

# ERSTES KAPITEL

## Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen

- I.** Die Ausgangslage: Erholung, aber kein Aufschwung
- II.** Die Exit-Strategie: Haushaltskonsolidierung und Überwindung der Finanzkrise
  - 1. Europäische Geld- und Fiskalpolitik: Vor schwierigen Entzugsprozessen
  - 2. Die nationale Perspektive: Vorrang für die Haushaltskonsolidierung
  - 3. Reformen für eine stabile Finanzmarktarchitektur
- III.** Bildung und Innovationen als Zukunftsinvestitionen
  - 1. Reform des Bildungssystems: Eine Bildungsoffensive
  - 2. Innovations- und Industriepolitik
  - 3. Verbesserung der Standortattraktivität

## Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen

1. Die neue Bundesregierung wird in den nächsten Jahren mit großen wirtschaftspolitischen **Herausforderungen** konfrontiert sein. Konkret muss es darum gehen,
  - eine **Exit-Strategie** vorzubereiten und umzusetzen, welche die konjunkturelle Stabilisierung nicht gefährdet, aber die durch die Krise bedingten staatlichen Eingriffe auf ein normales Maß zurückführt, und
  - **Zukunftsinvestitionen** zu fördern und zu tätigen, die Deutschland auf einen höheren Wachstumspfad bringen.

Misslingt die Bewältigung dieser Herausforderungen, wird Deutschland für lange Zeit unter einer Wachstumsschwäche, einer die Generationengerechtigkeit untragbar verletzenden öffentlichen Verschuldung und einem am staatlichen Tropf hängenden Bankensystem, kurzum an der „japanischen Krankheit“ leiden. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP lässt insbesondere im Hinblick auf die Exit-Strategie nur bedingt den Schluss zu, dass sich die neue Bundesregierung des Ausmaßes dieser Herausforderungen bewusst ist.

2. Eine glaubhafte Exit-Strategie und die Förderung eines stabilen Wachstums sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. Folgende Aspekte sind hierbei zu beachten:
  - Der Ausgleich zwischen den Erfordernissen eines konsequenten Rückzugs einerseits und der Berücksichtigung der noch fragilen Konjunkturlage andererseits stellt eine schwierige **Gratwanderung** dar. Unter konjunkturellen Aspekten sollte der Ausstieg nicht zu früh, das heißt noch nicht im Jahr 2010, sondern erst im darauffolgenden Jahr beginnen. Wichtig ist allerdings, dass die Politik bereits heute ein klares Signal für ihren Konsolidierungswillen setzt.
  - Die Exit-Strategie muss die **Finanzpolitik**, die **Finanzmarktstabilisierung** und die **Geldpolitik** umfassen und deren Wechselwirkungen berücksichtigen. Sie beinhaltet die Verringerung der staatlichen Neuverschuldung, die schrittweise Rückführung der Stützungsprogramme sowohl in der Realwirtschaft wie auch im Finanzsektor sowie die Abkehr von der unbegrenzten Liquiditätsversorgung durch die Notenbanken.
  - Die Exit-Strategie muss mit konkreten Maßnahmen zur **Erhöhung der Investitionen** in das Humankapital und die Innovationsfähigkeit des Standorts Deutschland verbunden werden. Damit würde die Wirtschaftspolitik einerseits das Wachstum fördern und andererseits zum geordneten Abbau der weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte beitragen.
3. **Zentrale Handlungsfelder** sind demnach die Finanzpolitik, die nationale und internationale Finanzmarktordnung, die Bildungs- und Innovationspolitik sowie die Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik.

- Die immense Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte muss ab dem Jahr 2011 zurückgeführt werden. Dies fordert nicht nur die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse, sondern vor allem das Gebot einer gerechten intergenerativen Verteilung. Die **Haushaltskonsolidierung** sollte an der Ausgabenseite ansetzen. Ohne deutliche Ausgabenkürzungen werden Steuererhöhungen nicht zu vermeiden sein.
  - Im Bereich der **Finanzmärkte** muss ein Rückzug nicht allein aus den Stützungsmaßnahmen im Bankenbereich erfolgen. Es geht vor allem darum, die implizite Absicherung privater Risiken durch den Staat glaubwürdig zurückzunehmen. Dies erfordert institutionelle Regelungen, die verhindern, dass der Staat aufgrund von Ansteckungseffekten durch die Insolvenz einer bedeutenden Bank zu Rettungsmaßnahmen genötigt wird. Hierzu sind weitreichende Reformen auf der nationalen und der internationalen Ebene notwendig. Konkret geht es darum, den marktwirtschaftlichen Mechanismus der Insolvenz für Banken wieder in Kraft zu setzen, die Anreize zur exzessiven Risikoübernahme beispielsweise mit Hilfe einer höheren Eigenkapitalunterlegung deutlich zu reduzieren und die Aufsichtskompetenzen zu verstärken.
  - Trotz angespannter Haushaltslage dürfen Zukunftsinvestitionen im Bildungsbereich nicht unterbleiben. Notwendig ist deshalb eine **Bildungsoffensive**, welche das allgemeine Bildungsniveau erhöht und die Bildungschancen für benachteiligte Personengruppen verbessert. Zudem können verstärkte Anstrengungen im Bereich der **Innovationspolitik** dazu beitragen, die privatwirtschaftlichen Aktivitäten auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung zu stimulieren. Die Finanzierung von Bildung und Innovationen erfordert klare Prioritäten in den öffentlichen Haushalten, also eine umso entschlosseneren Konsolidierung in anderen Bereichen.
  - Um die Attraktivität Deutschlands für Investitionen zu erhöhen, sind die aufkommensneutrale Behebung von Defiziten im Steuersystem, insbesondere bei den Unternehmensteuern, eine hinreichende Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt sowie eine aktive Unterstützung des **Strukturwandels** erforderlich.
- 4.** Der **Koalitionsvertrag** zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 wird diesen Erfordernissen nur in Teilen gerecht.
- Die Ausführungen zur Konsolidierung der **öffentlichen Haushalte** stellen Allgemeinplätze dar und können in keiner Weise überzeugen. Statt einer konsequenten Konsolidierungsstrategie finden sich lediglich Ankündigungen – konkrete Angaben fehlen völlig. Schlimmer noch, ohne auf die Finanzierung einzugehen, werden zusätzliche steuerliche Entlastungen in einem Gesamtvolumen von 24 Mrd Euro versprochen.
  - Positiv ist hingegen, dass der Koalitionsvertrag bei der Reform der **Finanzmarktordnung** eine Reihe wichtiger Regulierungsmaßnahmen anspricht, die im Einklang mit den Vorschlägen des Sachverständigenrates stehen. Die eigentliche Herausforderung steht der Politik jedoch noch bevor: die Durchsetzung dieser Maßnahmen gegen wohl organisierte Parti-

kularinteressen. Zudem muss bei der notwendigen Verlagerung von Aufsichtskompetenzen auf die supranationale Ebene nachgebessert werden.

- **Bildung und Innovationen** nehmen im Koalitionsvertrag einen hohen Stellenwert ein. Dies ist zu begrüßen. Forschung und Entwicklung sollen auf verschiedenen Feldern verstärkt werden. Im Bildungsbereich sind die Kompetenzen des Bundes allerdings begrenzt, sodass es bei zentralen Anliegen, etwa bei den Betreuungsrelationen in Kindertagesstätten und Schulen, bei Aufforderungen an die Länder bleiben muss. Zudem fehlen im Koalitionsvertrag Aussagen zu wichtigen vom Sachverständigenrat in diesem Jahresgutachten thematisierten Aspekten, etwa einem verpflichtenden Vorschuljahr.
- Licht und Schatten enthält der Koalitionsvertrag zu Maßnahmen, die der **Verbesserung der Standortattraktivität** dienen. Einerseits spricht sich die neue Bundesregierung richtigerweise für ein Sofortprogramm zur Behebung der Defizite der Unternehmensteuerreform aus (wie etwa beim Mantelkauf oder der Zinsschranke). Die notwendige weitere Flexibilisierung des Tarifrechts und des Kündigungsschutzes werden andererseits aber ausgespart. Die Befristung von Arbeitsverträgen soll hingegen erleichtert werden und ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn wird abgelehnt. Von den ebenso bedenklichen branchenspezifischen Mindestlöhnen ist allerdings keine Rede.

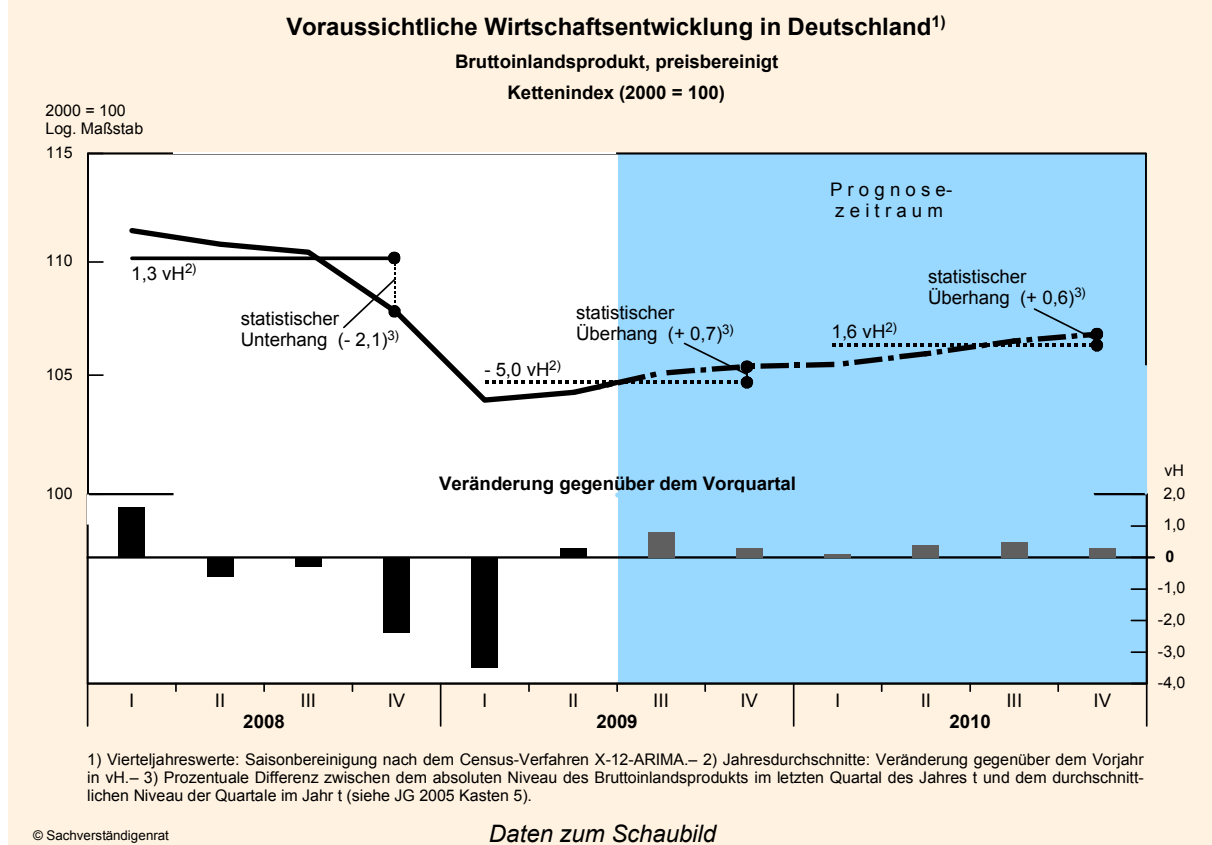
**5.** Insgesamt gesehen vermag der Koalitionsvertrag in einer Reihe von wichtigen Punkten nicht zu überzeugen. Es fehlt an einem konsistenten Entwurf für eine umfassende Exit-Strategie. Nicht nur mangelt es an konkreten Schritten zur Rückführung der staatlichen Neuverschuldung, stattdessen werden Steuererleichterungen und zusätzliche Ausgaben in Aussicht gestellt. Das Abwägungsproblem zwischen Konsolidierung, Steuererleichterungen und Zukunftsinvestitionen wird nicht thematisiert, geschweige denn gelöst. Wenn man schon glaubt, zusätzliche Mittel zur Verfügung zu haben, dann sollten diese besser für Zukunftsinvestitionen eingesetzt werden, anstatt sie beispielsweise in Form eines Betreuungsgelds und Steuererleichterungen für Hotelbetriebe zu verwenden.

Eine Wirtschaftspolitik, die eine konsequente Exit-Strategie vermissen lässt und zu geringe Spielräume für Investitionen in Bildung und Innovation schafft, läuft Gefahr, **die Zukunft aufs Spiel zu setzen**.

### **I. Die Ausgangslage: Erholung, aber kein Aufschwung**

**6.** Nach dem dramatischen Einbruch der Wirtschaftsleistung im Winterhalbjahr 2008/2009 hat sich die deutsche Konjunktur zur Jahresmitte stabilisiert (Schaubild 1, Seite 4). Die über vier Quartale andauernde rückläufige Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts fand im zweiten Quartal des Jahres 2009 ein Ende. Harte wie weiche Konjunkturindikatoren deuten auf eine leichte Aufwärtsbewegung in der zweiten Jahreshälfte 2009 und im Jahr 2010 hin. Für das Jahr 2009 ist von einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 5,0 vH auszugehen, für das Jahr 2010 prognostiziert der Sachverständigenrat eine leichte Erholung mit einer Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,6 vH.

Schaubild 1



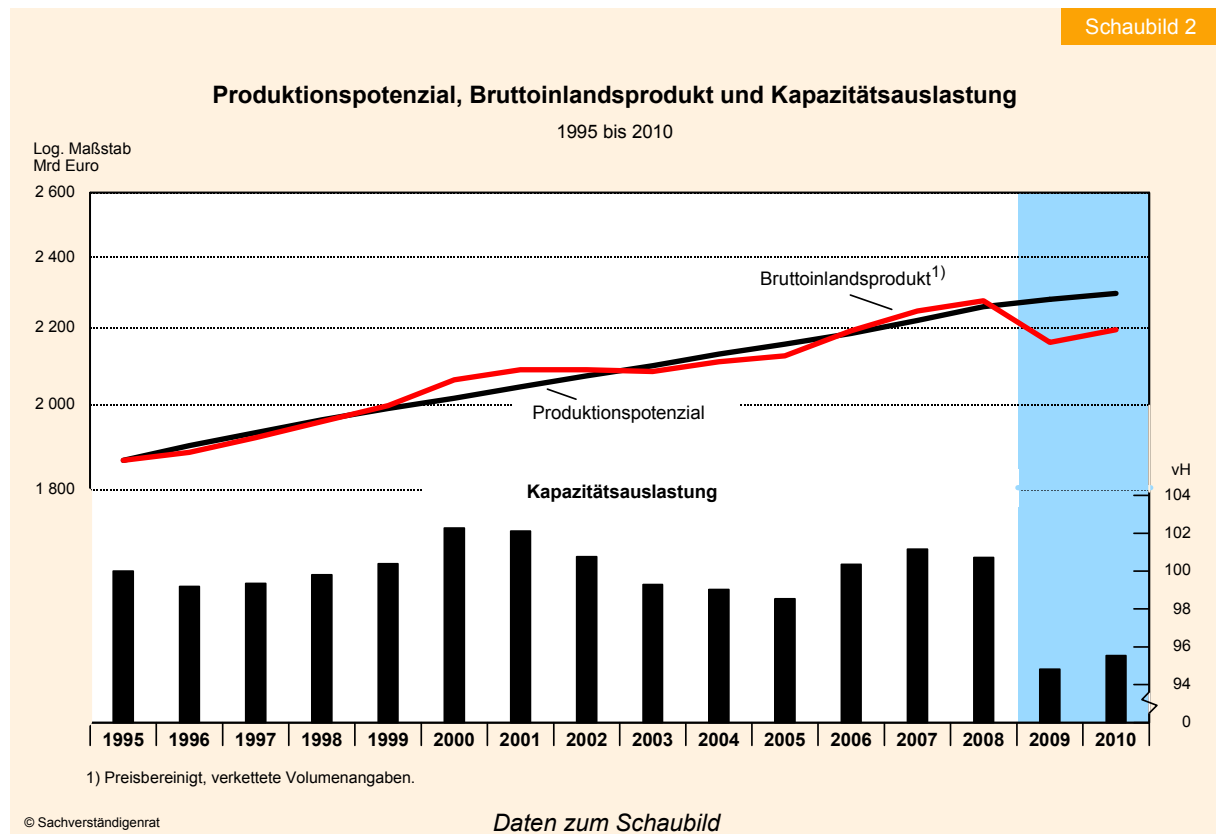
So erfreulich das **Ende der Abwärtsdynamik** ist, die deutsche Volkswirtschaft befindet sich konjunkturell nach wie vor in einem tiefen Tal. Die leicht positiven Signale für das Jahr 2010 geben keinen Anlass zu euphorischen Einschätzungen etwa im Hinblick auf ausgabenpolitische Spielräume in den öffentlichen Haushalten. Dazu ist die Aufwärtsentwicklung zu schwach und zu fragil.

7. Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen **Kapazitätsauslastungsgrads** zeigt, wie schwerwiegend die deutsche Volkswirtschaft in den Sog der weltwirtschaftlichen Rezession geraten ist. Der Kapazitätsauslastungsgrad ist der Quotient aus tatsächlichem und potenziellem Bruttoinlandsprodukt (Schaubild 2). Er begann im Jahr 2008 rückläufige Werte anzunehmen und erreichte im Jahr 2009 mit knapp 95 vH im Vergleich zu früheren Jahrzehnten einen vorläufigen historischen Tiefstand.

Die für die Berechnung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung erforderliche Schätzung des nicht beobachtbaren **Produktionspotenzials**, das heißt der Produktion von Gütern und Dienstleistungen bei Normalauslastung aller Kapazitäten, ist aktuell mit großen Unsicherheiten verbunden. Alles in allem ist davon auszugehen, dass das Potenzialwachstum in den Jahren 2009 und 2010 Zuwachsraten in Höhe von 0,9 vH beziehungsweise 0,7 vH aufweisen wird (Ziffern 437 ff.).

Noch größere Unsicherheit besteht hinsichtlich der **mittel- bis langfristigen Wachstumsrate** des Produktionspotenzials. Ob sich das Potenzialwachstum – wie von vielen befürchtet – tat-

sächlich verringert, hängt wesentlich von der Reaktion der Politik auf die schwere Rezession ab. Vor allem kommt es darauf an, die Aufräumarbeiten im Finanzsektor konsequent voranzutreiben. Zudem muss verhindert werden, dass ein dauerhafter Anstieg der Staatsverschuldung zum Wachstumshindernis wird. Schließlich muss die Politik der Versuchung widerstehen, den Strukturwandel aus einem kurzfristigen Kalkül heraus zu verzögern, beispielsweise durch die Rettung unproduktiver Unternehmen. Wenn die Krise jedoch erfolgreich zu einer Restrukturierung genutzt wird, kann dies langfristig sogar zu einem schnelleren Potenzialwachstum führen.



8. Vor dem Hintergrund extrem unterausgelasteter Kapazitäten verlief die Entwicklung auf dem **Arbeitsmarkt** im Vergleich zu der des Bruttoinlandsprodukts und entgegen vielfacher Befürchtungen ungewöhnlich robust. Unternehmen nutzten zunächst den Abbau von Guthaben auf Arbeitszeitkonten, reduzierten die tarifliche Arbeitszeit und nahmen die Möglichkeit der Kurzarbeit in Anspruch. Daher stieg die registrierte **Arbeitslosigkeit** im Verlauf des Jahres 2009 nur um rund 160 000 Personen. Da die Unternehmen bei einer weiteren Unterauslastung ihrer Kapazitäten die trotz gesetzlicher Erleichterungen bestehende Kostenbelastung der **Kurzarbeit** nicht über längere Zeiträume werden tragen können, sind im Jahr 2010 Entlassungen in größerem Umfang als im Jahr 2009 wohl unvermeidlich, sodass mit einer Zunahme der Anzahl der registrierten Arbeitslosen um etwa 500 000 Personen gerechnet werden muss. Die trotz dieser Entwicklung gute Nachricht ist, dass die zu Beginn des Jahres 2009 verschiedentlich geäußerten Befürchtungen, am Ende des Jahres 2010 werde die Marke von fünf Millionen Arbeitslosen erreicht, bei weitem nicht zutreffen. Vielmehr ist von einem Anstieg auf knapp vier Millionen Personen auszugehen.

9. Der Weg aus der Krise ist mit einer Reihe von Risiken behaftet. So ist die Entwicklung am **Arbeitsmarkt** für das Jahr 2010 mit besonders großer Unsicherheit verbunden, da sich der Zusammenhang zwischen der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts und der Beschäftigung in diesem Jahr unerwartet gelockert hat. Außerdem könnte eine **Verknappung der Kreditversorgung** eine sich selbst tragende konjunkturelle Erholung beeinträchtigen. Selbst wenn einzelne Indikatoren bisher nur eine Verschärfung der Kreditvergabebedingungen und keine „Kreditklemme“ signalisieren, ist die Gefahr, dass es im Prognosezeitraum zu einer Behinderung der realwirtschaftlichen Erholung von Seiten des Finanzmarkts kommt, erheblich. Denn das Finanzsystem wird durch die noch nicht abgeschlossene Bereinigung der Bilanzen und die Notwendigkeit, für größere Eigenkapitalpuffer zu sorgen, belastet. Hieraus folgt die Notwendigkeit, die Aufräumarbeiten im Finanzsektor zu forcieren.

10. Selbst wenn es zu einer rascheren Erholung käme, stellten die Folgen der Krise die Politik auf absehbare Zeit vor große Herausforderungen. Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands wurde in etwa auf das Jahr 2005 zurückgeworfen und wird geraume Zeit benötigen, das Niveau vor der Krise wieder zu erreichen. Geld- und Finanzpolitik sind den massiven Problemen im Bereich der Realwirtschaft und der Finanzmärkte mit einer Reihe von Maßnahmen, angefangen mit mehreren Konjunkturprogrammen bis hin zu einem Auffangnetz für Finanzinstitute, begegnet. Dabei ist der Staat erhebliche, bis vor der Krise kaum vorstellbare **finanzielle Belastungen** eingegangen und hat sich im Bankensektor institutionell und finanziell in bisher nicht gekanntem Ausmaß engagiert.

Auch wenn durchaus Kritik im Detail geübt werden kann: Die Reaktion der Politik war richtig. Ohne sie wäre alles noch viel schlimmer gekommen. Zur endgültigen Bewältigung der Krise geht es jetzt jedoch darum, die Rolle des Staates auf ein normales Maß zurückzufahren. In erster Linie heißt dies, dem starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung entschlossen entgegenzutreten. Während das **gesamtstaatliche Defizit** in Deutschland im Jahr 2009 mit 3,0 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt noch nah am Referenzwert des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) liegt, ist im nächsten Jahr trotz der leichten konjunkturellen Erholung und selbst ohne Berücksichtigung der von der neuen Bundesregierung angekündigten Maßnahmen von einer **deutlichen Erhöhung** auszugehen. Neben einem zusätzlichen Impuls der Fiskalpolitik von etwa 10 Mrd Euro im Vergleich zum Jahr 2009 sorgt die nunmehr ungünstigere Entwicklung wichtiger makroökonomischer Aggregate für einen Anstieg der Defizitquote auf 5,1 vH. Mittelfristig ist mit einer Erhöhung der Schuldenstandsquote auf über 80 vH zu rechnen. Eine ähnliche Entwicklung ist für die Schuldenstandsquote des Euro-Raums zu erwarten, die bereits im nächsten Jahr voraussichtlich auf 84 vH ansteigen wird.

## II. Die Exit-Strategie: Haushaltskonsolidierung und Überwindung der Finanzkrise

11. Die erste große wirtschaftspolitische Herausforderung für die neue Legislaturperiode besteht in der Konzeption und Umsetzung einer **Exit-Strategie**. Dies bedeutet in erster Linie, die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte zurückzuführen. Aktuell ist allerdings weder in Deutschland noch in vielen anderen Ländern des Euro-Raums der politische Wille zur Be-

wältigung der Verschuldungsproblematik zu erkennen. Zudem ist fraglich, ob der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt allein ausreichen wird, um diese Aufgabe zu bewältigen. Die finanzpolitische Exit-Strategie muss deshalb in den internationalen wirtschaftspolitischen Kontext eingebettet und unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit der Rückführung expansiver Maßnahmen durch die Notenbanken konzipiert werden.

Des Weiteren müssen im Finanzsektor die Aufräumarbeiten konsequent zu Ende geführt und die Beseitigung von regulatorischen Defiziten vorangetrieben werden. Auch hier ist ein Ausstieg erforderlich, der mindestens ebenso heikel ist wie der Rückzug aus den expansiven geld- und finanzpolitischen Maßnahmen zur Stützung der Realwirtschaft. Die große Herausforderung besteht nämlich nicht in der an sich schon schwierigen Rückführung der expliziten Stützungsmaßnahmen, die ohnehin Jahre in Anspruch nehmen wird. Die wirkliche Herausforderung besteht im Rückzug aus der **impliziten Absicherung privater Risiken** durch die Allgemeinheit. Zu einer Absicherung privater Risiken ist es ebenfalls im Zuge der Maßnahmen zur Stützung der Realwirtschaft gekommen, insbesondere im Zusammenhang mit der Unterstützung einzelner Unternehmen im Rahmen des **Deutschlandfonds** und darüber hinaus. Hier besteht ebenso die Notwendigkeit, die Rückführung staatlicher Unterstützungsleistungen zu planen und voranzutreiben.

### 1. Europäische Geld- und Fiskalpolitik: Vor schwierigen Entzugsprozessen

**12.** Die Europäische Zentralbank (EZB) ist nach wie vor bestrebt, für eine ausreichende Liquiditätsversorgung des noch immer angeschlagenen Finanzsystems Sorge zu tragen und durch sehr niedrige Zinsen ihren Beitrag zur Belebung der Wirtschaft zu leisten. Selbst wenn es derzeit für eine Trendwende bei den Leitzinsen wie auch eine Rückkehr zu einer normalen Liquiditätsversorgung noch zu früh wäre, muss die EZB darauf achten, dass die starke Ausweitung der Refinanzierungskredite zu sehr niedrigen Zinsen weder zu einer erneuten Überhitzung des Finanzsystems noch zu einer Gefährdung des Ziels der Geldwertstabilität führt. Ein wichtiger Indikator hierfür sind die Inflationserwartungen, die jedoch trotz der sehr reichlichen Liquiditätsversorgung sehr stabil beim Zielwert der EZB verankert geblieben sind.

Der Ausstieg aus der Krisenintervention lässt sich für die EZB – anders als für die europäische Finanzpolitik – relativ einfach bewerkstelligen. Um die im Zuge der Finanzkrise geschaffene **Überschussliquidität** wieder einzusammeln, stehen der EZB mehrere Instrumente zur Verfügung. Sobald es die Entwicklungen auf den Finanzmärkten erlauben, kann sie damit beginnen, die Laufzeit ihrer Refinanzierungskredite, die derzeit bis zu einem Jahr beträgt, wieder deutlich zu verkürzen und zu einer quantitativ begrenzten Kreditvergabe zurückzukehren. Auf diese Weise kann sie den Zinssatz für Tagesgeld (EONIA), der derzeit mit rund 0,4 % ungewöhnlich weit unter dem EZB-Leitzins von 1,0 % liegt, wieder an diesen heranführen. Die überschüssige Liquidität des Bankensystems könnte dem System auch sehr kurzfristig und mit großen Beträgen durch das Instrument der **Einlagenfazilität** entzogen werden.

Angesichts der **hohen politischen Unabhängigkeit** der EZB gegenüber den nationalen Regierungen wie der Europäischen Kommission besteht kein Zweifel an ihrer Bereitschaft, eine geldpolitische Exit-Strategie umzusetzen, sobald sich die Notwendigkeit hierfür stellt. Es sind



somit für den Euro-Raum von Seiten der Geldpolitik – trotz unkonventioneller, jedoch den Erfordernissen einer ungewöhnlichen Konstellation gerecht werdender Maßnahmen – keine Gefährdungen für die Geldwertstabilität erkennbar.

**13.** Zu den Risiken beim Übergang von der Phase der Krisenintervention zu normalen makroökonomischen Verhältnissen gehört die hohe **Auslandsverschuldung** zahlreicher **mittel- und osteuropäischer Staaten**, die in hohem Maße aus Fremdwährungen besteht. Dabei geht es nicht nur um die makroökonomische Entwicklung in diesen Ländern, sondern zugleich um die Stabilität von Banken im Euro-Raum, die durch direkte Kredite wie durch Mehrheitsbeteiligungen an Finanzinstituten vor Ort sehr stark in dieser Region engagiert sind. Die Asienkrise verdeutlicht, welche Gefahren von einer Spirale aus einer Abwertung der heimischen Währung und dadurch ausgelösten Problemen bei stark in Fremdwährungen verschuldeten privaten Kreditnehmern ausgehen können. Die einfachste Absicherung gegen die Risiken von erzwungenen Abwertungen wäre eine unmittelbare vollständige Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion. Dies wäre jedoch aus rechtlicher wie stabilitätspolitischer Sicht gleichermaßen problematisch. Als Substitut hierfür könnte sich die EZB jedoch bereit erklären, die Währungen dieser Länder bei größeren spekulativen Attacken durch Interventionen zu stützen und die Laufzeit von Interventionskrediten im Rahmen des Wechselkursmechanismus II zu verlängern. Da hierbei der tendenziell disziplinierende Effekt der Devisenmärkte außer Kraft gesetzt würde, wäre eine solche einseitige Unterstützung nur vertretbar, wenn sich die betreffenden Staaten zu einer verlässlichen Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte verpflichten.

**14.** Die schwierige Wegstrecke, die es in den nächsten Jahren zu bewältigen gilt, könnte zudem dadurch gefährdet werden, dass es zu **abrupten Veränderungen bei den Weltwährungsverhältnissen** kommt. Eine mögliche Quelle für Instabilität besteht in den stark gestiegenen Währungsreserven vieler Schwellenländer, die nach wie vor zu einem hohen Teil in US-Dollar gehalten werden. Ein kontrollierter Übergang zu einem stärker diversifizierten Reservewährungssystem könnte durch eine gemeinsame Verpflichtung zwischen den Notenbanken erreicht werden, ihre US-Dollar-Aktiva nur sukzessive und über einen längeren Zeitraum zu verkaufen. Ein Modell hierfür ist das Washingtoner-Goldabkommen, in dem sich die Notenbanken wechselseitig verpflichtet haben, ihre Goldverkäufe zeitlich zu strecken. Dies sollte durch die Möglichkeit eines begrenzten Umtauschs von US-Dollar-Guthaben in auf Sonderziehungsrechte lautende Guthaben beim Internationalen Währungsfonds (IWF) unterstützt werden. Mit dem in diesem Jahr begonnenen Note Purchase Program hat der IWF hierfür bereits einen institutionellen Rahmen geschaffen.

**15.** Sehr viel schwieriger als die Exit-Strategie der EZB dürfte sich die **Abkehr der Fiskalpolitik im Euro-Raum von hohen strukturellen Defiziten** zu dem im SWP vorgegebenen Ziel eines im Prinzip ausgeglichenen Haushalts erweisen. Bei dem im reformierten SWP vorgesehenen Abbaupfad für die strukturelle Defizitquote in Höhe von 0,5 Prozentpunkten pro Jahr würde man im Jahr 2015 für den Durchschnitt des Euro-Raums gerade einmal eine strukturelle Defizitquote von 2,2 vH erreichen. Einzelne Länder würden dabei Defizite aufweisen,

die deutlich über der 3,0 vH-Grenze liegen (Irland und Spanien) oder, wie im Fall Frankreichs, zumindest nicht nennenswert darunter.

**16.** Es wäre fatal, wenn es den Ländern des Euro-Raums ab dem Jahr 2011 nicht gelingt, die Verschuldung nachhaltig zurückzuführen. Eine **unkontrolliert wachsende Staatsverschuldung** gefährdet die Handlungsspielräume der Finanzpolitik, die sich durch die demografische Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten ohnehin verengen werden. Wenn es dadurch zu steigenden Inflationserwartungen käme, müsste die EZB zinspolitisch auf die Bremse treten. Es käme zu einem „schlechten Gleichgewicht“ mit hohen Zinsen, geringem Wachstum und eingeengten Gestaltungsspielräumen der Finanzpolitik. Da sich Deutschland mit der Schuldenbremse einer strikten fiskalischen Regelbindung unterworfen hat, besteht zudem die Gefahr, dass es zu zunehmenden Divergenzen in der fiskalischen Situation der Mitgliedsländer kommt, die mit steigenden Risikoprämien für die weniger solide wirtschaftenden Staaten verbunden wäre.

**17.** In Anbetracht der großen fiskalpolitischen Herausforderungen, die sich für Europa im kommenden Jahrzehnt stellen, muss man sich fragen, ob das Regelwerk des SWP in der Lage ist, die notwendige Disziplinierung der nationalen Regierungen zu gewährleisten. Nach den Erfahrungen der letzten zehn Jahre ist dies mehr als fraglich. So konnte Griechenland beinahe durchweg eine Defizitquote von mehr als 3 vH realisieren – nur im Jahr 2006 lag diese mit 2,9 vH leicht darunter –, ohne jemals mit den Sanktionen des SWP konfrontiert zu werden. Es liegt deshalb nahe, einen **Konsolidierungspakt** ins Leben zu rufen, der gleichsam als Sicherheitspaket für den SWP dafür sorgt, dass der Ausstieg aus der expansiven Fiskalpolitik in ehrgeiziger, transparenter, stringenter und zielführender Weise erfolgt:

- Indem sich jedes Land verpflichtet, einen Pfad für die Rückkehr zu einem im Prinzip ausgeglichenen Haushalt festzuschreiben, wird eine ehrgeizigere Konsolidierung ins Auge gefasst als beim SWP, der nur auf die 3 vH-Grenze fokussiert ist.
- Durch die Umsetzung des Konsolidierungspfads in eine **Regel für die nicht-konjunkturabhängigen Ausgaben** lässt sich jederzeit leicht überprüfen, ob sich eine Regierung an die abgesprochene Haushaltsdisziplin hält. Zugleich müssten die Länder für die Konsolidierungsphase sämtliche ausgabenrelevanten steuerlichen Bestimmungen ex ante festlegen. Indem die Kommission halbjährlich einen Bericht vorlegt, in dem die Einhaltung für alle Teilnehmerländer überprüft wird, entsteht ein hohes Maß an Transparenz.
- Dies würde auf jeden Fall den **Sanktionsmechanismus durch die Finanzmärkte** erhöhen, die schon in diesem Jahr teilweise hohe Risikoprämien für einzelne Mitgliedsländer forderten. Denkbar wäre auch, dass anders als beim SWP der Kommission ein Vorschlagsrecht für die Vornahme von Sanktionen eingeräumt wird, wodurch der Druck auf den Rat erhöht würde.

- Schließlich könnte man als zielführende Sanktion vorsehen, dass Länder, die sich nicht an die Vorgaben des Pakts halten, zu einer temporären Steuererhöhung („Schulden-Soli“) verpflichtet werden.

**18.** Da die Bemühungen auf der europäischen Ebene derzeit eher in Richtung einer Aufweichung des SWP gehen, muss man sich fragen, wie realistisch Vorschläge für eine Härtung des fiskalischen Regelwerks sind. Der entscheidende Vorteil eines glaubhaften Konsolidierungskurses besteht darin, dass das Aufkommen von Inflationserwartungen vermieden wird und die EZB damit in die Lage versetzt würde, die von einer europaweiten Rückführung struktureller Defizite ausgehenden negativen Nachfrageeffekte bei ihrer Zinspolitik zu berücksichtigen. Die Bundesregierung sollte sich hierfür bei ihren Partnern stark machen, was allerdings voraussetzt, dass sie in der Lage ist, ihr eigenes Haus in Ordnung zu halten.

## 2. Die nationale Perspektive: Vorrang für die Haushaltskonsolidierung

**19.** Die Große Koalition hat mit zuvor kaum vorstellbaren Beträgen die Finanzmärkte und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert. Das war alles in allem richtig. Konsequenz ist aber eine dramatisch ansteigende **Staatsverschuldung**, von der beträchtliche Gefahren ausgehen. Zum einen bedeutet sie eine Lastverschiebung auf spätere Generationen, welche zumindest die Zinsen aufbringen müssen. Zum anderen führt eine höhere Staatsverschuldung in der längeren Frist zu einem geringeren Wirtschaftswachstum, bewirkt also genau das Gegenteil dessen, was als wirtschaftspolitische Herausforderung für die nächsten Jahre erforderlich ist.

Aufgrund verminderter Steuereinnahmen bei gleichzeitig zunehmenden öffentlichen Ausgaben werden die staatlichen Finanzierungsdefizite stark ansteigen und in den nächsten Jahren die im EG-Vertrag festgelegte Obergrenze von 3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt erheblich übersteigen. Auch die Schuldenstandsquote wird mit über 80 vH weit über der im EG-Vertrag spezifizierten Referenzgröße von 60 vH liegen. Die überwiegend krisenbedingte Ausweitung der Staatsverschuldung war letztlich ohne Alternative, sie darf aber nicht zum Dauerzustand werden.

**20.** Mit der **Schuldenbremse** ist eine grundgesetzlich verankerte Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung in Kraft getreten, die in den kommenden Jahren eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erzwingt und für den Bundeshaushalt einen gesetzlich vorgeschriebenen Konsolidierungspfad vorgibt. Die Neufassung von Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz bestimmt, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz bedeutet dieser „grundsätzliche“ Haushaltsausgleich für den Bund, dass die strukturelle Neuverschuldung, also die um Konjunkturschwankungen bereinigte Kreditaufnahme, ab dem Jahr 2016 einen Wert von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten darf. Für die Bundesländer gelten noch strengere Verschuldungsregeln, die ab dem Jahr 2020 eine strukturelle Neuverschuldung völlig ausschließen. Der Bezug auf die strukturellen Defizite ist dadurch gerechtfertigt, dass diese den staatlichen Schuldenstand und die daraus resultierenden Zinsbelastungen dauerhaft erhöhen, im Gegensatz zu konjunkturbedingten Defiziten, die sich

über den Konjunkturzyklus hinweg mehr oder weniger ausgleichen und den Schuldenstand mittelfristig unverändert lassen.

Für die Jahre 2010 bis 2013 geht der Finanzplanungsrat von einer strukturellen Defizitquote des Bundes – und nur von dieser ist hier die Rede – von rund 1,6 vH aus. Schreibt man diese Quote bis zum Jahr 2016 fort, beträgt der durch das Grundgesetz vorgegebene unabweisbare Konsolidierungsbedarf 1,25 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Bei einer durchschnittlichen Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von  $3\frac{1}{4}$  vH, wie sie in der Finanzplanung nach dem Jahr 2010 unterstellt wird, beläuft sich der allein durch die Schuldenbremse erzwungene **Konsolidierungsbedarf** im Bundeshaushalt auf etwa 37 Mrd Euro.

**21.** Ohne erneute Änderung und bei Einhaltung des Grundgesetzes ist die **Rückführung der strukturellen Defizite** im Bundeshaushalt unabänderlich vorgegeben. Sie muss aber nicht in einem Schritt erfolgen. Im Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform ist in Artikel 2 § 9 Absatz 2 festgelegt, dass die strukturellen Defizite des Bundes „in gleichmäßigen Schritten“ zurückzuführen sind. Danach muss die Haushaltskonsolidierung beim Bund im Jahr 2011 beginnen. Dass das kommende Jahr von der Konsolidierungspflicht ausgenommen wurde, ist vernünftig. Ganz im Gegenteil wird im Jahr 2010 durch die von der Großen Koalition beschlossenen Maßnahmen (insbesondere durch die verbesserte Absetzbarkeit der Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung und sozialen Pflegeversicherung) noch ein fiskalischer Impuls von etwa 10 Mrd Euro ausgelöst. Erst im Jahr 2011 muss ein dauerhafter Konsolidierungsbetrag von etwa 6 Mrd Euro erzielt werden, der dann allerdings jedes Jahr bis 2016 durchschnittlich um weitere 6 Mrd Euro aufzustocken ist. Im Jahr 2016 ist dann die grundgesetzlich vorgeschriebene Schuldenbegrenzung erreicht.

**22.** Gelegentlich wird der Eindruck erweckt, die **Konsolidierungsaufgabe** erledige sich mit einer Steuersenkung und einem dadurch ausgelösten höheren **Wachstum** zu einem großen Teil von selbst. Richtig ist daran, dass eine dauerhaft höhere Wachstumsrate über Mehreinnahmen den Druck auf die öffentlichen Haushalte reduziert. Wenn die langfristige Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von  $3\frac{1}{4}$  vH auf 4 vH gesteigert werden könnte – bei einer Preissteigerungsrate von 1,8 vH entspräche dies einer unrealistisch hohen Potenzialwachstumsrate von 2,2 vH –, würde sich der durch die Schuldenbremse vorgegebene Konsolidierungsbedarf des Bundes von 37 Mrd Euro bei einer Überschlagsrechnung um maximal ein Drittel verringern. Ein höheres Wachstum erleichtert die Konsolidierungsaufgabe also, kann sie aber keinesfalls lösen. Umgekehrt würde ein geringeres dauerhaftes Wachstum alles noch schwieriger machen.

**23.** Ohne **harte Einschnitte** bei den öffentlichen Ausgaben oder ohne Erhöhung von Steuern oder anderen Abgaben kann eine Konsolidierung des Bundeshaushalts nicht gelingen. Grundsätzlich sind dabei Ausgabenkürzungen Abgabenerhöhungen vorzuziehen. Möglicherweise wird der Konsolidierungsbedarf des Bundes mit Ausgabenkürzungen allein aber nicht zu realisieren sein, so dass sich Steuererhöhungen gegen Ende der neuen oder spätestens zu Beginn der darauf folgenden Legislaturperiode nur schwerlich werden vermeiden lassen.

### *Beurteilung des Koalitionsvertrags*

**24.** Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP wird die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung zwar erwähnt; es finden sich allerdings keinerlei konkrete Ausführungen dazu, wie diese Aufgabe bewältigt werden soll. Ausgeblendet werden nicht nur jegliche Maßnahmen zur Bewältigung der bereits bestehenden Konsolidierungserfordernisse; stattdessen werden umfangreiche weitere Steuersenkungen in einem Gesamtvolumen von 24 Mrd Euro bei voller Jahreswirkung sowie zusätzliche Mehrausgaben angekündigt. Angesichts der enormen Konsolidierungserfordernisse sind derartige Steuersenkungsversprechen ohne solide Gegenfinanzierung mit einer seriösen Finanzpolitik nicht vereinbar. Da alle im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen explizit unter Finanzierungsvorbehalt gestellt wurden, sollte es nicht schwer fallen, die Geschenkkörbe mit nicht gegenfinanzierten Steuersenkungen wieder einzusammeln. Auch wenn es die neue Bundesregierung nicht wahr haben will: Ohne harte Einschnitte bei den öffentlichen Ausgaben oder ohne Erhöhungen von Steuern oder anderen Abgaben kann eine Konsolidierung der staatlichen Haushalte nicht gelingen.

Im Hinblick auf die zentrale finanzpolitische Aufgabe in der näheren Zukunft – die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – ist der **Koalitionsvertrag vage** und in jeder Hinsicht **enttäuschend**.

### **3. Reformen für eine stabile Finanzmarktarchitektur**

**25.** Ein Jahr nach dem Absturz, der sich zeitweise ins Bodenlose zu verlängern schien, hat sich die Stimmung auf den Finanzmärkten merklich aufgehellt. Die Interbankenmärkte haben sich entspannt, die Aktienkurse sind auf dem Weg der Erholung und selbst die Bewertungen vieler Banken befinden sich teilweise wieder auf dem Niveau vor dem Zusammenbruch von Lehman Brothers. Die erneut hohen Gewinne von Banken, welche die Krise nur Dank staatlicher Hilfe überlebt hatten, sowie die hohen Gehälter und Boni von Managern sorgen zwar in der breiten Öffentlichkeit für Aufmerksamkeit, tragen aber zum Eindruck bei, die Krise auf den Finanzmärkten sei weitgehend überwunden.

Dieser Eindruck täuscht aus mehreren Gründen: Noch immer hängt das System am Tropf der unlimitierten und fast kostenlosen Liquiditätszufuhr durch die Notenbanken. Noch immer verbleiben erhebliche Bilanzrisiken, sowohl in Form von Altlasten bei toxischen Wertpapieren als auch in Folge der Abschreibungen und Wertberichtigungen, die aufgrund der Verschlechterung der Kreditqualität im Zuge der realwirtschaftlichen Krise zu erwarten sind. Noch immer bestehen explizite und implizite Garantien des Steuerzahlers, den Gläubigern der Finanzinstitute im Fall der Fälle zur Seite zu stehen, wodurch extrem verzerrte Anreize zur übermäßigen Ausweitung der Bilanzsummen und Bilanzrisiken geschaffen werden. Zudem ist diese implizite Garantie durch die staatlichen Stützungsmaßnahmen sogar noch ausgeprägter denn je: Noch nie in der Geschichte finanzieller Unternehmen hatten „so wenige so vielen so viel Geld zu verdanken“ (Rede von M. King am 20. Oktober 2009 in Edinburgh).

Dringend erforderlich ist deshalb eine **Exit-Strategie**, die mindestens ebenso heikel ist wie der Rückzug aus den expansiven geld- und finanzpolitischen Maßnahmen zur Stützung der

Realwirtschaft. Die große Herausforderung besteht nämlich nicht in der an sich schon schwierigen Rückführung der expliziten Stützungsmaßnahmen, die Jahre in Anspruch nehmen wird, sondern im Rückzug aus der impliziten Absicherung privater Risiken durch die Öffentlichkeit.

**26.** Der unmittelbare Handlungsbedarf besteht in einer zügigen und dauerhaften **Bereinigung der Bankbilanzen sowie der Restrukturierung der Institute**, deren Geschäftsmodell sich als nicht tragfähig erwiesen hat. In diesen Bereichen wies das bisherige Krisenmanagement in Deutschland erhebliche Defizite auf. Es besteht deshalb die Gefahr, dass sich eine „japanische Krankheit“ herausbildet, bei der die Kreditvergabe weiter eingeschränkt wird. Zwar hat die deutsche Regierung im Juli ein erweitertes Instrumentarium geschaffen, das die Auslagerung von Problemaktiva und nicht-strategienotwendigen Geschäftsbereichen ermöglichen soll. Diese Maßnahmen beruhen jedoch auf freiwilliger Teilnahme und sind aufgrund ihrer konditionalen Ausgestaltung gleichzeitig wenig attraktiv, weshalb sie nur in geringem Maße in Anspruch genommen werden dürften. Aus demselben Grund ist auch die Restrukturierung der Banken ohne tragfähiges Geschäftsmodell nicht vorangekommen.

Um die Herausbildung einer „japanischen Krankheit“ in Deutschland zu vermeiden, muss die Restrukturierung und Rekapitalisierung der Banken nun konsequent vorangetrieben werden. Dazu muss der Staat aktiv unterkapitalisierte Finanzinstitute identifizieren und restrukturieren. Banken mit Zukunftsperspektive müssen bei mangelnder Eigenkapitalausstattung einem größeren Druck zur Auslagerung von Altlasten und zur Durchführung von Rekapitalisierungen unterworfen werden. Wenn sie nicht in der Lage sind, Eigenmittel am Markt aufzunehmen, müsste dies durch den Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) geschehen. Banken ohne tragfähiges Geschäftsmodell müssen restrukturiert und bei Bedarf abgewickelt werden. Als Katalysator eines solchen entschiedenen Umgangs mit notleidenden Instituten können umfassende Stress-Tests dienen, deren Annahmen und Ergebnisse auf Einzelinstitutsbasis transparent gemacht werden. Diese Transparenz ist von entscheidender Bedeutung, da nur eine Veröffentlichung Erwartungssicherheit bezüglich der Situation einzelner Institute mit sich bringt und gleichzeitig eine Selbstbindung der Aufsichtsbehörden ermöglicht.

**27.** Die größte Schwierigkeit der Exit-Strategie besteht allerdings darin, die **implizite Garantie privater Risiken** durch die Allgemeinheit glaubwürdig einzuschränken. Eine Erklärung der Politik, sie würde ihr Haftungsversprechen zurücknehmen und notleidende Finanzinstitute ab sofort in die Insolvenz schicken, wäre nach den verheerenden Konsequenzen der Lehman-Insolvenz schlicht unglaubwürdig. Schließlich ist die schon vorher bestehende implizite Garantie durch die Rettungsmaßnahmen noch erheblich ausgedehnt worden; es sind noch größere Banken entstanden, die in einer Schieflage noch bedeutsamere Ansteckungseffekte auslösen würden und selbst kleine und nur schwerlich als systemisch einzustufende Institute wie die Deutsche Industriebank AG (IKB) sind gerettet worden. De facto wurde der marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismus ausgeschaltet und durch eine staatliche Versicherung ersetzt. Die Folge ist, dass die privaten Akteure kaum mehr einen Anreiz haben, mit Risiken vorsichtig umzugehen. Die Aufsichtsbehörden sehen sich mit einem Problem der Zeitinkonsistenz konfrontiert: Die Drohung, ein Finanzinstitut nicht zu retten, ist, sobald die systemi-

sche Krise ausgebrochen ist, nicht glaubwürdig. Die zentrale Herausforderung besteht deshalb darin, die Anreizstrukturen im öffentlichen wie auch im privaten Sektor so zu justieren, dass die Haftung der Eigner und Gläubiger so weit wie möglich wieder hergestellt wird. Dies erfordert mehrere ineinander greifende Reformen, die das systemische Risiko reduzieren, den Umgang mit Finanzinstituten in der Schieflage regeln, die Anreize zur Aufnahme überhöhter Risiken im Aufschwung vermindern und die institutionelle Aufsichtsstruktur neu ausrichten. Entsprechende Maßnahmen sollten sich an den folgenden vier **Leitlinien für eine Reform der Finanzmarktordnung** orientieren.

**28.** Erstens muss der **Umgang mit systemischen Instituten**, Märkten und Instrumenten grundsätzlich neu geregelt werden, sodass Ansteckungseffekte im Fall einer Krise weitestgehend vermieden werden. Hierzu ist es notwendig, systemische Institute, Märkte und Instrumente zu identifizieren und einer besonders intensiven und stringenten Aufsicht zu unterwerfen. Steuerungsinstrumente müssen eingeführt werden, die dem Anreiz, systemisch und so im Fall einer Krise unangreifbar zu werden, effektiv entgegenwirken. Schließlich ist dafür zu sorgen, dass der Finanzsektor in einer Krise einen substanziellen Teil der Kosten selbst trägt. Eine Möglichkeit, diese Ziele zu erreichen, besteht darin, von systemisch relevanten Instituten einen Zuschlag auf deren Eigenkapitalanforderungen zu verlangen.

Aus Sicht des Sachverständigenrates wäre es allerdings besser, die Regulierung von systemrelevanten Instituten direkter anzugehen. Zu diesem Zweck könnte auf europäischer Ebene ein **Stabilitätsfonds** eingerichtet werden, in den grenzüberschreitend tätige Institute eine Abgabe einzahlen, deren Höhe vom Ausmaß ihrer Systemrelevanz abhängig ist. Ein solcher Mechanismus hätte zudem den Vorteil, dass der private Sektor selbst für einen Teil der Kosten von systemischen Krisen aufkäme – der Finanzsektor leistet selbst einen Beitrag zur Absicherung seiner eigenen Stabilität. Der Fonds hätte somit zwei Funktionen: Er würde die Anreize, systemisch zu werden, abschwächen und so die Intensität zukünftiger Krisen reduzieren. Käme es dennoch zu Krisen von systemischer Bedeutung, so hätten die Finanzinstitute zumindest einen Teil der Stützungskosten selbst vorfinanziert.

**29.** Zweitens muss ein **effektives Eingriffs- und Restrukturierungsregime** geschaffen werden, das Anreizverzerrungen aus einem in der Krise zu laxen Umgang mit Probleminstitutionen entgegenwirkt. Um Eigenkapitalgeber, Fremdkapitalgeber, Vorstände und Aufsichtsräte in Haftung zu nehmen, ist es notwendig, Eingriffsmöglichkeiten zu schaffen, die bei einer drohenden Schieflage frühzeitige Korrekturmaßnahmen erzwingen und bei einer Unterschreitung regulatorischer Vorgaben zu einer Abwicklung des entsprechenden Instituts, optimalerweise im Sinne einer Good Bank/Bad Bank-Lösung, führen. Zur Abschwächung des Zeitinkonsistenzproblems muss das Regime Selbstbindungsmechanismen für die Aufsicht in Form von Schwellenwerten beinhalten.

**30.** Drittens muss die **Widerstandskraft des Systems** erhöht und seine Prozyklizität vermindert werden. Dazu ist es notwendig, verschärfte und besser abgestimmte Maßnahmen zu implementieren, die bereits im konjunkturellen Aufschwung, wenn die Risiken eingegangen werden, greifen. Konkret müssen Veränderungen in den Bereichen Vergütungssysteme, Ei-

genkapitalregulierung sowie Regulierung von Liquiditätsrisiken vorgenommen werden. Zudem muss ein umfassenderer Aufsichtsansatz implementiert werden, der blinde Flecken vermeidet und die Interaktion zwischen gesamtwirtschaftlichen sowie monetären Entwicklungen auf der einen und Finanzmarktstabilitätsaspekten auf der anderen Seite besser berücksichtigt. Neben einer entschiedenen Reaktion der Geldpolitik bei Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten kann sogenanntes **Contingent Capital** (Schuldverschreibungen, die in Krisensituationen automatisch zu Eigenkapital umgewandelt werden) den Anreiz zur exzessiven Risikoübernahme im Aufschwung reduzieren.

Viele der im Laufe des letzten Jahres beschlossenen Regulierungsreformen gehen in die richtige Richtung. Allerdings wird es jetzt darauf ankommen, zu verhindern, dass Maßnahme an Maßnahme gereiht wird, ohne dass die hierbei entstehenden Wechselwirkungen ausreichend gewürdigt werden. Zudem steht eine weitere Herausforderung noch bevor, sobald konkrete Vorschläge für die Kalibrierung der Anforderungen vorliegen. Erst dann werden sich die einschlägigen Interessengruppen formieren und gegen eine Verschärfung vorgehen können.

**31.** Viertens müssen die **Aufsichtskompetenzen institutionell neu ausgerichtet** werden, sodass Eingriffsrechte dort angesiedelt sind, wo nicht nur die Kompetenzen, sondern auch die Anreize zu resolutem Eingreifen liegen. Auf der nationalen Ebene wird es insbesondere darauf ankommen, die Überleitung der Aufsichtskompetenzen auf die Deutsche Bundesbank konsequent voranzutreiben und auf alle systemrelevanten Finanzinstitute, Banken wie Versicherungen, auszudehnen. Zudem sollte die Schaffung einer einheitlichen Einlagensicherung unter dem Dach der Deutschen Bundesbank geprüft werden. Schließlich muss die Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene intensiver vorangetrieben werden. Eine einheitliche europäische Aufsicht für systemische Institute muss das Leitbild sein, an dem sich auch die nationalen Reformbemühungen ausrichten.

#### *Beurteilung des Koalitionsvertrags*

**32.** Der **Koalitionsvertrag** spricht eine Reihe von wichtigen Maßnahmen an, die im Einklang mit den Vorschlägen des Sachverständigenrates stehen. So will sich die neue Bundesregierung für eine Stärkung der Kapitalanforderungen sowie eine Differenzierung nach Risiko und Systemrelevanz einsetzen. Richtig ist auch die Absicht, die Banken in die Lage zu versetzen, in Krisenzeiten auftretende Verluste in größerem Umfang selbst zu tragen, die prozyklischen Elemente der Rechnungslegungsvorschriften und der Eigenkapitalregeln zu vermindern sowie geeignete rechtliche Instrumentarien für die Restrukturierung und Abwicklung von angeschlagenen Finanzinstituten einzuführen. Zu begrüßen ist darüber hinaus die Entscheidung, die Bankenaufsicht in Deutschland bei der Deutschen Bundesbank anzusiedeln.

Da viele der notwendigen Reformen nicht im nationalen Rahmen umgesetzt werden können, ist es richtig, dass sich die neue Bundesregierung dazu bekennt, auf europäischer und internationaler Ebene abgestimmte Lösungen zu entwickeln und dabei eine Vorreiterrolle zu übernehmen. In dieser Hinsicht fehlt im Koalitionsvertrag jedoch ein klares Bekenntnis zur notwendigen Verlagerung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene. Zwar wird im Abschnitt „Wettbewerb und Binnenmarkt“ die Schaffung einer „einheitlichen EU-weiten Ban-



kenaufsicht“ unterstützt; gleichzeitig wird jedoch an anderer Stelle betont, dass die nationalen Kompetenzen unberührt bleiben und die bereits beschlossenen, jedoch unzureichenden Reformen der EU-Finanzmarktaufsicht schnell umgesetzt werden sollen. Das Bestreben, **nationale Zuständigkeiten** zu erhalten, darf der Errichtung einer effektiven Aufsicht nicht im Wege stehen.

Auch wenn die Absichten und die Stoßrichtung stimmen: Die eigentliche Herausforderung steht der Politik noch bevor. Denn sobald es um die konkrete Ausgestaltung der erforderlichen Maßnahmen geht, müssen diese gegen gut organisierte Interessen durchgesetzt werden. Einerseits werden sich die Institute gegen Regulierungen wehren, die unweigerlich darauf hinauslaufen, die Gewinne der Branche zu schmälern. Andererseits werden sich die nationalen Behörden dagegen wehren, Kompetenzen an die supranationalen Aufsichtsbehörden abzutreten.

### III. Bildung und Innovationen als Zukunftsinvestitionen

**33.** Die Rückführung der krisenbedingten Maßnahmen und der Entzug öffentlicher Garantien für das Finanzsystem sind notwendige Bedingungen für eine nachhaltige Erholung. Sie werden jedoch nicht ausreichen. Vielmehr ist es notwendig, **Zukunftsinvestitionen** zu fördern und zu tätigen, die einem Abrutschen der deutschen Volkswirtschaft auf einen niedrigeren Wachstumspfad entgegenwirken und die Chancen auf einen höheren Wachstumspfad steigern. Eine Politik, die sich aktiv dem Ziel einer erhöhten Investitionstätigkeit verschreibt, könnte auch den Beitrag Deutschlands zum Abbau der weltweiten Ungleichgewichte in Form hoher Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite kennzeichnen.

Hierzu ist der **Bildungspolitik** höchste Priorität einzuräumen. Die Finanzierung von bildungspolitischen Reformschritten erfordert Mut bei der Neuausrichtung von Prioritäten in den öffentlichen Haushalten, also eine umso entschlosseneren Konsolidierung in anderen Bereichen. So sehr sich der Staat bei der Reform des öffentlichen Bildungssystems engagieren muss, umso behutsamer muss er vorgehen, wenn es um industriepolitische Maßnahmen geht. Allemal gilt der Vorrang für eine Politik, welche zukunftsgerichtete Rahmenbedingungen für die Förderung von **Forschung und Wissenstransfer** schafft, von strukturkonservierenden Maßnahmen und der Schaffung „nationaler Champions“ seitens des Staates jedoch absieht.

#### 1. Reform des Bildungssystems: Eine Bildungsoffensive

**34.** Ein Erfolg versprechendes, obschon eher mittel- und langfristig wirksames Mittel, um einen höheren Wachstumspfad zu erreichen, stellt die Bildungspolitik dar. Hierbei gilt es, **zwei Defizite** zu beseitigen. Zum einen schneidet das **Bildungsniveau** Deutschlands im internationalen Vergleich nur mittelmäßig ab. Zum anderen besteht keine **Chancengleichheit** im deutschen Bildungssystem, denn Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Elternhäusern sind bei der Erlangung höherer Bildungsabschlüsse benachteiligt.

Der Sachverständigenrat schlägt daher eine **Bildungsoffensive** vor, die geeignet ist, die bereits getroffene Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungschefs der

Länder vom Oktober 2008 mit Inhalten zu füllen. Demnach sollen die gesamtstaatlichen Ausgaben für Bildung und Forschung bis zum Jahr 2015 auf 10 vH des Bruttoinlandsprodukts gesteigert werden.

Damit ist die Politik eine bildungspolitische Verpflichtung eingegangen. Sie hat für den Bundeshaushalt anerkennenswerte **Prioritäten** gesetzt. Die bildungspolitischen Ambitionen widersprechen mithin nicht der Konsolidierungsaufgabe, machen sie indes schwieriger. Es geht jetzt darum aufzuzeigen, welche **Ansatzpunkte** sich im Bildungssystem für allfällige **Reformen** anbieten, um die genannte Verpflichtung, soweit Bildungsausgaben in Rede stehen, ziel führend umzusetzen.

**35.** Eine bildungspolitische Offensive sollte sich an zwei Leitlinien orientieren. Erstens ist es nicht damit getan, die verschiedenen Stufen des Bildungswesens reformerisch gleichsam abzarbeiten. Vielmehr muss im Mittelpunkt eine optimale Allokation der finanziellen Ressourcen über den gesamten Bildungszyklus hinweg erfolgen. Hierbei zeigen neuere Untersuchungen zur Bildungsökonomie, dass sich die höchsten Erträge für den späteren Erwerbsverlauf dann ergeben, wenn die entsprechenden Bildungsinvestitionen möglichst früh getätigt werden, angefangen bei der frühkindlichen Erziehung.

Die zweite Leitlinie bezieht sich auf die Effizienz institutioneller Rahmenbedingungen für den Bildungserfolg. Wie internationale Vergleiche belegen, lassen sich mit ein und derselben Höhe eines staatlichen Bildungsbedarfs qualitativ sehr unterschiedliche Ergebnisse erzielen. Damit rückt die institutionelle Umsetzung des Bildungsprozesses in den Vordergrund, also beispielsweise die Autonomie der einzelnen Schulen und deren Wettbewerb untereinander oder flexiblere und treffsichere Übergänge von der Grundschule in das Gymnasium. Bereits durch vergleichsweise weniger kostenträchtige Reformen des institutionellen Regelwerks des Bildungssystems lassen sich Bildungserfolge erzielen.

**36.** Die beiden Schwächen des hiesigen Bildungssystems – ein unterdurchschnittliches Bildungsniveau und Chancenungleichheit – können zunächst durch eine verbesserte frühkindliche Erziehung sowie ein verpflichtendes Vorschuljahr, das insbesondere Kindern aus bildungsfernen Elternhäusern zugute kommt, verringert werden. Des Weiteren sollten Ganztagschulen flächendeckend eingeführt und der Übergang von der Grundschule in den Sekundarbereich I flexibler gestaltet werden.

Ein höheres Bildungsniveau lässt sich zudem mit verstärkten Anstrengungen der Schulen erreichen. Ein **Wettbewerb zwischen den Schulen** um Schüler – und damit um öffentliche finanzielle Zuweisungen –, zusammen mit **einer höheren Autonomie der Schulen**, beispielsweise im Hinblick auf das Erreichen der Klassenziele und die Einstellung von Lehrern, kann entsprechende Anreize zu Leistungssteigerungen der Schulen bieten.

Bei der beruflichen Bildung im Rahmen der **dualen Berufsausbildung** sollten die zahlreichen speziellen Ausbildungsgruppen zugunsten von breiter gefassten Berufsgruppen zusammengefasst werden, um den künftigen Anpassungsbedarf angesichts des Strukturwandels be-

werkstelligen zu können. Soweit erforderlich, ist eine temporäre Erhöhung der vollzeitschulischen Ausbildungsangebote des Staates ins Blickfeld zu nehmen.

Die notwendige Weiterbildung durch Arbeitnehmer und Unternehmen könnte durch eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen stimuliert werden. Schweden hat damit gute Erfahrungen gemacht.

Schließlich spricht vieles für eine einheitliche Erhebung von Studienbeiträgen an hiesigen Hochschulen und eine größere Durchlässigkeit der dualen Berufsausbildung hin zu einem Hochschulstudium.

Das Bildungssystem fällt gemäß Artikel 70 ff. Grundgesetz in den Kompetenzbereich der Länder. Der Gesetzgeber muss erwägen, inwieweit die konkrete Ausgestaltung der föderalen Struktur des Bildungssystems den bildungspolitischen Erfordernissen entspricht.

#### *Beurteilung des Koalitionsvertrags*

**37.** Das Thema Bildung nimmt im Koalitionsvertrag zu Recht einen hohen Stellenwert ein. Dies ist umso anerkennenswerter als sich die Kompetenzen des Bundes im Bildungsbereich in Grenzen halten. Folglich beinhaltet der Koalitionsvertrag eine Reihe von bildungspolitischen Aufforderungen an die Länder, wenn es beispielsweise um eine Verbesserung der Betreuungsrelationen in Schulen und Kindertagesstätten oder um einheitliche Bildungs- und Leistungsstandards im Bundesgebiet geht. Diesbezügliche Ausführungen bleiben indes vage, von einem bildungspolitischen Gesamtkonzept über den Bildungslebenszyklus ist wenig zu erkennen.

Gleichwohl enthält der Koalitionsvertrag eine Reihe von Einzelmaßnahmen, die zum Teil als zielführend bezeichnet werden können. Angefangen bei der (früh-)kindlichen Erziehung werden Sprachstandstests für alle Kinder im Alter von vier Jahren und bei Bedarf eine verpflichtende gezielte Sprachförderung vor der Einschulung befürwortet. Generell wird die Notwendigkeit eines Ausbaus der Kinderbetreuung gesehen, einschließlich einer hinreichenden Qualifikation des Betreuungspersonals. Außerdem soll für jedes neugeborene Kind ein Zukunftskonto eingerichtet werden, das der Staat mit einem Startguthaben von 150 Euro und einer Prämierung von Einzahlungen unterstützt. Bei der dualen Berufsausbildung soll richtigerweise eine Flexibilisierung und Modularisierung vorgenommen und die frühe Berufsorientierung in den Schulen ausgebaut werden, insbesondere für Jugendliche mit Migrationshintergrund. Im Tertiärbereich will die Koalition zusammen mit den Ländern ein nationales Stipendienprogramm ins Leben rufen und die Autonomie der Hochschulen stärken.

Wenngleich von einem eigentlich erforderlichen, größeren bildungspolitischen Wurf keine Rede sein kann, so enthält der Koalitionsvertrag doch eine Reihe sinnvoller Einzelmaßnahmen.

## 2. Innovations- und Industriepolitik

**38.** Aus industrieökonomischer Perspektive werden Rezessionen als Phasen der Restrukturierung aufgefasst, in denen Überkapazitäten abgebaut und überkommene Geschäftsmodelle in Frage gestellt werden, sodass die Basis für den nachfolgenden Aufschwung entsteht. Der Staat ist dabei vor allem als starker **Unparteiischer** gefordert, der marktwirtschaftliche Prinzipien wahrt und einen praktikablen rechtlichen Rahmen für die Restrukturierung der Wirtschaft bereitstellt. Die Große Koalition hatte sich jedoch in der aktuellen Wirtschaftskrise entschieden, auch außerhalb der Finanzmärkte in erheblichem Maße **direkt** in das Wirtschaftsgeschehen **einzugreifen**. So wurden insbesondere die Rahmenbedingungen bei der Unternehmensfinanzierung durch die Einrichtung des „Wirtschaftsfonds Deutschland“ (Deutschlandfonds) temporär verändert. Die Politik stützte aber auch ganze Branchen und einzelne Unternehmen direkt, einerseits durch eine bevorzugte Behandlung beim Zuschnitt der Finanzpolitik und andererseits durch die Gewährung von direkten Finanzhilfen und Garantien.

Damit hat der Staat seine Rolle als Unparteiischer teilweise aufgegeben. Aus Sicht des Sachverständigenrates ist die Einrichtung des **Deutschlandfonds** jedoch durch die Schwierigkeiten zu rechtfertigen, den Kreditfluss an Unternehmen allein durch die Stützung des Finanzmarkts wiederherzustellen. Die Politik wäre allerdings besser beraten gewesen, die Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Banken entschieden voranzutreiben. Auch hat sie den Fonds nicht als universellen Rahmen für alle Stützungsmaßnahmen genutzt. Gerade die von der Krise stark betroffene **Automobilbranche** erfuhr eine besondere Unterstützung. Im Fall Opel gab der Staat seine Rolle als Unparteiischer sogar vollends auf, indem er versuchte, ein einzelnes Unternehmen gezielt zu retten. Die mit derart gezielten Rettungsversuchen einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen und Belastungen für die Steuerzahler sind nicht zu rechtfertigen.

**39.** Mit Blick auf die Zukunft stellt sich die Frage nach der Ausrichtung der **Industriepolitik**. Die aktive Rolle des Krisenmanagers, die der Staat in der aktuellen Rezession teilweise spielen musste, taugt dabei keinesfalls als Vorbild. Eine Industriepolitik, die den falschen Ehrgeiz besäße, die Volkswirtschaft durch die Übernahme unternehmerischer Entscheidungen und Risiken auf einen höheren Wachstumspfad zu steuern, würde im Resultat eher das Wachstum hemmen. Vielmehr gilt es, zu einer „flankierenden“ Wirtschaftspolitik zurückzukehren, die sich darauf konzentriert, einen geeigneten Rahmen für eine gesamtwirtschaftliche Erholung und langfristiges Wachstum zu schaffen, aber das unternehmerische Handeln und dessen individuelle Ergebnisse – Erfolg und Misserfolg – den Privaten überlässt. Diese Einsicht spricht für die „horizontale“ Ausrichtung der Industriepolitik, deren Kernaufgaben damit in der Bereitstellung einer guten **Infrastruktur** und der Gewährleistung eines funktionierenden **Wettbewerbs** auf nationaler und internationaler Ebene liegen.

Verzichten sollte die Industriepolitik vor allem darauf, Unternehmen als strategisch bedeutsam zu identifizieren und direkt zu unterstützen. So weisen staatliche Akteure im **Erkennen** von Marktchancen gegenüber den Privaten keine Vorteile auf, die eine solche Entscheidung rechtfertigen könnten. Zudem ist diese Art der Industriepolitik für den Rest der Volkswirtschaft grundsätzlich mit erheblichen **Kosten** verbunden, sodass Zweifel an einer solchen „ver-

tikalen“ Industriepolitik selbst dann angebracht wären, wenn der Staat in der Tat überlegene Einsichten besäße. Die negativen Konsequenzen einer Abkehr vom Prinzip einer rein flankierenden Industriepolitik zeigen exemplarisch die strukturkonservierende Dauersubventionierung des deutschen Steinkohlebergbaus und die Förderung erneuerbarer Energien durch das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG). Es wäre industriepolitisch vernünftig, einem dauerhaften **Sockelbergbau** bei der bald anstehenden Überprüfung des Steinkohle-Ausstiegsbeschlusses eine klare Absage zu erteilen, denn ein fortgesetzter subventionierter Abbau der Steinkohle wäre kein sinnvolles Instrument zur Sicherstellung der Energieversorgung. Ebenso sollte mit einem besonderen Augenmerk auf die **Photovoltaik** die erzwungene Diffusion erneuerbarer Energien durch überhöhte Einspeisevergütungen im Rahmen des EEG korrigiert werden. Bereits heute zeichnet sich ab, dass diese Förderung die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Solarindustrie auf lange Sicht eher hemmt als beflügelt, wenngleich sie auf Kosten der Stromverbraucher die Profitabilität dieser Branche sicherstellt.

**40.** Anstatt durch die gezielte Förderung einzelner Branchen oder Technologien den Wettbewerb zu verzerren, steht der Staat vor der Aufgabe, die Volkswirtschaft durch eine geeignete **Innovationspolitik** auf einen höheren Wachstumspfad zu führen. Dieser Aspekt gewinnt gerade in Zeiten an Bedeutung, in denen die Märkte durch eine immer stärkere Verwissenschaftlichung der Produktion, Verkürzung der Innovationszyklen und zunehmende weltwirtschaftliche Integration geprägt sind. Die Politik kann den technischen Fortschritt aber weder planen noch dirigieren. Vielmehr muss sie sich am Wettbewerb als Entdeckungsverfahren orientieren. Allerdings kann sie den technologischen Wandel durchaus wirksam unterstützen und ihm aktiv Impulse verleihen. Dies erfordert mehr als die – zweifellos unabdingbare – Überwachung einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung: Eine anspruchsvolle Innovationspolitik muss vor allem darauf setzen, die **Infrastruktur** für Innovationen anhand der umfassenden Förderung des Dreiklangs „Bildung – Forschung – Wissenstransfer“ zu stärken, durch geeignete **Anreize** die kreativen Kräfte des Wettbewerbs so gut wie möglich zu entfesseln und jede gezielte Förderung selbst als transparenten und zeitlich begrenzten **Entdeckungsprozess** auszugestalten. Es wird sich bei einer gezielten Förderung häufig schwer vermeiden lassen, dass dabei ein Element der vertikalen Industriepolitik mitschwingt. Gewinnt dieses wie im Beispiel der Photovoltaik gegenüber den innovationspolitischen Intentionen die Oberhand, da sich der Staat nicht rechtzeitig aus der Förderung zurückzieht, dann mindert die Förderung Wachstum und Wohlstand.

Aus der Sicht des Sachverständigenrates hat die Politik innovationspolitisch in den vergangenen Jahren im Prinzip den **richtigen Weg** beschritten. So wurden einerseits die Ausgaben für Forschung und Entwicklung aufgestockt. Andererseits wurde mit der Hightech-Strategie ein neues Element der Forschungsförderung eingeführt, das grundsätzlich geeignet ist, die Defizite Deutschlands im Bereich der Spitzentechnologien zu reduzieren. Jetzt gilt es, trotz der Zwänge der Haushaltskonsolidierung die finanzielle Ausstattung der Forschungs- und Innovationsförderung **weiter auszubauen**. Darüber hinaus sollte konsequent der Anspruch verwirklicht werden, die konkreten Ansätze der Förderung unter dem Eindruck der Erfahrungen weiter zu **verbessern**, gegebenenfalls einzelne Förderansätze auch wieder aufzugeben und die vielfältigen Anstrengungen noch besser miteinander zu **koordinieren**. Das Beispiel der Pho-

tovoltaik-Förderung durch das EEG zeigt einerseits, dass die direkte technologiepolitische Förderung das Setzen angemessener Preissignale – etwa durch eine allgemeine Kohlendioxid-Steuer – nicht ersetzen kann. Andererseits demonstriert es die Konsequenzen der direkten Technologieförderung, wenn sich der Staat nicht rechtzeitig genug aus der Förderung zurückzieht. Grundsätzlich ist es aus innovationspolitischer Sicht keine Verfehlung, einen Anstoß für eine technologische Entwicklung zu geben, der Kosten aufwirft, aber nicht zum Ziel führt. Ein **Versäumnis** ist es allerdings, Erfolge wie Misserfolge als Signale zum Rückzug zu verpassen.

#### *Beurteilung des Koalitionsvertrags*

**41.** Die neue Bundesregierung setzt im Hinblick auf die Innovationspolitik im Grundsatz die **richtigen Akzente**. Im Einklang mit den in diesem Jahresgutachten ausgeführten Prinzipien einer zielführenden Innovationspolitik verankert sie in den Koalitionsvereinbarungen ihren Anspruch, die Leistungen des deutschen Innovationssystems zu stärken und auf diese Weise das langfristige gesamtwirtschaftliche Wachstum zu fördern. Es ist grundsätzlich richtig, dabei nicht nur auf die Unterstützung privater Akteure bei der Entwicklung neuer Technologien und der Erschließung neuer Märkte zu setzen, sondern mit der Förderung von Bildung und Forschung eine Stärkung der **Infrastruktur** für Innovationen anzustreben. Insbesondere sind die Vorhaben zu begrüßen, mit einem Wissenschaftsfreiheitsgesetz die Autonomie der Hochschulen und Wissenschaftsorganisationen auszubauen und **steuerliche Anreize** für Forschung und Entwicklung durch Unternehmen zu setzen. Für die tatsächliche Wirkung dieser veränderten Rahmenbedingungen kommt es dann allerdings auf die konkrete Ausgestaltung im Detail an. Zudem ist es richtig, wichtige innovationspolitische Weichenstellungen der vergangenen Jahre fortzuführen, wie etwa die Exzellenzinitiative und die Hightech-Strategie. Auch hier werden aber erst die konkrete Umsetzung und nicht zuletzt die tatsächliche Mittelausstattung der Vorhaben darüber bestimmen, ob der Zuschnitt der Innovationspolitik den Wachstumspfad der Volkswirtschaft entscheidend beflügeln kann.

Die Gesamtschau der im Koalitionsvertrag geplanten wettbewerbs- und industriepolitischen Weichenstellungen rät aber zumindest zu einer **gewissen Skepsis**. So ist es richtig, beim Krisenmanagement in der ausklingenden Wirtschaftskrise auf Kontinuität zu setzen und wie ursprünglich geplant den Deutschlandfonds bis zum Ende des Jahres 2010 zu erhalten. Eine Verlängerung darüber hinaus ist allerdings problematisch. Es ist zu hoffen, dass die im Koalitionsvertrag erwähnte Entwicklung einer **Ausstiegsstrategie** aus der krisenbedingten staatlichen Stützung rasch das Stadium einer bloßen Ankündigung verlässt. Zudem bleibt abzuwarten, wie die geplanten Änderungen im Wettbewerbs- und Insolvenzrecht im Detail ausfallen werden. Zumindest weist ihre grundsätzliche Zielsetzung – die Ergänzung des Wettbewerbsrechts um ein effektives Entflechtungsinstrument und die Verbesserung der Möglichkeiten zur Unternehmenssanierung beim Insolvenzrecht – jeweils in die richtige Richtung. Höchst bedenklich ist allerdings die Ankündigung, die Wettbewerbsintensität im Arzneimittelmarkt zu vermindern. So kann man dem Anspruch, durch die Sicherung fairen Wettbewerbs die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu verbessern, keineswegs gerecht werden.

### 3. Verbesserung der Standortattraktivität

42. Die Investitionstätigkeit bildet einen der wichtigsten Motoren für ein höheres Wirtschaftswachstum. Neben den Humankapitalinvestitionen gehören dazu Sachkapitalinvestitionen. Hier hat Deutschland einen erheblichen Nachholbedarf, denn seine **Investitionsquote** hinkt seit geraumer Zeit anderen Ländern beträchtlich hinterher. Es geht mithin darum, die Investitionstätigkeit im Inland zu stimulieren, kurzum, die **Standortattraktivität** Deutschlands zu verbessern. Die Wirtschaftspolitik muss in diesem Zusammenhang ihr Augenmerk vor allem auf die **Unternehmensbesteuerung** und das **institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt** richten, die **Tariflohnpolitik** auf den Verteilungsspielraum.

43. Zu den Lehren aus der Finanz- und Wirtschaftskrise gehört die Notwendigkeit, die Eigenkapitalbasis von Banken und Unternehmen zu stärken. Die im Jahr 2009 im Zuge der Unternehmensteuerreform in Kraft getretene **Abgeltungssteuer** bewirkt auf Grund ihrer mangelhaften Verzahnung mit der Unternehmensbesteuerung eine steuerliche Diskriminierung der Investitionsfinanzierung mit Eigenkapital, insbesondere Beteiligungskapital, gegenüber einer Fremdfinanzierung. Darauf hat der Sachverständigenrat bereits mehrfach hingewiesen (JG 2008 Ziffern 378 ff.). Da eine Behebung dieser Defizite bei Anpassung der Unternehmensbesteuerung an die Abgeltungssteuer mit nicht unbeträchtlichen Mindereinnahmen einherginge, muss die Bundesregierung die Beseitigung dieser steuerlichen Verwerfung zwar im Blickfeld behalten, zunächst aber auf der Agenda hinten anstellen. Demgegenüber können mit vergleichsweise kleinen Korrekturen etwa bei der Zinsschranke oder den Regelungen zum Mantelkauf investitionshemmende Wirkungen der Unternehmensteuerreform behoben werden. Im Bereich der **Einkommensteuer** sieht der Sachverständigenrat zwar langfristigen Handlungsbedarf, aber in den kommenden Jahren keine zwingende Notwendigkeit für tarifbedingte Einkommensteuerentlastungen. Durch die Konjunkturprogramme und das Bürgerentlastungsgesetz werden die Steuerzahler bereits massiv und dauerhaft entlastet.

Auf dem Arbeitsmarkt kann der Gesetzgeber durch eine Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks eine **beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik** fördern und damit die Standortattraktivität verbessern. Hierzu gehören insbesondere Änderungen im Tarifrecht und beim Kündigungsschutz. Mindestlöhne, insbesondere solche branchenspezifischer Art, sind kontraproduktiv und daher abzulehnen. Die **Tarifvertragsparteien** müssen im Rahmen der Tariflohnpolitik weiterhin zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze und zur Arbeitsplatzsicherheit beitragen. Sie sind in den letzten Jahren hinsichtlich der Flexibilisierung des Flächentarifvertrags ein gutes Stück vorangekommen und bestätigen damit die Auffassung des Sachverständigenrates, dass die jeweiligen Tariflohnabschlüsse die Branchenspezifika voll berücksichtigen und die Tarifverträge durch wirksame **Öffnungsklauseln** einer davon abweichenden Situation einzelner Unternehmen Rechnung tragen müssen. Mit dem zu erwartenden leichten Konjunkturaufschwung sollten sich die Tarifvertragsparteien wieder mehr am branchenmäßigen **Verteilungsspielraum** orientieren und diesen nicht ausschöpfen, um damit die Attraktivität des hiesigen Wirtschaftsstandortes für Investitionen im Inland zu erhöhen. Auf alle diese Aspekte hat der Sachverständigenrat seit geraumer Zeit mehrheitlich aufmerksam gemacht (zuletzt JG 2008 Ziffern 557 ff.).

*Beurteilung des Koalitionsvertrags*

**44.** Mit den im Koalitionsvertrag vorgesehenen **Korrekturen der Unternehmensteuerreform** befindet sich die Bundesregierung auf dem richtigen Weg. Die Entschärfung der Zinsschranke ist ebenso richtig wie die Erleichterungen bei den steuerlichen Regelungen zum Mantelkauf. Zu begrüßen ist auch, dass die Bundesregierung mit der Einsetzung einer Kommission „Gemeindefinanzen“ einen erneuten Anlauf für eine grundlegende Reform der Gewerbesteuer nehmen will – auch wenn die Erfahrungen mit früheren Reformkommissionen nicht gerade optimistisch stimmen.

Weniger positiv zu beurteilen sind die geplanten Änderungen der **Erbschaftsteuer**. Kritisch zu sehen ist insbesondere eine mögliche Regionalisierung von Steuersätzen und Freibetragsregelungen. Am besten wäre eine Reform der Erbschaftsteuer dahingehend, dass alle Vermögenklassen nicht nur bei der Bewertung, sondern auch beim Steuertarif gleich behandelt werden. Im Gegenzug könnten die Steuersätze in den Steuerklassen I bis III erheblich gesenkt werden.

**45.** Der Flexibilisierung des **institutionellen Regelwerks** auf dem Arbeitsmarkt kommt der Koalitionsvertrag nur unzureichend nach. Das Tarifvertragsrecht sowie der Kündigungsschutz bleiben weitestgehend außen vor. Betont wird ein hoher Stellenwert der Tarifautonomie. Die Rolle des Tarifausschusses, der über Allgemeinverbindlicherklärungen zu befinden hat, soll gestärkt werden. Einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn lehnt die Koalition ab, jedoch ist von mindestens ebenso bedenklichen branchenspezifischen Mindestlöhnen keine Rede. Immerhin sollen aber die Regelungen des Gesetzes zur Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen bis zum Jahr 2011 evaluiert und die Rechtsprechung zum Verbot sittenwidriger Löhne gesetzlich festgeschrieben werden. Eine indirekte, sehr behutsame Erleichterung bei Kündigungen stellt das Vorhaben dar, die sachgrundlose Befristung nach einer Wartezeit von einem Jahr auch dann möglich zu machen, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein Arbeitsverhältnis bestanden hat.

Insgesamt gesehen trägt der Koalitionsvertrag den Erfordernissen einer Flexibilisierung des Arbeitsmarkts nur unzureichend Rechnung. Wiederum wurde eine Chance vertan.