrten Dominoeffekt Richtung Ost- und Südeuropa geben kann, solange nicht die Summe der bilateralen Abkommen zur Rückführung quasi die europäische Einigung ersetzen würde. Will heißen: Das Dublin-Abkommen wird nicht umgesetzt, an den europäischen Außengrenzen gibt es keine wirksame Grenzkontrolle und das deutsche Recht wird an den Grenzen zu den Nachbarstaaten auch nicht, bzw. seit dem Vorstoß von Innenminister Horst Seehofer nur extrem zögerlich, angewandt. Verfahrener kann eine Situation kaum sein, und so ist es auch nicht verwunderlich, dass das endlose Debattieren der etablierten Parteien den Riss, der durch die Gesellschaften (fast) aller europäischen Länder geht, immer weiter aufreißt und dem rechten wie auch linken Populismus Tür und Tor geöffnet wird.

Nach außen kann die deutsche Position ganz offensichtlich nicht überzeugen und auch der Hinweis auf eine besondere historische Verantwortung Deutschlands ist angesichts der europäischen Dimension des Problems ein eher zu vernachlässigender Punkt. Wie aber steht es mit der Rationalität der deutschen Zuwanderungspolitik nach innen hin. Können die jungen und im Allgemeinen arbeitswilligen Zuwanderer eine fiskalische Dividende erwirtschaften, die die Tragfähigkeit des deutschen Sozialstaats angesichts der drastischen Alterungseffekte unserer Gesellschaft stabilisiert? Die Antwort auf diese Frage ist schlicht und lautet: Nein, denn das ohnehin existierende Nachhaltigkeitsproblem des deutschen Sozialstaats wird durch die Zuwanderung vergrößert. Wie stark das Problem verschärft wird, soll im Folgenden unter Zuhilfenahme der aktuellen Generationenbilanz illustriert werden.¹

DAS NACHHALTIGKEITSPROBLEM DES DEUTSCHEN SOZIALSTAATS

Bevor allerdings die fiktive Analyse des Sozialstaats mit und ohne Zuwanderungswelle 2015–2017 adres-

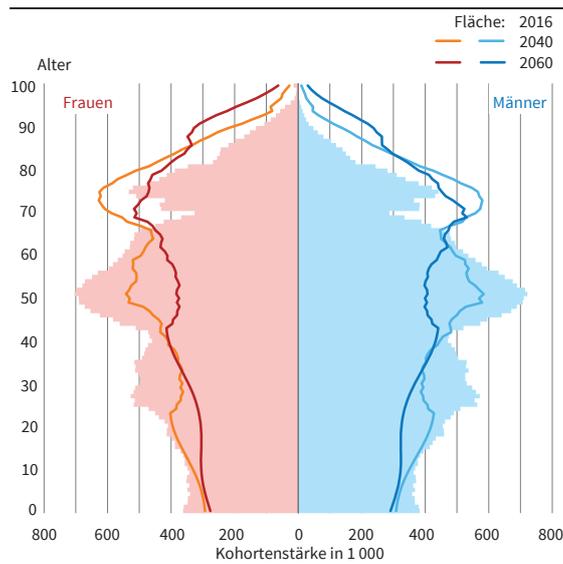
* Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen ist Professor an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und an der Universität Bergen. Der Beitrag ist eine Laudatio an den außergewöhnlichen Forscher wie auch den kristallklaren Erklärer Hans-Werner Sinn und versucht, ihm dies – obwohl es ein aussichtsloses Unterfangen ist – ein wenig nachzuahmen. Der Autor dankt Gerrit Manthei für wertvolle Hilfestellungen bei der Berechnung der diesem Beitrag zugrunde liegenden Generationenbilanzen.

¹ Details zur Datenbasis und den Annahmen der aktuellen Generationenbilanzierung finden sich in Manthei und Raffelhüschen (2018), vgl. zur Methode der Generationenbilanzierung auch Auerbach et al. (1991), Kotlikoff und Raffelhüschen (1998) sowie Raffelhüschen (1999).

siert wird, muss zunächst geklärt werden, was genau unter Nachhaltigkeit verstanden werden soll und wie groß der Abstand vom Zustand der Nachhaltigkeit gegenwärtig ist. Ein Staatshaushalt gilt immer dann als nachhaltig, wenn die Summe aus den expliziten und impliziten Schulden des Staates gleich null ist. Das bedeutet, dass man die herrschende Fiskal- und Sozialpolitik »bis in alle Ewigkeit« fortführen kann. Unter den expliziten Schulden werden alle verbrieften Forderungen an den Fiskus im jeweils aktuellen Basisjahr subsumiert. Die unsichtbaren Lasten oder impliziten Schulden ergeben sich aus jenen zukünftigen Leistungsversprechen des Staates, für die er unter herrschenden Steuer- und/oder Beitragssätzen keine oder keine ausreichenden Rückstellungen gebildet hat. Gemäß der vorherrschenden Kameralistik befindet sich das staatliche Haushaltswesen nämlich auf einer Stufe mit dem sogenannten Minderkaufmann (Neudeutsch: Kaufmann mit geringfügigen Umsätzen) der einfach nur eine Gegenüberstellung der jährlichen Ein- und Auszahlungen dokumentiert. Der bilanzierende, ehrbare Kaufmann würde für alle Leistungsversprechungen, die er für die Zukunft versprochen hat, Rückstellungen bilden. Mehr noch, der Gesetzgeber verpflichtet ihn dazu, diese in geeigneter Weise zu bilden. Tut er dies nicht, so droht ihm die Insolvenz wegen des Tatbestands der Überschuldung, eben weil fehlende Rückstellungen versteckte Schulden darstellen. Bei staatlichen Haushalten liegt der Fall anders. Denn der Fiskus befolgt einmal wieder nicht die Regeln, die er für andere aufstellt, sondern »bilanziert quasi wie eine Frittenbude« und versteckt durch die fehlenden Rückstellungen Schuldenlasten, die dann von zukünftigen Steuer- und/oder Beitragszahlern zu bedienen sind.

Woraus genau die versteckte Staatsschuld resultiert, ist einfach zu erklären und längst gymnasialer Unterrichtsstoff geworden: Aufgrund der Tatsache, dass sich die geburtenstarken Jahrgänge hinsichtlich ihrer Fertilität nicht besonders viel Mühe gemacht haben, fehlt in der mittleren und ferneren Zukunft einfach die Basis der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme. Gleichzeitig halten sich diese geburtenstarken Jahrgänge mit »konstanter Boshaftigkeit« am Leben. Durch die niedrige Fertilität gepaart mit steigender Lebenserwartung ergibt sich der doppelte Alterungsprozess, der zu einer Verdopplung des Altenquotienten und zu einer pilzförmigen Bevölkerungsstruktur im Jahr 2040 führt (vgl. Abb. 1). Die Eintrittswahrscheinlichkeit dieser Pilz-

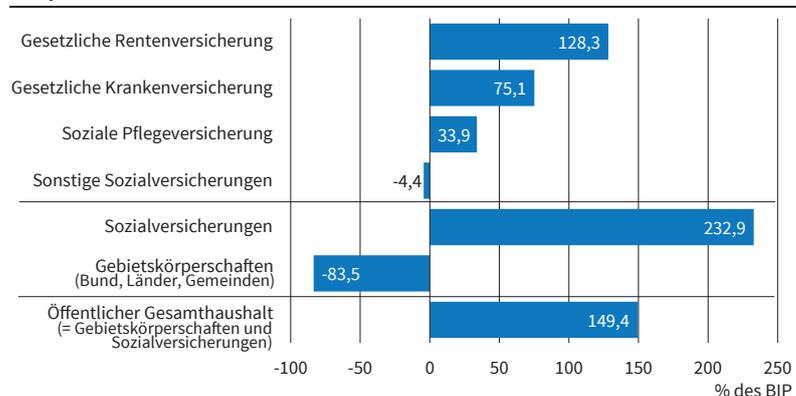
Abb. 1 Die demographische Entwicklung 2016–2060



Quelle: Statistisches Bundesamt (2015); Berechnungen des Autors. © ifo Institut

struktur liegt bei annähernd 100%, denn alle zukünftigen Erwerbspersonen wie auch alle zukünftigen Rentner sind mitnichten zukünftig; sie sind alle schon geboren – manche in fremden Ländern. Da diese Pilzstruktur des Jahres 2040 also sozusagen mit Sicherheit eintritt, kann die entsprechende zukünftige Bevölkerungsstruktur nicht wirklich als zukünftig interpretiert werden. Denn wäre sie zukünftig, müsste sie ja unsicher sein, eben weil Zukunft ihrem Wesen nach unsicher ist. Die logische Schlussfolgerung: Das was im Allgemeinen in Medien und Politik für etwas gehalten wird, was unsicher ist, weil es noch kommt, das kommt gar nicht, das ist schon gewesen, obwohl es noch kommt! Die Messe ist also bereits gelesen, und im Ergebnis werden zunehmend mehr Ältere – die immer älter werden – wachsende Teile des durch immer weniger Erwerbspersonen erwirtschafteten Inlandsprodukts beanspruchen.

Abb. 2 Implizite Schuldenlast des deutschen Staatshaushalts Basisjahr 2015



Unterstellt ist ein Realzins von 3% und ein reales Produktivitätswachstum von 1,5%. Sensitiv sind die folgenden Resultate allerdings nur auf die Differenz. Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

Erst ab 2060 stabilisiert sich der Altenquotient, und die Bevölkerungsstruktur geht in die sogenannte »Urnenform« über (vgl. Abb. 1). Auch dieses Phänomen ist einfach zu erklären, denn nun werden die wenigen Kinder der geburtenstarken Jahrgänge von den wenigen Enkeln versorgt. Zwar ist die gegenwärtige Situation deutlich komfortabler, weil unser Land noch nie so viele Beitragszahler hatte, die so wenig Alte zu versorgen hatten. Aber für die Übergangszeit sieht es wohl deutlich schlechter aus: Noch nie mussten so wenige für so viele und auch noch so lange sorgen. Dennoch verschwindet das Alterungsproblem damit, dass die geburtenstarken Jahrgänge nicht mehr Teil der »Bevölkerurne« der Jahre nach 2060, sondern Inhalt einer ganz anderen Urne sind. Diese Tatsache führt unmittelbar zu einer Schlussfolgerung, die jenen Teilen der geburtenstarken Jahrgänge nicht sonderlich schmecken wird, die im doppelten Alterungsprozess immer nur ein auf sie zukommendes Problem sehen. Tatsächlich haben jene nämlich kein Problem, vielmehr sind sie das Problem – und zwar für ihre Kinder. Darüber hinaus sind die geburtenstarken Jahrgänge nicht nur das Problem, sondern sie sind Problem und zugleich Verursacher desselbigen – und zwar durch (fertile) Unterlassung. Einschränkend muss natürlich konstatiert werden, dass dies alles nur für den statistischen Durchschnitt gilt und nicht auf einzelne Personen bzw. deren Schicksal abzielt.

Im Ergebnis hätte der deutsche Sozialstaat also mit Leistungsversprechen an die geburtenstarken Jahrgänge etwas vorsichtiger umgehen sollen. Welche Rücklagen wären aber für die Sicherung des Sozialstaates notwendig gewesen, wenn die durch den »deutschen Willkommensgruß« des Herbstes 2015 induzierte Zuwanderungswelle ausgeblieben wäre? Abbildung 2 dokumentiert die Nachhaltigkeitslücken für dieses hypothetische Referenzszenario. Um beispielsweise die bereits zugesicherten Leistungsversprechen in der gesetzlichen Rentenversicherung bei dauerhaft konstantem Beitragssatz nachhaltig sichern zu können, wären demnach Rücklagen in Höhe von 128,3% des Bruttoinlandsprodukts notwendig. Etwas besser ergeht es der gesetzlichen Kranken- bzw. der sozialen Pflegeversicherung, deren Nachhaltigkeitslücken sich auf 75,1% bzw. 33,9% des BIP aufsummieren. Dies gilt allerdings nur für den »unrealistisch optimistischen« Fall, dass die Preise im Gesundheitswesen der allgemeinen Preisentwicklung folgen, wir also keinen Kostendruck aufgrund des technischen Fortschritts im medizinischen Bereich erwarten.

Mit der Beteiligung aller Menschen an allen medizinischen Errungenschaften der Zukunft sähe das Bild deutlich dramatischer aus. Den Nachhaltigkeitslücken der parafiskalischen Sozialversicherungen von insgesamt 232,9% des BIP stehen implizite Vermögen der Gebietskörperschaften in Höhe von 83,5% des BIP gegenüber. Mit anderen Worten übertrifft der Barwert

aller zukünftigen Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden die zukünftigen Ausgaben dieser Institutionen, so dass trotz der eingegangenen Beamtenversorgungslasten² Quersubventionen an das Sozialversicherungssystem möglich werden. Dennoch belaufen sich die impliziten Schulden in Deutschland alles in allem auf fast 1,5 Bruttoinlandsprodukte (vgl. Abb. 2) und ergeben zusammen mit den expliziten Staatsschulden eine Nachhaltigkeitslücke des Gesamtstaates von über zwei Inlandsprodukten.

Die sichtbare Staatsverschuldung verhält sich also in Relation zur unsichtbaren fast wie ein Eisberg – ein gutes Viertel kann man sehen, der Rest bleibt unter Wasser; wobei auch dem maritim nicht so Bewanderten klar sein sollte, dass Eisberge einem Schiff eher mit jenen Teilen gefährlich werden, die sich unsichtbar unter der Wasserlinie befinden. Bleibt festzuhalten, dass der deutsche Sozialstaat in der heute ausgestalteten Generosität angesichts der demographischen Probleme nicht nachhaltig finanzierbar ist. Will man das derzeitige Leistungsniveau in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung halten, müssten zukünftige Beitragszahler willens sein, fast zwei Drittel ihres Einkommens an Sozialabgaben und das restliche Drittel an Steuern abzuführen. Das hieraus resultierende Akzeptanzproblem zukünftiger Generationen mit den bestehenden Generationenverträgen ist nur zu offensichtlich. Will man zukünftigen Generationen dieses Dilemma ersparen, so bleibt nur der Weg der intergenerativen Gleichbehandlung durch eingefrorene Beitragssätze bei endogener Anpassung des Leistungsniveaus. Dieser Weg, der mit den Rentenreformen der Agenda 2010 bereits unter der Kanzlerschaft von Gerhard Schröder erstmals beschritten wurde, ist zugleich generationen- und verursachergerecht.³ Denn die Beitragszahler der Zukunft sind nicht verantwortlich für die Anzahl der älteren Leistungsempfänger, wohingegen die geburtenstarken Jahrgänge sehr wohl verantwortlich sind für die geringe Anzahl der Beitragszahler. Korrigieren können sie hieran allerdings nichts mehr, und deshalb muss die Botschaft an den Verursacher ganz eindeutig sein: Die geburtenstarken Jahrgänge werden für ein geringeres Rentenniveau länger arbeiten müssen – das haben sie sich selbst so verdient.

² Im Barwert beziffern sich die fehlenden Rückstellungen für die eingegangenen Beamtenpensionen und Beihilfen auf weit über 30% des BIP (vgl. Benz et. al. 2011). Die seit 1998 von den Bundesländern gebildeten Versorgungsrückstellungen entsprechen dem »Tropfen auf dem heißen Stein« und sind zudem größtenteils in eigenen Landesschuldverschreibungen investiert. Im privaten Sektor wäre dieses Vorgehen ein Straftatbestand – im öffentlichen Sektor handelt es sich um eine weit verbreitete Gepflogenheit ohne rechtliche Konsequenzen. Unter echter Kapitaldeckung versteht man gemeinhin jedenfalls etwas anderes.

³ Vgl. hierzu die Empfehlungen der sog. »Rürup-Kommission« bzw. deren Umsetzung in den entsprechenden Reformgesetzen. Einzig fehlendes Element in der Rentenagenda 2010 war die Berücksichtigung der Kinder in der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. in der Quersubventionierung durch das allgemeine Steueraufkommen. Tatsächlich sind die geburtenstarken Jahrgänge nur im Durchschnitt der Verursacher des demographischen Problems, unter ihnen gibt es jedoch solche mit und solche ohne Kinder. Ein Faktum, das nicht die inter-, sondern die intragenerative Lastverteilung adressiert und das bislang nur durch Sinn (2005) pragmatisch diskutiert wurde.

ZUR FISKALISCHEN DIVIDENDE DER ZUWANDERUNG

Will man zukünftige Leistungskürzungen des Sozialstaats minimieren, so könnte man auf die Idee kommen, das Problem an der Wurzel – der demographischen Entwicklung – zu packen. Wenn jedoch gegenwärtig oder zukünftig geborene Kinder quasi zu spät kommen, weil sie im Durchschnitt etwa 20 (30) Jahre brauchen, um zu einem (guten) Beitragszahler zu werden, dann verbleibt dem fiskalisch nicht tragfähigen Sozialstaat zwangsläufig nur die Zuwanderung als Rettungsanker. Die fiskalische Dividende der Zuwanderung war neben den humanitären Aspekten das zentrale Argument für den »Willkommenskult« gegen Ende des Jahres 2015. Wie groß fällt dieser positive Effekt aber aus, und gibt es ihn überhaupt? Um hier einigermaßen verlässliche Zahlen zu generieren, wird im Folgenden die oben skizzierte hypothetische Generationenbilanz nunmehr um die Effekte der »Flüchtlingswelle« 2015 ff. erweitert. Hierzu bedarf es allerdings einer ganzen Reihe von demographischen und ökonomischen Annahmen, von denen die Resultate entscheidend abhängig sind.

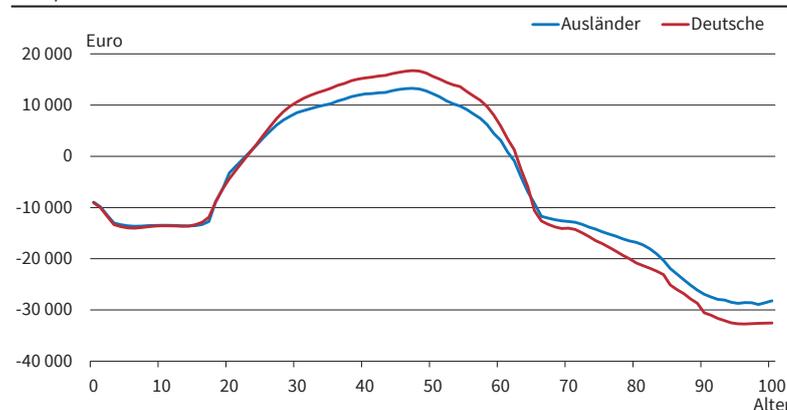
Zunächst muss das eigentliche Ausmaß jener Zuwanderer abgeschätzt werden, die der im Herbst 2015 ausgesprochenen Einladung der Bundesregierung gefolgt sind. Da die Nettozuwanderung nach Deutschland keinem wirklichen Trend folgt, sondern eher einer Sinuskurve gleicht, ist schon dies ein schwieriges Unterfangen. Bereits im Vorfeld der Jahre 2013/2014 lag die Nettozuwanderung auf einem relativ hohen Niveau von etwa 550 000 Personen, so dass für die Generationenbilanzierung nur die darüber hinausgehenden Zuwanderungszahlen als »Flüchtlingswelle« interpretiert wird. Diese zusätzlich induzierten Zuwanderungsströme entsprechen unter den Standardannahmen des Statistischen Bundesamts⁴ einer Gesamtzahl von etwa 1,4 Mio. Personen im Zeitraum 2015–2022, die mit der Altersstruktur der Vorperiode zuwandern und damit ein Durchschnittsalter von etwa 29 Jahre aufweisen. Neben dem damit definierten Ausmaß der zusätzlich induzierten Zuwanderung bedarf es weiterhin einer Reihe von Annahmen hinsichtlich der Qualifikationsstruktur und der Integrationsdauer der Zuwanderung. Für beide Aspekte können aufgrund der mangelnden Datengrundlage nur »educated gues-

timates« zu Hilfe genommen werden. Hinsichtlich der Qualifikation wird unterstellt, dass sich die Zuwanderung nach einem sechsjährigen logarithmischen Anpassungsprozess den Strukturen der bereits in Deutschland ansässigen Ausländer angenähert hat.

Die in Abbildung 3 skizzierten Nettosteuerzahlungsprofile der bereits im Vorfeld des Jahres 2015 ansässigen Ausländer zeigen allerdings, dass diese im Vergleich zu Inländern während der Erwerbsphase im Durchschnitt deutlich geringere Steuerzahlungen bei höherem Sozialleistungsanspruch tätigen. Zwar sind aufgrund der leistungsbezogenen Rentenansprüche auch die Nettotransfererhalte im Alter etwas niedriger, dennoch fällt das Gesamtergebnis eher ernüchternd aus: Auch die Zuwanderungsströme der vergangenen Jahrzehnte weisen eine weit unterdurchschnittliche Wertschöpfung pro Kopf auf. Die bessere Qualifikation der einheimischen Bevölkerung ist mit höherem Einkommen und damit auch höheren Steuer- und Beitragszahlungen verbunden. Demgegenüber unterscheiden sich die Nettotransferleistungen in der Jugend überhaupt nicht und im Alter nur geringfügig. Letzteres ist maßgeblich der Kranken- und Pflegeversicherung zuzuschreiben, die im Gegensatz zur Rentenversicherung eben nicht dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz folgen und damit eine Quersubvention der Inländer an die Ausländer und Zuwanderer begründet.

Wie steht es allerdings dann mit den jüngsten Zuwanderungsströmen? Da viele der bereits im Vorfeld in Deutschland lebenden Ausländer einen west- oder osteuropäischen Migrationshintergrund aufweisen und sich die türkischstämmigen Ausländer teils schon lange in Deutschland befinden bzw. teils bereits im Inland geboren wurden, dürfte deren Qualifikation weit oberhalb jener der jüngst zuwandernden Menschen aus Afrika und dem Mittleren Osten liegen. Insofern ist deren Annäherung an die fiskalischen Beiträge der bereits in Deutschland ansässigen Ausländer als sehr optimistisch einzustufen. Dies gilt auch hinsichtlich des unterstellten Integrationszeitraums von sechs Jahren.

Abb. 3
Nettosteuerzahlungen der in Deutschland lebenden Bevölkerung in den Jahren 2014/15 nach Alter und Nationalität



Die Nettosteuerzahlungsprofile einer Altersgruppe bilden das Verhältnis zwischen den an den Staat geleisteten und vom Staat erhaltenen Leistungen ab.
Quelle: Berechnungen des Autors. © ifo Institut

⁴ Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt (2015). In allen demographischen Projektionen wird eine lineare Angleichung der jeweils aktuellen Zuwanderungswerte an den langfristig als konstant unterstellten Wert im Laufe eines fünfjährigen Übergangs unterstellt.

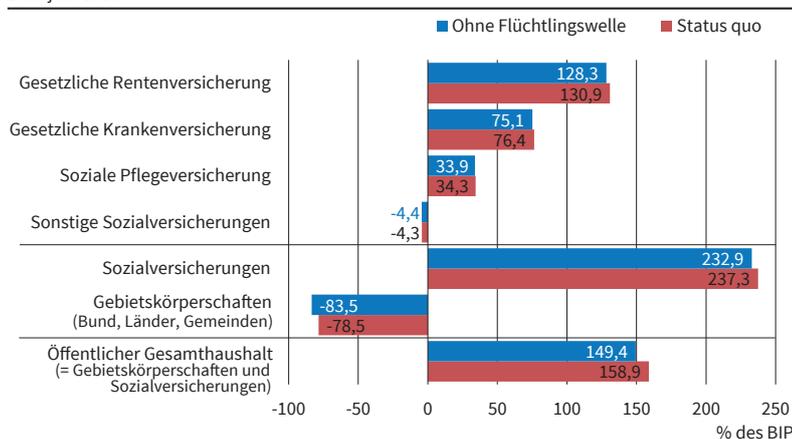
Laut der Integrationskursgeschäftsstatistik des BAMF (2018) beherrscht trotz Sprachkursangeboten nicht einmal jeder vierte Flüchtling ein sprachliches Grundniveau. Mehr als 75% der Flüchtlinge bleiben ohne elementare Sprachkenntnis. Eine für die Integration in den Arbeitsmarkt befähigende Sprachkenntnis ist selbst nach erfolgreicher Absolvierung der Sprachkurse nur einer prozentual einstelligen Minderheit zu bescheinigen. Noch schlechter steht es um die schulische und berufliche Qualifikation der jüngsten Zuwanderungswelle. Gemäß einer Befragung (BAMF-IAB-SOEP 2017) von Geflüchteten 2016 haben 40% gar keinen Schulabschluss und 85% keine mit den deutschen Standards vergleichbare Ausbildung. Vor dem Hintergrund dieser Fakten dürften die getroffenen Annahmen eher als „unrealistisch-optimistisch“ einzuschätzen sein. Dies gilt auch hinsichtlich der im Folgenden unterstellten Annahme, dass die zweite Zuwanderergeneration fiskalisch dem Durchschnitt der einheimischen Bevölkerung entspricht und damit vollständig integriert sein wird.

Selbst unter den skizzierten Annahmen vergrößern sich durch die jüngste Zuwanderungswelle die bestehenden Nachhaltigkeitslücken (vgl. Abb. 4). In der Rentenversicherung klafft ein um 2,6% des BIP vergrößertes Defizit. Der Grund hierfür ist einfach zu erklären: Ein im Durchschnitt dreißigjähriger Zuwanderer, der nach sechs Jahren im Arbeitsmarkt Fuß fasst, müsste aufgrund seines geringen Einkommens etwa bis zu einem Alter von 78 Jahren arbeiten, um einen durch Beiträge begründeten Rentenanspruch oberhalb der fürsorgebasierten Grundsicherung im Alter zu erwerben. Altersarmut ist im bestehenden System der Alterssicherung kein wirkliches Problem – in Zukunft wird sie jedoch vermehrt auf spezifische ethnische Gruppen zukommen. Dieser steinige Weg, der zwangsläufig mit einer in Deutschland bislang unbekanntem, gesellschaftlichen Segregation verbunden sein wird, ist bereits besprochen. Altersarmut wird in einigen Jahrzehnten an der ethnischen Herkunft erkennbar sein.

Für das bislang gesellschaftlich sehr homogene Deutschland ist damit ein Weg in ein Steuer- bzw. Transfersystem der Alterssicherung vorgezeichnet. Denn Bismarck'sche Äquivalenz erfordert lebenslange (inländische) Leistung.

Aber auch in der Gesundheitsversorgung klaffen vergrößerte Nachhaltigkeitslücken, weil die unterqualifizierten Niedrigeinkommensbezieher schlicht nicht in der Lage sind, die ihnen im Lebenszyklus zukommenden Versorgungsleistungen durch eigene Beiträge zu refinanzieren – dies gilt im Übrigen unabhängig von den in- oder ausländischen Wurzeln. Auch ein inländischer Hartz-IV Empfänger muss in der GKV durch überdurchschnittliche Beitragszahler quersubventioniert werden. Insgesamt beziffern sich die in den Sozialversicherungen kumulierten Defizite im Barwert über die verbleibende Lebenszeit der Zuwanderer auf 4,4% des BIP – das entspricht etwa 140 Mrd. Euro. Hinzu kommen verringerte Überschüsse der fiskalischen Institutionen, weil Bundes-, Länder- und Gemeindehaushalte nach Maßgabe der deutlich geringeren Leistungsfähigkeit der Zuwanderer ebenfalls weit unterdurchschnittliche Steuerzahlungen bei gleichzeitig überdurchschnittlichem Transfererhalt aufweisen. Rein statistisch dürfte eigentlich jedem mathematisch einigermaßen Begabten klar sein, dass man einen Durchschnitt nicht durch Hinzufügen von unterdurchschnittlichen Variablenausprägungen erhöht. Insgesamt steigt durch die Zuwanderungswelle die bereits im Vorfeld bestehende Nachhaltigkeitslücke um fast 10% des BIP; d.h., jeder der unterstellten 1,4 Mio. Zuwanderer kostet im Laufe seines gesamten Lebens den Fiskus etwa 225 000 Euro. Das macht pro Kopf der Gesamtbevölkerung bzw. der Erwerbspersonen einen Betrag von 4 000 bzw. 2 000 Euro. Das ist ein deutlich teureres Willkommensgeschenk, als ursprünglich von Politik und Medien kommuniziert wurde, dessen Höhe zudem auch noch aus einem »unrealistisch-optimistischen« Annahmenrahmen resultiert. Unter lediglich optimistischen oder gar unter realistischen Annahmen dürften die Kosten um ein Vielfaches höher liegen.

Abb. 4
Implizite Schuldenlast im Vergleich
Basisjahr 2015



Quelle: Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

... UND DIE LÖSUNG?

Die jüngste Zuwanderungswelle ist aufgrund ihrer Qualifikationsdefizite also ganz offensichtlich eher ein weiterer Teil des soziodemographischen Nachhaltigkeitsproblems und mitnichten ein Teil einer Lösungsstrategie des selbigen. Die daraus resultierende Handlungsempfehlung für die Politik ist eigentlich ganz einfach: Einen Sozialstaat, der schon für die einheimische Bevölkerung schlicht überzogen generös ist, sollte man nicht auch noch auf

andere, die nicht zu ihm beitragen können, übertragen. Diese Einsicht hat beispielsweise im skandinavischen Raum, dessen Sozialstaat noch ausgeprägter ist als in Deutschland, zu einer klaren Erkenntnis geführt: Man teilt und ist egalitär – aber nicht mit dem Rest der Welt, denn ein generöser Sozialstaat ist mit offenen Grenzen schlicht nicht kompatibel.⁵ Fakt ist, dass Millionen in der Welt ihr Los durch Migration nach Europa verbessern könnten und dies in Zeiten des Internets auch nur zu genau wissen. Die Flucht vor der schwarzafrikanischen Armut und Despotie wie auch die vor der arabischen Unterdrückung und Intoleranz ist vollkommen verständlich. Dennoch muss Europa einsehen, dass Manna eben nicht vom Himmel fällt. Ein Sozialstaat muss erwirtschaftet werden, und deshalb kann es auch nur eine rationale Zuwanderungsstrategie mit wechselseitiger Gewinnsituation für alle geben: Jede Form der Zuwanderung hat unmittelbar in den Arbeitsmarkt zu erfolgen, eine Zuwanderung in soziale Sicherungssysteme ist an den Außengrenzen Europas zurückzuweisen. Hiermit wäre tatsächlich eine fiskalische Dividende zu erzielen, denn die Nachhaltigkeitslücke des Gesamtstaates würde um ein halbes Bruttoinlandsprodukt sinken, falls es gelingen würde, auch nur eine durchschnittlich qualifizierte, aber junge Zuwanderung zu erzielen. Immerhin wäre damit ein Drittel des Nachhaltigkeitsproblems erledigt.

Allerdings muss man dann auch mit den logischen Folgen einer anreizkompatiblen Zuwanderungspolitik leben. Wie genau, kann man ohne viel Mühe bei den traditionellen Einwanderungsländern studieren. Einwanderungsländer wie die USA oder Australien haben sicherlich eine Willkommenskultur entwickelt – aber die Willkommenskultur amerikanischer Grenzbeamter hält sich bekanntlich in Grenzen. Ebenso anzupassen ist das Asylrecht, das bei Einwanderungsländern immer mit abschließender Prüfung im Ursprungsland oder an den Außengrenzen erfolgt. Und auch das Grundsicherungsniveau liegt in diesen Ländern eher beim Subsistenzminimum, das zudem noch als Sachleistung gewährt wird. Alles andere schafft falsche Anreize, die sich zu tödlichen Gefahren für die Flüchtenden und zu überbordenden Streitigkeiten in Europa aufürmen würden. Die Entscheidung liegt damit klar auf der Hand: Entweder bewahrt sich Europa den generösen Sozialstaat zum Preis der Festungsbildung, oder es wird ein Zuwanderungskontinent nach amerikanischem Vorbild. Beides geht nicht!

LITERATUR

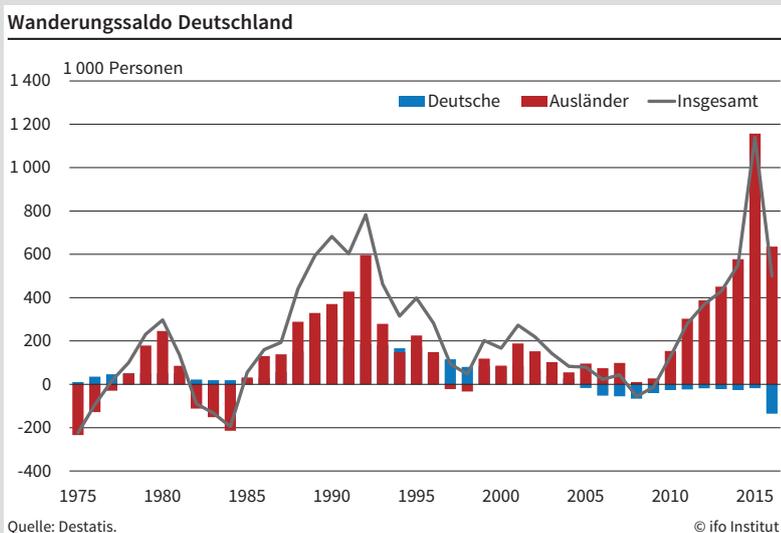
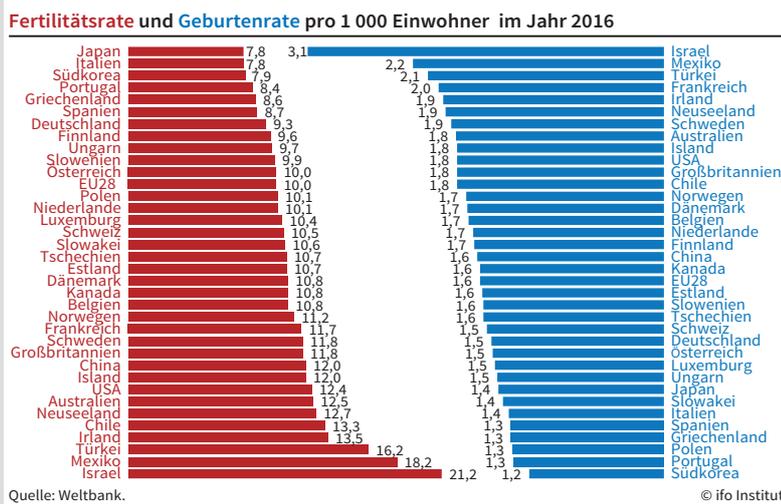
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), »Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting«, *Tax policy and the economy* 5, 55–110.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017), *IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016*, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018), *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2017*, Nürnberg.
- Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2011), *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Deutschland e. V., verfügbar unter: <http://www.fwi1.uni-freiburg.de/publikationen/296.pdf>.
- Kotlikoff, L. und B. Raffelhüschen (1999), »Generational Accounting around the Globe«, *American Economic Review* 89, 167–170.
- Manthei, G. und B. Raffelhüschen (2018), »Migration and Fiscal Sustainability in Welfare Europe: A Case Study«, *FinanzArchiv* 74(2), 1–16.
- Raffelhüschen, B. (1999), »Generational Accounting: Method, Data and Limitations«, *European Economy, Reports and Studies* 6, 17–28.
- Sinn, H.-W. (2005), »Europe's Demographic Deficit A Plea For A Child Pension System«, *De Economist* 153(1), 1–45.
- Statistisches Bundesamt (2015), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

⁵ In Dänemark war diese Haltung aufgrund der Vorkommnisse mit den Mohamed-Karikaturen der in Aarhus erscheinenden Jyllands Posten, gerade vor dem Hintergrund der in diesem Zusammenhang als sehr unsolidarisch empfundenen Haltung Europas, von Beginn an Staatsräson. Norwegen folgte diesem Beispiel relativ schnell, und Schweden hat in den letzten Monaten die ursprünglich extrem liberale Haltung aufgegeben.

Faktenblatt

DIE MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSKRISE

Deutschland altert schneller als fast alle anderen Länder der Welt. Weil die Fertilitätsrate in Deutschland schon früher als in anderen Ländern gefallen war, fehlt es heute an Menschen in der für die Reproduktion wichtigen Altersgruppe der Zwanzig- und Dreißigjährigen, und diese Menschen haben außerdem eine recht niedrige Fertilität. Die Bevölkerung Deutschlands würde ohne weitere Immigration schneller schrumpfen als die aller anderen OECD-Länder.

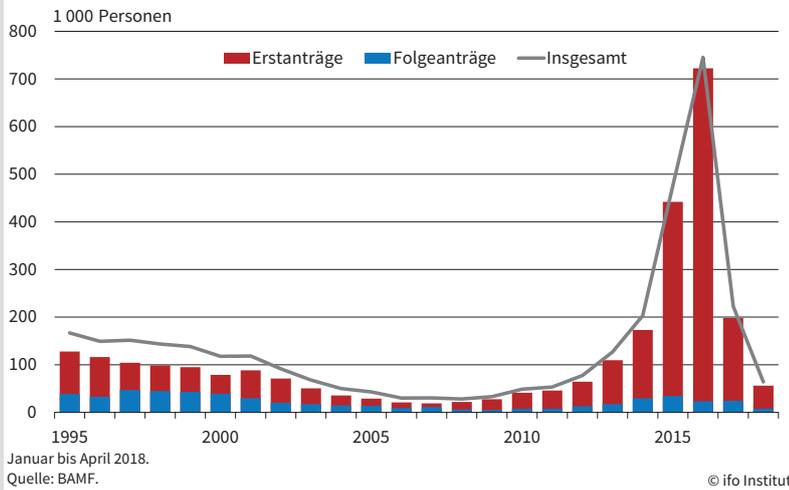


Die Bevölkerung Deutschlands würde ohne weitere Immigration schneller schrumpfen als die aller anderen OECD-Länder.

Aus ökonomischer Sicht gibt es für die freie Bewegung von Arbeitskräften nicht nur innerhalb eines Landes, sondern auch über die Grenzen hinweg gute Gründe. Würde die Migration nur von internationalen Lohn- und Produktivitätsunterschieden ausgelöst und wären die Arbeitsmärkte der Zielländer hinreichend flexibel und aufnahmefähig, entstünden bei In- und Ausländern positive Wohlfahrtseffekte durch die Wanderung. Migration würde dann für eine effiziente Verteilung der Arbeitskräfte im Raum sorgen. Die Selbststeuerung der Arbeitsmärkte würde die Migration kontinuierlich und optimal an die Verhältnisse in den Herkunft- und Zielländern anpassen.

Die Wanderungsströme werden jedoch durch die Umverteilungsaktivitäten des Sozialsystems und die freie Verfügbarkeit öffentlicher Infrastruktur verfälscht. Es kommt zu einer Fehlselektion der Migranten. Geringqualifizierte, die Nettoempfänger staatlicher Ressourcen sind, werden künstlich angezogen, und Hochqualifizierte, die mehr an den Staat zahlen, als sie in Form der öffentlichen Daseinsvorsorge und als Sozialleistungen zurück bekommen, werden abgestoßen. Es entsteht die Gefahr einer Erosion des Staates durch Überlastung.

Entwicklung der Asylantragszahlen

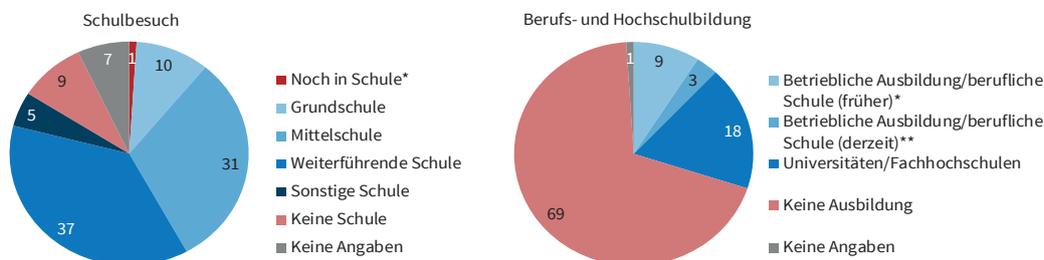


Eine 2016 veröffentlichte Studie (Brücker et al. 2016), die auf einer repräsentativen Befragung zum Bildungsniveau der in den letzten Jahren nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge beruht und von IAB, BAMF und SOEP durchgeführt wurde, gibt Auskunft über die Schulbildung von Flüchtlingen über 18 Jahre, die in der Zeit vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Januar 2016 nach Deutschland eingereist sind. Danach haben 37% eine weiter-

führende Schule besucht, 32% auch einen weiterführenden Schulabschluss erworben. Die Dauer des Schulbesuchs derjenigen mit weiterführendem Schulbesuch/-abschluss betrug im Durchschnitt zwölf Jahre. 10% haben hingegen nur eine Grundschule besucht (durchschnittliche Dauer: sechs Jahre), und 9% haben überhaupt keine Schule besucht.

Schulbesuch sowie Berufs- und Hochschulbildung von Flüchtlingen

Anteil an 18-Jährigen und Älteren in %



* »Noch in Schule« bezieht sich auf Personen, die in Deutschland eine Schule besuchen, aber im Heimatland keine Schule besucht haben oder keine Angabe dazu gemacht haben.

* Nur Teilnahme/Abschluss im Ausland.
** Teilnahme/Abschluss in Deutschland.

Quelle: Brücker, H., N. Rother und J. Schupp (Hrsg.), IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, IAB Forschungsbericht 14, Nürnberg, 2016. © ifo Institut

Die Angaben zur Berufs- und Hochschulbildung ergeben folgendes Bild. 18% haben eine Universität oder Hochschule besucht, 13% auch einen entsprechenden Abschluss erworben. 9% haben an einer betrieblichen/beruflichen Ausbildung teilgenommen, 6% einen Abschluss erworben. 69% haben keine Ausbildung absolviert. Hochschulabsolventen haben im Durchschnitt fünf Jahre in ihre Hochschulbildung investiert, diejenigen, die eine berufliche Ausbildung abgeschlossen haben, drei Jahre in ihre Berufsbildung.

Marcel Thum*

Vorstellung der Thesen von Hans-Werner Sinn Offene Grenzen und generöser Sozialstaat – Die Flüchtlings- und Migrationskrise



Marcel Thum

Ökonomen wird gelegentlich nachgesagt, dass sie einen nüchternen und für manche auch kalten Blick auf die Welt werfen, der viele Aspekte, die in anderen Disziplinen oder in der Öffentlichkeit im Vordergrund stehen, ausblendet. Die Öffentlichkeit sieht die Bürger eines Staates häufig definiert durch gemeinsame Sprache, eine gemeinsame Geschichte oder auch eine gemeinsame Kultur. Die meisten Ökonomen, darunter auch Hans-Werner Sinn, sehen im Staat hingegen zunächst einmal einen Zusammenschluss von Bürgern, die manche Güter besser gemeinsam als alleine erzeugen und bereitstellen können. Müsste jeder Bürger für seine eigene Sicherheit vorsorgen, bliebe jedem einzelnen vermutlich viel weniger Geld für die schönen Dinge des Lebens übrig. Würden wir uns darauf verlassen, dass einzelne, engagierte Bürger Straßen bauen oder unterhalten, wäre die wirtschaftliche Entwicklung sicher nie in Gang gekommen. Für die Ökonomen ist der Staat daher wie ein Club, der seinen Mitgliedern wertvolle Güter bereitstellt und diese mit Mitgliedsbeiträgen finanziert. So nüchtern dieser Blick auch anmuten mag, so hilfreich ist er, um die politischen Handlungsoptionen besser zu verstehen. Wie im Tennisclub stellt sich auch beim Staat die Frage, wer in diesen Club eintreten darf und zu welchen Bedingungen. Im Tennisclub mögen einige Mitglieder den Eintritt von jungen Tennistalenten begrüßen, weil diese die Vereinsmannschaften in der Liga nach oben bringen. Andere Vereinsmitglieder sind über die Neueintritte vielleicht weniger erfreut, weil die jungen Talente die Tennisplätze zu den besten Zeiten belegen und darüber hinaus kaum Mitgliedsbeiträge bezahlen. Ganz analoge Fragen stellen sich auch beim Staat: Sollte durch

Zuwanderung die Zahl der Clubmitglieder erhöht werden? Welche neuen Clubmitglieder will man im Land aufnehmen? Welche Auswirkungen hat die Zuwanderung auf die Qualität der Clubgüter? Und wie verändert die Aufnahme neuer Mitglieder die Finanzierung der Clubgüter?

Das Motiv des Staates als Club wird im Folgenden immer wieder auftauchen, wenn Hans-Werner Sinns Beiträge zur Rolle des Sozialstaats bei offenen Grenzen diskutiert werden. Die ersten grundlegenden Beiträge datieren lange vor der aktuellen Flüchtlingskrise. Denn Hans-Werner Sinn hat sich schon im Vorfeld der Ost- und Südosterweiterung der EU mit der Frage auseinandergesetzt, wie große Migrationsbewegungen das Wohlergehen der alten Clubmitglieder beeinflussen. Einige Beispiele für diese Beiträge Hans-Werner Sinns sollen im Folgenden etwas näher dargestellt werden.

EFFIZIENTE ZUWANDERUNG

Beginnen wir aus didaktischen Gründen mit dem Idealfall, bei dem die Zuwanderung effizienzsteigernd ist. Da in wettbewerblichen Arbeitsmärkten der Lohn die (Grenz-)Produktivität der Arbeiter widerspiegelt, vergrößern Wanderungsbewegungen, die von Lohnendifferenzialen ausgelöst werden, den insgesamt erwirtschafteten Output. »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.« (Sinn 2016, S. 329) Hans-Werner Sinn weist zu Recht darauf hin, dass auch Wanderungskosten am Effizienzergebnis nichts ändern, da immer nur diejenigen wandern, deren Wanderungskosten kleiner sind als die Vorteile, die sich aus der Lohn Differenz ergeben. Wer hohe Migrationskosten hat, zum Beispiel weil er nur seine Muttersprache spricht und sich familiär oder kulturell seine Heimatregion sehr verbunden fühlt, wird eben gar nicht erst auswandern.

Eine Anmerkung am Rande zu den Wanderungskosten: Während in der öffentlichen Debatte einige so tun, als würden wegen kleinster Lohnendifferenziale Millionen Arbeiter umziehen, betrachten andere die Menschen als gleichsam fest verwurzelt mit dem Heimat-

* Prof. Dr. Marcel Thum ist Inhaber des Lehrstuhls für VWL, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Technischen Universität Dresden und Leiter der ifo Niederlassung Dresden.

land. Im ersten Fall wären die Migrationskosten null, im zweiten Fall unendlich hoch. Wie so oft, liegt die Wahrheit irgendwo in der Mitte. Ein illustratives Beispiel aus dem Lehrbuch (vgl. Borjas 2016, S. 318) ist die Arbeitskräftewanderung von Puerto Rico in die USA. Puerto Rico eignet sich zum Studium der Wanderungskosten besonders gut, weil die Boricua – die Einwohner Puerto Ricos – seit 1917 die US-Staatsbürgerschaft bekommen und keinerlei Restriktionen beim Zugang zum US-Arbeitsmarkt unterliegen. Zugleich ist die Distanz so groß, dass Pendlerbewegungen keine Rolle spielen, und nahezu alle Einwohner nennen Spanisch ihre Muttersprache, was sie mit potenziellen Migranten anderer lateinamerikanischer Staaten gut vergleichbar macht. Trotz des sehr großen Lohnunterschieds – 22 600 US-Dollar in Puerto Rico vs. 34 500 US-Dollar in den USA für einen Arbeiter im produzierenden Gewerbe im Jahre 2012 – wandern keineswegs alle Boricua aus, aber eben doch sehr viele: Ungefähr ein Drittel der Bevölkerung Puerto Ricos ist in den letzten 50 Jahren in die USA ausgewandert. Die physischen und psychischen Kosten der Wanderung sind dabei erheblich; eine Überschlagsrechnung mit den genannten Zahlen für das Lohndifferenzial legt nahe, dass der (marginale) Migrant Wanderungskosten von ca. 240 000 US-Dollar zu tragen hat.

Selbst wenn Zuwanderung das Sozialprodukt erhöht, heißt das nicht, dass alle Einheimischen davon profitieren, da die Löhne unter Druck geraten. Das Lehrbuchmodell eines kompetitiven Arbeitsmarktes sagt voraus, dass das zusätzliche Arbeitsangebot durch Zuwanderer einen Lohndruck nach unten ausübt. Die einheimischen Arbeiter, die mit den Zuwanderern im Arbeitsmarkt konkurrieren, verlieren durch die sinkenden Löhne; Kapital- und Landbesitzer hingegen profitieren von der Zuwanderung. Da letztere mehr gewinnen als erstere verlieren, entsteht insgesamt ein Wohlfahrtsgewinn (»Migration Surplus«) für alle Einheimischen zusammen, der aber eben nicht gleichmäßig verteilt ist.

Diese Lohndruckhypothese aus dem Lehrbuch der Arbeitsmarkttheorie wurde von vielen empirischen Arbeitsmarktökonomern lange bestritten, da selbst bei großen Zuwanderungsschocks auf Arbeitsmärkten keine nennenswerten Lohneffekte gefunden wurden. Das vermutlich bekannteste Beispiel für einen solchen Zuwanderungsschock ist der sogenannte Mariel Boat Lift. Zwischen April und Oktober 1980 ließ Fidel Castro ca. 125 000 Kubaner ausreisen, die per Schiff nach Miami kamen und größtenteils dort blieben. Trotz dieses sprunghaften Anstiegs des lokalen Arbeitsangebots konnten frühere Studien (z.B. Card 1990) keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt im Großraum Miami im Vergleich zu anderen Arbeitsmärkten wie Atlanta, Houston oder Los Angeles ausmachen. Neuere empirische Studien mit besseren Daten bzw. Vergleichsgruppen revidieren dieses Bild und bringen empirische Befunde und Lehrbuchtheorie wieder näher zusammen. Lohnsenkungen lassen sich tatsäch-

lich in denjenigen Segmenten des Arbeitsmarktes beobachten, die besonders von der Zuwanderung betroffen sind – also meist bei den Geringqualifizierten. Betrachtet man die Gruppe der Schulabbrecher – denn 60% der Marielitos sind Schulabbrecher – findet man negative Lohneffekte. Der Lohn von High School Drop-outs in Miami fiel in den Jahren nach dem Mariel Boat Lift um 10–30%.¹

Hans-Werner Sinn hat sich früh Gedanken gemacht, wie sich die möglichen Effizienzgewinne der Zuwanderung mit der Verteilungsgerechtigkeit für die alten Clubmitglieder in Einklang bringen lassen. Insbesondere sollten die Einkommensbezieher am unteren Ende der Lohnskala nicht zu Verlierern der Globalisierung werden. Die beiden Ziele Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit unter einen Hut zu bringen, ist kein leichtes Unterfangen. Offene Arbeitsmärkte generieren zwar Effizienzgewinne, aber auf Kosten einer Verschiebung in der Einkommensverteilung. Unterbindet man hingegen die Zuwanderung, kann man vielleicht die Verteilungsposition der konkurrierenden inländischen Arbeiter schützen, vergibt sich aber die möglichen Effizienzgewinne. Ohne die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa wäre der wirtschaftliche Aufschwung Deutschlands in den letzten Jahren sicher schwächer ausgefallen.

Daher hat Hans-Werner Sinn – neben einer verzögerten Integration (Sinn 2004) – Lohnsubventionen in Kombination mit einem Übergang zum Heimatlandprinzip vorgeschlagen (Sinn 2005). Die Grundidee dabei ist, dass es besser ist, niedrige Löhne zu subventionieren, statt Lohnersatzleistungen an die Einheimischen im Falle der Arbeitslosigkeit zu bezahlen. Im Gegensatz zur aktuellen Praxis wäre beim Heimatlandprinzip zunächst einmal immer das Herkunftsland für die Sozialleistungen zuständig. Dies würde es dem Zuwanderungsland leichter machen, freie Lohnanpassungen nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage zuzulassen. Denn nur durch ein Absinken der Löhne lassen sich die Beschäftigung ausdehnen und damit die Effizienzgewinne einfahren. Wenn durch die Zuwanderung nun die Löhne für die Einheimischen fallen, kann der Staat mit Lohnsubventionen, die sich nur an die »alten Clubmitglieder« richten, deren Nachteile ausgleichen.

ZUWANDERUNG IN DEN SOZIALSTAAT

Während Wanderung in einer Welt ohne Steuern und Transfers zu einer effizienten Allokation des Faktors Arbeit führt, ist eine unregelmäßige 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

¹ Vgl. Borjas (2017). Die Zuwanderung nach Großbritannien nach der EU-Osterweiterung führte zu einem Absinken der Löhne bei den untersten 20% der Lohnbezieher, während die Löhne der obersten 10% von der Zuwanderung profitierten (vgl. Dustmann et al. 2013).

das Markteinkommen ist, das man verdienen kann, zieht es insbesondere Geringqualifizierte in die besser ausgebauten Sozialstaaten der EU.« (Sinn 2016, S. 330)

Das ist nicht nur deshalb problematisch, weil es die Kosten des Sozialstaats erhöht, sondern auch weil es einen Abwärtswettbewerb der Sozialstaaten auslösen kann (Sinn 2002; 2003b). Bei Personenfreizügigkeit wandern gerade die Personen mit niedrigen Einkommen tendenziell in die Länder mit hohen Sozialtransfers, während Bezieher hoher Einkommen Länder mit niedrigen Steuern bevorzugen. Dies gibt jedem Land den Anreiz, etwas niedrigere Transfers und Steuern als die Nachbarländer zu setzen, um so die Steuerzahler anzuziehen und die Transferempfänger abzuschrecken. »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.« (Sinn 2003a, S. 434).

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 sollten auseinanderfallen. Auch hier hilft der von Hans-Werner Sinn vorgeschlagene Wechsel vom Gastland- zum Heimatlandprinzip innerhalb der EU.² Zuständig für steuerfinanzierte Leistungen an Zuwanderer wäre dann 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.« (Sinn 2016, S. 331–333) 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.

SCHLUSS

Dies sind nur einige Beispiele für die Auseinandersetzung Hans-Werner Sinns mit den Herausforderungen moderner Arbeitsmärkte und Sozialstaaten angesichts der erhöhten Mobilität des Faktors Arbeit – zum einen bedingt durch politische Maßnahmen wie die EU-Erweiterungsrunden, zum anderen aber auch durch mehr oder minder exogene Schocks wie militärische Konflikte und globale Kommunikation durch soziale Netzwerke. Bei all seinen Beiträgen geht es – und das wird in der öffentlichen Debatte leider gelegentlich missverstanden – eben gerade nicht darum, neue Clubmitglieder auszuschließen, sondern vielmehr ihnen solche Zugangsregeln in den Club zu gewähren, dass sowohl alte wie auch neue Mitglieder von der Vergrößerung des Clubs profitieren. Denn ganz ohne Statuten funktioniert eben kein Club.

LITERATUR

- Borjas, G. J. (2016), *Labor Economics*, 7. Aufl., McGraw-Hill, New York.
- Borjas, G. J. (2017), »The Wage Impact of the Marielitos: A Reappraisal«, *Industrial and Labor Relations Review* 70, 1077–1110.
- Card, D. (1990), »The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market«, *Industrial and Labor Relations Review* 43, 245–257.
- Dustmann, C., T. Frattini und I. P. Preston (2013), »The Effect of Immigration along the Distribution of Wages«, *Review of Economic Studies* 80, 145–173.
- Sinn, H.-W. (2002), »Der neue Systemwettbewerb«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 391–407.
- Sinn, H.-W. (2003a), *Ist Deutschland noch zu retten?*, Econ, München.
- Sinn, H.-W. (2003b), *The New Systems Competition*, Basil Blackwell, Oxford.
- Sinn, H.-W. (2004), »EU Enlargement, Migration and the New Constitution«, *CESifo Economic Studies* 50, 685–707.
- Sinn, H.-W. (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, 375–393.
- Sinn, H.-W. (2016), *Der schwarze Juni*, Herder, Freiburg im Breisgau.

² Für Zuwanderer (und abgelehnte Asylbewerber) von außerhalb der EU lässt sich ein solches Heimatlandprinzip nicht durchsetzen, so dass andere Lösungen für die externe Migration nötig sind. Hans-Werner Sinn schlägt hier ein Punktesystem vor, das sich an den Qualifikationen der Bewerber und den Bedarfen im inländischen Arbeitsmarkt orientiert.

Hans-Jürgen Papier*

Perspektive des Rechts

Offene Grenzen und generöser Sozialstaat – Die Flüchtlings- und Migrationskrise



Hans-Jürgen Papier

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 vorn-

herein 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.

ASYLANTRAG UND FLÜCHTLINGSSTATUS

Nach geltendem deutschem 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.

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 Zweck 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

* Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier war Präsident des Bundesverfassungsgerichts.

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 Mitgliedstaat 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.

Nach § 18 Abs. 2 des Asylgesetzes ist dem Ausländer die Einreise zu verweigern, wenn er aus einem sicheren Drittstaat einreist. Alle EU-Mitgliedstaaten gehören zu den sicheren Drittstaaten. Deutschland ist ausschließlich von solchen Staaten umgeben, so dass alle Nicht-EU-Ausländer, die auf dem Landweg nach Deutschland kommen, betroffen sind. Von dieser Einreiseverweigerung oder »Zurückschiebung« ist nach dieser Vorschrift abzusehen, wenn Deutschland nach dem Recht der EU für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist oder das Bundesministerium des Innern dies aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland angeordnet hat.

Nach der Dublin-III-Verordnung der EU ist Deutschland nicht automatisch zuständig für alle auf seinem Gebiet gestellten Anträge. Grundsätzlich zuständig ist das sogenannte Erstzutrittsland der Europäischen Union. Das sogenannte Selbsteintrittsrecht Deutschlands begründet keine Rechtspflicht, eine solche Übernahme der Zuständigkeit erfolgt freiwillig, sie darf daher zwingendes nationales Recht nicht missachten und das vom EU-Recht bestimmte Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht in sein Gegenteil verkehren. Auch eine etwaige Anordnung des Bundesinnenministeriums darf nur in Ausnahmefällen ausgesprochen werden, etwa um eine konkrete Gefahr einer humanitären Katastrophe abzuwenden, nicht aber dauerhaft zur Außerkraftsetzung der Pflicht zur Einreiseverweigerung führen.

In der Literatur wird zum Teil die Auffassung vertreten, die im deutschen Recht vorgesehene Einreiseverweigerung und Zurückschiebung (§ 18 Abs. 2 und 3 AsylG) verletzen die Regeln der Dublin-III-VO und könnten daher wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts überhaupt nicht mehr zur Anwendung kommen (vgl. etwa Thym 2018; Fastenrath 2018; Lehner 2015). Im Mittelpunkt dieser Überlegungen steht Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Dublin-III-VO, der besagt, dass die Mitgliedstaaten jeden Antrag auf internationalen Schutz prüfen, den ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates einschließlich an der Grenze oder in den Transitzonen stellt.

Dabei wird offenbar davon ausgegangen, dass Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Dublin-III-VO eine Pflicht eines jeden Mitgliedstaates begründet, jeden Antrag, der in seinem Hoheitsgebiet einschließlich an der Grenze gestellt wird, und zwar eines jeden Antragstellers und

ungeachtet der konkreten Einreise, zu prüfen und deshalb auch die Einreise und den Aufenthalt in jedem Fall zu gestatten habe. Eine solche Prüfungs- und daraus folgende Aufnahmepflicht eines jeden Mitgliedstaates zugunsten eines jeden Antragstellers schliesse in der Tat weitgehend die Anwendung des § 18 Abs. 2 AsylG aus, selbst wenn Deutschland ersichtlich für das Asylverfahren – eigentlich – nicht zuständig ist oder ein Asylantrag schon in einem anderen Mitgliedstaat gestellt oder dort oder im Inland bereits abgelehnt worden war. Eine solche Interpretation des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Dublin-III-VO kann meines Erachtens nur bei einer sehr oberflächlichen Norminterpretation in Erwägung gezogen werden; die gebotene systematisch-teleologische ebenso wie die historische Interpretation widerstreiten einem solchen Normverständnis eindeutig.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass bei unlimitierter Einreiseberechtigung in Richtung eines jeden Mitgliedslandes der EU ein tragendes Regelungsprinzip des EU-Asylrechts konterkariert werden würde. Der Asylbewerber soll sich eben das Zielland für seinen Schutz in der EU nicht selbst und frei aussuchen und einen Aufenthalt in seinem »Wunschland« erwirken können. Eine solche Lage würde aber jedenfalls faktisch vielfach eintreten, wenn Asylbewerber unter Berufung auf ein Asylgesuch in jedem Mitgliedstaat nach eigener Wahl und Prioritätensetzung eine Antragsprüfung und damit eine Einreise und ein (vorläufiges) Aufenthaltsrecht durchsetzen könnten.

Wenn dagegen eingewandt werden sollte, dass sich der zur Prüfung verpflichtete Mitgliedstaat gemäß Art. 21 ff. Dublin-III-VO immer noch für unzuständig erklären und ein Wiederaufnahmeverfahren beim an sich zuständigen Mitgliedstaat einleiten könnte, so muss nach allen Erfahrungen davon ausgegangen werden, dass Überstellungen an den an sich zuständigen Mitgliedstaat vielfach aus rechtlichen und/oder faktischen Gründen scheitern. Das gilt in besonderem Maße, wenn einzelne EU-Mitgliedstaaten, die als Erstzutrittsstaaten an sich zuständig wären, sich grundsätzlich weigern sollten, Asylbewerber nach entsprechenden Aufnahmegesuchen wiederaufzunehmen. In solchen Fällen verbleiben das Asylverfahren und der damit verbundene vielfach länger währende Aufenthalt des Asylsuchenden letztlich beim Zielland, das sich der Asylbewerber nach eigenen Wünschen ausgewählt hat. Damit wird das gesamte Regelungssystem des EU-Asylrechts schlicht ausgehebelt.

Man wird selbstverständlich der Auffassung sein dürfen, dass das Regelungssystem des EU-Asylrechts dringend reformbedürftig ist. Ich würde mich uneingeschränkt dieser Auffassung anschließen. Aber derzeit handelt es sich bei der Dublin-III-VO nach wie vor um geltendes Recht. Auf dieser Basis geht aber eines mit Sicherheit nicht: Durch eine fragwürdige und naheliegende rechtsmethodische Prinzipien missachtende Interpretation einer einzelnen Norm (hier Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Dublin-III-VO) dürfen nicht gewis-

sermaßen durch die Hintertür das grundlegende Regelungssystem, die Regelungsziele und die Regelungsprinzipien dieser Verordnung über Bord geworfen werden.

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 Migranten auf der anderen Seite – sei es aus humanitären Gründen, sei es aus Gründen einer im wohlverstandenen 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 Grundsatzenscheidung, 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.

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.

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 gewährleistet eine geordnete und legale Einreise. Eine solche legale Einreise wäre regelhaft die Voraussetzung für die Durchführung des eigentlichen Asylverfahrens.

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 demographischen 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 müs-

sen 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 Verfassungen 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 unregelmäßige Migration in einem noch nie dagewesenen Ausmaß entstehen können.

LITERATUR

Fastenrath, U. (2018), »Den Flüchtlingen die tödliche Fahrt ersparen Die aktuelle Debatte um die deutsche Asylpolitik verschleiert, worauf es europaweit wirklich ankommt«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. Juni, 6.

Lehner, R. (2015), »Grenze auf, Grenze zu? Die transnationale Wirkung von Rechtsverstößen im Dublin-System«, 30. Oktober, verfügbar unter: www.verfassungsblog.de.

Thym, D. (2018), »Der neue Geist von Dublin«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. Juni, 6.

Joachim Weimann*

Einführung

Energiewende – Friedliche und umweltfreundliche Energie oder Flatterstrom und Kostenexplosion?



Joachim Weimann

Die Energiewende ist ein gigantisches Vorhaben, für das es zwei zentrale Begründungen gibt. Der Ausstieg aus der Kernenergie soll erfolgen, weil wir Angst vor Unfällen in Kernkraftwerken haben und das Endlagerproblem nicht gelöst ist. Aus der Kohleverstromung wollen wir aussteigen, weil wir einen Beitrag zur Klimapolitik leisten möchten. Beides zusammen führt zu einem gigantischen Umbau unseres Energiesystems, der unserer Gesellschaft extrem hohe Lasten auferlegt. Aufgabe der Politikberatung ist es, die Frage zu beantworten, ob diese Politik vernünftig ist oder ob wir die Ressourcen, die wir für die Energiewende aufwenden, nicht besser an anderen Stellen oder für eine andere Klimapolitik verwenden sollten.

Das ist der Hintergrund, vor dem sich Politikberatung abspielt, wenn es um Klima- oder Energiefragen geht. Wer nun aber vermutet, dass es bei dieser Beratung um komplizierte ökonomische Zusammenhänge geht, der liegt falsch. Es geht – jedenfalls über weite Strecken – im Wesentlichen um die Vermittlung eines wenigstens grundlegenden Verständnisses für die wichtigsten ökonomischen Zusammenhänge, die im Zusammenhang mit der Klimapolitik bedeutsam sind. Der Ausstieg aus der Atomenergie spielt dabei eigentlich kaum eine Rolle. Der ist ohnehin beschlossen und würde für sich allein genommen das deutsche Energiesystem auch nicht vor unlösbare Probleme stellen. Es geht vor allem um Klimapolitik. Dort aber ist der Beratungsbedarf immens hoch. Wobei der Bedarf nicht mit der Bereitschaft verwechselt werden darf, ökonomischen Rat anzunehmen – die ist verschwindend gering. Hans-Werner Sinn hat sich dennoch unermüdlich immer wieder darum bemüht, auch auf dem Gebiet der Klimapolitik ökonomischen Sachverstand in die

politische Diskussion einzubringen. Allerdings ist er dabei meistens relativ schnell in Bereiche gelangt, die man als »Umweltökonomik für Fortgeschrittene« bezeichnen kann. Die Grundidee des »grünen Paradoxons« zu verstehen, setzt beispielsweise schon voraus, dass man zumindest elementare Kenntnisse der Ressourcenökonomik besitzt. Ronnie Schöb wird die Beiträge, die Hans-Werner Sinn auf klimapolitischem Gebiet geleistet hat, noch genauer vorstellen. Meine Aufgabe ist es, die klimapolitische Beratung zu skizzieren, die darauf aus ist, die Grundlagen für ein ökonomisches Verständnis der Probleme zu legen. Ich will mich dabei auf sechs Punkte konzentrieren, die besondere Aufmerksamkeit verdienen.

1

Ausgangspunkt der gesamten weiteren ökonomischen Argumentation ist eine Überlegung, die sich aus dem simplen »ökonomischen Prinzip« ergibt, das – zumindest als ich zur Schule ging – bereits Bestandteil der Schulbildung war. Bezogen auf das Klimaproblem lässt es sich aus folgendem einfachen »Dreisatz« ableiten. Ersten: Wir müssen, wenn wir den Klimawandel begrenzen wollen, sehr viel CO₂ einsparen. An der Richtigkeit dieser Aussage dürfte niemand zweifeln, der davon überzeugt ist, dass es einen von Menschen verursachten Klimawandel gibt. Der zweite Satz lautet: Um CO₂ einsparen zu können, müssen knappe Ressourcen eingesetzt werden. Auch diese Aussage wird niemand ernsthaft in Zweifel ziehen, genauso wenig wie den dritten Satz: Die Menge an Ressourcen, die für den Klimaschutz zur Verfügung steht, ist beschränkt. Wir müssen also möglichst viel CO₂ einsparen, wobei CO₂-Einsparung teuer ist und wir nur ein begrenztes Budget haben. Wenn wir daraus eine Leitlinie für eine rationale Klimapolitik ableiten wollen, kann diese nur lauten: Gute Klimapolitik muss *kosteneffizient* sein, d.h., CO₂-Vermeidung muss dort stattfinden, wo die Kosten der Vermeidung am geringsten sind, denn nur dann kann bei beschränktem Budget eine maximale Menge an CO₂ eingespart werden. Obwohl diese Regel eigentlich leicht einzusehen ist und auf sehr unschuldigen Annahmen beruht, wird sie in der praktischen Klimapolitik so gut wie nie verwendet. Dort redet man lieber von Energieeffizienz, die es zu steigern gilt, und man ist geneigt hinzuzufügen »koste es, was es wolle«. Tatsächlich aber

* Prof. Dr. Joachim Weimann ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

gilt es, die Maßnahmen zu identifizieren, bei denen die Steigerung der Energieeffizienz zu minimalen Kosten erfolgt. Die Forderung nach Kosteneffizienz lässt sich im Übrigen sehr leicht operationalisieren: Kosteneffizienz ist erreicht, wenn die Grenzvermeidungskosten der verschiedenen CO₂-Quellen zum Ausgleich gebracht werden. Solange es noch Unterschiede bei den Grenzvermeidungskosten gibt, lassen sich Kosten dadurch einsparen, dass Vermeidung von der Quelle mit den höheren zu der mit den niedrigeren Grenzvermeidungskosten verlagert wird.

2

Unter Ökonomen gibt es einen ungewöhnlich breiten Konsens darüber, dass es genau zwei Instrumente gibt, mit denen kosteneffiziente Klimapolitik erreicht werden kann: Eine einheitliche CO₂-Steuer und der Emissionshandel. Beide Instrumente führen 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 herstellt. Die Forderung nach Kosteneffizienz ist deshalb keine akademische Forderung, sondern eine sehr praktische. Sie läuft darauf hinaus, konsequent diese beiden Instrumente zu nutzen – und nur diese.

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 der zur Verfügung stehenden Emissionsberechtigungen das ökologische Ziel der Politik nicht nur definiert, sondern vollständig und ohne Verzug umgesetzt. Diese Umsetzung erfolgt, weil nur im Umfang der noch erlaubten Emissionsmengen überhaupt Zertifikate ausgegeben werden. Eine Überschreitung des politisch vorgegebenen Emissionsziels ist damit ausgeschlossen. Dies gilt unabhängig davon, was auf der zweiten

Stufe des Emissionshandels 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. Weisen zwei Quellen unterschiedliche Grenzvermeidungskosten auf, eröffnet das die Möglichkeit eines für beide Seiten vorteilhaften Tausches. Die Quelle mit den niedrigeren Kosten vermeidet mehr CO₂ und verkauft die nicht mehr benötigten Emissionsrechte an die Quelle mit den höheren Kosten. Bei einem Preis, der zwischen den Vermeidungskosten der beiden Quellen liegt, stellen sich durch diesen Handel beide Seiten besser. Für die Realisierung des exogen gegebenen Vermeidungsziels ist die Höhe des Preises, 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 Maßnahmen zur Vermeidung von CO₂, wie sie beispielsweise das deutsche EEG fördert, haben zur Folge, dass in dem Land, das diese Maßnahmen ergreift, weniger Rechte benötigt werden als zuvor. Die nicht mehr benötigten Emissionsrechte werden am Markt angeboten, und die Emission findet letztlich in einem anderen Land beim Käufer dieser Rechte statt. Nationale Politik kann lediglich die räumliche Verteilung der Vermeidungsaktivitäten verändern, nicht aber die durch den CAP festgelegte Gesamtvermeidungsmenge.

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.

Zusammengefasst zeigt eine banale 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 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

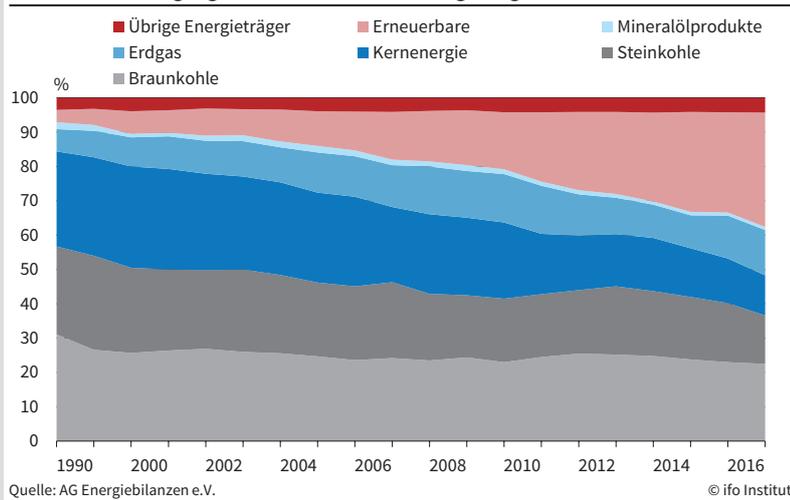
hat. Man könnte auch der Frage nachgehen, wie der Handel geeignet erweitert werden kann, um immer mehr Länder und mehr Sektoren zu integrieren. Interessante Fragen, die aber leider (noch) nicht auf der politischen Agenda stehen. Vermutlich wird die normative Kraft des Faktischen das irgendwann ändern, aber es steht zu befürchten, dass wir in Deutschland bis dahin noch sehr viele Ressourcen für vollkommen nutzlose Klimapolitik verschwenden werden.

Faktenblatt

ENERGIEWENDE

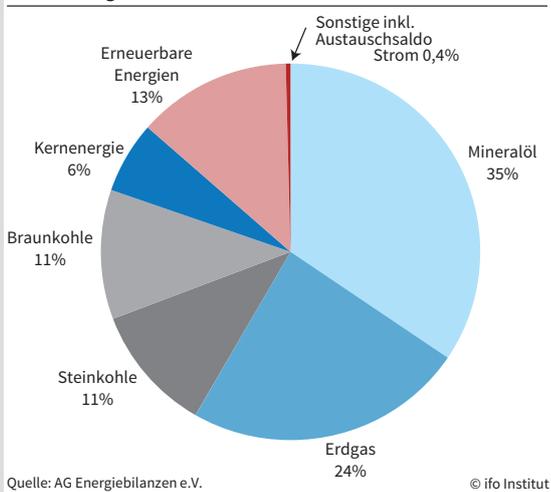
In Deutschland standen Ende 2017 insgesamt fast 30 000 Onshore-Windenergieanlagen und rund 1,7 Mio. Photovoltaikanlagen. Die EEG-Gesamtvergütungszahlungen beliefen sich 2016 auf 27 Mio. Euro. Für 2017 werden 30 Mio. Euro prognostiziert. Dies entspricht rund 800 Euro pro Haushalt.

Bruttostromerzeugung in Deutschland nach Energieträgern



Die Erneuerbaren im Stromsektor decken inzwischen 36% des Verbrauchs. Vor allem die Windenergie hat aufgrund des weiteren Zubaus und eines guten Windjahrs zu einem Rekordzuwachs der Erneuerbaren geführt. Die Windenergie lag 2017 im Strommix erstmals vor der Steinkohle und der Atomkraft, die beide auf das niedrigste Niveau seit 1990 gefallen sind. Weil die Erneuerbaren-Anteile bei Wärme und Verkehr aber stagnieren, ist das 2020-Erneuerbaren-Ziel für den

Primärenergieverbrauch in Deutschland 2017



Gesamtenergieverbrauch nur zu erreichen, wenn der Erneuerbare-Energien-Zubau im Stromsektor auch in den kommenden Jahren so hoch bleibt.

Der Energieverbrauch stieg 2017 erneut. Sowohl Primärenergie- als auch Stromverbrauch legten jeweils um etwa 0,8% zu. Die Energieeffizienzfortschritte 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% Primärenergie und minus 10% Stromverbrauch gegenüber 2008) zu erreichen.

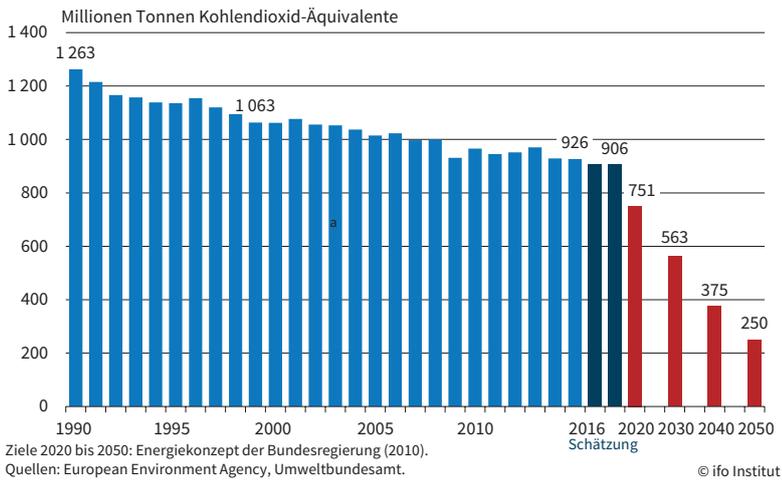
Die Treibhausgasemissionen stagnierten 2017. Während im Stromsektor die Emissionen infolge des Rückgangs der Steinkohle auch 2017

leicht sanken, erhöhten 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% statt wie geplant um 40% gegenüber 1990 senken.

Die Strompreise steigen leicht, während die Erneuerbaren billiger werden. Die Börsenstrompreise stiegen 2017 aufgrund höherer Brennstoffpreise leicht, wodurch die Haushaltsstrompreise 2018 erstmals

Treibhausgas-Emissionen in Deutschland

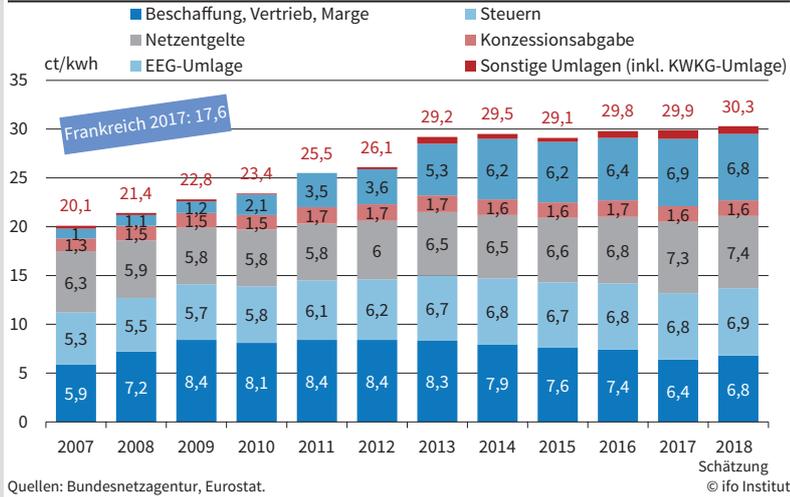


30 Cent pro Kilowattstunde überschreiten dürften. Im Gegensatz dazu haben die Erneuerbare-Energien-Auktionen 2017 gezeigt, wie billig Wind- und Solarenergie inzwischen sind: Die garantierte Vergütung für eine Kilowattstunde Solarstrom sank auf unter 5 Cent, die für Onshore-Windkraft auf unter 4 Cent und die für Offshore-Windkraft auf unter 2 Cent.

Die Preissauschläge am Strom-Spotmarkt werden aufgrund der gestiegenen Wind- und Solaranteile größer. Das Jahr 2017 verzeichnete mit 146 Stunden die bisher höchste Anzahl von Negativpreisstunden, gleichzeitig auch viele Stunden mit Preisen über 100 Euro je Megawattstunde. Auch am Intraday-Markt 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 verzeichnete Deutschland 2017 erneut einen Rekord bei den Exportüberschüssen. Die größten Stromabnehmer bleiben Österreich, Frankreich, die Niederlande und die Schweiz.

Haushaltsstrompreise in Deutschland



Ronnie Schöb*

Vom grünen Paradoxon zum Flatterstrom Hans-Werner Sinns Thesen zur Energiewende



Ronnie Schöb

EINE ÜBERGEORDNETE IDEE: RESSOURCENBESITZER BESTIMMEN DIE WIRKSAMKEIT DER UMWELTPOLITIK

Volkswirtschaftsstudenten lernen in der Allokationsvorlesung das Konzept der externen Effekte kennen und diskutieren ihre Auswirkungen und politischen Lösungsansätze zumeist am Beispiel der Umweltverschmutzung. Wer bei seinen wirtschaftlichen Entscheidungen die Schäden nicht berücksichtigt, die er Dritten zufügt, wird zu umweltschädlich produzieren oder zu viel umweltschädliche Güter konsumieren. Die klassische Umweltökonomie rät daher, durch die Verteuerung umweltschädlicher Produkte oder durch gezielte Förderung sauberer Alternativen die Nachfrage nach umweltschädlichen Gütern zu verringern. Ökosteuern, Umweltlizenzen oder kostengünstige saubere Alternativen erhöhen den Preis für umweltschädliche Güter und verringern dadurch deren Nachfrage. Diese Wirkungskette unterstellt, dass die Inzidenz der Maßnahme zumindest zu einem Teil die Nachfrageseite trifft und dementsprechend zu Verhaltensänderungen führt. Dieses nachfrageseitige Denken ist in der Umweltpolitik fest verankert.

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 deshalb für die Analyse der Klimaschutzpolitik von essentieller Bedeutung, die Rückwirkungen der umweltpolitischen Instrumente, wie einer CO₂-Steuer, auf den internationalen Rohstoffmarkt konkret in die Wirkungsanalyse umweltpolitischer Instrumente mit ein-

* Prof. Dr. Ronnie Schöb ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin.

zubeziehen, denn ihr Einsatz beeinflusst nicht nur die heutige Verwendung der Ressourcen, sondern auch den zeitlichen Abbaupfad erschöpfbarer Ressourcen.

Es ist das große Verdienst Hans-Werner Sinns, dass diese in der Ressourcenökonomie fest etablierten Erkenntnisse mittlerweile ebenfalls fest in der umweltökonomischen und umweltpolitischen Diskussion verankert sind. Die Mitberücksichtigung dieser sehr speziellen angebotsseitigen Reaktion auf den Einsatz umweltpolitischer Instrumente hat dabei durchaus weitreichende Folgen für die Bewertung aktueller umweltpolitischer Maßnahmen und für die Ausgestaltung einer sinnvollen, d.h. effizienzorientierten Klimaschutzpolitik.

Seine Arbeiten zum Klimawandel fußen dabei auf frühen Vorarbeiten. So beschäftigte sich Hans-Werner Sinn schon sehr früh mit den Fragen der Überwälzbarkeit von Steuern in Ressourcenmärkten im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells (Sinn 1980; 1982). Er schuf damit die finanzwissenschaftlichen Grundlagen einer steuerlichen Inzidenzanalyse auf Ressourcenmärkten, die sich dann später als hilfreich für eine umfassendere Inzidenzanalyse klimapolitischer Instrumente erwies. Auch in seinem finanzwissenschaftlichen Vorlesungszyklus an der Ludwig-Maximilians-Universität München, die ich als Student besuchte, unterrichtete er Wachstumstheorie nicht wie allgemein üblich in Verbindung mit Konjunkturtheorie, sondern in Zusammenhang mit der Theorie erschöpfbarer Ressourcen.

DAS GRÜNE PARADOXON

Die wesentliche Erkenntnis der Ressourcenökonomie lautet: Die Preise für fossile Brennstoffe werden nicht (entscheidend) durch die Förderkosten bestimmt. Für Ressourceneigentümer steht vielmehr 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. Die berühmte Hotelling-Regel besagt entsprechend, dass der Preis, den die Ressourcenbesitzer für den Verkauf ihrer Ressource bekommen, im Zeitablauf mit dem Kapitalmarktzins steigen

muss. Daran ändert sich auch nichts, wenn man Steuern erhebt. Will man den heutigen Ressourcenkonsum verringern und in die Zukunft verlagern, müssen die heutigen Steuern den Marktpreis viel stärker belasten als zukünftige Steuern. Entsprechend müsste die Ökosteuer überraschend eingeführt werden, anfangs sehr hoch sein und dann allmählich abgesenkt werden (vgl. Ulph und Ulph 1994; Amundsen und Schöb 1999). Das ist politisch nicht umsetzbar – und damit bekommt grüne Politik ein Problem.

Jede Zielsetzung einer kontinuierlichen 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 vergrößern sich Umweltprobleme durch eine falsche Umweltpolitik schneller als ohne grüne Politik. Das ist der Kern des grünen Paradoxons (Sinn 2012). Konkret bedeutet das grüne Paradoxon das Folgende:

1. 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.
2. Der extensive Ausbau regenerativer Energien erleichtert die Substitution fossiler Brennstoffe in der Zukunft. Die Absicht, Jahr für Jahr in immer stärker werdendem Umfang auf regenerative Energien umzustellen, erhöht den Druck auf zukünftige Absatzmärkte der Ressourcenbesitzer, nicht aber auf die heutigen Absatzmärkte. Entsprechend führt auch der Ausbau von Alternativenergien in der Tendenz ins grüne Paradoxon.
3. Mit einer Mengenregulierung durch den Emissionshandel ließe sich das grüne Paradoxon aufheben. Das setzt aber voraus, dass der Emissionshandel global umgesetzt wird. Wenn allerdings nur ein Teil aller ressourcennutzenden Länder mitmacht, entsteht auch bei einer solchen Mengenregulierung das grüne Paradoxon. Wird beispielsweise im Rahmen des europäischen Emissionshandels die CO₂-Emissionsmenge in Europa Jahr für Jahr abgesenkt, dann werden die Länder, die sich nicht am Klimaschutz beteiligen, schon heute nicht nur die heute in Europa nicht nachgefragten Mengen den Ressourcenbesitzern abnehmen, sondern auch das zusätzliche Mehrangebot der Ressourceneigentümer aufgrund der immer weiter zunehmenden Reduktion der CO₂-Emissionen in Europa. Über diesen Umweg greift auch beim Emissionshandel das grüne Paradoxon, und dem Klima wird damit einmal mehr ein schlechter Dienst erwiesen.

Sinn fordert daher ein weltweites Emissionshandelsystem, 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 für die Erträge vom Abbau ihrer natürlichen Ressourcen auf dem Kapitalmarkt für sie sinken.

DAS EEG: KOSTSPIELIGE UMWELTPOLITIK OHNE WIRKUNG

Ebenso wie Joachim Weimann (2009) kritisiert Hans-Werner Sinn das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das durch die Einführung des europäischen Emissionshandels seine Wirkung auf die CO₂-Emissionen vollkommen verloren hat. 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. Für das Klima ist dadurch nichts gewonnen. Das aber kostet die deutschen Stromkunden jährlich rund 25 Mrd. Euro.

Erneuerbare Energie wird in der Folge auch nicht dort produziert, wo sie effizient ist, sondern wo sie subventioniert wird. Das deutsche EEG sorgt dafür, dass sich in den windreichen Regionen Europas Windkrafttrüder nicht rentieren, weil sie sich gegen alte Kohlekraftwerke, die billig zusätzliche Zertifikate kaufen können, nicht behaupten können.

Was häufig wenig beachtet wird: Der Emissionshandel macht nicht nur den geplanten Ausbau erneuerbarer Energien nutzlos, es macht auch den individuellen Einsatz für den Klimaschutz bedeutungslos. Wenn sich dieses Wissen durchsetzt, dann kann sich das verheerend auf die Einstellung gegenüber dem Umweltschutz auswirken. In einer Radiosendung berichtete ein Schulleiter stolz, dass seine Schüler in jeder Pause durch alle Klassenräume laufen, um das Licht auszumachen, und er ihnen dann vorrechnet, wie viel CO₂-Emissionen dadurch vermieden wurden. Die richtige Antwort wäre: 0,0 Gramm. Denn der eingesparte Strom reduziert nur die Nachfrage des lokalen Energieversorgers nach Emissionsrechten, entsprechend sinkt der Preis auf dem Emissionsrechtemarkt, bis die im Emissionshandelssystem festgelegte Menge wieder genügend Abnehmer findet. Wenn die jungen, engagierten Schüler merken, dass sie eigentlich reingelegt wurden und ihr Einsatz einzig die Stromkosten der Schule senken half, darf es wenig verwundern, wenn ihr Engagement für den Umweltschutz nachhaltig erschüttert wird. Offenheit ist hier zielführender. Als ich über dieses Problem in meiner alten Schule referierte, kamen danach die Mitglieder einer Schüler-Umweltinitiative und fragten, ob es dann nicht wenigstens sinnvoll sei, Geld zu sparen, um Emissi-

onsrechte aufzukaufen und so vom Markt zu nehmen.

FLATTERSTROM UND DIE GRENZEN DER ENERGIEWENDE

Hans-Werner Sinn hat nicht nur grundlegende Arbeiten zur Inzidenzanalyse umweltpolitischer Instrumente geschrieben und mit seinen wissenschaftlichen Beiträgen und dem Buch zum grünen Paradoxon die wissenschaftliche und öffentliche Diskussion maßgeblich beeinflusst, er beschäftigt sich auch weiterhin intensiv mit konkreten Fragen bezüglich der Umsetzung konkreter umweltpolitischer Ziele. Seine jüngste Arbeit (Sinn 2017) beschäftigt sich mit den technischen Grenzen eines Ausbaus von Windkraftwerken und Solaranlagen. Das Hauptproblem ist hierbei die Speicherung der so gewonnenen Energie, denn der Wind bläst nicht immer zu der Zeit, zu der Strom benötigt wird, und auch die Ausbeute der Sonnenenergie orientiert sich nicht am Verbrauch. Der Energieverbrauch schwankt dabei 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. Will man den Anteil erneuerbarer Energie dauerhaft am Gesamtstromverbrauch steigern, muss man daher die Verfügbarkeit von Wind- und Sonnenstrom mit Hilfe von Pufferspeichern an den Verbrauch anpassen. Solange Pufferspeicher nur im geringfügigen Maße verfügbar sind, muss man im Hintergrund Kohle- oder Gaskraftwerkskapazitäten vorhalten, um grünen Strom einspeisen zu können, ohne die Versorgungssicherheit zu gefährden. Die Fixkosten dieser vorgehaltenen Kraftwerke machen die Energiekosten in Deutschland, im Vergleich zu den Energiekosten in den Nachbarstaaten, deutlich teurer.

Mit Pumpspeichern lässt sich die Verfügbarkeit von Wind- und Sonnenstrom allerdings nur unzureichend glätten. Zu gering sind die maximal zur Verfügung stehenden Kapazitäten, selbst wenn man die potenziellen Kapazitäten der Nachbarländer Norwegen, Dänemark, Schweiz und Österreich mit einbezieht.

In seinen Berechnungen zeigt Hans-Werner Sinn, dass die Nutzung sämtlicher potenziell möglicher Speicherkapazitäten nicht ausreichen würde, um für mehr als 50% des Energieverbrauchs durch Wind- und Sonnenenergie eine sichere Energieversorgung sicherzustellen. Das Problem sind dabei nicht die kurzfristigen Schwankungen. Vielmehr sind es die in der öffentlichen Debatte weitgehend ignorierten saisonalen Schwankungen. Intelligentes Energiemanagement, häufig als Ausweg genannt, kann allenfalls helfen, kurzfristige Schwankungen auszugleichen, nicht jedoch, saisonale Schwankungen.

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 dass dadurch zumindest ein substanzialer Beitrag für das Klima geleistet würde. Sinn plädiert deshalb auch dafür, neu über die weitere Verwendung und den Ausbau der Kernkraft nachzudenken. Wenn wir so weitermachen, wie geplant, dann schaffen wir eine Energiewende ohne Umweltschutz. Dafür aber wandeln wir Naturlandschaften in Industrielandschaften um.

LITERATUR

- Amundsen E. R. und R. Schöb (1999), »Environmental Taxes on Exhaustible Resources«, *European Journal of Political Economy* 15, 311–329.
- 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, 499–528.
- Sinn, H.-W. (1982), »Taxation, Growth and Resource Extraction. A General Equilibrium Approach«, *European Economic Review* 19, 357–386.
- Sinn, H.-W. (2012), *Das grüne Paradoxon. Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik*, Vollständig überarbeitete und aktualisierte Taschenbuchausgabe, Ullstein, München.
- Sinn, H.-W. (2017), »Buffering Volatility: A Study on the Limits of Germany's Energy Revolution«, *European Economic Review* 99, 130–150.
- Ulph A. und D. Ulph (1994), »The Optimal Time Path of a Carbon Tax«, *Oxford Economic Papers* 46, 857–868.
- Weimann, J. (2008), *Die Klimapolitikkatastrophe, Deutschland im Dunkel der Energiesparlampe*, Metropolis, Marburg.

Karen Pittel*

Perspektive der Wissenschaft

Auf dem Weg zur »Energiewende XXL« – wo stehen wir, und wie geht es weiter?



Karen Pittel

Obwohl scheinbar trivial, beginnt dieser Beitrag mit einer einfachen Frage: Über was wird eigentlich gesprochen, wenn über »Energiewende« diskutiert wird? Machen wir es uns einfach und schauen in *die* Wissensquelle des 21. Jahrhunderts: Wikipedia. Dort wird unter Energiewende allgemein »der Übergang von der nicht-nachhaltigen Nutzung von fossilen Energieträgern sowie der Kernenergie zu einer nachhaltigen Energieversorgung mittels erneuerbarer Energien bezeichnet«. Des Weiteren: »Ziel der Energiewende ist es, die von der konventionellen Energiewirtschaft verursachten ökologischen, gesellschaftlichen und gesundheitlichen Probleme zu minimieren und die dabei anfallenden, bisher im Energiemarkt kaum eingepreisten, externen Kosten vollständig zu internalisieren« (Wikipedia 2018).

Trotz dieser Betonung des Systemcharakters der Energiewende und der entstehenden externen Kosten wurde die Energiewende lange auf das Ziel eines Ausbaus erneuerbarer Energien im Stromsektor reduziert. Erfolge wurden nicht an der Reduktion der externen Kosten gemessen, sondern daran, wieviel Solar- und Windstrom in einem Jahr zugebaut wurde. Dass die energiebedingten Treibhausgasemissionen trotz des Ausbaus der Erneuerbaren stagnierten, wurde lange Zeit zumindest von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Auch dass das kurzfristige Ziel der deutschen Politik, die deutschen Treibhausgasemissionen im Jahr 2020 um 40% gegenüber 1990 zu senken, trotz erheblicher finanzieller Anstrengungen und trotz eines steigenden Anteils Erneuerbarer verfehlt werden wird, wurde vielen erst langsam bewusst.

* Prof. Dr. Karen Pittel ist Leiterin des ifo Zentrums für Energie, Klima und Ressourcen und Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Energie, Klima und erschöpfbare natürliche Ressourcen, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Wird das deutsche und europäische Klimaziel einer 80%–95%igen Emissionsreduktion bis zum Jahr 2050 (BMUB 2018) ernstgenommen, ist es daher unabdingbar zu reflektieren, inwieweit der stagnierende Fortschritt bei der Reduktion der deutschen Emissionen ein Versagen der Energie- und Klimapolitik darstellt oder lediglich reflektiert, dass im Zuge einer gemeinsamen europäischen Klimapolitik, die Emissionen in den verschiedenen Regionen Europas nicht notwendiger Weise im Gleichschritt sinken.

Experten in Wissenschaft, Politik und Medien gehen in ihrer Beurteilung der Energiewende stark auseinander. Die einen nennen die Energiewende ein globales Friedensprojekt (vgl. Kemfert 2017), andere halten sie für einen die europäischen Klimaziele gefährdenden deutschen Alleingang (vgl. Interview mit Joachim Weimann, Sarmani 2015). Die einen sagen, die Energiewende wird an der mangelnden Verfügbarkeit von Speichern scheitern, die anderen sagen genau das Gegenteil. Die Liste lässt sich fast beliebig fortsetzen: Arbeitsplätze, die geschaffen oder vernichtet werden; Innovationskraft, die gestärkt oder geschwächt wird; Wettbewerbsfähigkeit, die leidet oder gefördert wird. Weder Wissenschaft noch Politik sind sich in ihrer Beurteilung einig. Was ist also richtig und was nicht? Eine allumfassende Antwort darauf ist, wie so häufig, kaum möglich. Die Dekarbonisierung der Energieversorgung im Sinne einer zunehmenden Umstellung von fossilen auf erneuerbare Energieträger ist natürlicherweise ein höchst komplexer Prozess. Allerdings wird diese Komplexität häufig mit der Notwendigkeit assoziiert, ein ebenso komplexes System an Regulierung, Subventionierung und Besteuerung zu schaffen.

Klar ist, dass der Weg hin zu einer dekarbonisierten Wirtschaft und damit vor allem einer dekarbonisierten Energieversorgung noch weit ist. Im Jahr 2017 betrug der Anteil von Wind- und Solarenergie am deutschen Primärenergieverbrauch gerade mal 4% (vgl. BMWi 2018). Da das Ausbaupotenzial anderer erneuerbarer Energien wie Wasserkraft und Biomasse begrenzt ist, Atomkraft für Deutschland wohl keine Alternative mehr darstellt und auch die unterirdische Lagerung von CO₂ bisher keine Akzeptanz findet, muss der Anteil an Wind- und Solarenergie ganz erheblich steigen, um die Klimaziele zu erreichen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Dekarbonisierung der Energieversorgung für Verkehr und Wärme den Strombedarf voraussichtlich stark steigen lassen wird. So berechnen Ausfelder et al. (2017), dass sich die Stromnachfrage bei einer Emissionsreduktion um 90% auf bis zu 1150 TWh erhöhen könnte (zum Vergleich: Der Stromverbrauch im Jahr 2017 betrug 530 TWh, vgl. BDEW 2018). Die für einen solchen Anstieg notwendige installierte Kapazität von Wind- und Solarenergie würde sich gegenüber dem Jahr 2017 versechsfachen, sofern keine erheblichen Mengen an erneuerbarer Energie, z.B. in Form von Wasserstoff, aus dem Ausland importiert werden. Selbst bei Berücksichtigung solcher Importe kommt eine vom Bund der deutschen Industrie beauftragte Studie zu einem Strombedarf von 715 TWh bei einer 95%igen Emissionsreduktion, wobei zusätzlich synthetische Kraft- und Brennstoffe im Umfang von 340 TWh aus dem Ausland importiert werden müssen (vgl. Gerbert et al. 2018).

Sollen die langfristigen Klimaziele erreicht werden, ist also noch viel zu tun. Dies gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob sich Deutschland wie bisher eigene Ziele setzt oder, wie aus ökonomischer Sicht sinnvoll, EU-weit oder global bei der Erreichung einer Emissionsreduktion kooperiert wird. Soll überhaupt noch eine Chance bestehen, die globale durchschnittliche Erwärmung auf 2°C zu beschränken, werden die Emissionsreduktionen in den kommenden Jahren erheblich steigen müssen.

Inwieweit die notwendigen Emissionsreduktionen technisch umsetzbar sind und welche Belastungen dabei auf die deutsche Volkswirtschaft zukommen, ist schwer abschätzbar, weil komplex, mit hoher Unsicherheit verbunden und in hohem Maße von der Wahl geeigneter Politikinstrumente abhängig. Eine solche Beurteilung bedarf der Expertise unterschiedlicher Disziplinen – von Ingenieuren über Ökonomen bis hin zu Sozial- und Politikwissenschaftlern. Einige der Aspekte und Schwierigkeiten werden in der Folge diskutiert. Ein Anspruch auf Vollständigkeit besteht nicht.

TECHNISCHE UMSETZBARKEIT

Die technische Erreichbarkeit der Klimaziele zu beurteilen, ist schwierig, insbesondere in einem so komplexen System wie der Stromversorgung. Die Beurteilung, ob eine Dekarbonisierung ohne Atomkraft und CCS gelingen kann, muss sich notwendigerweise auf die Aussagen von Ingenieuren stützen; Disziplinen wie die Ökonomie können hier nur sehr beschränkt Einsichten liefern. Studien, die die Entwicklung des zukünftigen Energiesystems simulieren und zum Teil sehr detailliert Wärme-, Verkehrs- und Stromerzeugungstechnologien integrieren, scheinen zu bestätigen, dass eine 80–95%ige Emissionsreduktion technisch möglich ist – bzw. bei einer entsprechenden Weiterentwicklung von Technologien möglich sein wird (vgl. z.B. Ausfelder et al. 2017 und darin enthaltene Literatur).

Aufgrund der Vielzahl der zu berücksichtigenden Technologien und ihrer Interaktionen weisen die für die Simulation genutzten Modelle notwendigerweise eine hohe Komplexität auf. Auswirkungen von Annahmen über die Entwicklung verschiedener Systemkomponenten sind entsprechend schwer nachvollziehbar. Sensitivitätsanalysen, bei denen Annahmen über beispielsweise Technologieentwicklung und Energienachfrage variiert werden, können nur bedingt Abhilfe schaffen. Nichtsdestotrotz ist eine detailreiche Abbildung der Prozesse notwendig, um technische Machbarkeit auch nur ansatzweise abschätzen zu können.

Ein gutes Beispiel für die Komplexität der zukünftigen technischen Lösungen stellt der Ausgleich der fluktuierenden Einspeisung von Wind- und Solarenergie bei einem hohen Anteil erneuerbarer Energien dar. Damit diese gelingt, wird es einer Kombination aus einer Vielzahl verschiedener Speichertechnologien und Infrastruktur bedürfen.

Dieses Beispiel macht aber ebenfalls deutlich, dass das Vorhandensein der Technologien zwar die Grundvoraussetzung für die Dekarbonisierung darstellt, die Auswahl der Technologien aber primär ökonomischer Logik folgen wird. So wird es auch bei technologischer Verfügbarkeit von Speichern zu Abregelungen erneuerbaren Energien kommen, wenn sich Investitionen in Speicher für extreme Erzeugungsspitzen nicht mehr rentieren und die Strompreise aufgrund des Überangebots negativ werden. Eine solche Abschaltung der Anlagen bei negativen Preisen ist ökonomisch durchaus sinnvoll, selbst wenn die Grenzkosten der Stromerzeugung von Wind- und Sonnenenergie null sind – vergleichbar einer Leistungsdrosselung eines Kohle- oder Gaskraftwerkes, wenn die Strompreise die variablen Kosten nicht mehr decken.

KOSTEN DER ENERGIEWENDE

Welche gesamtwirtschaftlichen Kosten durch die Energiewende entstehen, ist mindestens ebenso umstritten wie der Technologiemitx der Zukunft. Typische Energiesystemmodelle berechnen in diesem Kontext die minimalen Kosten, die bei aktuellen Schätzungen über die Technologieentwicklung und Erreichung gesetzter Emissionsreduktionsziele entstehen. Kostenprognosen variieren dabei stark in Abhängigkeit von Modellen und Annahmen. So berechnen Ausfelder et al. (2017) beispielsweise kumulative systemische Gesamtkosten des Energiesystems bis 2050, die bei einer 85%igen Emissionsreduktion um mehr als 1,5 Billionen Euro variieren können – je nach zugrunde gelegter Technologieentwicklung und Regulierung. Auch die Ergebnisse von Gerbert et al. (2018) weisen hohe Spannbreiten auf, z.B. beim Vergleich nationaler Alleingänge mit globalen Klimaschutzszenarien.

Damit der erzeugungsbedingte Teil der gesamtwirtschaftlichen Kosten überhaupt korrekt prognostiziert wird, muss die zukünftige Technologieent-

wicklung allerdings auch den Pfaden folgen, die bei heutigem Wissensstand vorhergesagt werden. In den Modellrechnungen wird dies in der Regel als sicher angenommen. In der Realität sind diese Entwicklungen jedoch von hoher Unsicherheit gekennzeichnet. Die Kostendegression im Bereich der Solarenergie (vgl. Creutzig et al. 2017) ist ein prominentes Beispiel dafür, dass erwartete und tatsächliche Entwicklung stark divergieren können.

Wie schnell die Kosten von Technologien aufgrund von Lernkurveneffekten sinken, hängt in hohem Maße von der Geschwindigkeit ihres Ausbaus ab – so auch im Falle der Solarenergie. Da Lernkurven allerdings nur schwer prognostizierbar sind, ist kaum zu erwarten, dass zu jedem Zeitpunkt in die »richtigen« Technologien investiert wird. Viele Technologien sind darüber hinaus von entsprechenden Infrastrukturen abhängig. Wird zu früh oder zu spät in diese investiert oder werden Marktentwicklungspotenziale falsch eingeschätzt, können sich wiederum erhebliche Zusatzkosten ergeben.

Welche Entscheidungen zu welchem Zeitpunkt getroffen werden, hängt zudem stark von den regulatorischen Rahmenbedingungen ab. Auch hier können durch die Auswahl der Instrumente ebenso wie durch Unsicherheit über zukünftige Regulierungen die gesamtwirtschaftlichen Kosten erheblich steigen. Welche Art der Regulierung mit welchen Anreizwirkungen und Kosten einhergehen, ist allerdings ein Thema, das die Expertise von Ökonomen und weniger von Ingenieuren erfordert. Erst im Zusammenspiel beider Disziplinen und unter Einbeziehung gesellschaftlicher und politischer Aspekte wird eine holistische Sicht auf zu erwartende Systementwicklungen und damit auch auf die zu erwartenden Kosten der Transformation möglich.

detaillierte Wiederholung dieser Diskussion erscheint an dieser Stelle kaum notwendig. Auf einen Aspekt soll allerdings noch kurz eingegangen werden: Die starke Fokussierung auf den Stromsektor.

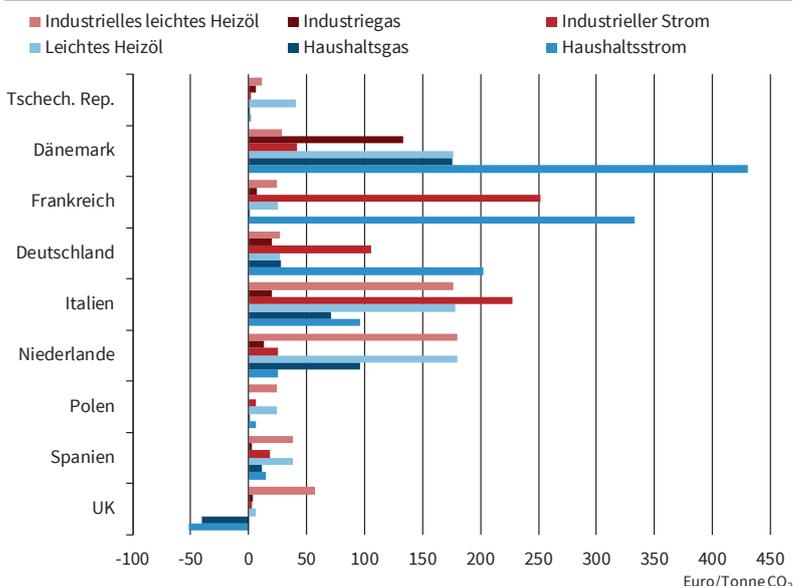
Soll eine langfristige Reduktion der Treibhausgasemissionen auf über 80% gelingen, müssen nicht nur der Stromsektor, sondern auch Verkehr und Wärme einen erheblichen Anteil leisten. Die Emissionen des Stromsektors sind zwar für 41% der CO₂-Emissionen des Energiebereichs verantwortlich, aber Wärme und Verkehr tragen auch mit mehr als der Hälfte dazu bei (vgl. Ausfelder et al. 2017). Im Gegensatz zum Stromsektor werden Verkehr und Wärme allerdings zum größten Teil nicht durch das EU-ETS erfasst. Zudem werden in den verschiedenen Sektoren (innerhalb und außerhalb des EU-ETS) weitere, den Energieverbrauch sehr unterschiedlich belastende, Steuern erhoben (vgl. Abb. 1). Der CO₂-Gehalt der jeweiligen Energieträger spiegelt sich entsprechend nicht mehr in den Kosten ihrer Nutzung wider; Entscheidungen über Investitionen und Einsatz verschiedener Technologien werden verzerrt und die Kosten der Dekarbonisierung steigen. Auch Entscheidungen darüber, ob und wann Strom im Zuge der sogenannten Sektorkopplung, also der Verknüpfung der Sektoren Strom, Wärme und Verkehr, eingesetzt wird, werden verzerrt, wenn CO₂-Emissionen im Strombereich wesentlich stärker belastet werden als beim Einsatz von Erdöl und Erdgas. Abbildung 1 zeigt deutlich, dass dies in Deutschland der Fall ist.

Soll die Transformation des gesamten europäischen Energiesystems, also quasi eine »Energiewende XXL« gelingen, ist eine Vereinfachung und Systematisierung der energiebezogenen Regulierung unabdingbar. Dies beinhaltet insbesondere die Einführung einer allgemeinen Abgabe auf CO₂, auch über das

POLITIKAEVALUATION UND WEITERENTWICKLUNG

In den vergangenen Jahren haben Ökonomen lautstark und wiederholt auf Ineffizienzen der Energie- und Klimapolitik hingewiesen. Dies betrifft insbesondere die starke Fokussierung auf den Stromsektor, das Zusammenspiel von Förderung erneuerbarer Energien und Europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) und Ineffizienzen, die aus technologiespezifischen Förderungen resultieren. Stagnierende Emissionsreduktionen können dabei zumindest partiell auf die diskutierten Ineffizienzen zurückgeführt werden (vgl. beispielsweise EFI 2014). Eine

Abb. 1
Existierende Steuern^a auf den Verkauf von Energie an Haushalte und Industrie



^a Außer Umsatzsteuer.
Quelle: Smith (2017).

EU-ETS hinaus. Um die gesetzten Emissionsziele europaweit effizient zu erreichen, wäre aus ökonomischer Sicht eine Ausweitung des EU-ETS auf alle Sektoren optimal. Da bei einer europaweit einheitlichen Bepreisung der Ort der Emissionsreduktionen nicht mehr von nationalen Politiken bestimmt wird, bedeutet dies allerdings, dass die deutschen Klimaziele – gesamtwirtschaftlich wie auch sektoral – nicht notwendigerweise zu den anvisierten Zeitpunkten erreicht werden. Sollte eine Ausdehnung des EU-ETS politisch nicht realisierbar sein, können auch andere Alternativen zur Einführung von einheitlichen CO₂-Preisen in Betracht gezogen werden (vgl. beispielweise acatech 2017 für eine Diskussion verschiedener Ausgestaltungsvarianten).

Die Einführung eines einheitlichen, möglichst EU-weiten oder globalen CO₂-Preises wird von vielen Vertretern Wirtschaft wie Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen gefordert (vgl. z.B. Klimaretter 2017; VCI 2018). Was fehlt, ist der politische Wille, diese Forderung auch umzusetzen und damit einen entscheidenden Schritt in Richtung einer »Energiewende XXL« zu tun, bei der XXL nicht für die schiere Anzahl an Förder- und Regulierungsmaßnahmen, sondern für die Menge an CO₂-Emissionsreduktionen steht.

LITERATUR

acatech (2017), »Sektorkopplung« – Optionen für die nächste Phase der Energiewende, Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft, acatech, München.

Ausfelder et al. (2017), »Sektorkopplung« – Untersuchungen und Überlegungen zur Entwicklung eines integrierten Energiesystems, Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft, acatech, München.

BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (2018), »Stromverbrauch in Deutschland – Zehnjahresvergleich«, verfügbar unter:

https://www.bdew.de/media/documents/Nettostromverbrauch-nach-Verbrauchergruppen-Vgl-10J-o_online-jaehrlich_Ki_27042018.pdf.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2018), *Klimaschutz in Zahlen: Klimaziele Deutschland und EU*, verfügbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutz_in_zahlen_klimaziele_bf.pdf, aufgerufen am 6. August 2018.

BMW – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), »Primärenergieverbrauch in Deutschland 2017«, verfügbar unter: <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Infografiken/Energie/Energiedaten/Energiegewinnung-und-Energieverbrauch/energiedaten-energiegewinnung-verbrauch-03.html>, aufgerufen am 6. August 2018.

Creutzig, F., P. Agoston, J. Goldschmidt, G. Luderer, G. Nemet und R. C. Pietzcker (2017), »The underestimated potential of solar energy to mitigate climate change«, *Nature Climate Change*, Article number 17140.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2014), *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2014*, verfügbar unter: https://www.e-fi.de/fileadmin/Gutachten_2014/EFI_Gutachten_2014.pdf.

Gerbert, Ph., P. Herhold, J. Burchardt, St. Schönberger, F. Rechenmacher, A. Kirchner, A. Kemmler und M. Wunsch (2018), »Klimapfade für Deutschland«, verfügbar unter <https://www.vci.de/vci/downloads-vci/media-weitere-downloads/2018-01-18-bdi-studie-klimapfade-fuer-deutschland.pdf>.

Kemfert, C. (2017), »Die Energiewende ist ein Friedensprojekt«, *Der Tagesspiegel*, 19. April, verfügbar unter: <http://www.claudiakemfert.de/wp-content/uploads/2016/03/20170419-Tagesspiegel.pdf>.

Klimaretter (2017), »Experten fordern CO₂-Preis«, verfügbar unter: <http://www.klimaretter.info/wirtschaft/hintergrund/23756-experten-fordern-co2-preis>.

Sarmadi, D. (2015), »Interview mit Joachim Weimann »Klimaschutz: Ohne weltweiten Emissionshandel scheitert COP21««, verfügbar unter: <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/klimaschutz-ohne-weltweiten-emissionshandel-scheitert-cop21/>.

Smith, S. (2017), »Carbon pricing and taxation: overcoming obstacles to policy reform in the EU«, in: K. Pittel, I. Parry und H. Vollebergh (Hrsg.) (2017), *Energy Tax and Regulatory Policy in Europe: Reform Priorities*, MIT Press, Cambridge.

VCI (2018), »VCI fordert Einführung eines einheitlichen Kohlendioxid-Preises in den G20-Staaten«, verfügbar unter: <https://www.vci.de/presse/pressemitteilungen/vci-fordert-einfuehrung-einheitlicher-co2-preis-in-g20-staaten-zusammenarbeit-globaler-klimaschutz.jsp>.

Wikipedia (2018), »Energiewende«, verfügbar unter: <https://de.wikipedia.org/wiki/Energiewende>.

Jürgen-Friedrich Kammer*

Perspektive der Wirtschaft

Die deutsche Energiewende: Untaugliches Staatshandeln in der Klimapolitik?



Jürgen-Friedrich Kammer

Es ist inzwischen eine unbestreitbare Tatsache, dass die deutsche Klimapolitik die angestrebten Klimaziele weit verfehlt. Die CO₂-Emissionen in Deutschland sind nur in geringem Umfang zurückgegangen, und in Europa, in dessen CO₂-Emissionshandel Deutschland eingebunden ist, führt das EEG zu überhaupt keiner Reduktion von Treibhausgasemissionen.

Die über die naturwissenschaftlichen, wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Zusammenhänge nun schon seit Jahren intensiv geführte Überzeugungsarbeit ist für die politischen Zielsetzungen weitgehend ergebnislos geblieben. Obwohl der **Zweck** – Absenkung der CO₂-Emissionen – nicht erreicht wird und auf diesem Wege nicht erreicht werden kann, erhöht die Politik mit planwirtschaftlichen Methoden die **Ausbauziele**, insbesondere bei Windkraftanlagen (WKA). Über 30 000 sind bereits errichtet, weitere anspruchsvolle Einzelziele sind im Koalitionsvertrag formuliert und sollen zügig umgesetzt werden.

ES SCHEINT NACH DEM MOTTO ZU GEHEN: »ZWECK NICHT ERREICHT, ALSO MEHR VOM FALSCHEN KONZEPT«!

Die Förderzusagen für die nächsten 20 Jahre übersteigen bereits 500 Mrd. Euro, die zwangsweise von allen Stromkunden (mit Ausnahme bestimmter industrieller Großverbraucher) über die Bundesnetzagentur eingezogen werden, die sie an die Betreiber dieser Anlagen ausschüttet, die wiederum über Lobbygruppen und vielfältige Werbemaßnahmen das »Rad am Laufen« halten. Die Botschaft ist, dass zur Rettung vor dem sich abzeichnenden Klimawandel der Ausbau der

* Dr. Jürgen-Friedrich Kammer ist Vizepräsident des Wirtschaftsbeirats Bayern, Vizepräsident der Gesellschaft für Rechtspolitik sowie ehem. Vorsitzender des Vorstands und des Aufsichtsrats Süd-Chemie AG.

deutschen Ökostromerzeugung »alternativlos« und jedes Opfer wert sei. Die Realität wird dabei leider ausgeblendet, wie folgende Punkte beispielhaft belegen:

- Der nicht von der EEG-Umlage befreite Teil der deutschen Industrie, und hier besonders der Mittelstand, leiden unter dem höchsten Strompreis in Europa. Bisher hat dies zwar erst zu vereinzelt Werksverlagerungen geführt, beeinflusst aber nachhaltig das Investitionsverhalten der produzierenden Wirtschaft und damit zukünftige Arbeitsplätze. Meist folgen auch die Forschungs- und Entwicklungsabteilungen den wichtigsten Produktionsstätten.
- Die großen Schäden, die die Errichtung der bis zu 249 Meter hohen WKA in den Wäldern der Mittelgebirge, sogar in Naturschutzgebieten, sowie die Einrichtung der Zuwegungen und Lagerplätze mit sich bringen, werden von eigentlich dem Naturschutz verpflichteten Parteien hingenommen, die dies als Notwendigkeit bezeichnen, wolle man die Wälder insgesamt vor dem Untergang durch den Klimawandel bewahren. Sie werden auch nicht wertmäßig erfasst und in die Diskussion eingebracht.
- Die Regelung des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG, wonach »aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art« eine Ausnahme vom artenschutzrechtlichen Tötungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG behördlich zugelassen werden kann, steht in deutlichem Gegensatz zum europäischen Recht.
- Die Errichtung von WKA kommt für viele Menschen einem Verlust der vertrauten Heimat gleich. Dennoch findet der Landschaftsschutz praktisch keinerlei Berücksichtigung.
- Der Denkmalschutz wird ebenfalls gegenüber der Errichtung von WKA abgeschwächt bis aufgehoben.
- Die Wertverluste an Immobilien in betroffenen Bereichen werden ebenso wenig beziffert wie die Einbußen im Tourismus.
- Die Subventionen der Ökostromförderung in Höhe von mehr als 500 Mrd. Euro führt zu massiven Umverteilungen zugunsten der Betreiber von WKA und Grundbesitzern, die ihr Land zur Verfügung stellen. Warum wird dies in einem Gemeinwesen,

das sich dem sozialen Ausgleich verpflichtet fühlt, fraglos hingenommen?

- Die Politik weigert sich nachhaltig, sich mit der zentralen Frage auseinanderzusetzen, warum Deutschland darauf besteht, einen klimapolitischen Alleingang zu unternehmen, obwohl klar ist, dass dieser durch den europäischen Zertifikatehandel vollständig redundant wird. Emissionen, die in Deutschland eingespart werden, finden in anderen europäischen Ländern statt!

Das alles führt zu der *ethischen* Frage, warum über den staatlichen Irrweg des EEG, der ohne Zweifel *legal*, aber *nicht mehr legitim* ist, nicht längst eine grundlegende Diskussion angestoßen wurde.

Die Unterscheidung zwischen Legalität und Legitimität gehört zu den traditionellen Bestandteilen der Staatswissenschaft (vgl. z. B. Reinhold Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 16. Aufl. 2010, § 16 II mit weiteren Nachweisen). Abgesehen von wissenschaftlichen Nuancierungen betrifft die Legalität die Frage, ob eine hoheitliche Maßnahme mit der Rechtsordnung formal übereinstimmt, während es bei der Legitimität darum geht, inwieweit die betreffende Maßnahme von den Staatsbürgern auf der Grundlage ihrer wertorientierten inneren Einstellung als »richtig« (gerecht, angemessen, vorbildlich) anerkannt wird.

Weiterhin bleibt unverständlich, warum die Abweichung von dem 1994 ins Grundgesetz aufgenommenen *Staatsziel des Art. 20a* in keiner Diskussion, die zu dem Problem geführt wird, bisher berücksichtigt wurde. Dieses Ziel scheint es in der behördlichen Praxis nicht zu geben. In der Rechtsprechung wird es gelegentlich

angesprochen. Der Art. 20a lautet: »Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung«.

Es ist unbestritten, dass sich aus dieser Norm kein Klagerecht eines Einzelnen gegen staatliches Handeln ergibt. Der Staat soll in seinem Handeln nicht unfrei werden. Die drei Gewalten des Staates sind jedoch daran gebunden und sollen sich nach seinen Vorgaben richten.

Es bleibt zu hoffen, dass dieses Symposium dazu beiträgt, zwei Grundfragen zusätzlich in die wissenschaftliche Diskussion zu bringen:

1. Kann diese Praxis von staatlichen Stellen eigentlich noch weitergeführt werden, wenn man die unabwiesbaren Fakten zur Kenntnis nimmt, dass das gegenwärtige System die CO₂-Emissionen nicht mindert, damit dem Klimaschutz nicht dient und dabei ein wichtiges Staatsziel außer Acht lässt?
2. Können und sollten die Empfänger der Subventionen, die aufgrund dieses Irrwegs ausgeschüttet werden, diese noch guten Gewissens annehmen?

Insbesondere die zweite Frage ist provokant. Dennoch sollte die Diskussion darüber endlich geführt werden. Alles andere wäre eines freiheitlich demokratischen Rechtsstaats unwürdig, der auf seine Werteordnung stolz sein kann und auf die Wahrnehmung von Verantwortung durch seine Bürger angewiesen ist.

Clemens Fuest*

Einführung

Die Zukunft der EU und die Reform der Europäischen Währungsunion



Clemens Fuest

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 weiterhin 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, zuletzt das deutsch-französische Reformkonzept in der Erklärung von Meseberg (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2018). In den Debatten über diese Vorschläge 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 Eurozone 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 (vgl. Government Offices of Sweden 2018). Schritte in Richtung gemeinsamer Geldtöpfe und

Umverteilungsmechanismen sehen sie kritisch, auch zur Erklärung von Meseberg haben sich einige dieser Staaten kritisch geäußert. 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 Europäischen Stabilitätsmechanismus (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 sich die Banken weniger in heimischen Staatsanleihen engagieren. Wenn ein Schuldenschnitt zu einer Bankenkrise führt, wird die Politik davor zurückschrecken. Die auch in Deutschland weithin hervorgehobenen Elemente der Euroreform betonen daher die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten, die Bedeutung der Krisenvermeidung und die 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 durchführen. Die vorrangige Tranche würde den Banken eine sehr sichere Anlagemöglichkeit bieten. Die 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

* Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

rung der Anleihen überschuldeter Staaten sinken und damit No-Bailin glaubwürdiger wird. Das gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sich die Politik 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 Europäische Zentralbank (EZB) argumentieren, dass im Markt für die Junior Tranche Marktversagen herrsche oder der Transmissionsmechanismus der Geldpolitik gestört sei (analog zur Begründung des OMT-Programms (*Outright Monetary Transactions*)). 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 Target-Salden 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 die Staatsverschuldung in eigener Währung.¹ 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 Ver-

gleich der ökonomischen Entwicklung in Spanien und im Vereinigten Königreich während der Finanz- 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.

Der wichtigste Unterschied bestand bei den Zinsen auf Staatsschulden. Sie lagen 2007 in beiden Ländern bei rund 4%. 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 7%, bis die EZB mit dem OMT-Programm intervenierte. Die Wirtschaft im Vereinigten Königreich wurde gleichzeitig durch die Abwertung seiner eigenen Währung entlastet. In den darauffolgenden Jahren hat sich die Konjunktur im Vereinigten Königreich langsam aber stetig erholt, während es in Spanien deutlich länger gedauert hat. Auch die Beschäftigungsentwicklung verlief sehr verschieden. Da sich die beiden Länder nicht nur im Hinblick auf die Währung unterscheiden, kann man diese Entwicklung nicht allein auf die Mitgliedschaft Spaniens im Euro zurückführen, aber dass sich Spanien mit einer eigenen 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 sich die Euroreformen 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.

¹ 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.

WAS IST ÖKONOMISCH VERNÜNFTIG UND WIE KÖNNTE EINE FÜR BEIDE SEITEN AKZEPTABLE ARCHITEKTUR DES EURORAUMS AUSSEHEN?

Aus ökonomischer Perspektive lassen sich sowohl für mehr Risikoteilung als auch für mehr Marktdisziplin und die Stärkung von Eigenverantwortung und Haftung gute Argumente anführen. Vor allem ist es nicht sachgerecht, diese Prinzipien als einander widersprechende Konzepte zur Gestaltung des Euroraums darzustellen, wie es in der öffentlichen Debatte oft geschieht. Tatsächlich ist beispielsweise eine Haftung privater Gläubiger von Staaten der Währungsunion im Überschuldungsfall dann glaubwürdiger, wenn es ein gewisses Maß an Risikoteilung und Absicherung gibt. Sowohl aus grundsätzlicher ökonomischer Perspektive als auch unter dem Aspekt der politischen Machbarkeit im Sinne der Vereinbarung divergierender Interessen ist ein Reformkonzept erforderlich, wie es etwa von der deutsch-französischen Ökonomengruppe ausgearbeitet wurde (vgl. Bénassy-Quéré et al. 2018): eine Verbindung von Risikoteilung und Marktdisziplin. Keins der beiden Elemente ist entbehrlich.

LITERATUR

Bénassy-Quéré, A., M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, Pi.-O. Gourinchas, Ph. Martin, J. Pisani-Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Véron, B. Weder di Mauro und J. Zettelmeyer (2018), »Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform«, *CEPR Policy Insight* No. 91, verfügbar unter: https://cepr.org/active/publications/policy_insights/viewpi.php?pino=91.

Government Offices of Sweden (2018), »Finance ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU«, 6. März, verfügbar unter: <http://www.government.se/statements/2018/03/finance-ministers-from-denmark-estonia-finland-ireland-latvia-lithuania-the-netherlands-and-sweden/>.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2018), »Erklärung von Meseberg: Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern«, Pressemitteilung Nr. 214, 19. Juni, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2018/06/2018-06-19-erklaerung-meseberg.html>.

Faktenblatt

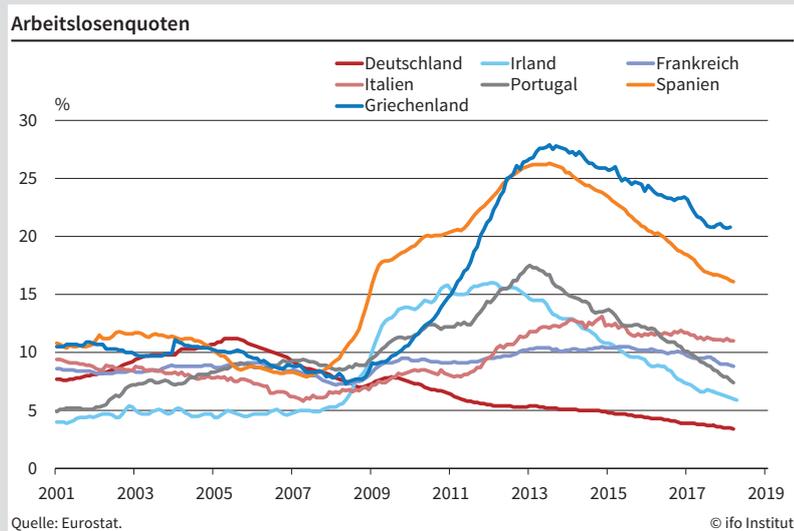
EUROPA

I. WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

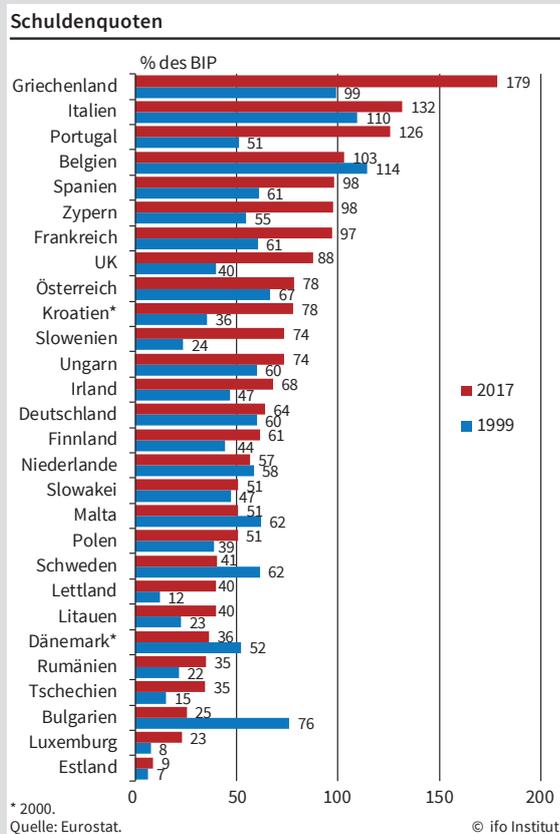
Insgesamt war die Wirtschaftsentwicklung der meisten Euroländer seit dem Bestehen des Euro deutlich schwächer als anderswo; besonders dramatisch ist der Fall Italiens. Derzeit wächst die Wirtschaft

in allen Euroländern. Das Pro-Kopf-Einkommen lag 2017 in 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.

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 Arbeitslosen-



quoten der EU finden sich allesamt im Euroraum.



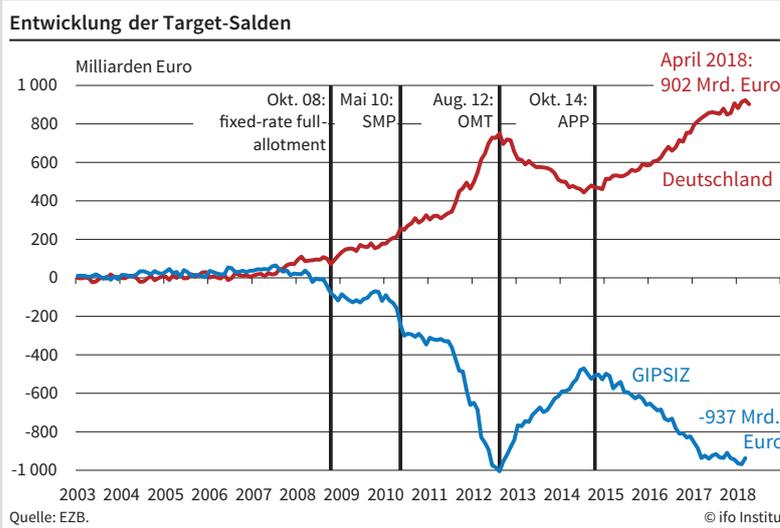
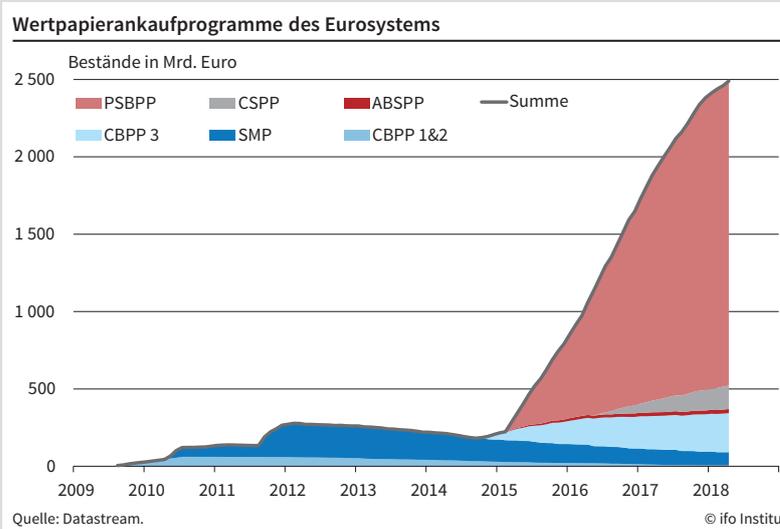
Trotz der niedrigen Zinsen weisen viele Euroländer noch Haushaltsdefizite auf; Spanien, Portugal und Frankreich sind noch nahe der Höchstgrenze von 3% Defizit. Die öffentlichen Schulden sind in vielen Ländern enorm angestiegen seit der Einführung der gemeinsamen Währung, neben Griechenland und Portugal 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.

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.

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

- Monatliches Ankaufvolumen: 60 Mrd. Euro pro Monat bis Ende 2015; 80 Mrd. Euro bis Ende 2017; 30 Mrd. Euro 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. Euro; davon 2 000 Mrd. Euro Staatsanleihen, 250 Mrd. Euro Pfandbriefe, 150 Mrd. Euro Unternehmensanleihen, 25 Mrd. Euro ABS.
- Bestand an Staatsanleihen: Bundesanleihen rund 500 Mrd. Euro; Frankreich 390 Mrd. Euro; Italien 340 Mrd. Euro; Spanien 240 Mrd. Euro; 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.

Frank Westermann*

Vorstellung der Thesen von Hans-Werner Sinn Europa: so oder so – eine Einführung in die Themen und Thesen



Frank Westermann

Zum Verständnis der Kontroverse um die Europapolitik und die Position, die Hans-Werner Sinn in dieser Diskussion einnimmt, ist es hilfreich, zunächst auf eine Besonderheit des Faches Makroökonomik in der VWL hinweisen, die nach meiner Einschätzung zu einem guten Teil dafür verantwortlich ist, dass Hans-Werner Sinn und einige seiner Fachkollegen gerade beim Thema Europa immer wieder zu unterschiedlichen Ansichten kommen.

Die Makroökonomik ist eines der Grundfächer der VWL, neben der Mikroökonomik und der Ökonometrie, und ein eigenes Vertiefungsfach. Darüber hinaus ist ein großer Teil der Makroökonomik, insbesondere die Stabilisierungspolitik, auch eine Teildisziplin der Finanzwissenschaft – neben Steuern, Allokation und Sozialstaat. Ähnliche Politikfragen werden in den beiden Bereichen mit unterschiedlichen Instrumenten und Methoden sowie aus unterschiedlichen Blickwinkeln untersucht. Die Makroökonomik befasst sich häufig mit der Stabilisierung der Konjunktur, der Finanzmarktstabilität und der Transmission der Geldpolitik auf bestimmte Zielgrößen. Die Finanzwissenschaft beschäftigt sich hingegen mit den Einnahmen und Ausgaben des Staates, der effizienten Allokation von Kapital und Arbeit und der Korrektur von Marktversagen. Beide untersuchen das Verhalten von Zentralbanken, insbesondere das Verhalten der EZB, kommen dabei aber oft zu diametral entgegengesetzten Ergebnissen.

DIE VORTEILE DES EURO

Um eine effiziente Allokation des Kapitals ging es Hans-Werner Sinn bereits bei der ersten Betrachtung

* Prof. Frank Westermann, Ph.D., ist Professor für Volkswirtschaftslehre, Internationale Wirtschaftspolitik, an der Universität Osna-brück.

der Eurofrage, als er die Einführung des Euro im Jahr 1999 begrüßte. Er argumentierte, dass sich die Allokation verbesserte, da die Wechselkursunsicherheit das Kapital in Europa nicht mehr daran hinderte, in seine effizientesten Verwendungszwecke zu fließen. Die Zinskonvergenz war der erwünschte Effekt, und die Kapitalströme nach Südeuropa waren die Voraussetzung für eine Wohlfahrtsverbesserung für beide Seiten.

Eine wichtige Einschränkung machte er bereits damals: Eine effiziente Kapitalallokation entstehe nur, »wenn diese Entscheidungen nicht von nationalen Steuersystemen verzerrt werden« (Sinn und Koll 2000). Dass es neben den Steuersystemen auch noch die EZB selbst sein könnte, die verzerrend eingreift, konnte sich Sinn damals offenbar nicht vorstellen. Seine Schlussfolgerung zu diesem Zeitpunkt lautete daher: Der Euro führt zu Wachstum und Wohlstand in Europa.

KONSTRUKTIONSFehler IN DER ENTSTEHUNG UND DIE PROBLEME SEIT DER EINFÜHRUNG

Frühzeitig wies Sinn auch auf andere Konstruktionsfehler des Euro hin. Zum Beispiel kritisierte er in einem Artikel mit Michael Reutter die »One-Country-One-Vote«-Regelung – zunächst aus Sorge um eine Deflation in Deutschland, später aus Sorge um eine Umverteilung in der Eurokrise (vgl. Sinn und Reutter 2000). Seine Schlussfolgerung war, dass eine optimale Geldpolitik für das gesamte Währungsgebiet nur dann zu erreichen sei, wenn der EZB-Rat bei Abstimmungen die unterschiedlichen Kapitalanteile der Länder an der EZB mitberücksichtigte.

Noch deutlicher wurden die Probleme nach der Einführung des Euro. Denn es zeigte sich, dass die abgeschlossenen Verträge nicht zeitkonsistent waren. Die Maastricht-Verträge wurden nicht eingehalten, und die Allokation des Kapitals war auch nicht effizient, da das Insolvenzrisiko bei Investitionsentscheidungen nicht hinreichend berücksichtigt wurde. Der Euro selbst – so schreibt Hans-Werner Sinn in seinem Buch »Der Euro« – erzeugte so eine inflationären Boomphase, in der die Länder ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnsteigerungen und unzureichende Strukturanpassung verloren.

DIE EUROKRISE

Als die Eurokrise begann, hatte Hans-Werner Sinn eine andere Einschätzung als viele seiner Kollegen: Als zentrales Problem der Krisenländer diagnostizierte er die fehlende Wettbewerbsfähigkeit und nicht die kurzfristigen Liquiditätsengpässe.

Die Rettungsbemühungen gingen daher aus seiner Sicht ins Leere – sie konnten nur kurzfristig Luft verschaffen, das Problem selbst aber nicht lösen. Während die wissenschaftlichen Kollegen über Multiple Gleichgewichte in Finanzmärkten und die Rolle der Notenbank als Lender of last Resort diskutierten, forderte Hans-Werner Sinn (i) dass die EZB keine Kapitallenkungs politik zu Gunsten einzelner Länder betreiben solle – wie beim OMT oder SMP– und (ii) dass die No-Bailout-Vereinbarung und die Maastricht-Regeln eingehalten werden sollten.

Die Dynamik der Rettungspakete beinhaltet aus seiner Sicht in der Konsequenz eine vollständige Transferunion oder ein Auseinanderbrechen des Währungsgebietes.

DIE TARGET-2-SALDEN

Eine besondere Stellung nehmen in dieser Debatte die Target-2-Salden ein, die Hans-Werner Sinn in einem gemeinsamen Artikel mit Timo Wollmershäuser erstmals wissenschaftlich untersuchte (Sinn und Wollmershäuser 2012). Die zentrale Erkenntnis in diesem Artikel war, dass die Eurokrise im Kern eine Zahlungsbilanzkrise und keine Banken- oder Staatschuldenkrise sei.

Zur Analyse der Target-2-Salden musste jedoch zunächst ein Datenpuzzle gelöst werden. Obwohl es sich aus heutiger Sicht um die größten Zahlen der gesamten Zentralbankbilanz handelte, wurden diese zunächst weder von der EZB noch von den nationalen Notenbanken transparent ausgewiesen. Die Bundesbank wies sie z.B. als einen Residualposten »Other Items« aus. Sinn und Wollmershäuser stellten aufgrund von IWF-Statistiken die erste Target-2-Graphik zusammen, und es ergab sich ein erschreckendes Bild: Die Salden explodierten am aktuellen Rand. Dieser Trend ist leider bis heute ungebrochen.

In dem Artikel diskutierten Sinn und Wollmershäuser die Verlustrisiken und die politische Ökonomie der Salden bei den Verhandlungen über den Euro-Rettungsschirm. Ihre wirtschaftspolitische Forderung: Die Salden müssen getilgt werden, mit Gold oder Senior-Tax Claims.

DIE GEFAHR EINER TRANSFERUNION

Ohne die angemahnten Reformen geht Sinn davon aus, dass Europa in eine Transferunion und eine zunehmende Schuldenkrise steuert. Bereits vor der Euro-Einführung hatte er Transfers über das Eurosystem moniert, als er gemeinsam mit Holger Feist auf

die Verteilung der Seigniorage-Gewinne hinwies, die nach Kapitalschlüssel erfolgte und nicht nach dem Anteil der Wertpapiere, die in die Währungsunion eingebracht wurden (vgl. Sinn und Feist 1997).

Die schlechten Erfahrungen mit Transferunionen, die er in seinem Buch »Kaltstart«, gemeinsam mit Gerlinde Sinn (1991), und in einem Vergleich zu Nord- und Süditalien zusammen mit dem Verfasser dieses Beitrags beschrieb, prägten dabei seine Analyse (Sinn und Westermann 2001). In Deutschland und Italien war die jeweils schwächere Region zu einem dauerhaften Transferempfänger geworden. Dies war zum wirtschaftlichen Schaden beider Landesteile, da die Transfers das Phänomen der »Holländischen Krankheit« hervorriefen. Sie verhinderten letztlich den Aufholprozess, statt ihn zu beschleunigen, da die Ressourcen Kapital und Arbeit in ineffizienten Verwendungszwecken gebunden wurden – auch hier stand ein allokatives Argument im Zentrum der Überlegungen.

EUROPA IST ALTERNATIVLOS ... UND KANN FUNKTIONIEREN!

Hans-Werner Sinns Schriften zum Thema Europa sind jedoch nicht durchweg negativ. Im Gegenteil: Der Ausgangspunkt aller Überlegungen ist stets ein positives Bekenntnis zu Europa.

Jedoch ist Europa für ihn nicht nur das Euro-Währungsgebiet. Letztlich – so sein Argument – spaltet die Währungsunion die europäischen Länder und verhindert die weitere Integration des Kontinents. Gemeinsame europäische Aufgaben, so eine zentrale Forderung, müssen auf Basis des Subsidiaritätsprinzips identifiziert werden. Wirklich grenzüberschreitende Aufgaben, wie die Verteidigung oder der Umweltschutz, sollten europäisch gelöst werden. Langfristig könnten dann die Vereinigten Staaten von Europa aus dem Integrationsprozess entstehen, in dem die einzelnen Staaten ein hohes Maß an Eigenverantwortung haben und sich eine »Europäische Regierung« auf wirklich zentrale Aufgaben beschränkt.

Gerade bei diesem Thema hat Hans-Werner Sinn seine Schüler in die Forschung mit eingebunden, und es beschäftigt ihn bis heute. Er hat viel zu diesem Thema geschrieben – ein aktuelles Working Paper, in dem er die fiskalische Wirkung der EZB-Politik im Detail untersucht, erschienen im Mai 2018, und es verdeutlicht die Perspektive des Finanzwissenschaftlers wie kaum ein anderes. Einer kontroversen Diskussion bei der Geburtstagskonferenz, mit Schülern, Kollegen aus allen Bereichen und Freunden ist damit der ideale Startpunkt gesetzt!

LITERATUR

- Sinn, H.-W. (2015), *Der Euro: Von der Friedensidee zum Zankapfel*, Hanser, München.
- Sinn, H.-W. (2018), »The ECB's Fiscal Policy«, CESifo Working Paper Nr. 7019, April, auch erschienen als NBER Working Paper Nr. 24613, Mai.

Sinn, H.-W. und H. Feist (1997), »Eurowinners and Eurolosers: The Distribution of Seignorage Wealth in EMU«, *European Journal of Political Economy* 13, 665–689.

Sinn, H.-W. und R. Koll (2000), »Der Euro, die Zinsen und das europäische Wirtschaftswachstum«, *ifo Schnelldienst* 53(32–33), 46–47.

Sinn, H.-W. und M. Reutter (2000), »Die Mindestinflationsrate für die Euro-Länder«, *ifo Schnelldienst* 53(35–36), 23–26.

Sinn, H.-W. und G. Sinn (1991), *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

Sinn, H.-W. und F. Westermann (2001), »Two Mezzogiornos«, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze* 60, 29–54.

Sinn, H.-W. und T. Wollmershäuser (2012), »Target loans, current account balances and capital flows: the ECB's rescue facility«, *International Tax and Public Finance* 19(4), 468–508.

Dietrich Murswiek*

Perspektive des Rechts Europa – so oder so?



Dietrich Murswiek

I. DIE EUROPÄISCHE UNION ALS RECHTSGEMEINSCHAFT UND DIE MISSACHTUNG DES RECHTS

Die Europäische Union beschreibt sich selbst immer wieder als »Rechtsgemeinschaft«. In der Tat: Eine Union aus 28 sehr heterogenen Staaten mit unterschiedlichen Rechtssystemen und politischen Kulturen lässt sich nur durch das Recht zu einer funktionalen Einheit formen. Die Unionsverträge machen die Union erst handlungsfähig. Aber nicht nur das. Sie sind das Vertraenskapital der Union. Die Mitgliedstaaten und ihre Völker haben alle ihre eigenen nationalen Interessen. Und sie müssen einen erheblichen Teil dieser Interessen zugunsten der Gemeinschaftsinteressen der Union zurückstellen. Die Bereitschaft hierzu setzt voraus, dass sie darauf vertrauen können, dass die vereinbarten Konditionen tatsächlich gelten und auch eingehalten werden. Dies zu garantieren, dienen die Unionsverträge. Die Missachtung der Unionsverträge untergräbt die Existenzgrundlage der EU.

Daher sind die permanenten Rechtsbrüche durch EU-Organen und Mitgliedstaaten, an die wir uns seit der Euro-Einführung gewöhnen mussten, keine Bagatellen, sondern ein Zentralproblem der Union. Die Misere der Währungsunion beruht darauf, dass von Beginn an die Stabilitätskriterien nicht eingehalten wurden und dass Kommission und Rat nicht bereit waren, das Recht durchzusetzen. So kam es zur übermäßigen Staatsverschuldung und zur Eurokrise. Gleich beim ersten Belastungstest wurde das Bailout-Verbot über Bord geworfen. Seit Beginn der Eurokrise verfestigt sich der Eindruck, dass für viele EU-Politiker das Recht nicht mehr die Grundlage der Politik ist,

sondern dass es ihrer Ansicht nach beliebig gebrochen werden darf, wenn dies politisch als opportun erscheint.

Prototypisch die Äußerung der damaligen französischen Finanzministerin Christine Lagarde zur Griechenland-Rettung: »Wir verletzen alle Rechtsvorschriften, weil wir einig auftreten und wirklich die Eurozone retten wollten«. Oder das berühmte »Whatever it takes« von Draghi, mit dem er gegen alle Regeln eine Kompetenz für die Rettung von Problemstaaten für die EZB in Anspruch nahm. Dass der Europäische Gerichtshof die Rechtsbrüche gebilligt und damit die Briten in den Brexit getrieben hat, ist Teil des Problems, vor dem die EU heute steht.

Ich kann jetzt nicht auf alle Rechtsverstöße näher eingehen, sondern beschränke mich darauf, das gegenwärtige Staatsanleihenankaufprogramm der EZB, das PSPP, kurz zu beleuchten, um anschließend auf einige Rechtsfragen der Reformdiskussion einzugehen.

Da die Target-Salden ein großes Thema Hans-Werner Sinns sind, möchte ich wenigstens kurz erwähnen, dass meiner Ansicht nach das Target-System mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Wie Hans-Werner Sinn gezeigt hat, handelt es sich bei den Target-Forderungen der Bundesbank um »Überziehungskredite«, die automatisch dadurch entstehen, dass eine ausländische Zentralbank des Eurosystems die Bundesbank zu einer Überweisung an eine deutsche Geschäftsbank (z.B. zur Bezahlung des Kaufpreises für eine nach Italien gelieferte Maschine) veranlasst. Ein Automatismus, der die Bundesbank verpflichtet, Kredite in immensum Ausmaß zu gewähren (die Billionengrenze der Target-Forderungen der Bundesbank ist bald erreicht) und daher letztlich dem deutschen Bundeshaushalt ein Ausfallrisiko auflädt, ohne dass der Bundestag zuvor gefragt wurde, ob er dies billigt, ist mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Hinzu kommt, dass die Target-Salden den überschuldeten Staaten ein riesiges Erpressungspotenzial in die Hand geben: Entweder Deutschland leistet Transfers zur »Rettung« eines Problemstaats, oder dieser muss den Euro verlassen, und dann sind die Target-Forderungen verloren. Demokratie setzt voraus, dass das Parlament frei entscheiden kann. Es darf sich nicht einem solchen Erpressungsmechanismus ausliefern.

* Prof. Dr. Dietrich Murswiek ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht an der Universität Freiburg.

II. DAS STAATSANLEIHENANKAUFPROGRAMM DER EZB (PSPP)

Wie Sie wissen, kauft die EZB seit März 2015 im Rahmen ihrer als »Quantitative Easing« bezeichneten Geldmengenvermehrung für monatlich zuerst 60, dann 80, wieder 60 und jetzt noch 30 Mrd. Euro Staatsanleihen der Eurostaaten auf. Das dient nach Darstellung der EZB der Deflationsbekämpfung beziehungsweise der Anhebung der Inflationsrate auf das von der EZB selbst festgelegte Ziel von nahe bei 2%. Wie ist das rechtlich zu beurteilen?

1. Kompetenzüberschreitung

Meines Erachtens überschreitet die EZB schon dadurch ihr Mandat, dass sie selbstherrlich ein Inflationsziel von 2% festgesetzt hat. Vertraglich ist die Geldpolitik auf die Wahrung der Preisstabilität festgelegt (Art. 119 Abs. 2, Art. 127 Abs. 1, Art. 282 Abs. 2 Satz 2 AEUV; Art. 2 ESZB-Satzung). Stabil ist das Preisniveau, wenn es weder Inflation noch Deflation gibt, also bei 0% Inflation. Natürlich kann die Zentralbank das Preisniveau nicht exakt steuern. Deshalb ist es akzeptabel, wenn die Zentralbank eine Inflation von bis zu 2% hinnimmt, ohne gegenzusteuern. Aber das ist etwas anderes, als das, was die EZB jetzt tut, nämlich durch massive geldpolitische Eingriffe aktiv die Inflation anzufeuern, um von 0 auf 2% zu kommen. Indem sich die EZB entgegen dem Vertrag ein Ziel von 2% setzt, definiert sie ihr Mandat um. So wie sie sich mit dem OMT-Programm bereits eine Kompetenz für die »Euro-Rettung« zugesprochen hat, weitet sie jetzt wiederum ihre Kompetenzen zulasten der Mitgliedstaaten aus. Denn ihr Mandat wird durch das Ziel der Preisstabilität definiert. Wenn die EZB aber selbst definieren kann, was unter Preisstabilität zu verstehen ist, dann definiert sie ihre eigenen Kompetenzen. Dann nimmt sie das in Anspruch, was die Verfassungsrechtler als Kompetenz-Kompetenz bezeichnen. Die Kompetenz, die Kompetenzen zu definieren, haben aber nach der Konzeption der Unionsverträge allein die Mitgliedstaaten.¹

Dass die Staatsanleihenkäufe als monetäre Staatsfinanzierung zu qualifizieren sind, haben viele Ökonomen gesagt. Monetäre Staatsfinanzierung ist nach Art. 123 Abs. 1 AEUV verboten. Also scheint der Fall ganz klar zu sein: Das PSPP ist rechtswidrig. Genau das behaupte ich in der Verfassungsbeschwerde, die ich im Namen von Peter Gauweiler gegen das PSPP erhoben habe. Das Bundesverfassungsgericht hat unsere Argumentation als stichhaltig angesehen und die Sache dem EuGH vorgelegt.² Dass wir den Prozess gewinnen, ist aber keineswegs ausgemacht. Denn

¹ Das Bundesverfassungsgericht sieht dieses Problem nicht. In seinem PSPP-Vorlagebeschluss vom 18. Juli 2017 – 2 BvR 859/15 u. a. = *BVerfGE* 146, 216 (Rn. 117) vertritt es die Auffassung, dass die EZB mit ihrem 2%-Inflationsziel die Aufgabe, die Preisstabilität zu sichern, auf zulässige Weise konkretisiere.

² Vorlagebeschluss vom 18. Juli 2017 (Fn. 1).

zum einen ist das Verbot der monetären Staatsfinanzierung im Vertrag von Maastricht nicht mit der wünschenswerten Eindeutigkeit formuliert worden, so dass der Vertragstext verschiedene Auslegungsmöglichkeiten eröffnet. Und zum anderen hat der EuGH in Kompetenzkonflikten mit den Mitgliedstaaten bisher immer zugunsten des handelnden EU-Organs entschieden (dazu vgl. z.B. Mangold 2011, S. 86 ff.).

Die Vertreter der EZB argumentieren, dass Art. 123 AEUV seinem Wortlaut nach nur Staatsanleihenkäufe am Primärmarkt verbiete. Das ESZB kaufe aber an den Sekundärmärkten. Das sei im Rahmen der Geldpolitik erlaubt. Wir argumentieren dagegen, dass die Sekundärmarktkäufe funktional äquivalent zu Primärmarktkäufen seien und dass sie deshalb eine – verbotene – Umgehung des Verbots von Primärmarktkäufen darstellten. Die Staatsanleihen werden ja dauerhaft – in der Regel bis zur Endfälligkeit – vom ESZB gehalten.

Die EZB überschreitet also auch unter diesem Aspekt ihr Mandat. Sie darf zwar zur Deflationsbekämpfung die Geldmenge ausweiten – aber nicht mit dem Mittel monetärer Staatsfinanzierung.

2. Verletzung des Demokratieprinzips durch Haftungsvergemeinschaftung

Außerdem verletzen die Staatsanleihenkäufe des ESZB die Demokratie in Deutschland. Denn sie belasten den Bundeshaushalt indirekt mit riesigen Ausfallrisiken. Dadurch wird die Budgethoheit des Bundestages verletzt. Zwar werden im Rahmen des PSPP nur 20% der Verlustrisiken vergemeinschaftet. Im Umfang von 80% des Ankaufvolumens kauft jede nationale Zentralbank nur Anleihen ihres eigenen Staates, so dass insofern die Ausfallrisiken nicht geteilt werden. Aber zum einen sind schon 20% von insgesamt 2 Billionen Euro, von denen wiederum ein Haftungsanteil von rund 26% auf die Bundesbank entfielen, eine haushaltsrelevante Größenordnung (104 Mrd. Euro). Und zum anderen könnte die EZB jederzeit – durch Beschluss des EZB-Rates – die Regeln über die Verlustverteilung ändern. Im Falle des Bankrotts eines Eurostaates bliebe ihr auch gar nichts anderes übrig, als dies zu tun, weil nur durch Verteilung der Verluste die Funktionsfähigkeit des Eurosystems aufrechterhalten werden könnte.

Auch diese Auffassung ist natürlich umstritten. Die Bundesregierung verteidigt die EZB mit dem Argument, dass die Wahrscheinlichkeit von Verlusten, die so groß sind, dass die Bundesbank aus dem Staatshaushalt rekapitalisiert werden müsste, äußerst gering sei. Sie übergeht dabei aber den Umstand, dass der Bundeshaushalt nicht nur Verluste erleidet, wenn die Bundesbank rekapitalisiert werden muss, sondern bereits dann, wenn der übliche Bundesbankgewinn, der an den Bundeshaushalt abgeführt wird, durch Verluste aus dem PSPP wegfällt oder gemindert wird. Darauf hat Hans-Werner Sinn immer wieder hingewiesen.

III. REFORMVORSCHLÄGE VON MACRON, UND VON JUNCKER

Nun zu einigen der von Macron oder Juncker und der Kommission unterbreiteten Reformvorschläge:

Vor allem Frankreich, aber auch Juncker haben immer wieder die Forderung erhoben, einen europäischen Finanzminister zu installieren. Ob Deutschland dem zustimmen dürfte, hängt vor allem von den Kompetenzen ab, die der EU-Finanzminister erhalte. Mit dem Grundgesetz unvereinbar wäre es eindeutig, wenn er verbindliche Entscheidungen über nationale Haushalte treffen dürfte, beispielsweise Ausgabenbegrenzungen oder umgekehrt Verpflichtungen zu höheren Staatsausgaben mit unmittelbarer innerstaatlicher Wirkung festlegen könnte. Dazu wird es wohl nicht kommen. Aber auch wenn der EU-Minister auf andere Weise in die nationalen Haushalte hineinregieren könnte, wäre die Budgethoheit des nationalen Parlaments möglicherweise verletzt. Schäuble hatte schon 2012 gefordert, der Währungskommissar solle berechtigt sein, einen nationalen Haushalt abzulehnen und an das Parlament zurückzuweisen (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2012). Auch das wäre mit dem Grundgesetz unvereinbar.

Die Kommission möchte den Finanzminister sogar zu einem Superminister machen, 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 (vgl. dazu z.B. Kullas und Brombach 2017, S. 14 f.; Juncker 2017). Diesem Vorschlag fehlt offenbar jedes Gespür für *checks and balances*, für die notwendigen Unterscheidungen, die im Institutionengefüge der Union gemacht werden müssen, insbesondere zwischen den Aufgaben der Kommission, den Aufgaben des Rates und den Aufgaben der Mitgliedstaaten. Auch unterminiert er die demokratische Legitimation des Rates. Der Finanzminister soll nach Ansicht der Kommission alle Finanzinstrumente koordinieren, die zur Unterstützung eines Mitgliedstaates, der sich in einer Rezession oder schweren Krise befindet, aktiviert werden können. Das Motto Junckers scheint zu sein: »Alle Macht den Kommissaren!« Das alles geht nun gar nicht. Die Bundesregierung dürfte so einer Reform auf keinen Fall zustimmen.

Natürlich will die Kommission auch die Kontrolle über den ESM gewinnen, den sie in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) umwandeln und unter das Dach der Europäischen Union stellen will (vgl. Europäische Kommission 2017). 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. Das Vetorecht, das Deutschland in den ESM-Organen bis jetzt hat, soll zwar de jure erhalten bleiben. Es wird jedoch in den von der Kom-

mission vorgeschlagenen EWF-Bestimmungen auf raffinierte, auf den ersten Blick nicht erkennbare Weise politisch ausgehebelt, indem in die Beschlussfassung der Rat der Union eingeschaltet wird. Im sogenannten Dringlichkeitsverfahren kann Deutschland sogar überstimmt werden. Und wann sind nach den bisherigen Erfahrungen Hilfsmaßnahmen aus Sicht der »Euro-Retter« nicht dringlich? Mit dem Grundgesetz ist ein solches Verfahren nicht vereinbar.

Bundeskanzlerin Merkel hat sich für den EWF ausgesprochen, will aber die zwischenstaatliche Organisationsstruktur, wie sie für den ESM besteht, mitsamt den Vorbehaltsrechten des Bundestages beibehalten (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. Juni 2018, S. 17). Einer solchen Lösung stünde das Grundgesetz aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts nicht entgegen. Die Budgethoheit des Bundestages ist nach Ansicht der Karlsruher Richter nicht schon dann verletzt, wenn Deutschland in immer größerem Umfang die Risiken der Verschuldung anderer Staaten trägt, sofern nur der Bundestag der Übernahme der konkreten Risiken ausdrücklich zugestimmt hat.

Mit dem EWF soll das Bailout-Verbot noch weiter ausgehöhlt werden, als es mit den bisherigen Rettungsinstrumenten und insbesondere dem ESM-Vertrag bereits geschehen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat das Bailout-Verbot als eine derjenigen zentralen Vorschriften des AEUV angesehen, die »verfassungsrechtliche Anforderungen des Demokratiegebots sichern«³. Als aber dann die Rettungspolitik dieses Verbot durchlöcherte, hat das Bundesverfassungsgericht dies hingenommen⁴.

Aus Karlsruhe kommt also keine Rettung vor einer fortschreitenden Aufgabe des Zusammenhangs von Handlungs- und Haftungsverantwortlichkeit. Wer nicht will, dass wir in immer größerem Maße für die Schulden einstehen müssen, die andere gemacht haben, und dass die Fehlanreize zugunsten größerer Staatsverschuldung immer größer werden, muss dagegen politisch kämpfen.

LITERATUR

Europäische Kommission (2017), *Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds*, COM(2017) 827 final, Brüssel.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2012), »Die Bundesregierung will den Währungskommissar stärken«, *FAZ.net*, 16. Oktober.

Juncker, J.-C. (2017), »Rede zur Lage der Union«, 13. September 2017.

Kullas, M. und T. Brombach (2017), *Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion. Teil II: Entwicklung der Euro-Zone*, ceplnput 06.

Mangold, A. K. (2011), *Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht*, Mohr Siebeck, Tübingen.

³ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 129 = BVerfGE 129, 124 (181 f.).

⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 18. März 2014 – 2 BvR 1390/12 u.a. – BVerfGE 135, 317 – ESM-Hauptsache.

Kurt Falthäuser*

Herrenchiemsee: Klosterinsel, Königsinsel, Verfassungsinsel Einführung in die Ausstellung zur »Herrenchiemsee-Konferenz« anlässlich des 70. Geburtstages von Prof. Hans-Werner Sinn



Kurt Falthäuser

KLOSTERINSEL UND KÖNIGSINSEL

Die große Insel im Chiemsee, Herrenchiemsee, hat eine große Geschichte in dreierlei Hinsicht: Zum einen war sie bedeutendes kirchliches Zentrum, dann brachte König Ludwig II mit dem »Neuen Schloss« herrschaftlichen Glanz, und im Jahr 1948, dem Geburtsjahr von Hans-Werner Sinn, wurde auf der Insel durch den »Verfassungskonvent« deutsche Geschichte mitgeprägt.

Die **Klostergeschichte** auf der Herreninsel begann bereits 620; in dieser Zeit wurde nach archäologischen Untersuchungen eine erste Klosteranlage aus Holz errichtet: Das mit Abstand älteste Kloster auf bayerischem Boden! Im achten Jahrhundert gab es bereits ein Kloster aus Stein, 1217 wurde Herrenchiemsee zum Zentrum des neu gegründeten Bistums Chiemsee. Die Entwicklung in den darauffolgenden Jahrhunderten war einerseits geprägt von Verfall, andererseits von Wiederbelebung, Neubau und auch glanzvoller Ausgestaltung. So entwarf 1738 Johann Baptist Zimmermann das Deckengemälde des Bibliotheksaaes, das glücklicherweise bis heute erhalten ist. 1803 wütete auch auf der Herreninsel die Säkularisation. Nach 1818 wandelte der damalige Eigentümer, ein Münchner Großkaufmann, die säkularisierte Stiftskirche in ein Brauhaus um; eine Zerstörung, die bis heute nicht wieder beseitigt werden konnte. Im Gegensatz zu anderen Klöstern wurde in der Zeit Ludwig I. das Kloster Herrenchiemsee nicht wieder restituiert. Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass Papst Benedikt XVI. das Bistum wie-

der aus der Versenkung holte: Er errichtete im Jahr 2009 die erloschene Diözese wieder als Bistum. Chiemsee ist seitdem das einzige Titularbistum in Deutschland. Hierzu gibt es zwar keine päpstliche Urkunde, wohl aber steht dies inzwischen offiziell im päpstlichen Jahrbuch.

Die Herreninsel als »**Königsinsel**« hat ihre eigene Geschichte: Ludwig II. wollte zunächst auf der Insel Wörth im Staffelsee sein französisches Schloss bauen. Doch die Erwerbung der Insel scheiterte an der Standhaftigkeit ihrer Besitzer. Parallel hatte auf der größten Insel im Chiemsee ein Besitzwechsel stattgefunden: 1871 kaufte ein Konsortium württembergischer Holzhändler die Herreninsel, um den wertvollen Waldbestand in Gänze kahlzuschlagen. König Ludwig II. wollte dies verhindern und erwarb die Insel 1873. Fünf Jahre später legte er den Grundstein zum Neuen Schloss, in dem er nicht nur sein großes Idol (den König der Franzosen Ludwig XIV.) verherrlichen wollte, sondern den Absolutismus als solchen. Im ganzen Neuen Schloss gibt es keinen Hinweis auf Bayern, auf bayerische Persönlichkeiten oder auf bayerische Symbole. Das dokumentiert eine Begebenheit aus der jüngsten Vergangenheit: Ludwig II. hatte sich im Schlafzimmer eine Replik des Schlafzimmers von Versailles bauen lassen. Die eifrigen Künstler verzierten das große Bett am Fußende links und rechts mit großen holzgeschnitzten, vergoldeten Löwen – dem Symbol bayerischer Kraft und Eigenständigkeit. Ludwig II. ließ diese beiden Löwen, als er sie bei einer Besichtigung wahrnahm, sofort wieder entfernen und in München lagern. Ein restauriertes Exemplar dieser goldenen Herrenchiemsee-Löwen konnte auf diese Weise das Bayerische Finanzministerium Finanzminister Söder bei seiner Verabschiedung in die Staatskanzlei überreichen. Dieser von Ludwig II. verschmähte Löwe steht heute im Kabinettsaal am Hofgarten.

Nach der Revolution 1918 wurde der Freistaat Bayern Besitzer der Insel. In einer langen Folge von Restaurierungen wurde im Neuen Schloss zusätzlich eine Ludwig-II.-Ausstellung eingerichtet; vor allem ist hervorzuheben, dass der östliche Seitenarm des Schlosses, der nie vollendet worden war, für Ausstellungszwecke wunderbar präpariert wurde. Moderne Kunst in großen Räumen mit blanken roten Ziegelwänden ist heute ein (leider zu seltenes) Kunsterlebnis.

* Prof. Dr. Kurt Falthäuser war von 1994 bis 1995 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, von 1995 bis 1998 Bayerischer Staatsminister und Leiter der Staatskanzlei und von 1998 bis 2007 Bayerischer Staatsminister der Finanzen.

Im Komplex des Augustiner Chorherrenstiftes wurden neben generellen Sanierungen (auch in den Räumen mit Wohnrecht des Hauses Wittelsbach) eine große Ausstellung des Chiemsee-Malers Julius Exter und eine weitere Ausstellung der sogenannten Chiemsee-Maler eingerichtet. Im Zentrum der Präsentationen, im ehemaligen Kloster, steht jedoch die Ausstellung zum Verfassungskonvent im Jahr 1948.

DIE VERFASSUNGSINSEL

Die Zeit bis zum Verfassungskonvent

Die Zeit zwischen 8. Mai 1945 bis 1. Juli 1948 war von einer katastrophalen Ernährungssituation, Wohnungsnot, Arbeitslosigkeit und einer großen Zahl von Selbstmorden geprägt. Mit erheblichem Aufwand betrieben die Alliierten die »Entnazifizierung«: 3,76 Mio. Personen waren vom »Befreiungsgesetz« betroffen. 950 000 Personen wurden individuell abgeurteilt. »Die statistische Bilanz der Säuberung war eine Bilanz großzügiger Rehabilitierung: 1 654 Hauptschuldige, rund 22 000 Belastete und rund 1 006 Minderbelastete. Die Masse kam also mit dem Mitläuferprädikat davon.« (Manfred Tremmel). Diese Zahlen beziehen sich auf das Gebiet der Westmächte; über die sowjetische Besatzungszone gibt es keine entsprechenden Daten. Bekannt ist von diesem Teil des Nachkriegsdeutschlands vor allem das dunkle Kapitel der sowjetischen Internierungslager, in denen die schrecklichsten Haftbedingungen herrschten.

Die Zeit zwischen 1945 und 1948 war gleichwohl auch von Bemühungen, neue administrative und politische Strukturen zu schaffen, geprägt. Alle entsprechenden Vorgänge wurden dabei von den drei Westmächten gesteuert. Die Länder der US-Zone gaben sich Verfassungen, die 1946 jeweils mit Volksabstimmungen angenommen wurden. In der britischen Zone wurde erst im April 1947 gewählt, in der französischen Zone im Mai 1947. Interessant dabei: Die Länder der britischen Zone gaben sich ihre Verfassung erst nach Verabschiedung des Grundgesetzes.

Am 1. Dezember 1946 wurde die Verfassung des Freistaates Bayern angenommen und ist dabei neben der Verfassung des Landes Hessen die älteste der deutschen Nachkriegsverfassungen. Im April und im Mai wurde in den Landkreisen und in den Gemeinden gewählt.

In Potsdam war vereinbart worden, in Deutschland eine Wirtschaftseinheit zu realisieren. Die Amerikaner ergriffen hierzu die Initiativen, nur die Briten nahmen jedoch das Angebot an. So entstand am 1. Januar 1947 die »Bizone«, ein »Vereinigtes Wirtschaftsgebiet«.

Das dominierende Hauptthema dieser Zeit war jedoch die Einheit Deutschlands. In einer Außenministerkonferenz vom 10. März bis 24. April 1947 in Moskau versuchten die Verhandlungspartner zu einer Einigung zu kommen. Ergebnislos. Ein noch-

maliger Anlauf wurde in der Außenministerkonferenz in London vom 25. November bis 15. Dezember 1947 versucht; auch diese »Konferenz der letzten Chance« scheiterte. Die Einheit Deutschlands war nicht mehr erreichbar. Die Westalliierten stießen deshalb die Schaffung der DM an, die am 20. Juni 1948 den Bürgern ausgegeben wurde, ein »vorweggenommener Gründungsmythos der Bundesrepublik« (Wolfgang Reinicke). Die UdSSR folgte nur drei Tage später mit der Ostmark und mit der gleichzeitigen Blockade Berlins, die 322 Tage lang anhalten sollte.

Ein weiterer Einigungsversuch war von Ministerpräsident Hans Ehard unternommen worden: Er lud die Ministerpräsidenten – sowohl der Westländer als auch der Ostländer – am 7. Mai 1947 nach München ein. Erstmals seit Kriegsende saßen die deutschen Ministerpräsidenten an einem Tisch. Ziel war es, die Einheit der Deutschen zu wahren. Das Scheitern der Konferenz war jedoch vorgeprägt: Den Ministerpräsidenten der französischen Zone war von der französischen Regierung untersagt worden, über Fragen der deutschen Einheit zu reden; umgekehrt war die Vorgabe der ostzonalen Ministerpräsidenten nur, die Schaffung eines deutschen Einheitsstaates zu diskutieren; der Versuch, in einer Konferenz die deutsche Einheit auf den Weg zu bringen, musste scheitern.

Dies war der Hintergrund eines historischen Datums: Am **1. Juli 1948** übergaben die drei Militärgouverneure Lucius D. Clay (USA), Sir Brian Robertson (Großbritannien) und Marie-Pierre Koenig (Frankreich) im alliierten Hauptquartier in Frankfurt den elf Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen drei Dokumente:

- Das **Dokument I**, in dem die Alliierten den Auftrag formulierten, eine demokratische Verfassung zu schaffen. Bedeutend dabei war die ausdrückliche Betonung, dass der Staatsaufbau nach föderalistischem Prinzip vorzunehmen sei. Die USA, die in allen Fragen des demokratischen und administrativen Aufbaus immer besonders ungeduldig waren, setzten sich auch mit der Terminvorgabe durch, dass die Länder spätestens zum 1. September 1948 eine verfassungsgehende Versammlung einzuberufen hatten.
- Das **Dokument II** gab die Überprüfung der gegebenen Ländergrenzen in Auftrag.
- Das **Dokument III** beschrieb die Vorgaben des Besatzungsstatutes, in dem vor allem die Aufteilung der Zuständigkeiten der zunächst agierenden deutschen Institutionen und der alliierten Behörden festgelegt waren.

Das **Dokument I** setzte die westlichen Ministerpräsidenten erheblich unter Druck. Deren größter Widerstand entstand aus der einhelligen Auffassung, dass man nicht dem Torso eines deutschen Staates eine Verfassung geben könne. Die Ministerpräsidenten waren immer noch geprägt von der Hoffnung auf ein ein-

heitliches deutsches Staatsgebiet. Carlo Schmid löste diesen Vorbehalt durch die Idee eines »Provisoriums« auf. »Auf Vorschlag des ersten Bürgermeisters von Hamburg, Max Brauer (SPD), sollte die zu schaffende Verfassung als Grundgesetz bezeichnet werden.« (Wolfgang Reinicke).

In einer Konferenz der Ministerpräsidenten mit den Westalliierten am 26. Juni 1948 in Frankfurt stimmten die Westalliierten zu, dass nunmehr die Arbeit für ein »Grundgesetz« und nicht für eine »Verfassung« beginnen sollte.

Der Herrenchiemsee-Verfassungskonvent

Noch bevor die Einigung zum Begriff Grundgesetz zustande kam, fiel der Startschuss für die Idee des Herrenchiemsee-Konvents. Es war der hessische Ministerpräsident Christian Stock, der vorschlug, zur Vorbereitung des parlamentarischen Rates einen »Beamtenausschuss« einzuberufen. Bayern reagierte, angetrieben von dem Anspruch, die staatliche Ordnung des neuen Deutschlands entscheidend mitzuprägen, schnell: Ministerpräsident Ehard schlug den Kollegen einen »besonders ruhigen Ort« in Bayern vor. Er machte die Herreninsel den Kollegen nicht zuletzt dadurch schmackhaft, dass auf dieser Insel nur zwei Telefone existierten und auf diese Weise Diskretion einerseits gewährleistet wäre und andererseits der lästige Einfluss der Parteien (gleich welcher Richtung) minimiert würde. Letzteres ist durch die Wahl des

Konferenzstandorts Herrenchiemsee wohl gelungen; von diskreter Arbeit konnte dagegen nicht die Rede sein, denn der Chef der Staatskanzlei aus Bayern, Anton Pfeiffer, der die Konferenz leitete (er war nicht Vorsitzender, sondern nur der »geschäftsführende Betreuer«) hielt jeden Tag um 17:00 Uhr eine gut besuchte Pressekonferenz ab.

Die personelle Besetzung der Konferenz war sehr »südlastig«: Zwar war die Auswahl der Delegierten in der parteilichen Gewichtung ausgeglichen, doch spiegelte sich die unterschiedliche Erwartungshaltung an die Bedeutung dieser Zusammenkunft in der personellen Besetzung. Den Ländern war nur je ein stimmberechtigter Bevollmächtigter vorgegeben, doch die mit Abstand größte Delegation kam aus Bayern. Neben Pfeiffer saß der erfahrene Verfassungsrechtler Hans Nawiasky, der schon entscheidend die bayerische Verfassung mitgeprägt hatte; zudem saßen die Herren Claus Leusser, Staatsrat a. D. Ottmar Kollmann und Richard Ringelmann als Finanzexperte mit am Tisch. Franz Heubl, der spätere Landtagspräsident war als Sekretär abgestellt. Die Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein waren dagegen nur mit einem einzigen (stimmberechtigten) Delegierten vertreten. Zu zweit reisten die Abgesandten aus Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz sowie Württemberg-Hohenzollern an. Württemberg-Baden stellte drei Vertreter.

Wenn man die Tatsache in Rechnung stellt, dass die südlichen Länder eine deutlich föderalistische

Abb. 1
Sitzordnung am Tag der Eröffnung des Verfassungskonvents

Hans Nawiasky	Paul Zürcher, Baden	Theodor Maunz, Baden	Anton Pfeiffer, Vorsitz	Josef Schwalber, Bayern	Ottmar Kollmann, Bayern	Claus Leusser, Bayern
Carlo Schmid, Württemberg-Hohenzollern						Otto Suhr, Berlin
Gustav von Schmoller, Württemberg-Hohenzollern		unbekannt	Franz Heubl			Theodor Spitta, Bremen
Josef-Beyerle, Württemberg-Baden						Gerhart Feine, Bremen
Otto Küster, Württemberg-Baden						Wilhelm Drexelius, Hamburg
Kurt Heid, Württemberg-Baden						Johannes Praß, Hamburg
Bernhard Hülsmann, Rheinland-Pfalz		Fritz Baade, Schleswig-Holstein		Theo Kordt, Nordrhein-Westfalen		Hermann Brill, Hessen
	Adolf Süsterhenn, Rheinland-Pfalz				Justus Danckwerts, Niedersachsen	

Staatsstruktur bevorzugten, während die Nordländer traditionell unitaristischer ausgerichtet waren, signalisierte diese Teilnehmerschieflage von Anfang an die Tendenz des späteren Ergebnisses der Konferenz.

Die reine Männerrunde, 24 Herren, die in Abbildung 1 dargestellt ist, hatte unter qualitativem Gesichtspunkt ohne Zweifel besondere Namen zu bieten: Neben Anton Pfeiffer der Verfassungsrechtler Hans Nawiasky, der wortgewaltige und kluge Carlo Schmid, Otto Suhr (wenn auch nur in seiner Funktion als nicht stimmberechtigter Gast), Adolf Süsterhenn aus Rheinland-Pfalz und Hermann Brill, der brillante Hesse.

Dieses Plenum konstituierte sich am 10. August 1948 und führte zwei Tage eine Generaldebatte, die auf das Ergebnis noch keinen bedeutenden Einfluss hatte. Das Plenum teilte sich dann in drei Unterausschüsse: Der Unterausschuss I war für Grundsatzfragen zuständig, der Unterausschuss II sollte sich mit Zuständigkeitsfragen in der Gesetzgebung und um die Finanzverfassung kümmern, der Unterausschuss III sollte vor allem Organisationsfragen lösen.

Diese Ausschüsse tagten verstreut auf der Herreninsel und leisteten in den folgenden Tagen die eigentliche Arbeit.

Diese Arbeit war nicht zuletzt durch den permanenten Versuch Bayerns, die Konferenz zu dominieren, geprägt. Dies hatte mit dem Vorschlag Ehards, die bayerische Insel als Tagungsort zu wählen, begonnen. Auch die Zahl der Mitarbeiter in der Konferenz war Teil dieser Dominanzstrategie. Nicht zuletzt hatte Pfeiffer, der Vorsitzende und Sprecher der Expertengemeinschaft, auch einen eigenen Verfassungsentwurf auf die Insel mitgebracht. Die Bayerische Staatskanzlei hatte intensive Vorarbeit geleistet und war durch diese Formulierung eines Verfassungsentwurfes in allen Detailfragen bestens vorbereitet.

Doch es war erwartbar, dass sich die übrigen Konferenzteilnehmer weigerten, auf der Basis des bayeri-

schen Entwurfes die Themen systematisch abzuarbeiten. Das wäre zu viel weiß-blauer Einfluss gewesen!

Die bayerischen Vertreter hatten jedoch trotzdem durch den Vorentwurf des Freistaates einen wesentlichen Vorteil: Sie haben Teilbereiche des Bayern-Entwurfes in den Unterausschüssen immer wieder eingebracht und haben sich dabei oftmals durchgesetzt.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich die Versammelten schon am ersten Tag darauf geeinigt hatten, keine Mehrheitsbeschlüsse herbeizuführen. Bei unterschiedlichen Auffassungen sollten die kontroversen Vorstellungen ohne Abstimmung gemeinsam dokumentiert werden.

Schwerpunkte und Streitpunkte

Die Konferenz war sich in bedeutenden Punkten einig:

- Einig war man sich im Prinzip, dass Deutschland eine föderalistische Ordnung bekommen sollte. Streitpunkt war jedoch, wie weit dieses föderalistische Prinzip gehen sollte. Die bayerische Delegation war extrem föderalistisch vorgeprägt; Pfeiffer gehörte zum föderalistischen Flügel von Fritz Schäffer und Alois Hundhammer. Zudem stand die CSU unter dem erheblichen Konkurrenzdruck der Bayernpartei, die einen strikt separatistischen Kurs verfolgte, also einen eigenständigen Staat Bayern herbeiführen wollte. Die Bayernpartei war damals die AfD von heute: Sie trieb die CSU politisch vor sich her. Bayern wollte, dass der einhellig befürwortete Bundesrat jedem Gesetz zustimmen sollte. Auch sollte diese Länderkammer gleichberechtigt an den Wahlen des Bundeskanzlers und des Bundespräsidenten teilnehmen. Diese Auffassungen fanden keine Zustimmung auf Herrenchiemsee.
- Ein zweiter Punkt der Einigkeit war die bewusste Schwächung der Stellung des Bundespräsidenten; eine Haltung, die mit Blick auf die historische Rolle von Hindenburg sehr verständlich war.
 - Auch einigte man sich auf ein konstruktives Misstrauensvotum.
 - Es wurde ein Bundesverfassungsgericht vorgeschlagen, das im Wesentlichen auf den Vorstellungen von Nawiasky beruhte.
 - Einig war man sich auch, dass basisdemokratische Elemente im Grundgesetz nicht verankert werden sollten. Hier spiegelt sich das Misstrauen gegenüber einer Bevölkerung wider, die sich in den zwölf nationalsozialistischen Jahren so leicht hatte verführen lassen.

Abb. 2



Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee

Nur rudimentär wurde die Finanzverfassung diskutiert: Bayern war mit der Forderung nach weitgehenden Länderechten bei der Steuererhebung in die Diskussion hineingegangen. Hier konnte sich der Freistaat weitgehend nicht durchsetzen.

Schlussarbeiten

Eine wesentliche Einflussnahme auf die Konferenzergebnisse durch Bayern war jedoch die »Abschlussarbeit der Konferenz«.

Von den Unterausschüssen hatte nur der Ausschuss III für Organisationsfragen einen eigenen Bericht vorgelegt, die Ausschüsse I und II hatten keinen Abschlussbericht erstellt. Nach einer taktisch bestimmten Debatte kamen die Delegierten zu dem Ergebnis, eine Formulierungskommission einzusetzen; sie ermächtigten ihren Vorsitzenden Pfeiffer, ihren Namen unter ein ihnen noch nicht bekanntes Abschlussdokument zu setzen. »Damit schlug die große Stunde des Vorsitzenden: Als bis auf die Redaktionsmitglieder alle Konventteilnehmer abgereist waren, setzte Pfeiffer seine Vorstellung eines dreiteiligen Ergebnisses durch: Es entstand ein 95-seitiger Bericht mit Einleitung, ein eigener Entwurf (149 Artikel) und ein Kommentarteil« (Wolfgang Reinicke). Auf diesem redaktionstechnischen Weg wurde der Abschlussbericht deutlich föderativer, deutlich bayerischer, als er in einem geordneten Verfahren hätte werden können.

Am 31. August 1948 sandte Anton Pfeiffer diesen Bericht an die Ministerpräsidenten.

Die Bedeutung des Konvents

Schon während der Konvent tagte, wurde in vielen, vor allem norddeutschen Medien über die »Insulaner« gespottet. Gezielte Indiskretionen vergifteten ebenso die öffentliche Meinung wie heftige Attacken derer, die mehr Zentralismus in Deutschland als Ziel hatten. Für die SPD war das Ergebnis von vornherein unerheblich, denn sie orientierte sich vor allem an dem Verfassungsentwurf vom 16. August 1948 des Experten Walter Menzel. Der CDU-Vorsitzende Konrad Adenauer spielte den »Pfeiffer-Entwurf« als »private Vereinbarung« herunter. Auch die CDU betrachtete die Arbeit der Experten auf der Insel als völlig unverbindlich: Man wollte sich nicht von Bayern vorführen lassen. Die Einordnung des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee wurde auch von manchen Politikwissenschaftlern und Historikern in der Nachkriegszeit marginalisiert.

Diese Einschätzungen gingen und gehen jedoch an den Tatsachen fundamental vorbei: Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee hat den parlamentarischen Rat in entscheidender Weise mitgeprägt. Dies deutete sich schon durch die Besetzung des Parlamentarischen Rates an: Der

Vorsitzende der Herrenchiemsee-Konferenz Anton Pfeiffer, wurde zum Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU im Parlamentarischen Rat gewählt. Ein weiterer bedeutender Teilnehmer der Konferenz, Carlo Schmid, wurde zum Fraktionsvorsitzenden der SPD gewählt, wengleich er in der Debatte wahrlich nicht immer den Geist der Debatte auf der Insel wiedergab.

Am ehesten kann ein Textvergleich den Einfluss von Herrenchiemsee auf das Ergebnis des Parlamentarischen Rates messen. Ich will nur vier Beispiele herausgreifen:

Beispiel I:

Herrenchiemsee: Artikel 1, Abs. 2

Die Würde der menschlichen Persönlichkeit ist unantastbar. Die öffentliche Gewalt ist in allen ihren Entscheidungsformen verpflichtet, die Menschenwürde zu achten und zu schützen.

Grundgesetz: Artikel 1, Abs. 1

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

Beispiel II:

Herrenchiemsee: Artikel 14, Abs. 1

Vor dem Gesetz sind alle gleich.

Grundgesetz: Artikel 3, Abs. 1

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

Beispiel III:

Herrenchiemsee: Artikel 7, Abs. 1

Jeder hat das Recht, seine Meinung frei und öffentlich zu äußern und sich über die Meinung anderer zu unterrichten. Beschränkungen des Rundfunkempfangs und des Bezugs von Druckerzeugnissen sind unzulässig.

§ 7, Abs. 3 Eine Zensur ist unstatthaft.

Grundgesetz Artikel 5, Abs. 1

Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

Beispiel IV:

Herrenchiemsee Artikel 45, Abs. 1

Der Bundestag besteht aus Abgeordneten, die vom Volk in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt werden.

Artikel 46: Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.

Grundgesetz Artikel 38, Abs. 1

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer

Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, nur ihrem Gewissen unterworfen.

Nicht unbedeutend ist, dass beide Textgrundlagen, sowohl der Herrenchiemsee-Entwurf als auch das Grundgesetz, für die Annahme der Verfassung einen Volksentscheid vorsahen:

Herrenchiemsee Artikel 149

Dieses Grundgesetz verliert seine Geltung an dem Tage, an dem eine von dem deutschen Volk in freier Selbstbestimmung beschlossene Verfassung in Kraft tritt.

Grundgesetz Artikel 149

Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

Die Realität des Jahres 1990 war der »Beitritt« nach Art. 23 GG der DDR in das Rechtssystem der Bundesrepublik.

Die Textbeispiele könnten weitergeführt werden. Die hier ausgewählten sind jedoch typisch für die Parallelität der Formulierung in vielen Teilen. Wer angesichts dieser Tatsache von der »bescheidenen Bedeutung« der Herrenchiemsee-Konferenz spricht, verbreitet fake news.

Nachzutragen ist, dass der Bayerische Landtag das Grundgesetz mit 101 gegen 63 Stimmen bei neun Stimmenthaltungen abgelehnt hat. Allerdings hat der Landtag in der gleichen Sitzung mit 97 Stimmen bei 70 Enthaltungen beschlossen: »Bei Annahme des Grundgesetzes in zwei Dritteln der deutschen Länder, in denen es zunächst gelten soll, wird die Rechtsverbindlichkeit dieses Grundgesetzes auch für Bayern anerkannt, wie es Artikel 144, Abs. 1 des Grundgesetzes vorsieht.«

Diese faktische Grundgesetzentreue hat der Freistaat Bayern in der Nachkriegsgeschichte durchgängig unter Beweis gestellt.

PERSÖNLICHER NACHTRAG

Am Schluss will ich noch eine persönliche Reminiszenz zur **Geschichte der Verfassungsausstellung**, die wir heute besichtigen, zur Kenntnis geben:

Im Jahr 1995 habe ich mein Amt als Parlamentarischer Staatssekretär des Bundesfinanzministers in Bonn aufgegeben, um Leiter der Staatskanzlei in Bayern unter Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber zu werden. Im Jahr 1996 ging in Deutschland die Diskussion, welche Feierlichkeiten im Bund und in den Län-

dern zum 50. Jahrestag des Grundgesetzes Platz greifen sollten. Ich erinnere mich noch gut, wie Stoiber damals zu mir sagte: »Lass Dir da was einfallen.«

Ich kannte aus den Seminaren von Professor Hans Maier und Professor Stammen die Grundgesetz-Vorgeschichte auf der Herreninsel. Also besuchte ich, begleitet von drei zuständigen Ministerialbeamten, die Insel. Dort traf ich auf eine nicht geringe Zahl von »verteidigungsbereiten« Beamten der Schlösserverwaltung und des Finanzministeriums.

Die Geschichte meiner Besichtigung des Augustiner Chorherrenstiftes ist mir heute etwas peinlich. Denn die Schlösserverwaltungsbeamten vor Ort zeigten sich höchst zurückhaltend, was die Öffnung der verschiedenen Räumlichkeiten betraf: »Da haben wir keine Schlüssel ... Leider sind diese Räumlichkeiten gegenwärtig nicht zu besichtigen ...«

Dies machte mich von Minute zu Minute zorniger. Mit herrischem Befehlston verlangte ich zunächst Zugang zum »Verfassungszimmer«. Als die Türe endlich geöffnet wurde, stellte sich heraus, dass in diesem Zimmer zwei Betten standen, die erkennbar aktuell benutzt worden waren. Es zeigte sich, dass das Zimmer zu einem sehr bescheidenen DM-Preis zum Ferienaufenthalt für Bedienstete der Schlösserverwaltung zur Verfügung gestellt worden war. Der vielfach bezeugte Ausruf von mir: »Das muss sofort beendet werden!« Eine etwas kühne Aussage, da ich damals noch nicht Finanzminister war und daher für die Herreninsel keinerlei Zuständigkeit hatte.

Darüber hinaus ergaben sich bei dieser Besichtigung noch weitere Überraschungen. Die schönsten Räumlichkeiten im ersten Obergeschoss mit Blick auf die Fraueninsel waren besetzt von Pferdepflegerinnen, die historisch bedeutende Küche im Erdgeschoss war eine Rumpelkammer.

Diese Umstände wurden schnell beendet. Nach der Rückkehr beauftragte die Staatskanzlei das Haus der Bayerischen Geschichte eine Ausstellung zum Herrenchiemseekonvent zu konzipieren, die nicht nur das eigentliche Verfassungszimmer umfasste, sondern auch weitere Räumlichkeiten mit in Anspruch nehmen sollte.

Die Mannschaft unter Professor Dr. Claus Grimm, vor allem der Projektleiter Dr. Manfred Tremmel und seine Mitarbeiter, leisteten dann in kurzer Zeit hervorragende Arbeit, so dass wir heute eine viel beachtete Ausstellung besichtigen können, die zwar an Popularität dem Neuen Schloss nicht beikommt, aber gleichwohl an historischer Bedeutung.

Barbara Frenz*

Die Bundesrepublik nach 70 Jahren – aktuelle und mittelfristige Herausforderungen der Ordnungspolitik



Barbara Frenz

»Freiheit und Verantwortung sind untrennbar,« schrieb Friedrich August von Hayek, der erste Preisträger des Hanns Martin Schleyer-Preises. Eine vitale Soziale Marktwirtschaft braucht engagierte Bürger, die bereit sind, sich in Verantwortung dem Wettbewerb zu stellen – und eine Politik, die sich auf ihre Kernaufgabe besinnt, nämlich verlässliche Rahmenbedingungen stets mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip zu setzen. Zum Handeln im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft ermutigen: Das ist der Auftrag der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, die seit 1978 – nunmehr 40 Jahren – all jene wissenschaftlichen Nachwuchskräfte stärkt, die sich für eine freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie engagieren. Auf bis dato über 500 Kongressen und Symposien wurde zwischen erfahrenen Praktikern und der nachwachsenden Wissenschaftsgeneration, interdisziplinär vor allem mit Ökonomen, Politikwissenschaftlern und Staatsrechtlern, darüber diskutiert, wie das Regelwerk einer offenen Gesellschaft aussehen und wie es gestärkt werden kann. Wie fördern wir eine verantwortungsbewusste Haltung und einen vitalen Wettbewerb in einem offenen und kreativen Umfeld? Anspruch der

Stiftung ist es, durch inhaltlich stets hochkarätige, auch kontroverse Debatten der jungen Generation mittel- und langfristig Orientierung zu geben. Damit hat sie viele wissenschaftliche Karrieren der Bundesrepublik Deutschland begleitet und geprägt. Im vierzigsten Jahr ihres Bestehens nun den »Chiemsee-Dialog zwischen Wissenschaft und Wirtschaft« zu fördern, war der Stiftung daher eine große Freude.

Die Entführung und Ermordung Hanns Martin Schleyers im Jahr 1977 ist als »Deutscher Herbst« und größte staatspolitische Krise der Nachkriegszeit in die Geschichte der Bundesrepublik eingegangen. Helmut Kohl sagte 1978 als damaliger Oppositionsführer, »dass dieser freiheitliche Rechtsstaat mit dem Terrorismus fertig werden kann, dass er die Herausforderungen zurückschlagen muss, dass er nicht erpressbar werden darf (...). Nur unter dieser Voraussetzung war ... das Opfer von Hanns Martin Schleyer moralisch zu rechtfertigen.«

Diese Aufgabe ist so aktuell wie eh und je. Auch heute gilt es, den Rechtsstaat gegen existentielle Bedrohungen von innen wie von außen zu sichern, und auch heute müssen die »Regeln der Freiheit« immer wieder neu gefunden und verteidigt werden. 70 Jahre nach ihrer Gründung darf kein Bürger der Bundesrepublik die »freiheitlich-demokratische Grundordnung« für selbstverständlich nehmen. Im Bewusstsein um die Fragilität dieses Gemeinwesens haben Hans-Werner Sinn und das ifo Institut in den letzten Jahrzehnten die Bundesrepublik entscheidend im Sinne von Freiheit und Sozialer Marktwirtschaft mitgeprägt.

* Barbara Frenz ist Geschäftsführerin der Hanns Martin Schleyer-Stiftung.

Alfred Gaffal*

Zum 70. Geburtstag von Professor Hans-Werner Sinn



Alfred Gaffal

Lieber Herr Professor Sinn,
sehr geehrte Festgäste,

es ehrt mich sehr, heute Teilnehmer des Chiemsee-Dialogs zu sein, bei dem wir einen der einflussreichsten Wirtschaftsexperten des Landes feiern. Lieber Herr Prof. Sinn, zu Ihrem runden Geburtstag habe ich schon im März gratuliert. Ich wünsche Ihnen nur das Beste! Insbesondere Gesundheit.

Wir brauchen Ihre Stimme! Unser Land hat Ihnen und Ihren wirtschaftswissenschaftlichen Analysen viel zu verdanken.

Sie haben einmal gesagt: »Ich bin als politischer Ökonom angetreten, die Welt zu verbessern.« Dieser idealistische Eifer mag überraschen, weil Sie bekannt dafür sind,

- auch in emotional aufgeladenen Debatten, etwa über die Europa- oder Energiepolitik, stets einen kühlen Kopf zu bewahren und
- auf rationale Argumente und sachliche Inhalte zu setzen.
- Damit gelten Sie als eine der wichtigsten Stimmen der wirtschaftlichen Vernunft.

Dieser scheinbare Gegensatz, in dem sich wissenschaftliche Ratio und idealistischer Antrieb vereinen, steht auch für 70 Jahre Hans-Werner Sinn.

Sie sind ein Mensch, der sich gegen leichtfertige Kategorisierungen stemmt, der sich weder in eine Schublade stecken noch vor den Karren der Politik spannen lässt. Sie haben immer das »große Ganze« im Blick, wie unser bayerischer Ministerpräsident einmal

* Alfred Gaffal ist Präsident der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.
Es gilt das gesprochene Wort.

treffend über Sie geschrieben hat. In einem jüngeren Interview haben Sie gesagt: »Wer mich in eine Ecke stellt, hat mich überhaupt nicht verstanden.«¹

Gleichwohl ist eine Ihrer hervorstechenden Tugenden die klare Haltung. Mir imponiert Ihre messerscharfe Analyse der deutschen Energiepolitik ebenso wie die schonungslose Begleitung der Eurokrise. Sie ecken damit an. Und Sie stehen zu Ihren Überzeugungen. Ich glaube, Sie können gar nicht anders – auch dann nicht, wenn Sie dafür öffentliche Kritik einstecken müssen.

Diese Kombination aus

- wissenschaftlicher Brillanz,
- klarer Kante und
- stabilem Wertekompass

hat dazu geführt, dass Sie nach wie vor der bekannteste deutsche Ökonom sind. Ihre Stimme hat Gewicht – in der Politik, in der Wissenschaft und in den Medien.

Für mich und die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft sind Sie ein äußerst wertvoller Mitstreiter, wenn es um unser gemeinsames Ziel geht: Die Zukunft unseres Gemeinwesens auf Basis der Sozialen Marktwirtschaft erfolgreich zu gestalten!

WIRTSCHAFTLICHE LAGE

Die wirtschaftliche Lage in Deutschland ist gut – erstaunlich gut sogar, angesichts des globalen Umfelds.

- Deutschland befindet sich im längsten Aufschwung seit der Wiedervereinigung. Unser Bruttoinlandsprodukt wächst seit 15 Quartalen.
- Die Zahl der Beschäftigten und Erwerbstätigen erreicht Monat für Monat neue Höchststände.
- Die Arbeitslosigkeit ist seit 2005 um mehr als 50% zurückgegangen.

In Bayern ist die Lage noch besser.

- Im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre wuchs die bayerische Wirtschaft um 1,8% pro Jahr. Bundesweit waren es 1,2%.

¹ Phoenix-Interview am 23. März 2018, verfügbar unter: <http://phoenix.de/content/2560435>.

- Mit einer Arbeitslosenquote von unter 3% herrscht im Freistaat praktisch Vollbeschäftigung.

Und auch gegenwärtig zeigt der Trend nach oben.

VBW INDEX ZUR KONJUNKTURELLEN LAGE

Vor wenigen Tagen haben wir als Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft den vbw Index zur konjunkturellen Lage im Rahmen einer Pressekonferenz vorgestellt. In den Index fließen über 30 Einzelindikatoren ein, unter anderem auch Zahlen der ifo Konjunkturumfrage Bayern. Der aktuelle vbw Index liegt im Vergleich zum Herbst 2017 auf unverändert hohem Niveau. Zwar hat sich die konjunkturelle Dynamik im ersten Quartal etwas verlangsamt, aber wir sehen keine ernsthaften Anzeichen für eine nachhaltige Eintrübung.

UNSICHERE GLOBALE LAGE

Dass die Betriebe nicht mehr euphorisch in die Zukunft blicken, kann uns nicht überraschen. Schließlich leben wir in unsicheren Zeiten.

- In Europa wissen wir jetzt zwar kurzfristig, wie es mit dem Brexit weitergeht. Denn die EU und das Vereinigte Königreich haben sich auf eine Übergangsphase bis 2020 geeinigt. Diese Planungssicherheit brauchen sie aber auch langfristig.
- Neue Sorge bereitet uns Italien. Dass in der drittgrößten Volkswirtschaft der Eurozone jetzt zwei eurokritische Parteien die Regierung stellen, belastet die Währungsunion und birgt die Gefahr einer neuen Eurokrise.
- Zudem hat sich das Verhältnis von Russland zum Westen in den letzten Monaten wieder angespannt.
- Die einseitige Aufkündigung des Atomabkommens mit dem Iran durch die USA und die angedrohten Sanktionen für Unternehmen, die mit dem Iran Handel treiben, verunsichern die Unternehmen zutiefst.

ZU AMERIKA

Leider sind auch die USA unter Präsident Trump derzeit kein verlässlicher Partner. In seinem protektionistischen Kurs liegen die größten Risiken für die Weltwirtschaft.

Es greift zu kurz, wenn die USA ihre Strafzölle mit dem statistisch ausgewiesenen Handelsbilanzsaldo begründen. Der spiegelt die tatsächlichen Verhältnisse nur verzerrt wider.

- Ein Teil unserer US-Importe ist in den Importen aus den Niederlanden versteckt, die in Rotterdam ankommen.
- Deutschland bezieht viele US-Dienstleistungen über andere EU-Länder wie die Niederlande und

Irland. Deswegen müssen wir den Austausch zwischen den USA und der EU insgesamt betrachten.

- Dann gleichen die Überschüsse der USA gegenüber der EU beim Dienstleistungshandel und bei den Primäreinkommen den EU-Überschuss im Warenhandel aus.

Darüber wird viel zu wenig gesprochen!

INNENPOLITIK

Zu diesen globalen kommen die innenpolitischen Herausforderungen. Hier erleben wir in diesen Tagen besonders turbulente Zeiten. Die Situation im Streit um die Asylpolitik ist ernst. Die aktuelle innenpolitische Lage führt dazu, dass die Handlungsfähigkeit zur Lösung internationaler Fragen – sei es Europa, sei es USA – nicht gegeben ist.

Unabhängig davon, wo man politisch steht, muss man jedoch zur Kenntnis nehmen, dass die Asylproblematik jetzt gelöst werden muss. Das zeigen nicht nur die aktuellen politischen Umfragen, das zeigen auch unsere eigenen Umfragen. Wir beobachten seit ca. einem Jahr, dass das den Menschen mit steigender Intensität immer stärker unter den Nägeln brennt.

Nicht nur dieses Thema zeigt, wie träge und mutlos in Berlin agiert wird. Auch der Koalitionsvertrag steht für diese Politik. Ein echter wirtschaftspolitischer Aufbruch ist nicht in Sicht. Stattdessen wird die Agenda 2010 noch weiter zurückgedreht. Das wiegt umso schwerer, weil wir an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Das hat vor wenigen Tagen der Index der Hochschule in Lausanne bestätigt, der die Wettbewerbsfähigkeit von Ländern misst. Deutschland ist im Ranking innerhalb von nur vier Jahren von Rang 6 auf Rang 15 zurückgefallen. Gründe für das schlechte Abschneiden sind insbesondere

- die hohe Steuerbelastung und
- der schlechte Zustand der digitalen Infrastruktur.

Das muss uns wachrütteln!

AUTOMOBILINDUSTRIE

Auch die unsägliche Dieseldebatte beschäftigt uns weiterhin. Fest steht: Fahrverbote sind der falsche Weg!

Die Scheinheiligkeit und Sinnlosigkeit der Thematik wird gerade in Hamburg offenkundig.

- Hilft es der Umwelt, wenn man als Dieselfahrer jetzt einen Umweg fährt, der drei Mal so lang ist wie die vom Fahrverbot gesperrte Strecke?²
- Hilft es der Umwelt, wenn die Bürgerinnen und Bürger bestimmte Strecken nicht mehr mit dem Auto

² Vgl. Mathias Breiting, »So wird die Luft nicht besser«, *Zeitonline*, 31. Mai 2018, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/mobilitaet/2018-05/fahrverbote-diesel-hamburg-aktionismus-bundesregierung>.

befahren dürfen, gleichzeitig aber Kreuzfahrtschiffe im Hamburger Hafen anlegen, von denen eines so viel Feinstaub ausstößt wie 100 000 Pkw oder Kleinlaster?³

Wir begrüßen es daher sehr, dass die Bayerische Staatsregierung und das Umwelt- und Gesundheitsreferat der Landeshauptstadt München pauschalen Dieselfahrverboten eine Absage erteilt haben.

Die Automobil- und Zulieferindustrie hat für Bayern eine besondere Bedeutung. Der Freistaat muss weltweit Leitregion für das Automobil bleiben. Um dies im globalen Wettbewerb zu schaffen, müssen wir

- beim Antrieb,
- beim automatisierten und autonomen Fahren sowie
- bei mobilen Dienstleistungen wie dem Car-Sharing

Innovationsführer sein.

Kerngedanke ist die Technologieoffenheit. Ingenieure wissen besser als Politiker, welcher Technologie die Zukunft gehört. Auch wenn neue Antriebstechnologien an Bedeutung gewinnen; ich bin überzeugt, dass der Diesel auch in Zukunft eine zentrale Rolle spielen wird.

VBW AGENDA FÜR DEUTSCHLAND

Um weiterhin erfolgreich zu bleiben, haben wir vor zwei Monaten die vbw Agenda für Deutschland vorgestellt. Darin zeigen wir auf, was wir von der Politik bis 2030 erwarten, damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen erhalten bleibt. Die Agenda umfasst folgende Punkte:

- Arbeit und Soziales,
- die Digitale Transformation,
- Energie- und Klima,
- Mobilität,
- Bildung,
- Fachkräftesicherung,
- den Technologie- und Wachstumsstandort,
- Steuern und Finanzen,
- Europa und den Internationalen Handel
- sowie Sicherheit

Unsere Agenda ist ein Wegweiser für Politik und Wirtschaft.

Wir müssen derzeit riesige Zukunftsherausforderungen bewältigen und befinden uns international in einem sehr unsicheren Umfeld. In solch bewegten Zeiten brauchen wir erfahrene Experten wie Sie, Prof. Sinn – Menschen, die uns einen Kompass geben. Ich hoffe daher, dass Sie sich auch mit über 70 weiterhin zu Wort melden und dort, wo es nötig ist, den Finger in die Wunde legen.

³ Malte Siegert, Leiter Umweltpolitik, Naturschutzbund Hamburg in <https://www.xing.com/news/klartext/die-wahren-dreckschleudern-sind-schiffe-nicht-autos-2569>.

Eytan Sheshinski*

Tribute to Hans-Werner Sinn (H-W) on his 70th Birthday Conference



Eytan Sheshinski

H-W is a »public intellectual«. Such figures are individuals who wish to draw on their professional expertise to address wider public, social, economic, culture and moral issues. They are generalists rather than specialists. A necessary condition to be enshrined as a public intellectual is that the public trusts that the intellectual is on solid scientific ground, impartial, and presents a unique, often surprising and provocative point of view.

Public intellectuals are often, although not always, academic professors (tenure gives the comfort of independence). There is clearly a decline in the numbers and influence of public intellectuals, as Richard Posner observes. There are many possible explanations for this decline, but it is primarily due to the overspecialization in science. Another point worth mentioning is that the profession often regards members who express opinions in the media on a wide range of subjects as 'publicity hunters'. So the position of public intellectual does come at a price. There are only a few economists on the list of public intellectuals in Posner's book (compared to other areas), and only a small number among them whose credibility, to my mind, has not been questioned (e.g. Keynes, Friedman, Solow, Stiglitz, Summers and Krugman). It is safe to say that H-W belongs to this illustrious group.

The topics covered on H-W's website are mind boggling: migration, demographics, pension insurance systems, the euro crisis, target balances, monetary theory, financial markets, crisis, bank regulation, guarantee, liability and deposit protection, secular stagnation, seigniorage, the world debt crisis. In fact,

this is not just a list of topics, it is a CV. CESifo, founded by H-W in 1999, has built a bridge between theoretical and empirical research and has become a world renowned network (of over 1,000 professors from 63 countries). H-W topped the ranking of the Frankfurter Allgemeine Zeitung, and several other ranking sites, which claim that »no other German economist has such a high profile in the media and politics and such activity in research«. The Leibniz Association praised H-W as »one of Germany's most renowned economists who constantly succeeds in bringing varied economic issues to public debate«. His book »Ist Deutschland noch zu retten?« (in English 2007) sold over 100,000 copies and influenced the agenda of the 2010 reforms in Germany.

H-W's advice (in his books »The New Systems Competition«, 2003, and »Kasino-Kapitalismus«, 2009, English 2011) to increase the bank reserves requirement was echoed by many recent studies (e.g. Admati and Hellwig, 2015). H-W's book »The Euro Trap« (2014) convincingly analyses the euro crisis (»perhaps the most important book on the euro in the last decade« Kenneth Rogoff).

It should be obvious then that H-W is not only an influential »Public Intellectual« but also a top ranking economist. In the renowned REpEC list of the top 10% of world economists, H-W is the highest ranked German economist (at the respectable 101 place, ahead of a number of Nobel laureates).

I became acquainted with H-W through his 1983 book »Economic Decisions under Uncertainty«, which analyses risky decisions under limited liabilities, a topic that he recently explored in greater depth in his Yrjö Jahnsson lectures. In another area familiar to me, Solow's growth theory, I want to point out that H-W's 1980 work preceded the well-known work by Chamley, Abel and Blanchard, and I fully concur with his research from 2000, which shows that a Pay-As-You-Go system is equivalent in present value terms to a fully-funded pension system.

Posner complained that public intellectuals are not subject to »quality control« and that their predictions are never tested ex-post factum. He suggested creating a journal called the »Journal of Retractions«, where public intellectuals can confess to their mistakes. So, I went back and checked some of H-W's predictions and policy advice. There was one issue, the

* Prof. Eytan Sheshinski, Sir Isaac Wolfson Professor of Public Finance Emeritus at the Hebrew University of Jerusalem.

common deposit insurance and the unification of regulation on European banks, on which his position was misrepresented in the press. He was one of the (279) academics who signed Walter Krämer's (2012) call, but as he subsequently clarified in an *FAZ* article, he was not against common regulation. Thus, I found no major issue on which H-W should say mea culpa. This is definitively a testimony to his high professional standards.

All this is now summarized in H-W's recent (2018) autobiography »*Auf der Suche nach der Wahrheit*«. Although I glanced over it, I will have to wait for the English translation to read it in detail.

Finally, among many personal memories from trips and discussions with Gerlinde and H-W, I want to mention a wonderful recent day trip with my wife, Ruth, and the Sinns to Neuburg an der Donau. I vividly remember the old castle and the river and the library, where classic music performances took place.

We have been extremely fortunate to be friends with the Sinns, and for this I say: Danke!

Václav Klaus*

Dinnerspeech beim Chiemsee-Dialog zwischen Wissenschaft und Wirtschaft anlässlich des 70. Geburtstags von Hans-Werner Sinn, Kloster Frauenchiemsee, 16. Juni, 2018



Václav Klaus

Sehr geehrter Prof. Sinn, sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zu der heutigen Veranstaltung, vielen Dank für die Gelegenheit, nach mehr als 20 Jahren wieder einmal hier am Chiemsee zu sein.

Ich war bisher nur einmal hier, und zwar zu einem eher »symbolischen« Treffen. Mit dem damaligen bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber wollten wir unsere guten Beziehungen und unser gemeinsames Verständnis demonstrieren. Zuvor hatten wir uns in der westböhmischen Stadt Domažlice (Taus) getroffen und dann hier am Chiemsee.

Das Treffen war ohne Zweifel positiv. Wir sprachen vor allem über die Zukunft und waren uns einig, dass es nicht möglich ist, die Vergangenheit zu ändern, dass wir sie – mit Freude oder mit Bedauern – akzeptieren müssen und dass sich jeder mit seiner Vergangenheit aussöhnen sollte. Gerade das war für mich die Basis, auf der wir mit Bundeskanzler Kohl die tschechisch-deutsche, oder deutsch-tschechische, Erklärung im Januar 1996 vorbereitet haben.

Die Atmosphäre am Chiemsee war damals sehr freundlich. Ich habe die Schönheit dieser Gegend bewundert. Wir haben das bayerische Bier, das fast so gut wie das tschechische ist, genossen. Es gab nur ein kleines Problem – in meinem Leben wurde ich noch nie von so vielen Mücken attackiert wie damals. Es war fast unerträglich. Wie ich sehe, ist es heute viel besser. Auch das ist der Beweis für den langfristigen Fortschritt in den tschechisch-bayerischen Beziehungen.

* Václav Klaus studierte Außenhandelsökonomie an der Wirtschaftsuniversität Prag. Von 1992 bis 1998 war er Ministerpräsident, von 1998 bis 2002 Vorsitzender des Abgeordnetenhauses und von 2003 bis 2013 Staatspräsident der Tschechischen Republik.

Noch einmal vielen Dank für Ihre Einladung. Als ein Rentner, viel älter als Prof. Sinn, bin ich trotzdem noch relativ viel beschäftigt. Prof. Sinn wird in meinem Alter bestimmt noch aktiver sein. Als ich Anfang dieses Jahres den Brief mit der Einladung, hierher zu kommen, erhalten habe, hatte meine Sekretärin nur drei Sätze mit gelbem Marker unterstrichen:

- wer hat die Einladung gesendet;
- wann ist die feierliche Veranstaltung;
- und dass ich hier auch etwas sagen sollte.

Ich muss zugeben, dass ich damals, irgendwo unterwegs, nicht den ganzen Brief gelesen habe. Vor ein paar Wochen habe ich den Brief gesucht, um herauszufinden, zu welchem Thema von Prof. Sinn Themen ich hier sprechen sollte. Ich habe das Programm der Konferenz aufmerksam studiert, meinen Namen habe ich dort aber nicht gefunden. Das war für mich eine Überraschung und zugleich eine Enttäuschung. Viel später habe ich bemerkt, dass nach der Beendigung der Konferenz ein Abendessen und eine »Dinnerspeech« geplant ist. Dort habe ich meinen Namen gefunden.

Es ist für mich nicht einfach, solch eine Dinnerspeech zu halten. Als Volkswirt kann ich mit Vergnügen einige Sachthemen von Hans-Werner Sinn diskutieren. Bestimmt nicht alle, denn er hat eine unglaubliche Breite an Kenntnissen in seinem Leben gesammelt. In dieser Hinsicht hat er keine Konkurrenz. Sein gesamtes Werk und seinen gesamten Beitrag zur Volkswirtschaftslehre und zur deutschen Wirtschaftspolitik erlaube ich mir deshalb nicht zu bewerten oder zu beurteilen. Und das ist keine leere Höflichkeit, das ist das aufrichtige Eingeständnis meiner begrenzten Kenntnisse.

Vor ein paar Wochen habe ich die Memoiren von Prof. Sinn erhalten: seine Autobiographie mit dem anspruchsvollen Titel »Auf der Suche nach der Wahrheit«. Ich habe das Buch vollständig gelesen – für mich, mit meiner nicht so guten Kenntnis der deutschen Sprache, war das eine große Leistung. Ich habe noch nie in meinem Leben fast 700 Seiten in Deutsch gelesen. Und das ist wahrscheinlich auch mehr, als ich bisher insgesamt in meinem ganzen Leben in der deutschen Sprache gelesen habe. Die Sprache der Volkswirtschaftslehre ist Englisch, nicht Deutsch.

Ich hoffe, dass sich der Verlag – und nicht Prof. Sinn selbst – den Titel seines Buchs ausgedacht hat. Ich bin mir nicht sicher, dass »die Wahrheit« zu finden ist. Das glaube ich nicht. Man kann »nur« die Realität der Welt fleißig studieren, analysieren und – eventuell – einige Hypothesen über die Beziehungen zwischen verschiedenen Variablen (auch in den Sozialwissenschaften) suchen und im besten Fall finden. Man kann auch – mit aller Vorsicht – ab und zu normative Empfehlungen machen. Aber die Wahrheit? Die ist nur den Göttern anvertraut. Nicht den Sterblichen.

Die einzelnen Sachthemen von Prof. Sinn wurden heute ausführlich diskutiert. Ich habe viel erfahren und gelernt, denn die Redner haben den Beitrag von Prof. Sinn gründlich eingeschätzt und beurteilt. Ich möchte nicht mit ihnen in einen Wettbewerb treten. Zu erkennen sind zwei Phasen seines beruflichen Wirkens die mathematisch-theoretische Forschung zu Beginn und die wirtschaftspolitischen Empfehlungen in den letzten 30 Jahren. Diese Abfolge finde ich richtig, ja fast notwendig. In seinem Buch spricht Prof. Sinn davon, dass dieser Übergang in seinem Fall mit der deutschen Wiedervereinigung verbunden war. Das verstehe ich sehr gut, denn ich selbst habe etwas Ähnliches nach dem Fall des Kommunismus erlebt.

Heute Abend werde ich die für mich interessanten Empfehlungen der deutschen Ökonomen, wie mit den neuen deutschen Bundesländern – der ehemaligen DDR – zu verfahren sei, nicht diskutieren. Meine Position dazu ist relativ kritisch: Man sollte keine Vereinigung ohne (oder anstatt einer) Transformation der Gesellschaft durchführen.

Eine Vereinigung ohne Transformation ist enorm teuer. Prof. Sinn spricht in seinem Buch unter anderem über sein Treffen mit Paul Samuelson im Jahr 1990 in Washington. Prof. Samuelson hat die tragischen Folgen der naiven »Angliederung« von Puerto Rico an die USA damals erwähnt. Prof. Sinn schreibt noch heute, »dass die deutsche Politik die Brisanz dieses Themas nicht erkannte« (S. 43). Das glaube ich nicht. In der damaligen Tschechoslowakei war es in dieser Zeit für uns das Hauptthema. Die Transformation haben wir aber selbst gemacht (und selbst bezahlt).

Prof. Sinn ist ein wirklicher Freund meines Landes. Er weiß über uns Details, die die Menschen im Ausland normalerweise nicht wissen. Er kennt die tschechische Kultur und viele Tschechen. Er spricht sehr positiv über mich, über meine politischen Leistungen, über meine Ideen, über »meine argumentative Schärfe« etc. Das ist für mich sehr schmeichelhaft. Gleichzeitig sagt er nämlich, dass er »meinen Urteilen – über die Entwicklung der EU und des Euro, über den Ukraine Konflikt, über den Klimawandel, über die Chicago School of Economics, über die Rolle des Staates in der Volkswirtschaft – kritisch gegenüber« (S. 187) stehe. Prof. Sinn fügt unglaublich freundlich hinzu: »Das macht aber nichts. Man muss nicht auf einer Linie liegen, um sich zu schätzen« (S. 187).

Das ist freundlich und großzügig. Ich muss aber leise und bescheiden sagen, oder vielleicht nur flüstern, dass gerade diese Themen die Hauptthemen meines Lebens sind.

Meine Dinerspeech soll aber keine »Book Review« werden. Heute Abend sollte ich Herrn Sinn nur loben. Er verdient es. Welche von seinen gegenwärtigen Thesen, Begriffen und Positionen finde ich besonders wichtig? Ich werde sie nur kurz nennen und dazu seine eigenen Formulierungen benutzen:

- Ist Deutschland noch zu retten?;
- der falsch konstruierte Sozialstaat;
- die deutsche Energiewende als ein utopischer Versuch;
- warum Politiker ihre eigene Agenda verfolgen;
- die Wiederannäherung an Russland liegt im deutschen und europäischen Interesse;
- das Hauptproblem Europas ist immer noch der Euro, »Gefangen im Euro«, der Euro als Zankapfel, die Target-Salden und Target-Überziehungskredite, die Verwandlung der Staatspapiere Südeuropas in Eurobonds,
- die Kritik des Quantitative Easing;
- die Beratungsresistenz der Politik etc.

In all diesen Bereichen hat Prof. Sinn eine bewundernswerte und originelle Arbeit geleistet. All diese Themen musste er in der heutigen politisch korrekten und Meinungsverschiedenheiten nicht akzeptierenden Zeit durchsetzen.

Am Ende noch eine kleine Bemerkung. Als ich Prof. Sinns Autobiographie gelesen habe, bin ich auf die Idee gekommen, dass auch ich ein solches Buch schreiben sollte. Und nicht nur das. Ich kann gleich sagen, dass das Buch vom Prof. Sinn mir als Vorbild dienen wird.