

83. In Anbetracht der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit und des zu erwartenden Anstiegs des Arbeitsangebots aufgrund der Flüchtlingsmigration sollte der **Mindestlohn nicht erhöht** werden. Zusätzlich zu den bereits oben angesprochenen Maßnahmen zur Erleichterung des Arbeitsmarkteinstiegs sollte die Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose auf Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgeweitet werden. ↘ ZIFFER 36
84. Ein besonders wirkungsvoller, wenngleich erst langfristig wirksamer Hebel zur Steigerung von Arbeitsvolumen und Produktivität ist die Bildungspolitik. Sie sollte vorrangig den freien Zugang zu Bildungsangeboten und damit die **Chancengerechtigkeit** gewährleisten und **Anreize für individuelle Bildungsinvestitionen** setzen. Dazu bietet sich eine stärkere Konzentration der öffentlichen Bildungsausgaben auf den Anfang des Bildungslebenszyklus an. Mehr private Mittel könnten beispielsweise durch Studiengebühren bei entsprechend sozialverträglicher Ausgestaltung mobilisiert werden. Angesichts der technologischen Veränderungen müssen sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber stärker für ein lebenslanges Lernen engagieren.

4. Wirtschaftsverträglicher Klimaschutz

85. Der Umbau der Energieversorgung in Europa im Hinblick auf den **globalen Klimaschutz** ist ein gemeinschaftliches Projekt von hohem politischem Stellenwert. ↘ ZIFFERN 696 FF. Bei dem anstehenden Klimagipfel in Paris soll erneut über einen weltweiten Klimavertrag beraten werden (Cramton et al., 2015), dessen primäres Ziel es sein muss, die globalen Emissionen von Treibhausgasen effektiv zurückzuführen. **Die Umsetzung von Klimazielen stellt aufgrund der hohen Kosten der Emissionsvermeidung aus Sicht der Wirtschaft zunächst eine Belastung für Produktivität und Standortattraktivität dar.** Aus Sicht des Klimaschutzes kann somit nur dann ein wesentlicher Fortschritt erzielt werden, wenn eine globale Allianz das Ziel der Emissionsminderung gemeinsam verfolgt (JG 2011 Ziffern 404 f., acatech et al., 2015).

Dabei wird Deutschland nur dann eine dem Klimaschutz dienliche Vorreiterrolle einnehmen können, wenn der Umbau der Energieversorgung wirtschaftlich effizient umgesetzt wird. Der mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) eingeschlagene Weg einer nationalen industriepolitischen Maßnahme ist dafür der falsche, da er die technologiespezifische Förderung von Erzeugungskapazitäten ohne Beachtung des Gesamtsystems ins Zentrum stellt und zu einer Kostenexplosion führt. Die Rückführung von Emissionen in Europa sollte stattdessen einem gemeinsamen europäischen Ansatz folgen (JG 2014 Ziffer 32).

↘ ZIFFERN 696 FF.

86. **Unabhängig davon, ob es sich dabei um Mengen- oder Preisziele handelt, ergibt sich bei der Einhaltung globaler Vereinbarungen ein Zielkonflikt zwischen Klimaschutz und Wirtschaftlichkeit, der am besten mit marktwirtschaftlichen Instrumenten angegangen wird. Dazu ist das europaweite Handelssystem für Treibhausgasemissionen (EU-ETS) konzeptionell ein richtiger Weg, da es die konkrete Umsetzung der zur Emissionsvermeidung notwendigen Maßnah-**

men den Marktakteuren überlässt. Um dem Preisverfall bei Emissionszertifikaten entgegenzuwirken und einen Mindestpreis zu gewährleisten, dürften die **Vorgabe eines Preiskorridors** bei Auktionen oder eine **einmalige Reduktion** der überschüssigen Zertifikate effektiver sein als die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene „Marktstabilitätsreserve“ zur temporären Regelung der Auktionsmenge. **In jedem Fall sollten Verzerrungen, die durch nationale Förderprogramme wie das EEG entstehen, abgebaut werden.**

87. Würde sich die Bundesregierung dazu entschließen, einen konsequent europäischen Weg zu beschreiten und das EU-ETS als europäisches Leitinstrument zu begreifen, könnte die Energiewende vorangetrieben werden, ohne immer wieder **neue Subventionstatbestände** zu schaffen. Ein Beispiel dieser verfehlten Politik ist der im Jahr 2015 diskutierte zusätzliche Beitrag des deutschen Elektrizitätssektors zur Emissionsminderung. Zu diesem Zweck sollen zunächst ältere Braunkohlekraftwerke in eine mit voraussichtlich 230 Mio Euro pro Jahr vergütete Kraftwerksreserve überführt und später stillgelegt werden. **Für den Klimaschutz ist es hingegen gleich, wie die Emissionseinsparungen zustande kommen. Es kommt lediglich auf die konsequente Rückführung der Emissionen an.**

5. Effizienzsteigerungen im Krankenhausbereich

88. Der **Krankenhausbereich** stellt einen wesentlichen Teil des Systems der Gesundheitsversorgung dar, der aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts und des demografischen Wandels einen zunehmenden **wirtschaftlichen Stellenwert** einnimmt. ↘ ZIFFERN 583 FF. Die Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz der Gesundheitsversorgung ist daher zentral für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (Expertise 2011). Bei der **Organisation des Krankenhausbereichs** besteht eine schwierige Abwägung zwischen der Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen und der Gesundheitsversorgung im Raum.
89. Der Entwurf des **Krankenhausstrukturgesetzes (KHSG)** sieht vor, die Qualitätstransparenz zu verbessern und über Vergütungsanpassungen einen **qualitätsorientierten Wettbewerb** um Patienten zu ermöglichen. Die Details der quantitativen Qualitätserfassung sind jedoch noch offen. Eine stärker wettbewerblich ausgerichtete Krankenhausversorgung kann dazu führen, dass einzelne Abteilungen oder ganze Krankenhäuser aus wirtschaftlichen Gründen aus dem Markt ausscheiden müssen. Das KHSG soll verhindern, dass davon für die Versorgung der Bevölkerung notwendige Krankenhäuser betroffen sind. So sollen Zuschläge für die Notfallversorgung und ein einheitliches Erreichbarkeitsmaß weiterhin die **angemessene Notfallversorgung** auf dem Land gewährleisten. ↘ KASTEN 21, SEITE 271 F.
90. Das KHSG ist grundsätzlich zu begrüßen, da es insgesamt zu **mehr Wettbewerb** im Gesundheitssektor führt und **verzerrte Anreize** wie beispielsweise zur Mengenausweitung reduziert. Allerdings blendet der Entwurf des KHSG das Problem der seit Langem **mangelnden Investitionskostenfinanzierung durch die Länder** weitgehend aus (JG 2012 Ziffern 634 ff.). Es kann daher nur ein erster Schritt zu einer effizienteren Gesundheitsversorgung sein.

Probleme bei der **Gründungsfinanzierung**, da die Verfügbarkeit von Wagniskapital für junge Unternehmen im internationalen Vergleich relativ gering ist. Geeignete institutionelle Rahmenbedingungen könnten helfen, die Finanzierung junger Unternehmen zu verbessern. Hierzu gehören die Weiterentwicklung der europäischen Börsensegmente für junge Unternehmen sowie die Beseitigung steuerlicher Verzerrungen, insbesondere durch die Einführung einer Zinsbereinigung des Grundkapitals. Dies ist der Schaffung neuer Subventionstatbestände allemal vorzuziehen.

ANHANG ZUM KAPITEL

1. Energiepolitik: Wirtschaftsverträglicher Klimaschutz

696. Einem breiten wissenschaftlichen Konsens zufolge reizen wirtschaftliche Aktivitäten mittlerweile die planetarischen Belastungsgrenzen aus oder haben diese Grenzen bereits überschritten (Enquête-Kommission, 2013). Der Klimawandel ist dabei eine der dringendsten Herausforderungen. Verdeutlicht wird dies durch den anstehenden **Klimagipfel in Paris**, bei dem einmal mehr über einen weltweiten Klimavertrag beraten werden soll (Cramton et al., 2015). Die anstehende globale Erwärmung wird sich voraussichtlich nur dann in ihrem Ausmaß begrenzen lassen, wenn es gelingt, eine globale Allianz zur effektiven Reduktion der Emission von Treibhausgasen zu schmieden (JG 2011 Ziffern 403 ff.; acatech et al., 2015).

Die Europäische Union hat sich dazu entschlossen, bei diesem Unterfangen die Vorreiterrolle zu spielen, und strebt daher einen umfassenden **Umbau der Energieversorgung** in Europa an, die – wie in den Zielen des Energiekonzepts der Bundesregierung (2010) festgehalten – technologisch effizient und emissionsarm ist und weitgehend auf erneuerbare Energien (EE) setzt. Es wird jedoch kaum ausreichen, diesen Umbau lediglich eingeleitet zu haben: Weder lässt sich der Klimawandel durch rein nationale oder regionale Anstrengungen zur Emissionsbegrenzung in Europa wirksam begrenzen, noch ist es sehr aussichtsreich, darauf zu setzen, dass andere Länder allein aufgrund der Vorreiterrolle Europas den gleichen Weg einschlagen werden (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2010).

697. Vielmehr sollte bei diesem umfassenden und voraussichtlich Jahrzehnte in Anspruch nehmenden Projekt die **wirtschaftliche Effizienz** nicht außer Acht gelassen werden. Denn aus ökonomischer Perspektive stellt dieser Umbau eine Investition dar, mit erheblichen, bereits heute anfallenden Kosten, die jetzt von Haushalten und Unternehmen getragen werden müssen, und mit weitgehend unsicheren Erträgen, die in der Zukunft liegen. Dabei bestimmen die aktuellen energiepolitischen Weichenstellungen entscheidend über die Höhe der Kosten. Nachahmer werden sich in der internationalen Staatengemeinschaft nur dann

finden lassen, wenn diese Kosten nachweislich nicht zu großen volkswirtschaftlichen Nachteilen führen.

Mit dem als Maßnahme **nationaler Industriepolitik** ausgerichteten Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) hat die Politik dem technologiespezifischen und nicht durch die Integrationsfähigkeit des Systems begrenzten Ausbau der EE unbedingte Priorität eingeräumt (JG 2011 Ziffern 422 ff., Monopolkommission, 2011). Diese Strategie wurde trotz der erheblichen Kritik aus der Wissenschaft und ohne weitere Beachtung konstruktiver Alternativmodelle mit nicht-technologiespezifischer EE-Förderung, etwa des vom Sachverständigenrat vorgestellten Quotenmodells (JG 2011 Ziffern 431 ff., Monopolkommission, 2011), bislang beibehalten. Alle Versuche, durch punktuelle Reformen die mit dem EEG verbundene Kostenexplosion einzudämmen, haben keine entscheidende Kehrtwende eingeleitet (JG 2014 Ziffer 35). Im Gegenteil: Der starke Ausbau der Windkraftanlagen vor deutschen Küsten und vor allem an Land im vergangenen und in diesem Jahr dürfte die Kosten weiter steigen lassen.

698. Der Anteil der EE hat in den vergangenen Jahren durch das EEG in Deutschland stark zugenommen. Diese Entwicklung führte zudem zu einer **steigenden EEG-Umlage**, die insbesondere den Endkundenpreis für Strom steigen ließ. Im nächsten Jahr wird die Umlage auf einen neuen Rekordwert von 6,345 Cent/kWh steigen. Da die Strompreise an der Börse jedoch gesunken sind, dürfte der Strompreis für die Endkunden im kommenden Jahr auf hohem Niveau weitgehend konstant bleiben (Strompreis an der Börse plus EEG-Umlage).
699. Diese rein national ausgerichtete Strategie ist aus klimapolitischer Sicht wenig überzeugend, da die EU mit dem **europaweiten Handelssystem für Treibhausgasemissionen** (Emissions Trading System, ETS) im Energie- und Industriesektor bereits seit dem Jahr 2005 über ein effektives Instrument zum Klimaschutz verfügt. Dieses könnte als wirksames Leitinstrument für eine europäische Klimaschutzstrategie dienen (JG 2011 Ziffer 432). Mit dem ETS wollen die europäischen Staaten ihre CO₂-Emissionen gemeinschaftlich bis zum Jahr 2030 um 40 % gegenüber dem Jahr 1990 senken. Insbesondere bietet das ETS Staaten außerhalb der EU die Möglichkeit, sich dem System anzuschließen und damit die Allianz gegen den Klimawandel schrittweise zu erweitern (EU-Richtlinie 2009/29/EG; Ellerman et al., 2014). Das ETS wäre ebenfalls ein hervorragendes Instrument für eine wirtschaftlich effiziente europäische Energiepolitik, wenn sich künftige Klimaschutzabkommen statt auf Mengenziele auf ein globales Preisziel einigen sollten (Cramton et al., 2015).
700. Das ETS ist als Förderinstrument für die europäische Energiewende konzeptionell überzeugend, weil es die konkrete Umsetzung der zur Emissionsvermeidung notwendigen **Maßnahmen den Marktakteuren überlässt**, die Emissionen aber dennoch effektiv deckelt: Die vorgegebene Emissionsobergrenze wird in jedem Fall eingehalten. Diese Obergrenze (Cap) kann zudem im Zeitablauf immer weiter reduziert werden. So ist vorgesehen, das Cap ab dem Jahr 2020 jährlich um 2,2 % zu senken. Der Emissionshandel gewährleistet kosteneffizienten Klimaschutz: Durch den Handel der Zertifikate werden die kostengünstigsten Maßnahmen der Emissionsvermeidung umgesetzt, während teurere Maßnah-

men unterbleiben. Maßnahmen der Emissionsvermeidung werden sich dabei nicht im Ausbau von EE-Kapazitäten erschöpfen. Schon gar nicht wird durch das ETS im Detail gesteuert, welche EE-Kapazitäten wo errichtet werden. Die schrittweise Verknappung der ausgegebenen Emissionsrechte erhöht tendenziell ihren Preis und macht so Investitionen in klimaschonende Technologien attraktiver (Diekmann, 2012).

701. Die Praxis des ETS hat allerdings bislang die Erwartungen enttäuscht. Bei der **Festlegung des Pfades** für die Emissionsobergrenze wurde weder die große Finanz- und Wirtschaftskrise der vergangenen Jahre noch der enorme Ausbau von EE-Kapazitäten bei der Stromerzeugung vorhergesehen. Darüber hinaus werden vor allem Gutschriften aus internationalen Projekten, die im Rahmen von Clean-Development- und Joint-Implementation-Maßnahmen gewährt werden, für den derzeit hohen Überschuss an Emissionszertifikaten verantwortlich gemacht (Andor et al., 2015). Der sich aus der Summe dieser Einflüsse ergebende Preisverfall der Emissionsrechte löste in der EU eine kontroverse Debatte aus und bestätigte vermeintlich die Befürworter zusätzlicher nationaler Förderschemata für EE. Letztlich wird es wohl nur gelingen, das ETS als klimapolitisches Leitinstrument in der EU zu etablieren, wenn es effektiv auf andere als die bereits einbezogenen Sektoren, also vor allem auf die Bereiche Verkehr und Wärme, erweitert und das **Preissignal stabilisiert** wird (Böhringer und Lange, 2012).

Das EU-Parlament hat zum Zweck der Preisstabilisierung die Einführung einer „Marktstabilitätsreserve“ (MSR) beschlossen. Diese regelt die jährliche Auktionsmenge, indem Zertifikate temporär aus dem Markt genommen werden. Die MSR dürfte ihre Wirkung jedoch erst nach mehreren Jahren entfalten (Gibis et al., 2015). Darüber hinaus bestehen Zweifel an ihrer Effektivität, da das System nach wie vor einen Überschuss an Zertifikaten vorsieht. Vielversprechender sind Vorschläge, bei der Auktion von Emissionszertifikaten einen Preiskorridor einzuführen (Fell und Morgenstern, 2010; Wood und Jotzo, 2011; acatech et al., 2015) oder die Anzahl der überschüssigen Zertifikate durch einen einmaligen Eingriff zu reduzieren (Andor et al., 2015).

702. **Damit das ETS seine Wirkung als Leitinstrument voll entfalten kann, müssten zudem Verzerrungen durch nationale Förderprogramme abgebaut werden, beispielsweise die Förderung der EE durch das EEG in Deutschland. Denn durch die Mengensteuerung der Emissionsrechte auf EU-Ebene führen die nationalen Programme nur zu einer Umverteilung der Emissionen (Monopolkommission, 2015b). Für die kosteneffiziente Zielerreichung der weltweiten CO₂-Reduktion sollte aber der Ausbau der EE in denjenigen Ländern vorangetrieben werden, welche die am besten geeigneten Standorte aufweisen.**

Neben dem Abbau der nationalen Förderprogramme und der Marktintegration der EE kann der **europäische Strombinnenmarkt** durch die Erhöhung der grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten gestärkt werden. Dies würde Stromengpässe vermeiden und die Strompreise in Europa weiter harmonisieren (Schaber et al., 2012). Eine Einführung sogenannter Kapazitätsmärkte zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit ist abzulehnen, zumindest solange kurz-

bis mittelfristig noch Überkapazitäten bestehen. Durch Eingriffe in die Erzeugungsleistung von Kraftwerken („Redispatch“) und die Einführung regionaler, grenzüberschreitender Strompreiszonen können regionale Stromengpässe und Stromüberschüsse verringert werden. So würden Anreize gesetzt, Erzeugungskapazitäten in Regionen mit größeren Versorgungsunsicherheiten aufzubauen.

703. Die Bundesregierung hat nach wie vor die Möglichkeit, den globalen Klimaschutz in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen im Rahmen der Energiewende zu stellen und diesem wichtigen gesellschaftlichen Vorhaben damit eine größere Erfolgsaussicht zu verleihen. Eine solche energiepolitische Kehrtwende würde allerdings zwingend erfordern, die im skizzierten Ausbau des ETS verkörperte **europäische Perspektive** weit stärker in den Mittelpunkt zu stellen und gleichzeitig entschieden von der bislang verfolgten nationalen Industriepolitik im Bereich der EE abzurücken. Die im Jahr 2016 anstehende Reform des EEG könnte dafür genutzt werden: Die nationale Förderung von EE sollte künftig ganz entfallen oder zumindest, wenn die politische Kraft in diesem von Interessengruppen dominierten Politikbereich dazu nicht ausreicht, **technologieneutral** ausgerichtet werden (JG 2014 Ziffer 36, acatech et al., 2015).

Würde sich die Bundesregierung zu diesem Weg entschließen, könnte sie künftig vermeiden, immer wieder **neue Subventionstatbestände** einrichten zu müssen, die durch den aktuell vorherrschenden nationalen Fokus erzwungen werden und die Energiewende **unnötig verteuern**. Beispielhaft dafür steht der im Jahr 2015 heftig geführte Disput zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und den großen Energieversorgern um einen erweiterten Beitrag des Elektrizitätssektors zur Emissionsminderung. Dieser soll nunmehr zunächst auf dem Wege einer Überführung älterer Braunkohlekraftwerke in eine mit voraussichtlich 230 Mio Euro pro Jahr vergütete Kraftwerksreserve und deren spätere Stilllegung erreicht werden (BMW, 2015c). Für den Klimaschutz ist jedoch unerheblich, auf welchem Wege Emissionen eingespart werden, es geht – wie beim ETS verwirklicht – einzig und allein um die konsequente Rückführung ihres Volumens.

704. Ähnliche Überlegungen gelten für die mit dem Ende der Nutzung der Atomenergie in Deutschland verbundenen Kosten. Einem aktuellen Gutachten zufolge reichen die für den **Rückbau der Atomkraftwerke** und die Entsorgung der Brennstoffe gebildeten Rückstellungen der Energieversorger von insgesamt rund 38 Mrd Euro zwar aus, um ihre gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen (Warth & Klein Grant Thornton, 2015). Dennoch wird diskutiert, ob diese Rückstellungen dann noch ausreichen werden, wenn sie benötigt werden. So legt ein Gutachten im Auftrag von Bündnis90/Die Grünen nahe, dass die vorhandene materielle Substanz der Konzerne diese langfristigen Kosten nicht decken könne und überdies weiter abnehmen werde (Irrek und Vorfeld, 2015). Die Rückstellungen der Konzerne sollten daher ebenso in einen öffentlich-rechtlichen Fonds übertragen werden, wie neben den Wertpapieren und Zahlungsmitteln das Eigentum an Sachanlagen und Beteiligungen im Netz- und Energievertriebsbereich, um für zukünftige Zahlungen und Ewigkeitslasten zur Verfügung zu stehen.

Aus Sicht des Sachverständigenrates führen derartige Überlegungen in die falsche Richtung. Stattdessen sind drastische staatliche Eingriffe in das private Eigentum von Unternehmen nur dann angesagt, wenn der Fall der Insolvenz der die Kernkraftwerke betreibenden Versorger tatsächlich eintreten sollte. Davon sind wir jedoch noch weit entfernt. Aktuell sollte sich die Politik stattdessen darauf konzentrieren, künftig eine Energie- und Klimapolitik zu betreiben, welche die **volkswirtschaftliche Effizienz** in den Mittelpunkt rückt und nicht als Nebenschauplatz vernachlässigt. Nur so wird Deutschland die angestrebte Vorreiterrolle für den globalen Klimaschutz erfolgreich spielen können.

2. Die konjunkturellen Effekte von Technologieänderungen

705. Die Frage, wie sich technologische Veränderungen auf makroökonomische Variablen kurzfristig auswirken, ist in der **aktuellen Konjunkturforschung** umstritten. Zum einen gibt es die Befürworter der Real Business Cycle-Theorie (Kydland und Prescott, 1982; Long und Plosser, 1983), die davon ausgehen, dass Technologieschocks der treibende Faktor für Konjunkturzyklen sind. Zum anderen gibt es Autoren wie Galí (1999), die in technologischen Änderungen eine unbedeutende Rolle für gesamtwirtschaftliche Schwankungen sehen. Es existieren zudem Studien (zum Beispiel Smets und Wouters, 2003), die sich zwischen beiden Positionen einordnen.
706. Um einen Eindruck zu gewinnen, welchen Einfluss neutrale technologische und im Kapital enthaltene technologische Produktivitätsschocks auf die **deutsche Arbeitsproduktivität** und Investitionstätigkeit ausüben, wird ein Vektorautoregressives (VAR) Modell geschätzt. Das VAR-Modell beinhaltet vier Variablen: die logarithmierte Arbeitsproduktivität, gemessen als Bruttoinlandsprodukt in Relation zum Arbeitsvolumen, den logarithmierten Relativpreis zwischen den Deflatoren der Ausrüstungsinvestitionen und des Bruttoinlandsprodukts, die Kapazitätsauslastung des Verarbeitenden Gewerbes sowie den Logarithmus der realen Ausrüstungsinvestitionen.

Die ersten beiden Variablen sind notwendig, um zwischen einem neutralen und einem im Kapital enthaltenen Produktivitätsschock trennen zu können. Die Berücksichtigung der Kapazitätsauslastung soll dazu dienen, für Nachfrageeffekte zu kontrollieren, die ebenfalls auf die Arbeitsproduktivität wirken. Das Modell wird in Differenzen für die Quartale von Anfang 1970 bis Anfang 2015 geschätzt. Zusätzlich wird in der Schätzung für einen Trend in den Differenzen kontrolliert.

707. Die **Identifikation** des neutralen technologischen und des im Kapital enthaltenen technologischen Fortschritts erfolgt in Anlehnung an Fisher (2006) sowie Altig et al. (2011). In beiden Studien wird unterstellt, dass ausschließlich technologische Veränderungen die Arbeitsproduktivität langfristig beeinflussen. Zur Trennung zwischen den neutralen und den im Kapital enthaltenen Produktivitätsschocks wird zudem angenommen, dass nur im Kapital enthaltene Produktivitätsschocks einen permanenten Einfluss auf den Relativpreis zwischen den Deflatoren der Ausrüstungen und des Bruttoinlandsprodukts haben.