

Gutachten und Stellungnahmen 2008–2018

Herausgegeben vom
Wissenschaftlichen Beirat beim
Bundesministerium der Finanzen

*Beiträge zur
Finanzwissenschaft*

35

Mohr Siebeck

Beiträge zur Finanzwissenschaft

herausgegeben von

Thiess Büttner und Ronnie Schöb

35



Gutachten und Stellungnahmen 2008–2018

Herausgegeben vom
Wissenschaftlichen Beirat beim
Bundesministerium der Finanzen

Mohr Siebeck

ISBN 978-3-16-157648-5 / eISBN 978-3-16-157649-2
DOI 10.1628/978-3-16-157649-2

ISSN 0340-675X / eISSN 2568-6593 (Beiträge zur Finanzwissenschaft)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Grußwort

Dieser Jubiläumsband würdigt die Arbeit des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen der letzten 10 Jahre. Mit Gutachten und Stellungnahmen haben sich die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an zahlreichen Debatten um finanz- und steuerpolitische Fragen beteiligt. Dass diese Schriften sich nicht nur an eine interessierte Fachöffentlichkeit richten, sondern sich zugleich auch als eine Positionierung des Beirats in politischen Fragen verstehen, ist ein verdienstvoller Beitrag zur Meinungsbildung.

Die kommunikative Vernunft, schrieb Jürgen Habermas, sei „gewiss eine schwankende Schale“ aber sie ertrinke nicht „im Meer der Kontingenzen“. In konsensuellen Verfahren, da ist er sich sicher, können trotz dissonanter Auffassungen solide Ergebnisse gewonnen werden, wenn auch das „Erzittern auf hoher See“ der einzige Modus ist, in dem das bewältigt werden kann.¹ Ein schönes Bild, besonders auch für die Situation von Wissenschaft und Politik in der modernen Demokratie. Denn das Meer der Freiheit des Denkens muss eine offene Gesellschaft nicht fürchten: Meinungsvielfalt und die Pluralität von Theorien gehören zu ihren zentralen Werten. Im Streit wird der Geist befreit – der Streit nicht der Fakultäten, sondern auch der zwischen wissenschaftlichen Schulen und Traditionen.

Sorgen muss sich die offene Gesellschaft hingegen, wenn es immer schwerer wird, im Meer der Meinungsvielfalt einen vernünftigen Konsens zu finden. Das stellt auch an die Wissenschaften erhöhte Anforderungen. Wie der gesellschaftliche Zusammenhalt, die Stabilität und die Handlungsfähigkeit der Demokratie zu gewährleisten sind, gehört heute zu den wissenschaftlichen Verantwortungsbereichen. Selbst für die traditionell auf die politische Praxis zielenden Wissenschaften wie die Rechts- und Finanzwissenschaft oder die Ökonomie sind das anspruchsvolle Aufgaben: Die gesellschaftliche Fähigkeit zu stärken, in komplexen Sachverhalten zu einem vernünftigen Konsens zu kommen, das ist nicht einfach.

Selbstverständlich ist das Verhältnis zwischen Theorie und Praxis immer schon Gegenstand theoretischer Betrachtungen gewesen, berühmt geworden vor allem in Form des Zweifels „Sind Philosophen die besten Könige?“. Aber in einer demokratischen Gesellschaft ist die Umsetzbarkeit einer theoretischen Erörterung eine ganz besondere Herausforderung. Denn politische Wissenschaften und wissenschaftliche Überlegungen, die auf Wirkungen zielen, müs-

¹ Jürgen Habermas: Nachmetaphysisches Denken, 1988

sen die Komplexität des Wirtschafts- und Sozialstaates ebenso mitdenken, wie die vielen Interessensgegensätze, die eine plurale Gesellschaft auszeichnen. Der Weg heraus aus der selbstreferentiellen „bubble“ des Elfenbeinturms hin zu den realen Bedingungen mag manchen zu steinig sein - zumal in einer demokratischen Gesellschaft eine wissenschaftliche Position häufig nur eine Meinung von vielen ist; aber Praxis adelt jede Theorie.

Die Hoffnung, dass allein der theoretische Streit zwischen den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu einem vernünftigen Konsens im politischen Feld führt, ja, sogar zu dem bestmöglichen Ergebnis, wird nicht reichen. Es muss ja auch politisch gehen, und zwar mit demokratischen Mitteln.

Eine demokratische Gesellschaft, die sich dabei auf Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern verlassen kann, die fachlich solide, gut begründete und zugleich konsensfähige Lösungsvorschläge skizzieren, hat im Meer der Kontingenzen einen hervorragenden Kompass.

Olaf Scholz,
Bundesminister der Finanzen

Vorwort

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen begeht im Jahr 2019 den 70. Jahrestag seiner Gründung. Dies ist der geeignete Anlass, die Beratungstätigkeit der Jahre 2008 bis 2018 im fünften Sammelband der Gutachten und Stellungnahmen zu dokumentieren.

Die Beiratstätigkeit der letzten Jahre war stark geprägt von den Nachwehen der Finanzkrise insbesondere im Euroraum. So hat der Beirat im Jahr 2008 gezielte, kurzfristig wirksame fiskalpolitische Maßnahmen vorgeschlagen, um dem dramatischen konjunkturellen Einbruch entgegenzuwirken. Der Beirat hat dann in den Folgejahren beharrlich strukturelle Reformen, z.B. zu den finanzpolitischen Institutionen in der Eurozone, zur Bankenunion oder zum Staaten-Banken-Nexus angemahnt. Die in den Gutachten vorgeschlagenen Politikmaßnahmen zielten unter anderem darauf ab, die europäische Wirtschaft wie auch die öffentlichen Finanzen in Deutschland robuster gegenüber Schocks zu machen und Fehlanreize im internationalen Finanzgefüge zu beseitigen. Der Wissenschaftliche Beirat hat sich aber auch immer wieder mit sehr grundsätzlichen und langfristigen Fragen, wie der Einkommensungleichheit, der Vermögensbesteuerung oder der Klimapolitik auseinandergesetzt.

Der Beirat dankt dem Bundesministerium der Finanzen für die Unterstützung bei der Herausgabe dieses Bandes.

Professor Dr. Marcel Thum,
Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen

Inhaltsverzeichnis

Grußwort	V
Vorwort	VII
1. Brief „Fiskalpolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Konjunktur“	1
2. Gutachten „Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung“	8
3. Brief „Ohne Finanzmarktreformen keine Lösung der Europäischen Staatsschuldenkrise“	39
4. Gutachten „Beitragspflichtiger Hochschulzugang“	44
5. Stellungnahme „Reform der Grundsteuer“	90
6. Brief „Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes vom 11. März 2011 . .	100
7. Gutachten „Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer“	102
8. Gutachten „Finanzpolitische Institutionen in der Eurozone“	133
9. Stellungnahme „Ein Haushalt für Europa – Stellungnahme zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2014–2020“	176
10. Gutachten „Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System“	206
11. Gutachten „Besteuerung von Vermögen“	245
12. Stellungnahme „Stellungnahme zur aktuellen Entwicklung der Europäischen Bankenunion – Plädoyer für ein glaubwürdiges Bail-In“	306
13. Gutachten „Der Staat als privilegierter Schuldner“	326
14. Brief „Keine Rückkehr zur Schuldenpolitik der Vergangenheit! Zur Debatte über Investitionen und Staatsverschuldung in Deutschland“	346
15. Gutachten „Öffentlich-Rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung“	351

16. Gutachten „Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“	387
17. Gutachten „Reform der EU-Finanzierung – Subsidiarität und Transparenz stärken“	435
18. Gutachten „Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften“	457
19. Gutachten „Zwischen Fiskalunion und fiskalpolitischer Eigenverantwortung: Zum Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung“	487
20. Brief „Ursachengerechte Therapie des Staaten-Banken-Nexus“	505
21. Gutachten „Einkommensungleichheit und soziale Mobilität“	509
22. Gutachten „Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik“	546
23. Gutachten „Steuervergünstigungen und EU-Beihilfeaufsicht: Problematik und Ansätze zur Lösung des Kompetenzkonflikts mit der Steuerautonomie“	577
24. Stellungnahme „Finanzierungsneutrale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union? Zum Richtlinienvorschlag der EU-Kommission vom Oktober 2016	610
25. Gutachten „Über- und Fehlversorgung in deutschen Krankenhäusern: Gründe und Reformoptionen“	620
26. Stellungnahme „Zu den EU-Vorschlägen für eine Besteuerung der digitalen Wirtschaft“	673
27. Gutachten „Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten“	679

1.

Brief „Fiskalpolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Konjunktur“

3. Dezember 2008

Derzeit versuchen die Regierungen der Industrieländer weltweit, dem aktuellen, massiven Konjunkturreinbruch durch eine aktive Geld- und Fiskalpolitik zu begegnen. Im Euroraum hat die Europäische Zentralbank eine Reihe geldpolitischer Maßnahmen ergriffen. Unabhängig davon, ob weitere geldpolitische Schritte erfolgen müssen, konzentriert die Debatte sich nun auf fiskalpolitische Handlungsmöglichkeiten.

Die Europäische Kommission hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, nicht allein die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, sondern zusätzlich ein kreditfinanziertes Konjunkturprogramm in Höhe von 1,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union (170 Mrd. Euro) aufzulegen. Viele Regierungen haben bereits erste Konjunkturprogramme beschlossen, so auch in Deutschland. Die Bundesregierung wird jedoch von verschiedenen Seiten, auch aus dem Ausland, aufgefordert, weitere fiskalpolitische Maßnahmen zu ergreifen, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken. Diese Forderungen werfen eine Reihe von Fragen auf:

1. Warum sollte die Bundesregierung jetzt zu fiskalpolitischen Maßnahmen greifen, nachdem in Wissenschaft und Politik seit vielen Jahren von aktiver Konjunkturpolitik eher abgeraten wurde?
2. Sind fiskalpolitische Impulse geeignet, um in der aktuellen Situation die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren? Falls ja, welche Maßnahmen wären zu ergreifen?
3. Welche quantitativen Wirkungen kann man von fiskalpolitischen Maßnahmen in Deutschland erwarten?
4. Ist weiteres fiskalpolitisches Handeln angesichts der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland zu verantworten?

1. Warum sollte die Bundesregierung jetzt zu fiskalpolitischen Maßnahmen greifen, nachdem in Wissenschaft und Politik seit vielen Jahren von aktiver Konjunkturpolitik eher abgeraten wurde?

Prinzipiell herrscht in Wissenschaft und Politik seit langer Zeit erhebliche Skepsis gegenüber aktiver Konjunkturpolitik und vor allem aktiver Fiskalpolitik. Das liegt daran, dass die Erfahrungen mit Versuchen der Konjunktursteuerung und -stimulierung in den letzten Jahrzehnten vielfach negativ waren. In offenen Volkswirtschaften ist Fiskalpolitik auch weniger wirksam als in geschlossenen. Aktive Fiskalpolitik ist darüber hinaus ungeeignet, eine länger anhaltende, chronische Wachstumsschwäche zu bekämpfen, wie sie lange auch in Deutschland vorlag.

Die aktuelle wirtschaftliche Lage ist jedoch außergewöhnlich. Die deutsche Wirtschaft ist mit erheblichen Störungen an den Finanzmärkten und einem Einbruch des Vertrauens in die wirtschaftliche Entwicklung mit der Folge drastisch sinkender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage konfrontiert. Der Nachfrageeinbruch beschränkt sich nicht nur auf Deutschland, er trifft alle Industrieländer. Wie der Beirat in seiner Stellungnahme „Verstärkte Koordinierung der antizyklischen Finanzpolitik in Europa“ (August 2002) erläutert hat, kann es im Fall eines schweren makroökonomischen Schocks, der die Länder der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gemeinsam trifft, erforderlich sein, fiskalpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur zu ergreifen. Diese Maßnahmen sollten allerdings eine Reihe von Kriterien erfüllen:

1. Sie sollten möglichst schnell wirken. Maßnahmen, die erst mit größerer Zeitverzögerung wirken, könnten zu spät kommen, um den Konjunkturéinbruch einzudämmen.
2. Sie sollten zielgenau sein. Es ist wichtig, sich auf Maßnahmen zu konzentrieren, die tatsächlich unmittelbare und möglichst große Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage entfalten.
3. Sie sollten temporärer Natur sein. Permanente Ausgabensteigerungen oder Steuersenkungen bergen die Gefahr, dass sie zu strukturellen Defiziten in den öffentlichen Haushalten führen, die unerwünscht sind.
4. Sie sollten international koordiniert werden. Ein isoliertes fiskalpolitisches Handeln einzelner Länder hat kaum Aussicht, seine Ziele zu erreichen.

2. Sind fiskalpolitische Impulse geeignet, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken?

Der Staat kann die gesamtwirtschaftliche Nachfrage unmittelbar steigern, indem er seine eigenen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen erhöht, beispielsweise durch erhöhte öffentliche Investitionen. Darüber hinaus können fiskalpolitische Maßnahmen an der Konsumnachfrage der privaten Haushalte oder an der Investitionsnachfrage der Unternehmen ansetzen.

Die Steigerung der öffentlichen Nachfrage durch vermehrte öffentliche Investitionen ist Teil des bereits beschlossenen Konjunkturpakets. Dabei besteht das Problem, dass viele öffentliche Investitionen einer längeren, unter Umständen mehrjährigen Vorlaufzeit bedürfen. Das gilt zumindest für Vorhaben, bei denen aufwändige Planungsverfahren erforderlich sind. Zur kurzfristigen Nachfragerhöhung eignen sich deshalb zunächst Investitionen, deren Planung bereits abgeschlossen ist und die bisher mangels Finanzierbarkeit nicht durchgeführt worden sind, wie z. B. Erhaltungsinvestitionen für öffentliche Bauten. Gleichzeitig könnten Planungen für längerfristige Maßnahmen vorangetrieben und durch eine zeitweilige Vereinfachung der Genehmigungsverfahren beschleunigt werden.

Vergleichsweise schnell realisierbare Nachfrageimpulse können auch durch kommunale Investitionsgutscheine erzeugt werden. Inhaltlich könnte dies durch Zuweisungen erfolgen, die innerhalb kurz zu bemessender Fristen verausgabt werden müssen. Hierbei kann man sich auf die Vorschriften des Art. 104b GG stützen, der zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorsieht, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen der Gemeinden gewährt. Wegen der großen Zahl der Gemeinden können gesamtwirtschaftlich wirksame Nachfrageimpulse auch schon von Projekten ausgelöst werden, die im Einzelfall nicht die finanziellen Volumina erreichen, bei denen eine europaweite Ausschreibung erforderlich ist, die einer zügigen Umsetzung entgegensteht. Derartig angelegte Investitionsprogramme tragen nach Ansicht des Beirats aufgrund ihrer Nachhaltigkeit zur Vertrauensbildung und zu positiveren Erwartungen bei.

Um die Konsumnachfrage der privaten Haushalte anzuregen, können Steuern gesenkt oder Transfers erhöht werden. Ein zentrales Problem besteht darin, dass die Konsumentscheidungen der meisten privaten Haushalte stärker durch die Erwartungen über die mittel- bis langfristige Einkommens- und Vermögenssituation als durch das laufende verfügbare Einkommen beeinflusst sind. Empirische Untersuchungen zeigen, dass der private Konsum nur zu etwa 30 Prozent durch das laufende Einkommen bestimmt wird. Viele Haushalte würden in der aktuellen und von Unsicherheit geprägten wirtschaftlichen Lage auf Steuerentlastungen mit höherer Ersparnis reagieren. Das würde vor allem für Einkommensteuersenkungen gelten. Lediglich Haushalte, die ihre latenten Kon-

sumwünsche nur deswegen nicht befriedigen, weil sie keine Kredite erhalten oder aufnehmen wollen, würden auf einen Anstieg ihres verfügbaren Einkommens unmittelbar mit im gleichen Umfang steigenden Konsumausgaben reagieren. Das dürften vor allem Haushalte in niedrigen Einkommensschichten sein.

Um fiskalpolitische Maßnahmen auf diese Gruppe auszurichten, müsste man auf Instrumente zurückgreifen, die teilweise negative Nebenwirkungen entfalten. So würde beispielsweise eine temporäre Anhebung der Transfers an ALG II-Empfänger zwar voraussichtlich die Konsumnachfrage steigern. Gleichzeitig würden jedoch negative Beschäftigungsanreize entstehen. Erwägenswert wäre eine vorübergehende Senkung der Anrechnungssätze bei selbst erzielten Einkommen im Rahmen des ALG II. Auch dabei wären die Beschäftigungsanreize jedoch problematisch, weil das Aufstocken gegenüber der voll Existenz sichernden Arbeit attraktiver würde. Hinzu kommt, dass es schwierig wäre, diese Maßnahme nach ein oder zwei Jahren zurückzunehmen.

Alternativ wäre eine temporäre Senkung der Mehrwertsteuer denkbar, wie sie im Vereinigten Königreich beschlossen wurde. Dieses Instrument wird auch von der Europäischen Kommission empfohlen. Eine temporäre Senkung der Konsumentenpreise hätte vermutlich stärkere Auswirkungen auf die laufenden Konsumausgaben als eine Einkommensteuersenkung. Allerdings stellt sich die Frage, ob eine Mehrwertsteuersenkung sich kurzfristig tatsächlich in hinreichendem Umfang in niedrigeren Konsumentenpreisen niederschlagen würde. Falls dies eintritt, wären vor allem bei langlebigen Konsumgütern Vorzieheffekte erreichbar. Vermutlich würde aber ein erheblicher Teil der steuerlichen Entlastung in höhere Ersparnis fließen. Es besteht die Gefahr, dass den hohen fiskalischen Kosten einer temporären Mehrwertsteuersenkung nur eine begrenzte Wirkung auf die Konsumnachfrage gegenübersteht.

Diskutiert werden derzeit auch völlig neue, recht originelle fiskalpolitische Instrumente, so beispielsweise ein „Konsumscheck“ in Form eines Gutscheins, der an die Bevölkerung verteilt wird und innerhalb einer gewissen Frist verwendet werden muss, weil er sonst verfällt. Verschiedentlich wird auch gefordert, dass der Gutschein bei Einlösung eine gewisse Zuzahlung der Konsumenten verlangt.

Mit einem Gutschein an Stelle eines Geldtransfers soll sichergestellt werden, dass die eingesetzten Mittel tatsächlich die Konsumnachfrage steigern und nicht etwa zu mehr Ersparnis führen. Dabei wird übersehen, dass die Konsumenten mit dem Gutschein Güter erwerben können, die sie auch sonst gekauft hätten. Ein Anstieg der Ersparnis lässt sich deshalb nicht allein dadurch verhindern, dass man Haushalten statt eines Geldbetrags einen Einkaufsgutschein zukommen lässt. Entscheidend ist, dass es sich bei den Empfängern um Haushalte handelt, von denen wegen ihrer wirtschaftlichen Situation erwartet werden kann, dass sie den erhaltenen Transfer sofort ausgeben. Wenn man sich für einen Konsumscheck entscheidet, sollte es sich also um einen Geldtransfer handeln, auch um den administrativen Aufwand in Grenzen zu halten.

Die Vorteile des Konsumschecks als konjunkturpolitisches Instrument liegen darin, dass man ihn schnell einsetzen könnte und ihn gezielt bestimmten Haushalten gewähren könnte, die eine hohe kurzfristige Ausgabenneigung haben, beispielsweise Haushalten mit mehreren Kindern oder einkommensschwachen Gruppen. Bei der Auswahl der Haushalte, die den Konsumscheck erhalten sollen, ist es aus rechtlichen Gründen wichtig, eine willkürliche Begünstigung bestimmter Gruppen zu vermeiden. Der Beirat würde Konsumschecks allenfalls als sehr kurzfristige und einmalige Maßnahme empfehlen, die gerechtfertigt sein kann, wenn andere Maßnahmen, insbesondere öffentliche Investitionen, mehr Zeit benötigen, um ausgabenwirksam zu werden.

Die Investitionsnachfrage der Unternehmen reagiert empirischen Untersuchungen zufolge sensitiv auf Änderungen steuerlicher Anreize. Das gilt allerdings unter dem Vorbehalt, dass es nicht durch mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten zu Rationierungen kommt. Die Bundesregierung hat durch die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung einen Impuls für mehr Investitionen gesetzt. Es wäre zu erwägen, hier noch entschlossener vorzugehen und die Abschreibungen stärker zu beschleunigen. Diese Maßnahme könnte auf das Jahr 2009 befristet werden. Derzeit stellen viele Unternehmen wegen der unsicheren Wirtschaftslage geplante Investitionen zurück. Steuerliche Anreize könnten diese Investitionszurückhaltung zumindest teilweise auflösen. Da Unternehmen, die Verluste schreiben, zumindest kurzfristig von steuerlichen Abschreibungen nicht profitieren können, sollte es alternativ möglich sein, eine Investitionszulage in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus könnte eine zeitlich befristete Verbesserung beim Zinsabzug und bei der Verlustverrechnung die Gefahr von Insolvenzen verringern und auf diesem Weg die Investitionsnachfrage der Unternehmen weiter stabilisieren und Arbeitsplatzverluste vermeiden.

3. Welchen Beitrag zur Stabilisierung der Konjunktur kann man von weiteren fiskalpolitischen Maßnahmen erwarten?

Bei allen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ist die Wirkung fiskalpolitischer Impulse schon deshalb beschränkt, weil ein Teil der höheren Nachfrage sich in höheren Importen niederschlägt und insoweit nur teilweise im Inland expansive Wirkung entfaltet. Das erklärt u.a., warum empirische Studien zu Wirkungen der Fiskalpolitik für die Multiplikatoren kaum höhere Werte als eins nachweisen können. Größere Wirkungen könnte ein fiskalpolitisches Programm nur dann erzielen, wenn die Maßnahmen in Deutschland Teil eines international koordinierten Konjunkturprogramms wären.

Für eine internationale Koordinierung würde auch sprechen, dass ein unkoordiniertes Konjunkturprogramm eines einzelnen, vor allem eines großen

Landes, Anreize für andere Länder schaffen würde, ihre Programme zu reduzieren. Der Bedarf an internationaler Koordination stellt sich außerdem nicht nur bei der Einführung der derzeit diskutierten Maßnahmen, sondern auch bei ihrer Beendigung.

4. Ist weiteres fiskalpolitisches Handeln angesichts der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland zu verantworten?

Der Preis eines weiteren fiskalpolitischen Impulses würde in einer Steigerung der öffentlichen Verschuldung liegen. In Folge der aktuellen Wirtschaftskrise wird die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Deutschland ohnehin zumindest vorübergehend in den Hintergrund treten. Diese Entwicklung sollte nicht leichtfertig verstärkt werden.

Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die Bundesregierung sich wegen der Flucht vieler Anleger in Staatsanleihen derzeit zu außerordentlich günstigen Bedingungen verschulden kann. Darüber hinaus ist das laufende Budgetdefizit der öffentlichen Haushalte in Deutschland im internationalen Vergleich gering. Für den Schuldenstand gilt das freilich weniger. Dennoch kann man nicht behaupten, dass die Verschuldung der öffentlichen Hand in Deutschland einen weiteren fiskalpolitischen Impuls verbiete. Das Vertrauen der Kapitalanleger in die Solidität der deutschen Staatsfinanzen ist hoch und wäre durch einen solchen Impuls wohl nicht in Frage gestellt.

Dennoch: Um zu verhindern, dass die Finanzpolitik neue strukturelle Defizite eingeht, sollten zusätzliche fiskalpolitische Maßnahmen zeitlich befristet werden. Außerdem ist es erforderlich, ein weiteres Signal für finanzpolitische Stabilität zu setzen. Dieses Signal könnte darin bestehen, dass die anstehenden Entscheidungen über die Einführung von Schuldenschränken für Bund und Länder möglichst bald getroffen werden. Die Einführung einer Schuldenschränke in Deutschland würde das Vertrauen von Investoren und Konsumenten in die Solidität der Staatsfinanzen stärken und damit auch den aktuellen fiskalpolitischen Impulsen zu noch größerer Wirkung verhelfen.

5. Fazit

Aus gegenwärtiger Sicht ist nicht auszuschließen, dass die wirtschaftliche Lage sich in Deutschland und weltweit noch weiter verschlechtert. Um für diesen Fall gewappnet zu sein, schlägt der Beirat einen Katalog von Maßnahmen vor, die gegebenenfalls zügig ergriffen und rasch wirksam werden können. Sie sollten möglichst im Kontext internationaler Absprachen über fiskalpolitische Impulse auch in anderen Ländern beschlossen werden. Die Maßnahmen müssten

gezielt sein: Eine allgemeine Einkommensteuersenkung würde zur kurzfristigen Nachfragestabilisierung wenig beitragen. Von einer temporären Senkung des Mehrwertsteuersatzes kann man mehr erwarten, dennoch erscheint das Verhältnis aus Kosten und Nutzen eher ungünstig.

Aussichtsreicher erscheint ein Paket aus folgenden Maßnahmen: In erster Linie sollten die Ausgaben für öffentliche Investitionen auf allen staatlichen Ebenen ausgedehnt werden. Das wird in größerem Umfang aber nur mit zeitlicher Verzögerung möglich sein. Um eine schnelle Wirkung zu erzielen, könnten zusätzlich einmalig Konsumgutscheine gezielt an Haushalte ausgeben werden, von denen zu erwarten ist, dass dieses zusätzliche Einkommen sich sofort in höheren Konsumausgaben niederschlägt. Dies könnten beispielsweise Haushalte mit mehreren Kindern oder niedrigen Einkommen sein. Darüber hinaus sollten Maßnahmen zur Stärkung der privaten Investitionsnachfrage ergriffen werden. Empfehlenswert wäre es, die steuerlichen Abschreibungssätze für private Investitionen für ein Jahr befristet weiter zu erhöhen. Als Alternative zur beschleunigten Abschreibung könnte den Unternehmen eine Investitionszulage gewährt werden. Darüber hinaus würde eine zeitlich befristete Verbesserung beim Zinsabzug und bei der Verlustverrechnung die Gefahr von Insolvenzen verringern und insofern die Investitionsnachfrage stabilisieren und Arbeitsplatzverluste vermeiden.

Gutachten „Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung“

12. März 2010

1. Überblick

Aufgrund der Bedrohungen durch den Klimawandel ist es nachvollziehbar und zu begrüßen, dass Strategien zur Begrenzung des Klimawandels und seiner Folgen einen wichtigen Stellenwert in der nationalen und internationalen Politik einnehmen. Sicher gibt es in der Debatte um den Klimawandel und die Klimapolitik unterschiedliche Positionen zur Stärke der Bedrohung. Das Spektrum der Positionen umfasst Einschätzungen, wonach der Klimawandel weitgehend unproblematisch ist, ebenso wie Aussagen, wonach die globale Erwärmung zu den größten Katastrophen der Menschheit gehört. Das Gutachten enthält sich einer eigenen Einschätzung des Ausmaßes und der Wahrscheinlichkeit der Bedrohung. Betrachtet man aber die vorliegenden Studien im Überblick, so verursacht der Klimawandel bei einer globalen Erwärmung von 2 bis 3 Grad Celsius jährliche Kosten in Höhe von 1 bis 2 Prozent des Welt-Bruttoinlandsprodukts, wobei sich die Kosten zwischen den Ländern ganz erheblich unterscheiden. Sollte die Erwärmung hingegen 6 Grad Celsius erreichen, was sich nach derzeitigem Wissensstand nicht ausschließen lässt, können die Auswirkungen gravierendere Ausmaße annehmen. Die Kosten lassen sich in derartigen Szenarien allerdings nur schwer abschätzen, weil die Unsicherheit über deren Ausmaß mit zunehmender Erwärmung stark zunimmt.¹

Nach den enttäuschenden Ergebnissen der Klimaverhandlungen in Kopenhagen stellt sich die Frage nach dem weiteren Vorgehen in der Klimapolitik. Diese Diskussion wird teilweise sehr emotional geführt. Angesichts des Streits

¹ Siehe zu den Szenarien des Klimawandels M. Latif (2010), Herausforderung globaler Klimawandel, erscheint in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 11. Zu den Schätzungen der Klimakosten siehe die Metaanalyse von R.S.J. Tol (2009), The Economic Effects of Climate Change, Journal of Economic Perspectives 23 (2), 29–51, die insgesamt 14 Einzelstudien umfasst. Der viel beachtete Stern-Report schätzt die Kosten des Klimawandels im Vergleich zu den meisten Konsensprognosen relativ hoch ein. Vgl. dazu N. Stern et al. (2006), Stern Review: The Economics of Climate Change, HM Treasury, London und R.S.J. Tol (2006), The Stern Review of the Economics of Climate Change: A Comment, Energy & Environment 17, 977–981.

über die Bedeutung der möglichen Folgen der globalen Erwärmung droht übersehen zu werden, dass es einige Prinzipien und Wirkungszusammenhänge gibt, deren Beachtung für eine rationale einzelstaatliche Klimapolitik von zentraler Bedeutung ist und die umso wichtiger sind, je größer die tatsächliche Bedrohung durch die globale Erwärmung sein wird. Daher konzentriert sich das Gutachten auf die Analyse einer rationalen Klimapolitik und leitet daraus Handlungsempfehlungen ab.

Den Bedrohungen des Klimawandels kann grundsätzlich auf zwei Ebenen begegnet werden. Zum einen kann die Menge an CO₂ reduziert werden, die in die Atmosphäre gelangt und dort zum Klimawandel beiträgt (Vermeidungsstrategie). Zum anderen kann sich die Politik darauf konzentrieren, die Beeinträchtigungen, Gefahren und drohenden Schäden zu begrenzen, die durch den Klimawandel hervorgerufen werden (Anpassungsstrategie). Diese beiden Strategien schließen sich gegenseitig nicht aus und können sich auch wirkungsvoll ergänzen.

Die wirtschaftspolitische Diskussion hat sich in den vergangenen Jahren vorwiegend mit dem Ziel beschäftigt, die volkswirtschaftlichen Kosten einer globalen Erwärmung durch die Vermeidung oder Verlangsamung des Klimawandels selbst zu begrenzen. Die zentrale Maßnahme dafür ist die Minderung von CO₂-Emissionen, aber auch der Entzug von CO₂ aus der Umwelt und die Einlagerung in Kavernen bzw. in tiefen Meeresschichten (Sequestrierung) kommen infrage. Die wissenschaftliche umweltökonomische Diskussion hat die Bestimmung der gesamten Emissionsminderung, die Zuteilung der Minderungsmengen auf die einzelnen Länder sowie die kosteneffiziente Aufteilung auf einzelne Wirtschaftsakteure in den Mittelpunkt der Analysen gestellt. Tatsächlich zeigt sich bei einer Analyse der Vielzahl unkoordinierter umweltpolitischer Maßnahmen, dass eine auf Emissionsminderung abzielende Politik erhebliche Effizienzreserven bietet.² Die Effizienz des Einsatzes von Instrumenten auf der Einnahmenseite (Steuer- oder Zertifikatslösungen) oder auf der Ausgabenseite (Förderung erneuerbarer Energien) soll in diesem Gutachten jedoch nicht betrachtet werden. Zu einer verbesserten Koordination unterschiedlicher Instrumente zur Emissionsvermeidung liegen bereits Analysen und Empfehlungen in großer Zahl vor.

Neben der Emissionsvermeidung besteht die Möglichkeit, den negativen Folgen der Klimaerwärmung durch Anpassung (Adaption) zu begegnen. Anpassung kann die globale Erwärmung selbst und die damit einhergehenden Verän-

² Auf ein bezeichnendes Beispiel für eine verfehlte Klimapolitik hat bereits der Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in einem Gutachten hingewiesen, in dem herausgearbeitet wird, dass angesichts eines Emissionshandels mit einem gegebenen Bestand an CO₂-Emissionen die enormen Summen der Förderung erneuerbarer Energien in Deutschland keinen zusätzlichen Beitrag zur CO₂-Emissionsreduktion liefern; vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2004), Zur Förderung erneuerbarer Energien, 16. Januar 2004.

derungen der natürlichen Lebensbedingungen nicht verhindern. Sie zielt vielmehr darauf ab, die ökonomischen und gesellschaftlichen Folgekosten dieser Veränderungen zu reduzieren und auf diese Veränderungen optimal zu reagieren. Bestehen die Folgen des Klimawandels z.B. darin, dass Stürme häufiger auftreten, kann die Reaktion durch baurechtliche, städtebauliche, landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Maßnahmen erfolgen. Besteht der Wandel in einem Ansteigen des Meeresspiegels, können ein besserer Hochwasserschutz und eine Anpassung der Flächennutzung mögliche Reaktionen sein. Zu den Anpassungsprozessen können auch viele andere Maßnahmen gehören, wie die Gewinnung neuer Anbauflächen und Siedlungsgebiete in derzeit zu kalten Regionen, Änderungen in der landwirtschaftlichen Produktion oder eine Verbesserung der Malariaprävention.

Die Wirtschaftspolitik muss über den Einsatz einer Vielzahl von sehr unterschiedlichen umweltpolitischen Maßnahmen entscheiden. Bei der optimalen Wahl unter diesen Maßnahmen

sollte grundsätzlich das Prinzip des rationalen Mitteleinsatzes Anwendung finden, wonach ein gegebenes Ziel (z.B. „Vermeidung von negativen Folgen des Klimawandels“) mit möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten umgesetzt werden sollte, bzw. ein gegebenes klimapolitisches Budget (z.B. 1 Prozent BIP pro Jahr) möglichst wirksam auf klimapolitische Maßnahmen verteilt werden sollte. In der Regel wird diesem Prinzip am ehesten ein Methodenmix gerecht, bei dem alle eingesetzten Verfahren der Vermeidung und der Anpassung bis zu dem Punkt eingesetzt werden, an dem die Ausweitung jeder dieser Aktivitäten um eine weitere Einheit den gleichen zusätzlichen Nutzen stiftet.

Für eine optimale Antwort auf die Herausforderung des Klimawandels wäre allerdings eine Weltregierung erforderlich, die über den gewünschten Grad der Zielerreichung oder über das einzusetzende Budget entscheidet und dann die Mittel im Bereich der Vermeidung von Klimaerwärmung und der Anpassung an Klimaerwärmung effizient wählt. Eine Weltregierung, die die Interessen der gesamten Menschheit vertritt, steht nicht zur Verfügung und ist utopisch. Die tatsächliche Antwort auf die Herausforderungen des Klimaproblems ist das Handlungsergebnis von privaten, öffentlichen und staatlichen Akteuren, von Konsumenten, Produzenten, Ressourcenbesitzern und Regierungen. Das Verhalten dieser Akteure wird bestenfalls innerhalb der einzelnen Länder durch deren Regierungen bzw. in Europa auch auf Ebene der EU koordiniert und aufeinander abgestimmt. Über den Einzelstaaten steht keine Weltregierung, die eine wirtschaftlich effiziente Klimapolitik verordnen könnte. Allenfalls können souveräne Staaten auf der internationalen Ebene in Verhandlungen miteinander treten und Abkommen von praktisch begrenzter Bindungswirkung ratifizieren. Diese internationale Komponente des globalen Umweltproblems ist es, die wir in den Fokus unserer Betrachtungen rücken. Denn die wirtschaftspolitische Analyse muss diese internationalen politischen Beschränkungen berücksichtigen.