

KURZFASSUNG

Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland

- I.** Europas Architektur festigen und Brücken in die Zukunft bauen
- II.** Aufgabenstellung für die einzelnen Politikbereiche
 - 1. Energiepolitik: Bei der Energiewende mehr Marktwirtschaft wagen
 - 2. Öffentliche Finanzen: Reformbedarf bei der Unternehmensbesteuerung, mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung
 - 3. Arbeitsmarkt: Erfolge sichern und ausbauen
 - 4. Soziale Sicherung: Weiterhin Reformbedarf trotz guter Finanzlage
- III.** Konjunktur in Deutschland: Keine Entkopplung vom außenwirtschaftlichen Umfeld

Kurzfassung

Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland – Die wichtigsten Aussagen des Jahresgutachtens 2012 –

1. Unverkennbar erfordert der Teufelskreis aus Staatsschuldenkrise, Bankenkrise und makroökonomischer Krise im Euro-Raum die volle Aufmerksamkeit und ein sehr hohes Engagement der deutschen Wirtschaftspolitik. **Erste Erfolge** der Anstrengungen der europäischen Politik sind bereits zu erkennen: Die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzsalden haben sich merklich reduziert, und Teile eines funktionstüchtigen Ordnungsrahmens für die Währungsunion wurden etwa mit der Verabschiedung des Fiskalpakts sowie dem gehärteten und damit glaubwürdigeren Stabilitäts- und Wachstumspakt bereits verankert. Trotz dieser Lichtblicke darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es aktuell die Europäische Zentralbank (EZB) ist, die mit ihren unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen das europäische Finanzsystem stabilisiert und einen bedeutenden Beitrag zur Stützung der Banken leistet. Aufgrund der damit verbundenen gefährlichen Aufweichung der Grenze zwischen Geld- und Fiskalpolitik sind die Aktivitäten der EZB aber allenfalls **eine Notlösung**. Auf keinen Fall darf dies zu einem dauerhaften Stabilisierungsmechanismus werden.

Solche Fehlentwicklungen künftig zu verhindern und eine **stabile Architektur für Europa** zu schaffen, stellt eine Herkulesaufgabe dar. Zudem ist aber eine tragfähige Brücke erforderlich, über die der Weg aus der derzeitigen Krise hin zum Ordnungsrahmen der Zukunft führt. Dies gilt gleichermaßen für die Fiskalpolitik wie für die Regulierung der Finanzmärkte. In beiden Bereichen sind noch weitreichende Entscheidungen zu treffen. Insofern gilt es nach Ansicht des Sachverständigenrates, den bestehenden Ordnungsrahmen zu einer Gesamtkonzeption „**Maastricht 2.0**“ zu erweitern. Diese besteht aus drei Säulen: eine für die fiskalische Stabilität mit nationaler Verantwortung, eine für die Stabilität des privaten Finanzsystems mittels einer Bankenunion und eine Säule für das Krisenmanagement, die eine Insolvenzordnung für Mitgliedstaaten umfasst.

2. Die notwendigen Anstrengungen der deutschen Wirtschaftspolitik, die vielfachen Krisen im Euro-Raum einzudämmen und zu überwinden, haben allerdings den nach wie vor bestehenden **wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf in Deutschland** mitunter in den Hintergrund treten lassen. Für die deutsche Wirtschaftspolitik gilt es, eine ganze Reihe von Problemen zu lösen: Die Energiewende muss effektiv und effizient gestaltet, Reformen im Gesundheitswesen und im Steuersystem müssen vorangebracht werden. Bereits umgesetzte oder eingeleitete Reformen, insbesondere am Arbeitsmarkt und in der Alterssicherung, dürfen nicht zurückgenommen werden.

Die Energiepolitik sollte das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) durch ein marktwirtschaftliches Quotenmodell ersetzen und einen langfristigen institutionellen Rahmen des Strommarkts festlegen und umsetzen, statt lediglich auf kurzfristig auftretende Probleme mit ad-hoc Maßnahmen zu reagieren. In der Gesetzlichen Krankenversicherung sollte die Politik den eingeschlagenen Weg zu einer stärkeren einkommensunabhängigen Finanzierung fortsetzen. Im Steuersystem sollte der Gesetzgeber Maßnahmen ergreifen, welche die Eigenkapitalbasis und damit die Widerstandskraft der Real- und Finanzwirtschaft stärken. In der Alterssiche-

rung dürfen die bereits eingeleiteten Reformen nicht zurückgenommen oder verwässert werden. Dies gilt ebenso für den Arbeitsmarkt, dessen Flexibilität erhalten und ausgebaut werden muss. Die Bundestagswahl im Herbst 2013 sollte Grund genug sein, den wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf in Deutschland wieder stärker auf die politische Agenda zu setzen.

3. Im Zuge der Euro-Krise hat sich die Weltwirtschaft konjunkturell stark abgeschwächt; dies hat die **Konjunkturentwicklung** in Deutschland belastet. Bereits im Jahr 2011 setzte eine merkliche Abkühlung der Konjunktur ein, die im Jahr 2012 anhielt. Die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland dürfte sich im Jahr 2012 voraussichtlich auf 0,8 % belaufen, dieser Wert gilt vermutlich ebenso für das Jahr 2013. Die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt stellt sich nach wie vor günstig dar, obwohl sich die positive Dynamik abgeschwächt hat und zuletzt zum Erliegen gekommen ist. In den Jahren 2012 und 2013 dürfte die Arbeitslosenquote 6,8 % beziehungsweise 6,9 % betragen.

I. Europas Architektur festigen und Brücken in die Zukunft bauen

4. Die Europäische Währungsunion befindet sich trotz erster Lichtblicke in einer Vertrauenskrise von systemischem Ausmaß. Diese Krise besteht im Kern aus drei eng miteinander verbundenen Problemfeldern: Die **Staatsschuldenkrise** findet ihren sichtbaren Ausdruck in deutlich steigenden Schuldenstandsquoten und hohen Risikoprämien für die Staatsanleihen der Problemländer. Die **Bankenkrise** manifestiert sich in weiterhin mangelndem Vertrauen gegenüber den Finanzinstituten aus den Problemländern sowie in einer zunehmenden Fragmentierung der Bankenmärkte. Die **makroökonomische Krise** zeigt sich an der rezessiven Wirtschaftsentwicklung in einer Reihe von Mitgliedstaaten und einer unzureichenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, insbesondere in den Problemländern. Als Lichtblicke sind erste Erfolge der Strukturanpassungsmaßnahmen zu verzeichnen, beispielsweise in Form rückläufiger Leistungsbilanzdefizite.

Erschwerend kommt die wechselseitige Verstärkung zwischen diesen Krisenherden hinzu. So verschlechtert beispielsweise eine Bankenrettung durch den Staat dessen Finanzsituation. Gleichzeitig belasten aber sinkende Kurse der Staatsanleihen aufgrund einer höheren Verschuldung des Staates die Bilanz- und Kapitalposition der Banken. Ein anderes Beispiel: Die unvermeidliche Konsolidierung der staatlichen Haushalte schwächt zunächst die Binnennachfrage. Die Folge sind wegbrechende Steuereinnahmen und steigende staatliche Transferleistungen. Mithin kommt es darauf an, Lösungskonzepte zu entwerfen und umzusetzen, welche in der Lage sind, diesen Teufelskreis zu durchbrechen.

5. Dabei besteht die große wirtschaftspolitische Herausforderung darin, kurzfristige Probleme jeweils mit Augenmaß anzugehen, ohne die Glaubwürdigkeit des teilweise noch zu schaffenden **langfristigen Ordnungsrahmens** dadurch wieder infrage zu stellen. Dieser Ordnungsrahmen muss in der Lage sein, Fehlentwicklungen, wie sie in den öffentlichen Haushalten und im Finanzsystem in der Vergangenheit aufgetreten sind, künftig zu vermeiden.

6. Im fiskalischen Bereich hat die Politik mit der Verabschiedung des Fiskalpakts und der Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts bei aller Detailkritik und trotz aller notwendi-

gen Ergänzungen bereits ein gutes Stück des Weges zurückgelegt. Im Hinblick auf den Ordnungsrahmen für solide Staatsfinanzen in der Währungsunion kommt es darauf an, eine stabile Architektur für die Europäische Währungsunion zu schaffen. Hierzu schlägt der Sachverständigenrat sein **Drei-Säulen-Konzept** „Maastricht 2.0“ vor.

Dieses sieht vor, die **Fiskal- und Wirtschaftspolitik** in Zukunft gemäß den Ordnungsprinzipien des Maastricht-Vertrags weitgehend **in nationaler Souveränität** zu belassen. Reformiert werden sollten die bestehenden Fiskalregeln und die Rahmenbedingungen für das Finanzsystem in der Europäischen Union. Maastricht 2.0 setzt also auf eine nationale Haftung und die Disziplinierungsfunktion der Märkte, allerdings erweitert um eine Insolvenzordnung für Mitgliedstaaten. Diese soll durch einen Krisenmechanismus und flankierende Reformen im Finanzsystem glaubwürdig werden.

Ein alternativer, vom Sachverständigenrat abgelehnter Weg würde hingegen auf europäischer Ebene verankerte, **glaubwürdige Durchgriffsrechte** erfordern. Diese stehen momentan nicht zur Verfügung. Außerdem ist es politisch in hohem Maße unwahrscheinlich, sie künftig institutionell in verbindlicher Weise zu verankern. Glaubwürdig wären solche Durchgriffsrechte ohnehin nur dann, wenn eine fiskalpolitische Instanz, beispielsweise ein europäischer Finanzminister oder ein mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteter Währungskommissar, den nationalen Parlamenten verbindliche Vorgaben machen und in einer hierarchischen Ordnung auf die Finanz- und Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten zugreifen könnte. Dies stellt sich schon auf nationaler Ebene als höchst schwieriges, wenn nicht sogar aussichtsloses Unterfangen dar, nicht zuletzt in Deutschland.

7. Auf dem Weg zu einem stabilen langfristigen Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte ist die europäische Politik ein gutes Stück vorangekommen. Die Umsetzung der neuen und strenger Eigenkapitalregulierung Basel III in europäisches Recht ist nahezu abgeschlossen; es liegen Vorschläge für verbesserte Verfahren zum Umgang mit Banken in Schieflagen auf dem Tisch; es wurden erste Schritte in Richtung einer **Europäischen Bankenunion** gemacht. Allerdings darf der begonnene Reformprozess jetzt nicht verlangsamt werden. Denn viele der bisher geplanten Reformen gehen aus Sicht des Sachverständigenrates noch nicht weit genug. Beispielsweise sollten Staatsanleihen im neuen langfristigen Regulierungsrahmen mit Eigenkapital unterlegt und von Beschränkungen für die Vergabe von Großkrediten nicht ausgenommen werden. Im zukünftigen Regulierungsregime ist es zudem aus Sicht des Sachverständigenrates erforderlich, die Einhaltung von ungewichteten Eigenkapitalanforderungen in Form einer Leverage Ratio von mindestens 5 % des gesamten Geschäftsvolumens einer Bank flankierend zu fordern.

8. Insgesamt umfasst die derzeit diskutierte Bankenunion drei Elemente: die Übertragung aufsichtsrechtlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene, die Etablierung einer europäischen Restrukturierungsagentur und eine europaweite Einlagensicherung. Konkrete rechtliche Vorschläge sind bislang nur für die Einrichtung einer einheitlichen europäischen Bankenaufsicht unter dem Dach der EZB gemacht worden. Bisher kann die Verlagerung von Risiken über Landesgrenzen hinweg nur unzureichend begrenzt werden. Grundsätzlich hält der Sach-

verständigenrat es daher für richtig, Kompetenzen im Bereich der Aufsicht und der Restrukturierung auf die europäische Ebene zu verlagern. Nur so ist sichergestellt, dass **Haftung und Kontrolle** auf einer Ebene liegen.

9. Allerdings ist es bis zu einer echten Bankenunion noch ein weiter Weg. Insbesondere die Einbeziehung der EZB in die Aufsicht birgt erhebliche Risiken. Im derzeitigen europarechtlichen Rahmen ist eine hinreichende Trennung zwischen geldpolitischen Funktionen und der Bankenaufsicht nicht möglich; für EU-Länder, die nicht Mitglieder des Euro-Raums sind, würde es keine ausreichenden Mitsprachemöglichkeiten geben. Daher wäre schon allein aus diesen Gründen eine **Änderung der europarechtlichen Rahmenbedingungen** erforderlich. Nur so könnte sichergestellt werden, dass die europäische Ebene ausreichende Durchgriffsrechte besitzt, Geldpolitik und Bankenaufsicht hinreichend voneinander getrennt sind und Haftung und Kontrolle in einer Hand bleiben. Wichtig ist zudem, dass nicht nur Aufsichtskompetenzen, sondern auch Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden. Eine europäische Restrukturierungsagentur sollte über eine Bankenabgabe und den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) finanziert werden. Sollte der Rückgriff auf fiskalische Mittel erforderlich werden, sollten klare Regeln für die Lastenteilung vorab festgelegt worden sein. Das dritte Element einer Bankenunion – eine europaweite Einlagensicherung – hält der Sachverständigenrat nicht für erforderlich. Die Einführung einer solchen Versicherung würde erhebliche Risiken bergen, da Verluste im Nachhinein vergemeinschaftet würden.

10. All diese auf die längere Sicht angelegten Maßnahmen im Hinblick auf Maastricht 2.0 reichen indes noch nicht. So ist die Bankenunion keine Lösung für akute Probleme im Bankensektor. Altlasten in den Bilanzen der Banken und ungelöste rechtliche Fragen erfordern vielmehr einen **schrittweisen Übergang in eine Bankenunion**. Der Sachverständigenrat schlägt hierzu einen Drei-Stufen-Plan vor: In einer ersten Phase müssen die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen und die neuen europäischen Institutionen etabliert werden. Dabei sollten Aufsichtsfunktionen außerhalb der Notenbank angesiedelt werden. Erst wenn diese Phase abgeschlossen ist, sollten sich, in einer zweiten Phase, die Banken schrittweise für die Bankenunion qualifizieren. Sollte in dieser Phase die Restrukturierung von Banken erforderlich sein und würden hierfür Finanzmittel benötigt, so würde dies in voller Verantwortung der Nationalstaaten geschehen, die auch für die mögliche Inanspruchnahme von Mitteln aus dem ESM haften würden. Banken, die am Ende dieser Phase die Bedingungen für die Vergabe einer europäischen Banklizenz nicht erfüllt haben, würden restrukturiert und gegebenenfalls abgewickelt. Somit verblieben in der dritten Phase nur noch die Banken am Markt, die eine europäische Banklizenz erhalten haben.

Notwendig ist es zudem, eine **fiskalische Brücke** in die Zukunft zu bauen, die von der unvermeidlichen kurzfristigen Stabilisierung überzeugend in das Regime Maastricht 2.0 führt. Hierfür hat der Sachverständigenrat das **Konzept des Schuldentilgungspakts** entwickelt. Kennzeichnend für den Schuldentilgungspakt ist seine Konstruktion als ein System wechselseitiger Verpflichtungen zur Solidarität und Solidität, indem er eine quantitativ und zeitlich

begrenzte gemeinschaftliche Haftung im Schuldentilgungsfonds verankert und dies mit starken Absicherungen zum Schuldentilgungspakt verbindet.

11. Schließlich besitzt die makroökonomische Krise ebenfalls unterschiedliche Zeitdimensionen, wie es die Rezessionen und Wachstumsschwäche in zahlreichen Ländern des Euro-Raums deutlich machen. Die Konsolidierung der staatlichen Haushalte, also eine restriktive Fiskalpolitik, geht aller Erfahrung nach zunächst zumindest mit einer merklichen Konjunkturabschwächung, häufig sogar mit einer **Rezession** einher. Damit stellt sich die Aufgabe, die fiskalpolitischen Schritte so auszugestalten und zu dosieren, dass die Konsolidierungserfordernisse nicht zu einem Abgleiten in eine Depression führen. Das Ziel der Wirtschaftspolitik in den betreffenden Ländern sollte es sein, das Produktionspotenzial zu erhöhen, um langfristig einen höheren und steileren Wachstumspfad zu erreichen. Eine solche **Wachstumspolitik** braucht einen langen Atem. Es benötigt geraume Zeit, bis sich Erfolge ordnungspolitischer Maßnahmen etwa von Reformen der Institutionen auf dem Arbeitsmarkt oder des Steuersystems einstellen.

Da die makroökonomische Krise in den einzelnen Ländern zum Teil sehr unterschiedlich ausgeprägt ist, verbieten sich länderübergreifende Lösungskonzepte. Zudem liegt es außerhalb der Kompetenz des Sachverständigenrates, den Regierungen anderer Länder konkrete wirtschaftspolitische Ratschläge zu geben.

II. Aufgabenstellung für die einzelnen Politikbereiche

1. Energiepolitik: Bei der Energiewende mehr Marktwirtschaft wagen

12. Die Bundesregierung hat im Sommer 2011 mit der Umsetzung der Energiewende begonnen, die in den nächsten Jahrzehnten zu einem **vollständigen Umbau des Systems** der Energieversorgung führen soll. Mit dem Beschluss des beschleunigten Atomausstiegs ging die Stromerzeugung aus Kernenergie stark zurück. Dieser Rückgang konnte durch einen Zuwachs bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, Braunkohle und durch höhere Stromimporte ausgeglichen werden. Allerdings ist es für die Netzbetreiber seitdem deutlich schwieriger geworden, die **Versorgungssicherheit** mit Strom zu gewährleisten.

Bereits im Jahrzehnt zuvor hatten sich durch die Förderung der erneuerbaren Energien **erhebliche Kosten** angehäuft. Die damit eng verknüpften Steuern und Umlagen haben den Endkundenpreis für Strom steigen lassen. Wenngleich diese Weichenstellungen der Vergangenheit im Zuge der Energiewende nicht mehr zur Debatte stehen, ist der aktuelle **drastische weitere Anstieg** der Strompreise für private Haushalte vor allem dem Versäumnis geschuldet, trotz seiner mittlerweile eklatanten Ineffizienz die Förderung der erneuerbaren Energien durch das EEG nicht grundlegend zu reformieren.

13. Der angestrebte vollständige Umbau des Energieversorgungssystems erfordert auf dem Strommarkt den Ausbau dargebotsabhängiger Kapazitäten zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, den Zubau nicht dargebotsabhängiger Kapazitäten vor allem im Süden Deutschlands und einen umfassenden Ausbau der Transport- und Verteilnetze. Es wäre dringend erforderlich, diese **drei Großbaustellen der Energiewende** in einem Gesamtkonzept zu

verzahnen, bei dem die Umsetzungsschritte aufeinander abgestimmt werden. Ein solches Konzept ist jedoch bisher nicht zu erkennen. Insbesondere berücksichtigt die Förderung des Zubaus der erneuerbaren Energien den bislang erreichten Stand der Integrationsfähigkeit des Systems nicht und versäumt daher, aktuell das **Tempo des Kapazitätsausbaus** zu drosseln.

14. Da bei einem unveränderten Festhalten am EEG die Kosten der Energiewende aus dem Ruder zu laufen drohen, ist es erforderlich, den konkreten Ausbaupfad für die erneuerbaren Energien langfristig vorzugeben und den Ausbau stärker **marktwirtschaftlich** zu gestalten. Zwar ist nach dem Einstieg in die Energiewende bereits wichtige Zeit verspielt worden, doch wäre es nach wie vor möglich, umgehend zumindest innerhalb des EEG eine **Vereinheitlichung des Vergütungssatzes** auf einem moderaten Niveau, etwa dem durchschnittlichen Vergütungssatz der landgestützten Windenergie, zu beschließen. Bereits dieser Schritt könnte den bislang alles dominierenden, teilweise zügellosen Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugungskapazitäten auf einen besser planbaren Pfad bringen und der Energiepolitik die **nötige Zeit zum Atmen** gewähren. Diese Zeit ist dringend nötig, um den langfristigen institutionellen Rahmen für den Strommarkt zu schaffen und ein Gesamtkonzept für die Energiewende zu entwickeln, in dem die künftige Förderstrategie für die erneuerbaren Energien so ausgestaltet ist, dass sie sich in ein europäisches Gesamtbild einfügt.

2. Öffentliche Finanzen: Reformbedarf bei der Unternehmensbesteuerung, mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung

15. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kommt in Deutschland voran. Der staatliche Gesamthaushalt dürfte im Jahr 2012 einen Überschuss aufweisen, der vor allem auf die Sozialversicherungen zurückgeht, während die Gebietskörperschaften weiterhin defizitär bleiben. Getrieben wird diese Entwicklung durch die staatlichen Einnahmen, die über das Gesamtjahr um 3,4 % anwachsen. Zudem spielen Sonderfaktoren auf der Ausgabenseite eine Rolle. So sind die Finanzierungskosten trotz ansteigender Schuldenstandquote angesichts der Bedeutung Deutschlands als „sicherer Hafen“ in der Eurokrise deutlich gesunken. Hinzu treten Minderausgaben der Bundesagentur für Arbeit und verhältnismäßig geringe Rentenzugänge. Hingegen sind die staatlichen Konsumausgaben überproportional stark angestiegen. Da Bund und Länder nicht dauerhaft auf Sonderfaktoren und eine günstige konjunkturelle Entwicklung bauen können, und zudem demografisch bedingte Mehrausgaben auf den öffentlichen Gesamthaushalt zukommen, ist deutlich **mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung** notwendig. In die falsche Richtung gehen strukturelle Mehrausgaben, wie etwa das Betreuungsgeld und die Zuschussrente, oder die Abschaffung der Praxisgebühr.

16. Strukturelle Verwerfungen zeigen sich insbesondere auf der kommunalen Ebene. Zwar stehen die Kommunen in ihrer Gesamtheit besser da als Bund und Länder: Die kommunale Schuldenstandsquote ist in den vergangenen drei Dekaden sogar leicht gesunken, während sie sich für die Länder und den Bund dynamisch nach oben entwickelt hat. Die aggregierten Zahlen verdecken jedoch eine erhebliche Variation zwischen den Städten und Gemeinden. Eine Reihe von Kommunen hat seit Ende der 1990er-Jahre verstärkt auf das Instrument der Kassenkredite zur Refinanzierung zurückgegriffen. In manchen Ländern, insbesondere in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, ist die **kommunale Finanzlage** so

prekär, dass die Länder Altschuldenregelungen beschließen mussten. Da diese Situation zum Teil auf hohe Sozialleistungen zurückzuführen ist, wird der Bund die Kommunen durch die verabredeten Kostenübernahmen bei den Eingliederungsleistungen für Menschen mit Behinderung sowie bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entlasten. Allerdings sind darüber hinaus Einsparungen im Personalbereich und bei öffentlichen Einrichtungen notwendig, damit solche Fehlentwicklungen künftig vermieden werden können. Die Kommunalaufsichten dieser Länder müssen in diesem Prozess ihrer wichtigen Rolle besser gerecht werden als in der Vergangenheit.

17. Im steuerlichen Bereich besteht großer Handlungsbedarf bei den Unternehmensteuern. Mit den Reformen der Vergangenheit ist es bei aller Anerkennung der erzielten Fortschritte nicht gelungen, die steuerlichen Verzerrungen der Investitionsentscheidungen zu beseitigen. Insbesondere die Finanzierungsentscheidung wird weiterhin verzerrt, weil die Finanzierung durch die Einlage neuen Eigenkapitals (Beteiligungsfinanzierung) gegenüber der Finanzierung über einbehaltene Gewinne (Selbstfinanzierung) und der Finanzierung über Fremdkapital benachteiligt wird. Dies setzt den Unternehmen einen Anreiz, ihren Eigenkapitaleinsatz zu reduzieren und die Einlage neuen Eigenkapitals zu vermeiden. Der Sachverständigenrat schlägt mit der „**Zinsbereinigung des Grundkapitals**“ eine Weiterentwicklung der dualen Einkommensteuer vor, durch welche die Finanzierungsneutralität hergestellt würde. Dieser Vorschlag ließe sich verhältnismäßig einfach in das bestehende Steuerrecht integrieren, ohne dass eine Abschaffung der Gewerbesteuer erforderlich wäre. Die zu erwartenden Steuermindereinnahmen in Höhe von voraussichtlich 4,6 Mrd Euro könnten durch den Abbau von Steuervergünstigungen vollständig gegenfinanziert werden.

3. Arbeitsmarkt: Erfolge sichern und ausbauen

18. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt stellt sich weiterhin überaus positiv dar. Im Jahr 2012 wird die Erwerbstätigkeit aller Voraussicht nach einen neuen Höchststand von fast 41,6 Millionen Personen erreichen. Die Arbeitslosenquote dürfte mit 6,8 % auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung sinken. Im Zuge der nachlassenden wirtschaftlichen Dynamik hat sich die positive Arbeitsmarktentwicklung im Verlauf des Jahres 2012 zwar abgeschwächt, insgesamt scheint die Beschäftigungslage aber weiterhin äußerst stabil.

Diese Erfolge liegen nicht zuletzt in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen, der moderaten Lohnpolitik der vergangenen Jahre sowie den Reformen des vergangenen Jahrzehnts begründet. Diese Reformen haben einen wichtigen Beitrag zu mehr **Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt** geleistet – sowohl für die Arbeitnehmer als auch für die Arbeitgeber. Die derzeit jedoch wieder vermehrt zu vernehmenden Forderungen nach regulierenden Eingriffen, beispielsweise Mindestlöhne, heute Lohnuntergrenzen genannt, gehen in die falsche Richtung. Anstatt jetzt die erarbeiteten Erfolge wieder in Frage zu stellen, muss es nun gelten, diese durch weitere Reformen des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig zu sichern und auszubauen.

19. Angesichts der Arbeitsmarkterfolge rückt zunehmend die **Qualität der Beschäftigungsverhältnisse** in das Zentrum öffentlicher Arbeitsmarktdiskussionen und wirtschaftspo-

litischer Überlegungen. Dabei geht es um die Entwicklung der atypischen Beschäftigung ebenso wie um die Entwicklung der Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten.

Der trendmäßige Beschäftigungsaufschwung seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts ging mit einem stetigen Wandel der Erwerbsformen einher. So nahm insbesondere die Teilzeitbeschäftigung von Frauen deutlich zu. Nicht zu beobachten war in den vergangenen fünf Jahren indes eine überproportionale Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse.

20. Parallel zum Anstieg der Erwerbstätigkeit und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit hat seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts die Ungleichheit der Haushaltseinkommen nicht mehr zugenommen. Zuvor war diese seit Anfang der 1990er-Jahre deutlich angestiegen. Der trendmäßige Rückgang der Lohnquote seit Mitte der 1970er-Jahre in Deutschland wird in der Öffentlichkeit teilweise als Argument für eine abnehmende **Verteilungsgerechtigkeit** angeführt, die zulasten der Arbeitnehmer gehe. Hinsichtlich des Wohlstands der Arbeitnehmer und dessen Veränderung ist die Aussagekraft eines funktionalen Verteilungsmaßes allerdings sehr beschränkt.

Eine detaillierte Analyse der **qualifikatorischen Lohnstruktur** liefert diesbezüglich wesentlich aussagekräftigere Erkenntnisse. Die Lohnverteilung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten am oberen wie am unteren Ende aufgespreizt. Die stärkere Herausbildung eines Niedriglohnsektors bietet gering qualifizierten Arbeitnehmern Beschäftigungschancen und damit die Möglichkeit, der Arbeitslosigkeit zu entkommen. Kritisch muss gesehen werden, dass die Aufstiegschancen in Deutschland gering sind. Hier besteht der größte Handlungsbedarf, um durch eine bessere Aus- und Weiterbildung mehr Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen.

4. Soziale Sicherung: Weiterhin Reformbedarf trotz guter Finanzlage

21. Die gute konjunkturelle Lage und die positive Beschäftigungsentwicklung haben dazu geführt, dass die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV), die Soziale Pflegeversicherung (SPV) sowie die Arbeitslosenversicherung das Jahr 2012 voraussichtlich mit einem **Überschuss** beenden werden. Für die SPV bedeutet dies vor allem, dass der vorgezeichnete Weg in die roten Zahlen kurzfristig unterbrochen wurde, während die Überschüsse in der GRV und der GKV so groß ausfallen werden, dass sich die bereits bestehenden beachtlichen Reserven noch einmal deutlich erhöhen werden. In beiden Fällen wäre somit eine **spürbare Beitragssatzsenkung** möglich. Eine solche hat der Deutsche Bundestag am 25. Oktober 2012 für den Beitragssatz zur GRV beschlossen, indem er ihn auf 18,9 % ab 1. Januar 2013 festgesetzt hat; für die GKV wird sie bisher von der Regierungskoalition lediglich diskutiert, sollte aber aus Sicht des Sachverständigenrates ebenfalls umgesetzt werden.

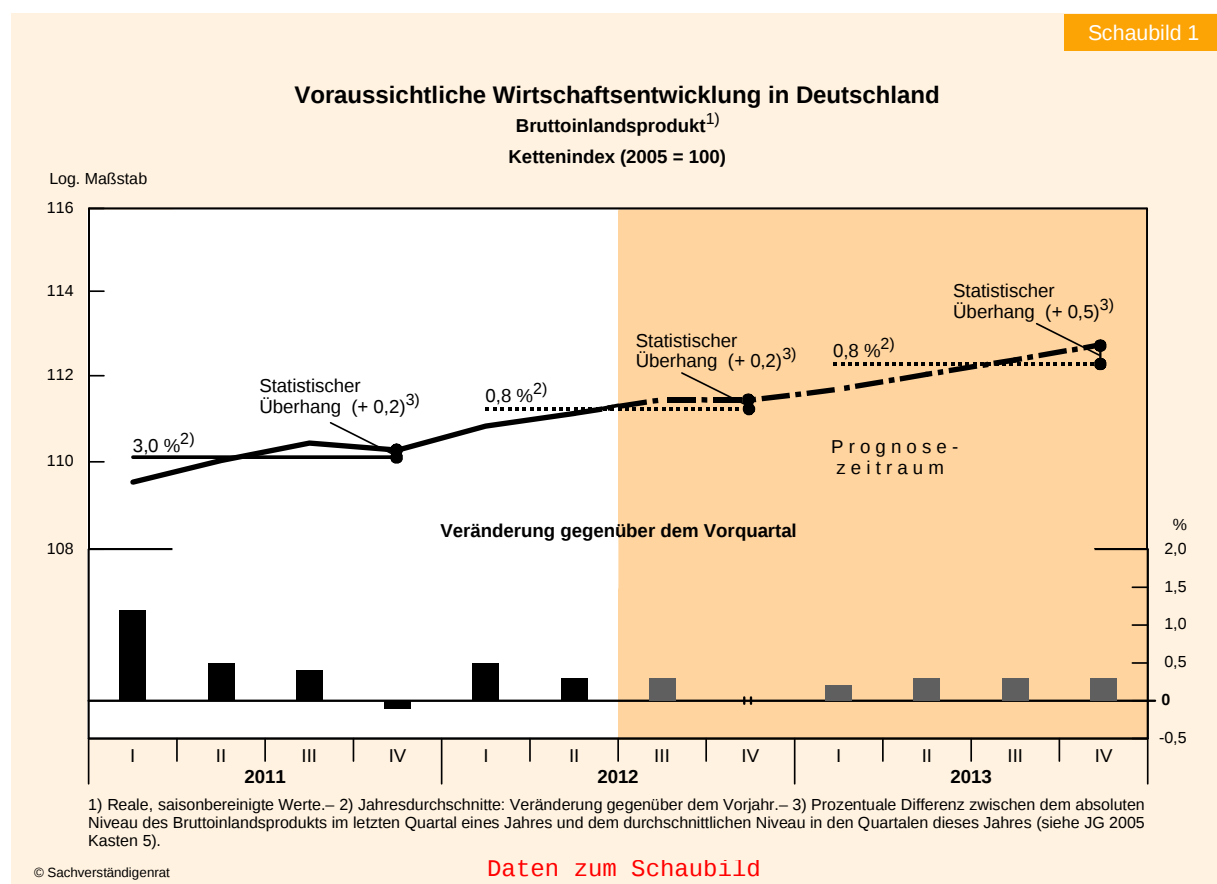
22. Die aktuell gute Finanzlage verdeckt jedoch den weiterhin **bestehenden Handlungsbedarf** in den Sozialversicherungen. Dies gilt insbesondere für die SPV und die GKV. In der GRV besteht dieser allerdings vor allem im „**Unterlassen**“: Keinesfalls sollten bereits eingeleitete Reformen, wie beispielsweise die „Rente mit 67 Jahren“, zurückgenommen oder durch

gleichzeitige Leistungsausweitungen, wie aktuell unter den Stichworten „Rentenpaket“ oder „Zuschussrente“ diskutiert, verwässert werden.

23. In der GKV setzt der Sachverständigenrat auf die bereits gesetzlich verankerte flächen-deckende Einführung der Zusatzbeiträge, die er zeitnah und schnell weiterentwickeln würde. Das Ziel sollte es dabei sein, einen **einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrag** zu etablieren. Dieser wäre ein Schritt in Richtung der vom Sachverständigenrat präferierten Bürgerpauschale. Er würde positiv auf Beschäftigung und Wachstum wirken und könnte mit dazu beitragen, den Wettbewerb im Gesundheitswesen zu erhöhen. Dafür wären zudem **ausgaben-seitige Reformen** hilfreich: Erstens sollten Selektivverträge sowohl in der ambulanten als auch der stationären Versorgung stärker genutzt werden. Zweitens wäre ein schneller Übergang zu einer monistischen Krankenhausfinanzierung sinnvoll.

III. Konjunktur in Deutschland: Keine Entkopplung vom außenwirtschaftlichen Umfeld

24. In Deutschland verlangsamte sich die konjunkturelle Entwicklung im Laufe des Jahres 2012 zusehends. Die inländische Verwendung entwickelt sich im Zuge einer stark rückläufigen **Investitionstätigkeit schwach**. Aufgrund der zwischenzeitlichen Zuspitzung der Krise im Euro-Raum und der Rezessionen in großen Mitgliedstaaten gingen die Exporte in den Euro-Raum zurück. Dies konnte, trotz der sich immer weiter eintrübenden Weltwirtschaft und dank der Abwertung des Euro, durch den Außenhandel mit Ländern außerhalb des Euro-Raums mehr als ausgeglichen werden. Im Ergebnis trug der Außenhandel maßgeblich zum beobachteten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts bei (Schaubild 1).



Die bis zum Oktober 2012 reichenden **Konjunkturindikatoren** deuten darauf hin, dass sich die wirtschaftliche Dynamik bis zum Jahresende 2012 weiter verlangsamen wird. So ist insbesondere die inländische Nachfrage im Industriesektor am aktuellen Rand abwärts gerichtet, und die umfragebasierten Indikatoren signalisieren für die Entwicklung bis zum Jahresende eine weitere Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität. Die zweite Jahreshälfte 2012 steht damit im Zeichen der im Euro-Raum weit verbreiteten rezessiven Tendenzen, die über den Außenhandels- und Vertrauenskanal auf die deutsche Volkswirtschaft ausstrahlen und durch eine rückläufige Investitionstätigkeit das Tempo der wirtschaftlichen Expansion beeinflussen.

25. Für das Jahr 2012 prognostiziert der Sachverständigenrat eine **Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 0,8 %** (Tabelle 1). Der Tiefpunkt der wirtschaftlichen Dynamik in Deutschland wird demnach voraussichtlich im vierten Quartal 2012 erreicht. Im Laufe des Jahres 2013 ist damit zu rechnen, dass die Veränderungsrate wieder langsam ansteigt. Die Zuwachsrate im Jahresdurchschnitt wird sich wiederum auf 0,8 % belaufen. Dabei wird erwartet, dass im Bereich der Ausrüstungsinvestitionen zu Jahresbeginn 2013 eine Bodenbil-

Tabelle 1

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

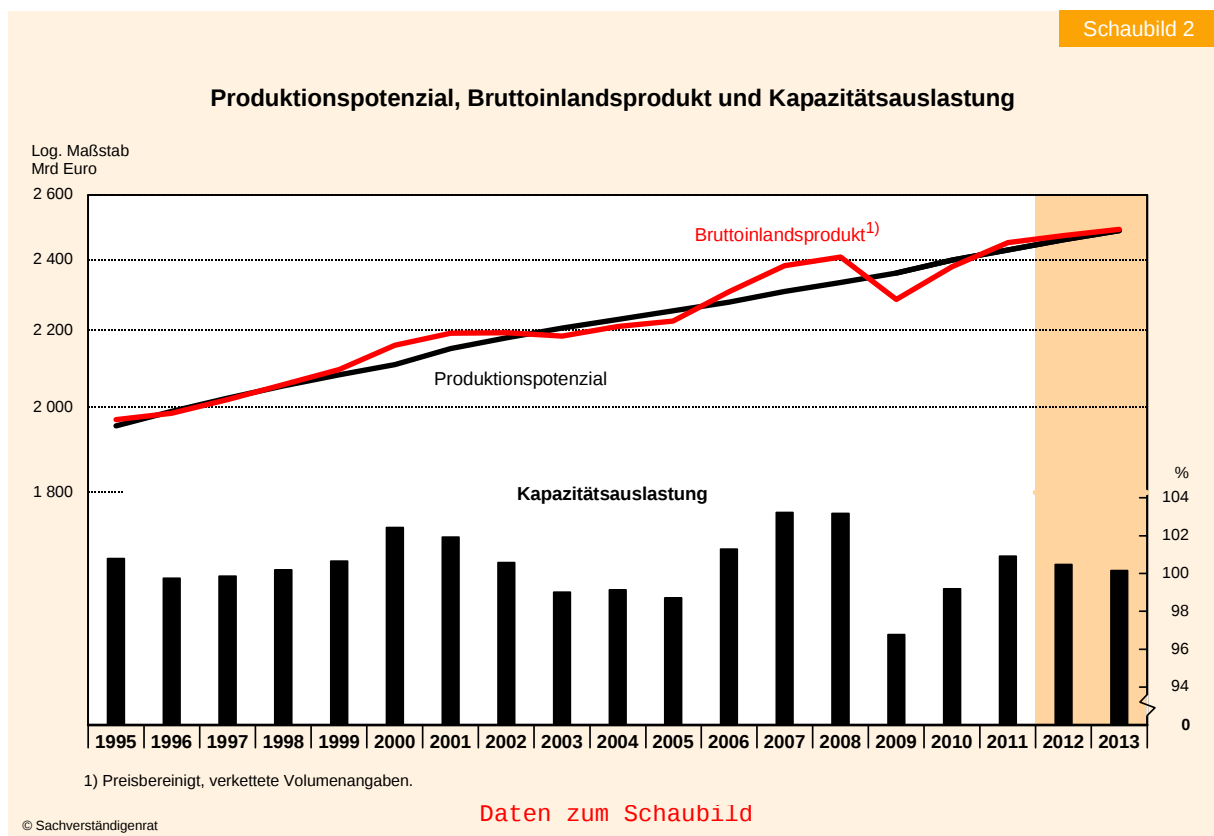
	Einheit	2009	2010	2011	2012 ¹⁾	2013 ¹⁾
Bruttoinlandsprodukt ²⁾	%	– 5,1	4,2	3,0	0,8	0,8
Konsumausgaben.....	%	0,8	1,1	1,5	0,9	0,9
Private Konsumausgaben ³⁾	%	0,1	0,9	1,7	0,9	0,8
Konsumausgaben des Staates	%	3,0	1,7	1,0	1,1	1,0
Ausrüstungsinvestitionen	%	–22,5	10,3	7,0	– 3,3	0,2
Bauinvestitionen	%	– 3,2	3,2	5,8	– 0,4	2,1
Sonstige Anlagen	%	– 2,9	3,3	3,9	2,1	2,3
Inländische Verwendung	%	– 2,5	2,6	2,6	0,0	0,8
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten)		– 2,9	1,7	0,6	0,8	0,0
Exporte	%	–12,8	13,7	7,8	3,9	3,8
Importe	%	– 8,0	11,1	7,4	2,5	4,2
Erwerbstätige	Tausend	40 370	40 603	41 164	41 569	41 745
Registriert Arbeitslose ⁴⁾	Tausend	3 415	3 238	2 976	2 899	2 917
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ⁴⁾	Tausend	27 493	27 756	28 440	28 949	29 196
Arbeitslosenquote ⁴⁾⁵⁾	%	8,1	7,7	7,1	6,8	6,9
Verbraucherpreise ⁶⁾	%	0,4	1,1	2,3	2,0	2,0
Finanzierungssaldo des Staates ⁷⁾	%	– 3,1	– 4,1 ^{a)}	– 0,8	0,1	– 0,1

1) Prognose.– 2) Preisbereinigt; Veränderung gegenüber dem Vorjahr. Gilt auch für alle angegebenen Bestandteile des Bruttoinlandsprodukts.– 3) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Für die Jahre 2009 bis 2011 Quelle: Bundesagentur für Arbeit.– 5) Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen.– 6) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 7) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Im Jahr 2010 einschließlich der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (4,38 Mrd Euro).– a) Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang hätte die Defizitquote bei 4,3 % gelegen.

Daten zur Tabelle

dung erreicht ist. Insgesamt dürfte dies dazu führen, dass die inländische Verwendung im Jahr 2013 wieder Wachstumsimpulse sendet. Der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts dürfte in diesem und im nächsten Jahr unterhalb des Wachstums des Produktionspotenzials liegen. Die Inflationsrate weist eine stabile Entwicklung auf. Im Jahr 2012 und 2013 erhöhen sich die Verbraucherpreise voraussichtlich um jeweils 2,0 %.

Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass im Jahr 2012 das Potenzialwachstum 1,1 % beträgt. Die relative gesamtwirtschaftliche Output-Lücke, also die Differenz zwischen tatsächlichem und potenziellem Output, bezogen auf den potenziellen Output, liegt demnach im Jahr 2012 und 2013 bei etwa 0,5 % beziehungsweise 0,2 %. Damit befindet sich die deutsche Volkswirtschaft immer noch in einer Phase mit einer leichten Überauslastung der Produktionskapazitäten; das heißt, das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt liegt über dem **Produktionspotenzial**, also der Wirtschaftsleistung, die bei normaler Auslastung aller Kapazitäten ohne zusätzlichen Inflationsdruck erreichbar wäre (Schaubild 2).



26. Die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland ist weiterhin positiv, wenngleich sie sich im Jahresverlauf im Gleichschritt mit der Konjunktur leicht abschwächte. Die Anzahl der **Erwerbstätigen** im Jahr 2012 erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 405 000 Personen und die Anzahl der registriert **Arbeitslosen** nahm um 77 000 Personen ab. Im Jahr 2013 dürfte die Anzahl der Erwerbstätigen lediglich um 176 000 Personen auf 41,7 Millionen Personen und die der registriert Arbeitslosen um 18 000 Personen auf knapp über 2,9 Millionen Personen steigen.

27. Nach einem voraussichtlich geringen Überschuss im Jahr 2012 dürfte der Finanzierungssaldo des staatlichen Gesamthaushalts im Jahr 2013 wieder leicht negativ ausfallen und sich auf etwa -3 Mrd Euro belaufen. Die Defizitquote läge damit bei rund 0,1 %. In der Folge sollte die Schuldenstandsquote im Jahr 2013 recht deutlich auf 80,3 % sinken. Dieser Wert liegt immer noch deutlich über dem Referenzwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Die staatlichen **Einnahmen** dürften im Jahr 2013 nur noch mit einer Rate von 2,2 % zunehmen. Überdurchschnittlich dürften die Einnahmen aus der Lohnsteuer verlaufen, da die Löhne weiterhin nennenswert steigen und der Einkommensteuertarif im Jahr 2013 vermutlich nicht angepasst wird. Es ist zu erwarten, dass die gesamtstaatlichen **Ausgaben** im Jahr 2013 mit 2,6 % stärker als das nominale Bruttoinlandsprodukt wachsen; die Staatsquote würde folglich nach zwei Rückgängen in den Jahren 2011 und 2012 wieder ansteigen. Die Zinsausgaben des Staates dürften hingegen ein weiteres Mal rückläufig sein. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Finanzierungskosten des Staates bereits im Jahr 2013 bedeutend erhöhen werden. Damit dürften weitere nennenswerte Einsparungen durch die Ablösung im Jahr 2013 fällig werdender Anleihen und Kredite erzielt werden.

