

ZEW policy brief

Irene Bertschek, Holger Bonin, Jürgen Egel, Clemens Fuest, Friedrich Heinemann, Kai Hüscherlath, Marcus Kappler, Georg Licht, Andreas Löschel, Michael Schröder

Herausforderungen für die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Legislaturperiode 2013-2017

Die neue Bundesregierung steht in der kommenden Legislaturperiode vor großen wirtschaftspolitischen Herausforderungen. Zwar war die deutsche Wirtschaftsentwicklung in den letzten Jahren überraschend positiv. Hervorzuheben sind vor allem die starke Zunahme der Beschäftigung und die schnelle Erholung der deutschen Wirtschaft nach dem Einbruch des Jahres 2009. Es ist jedoch keineswegs gewährleistet, dass diese Entwicklung sich fortsetzt.

Das wichtigste Risiko bleibt die Wirtschaftsentwicklung im Euroraum. Die Verschuldungskrise ist keineswegs überwunden. Risiken ergeben sich auch aus der wirtschaftlichen Entwicklung außerhalb Europas. Die deutsche Wirtschaft hat in den letzten Jahren erheblich von Exporten in die boomenden Schwellenländer profitiert. Derzeit deutet sich an, dass es in einigen Schwellenländern zu wirtschaftlichen Rückschlägen und Krisen kommen könnte. Das kann die deutsche Wirtschaft empfindlich treffen.

Herausforderungen für Deutschland ergeben sich darüber hinaus aus der demographischen Entwicklung. Die finanzielle Belastung der Sozialsysteme wird in den nächsten Jahren kontinuierlich zunehmen, gleichzeitig droht auf dem Arbeitsmarkt ein Fachkräftemangel. Problematisch ist außerdem, dass die Kosten der Energiepolitik für die Förderung der erneuerbaren Energien, den Netzausbau und die vielfältigen Alimentierungswünsche in diversen Bereichen der Energiewirtschaft aus dem Ruder zu laufen drohen.

Vor diesem Hintergrund ist es von zentraler Bedeutung, die Wachstumskräfte nachhaltig zu stärken und die öffentlichen Finanzen zu stabilisieren. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum ist nur zu erreichen, wenn Deutschland breit in Forschung, Entwicklung und Innovationen investiert und offen gegenüber neuen Technologien ist. Darüber hinaus ist es wichtig, durch mehr Qualifizierung und beschäftigungsfreundliche Arbeitsmarktreformen das Angebot an Fachkräften im deutschen Arbeitsmarkt zu steigern.

Ausgangslage

Dieses Papier liefert Anregungen für eine wirtschaftspolitische Agenda der kommenden Legislaturperiode. Es konzentriert sich auf Politikbereiche, in denen die Forschungs- und Beratungskompetenz des ZEW liegt. Weiterführende Informationen und Hintergrundstudien sind bei den am Ende des Papiers genannten Autoren und Ansprechpartnern erhältlich.

1. Konsistente Institutionen für die Eurozone

Im Laufe des vergangenen Jahres haben die Bemühungen der europäischen Politik für eine Stabilisierung der Wirtschaftslage und bessere Stimmung an den Kapitalmärkten gesorgt. Die Renditen auf Anleihen der Krisenstaaten sind gesunken, und im Laufe des Sommers haben die konjunkturellen Aussichten in der Eurozone sich leicht verbessert. Der wichtigste Grund für diese Stabilisierung ist die Ankündigung der Europäischen Zentralbank (EZB), im Rahmen des OMT-Programms Staatsanleihen aufzukaufen, wenn einzelne Mitgliedstaaten das Vertrauen privater Investoren an den Kapitalmärkten zu verlieren drohen und die betreffenden Staaten sich einem ESM-Programm unterwerfen.

Den positiven Wirkungen dieser Maßnahme steht der Nachteil gegenüber, dass die Architektur der fiskalpolitischen Regeln in der Eurozone in Schieflage geraten ist. Die Garantie der EZB schafft deutliche Elemente einer gemeinsamen Haftung aller Mitgliedstaaten der Währungsunion für Staatsschulden, die Entscheidungsgewalt über die Verschuldungspolitik liegt aber weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Das gilt trotz aller Bemühungen um Koordinierung und trotz der Vereinbarungen über Konsolidierung, die im Rahmen von ESM-Programmen vorgesehen sind. Ein institutionelles Arrangement, in dem die Haftung für Staatsschuldung zentralisiert ist, die Entscheidung über Staatsschulden aber dezentralisiert, funktioniert nicht. Es entstehen massive Fehlanreize – einzelne Mitgliedstaaten können die Kosten ihrer Verschuldung auf die anderen Mitgliedstaaten abwälzen. Eine wichtige Aufgabe der neuen Bundesregierung liegt darin, sich im Rahmen der europäischen Politik dafür einzusetzen, dass diese Fehlkonstruktion kein Dauerzustand wird. Die Eurozone braucht einen konsistenten institutionellen Rahmen, in dem Kontrolle und Haftung zusammenfallen.

Konsistenter Institutioneller Rahmen für die Staatsfinanzen

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, einen konsistenten institutionellen Rahmen für die Fiskalpolitik in Europa zu schaffen. Erstens könnte man neben der Haftung für Staatsschulden auch die Entscheidungsgewalt über Verschuldungspolitik in der Eurozone zentralisieren. Dazu müssten die nationalen Parlamente ihre Entscheidungsgewalt über Budgetdefizite an eine europäische Institution abtreten. Diese Entscheidungsgewalt nur in Krisensituationen zu zentralisieren, reicht nicht, denn die Ursachen von Finanzkrisen liegen häufig in leichtsinnigen fiskalpolitischen Entscheidungen in guten Zeiten. Das Projekt einer zentralisierten Verschuldungspolitik wirft die Frage der demokratischen Kontrolle auf. Ein Parlament für die Eurozone könnte diese Aufgabe übernehmen. Es besteht kein Grund, diesen Weg für alle Zukunft zu verwerfen. Derzeit erscheint er aber wenig realistisch, weil in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten die Bereitschaft für einen so weit reichenden Schritt der politischen Integration nicht in Sicht ist.

Glaubwürdiges Verfahren für geordnete Staaten-Insolvenzen entwickeln

Wenn man davon ausgeht, dass nationale Parlamente auf absehbare Zeit die Entscheidungsgewalt über die Verschuldungspolitik behalten werden, folgt daraus, dass die Haftung für die Folgen übermäßiger Verschuldung ebenfalls bei den einzelnen Mitgliedstaaten liegen muss.

Wie kann das erreicht werden? Es ist klar, dass eine bloße Rückkehr zu den Verhältnissen vor dem Ausbruch der Verschuldungskrise nicht ausreicht. Das hat der bisherige Verlauf der Krise gezeigt. Die No-Bailout-Klausel stand zwar auf dem Papier, wurde aber verletzt, weil der Finanzsektor nicht hinreichend solide war, um einen Schuldenschnitt eines oder gar mehrerer Mitgliedstaaten zu absorbieren. Es drohte eine schwere Krise mit massiven negativen Auswirkungen auf die Realwirtschaft. Um zu erreichen, dass Gläubiger überschuldeter Staaten künftig an den Kosten der Überschuldung durch einen Schuldenschnitt beteiligt werden, muss ein Verfahren für geordnete Staaten-Insolvenzen von Staaten entwickelt und der Finanzsektor umstrukturiert werden: Es

muss sichergestellt sein, dass Verluste in Folge der Umstrukturierung von Staatsschulden absorbiert werden können, ohne eine Finanzkrise und eine Rezession auszulösen.

Wie kann diese Umstrukturierung umgesetzt werden? Hier kommt die europäische Bankenunion ins Spiel. Ziel der Europäischen Bankenunion muss es sein, die Solidität des Bankensektors durch veränderte Regulierungen zu erhöhen. Banken brauchen mehr haftendes Kapital, sie müssen Liquiditätsrisiken besser kontrollieren und transparenter werden. Die Abhängigkeit der Banken von den Finanzen einzelner Mitgliedstaaten muss deutlich reduziert werden.

Kernelemente der Bankenunion sind eine gemeinsame Bankenregulierung, eine gemeinsame Bankenaufsicht und eine gemeinsame Restrukturierungsagentur, die marode Banken auffängt und rekaptalisiert oder abwickelt. Insgesamt handelt es sich bei der Bankenunion um ein ebenso wichtiges wie komplexes Vorhaben, bei dessen Umsetzung Sorgfalt wichtiger ist als Schnelligkeit.

**Bankenunion
vorantreiben, aber
nicht übers Knie
brechen**

Die einheitliche Bankenaufsicht im Eurogebiet soll ab März 2014 von der EZB wahrgenommen werden. Kurzfristig ist das eine pragmatische Lösung, weil der Aufbau einer Bankenaufsicht Zeit braucht und die EZB bereits über viel Expertise verfügt. Aber langfristig sollte die Aufgabe der Bankenaufsicht von einer neu zu gründenden Institution außerhalb der EZB übernommen werden, weil zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht Interessenkonflikte entstehen können.

Für die Restrukturierung von Banken in der Eurozone liegen mittlerweile verschiedene Vorschläge vor. Dazu gehört zum einen die Richtlinie zur Bankenabwicklung, die einen Rahmen für nationale Bankenrestrukturierung setzt, zum anderen der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Europäische Restrukturierungsbehörde und einen von den Banken finanzierten europäischen Restrukturierungsfonds. Einige der grundlegenden Prinzipien, die diesen Vorschlägen zu Grunde liegen, sind richtig, insbesondere der Grundsatz, dass private Kapitalgeber bei Bankenschieflagen haften sollen, nicht die Steuerzahler. Unzureichend sind allerdings die Vorkehrungen dafür, dass dieser Grundsatz im Ernstfall auch umgesetzt werden kann.

Die neue Bundesregierung sollte darauf bestehen, dass Banken in jedem Fall in hinreichendem Umfang Kapitalgeber nachweisen müssen, die Verluste absorbieren können. Inakzeptabel ist, dass Banken nach wie vor in großem Umfang und ohne Eigenkapitalunterlegung in Staatsanleihen investieren können, auch in großem Umfang in Anleihen ihres Sitzlandes investieren können. Ein zentrales Problem beim Übergang zur Bankenunion besteht darin, dass viele Banken faule Kredite in ihren Büchern haben und dass Banken vor allem in den Krisenländern weitere Verluste drohen. Ein gemeinsamer Fonds zur Restrukturierung von Banken kann erst dann eingerichtet werden, wenn diese ‚Altlasten‘ offen gelegt sind und geklärt ist, wer die Lasten trägt.

**Haftung privater
Kapitalgeber
sicherstellen und
Altlasten offen legen**

2. Potenziale für Mehrwert durch europäisches Handeln in anderen Politikbereichen nutzen

Die neue Bundesregierung sollte in ihrer Europapolitik Wert darauf legen, dass Potenziale zu fruchtbarer Zusammenarbeit in Europa jenseits der Themen der Verschuldungskrise im Euroraum genutzt werden. Dazu gehört eine verbesserte Arbeitsteilung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene, aber auch die Vertiefung des Europäischen Binnenmarktes.

Kosten durch europäische Leistungserstellung senken

Empirische Analysen des ZEW deuten darauf hin, dass es etwa im Bereich der Verteidigungspolitik und der Außenvertretungen ein erhebliches Kostensenkungspotenzial durch eine Europäisierung der öffentlichen Leistungserstellung gäbe. Dieses Kostensenkungspotential kann erschlossen werden, ohne dass die Mitgliedstaaten ihre Souveränität in der Sicherheitspolitik aufgeben müssen. Tatsächlich spricht allerdings viel dafür, dass in diesen Politikfeldern die Möglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten, ihre Interessen wirksam zu vertreten, begrenzt sind. Deshalb sollte die Vertretung gemeinsamer Interessen der Mitgliedstaaten durch eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik von Deutschland unterstützt und vorangetrieben werden. Ähnliche Potenziale für Effizienzgewinne durch tiefere Zusammenarbeit bieten sich im Bereich des Ausbaus der europäischen Verkehrs-, Kommunikations- und Energienetze, aber auch bei einer europaweiten Förderung erneuerbarer Energien. Diese Aspekte werden in den folgenden Abschnitten noch näher erläutert.

Besteuerungsregeln im Europäischen Binnenmarkt reformieren

Handlungsbedarf besteht auch in der europäischen Steuerpolitik, vor allem bei der Unternehmensbesteuerung. Zum einen bestehen nach wie vor erhebliche steuerliche Hindernisse für grenzüberschreitende unternehmerische Tätigkeit im Europäischen Binnenmarkt. Dazu gehört beispielsweise, dass Unternehmen Verluste in der Regel nur innerhalb einzelner Mitgliedstaaten, aber nicht grenzüberschreitend mit steuerpflichtigen Gewinnen verrechnen können. Hinzu kommt, dass das europäische Recht die Spielräume der Mitgliedstaaten stark einschränkt, Quellensteuern auf Zinsen oder Lizenzzahlungen zu erheben. Diese Regelungen erschweren es den Mitgliedstaaten, effektive Maßnahmen gegen Steuervermeidungsstrategien multinationaler Unternehmen zu ergreifen. Es wäre wünschenswert, die Spielräume für die Quellenlandbesteuerung in Europa zu erweitern.

3. Solide öffentliche Finanzen im Inland

Obwohl die öffentlichen Finanzen Deutschlands im internationalen Vergleich als sehr stabil gelten, besteht in diesem Bereich Handlungsbedarf. Die derzeit niedrigen Defizite in den öffentlichen Haushalten des Bundes und vieler, wenn auch nicht aller Bundesländer sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Finanzpolitik vor erheblichen Herausforderungen steht. Dazu gehören die Belastungen durch den demographischen Wandel, die zu erwartenden Kosten aus der Verschuldungskrise im Euroraum, die künftig möglicherweise wieder höheren Zinsen auf deutsche Staatsanleihen und der internationale Steuerwettbewerb.

Wegen dieser Herausforderungen ist es von besonderer Bedeutung, dass die Finanzpolitik die Verpflichtungen einhält, die sich aus der im Grundgesetz verankerten ‚Schuldenbremse‘ ergeben. Für den Bund gilt ab dem Jahr 2016 die 0,35-Prozent-Obergrenze für die strukturelle Defizit-BIP-Quote, während die Bundesländer ab dem Jahr 2020 ihre Nullneuerschuldungsregel einhalten müssen. Insofern besteht eine strategische Interdependenz zwischen der früheren Einhaltung durch den Bund und der späteren Befolgung durch die Bundesländer. Für die zukünftige föderale Wirksamkeit der grundgesetzlichen Schuldenbremse ist es von großer Wichtigkeit, dass der Bund in der kommenden Legislaturperiode vorbildlich handelt und so die Reputation der Schuldenbremse aus Sicht der Bundesländer steigert. Daraus folgt eine prioritäre finanzpolitische Forderung: Der Bund muss in der kommenden Legislaturperiode eine Budgetperformance gewährleisten, die eine Vorbildfunktion hat und nicht den Eindruck aufkommen lässt, dass in Zukunft ein laxer Umgang mit der Schuldenbremse zu erwarten sei. Neue Ausgabenschwerpunkte oder steuerliche Erleichterungen müssen daher durch Minderausgaben gegenfinanziert werden. Für die Bestimmung dieser Minderausgaben bietet sich der Bereich der Subventionen an, gleichwohl sollten auch andere Ausgabenblöcke überprüft werden.

In der neuen Legislaturperiode ist das bundesdeutsche Finanzausgleichssystem neu zu verhandeln. Ende 2019 treten das Finanzausgleichsgesetz und das Maßstäbengesetz außer Kraft und es endet der Solidarpakt II. Die Balance zwischen Solidarität und Eigenverantwortung ist neu auszutarieren. Das heutige System leidet an Fehlanreizen, die sich aus weitgehend fehlender Steuerautonomie für die Bundesländer und den hohen Ausgleichsniveaus ergeben. Zudem sind die Altlasten hoher Verschuldung heute ein zentrales Reformhindernis, weil die betreffenden Bundesländer mit diesem Handicap den Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern fürchten und mit ihrer Vetomacht daher Reformen verhindern. Schließlich wird das heutige System durch die Vorstellung geprägt, dass sich wirtschaftliche Entwicklung langfristig und unbegrenzt durch öffentliche Ausgaben ‚kaufen‘ lässt. Auch wenn bestimmte öffentliche Ausgaben Wirtschaftswachstum langfristig unter bestimmten Bedingungen fördern können, kann Ausgabenpolitik nur Teil einer Gesamtstrategie für wirtschaftsschwache Regionen sein, die auch strukturelle Reformen umfasst.

Föderalismusreform 2020 vorbereiten

Eine Paketlösung zur Zukunft des deutschen Föderalsystems, die aus den folgenden drei Elementen besteht, könnte einen Ausweg aus diesem Dilemma bieten: erstens Hilfen bei der Bewältigung hoher Altschulden, zweitens ein Einstieg in die autonome Steuersetzung wichtiger Steuern (z.B. im Rahmen von Zuschlagssystemen zur Einkommensteuer) und drittens ein geringeres Ausgleichsniveau im Finanzausgleich.

Die Verhandlungen sollten außerdem nicht von einem unveränderlichen Zuschnitt der Bundesländer ausgehen. Schon heute haben kleine Bundesländer Kostennachteile in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Mit der ungleichen demographischen Perspektive der verschiedenen Regionen werden sich derartige Probleme noch verschärfen. Ein neuer Zuschnitt der Bundesländer durch Länderfusionen bietet eine aussichtsreiche Perspektive für lebensfähige Bundesländer. Der Bund sollte die Option der Länder-Neugliederung in die anstehenden Verhandlungen mit den Ländern einbringen. Alternativ zur Länderneugliederung könnte zumindest eine stärkere Verwaltungskooperation unter den Bundesländern in Erwägung gezogen werden.

Die kommunale Finanzautonomie in Deutschland beruht zur Zeit vor allem auf der Gewerbesteuer. Das hat mehrere gravierende Nachteile. Dazu gehören die hohe Konjunkturabhängigkeit, die ungleiche Verteilung unter den Kommunen und der Umstand, dass die Gewerbesteuer von den Personengesellschaften erst mit hohem Aufwand erhoben, dann aber im Rahmen der Einkommensteuer zu einem Großteil rückerstattet wird. Die Gewerbesteuer sollte durch einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden. Außerdem sollte die Grundsteuer reformiert werden mit dem Ziel, eine stärker an aktuellen Verkehrswerten orientierte Besteuerung zu erreichen.

Kommunalfinzen reformieren

Eine Wiederbelebung der (Netto-)Vermögenbesteuerung stünde den Entwicklungen in der internationalen Besteuerungspraxis entgegen. Eine Vermögensteuer kann in Kombination mit den Ertragsteuern und der Erbschaftsteuer in die Vermögenssubstanz eingreifen und konfiskatorische Wirkungen entfalten. Die derzeit historisch niedrigen Referenzzinssätze verschärfen dieses Problem. Außerdem würde eine solche Steuer Anreize zur Verlagerung von Betriebsstätten, Privatvermögen und Wohnsitzen generieren und würde außerordentlich hohe Erhebungs- und Befolgungskosten verursachen. In der Steuerpolitik sollte die neue Bundesregierung daher Plänen zur Erhöhung oder (Wieder-)einführung von Steuern mit Substanzbesteuerungscharakter eine Absage erteilen.

Keine Netto- vermögensteuer

Steuersystem vereinfachen

Nach wie vor leidet das deutsche Steuersystem an seiner hohen Komplexität und an dem Bemühen, den Besonderheiten jedes einzelnen Steuerzahlers gerecht zu werden. Diese Einzelfallgerechtigkeit ist wesentlich für hohe Deklarationskosten verantwortlich. Weitere Bemühungen zur Steuervereinfachung sind deshalb so bedeutsam, weil dieser Weg Verzerrungen des Steuersystems und damit Wohlfahrtsverluste verringern kann, ohne zu Einnahmeverlusten zu führen. Das ZEW hat mit seiner ‚Mannheimer Liste‘ im Jahr 2010 eine Liste von Schritten zur Steuervereinfachung vorgelegt, die in ihrer Priorisierung vom Einsparpotenzial bei den Befolgungskosten getrieben war. Einige dieser Vorschläge wurden in der letzten Legislaturperiode umgesetzt, andere warten auf Realisierung. Auf dieser Grundlage ist konkret zu empfehlen:

- ▶ eine weit reichende Begrenzung der Anwendung des reduzierten Steuersatzes in der Umsatzsteuer (aufkommensneutral bei gleichzeitiger Absenkung des Normalsatzes),
- ▶ eine weitere Ausweitung von Typisierungen und Pauschbeträgen in der Einkommensteuer, dadurch können in erheblichem Umfang Einzelfall-Nachweise eingespart werden, wobei insbesondere KMU entlastet würden.

Die nächste Bundesregierung sollte derartige Schritte zur Vereinfachung des Steuersystems und zur Senkung der Befolgungskosten von Privatleuten und Unternehmen gehen.

4. Energiemarktordnung aus einem Guss

Die Reform des Energiemarktes wird eine der größten Herausforderungen der neuen Bundesregierung sein. Diese Reform muss über eine isolierte Anpassung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) deutlich hinausgehen. Denn der Strommarkt erfüllt augenblicklich seine Aufgaben immer schlechter. Der angestrebte Umbau wird so nicht gelingen können – die Kosten zur Erreichung der gesetzten Ziele der Energiewende wären schlicht nicht tragbar.

Die Energieversorgung in Deutschland steht inmitten des vielleicht größten Umbruchs ihrer Geschichte. Im Jahr 2012 stammten 23 Prozent des Stroms in Deutschland aus erneuerbaren Quellen. Laut dem Energiekonzept der Bundesregierung soll dieser Anteil bis 2050 auf 80 Prozent steigen. Gleichzeitig hat sich die Stromerzeugung in den letzten Jahren kontinuierlich von Südnach Norddeutschland verschoben. Dieser Trend wird sich fortsetzen, auch aufgrund des beschlossenen Ausstiegs aus der Kernenergie. Bis 2015 sollen die Kapazitäten von steuerbaren Kraftwerken in Deutschland insgesamt um ein Gigawatt steigen, allerdings südlich von Frankfurt am Main um 5,6 Gigawatt zurückgehen.

Umwälzungen dieser Größenordnung können nur kosteneffizient bewältigt werden, wenn der Markt seine Steuerungsfunktion erfüllen kann. Genau darin liegt das Problem der heutigen Strommarktordnung: Anbieter auf den Elektrizitätsmärkten nehmen Knappheiten nicht wahr und orientieren ihr Verhalten nicht daran. Erneuerbarer Strom wird über die fixe Einspeisevergütung abgegolten. Wind- und Sonnenenergie wird deshalb immer eingespeist, wenn das Wetter es zulässt auch wenn sie gar nicht benötigt wird. Kurzfristig führt dies zu negativen Preisen, auf lange Sicht zu verzerrten Investitionsanreizen. Die Kosten der Stromnetze werden aktuell auf die Abnehmer umgelegt. Dadurch müssen Kraftwerksbetreiber die Transportkosten nicht bei der Standortwahl berücksichtigen und Netzengpässe können allein durch Investitionen in neue Leitungen vermieden werden.

Erneuerbare Energien durch Marktprämie fördern

Erneuerbare Energien werden aus gutem Grund gefördert: Sie vermeiden viele Belastungen für Mensch und Natur, die beim Betrieb von konventionellen Kraftwerken entstehen, zum Beispiel Feinstaubemissionen und andere Luftverschmutzungen, die nicht über das Europäische Emissionshandelssystem reguliert werden. In einer neuen Strommarktordnung sollten sie durch eine

Marktprämie gefördert werden. Die Marktprämie ist eine Zahlung, die erneuerbar produzierter Strom zusätzlich zum Börsenstrompreis erhält. Die Marktprämie ist auf doppelte Weise vorteilhaft. Einerseits müssen die Betreiber von Windrädern und Solaranlagen sich an den Marktpreisen orientieren und damit ihre Produktions- und Investitionsentscheidungen daran anpassen, wann und wo Strom knapp ist. Andererseits erhalten sie mit einem festen Betrag pro eingespeister Kilowattstunde eine verlässliche Zahlung, wodurch die Risiken von Investitionen in Erneuerbare kalkulierbar bleiben.

Mittlerweile kommt es immer öfter zu Engpässen beim Stromtransport vom Norden Deutschlands in den Süden, da das Netz nicht an die neue Erzeugungsstruktur angepasst ist. Auch hier sind Knappheitspreise notwendig. Sie zeigen an, wann Elektrizität in einem Teil Deutschlands knapper ist als in anderen. Das kann mit dem sogenannten Market Splitting erreicht werden. In diesem Modell wird das Stromnetz in Marktzone aufgespalten. Anbieter und Nachfrager können wie bisher an der Strombörse handeln. Reichen die Netzkapazitäten zwischen den Marktzone nicht aus, um den Strom wie gewünscht zu transportieren, kommt es zu unterschiedlichen Preisen. Damit können die Akteure auf dem Strommarkt regionale Knappheiten in ihren Entscheidungen berücksichtigen. Auch kann aus den Preisunterschieden abgelesen werden, wie dringend neue Leitungen oder weitere Kapazitäten benötigt werden. Der Markt stellt Informationen bereit und koordiniert Investitionen. Durch diese Reformen werden auch Zahlungen an konventionelle Kraftwerke zur Aufrechterhaltung des Betriebs und für den Neubau ersetzbar.

Gegenwärtig aufkommende Forderungen nach einer massiven Ausweitung von Subventionen im Energiesektor sollte die Bundesregierung kritisch hinterfragen. Das gilt vor allem für Forderungen, das Vorhalten von Kapazitäten für fossile Energieproduktion zu bezuschussen, um Schwankungen der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien aufzufangen. Hier sollten zunächst marktliche Anreize für den Betrieb von konventionellen Kraftwerken und Investitionen in diese Erzeugungstechnologien gestärkt werden.

In jedem Fall sollte die deutsche Energiewende rasch europäisch weiterentwickelt werden. Dazu muss die Bundesregierung schnell handeln. Im Rahmen des europäischen Post-2020 Prozesses wird in den nächsten Monaten bestimmt, wie die europäischen Energie- und Klimapolitik bis 2030 gestaltet wird. Der europäische Emissionshandel muss dabei durch strikte Vermeidungsziele seine Lenkungsfunktion wieder entfalten können, die Förderung erneuerbarer Energien ist unter Nutzung von Effizienzpotenzialen etwa für Photovoltaik in Spanien oder Griechenland europäisch auszurichten und der europäische Netzausbau muss konsequent vorangetrieben werden, um regionalen Probleme der Energiesicherheit ohne den Rückgriff auf neue Subventionsmechanismen zu begegnen.

Market Splitting zur regionalen Steuerung

Forderungen nach neuen Subventionsprogrammen kritisch hinterfragen

Deutsche Energiewende europäisch weiterentwickeln

5. Offensive für Forschung, Innovation und neue Technologien

Seit dem Jahr 2000 stiegen die Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland deutlich an. Das angestrebte Ziel, 3% des Bruttoinlandsprodukts für FuE aufzuwenden, ist nahezu erreicht. Bis 2007 waren es vornehmlich die Unternehmen, die für diesen Aufwuchs sorgten, danach stiegen auch die öffentlichen Forschungsausgaben deutlich an. Exzellenzinitiative, Pakt für Forschung und Innovation sowie Spitzencluster-Wettbewerb sind die Stichworte, die auf die Aktivitäten mit breitem Adressatenkreis hinweisen.

In der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die öffentliche Hand in Deutschland – anders als in vielen OECD-Ländern – die Investitionen in Innovationen und Innovationsfähigkeit zusätzlich erhöht. Dadurch ist die Position des deutschen Innovationssystems im internationalen Vergleich nach der Krise relativ besser als vorher. Mit der Hightech-Strategie 2020 wurde neben der Kreation von neuem Wissen über Forschung auch die Umsetzung der Forschungsergebnisse stärker ins Blickfeld gerückt um Hürden zum Einsatz neuer Technologien zu senken.

Trotz dieser guten Position des deutschen Innovationssystems ist die gegenwärtige Situation nicht risikolos und sollte nicht zu der Einschätzung verleiten, dass kein aktueller Handlungsbedarf bestünde. Denn:

- Rund 50% der gesamten FuE-Aktivitäten der deutschen Wirtschaft konzentrieren sich auf die größten Unternehmen, die mehr als 10.000 Mitarbeiter beschäftigen
- Gut ein Drittel der gesamten FuE-Aktivitäten der deutschen Wirtschaft finden in Unternehmen des Automobilbaus statt

Diese doppelte Konzentration bedingt zwar die heutige Stärke des deutschen Innovationssystems mit, birgt aber nicht unerhebliche Risiken, insbesondere in Zeiten sich auch durch eine Neuverteilung der internationalen Arbeitsteilung rapide verändernder Märkte für Technologiegüter. Um Deutschlands Innovationssystem weiter zu stärken und zukunftstauglich zu festigen sollten folgende Maßnahmen entschlossen umgesetzt werden:

Es ist unbedingt zu vermeiden, dass die positive Entwicklung der öffentlichen Forschungsleistung nach Auslaufen der Exzellenzinitiative und des Pakts für Forschung und Innovation zum Stillstand kommt. Eine langfristige Finanzierung muss gesichert werden. Hierfür sollte eine Reform des Artikels 91b GG auch dem Bund die institutionelle Förderung von Hochschulen ermöglichen. Trotz der hierbei notwendigen Eile sollten in den Reformprozess Zielvorstellungen zur Zukunft des deutschen Wissenschaftssystems einfließen. Diese sollten auf der Basis umfassender Evaluationen der bisherigen Maßnahmen entwickelt werden. Bei der Reform des Wissenschaftssystems müssen deren Auswirkungen auf die im internationalen Vergleich hervorragenden Kooperationen und die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft in Deutschland im Blickfeld behalten werden.

Forschungsbasis langfristig sichern

FuE-Basis in der Wirtschaft verbreitern und steuerliche F&E-Förderung einführen

Gerade um merkliche Anreize für Investitionen in FuE bei mittleren und kleinen Unternehmen zu setzen, sollte in Deutschland ein flexibles und für die Unternehmen berechenbares Instrument geschaffen werden. Hierfür ist die steuerliche Förderung der FuE-Ausgaben der Unternehmen überaus geeignet, auch deswegen gibt es sie auch in den allermeisten Ländern mit entwickelten Volkswirtschaften. Eine steuerliche FuE-Förderung ist für Unternehmen besser planbar als Projektförderung, bietet ihnen erheblich höhere inhaltliche Flexibilität, um ihre FuE-Projekte an Marktsignale anzupassen und verschiebt gerade auch für nicht große Unternehmen die Rentabilitätsschwelle für FuE-Aktivitäten nach unten. Dieses Instrument erlaubt es, kleine und mittlere Unternehmen stärker zu fördern und gleichzeitig kann die Belastung für den öffentlichen Haushalt durch eine geeignete Ausgestaltung in berechenbaren Grenzen gehalten werden.

Bedingungen für privates Wagniskapital verbessern

Auch durch die Finanzkrise haben sich die Möglichkeiten, Innovationsprojekte von Unternehmen oder die Gründung von Hightech-Unternehmen durch privates Wagniskapital zu finanzieren, weiter erheblich verschlechtert. Gegenwärtig finanzieren staatliche Banken, Bundes- und Länderministerien oder auch öffentliche VC-Fonds wie der Hightech-Gründungsfonds und diverse Länder-Fonds einen erheblichen Anteil der Wagniskapitalfinanzierung und leisten so einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung dieses Marktsegments nach der Wirtschaftskrise. Mittel und langfristig können öffentliche Wagniskapitalinvestitionen die private Risikoübernahme nicht ersetzen. Deshalb sollten die Bedingungen für private Wagniskapitalinvestoren deutlich verbessert werden um

die Finanzierungsbereitschaft privater Wagniskapitalgesellschaften wieder zu erhöhen. So sollten die Möglichkeiten zur vollständigen Nutzung der Verlustvortragsmöglichkeiten im Fall einer Beteiligung geschaffen werden und auch eine anreizkompatible Besteuerung des carried interests wie in den meisten anderen Ländern.

Gerade unter den Bedingungen von Konsolidierungserfordernissen bei den öffentlichen Haushalten und der Existenz einer Schuldenbremse sollte sichergestellt sein, dass politische Maßnahmen und Instrumente auch die intendierte Wirkung haben. Maßnahmen, die nicht die gewünschte Wirkung haben, sollten zeitnah eingestellt oder derart verändert werden, dass sie wirksam sind. Dafür ist eine aussagekräftige Wirkungsanalyse aller Maßnahmen erforderlich. Zwar müssen alle Programme einer Evaluation unterzogen werden, jedoch kann bislang von einer ausgeprägten Evaluationskultur, die insbesondere auf die Wirkung der Maßnahmen zielt, nicht gesprochen werden. Es sollte mit der Einführung jeder neuen Maßnahme eine Wirkungsevaluation ein integraler Bestandteil der Maßnahmenplanung sein. Deshalb sollten in allen Programmen die Voraussetzungen für eine Wirkungsevaluation sichergestellt werden (beispielsweise über eine ex-ante Bestandaufnahme, die Definition konkreter Programmziele oder die Schaffung einer analysefähigen Datenbasis). Ein eventuell damit verbundener Zusatzaufwand dürfte sich mittelfristig durch eine Effizienzsteigerung zukünftiger Programme bezahlt machen. Alle Bundesministerien sollten spezialisierte Evaluationseinheiten schaffen, die die Evaluationen unabhängig von den für die Maßnahmen verantwortlichen Einheiten durchführen lassen. Ein Verzicht auf nachweislich wirkungslose Maßnahmen – auch solche, die bereits implementiert sind – schafft Spielräume für alternative Ansätze.

Zwar ist mit der öffentlichen Ausschreibung von Projektträgerschaften Bewegung in die als ‚fragmentiert‘ angesehene Struktur der deutschen Forschungs- und Technologieförderung gekommen, allerdings hat diese Bewegung nicht zu einer besseren Überschaubarkeit des Fördersystems für die Förderklientel geführt. Förderprogramm- und Projektbetreuung durch Projektträger führen immer wieder zu Irritationen bei antragstellenden Unternehmen oder wissenschaftlichen Einrichtungen. Solchen Klagen kommt deshalb besonderes Gewicht zu, da Projektträger häufig als gewerbliche Unternehmen agieren, mithin wettbewerbsverzerrend tätig sein können. Das daraus resultierende ordnungspolitische Problem ist bisher weitgehend unberücksichtigt geblieben. Um in diesem Bereich zu merklichen Verbesserungen zu kommen, sollte eine umfassende Evaluierung der Aufgaben und der Bedeutung von Projektträgern im deutschen Forschungs- und Technologiefördersystem durchgeführt werden, auf deren Basis dann die Rolle der Projektträger präzise definiert werden kann.

6. Die Potenziale der Digitalisierung nutzen

Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) nehmen einen besonderen Stellenwert in der deutschen Wirtschaft ein. Zum einen trägt die IKT-Branche selbst mit einem Anteil von knapp 4,7 Prozent mehr zur Wertschöpfung in Deutschland bei als der Automobilbau (4,4 Prozent) und der Maschinenbau (4,2 Prozent), die beiden traditionell starken Branchen des verarbeitenden Gewerbes. Mit einer Innovatorenquote von 77 Prozent zählt die IKT-Branche zu den innovativsten Branchen in Deutschland. Dies spiegelt sich auch in einer hohen gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote wider. Die IKT-Branche ist zudem maßgeblicher Impulsgeber für Innovationen in anderen Branchen. Neue technologische Entwicklungen wie mobiles Internet, Cloud Computing und Big Data bieten Potenziale für neue Geschäftsmodelle und Dienste. Die Nutzung von IKT trägt zudem zu

**Politische Maßnahmen
an ihrer Wirkung
messen**

**Programm-
administrationen
fundiert
verbessern**

einem effizienteren Einsatz von Arbeit, Kapital und Energie bei und ist somit ein wichtiger Treiber für Produktivität und Wachstum in allen Branchen. Nicht zuletzt aufgrund dieser ‚befähigenden‘ Rolle von IKT sind ein starker und innovativer IKT-Sektor und eine leistungsfähige IKT-Infrastruktur zentrale Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten deutschen Wirtschaft.

Steuerliche F&E Förderung in der IKT-Branche wäre sehr wirksam

Aufgrund ihrer hohen Innovationsbereitschaft und ihrer Bedeutung für Produktivitätssteigerungen in anderen Branchen sind in der IKT-Branche besonders ausgeprägte positive Wirkungen der im vorangehenden Abschnitt diskutierten steuerlichen F&E-Förderung zu erwarten. Eine verbesserte Verfügbarkeit von Wagniskapital kann die Wachstumsphase insbesondere junger IKT-Dienstleister, die im Vergleich zur Gesamtwirtschaft eine hohe Gründungsdynamik aufweisen, unterstützen und dazu beitragen, deren Existenz am Standort Deutschland zu sichern.

Ausbau von schnellen Datennetzen

Der Ausbau von leitungsgebundenen und mobilen Hochgeschwindigkeitsnetzen ist eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung und rasche Verbreitung neuer IKT-Anwendungen und dafür den stetig steigenden Datenverkehr zu bewältigen. Hier sollten die ambitionierten Ziele der Breitbandstrategie der Bundesregierung, eine Versorgung mit Internetanschlüssen mit einer Geschwindigkeit von mindestens 50 Megabit pro Sekunde für drei Viertel der Haushalte bis Ende 2014 und flächendeckend bis Ende 2018 zu erreichen, konsequent weiter verfolgt werden. Grundlage für den Breitbandausbau und Investitionen in schnellere Netze sind vor allem innovations- und investitionsfördernde Rahmenbedingungen.

Netzneutralität europaweit koordinieren

Nicht zuletzt aufgrund der rasanten Zunahme des Datenverkehrs wird das Thema Netzneutralität weiterhin auf der politischen Agenda stehen. Netzneutralität impliziert die grundsätzliche Gleichbehandlung von Datenpaketen bei der Durchleitung durch das Internet. Fragen der Netzneutralität sollten nicht im nationalen Alleingang, sondern in Abstimmung mit den europäischen Partnern geklärt werden. Den Anbietern von Internetinfrastruktur die Möglichkeit zur Qualitäts- und Preisdifferenzierung bei der Durchleitung von Datenpaketen zu geben, wie kürzlich von der EU-Kommission in ihren ‚regulatory proposals for a connected continent‘ vorgeschlagen, kann Anreize setzen für Investitionen in den Netzausbau. Zudem werden dadurch innovative Angebote sowohl von Infrastrukturanbietern als auch von Anbietern für Inhalte und Anwendungen, die auf eine intensive Nutzung des Internets angewiesen sind, ermöglicht.

Verbesserung der Datensicherheit

Die jetzt schon hohe Bedeutung von Daten für Wirtschaft und Gesellschaft wird künftig weiter zunehmen. Mangelndes Vertrauen in die Datensicherheit ist jedoch insbesondere in Deutschland ein Hemmnis für die breite Nutzung digitaler Infrastrukturen wie beispielsweise des Cloud Computing. Die Entwicklung von Sicherheitsstandards und die Förderung von Forschung im Bereich der IT-Sicherheit können zu einer größeren Technologieoffenheit seitens der Nutzer beitragen und gleichzeitig Marktpotenziale für die deutsche IKT-Branche eröffnen.

7. Arbeitsmarkt: Reformen nicht zurückdrehen

Der deutsche Arbeitsmarkt befindet sich aktuell in einer guten Verfassung. Es sieht aber danach aus, als ob der mit den Reformen des letzten Jahrzehnts verbundene Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit an sein Ende kommt, während sich die makroökonomischen Perspektiven eingetrübt haben. Zugleich wird angesichts des sich sehr bald noch beschleunigenden demografischen Wandels die Integration der Erwerbsfähigen in den Arbeitsmarkt immer wichtiger. In dieser Lage kommt es darauf an, das Rad der Reformen nicht zurück zu drehen und dem Arbeitsmarkt durch strukturelle Reformen neuen Schwung zu verleihen.

Vor allem die Geringqualifizierten brauchen tragfähigere Brücken in den Arbeitsmarkt. Darum sollte man ihre Beschäftigungschancen nicht durch eine weitere Ausweitung von Mindestlöhnen unnötig gefährden. Zwar findet die Wirkungsforschung zu den bestehenden Branchenmindestlöhnen in Deutschland, an der auch das ZEW beteiligt ist, bislang nur wenig negative Beschäftigungseffekte; wenn die Mindestlöhne andere Teile des Arbeitsmarkts erfassen, muss dies aber nicht so bleiben. Zudem zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass Mindestlöhne mit verschlechterten Arbeitsbedingungen einhergehen können, die betroffenen Arbeitsplätze also nicht wie gewünscht an Attraktivität gewinnen. Mindestlöhne sind auch als sozialpolitisches Instrument wenig treffsicher, weil die Grundsicherung vom individuellen Bedarf der Haushalte ausgeht. Wer Alleinverdiener einer großen Bedarfsgemeinschaft ist oder nur wenige Stunden in der Woche arbeitet, wie die große Mehrheit der heutigen ‚Aufstocker‘, wird auch mit Mindestlöhnen sein Arbeitseinkommen durch Hartz IV-Leistungen ergänzen müssen.

Keine Ausweitung von Mindestlöhnen

Auf den Prüfstand gehören die Hinzuverdienstregeln für Aufstocker. Gemäß einer ZEW-Untersuchung zu den Reformoptionen für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ließen sich per Saldo positive Beschäftigungseffekte erzielen, wenn die Hinzuverdienstregeln weniger großzügig ausgestaltet würden als bisher, etwa durch Vollarrechnung von Erwerbseinkommen oberhalb einer Geringfügigkeitsschwelle. Dies bewirkt zwar, dass sich ein Teil der geringfügig beschäftigten Aufstocker ganz vom Arbeitsmarkt zurückzieht; dieser Effekt wird jedoch mehr als ausgeglichen, da zugleich positive Anreize für eine Vollzeitbeschäftigung entstehen.

Hinzuverdienstregeln für Aufstocker überprüfen

Hilfreich wäre auch ein Abbau der Privilegien geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. Nur für relativ wenige Langzeitarbeitslose bildet ein Minijob die gewünschte Brücke zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, denn die Sonderstellung der 450 Euro-Jobs spaltet den Arbeitsmarkt. In einigen Bereichen einfacher Dienstleistungen gibt es durch die Konkurrenz der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse kaum Vollzeitstellen, obwohl die auszuführenden Tätigkeiten eigentlich für geringqualifizierte Langzeitarbeitslose geeignet wären. Grundsicherungsempfänger konkurrieren mit Zweitverdienern, die durch das Brutto-für-Netto-Prinzip im Minijobs eine erhebliche Lohnsubvention erhalten. Diese Verwerfungen ließen sich eindämmen, indem Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung der regulären Steuer- und Abgabepflicht unterworfen würden. Hiervon könnten im Übrigen auch viele Ehefrauen profitieren, für die ein Minijob eine unsichtbare Hürde vor einer Teilzeitbeschäftigung aufrichtet.

Abbau der Privilegien für Minijobs

Es reicht aber nicht, an (Fehl-)Anreizen zu arbeiten, die zu unerfüllten Beschäftigungswünschen führen. Zugleich sollte – im Sinne des Forderns und Förderns – mehr in die Beschäftigungsfähigkeit der besonders gefährdeten Gruppen am Arbeitsmarkt investiert werden. Zu empfehlen wäre etwa eine bundesweite Offensive zur systematischen Nachqualifizierung aller – arbeitsloser wie beschäftigter – Personen ohne Berufsausbildung durch ‚duale‘ Vermittlung qualifizierter Ausbildungsabschlüsse, wie sie die Fachkräftekommission Hessen angeregt hat. Die finanziellen Handlungsspielräume, die zur Verstärkung der Qualifizierungsanstrengungen auch bei (noch) Beschäftigten benötigt werden, ließen sich durch die angeregten Reformen im Bereich der Hinzuverdienstregeln und der geringfügigen Beschäftigung gewinnen.

In Qualifizierung investieren

Weitere Informationen

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Irene Bertschek,

Tel. 0621 1235-178, Email bertschek@zew.de,
Informations- und Kommunikationstechnologien

Prof. Dr. Holger Bonin,

Tel. 0621 1235-151, Email bonin@zew.de,
Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung

Prof. Dr. Clemens Fuest,

Tel. 0621 1235-100, Email fuest@zew.de,
Wachstums- und Konjunkturanalysen

PD Dr. Friedrich Heinemann,

Tel. 0621 1235-149, Email heinemann@zew.de,
Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft

Prof. Dr. Kai Hüschelrath,

Tel. 0621 1235-384, Email hueschelrath@zew.de,
Wettbewerb und Regulierung

Dr. Marcus Kappler,

Tel. 0621 1235-157, Email kappler@zew.de,
Wachstums- und Konjunkturanalysen

Dr. Georg Licht,

Tel. 0621 1235-177, Email licht@zew.de,
Industrieökonomik und Internationale Unternehmensführung

Prof. Dr. Andreas Löschel,

Tel. 0621 1235-200, Email loeschel@zew.de,
Umwelt- und Ressourcenökonomik, Umweltmanagement

Prof. Dr. Michael Schröder,

Tel. 0621 1235-140, Email schroeder@zew.de,
Internationale Finanzmärkte und Finanzmanagement



Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH
Centre for European
Economic Research

ZEW policy brief series

Publisher: Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim
L 7, 1 · 68161 Mannheim · P.O. Box 10 34 43 · 68034 Mannheim · Germany · Internet: www.zew.de · www.zew.eu
President: Prof. Dr. Clemens Fuest · **Director of Business and Administration:** Thomas Kohl

Editorial responsibility: Prof. Dr. Clemens Fuest

Quotes from the text: Sections of the text may be quoted in the original language without explicit permission provided that the source is acknowledged.

© Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim, 2013