

Jahresgutachten 2014/15 – Sachverständigenrat
Kapitel 1 – Wirtschaftspolitik: Mehr Vertrauen in Marktprozesse
Eine andere Meinung

75. Ein Mitglied des Rates, **Peter Bofinger**, kann sich der in diesem Kapitel vorgenommenen Analyse der Wirtschaftspolitik nicht anschließen.

76. Die Mehrheit des Rates sieht das zentrale Problem der deutschen Wirtschaftspolitik in „**fehlgeregelten strukturellen Weichenstellungen**“, insbesondere in einem Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Die Reformerfordernisse seien „beträchtlich“. Ø ZIFFERN 18 FF. Wie sich das insbesondere mit der bis zuletzt sehr positiven Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts vereinbaren lässt, die weltweit als vorbildlich angesehen wird, bleibt offen. Unklar ist dabei zudem, warum der deutsche Arbeitsmarkt eine unzureichende Flexibilität aufweisen soll, um künftige Krisen ähnlich erfolgreich zu meistern wie in der Vergangenheit. Das Instrument der Kurzarbeit, mit dem die Krise des Jahres 2009 überwiegend bewältigt werden konnte, steht auch in Zukunft zur Verfügung. Der demografische Wandel ist zwar in der Tat eine Herausforderung für die deutsche Wirtschaft, nicht jedoch für den Arbeitsmarkt. Er wird das Angebot an Arbeitskräften reduzieren und somit aller Voraussicht nach zu einem weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit führen.

77. Es trifft zu, dass der flächendeckende **Mindestlohn für Deutschland** einen Paradigmenwechsel darstellt. Aber er ist alles andere als ein „sozialpolitisches Experiment mit ungewissem Ausgang“. In fast allen hoch entwickelten Ländern ist der Mindestlohn seit Langem die gängige Praxis, sofern nicht – wie beispielsweise in Skandinavien – durch flächendeckende oder allgemeinverbindliche Tarifverträge für eine wirksame Lohnuntergrenze gesorgt wird. Von seiner Höhe her erscheint der deutsche Mindestlohn dabei als unproblematisch. Nach Berechnungen der OECD entspricht die Relation des deutschen Mindestlohns (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) zum Medianlohn mit 58 % nahezu dem OECD-Durchschnitt mit 57 %.

78. Die Erfahrungen mit dem neu eingeführten

branchenspezifischen Mindestlohn für das Friseurhandwerk, der seit dem 1. November 2013 gilt und seit dem 1. August 2014 einen Mindestlohn von 8,00 Euro je Stunde im Westen und von 7,50 Euro je Stunde im Osten (einschließlich Berlin) vorgibt, sprechen dafür, dass Mindestlöhne nicht zu Beschäftigungsproblemen führen müssen. Im Gegenteil: die Anzahl der Arbeitslosen bei Friseuren ist im Oktober 2014 geringer als vor einem Jahr. Der Rückgang ist zudem prozentual stärker ausgefallen als in der übergeordneten Berufsgruppe (nicht-medizinische Gesundheit, Körperpflege) und als in der Gesamtwirtschaft. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich für den **Mindestlohn für die Fleischindustrie**, der seit dem 1. August 2014 gilt. Auch hier ist Oktober 2014 ein überdurchschnittlicher Rückgang der Arbeitslosenzahlen zu beobachten. Diese Befunde decken sich mit den Erfahrungen, die in Deutschland mit der Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne in der Vergangenheit gemacht wurden (JG 2013 Ziffer 533), ebenso wie mit dem Großteil der empirischen Literatur zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen (Bosch und Weinkopf, 2014).

79. In der **Energiepolitik** wiederholt die Mehrheit des Rates ihre ebenso pauschale wie fundamentale Kritik am Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), die so außerhalb der deutschen volkswirtschaftlichen Diskussion kaum zu finden ist. Hierzu sei auf das Minderheitsvotum im Jahresgutachten 2012/13 (Ziffern 505 ff.) verwiesen.

Die Mehrheit des Rates befürwortet weiterhin das **Quotenmodell**, das mit erheblichen Nachteilen gegenüber dem mit der EEG-Reform ab dem Jahr 2017 vorgesehenen **Ausschreibungslösung** verbunden ist (Bofinger, 2013). Die empirische Evidenz zeigt, dass das Quotenmodell in der Praxis erhebliche Probleme aufweist (ECOFYS, 2014). Aus diesem Grund haben sich drei große EU-Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Polen und Italien) für den Ausstieg aus dem Quotenmodell entschieden. Wie ECOFYS (2014) feststellt, ist das schwedische Modell, das von der Mehrheit der Ratsmitglieder als Erfolgsbeispiel genannt wird, nur begrenzt auf andere Länder übertragbar.

Nicht nachvollziehbar ist zudem die Präferenz der Mehrheit der

Ratsmitglieder für eine **technologieneutrale Förderung**. Da es voraussichtlich nicht möglich sein wird, die langfristige Versorgung durch erneuerbare Energien mit nur einer einzigen Technologie zu gewährleisten, kommt es durch die technologieneutrale Förderung unweigerlich zu Windfall-Profiten der Erzeuger mit kostengünstigeren Technologien. Die technologieneutrale Förderung führt dann zu höheren Kosten für die Verbraucher führt (ECOFYS, 2014).

Es ist schließlich auch nicht zutreffend, dass eine separate Förderung erneuerbarer Energien innerhalb eines Modells handelbarer **Emissionszertifikate** ineffizient sei. Wie Lehman und Gawel (2013) gezeigt haben, trifft dies nur dann zu, wenn die Zielwerte von einem wohlmeinenden Diktator festgelegt werden. Da die Festlegung der Menge der CO₂-Zertifikate in der Realität jedoch wesentlich durch den Einfluss von Interessengruppen bestimmt wird, trägt die Förderung erneuerbarer Energien dazu bei, dass ambitioniertere Zielwerte festgelegt werden können.

80. Nicht zwingend ist die Feststellung, dass in der Sozialen Marktwirtschaft zunächst die **Effizienz der Wirtschaftsprozesse** gesichert werden müsse, bevor die Marktergebnisse über das **Steuer- und Transfersystem** korrigiert werden könnten. Dies folge der Einsicht, „dass es aufgrund des komplexen Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage auf den Absatz- und Faktormärkten in der Regel unmöglich ist, direkt und ohne nicht beabsichtigte Nebenwirkungen ein unter Verteilungsgesichtspunkten anzustrebendes Marktergebnis durch direkte staatliche Regulierung herbeizuführen.“

Neuere Studien zeigen, dass es durch die **Einkommensumverteilung** keinesfalls zu negativen **Wachstumseffekten** kommen muss (Ostry et al., 2014). Eine geringe Netto-Ungleichheit sei vielmehr mit einem stärkeren und robusteren Wachstum verbunden. Die Umverteilung sei zudem unschädlich bezüglich ihrer Wachstumseffekte, nur in extremen Fällen seien negative Wachstumseffekte zu beobachten.

81. Bei der Frage der **Investitionslücke**, insbesondere im öffentlichen Bereich, geht es weder um „Notwendige“ noch um das „Wünschenswerte“. Es geht vielmehr allein darum, welches **Potenzial für hoch rentable öffentliche Investitionen** in Deutschland besteht, insbesondere in einem Umfeld mit historisch niedrigen Realzinsen.

Dabei ist es keinesfalls so, dass Marktakteure bei der Identifikation rentabler langfristiger Investitionen grundsätzlich dem Staat überlegen sind. Zudem sind Investitionen im Bereich der Infrastruktur, im Bildungsbereich und im Bereich von Forschung und Entwicklung typischerweise öffentliche Investitionen. Wie Mazzucato (2014) belegt, sind insbesondere in den Vereinigten Staaten viele grundlegende Innovationen nur deshalb realisiert worden, weil sie eine **gezielte staatliche Förderung** erhalten haben. Eine staatliche Aktivität kann insbesondere dann sinnvoll sein, wenn es um sehr langfristige Investitionen geht, die durch Unsicherheit – im Sinne einer nicht bekannten Risikoverteilung – gekennzeichnet sind. Zudem hat die Finanzkrise verdeutlicht, dass es den Marktakteuren trotz „ihrer Kenntnis der Sachverhalte vor Ort“ offensichtlich nicht immer gelingt, „gesamtwirtschaftlich sinnvolle Projekte“ zu identifizieren.

82. Nicht geteilt wird die Feststellung, dass die Lösung für die Krise im Euro-Raum nur durch Haushaltskonsolidierung und wirtschaftspolitische Reformen erreicht werden könnte. Das impliziert eine **asymmetrische makroökonomische Anpassung** des Euro-Raums wie sie in den vergangenen Jahren praktiziert worden ist. Sie ist dafür verantwortlich, dass sich der Euro-Raum seit Jahren schwächer entwickelt als andere große Wirtschaftsräume. Konkret kommt die Asymmetrie darin zum Ausdruck, dass der Euro-Raum ein im internationalen Vergleich sehr geringes Budgetdefizit ausweist.

Dies ist insoweit problematisch, als der private Sektor des Euro-Raums (private Haushalte und Unternehmen) noch immer ein vergleichsweise hohes „**Deleveraging**“ betreibt, das sich in einem positiven Finanzierungssaldo des privaten Sektors niederschlägt. Dies bedeutet, dass die laufenden Ausgaben der Privaten geringer sind als ihre Einnahmen, was für sich

genommen einen negativen Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ausübt. Dieser kann grundsätzlich dadurch kompensiert werden, dass der öffentliche Sektor mehr ausgibt als er einnimmt, was sich in einem negativen Budgetsaldo niederschlägt. Anders als in allen anderen großen Wirtschaftsräumen ist im Euro-Raum eine solche Kompensation nur partiell zu beobachten.

83. „**Von der Realität eingeholt**“ wurden somit vor allem jene Ökonomen und Politiker, die geglaubt hatten, der Euro-Raum könne durch eine asymmetrische Anpassung, insbesondere einer restriktiven Fiskalpolitik im Verbund mit Strukturreformen den Weg aus der Krise finden. Die Tatsache, dass Länder wie Spanien und Portugal wieder ein bescheidenes Wachstum erzielen, ist dabei wesentlich darauf zurückzuführen, dass man ihnen – anders als im Fall Griechenlands – sehr viel Zeit für die Konsolidierung eingeräumt hat. So weist **Spanien**, das in diesem Jahresgutachten als Modell herausgestrichen wird, mit einem Budgetdefizit von 5,7 % im Jahr 2014 nach Japan die **zweithöchste Neuverschuldung** aller hoch entwickelten Volkswirtschaften aus.

84. Zu dem von der Mehrheit der Ratsmitglieder weiterhin präferierten Modell „**Maastricht 2.0**“ für die ordnungspolitische Ausgestaltung der Europäischen Währungsunion sei auf meine Kritik im Jahresgutachten 2013/14 (Ziffern 281 ff.) verwiesen.

Literatur zum Minderheitsvotum

Bofinger, P. (2013), *Förderung fluktuierender erneuerbarer Energien: Gibt es einen dritten Weg?*, Gutachten im Rahmen des Projekts „Stromsystem – Eckpfeiler eines zukünftigen Regenerativwirtschaftsgesetzes“, im Auftrag der Baden-Württemberg Stiftung gGmbH unter Federführung der IZES gGmbH, Würzburg.

Bosch, G. und C. Weinkopf (2014) *Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland*, Arbeitspapier 304, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.

ECOFYS (2014), *Design features of support schemes for renewable electricity*, Task 2 report, Gutachten im Auftrag der Europäischen Kommission, Utrecht.

Eggertsson, G., A. Ferrero und A. Raffo (2014), Can structural

reforms help Europe?, *Journal of Monetary Economics* 61, 2-22.

Lehmann, P. und E. Gawel (2013), Why should support schemes for renewable electricity complement the EU emissions trading scheme?, *Energy Policy* 52, 597–607.

Mazzucato, M. (2014), *Das Kapital des Staates: Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum*, Verlag Antje Kunstmann, München.

Ostry, J.D., A. Berg und C.G. Tsangarides (2014), *Redistribution, inequality, and growth*, IMF Staff Discussion Note 14/02, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.