

KURZFASSUNG

Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik – Die wichtigsten Aussagen des Jahresgutachtens 2013

1. Bundestagswahlkampf 2013: Umverteilung statt richtige Reformen
2. Konjunktorentwicklung
3. Vermeiden, Bewahren, Handeln: Eine wirtschaftspolitische Agenda
4. Die EZB als Krisenmanagerin
5. Nationale Verantwortung und Vorbildfunktion

Kurzfassung
Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik
– Die wichtigsten Aussagen des Jahresgutachtens 2013 –

1. Bundestagswahlkampf 2013: Umverteilung statt richtige Reformen

1. Im Bundestagswahlkampf 2013 richtete sich die Diskussion zur wirtschaftspolitischen Ausrichtung der kommenden Jahre weitgehend auf innenpolitische Aspekte. Im Unterschied zu früheren Bundestagswahlkämpfen wurde die Debatte dabei vor dem Hintergrund der **guten wirtschaftlichen Situation** Deutschlands geführt: Die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungen befinden sich in einer guten finanziellen Situation, und der Arbeitsmarkt widerstand der weltweiten Konjunkturkrise und der nachfolgenden Krise im Euro-Raum. Zudem deuten alle aktuellen Prognosen darauf hin, dass es jetzt zu dem schon lange **angelegten Konjunkturaufschwung** kommen könnte. Dass dieser nun ansteht, geht nicht zuletzt auf die von der Europäischen Zentralbank (EZB) angekündigten Outright Monetary Transactions (OMT) zurück, die erheblich zur Beruhigung der Krise im Euro-Raum beigetragen und die bislang konjunkturbestimmende Unsicherheit gesenkt haben.

2. Die starke wirtschaftliche Verfassung Deutschlands wurde dabei von fast allen Parteien offenbar als gegeben eingeordnet, statt als Ergebnis der vielen sinnvollen Reformen der Vergangenheit, allen voran der Agenda 2010. So konzentrierten sich die meisten Parteien darauf, diese Reformen in vielen Bereichen wieder infrage zu stellen und der vermeintlich drastisch gestiegenen Ungleichheit in Deutschland durch eine verstärkte steuerpolitische Umverteilung zu begegnen. Im Falle des derzeit diskutierten Mindestlohns oder der Mietpreisbremse wird gar versucht, ein gewünschtes Marktergebnis gesetzlich zu erzwingen. In ihrer Gesamtheit drohen die derzeit diskutierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die Reformfortschritte, die Deutschland in den vergangenen Jahren erzielen konnte, zunichte zu machen.

Die aktuelle wirtschaftliche Situation und die gute Position Deutschlands im Vergleich zu den Krisenländern des Euro-Raums scheinen bei vielen politisch Handelnden den Blick auf die **großen zukünftigen Herausforderungen** verstellt zu haben. Doch diese werden umso größer, je später und je weniger konsequent sie angegangen werden. So gehen viele der derzeit diskutierten Wohltaten, wie etwa die Mütterrente, die Aufstockung von niedrigen Renten oder großzügige Ausnahmen von der Rente mit 67, überwiegend zu Lasten der kommenden Generationen. Die künftigen Herausforderungen werden sogar um ein Vielfaches schwerer zu bewältigen sein, wenn die Reformen der Agenda 2010 verwässert oder in Teilbereichen gänzlich zurückgenommen werden. Gleiches gilt für neue wachstums- und beschäftigungsfeindliche Maßnahmen wie den Mindestlohn.

3. Statt dieser eher rückwärtsgewandten Wirtschaftspolitik sollten die politisch Handelnden ihren Blick nach vorne richten. Eine **Wirtschaftspolitik**, die **zukunftsgerichtet** ist, vermeidet Maßnahmen, die künftig noch größeren Handlungsdruck erzeugen, sichert die Reformfortschritte der Vergangenheit und verbessert die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dies alles ist nötig, um vor dem Hintergrund des kommenden demografischen Wandels das Wirtschaftswachstum Deutschlands zu stärken, die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte

und Sozialversicherungssysteme sicherzustellen und die deutsche Wirtschaftsordnung als ein Vorbild für eine krisenfeste Architektur des Euro-Raums auszugestalten.

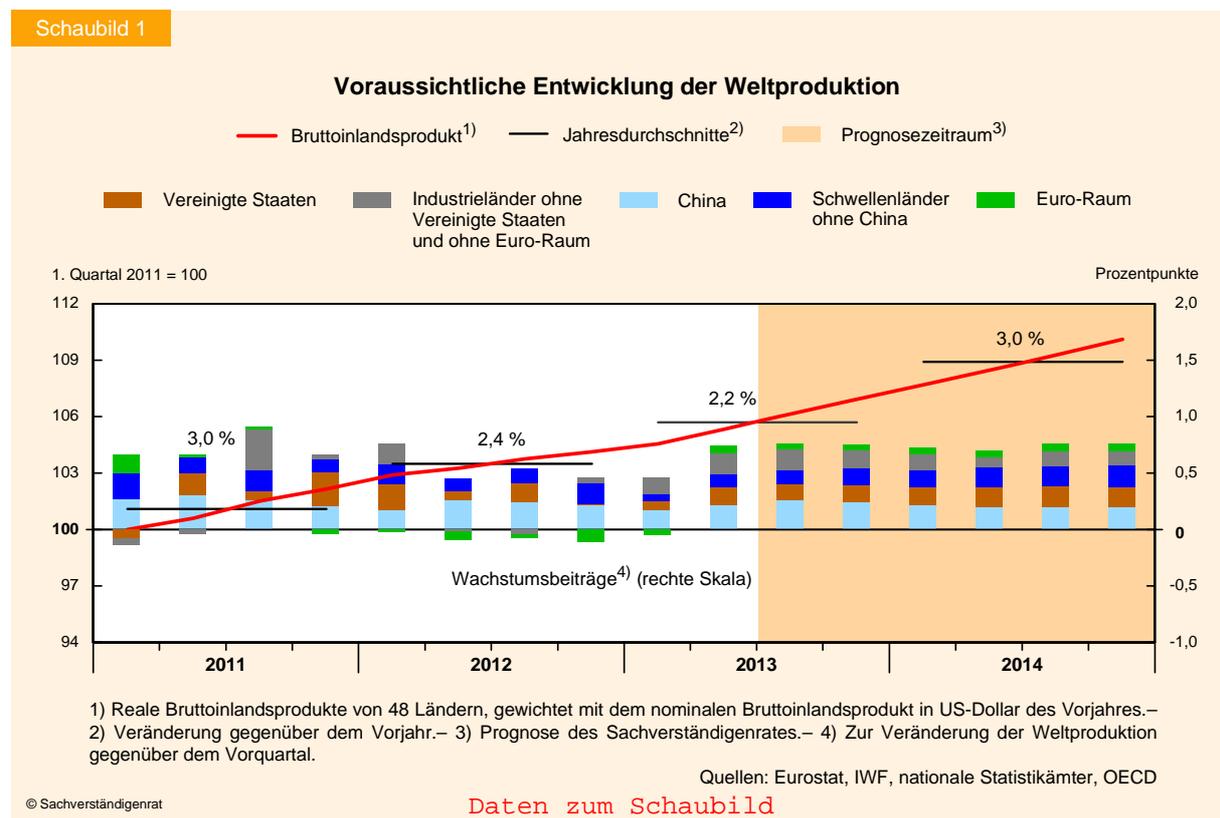
2. Konjunktorentwicklung

4. Die Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Euro-Krise war infolge der Bekanntgabe des OMT-Programms im September des Jahres 2012 rasch gesunken. Zudem stabilisierte sich die **Weltkonjunktur** im Jahresverlauf 2013. Der sich jetzt abzeichnende Aufschwung ist allerdings noch nicht selbsttragend, da viele Industrieländer weiterhin hohe öffentliche Finanzierungsdefizite aufweisen und die Geldpolitik zur Stützung der Konjunktur sehr expansiv ausgerichtet ist. In den Schwellenländern setzte sich die Konjunkturverlangsamung in diesem Jahr fort. So dürfte sich der Anstieg der Weltproduktion nach 2,2 % in diesem Jahr auf 3,0 % im kommenden Jahr 2014 beschleunigen (Schaubild 1).

Die Krisenländer des **Euro-Raums** haben in den vergangenen Jahren Fortschritte bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erzielt und konnten einen guten Teil der notwendigen Anpassungen ihrer Leistungsbilanzen vornehmen. Damit dürfte, maßgeblich unterstützt durch die gesunkene Unsicherheit über die weitere Bewältigung der Krise im Euro-Raum, in vielen Mitgliedstaaten die Rezession trotz weiteren Anpassungsbedarfs überwunden sein. Aufgrund des schwachen Jahresbeginns wird das Bruttoinlandsprodukt des Euro-Raums im Jahr 2013 voraussichtlich eine Veränderungsrate von -0,4 % aufweisen. Für das Jahr 2014 wird eine Zuwachsrate von 1,1 % erwartet.

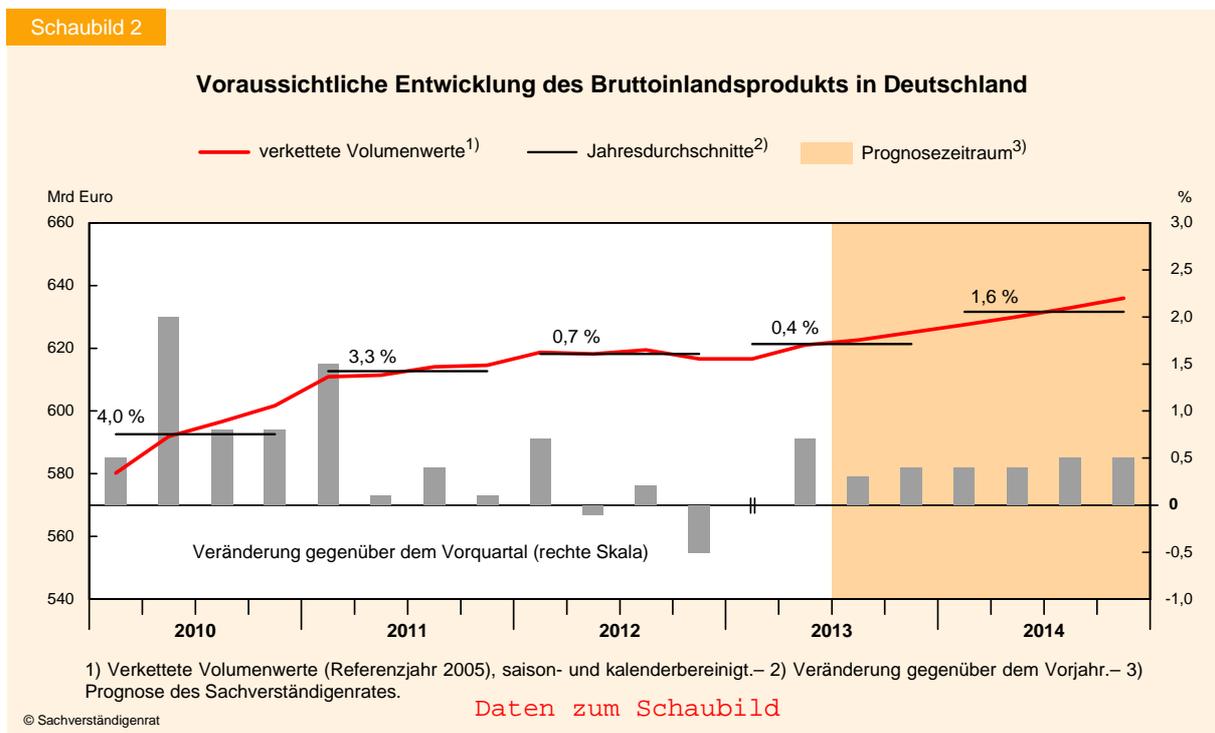
5. Vor diesem Hintergrund wird sich im Jahr 2014 die konjunkturelle Lage in **Deutschland** aller Voraussicht nach aufhellen. Während für das Jahr 2013 lediglich ein Zuwachs des

Schaubild 1



Bruttoinlandsprodukts von 0,4 % erwartet wird, prognostiziert der Sachverständigenrat für das Jahr 2014 einen Zuwachs in Höhe von 1,6 % (Schaubild 2). Dieser Aufschwung dürfte vor allem binnenwirtschaftlich getragen sein. So wurde die Talsohle bei den Ausrüstungsinvestitionen zur Jahresmitte 2013 durchschritten, für das nächste Jahr wird ein Zuwachs von 6,2 % erwartet. Der Außenbeitrag wird im Zuge der erwarteten stärkeren Importentwicklung einen negativen Wachstumsbeitrag beisteuern. Die Verbraucherpreise dürften in Deutschland im Jahr 2014 stärker steigen als im Euro-Raum insgesamt.

Schaubild 2



3. Vermeiden, Bewahren, Handeln: Eine wirtschaftspolitische Agenda

6. Nur wenn die Bundesregierung in ihrem ureigenen nationalen Verantwortungsbereich das Richtige tut, wird sie die anderen Regierungen in Europa dazu bewegen können, dass diese selbst nationale Verantwortung übernehmen und die notwendigen Reformen voranbringen. Ungeachtet der aktuellen wirtschaftlichen Spitzenposition Deutschlands in Europa gibt es viele Reformbaustellen, die durch die nationale Politik dringend angegangen werden sollten, um für die Zukunft Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt in Deutschland weiter zu ermöglichen. Eine **zukunftsgerichtete Wirtschaftspolitik** sollte rückwärtsgewandte Maßnahmen **vermeiden**, Reformfortschritte der Vergangenheit **sichern** und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen **verbessern**.

Dabei ist der sich bereits abzeichnende demografische Wandel eine der größten Herausforderungen für die deutsche Wirtschaftspolitik. Auf dessen Auswirkungen muss sich Deutschland bereits heute vorbereiten. Viele der in der Vergangenheit umgesetzten Reformen, insbesondere die vor zehn Jahren eingeleitete **Agenda 2010**, hatten genau dies zum Ziel. Die Rücknahme oder Verwässerung eines erheblichen Teils dieser Reformen wird die zukünftigen Generationen belasten, den Investitionsstandort Deutschland schwächen und dadurch das Potenzialwachstum und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nachhaltig senken. Werden da-

rüber hinaus die Weichen falsch gestellt, indem rückwärtsgewandte Maßnahmen durchgeführt und neue Reformen unterlassen werden, dann wird der **wirtschaftspolitische Handlungsbedarf** später noch um ein Vielfaches höher sein.

Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat in seinem diesjährigen Jahresgutachten aus der Vielzahl von Politikbereichen jene ausgewählt, in denen dringender wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht oder in denen die Rücknahme oder Verwässerung von bereits umgesetzten Reformen droht.

Arbeitsmarkt

7. Die Gesamtheit der **Arbeitsmarktinstitutionen** und ihr Zusammenspiel mit anderen konstituierenden Elementen der Wirtschaftsordnung sind sowohl von entscheidender Bedeutung für den langfristigen Wachstumspfad einer Volkswirtschaft als auch für deren Fähigkeit, konjunkturelle Schocks zu absorbieren. Der internationale Vergleich zeigt, dass Länder im **Systemwettbewerb** voneinander lernen können: Gerade in einer Währungsunion sind regulatorisch bedingte Hemmnisse zu korrigieren, da der nominale Wechselkurs nicht als Anpassungsinstrument zur Verfügung steht. Zu diesen Hemmnissen zählen etwa Lohnindexierungssysteme, aber ebenso Mindestlöhne, die als Sperrklinken vor allem die Beschäftigungschancen von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten reduzieren.

8. Deutschland hat diesbezüglich mit der Agenda 2010 den richtigen Weg eingeschlagen. Es besteht jedoch kein Anlass zur Selbstgefälligkeit. Die aktuelle Arbeitsmarktlage bietet vielmehr eine **gute Ausgangsposition**, die Arbeitsmarktinstitutionen dahingehend auszurichten, dass die Teilhabe aller Personen langfristig gesichert wird. Eine verstärkte Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen ist dabei nicht zielführend. Vielmehr darf die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt nicht vermindert werden. Insbesondere lässt sich **kein Bedarf an mehr staatlicher Regulierung** im Arbeitsrecht ableiten. Vielmehr sollte überprüft werden, wie das Arbeitsrecht angesichts des demografischen Wandels den Arbeitsmarkt angemessen flexibilisieren kann.

9. Im deutschen Institutionengeflecht muss ein flächendeckender gesetzlicher **Mindestlohn abgelehnt** werden, ebenso wie staatlich gesetzte sektor- oder regionalspezifische Lohnuntergrenzen. Ebenfalls abzulehnen ist eine Ausweitung von tariflichen Lohnuntergrenzen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf weitere Branchen. Mit diesen Maßnahmen würden die durch die Agenda 2010 erreichte Lohnflexibilität und die verbesserten Beschäftigungschancen Geringqualifizierter konterkariert.

Das sozialpolitisch motivierte Argument, ein gesetzlicher Mindestlohn könne dazu führen, dass ein großer Teil der bisherigen **Aufstocker** – Erwerbstätige, deren Einkommen durch Bezug von Arbeitslosengeld II aufgestockt wird – nunmehr ohne staatliche Zuschüsse auskommen könnte, wird durch die Fakten nicht bestätigt: Nur weniger als 1 % aller in Vollzeit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind Aufstocker. Eine effektive Sozialpolitik greift nicht in den Markt ein, sondern setzt direkt bei den bedürftigen Personen und ihren Familien an, so wie es heute bereits geschieht.

Der immer wieder vorgebrachte Hinweis auf die **(inter-)nationalen Beispiele** für einen vermeintlich harmlosen gesetzlichen Mindestlohn kann nicht überzeugen: In Deutschland träfe ein gesetzlicher Mindestlohn auf einen ansonsten vergleichsweise rigiden Arbeitsmarkt. Negative Beschäftigungswirkungen dürften daher höher ausfallen als in **flexibleren Arbeitsmärkten**. Zudem sind die gesetzlichen Mindestlöhne in anderen Ländern häufig im Vergleich zum allgemeinen Lohngefüge **niedrig angesetzt**. Die in Deutschland bereits gemachten Erfahrungen mit Branchenmindestlöhnen sind ebenfalls nicht auf einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn übertragbar. Im Gegensatz zu einem sektoralen Mindestlohn können Arbeitnehmer, die aufgrund des allgemeinen Mindestlohns ihre Beschäftigung verlieren, nicht in eine andere Branche **ausweichen**, denn überall gilt der gleiche, ihre Produktivität übersteigende Mindestlohn.

Negative Beschäftigungseffekte sind vor allem in den Arbeitnehmergruppen konzentriert, deren **Produktivität** niedriger als der gesetzliche Mindestlohn ist. Gemäß der aktuellen Lohnverteilung ist der Anteil derjenigen Arbeitnehmer, die von einem Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde betroffen wären, besonders hoch in Ostdeutschland, in kleinen Betrieben, in konsumnahen Wirtschaftszweigen und vor allem bei Arbeitnehmern mit **geringer Qualifikation**. Es besteht somit die große Gefahr, dass Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Jugendliche und disproportional viele Arbeitnehmer in Ostdeutschland aus dem Arbeitsmarkt gedrängt würden. Ein sozialpolitisch motivierter Mindestlohn wird voraussichtlich weit mehr Probleme schaffen, als er zu lösen imstande ist.

10. Der Sachverständigenrat sieht durchaus **weiteren Reformbedarf** am Arbeitsmarkt. Mit Blick auf eine langfristig tragfähige Arbeitsmarktordnung muss die **Durchlässigkeit des Arbeitsmarkts** erhöht werden. Dafür bedarf es klarer arbeitsrechtlicher Regelungen beim allgemeinen Kündigungsschutz, die einer zu starken Segmentierung des Arbeitsmarkts vorbeugen. Zeitarbeit und Befristungsmöglichkeiten bleiben sinnvolle Teile einer **flexiblen Arbeitsmarktordnung**, die rasche Anpassungen der Beschäftigung ermöglicht und die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter sichert. Solche Beschäftigungsverhältnisse sind zudem in einem rigiden Arbeitsmarkt notwendig, um für Einsteiger und Arbeitslose ein Sprungbrett in reguläre Beschäftigung zu schaffen. Generell dürften geringere Hürden für Übertritte in den ersten Arbeitsmarkt die Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhöhen.

Mittel- bis langfristig liegt das größte Potenzial nach wie vor in der Verbesserung des Aus- und Weiterbildungssystems. Deutschland realisiert zwar einen hohen Beschäftigungsstand und ein hohes Einkommensniveau, doch die **Mobilität der Einkommensposition** über die Generationen hinweg ist im internationalen Vergleich verbesserungsfähig. Die Erhöhung der **Chancengleichheit** sollte daher oberste Priorität besitzen.

Haushaltskonsolidierung

11. Die öffentlichen Haushalte haben sich in den vergangenen Jahren sehr positiv entwickelt, doch das augenblicklich gute Bild stellt nur eine **Momentaufnahme** dar. Für das Jahr 2013 ist zwar ein geringer Haushaltsüberschuss zu erwarten; die Schuldenstandsquote wird auf 78,3 % zurückgehen. Diese Fortschritte bei der **Konsolidierung** sind in der Tat im

Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland dringend erforderlich. Schon seit den 1970er-Jahren hatte die Schuldenstandsquote einen ansteigenden Trend aufgewiesen, die Finanz- und Wirtschaftskrise hat diese Situation noch weiter verschärft. Vor diesem Hintergrund war die Einführung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel im Jahr 2009 richtig, um die **Tragfähigkeit** der Staatsfinanzen zu sichern. Die Schuldenbremse muss zwingend eingehalten werden.

12. Trotz der in den vergangenen fünf Jahren verzeichneten Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung und der diesjährigen Einhaltung der Schuldenbremse gilt: Die gute Haushaltslage ist vor allem der konjunkturellen Entwicklung und verschiedensten **Sonderfaktoren** geschuldet. So entlastet die **gute Arbeitsmarktlage** die öffentlichen Haushalte in beträchtlichem Maße und ließ die Steuereinnahmen stark ansteigen, sodass diese im Jahr 2013 eines der höchsten Niveaus der vergangenen Dekaden erreichten. In der Euro-Krise war Deutschland zudem der **sichere Hafen der Kapitalanleger**, weshalb sich der deutsche Staat derzeit außergewöhnlich günstig finanzieren kann. Bevor der demografische Wandel ab dem Jahr 2020 zu erheblichen Mehrausgaben führen wird, befindet sich Deutschland in einem „**demografischen Zwischenhoch**“: Die Anzahl der Rentenbezieher steigt nur sehr leicht, während die Anzahl der Schüler bereits deutlich sinkt und somit die Betreuungs- und Bildungssysteme entlastet.

13. Insgesamt ist die **erforderliche ausgabenseitige Konsolidierung** der öffentlichen Haushalte **bislang nicht zu erkennen**. Insbesondere besteht erheblicher Konsolidierungsbedarf für viele Länder, damit sie den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2020 erreichen. Ihre Forderungen nach mehr Mitteln für Bildung und öffentliche Investitionen vom Bund sind inakzeptabel. Bei den Ausgaben haben die Länder in der Vergangenheit die falschen Schwerpunkte gesetzt, indem sie den staatlichen Konsum überbetonten. Mit den **richtigen Prioritäten** können erforderliche Mehrbedarfe für öffentliche Investitionen im Rahmen der derzeitigen staatlichen Einnahmen bewältigt werden. Eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Rahmen einer Föderalismusreform III, die den Ländern mehr Steuerautonomie und damit eine größere Verantwortlichkeit zuerkennt, wäre sinnvoller als die erneute Verschiebung von Bundesmitteln zu den Ländern und Kommunen. **Steuererhöhungen** sind in der jetzigen Situation hingegen **abzulehnen**. Vielmehr muss es darum gehen, durch konsequenten Schuldenabbau bei gleichzeitiger Begrenzung der Abgabenlast neue Wachstumspotenziale zu eröffnen.

14. Sobald die genannten Sondereffekte und die gute Konjunktur abklingen, werden die **Versäumnisse bei der Konsolidierung** wieder offenbar werden. Hinzu kommt, dass der deutsche Staat durch die krisenhaften Entwicklungen im Euro-Raum oder durch weitere Hilfen für Banken belastet werden könnte. Angesichts der Herausforderungen des demografischen Wandels können sich die öffentlichen Haushalte keine strukturellen Mehrausgaben erlauben. Die **langfristige Tragfähigkeitslücke** kann zurzeit noch immer mit etwa 3,1 % des Bruttoinlandsprodukts beziffert werden. Hierbei bereitet insbesondere die Ausgabenentwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung Sorgen. Strukturelle Mehrausgaben würden die

Tragfähigkeitslücke erhöhen. Daher bleibt die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte weiterhin die drängendste finanzpolitische Herausforderung der kommenden Jahre.

Steuerpolitik

15. Im Mittelpunkt der steuerpolitischen Diskussion standen im Bundestagswahlkampf 2013 **einnahmesteigernde Reformen**, mit denen zudem die Umverteilungswirkung des Steuersystems weiter erhöht werden sollte. In diesem Zusammenhang legten SPD und Bündnis 90/Die Grünen konkrete Vorschläge vor, die den **Einkommensteuertarif** verändert hätten und als zentrales Element eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes von 42 % auf 49 % enthielten. Außerdem warben beide Parteien für die Wiedererhebung der **Vermögenssteuer** beziehungsweise für die Einführung einer Vermögensabgabe.

Angesichts der in den vergangenen drei Jahren stark angestiegenen Steuerquote besteht aus Sicht des Sachverständigenrates **kein Bedarf an Mehreinnahmen**. Außerdem zeigen die Entwicklung der personellen Einkommensverteilung in Deutschland und deren internationaler Vergleich, dass im deutschen Steuersystem **bereits stark** von hohen zu niedrigen Einkommen **umverteilt** wird. Die öffentlichen Haushalte besitzen ausreichend Spielräume, um mögliche Mehrbedarfe bei den öffentlichen Investitionen zu finanzieren. Eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer, die Wiedererhebung der Vermögenssteuer oder die Einführung einer Vermögensabgabe lehnt der Sachverständigenrat aufgrund der zu erwartenden negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ab.

16. Im Wahlkampf traten verschiedene Parteien außerdem für unterschiedliche Reformen des **Ehegattensplittings** ein. Das derzeitige Steuer- und Sozialrecht berücksichtigt bei den Abgaben und Leistungen den Haushaltskontext der Betroffenen. Das Ehegattensplitting ist vor diesem Hintergrund eine logische Konsequenz und kann nicht als Steuervergünstigung bezeichnet werden. Ob eine Abweichung vom Ehegattensplitting verfassungsrechtlich möglich ist, ist umstritten. Die Spielräume möglicher Reformen wären jedenfalls begrenzt. Durch eine Umgestaltung der Ehegattenbesteuerung, etwa zu einem **Realsplitting**, könnten zwar Arbeitsanreize verstärkt und insoweit positive ökonomische Wirkungen erreicht werden. Jedoch sind diese Auswirkungen bei den in der Diskussion stehenden Reformvorschlägen relativ gering. Reformen zur Verbesserung der Arbeitsanreize von Zweitverdienern sollten eher auf die Belastung mit Sozialabgaben gerichtet sein.

17. Nach Ansicht des Sachverständigenrates liegt der dringendste **Handlungsbedarf** in der Steuerpolitik **in anderen Bereichen**: Weiterhin besteht eine Vielzahl von Steuervergünstigungen, die zu Verzerrungen individueller Entscheidungen führen. Dies gilt nicht zuletzt für die **Umsatzsteuer**, bei der eine Vereinfachung in der abgelaufenen Legislaturperiode gescheitert ist. Die **Kommunalfinanzen** harren immer noch einer grundlegenden Reform. Zudem sind die **Erbschaftsteuer** und die **Grundsteuer** reformbedürftig. In den vergangenen Jahren haben sich zudem die Mehrbelastungen durch die **Kalte Progression** immer weiter erhöht und sollten durch Anpassungen im Steuertarif schnellstmöglich zurückgeführt werden. Generell wäre eine entsprechende regelmäßige, wenngleich nicht vollständig automatisch vorgenommene Tarifkorrektur sinnvoll. Schließlich ist das Ziel der Finanzierungsneutralität in der

Unternehmensbesteuerung weiterhin nicht erreicht. Für alle diese Reformen liegen aus vergangenen Jahresgutachten bereits konkrete Vorschläge des Sachverständigenrates vor.

Sozialpolitik

18. Die Analyse der Entwicklung der **Einkommensverteilung in Deutschland** seit dem Jahr 1991 zeigt, dass – gemessen am Gini-Koeffizienten – die **Ungleichheit lediglich moderat gestiegen** ist. Ebenso hat sich die Größe der Mittelschicht in diesem Zeitraum kaum verändert. Diese Befunde stehen im klaren Gegensatz zu den zentralen sozialpolitischen Schlagworten der Parteien, mit denen im diesjährigen Bundestagswahlkampf für mehr Umverteilung, Steuerhöhungen und die Rücknahme von Teilen der Agenda 2010 geworben wurde. Eines belegen weitergehende Analysen der **Einkommensmobilität in Deutschland** allerdings ebenso: Die Aufstiegschancen sind in Deutschland im internationalen Vergleich relativ gering, insbesondere über die Generationen hinweg. Daher sollte es das vordringliche Ziel der Sozialpolitik sein, die **Chancengerechtigkeit zu erhöhen**. Dazu dürfte die frühkindliche Bildung den größten Beitrag leisten.

19. Bei den Sozialversicherungen zeigen sich insbesondere in der **Gesetzlichen Rentenversicherung** (GRV) die Erfolge der Agenda 2010. Die finanzielle Stabilität der GRV dürfte durch die umgesetzten Reformen bis etwa zum Jahr 2030 gegeben sein. Dies gilt aber nur, wenn erstens die bestehenden Regelungen, insbesondere die Rente mit 67, beibehalten werden. Zweitens sollte es **keine (beitragsfinanzierten) Leistungsausweitungen**, wie die im Bundestagswahlkampf angekündigte Aufstockung niedriger Renten oder die rentenrechtliche Besserstellung von Müttern, geben. Um die finanzielle Stabilität der GRV langfristig zu sichern, sollte das **Renteneintrittsalter ab dem Jahr 2029** regelgebunden weiter ansteigen. Der Anstieg könnte sich an der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung orientieren. Darüber hinaus gehört die Vereinheitlichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland auf die rentenpolitische Tagesordnung der neuen Bundesregierung.

20. In der **Gesetzlichen Krankenversicherung** (GKV) steht die Einführung einer einkommensunabhängigen Finanzierung nach wie vor aus. Ein Schritt in Richtung der vom Sachverständigenrat präferierten Bürgerpauschale wäre die Einführung eines **einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrags**. Darüber hinaus sind Reformen auf der Ausgabenseite notwendig, die zu **mehr Wettbewerb** auf dem Markt für Gesundheitsleistungen führen und damit ausgabendämpfend wirken. Dabei sollte auf **mehr Vertragsfreiheit** gesetzt werden. Für die Soziale Pflegeversicherung ist eine einkommensunabhängige Finanzierung ebenfalls die am besten geeignete Finanzierungsform, die in institutioneller Verbundenheit mit der GKV eingeführt werden sollte.

21. Ein wichtiger und finanziell bedeutsamer Bestandteil der Sozialpolitik ist die **Familienpolitik**. Sie verfolgt vor allem vier Ziele, die indes möglichst konfliktfrei erreicht werden sollten: die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die wirtschaftliche Stabilität von Familien, das Wohlergehen der Kinder sowie die Erfüllung bestehender Kinderwünsche von Paaren. Im Hinblick auf diese vier Ziele erweist sich vor allem die institutionalisierte Kinderbetreuung als erfolgreich. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sollte der **qualitätsorien-**

tierte Ausbau der Ganztagsbetreuung vorangetrieben werden. Gleichzeitig sollten Maßnahmen, welche die angestrebten Ziele konterkarieren, wie insbesondere das **Betreuungsgeld, gestrichen** und die frei werdenden Mittel zur Konsolidierung verwendet werden. Dabei dürfte im Jahr 2014 ein Betrag von etwa 2 Mrd Euro zusammenkommen.

Energiepolitik

22. Vor etwas mehr als zwei Jahren wurde von der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP die **beschleunigte Energiewende** ausgerufen. Dieses Großprojekt wird derzeit **ohne ein schlüssiges Gesamtkonzept** verfolgt. Neben dem erforderlichen Netzausbau und -umbau stellen sich vor allem zwei Fragen: Wie können erstens die Kosten des Zubaus erneuerbarer Energien minimiert werden? Und wie soll zweitens das künftige Strommarktdesign aussehen, sodass gleichermaßen der Kapazitätsaufbau und -erhalt konventioneller Kraftwerke sichergestellt werden kann und der subventionsfreie Aufbau erneuerbarer Energien ermöglicht wird?

23. Einzig im Bereich des Netzaus- und -umbaus wurden seit dem Sommer 2011 wichtige Weichenstellungen vorgenommen, die in der Lage sind, die bislang bestehenden Hemmnisse abzubauen und den zukünftigen Ausbau zu beschleunigen. Auf den weiteren Handlungsfeldern ist enttäuschend **wenig bis gar nichts passiert**. Die Kosten der Förderung erneuerbarer Energien haben sich seit dem Jahr 2010 mehr als verdreifacht und stellen nunmehr einen der größten Subventionstatbestände in Deutschland dar. Die Wirtschaftspolitik hat sich bisher lediglich um die Frage der Kostenverteilung gekümmert, statt um die zentrale Frage, wie die volkswirtschaftlichen Kosten des gesamtgesellschaftlichen Projekts Energiewende minimiert werden könnten. Aber verschwendete volkswirtschaftliche Ressourcen fehlen zwangsläufig an anderer Stelle.

24. Vor allem muss daher jetzt dringend eine **grundlegende Reform** des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) angestrengt werden. Angesichts des dramatischen Kostenanstiegs könnte ein **Moratorium** bei der Förderung der erneuerbaren Energien die notwendige Atempause verschaffen, um ein konsistentes langfristiges Strommarktdesign festzulegen. Ein derartiges Konzept fehlt bislang ebenso wie die Einbettung der deutschen Energiewende in die Gegebenheiten des europäischen Strommarkts.

Statt des bisherigen nationalen Alleingangs muss die Energiewende in eine **europäische klimapolitische Strategie** eingebettet werden, die den globalen Herausforderungen des Klimawandels gerecht wird. Die deutsche Energiewende allein wird den Klimawandel nicht einmal abmildern können. Deshalb sollte der Handel mit **CO₂-Emissionszertifikaten** zukünftig zum **dominierenden Instrument** der europäischen Klimapolitik ausgebaut, auf weitere Sektoren ausgedehnt und dessen Emissionsgrenzen glaubwürdig über das Jahr 2020 hinaus fortgeschrieben werden. Auf zusätzliche, teilweise kontraproduktive Instrumente, wie die national ausgerichtete Förderung erneuerbarer Energien, sollte hingegen weitgehend verzichtet werden.

Auf der internationalen Ebene scheint der Abschluss eines globalen Klimaschutzabkommens derzeit blockiert. Alternativ dazu sollte das europäische Handelssystem für Emissionszertifi-

kate sukzessive globalisiert werden, um so eine ausreichend große **Allianz für ein globales Klimaschutzabkommen** zu schmieden.

Immobilienmarkt

25. Auf dem deutschen Immobilienmarkt lassen sich bisher keine Anzeichen für gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen erkennen. Der Immobilienmarkt wird durch die insgesamt **günstigen Fundamentaldaten** gestützt, wie etwa die wirtschaftliche Situation in Deutschland und die bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts voraussichtlich noch ansteigende Anzahl der Haushalte. Ein treibender Faktor für die Immobiliennachfrage ist das ungewöhnlich niedrige langfristige Zinsniveau. Aufgrund der überwiegend langfristigen Zinsbindung würden künftige Zinsanstiege jedoch nur verzögert die Investoren treffen. Dadurch liegt das Zinsänderungsrisiko bei den kreditgebenden Banken, die sich dagegen nicht immer vollständig abgesichert haben.

Ein wichtiger stabilisierender Faktor für das deutsche Finanzsystem ist die vergleichsweise **hohe Eigenkapitalfinanzierung** der Investoren. Trotz des gesamtwirtschaftlich insgesamt eher unauffälligen Befunds ist es in einigen Großstädten und insbesondere in einzelnen Lagen zu Entwicklungen gekommen, die sich als nicht nachhaltig erweisen könnten.

26. Die steigende Wohnraum-Nachfrage in Großstädten stellt eine sozialpolitische Herausforderung dar. Der Versuch, das Problem durch **Obergrenzen** für neu abzuschließende Mietverträge zu lösen, ist jedoch **kontraproduktiv** und daher abzulehnen. Kurzfristig würde damit der Preis durch indirekte und oft diskriminierend wirkende Zuteilungsmechanismen ersetzt. Mittel- und langfristig nähme die Knappheit sogar zu.

Großzügigere Abschreibungsregeln für Investitionen im Wohnungsbau lassen sich nur schwer rechtfertigen. Schon jetzt sind **Immobilieninvestitionen steuerlich begünstigt**, etwa durch die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen nach einer Frist von zehn Jahren sowie durch das Nebeneinander von steuerlicher Abschreibung und der Möglichkeit, Erhaltungskosten als Aufwand anzusetzen. Allerdings wird selbstgenutztes Wohneigentum derzeit gegenüber anderen Formen des Wohneigentums diskriminiert. Hier könnte steuerlich der Übergang zur Investitionsgutlösung Abhilfe schaffen.

Die Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaus ist abzulehnen. Sozialpolitisch wäre die **Subjektförderung** in der Form des Wohngelds gegenüber der Objektförderung vorzuziehen. Es empfiehlt sich eine fortlaufende Anpassung der seit dem Jahr 2009 konstanten Wohngeldsätze, insbesondere um einen ausreichenden Abstand zwischen dem Lohn bei Erwerbstätigkeit und dem Transferbezug bei Nichterwerbstätigkeit zu sichern.

4. Die EZB als Krisenmanagerin

27. Mit der OMT-Ankündigung im Sommer 2012 hat die EZB zur Entspannung an den Staatsanleihe- und Interbankenmärkten beigetragen. Aber sie hat gleichzeitig Fehlanreize für die Wirtschaftspolitik gesetzt. Die gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten hat mit

der fortgesetzten Umschichtung hin zu staatlichen Wertpapieren in den Bankbilanzen eher zugenommen. Zudem sind die Marktanreize zur konsequenten Fortsetzung der fiskalischen Konsolidierung geschwächt worden.

Die Niedrigzinspolitik der EZB bewegt sich bisher im Rahmen ihrer historischen Reaktion auf Inflations- und Wachstumsprognosen. Im Zuge ihrer neuen „Forward Guidance“-Kommunikation hat die EZB angekündigt, dass sie über „einen längeren Zeitraum“ keine Leitzinserhöhung erwarte. Unterstellt man, dass die EZB wie in der Vergangenheit auf Inflations- und Wachstumserwartungen reagiert, dürfte dieser Zeitraum nicht viel mehr als drei Quartale betragen. Eine **Zinserhöhung** ließe sich zudem mit der Taylor-Regel rechtfertigen, die bereits vor der Finanzkrise ein nützliches Signal lieferte, dass damals die Leitzinsen zu lange zu niedrig lagen. Eine Veröffentlichung von EZB-Sitzungsprotokollen, wie sie der EZB-Rat plant, könnte bei der schwierigen Aufgabe helfen, einen transparenten und rechtzeitigen Ausstieg aus der Niedrigzinspolitik zu organisieren.

28. Die sich abzeichnende leichte wirtschaftliche Erholung des Euro-Raums, die von der Geldpolitik gestützt wird, steht auf tönernen Füßen, wenn die nationalen Regierungen den eingeschlagenen **fiskalischen Konsolidierungskurs** nicht konsequent und zügig fortsetzen. Eine quantitative Untersuchung der für die Jahre 2012 bis 2014 geplanten fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen im Euro-Raum belegt, dass durch diese Maßnahmen eine **deutliche Reduktion der Schuldenstandsquote** erzielt werden könnte. Die entscheidende Voraussetzung für den Konsolidierungserfolg besteht darin, dass Ausgaben- und Einnahmeverbesserungen dauerhaft umgesetzt werden. In der kurzen Frist ist von einem negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum auszugehen. Dabei wirken Ausgabenkürzungen tendenziell weniger negativ als Steuererhöhungen. Längerfristig liefern die verringerten Schuldzinsen Spielräume, die für Steuersenkungen genutzt werden sollten. So führt die fiskalische Konsolidierung zu einer nachhaltigen Erhöhung des Produktionspotenzials und des Konsumniveaus.

29. Zudem darf die wirtschaftliche Erholung nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Geld- und Fiskalpolitik im Euro-Raum nach wie vor im Krisenmodus befindet. Davon zeugen niedrige Zinsen, unkonventionelle geldpolitische Maßnahmen und die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte. Vor allem ist die übermäßige öffentliche und private Verschuldung, die zu der schweren Wirtschaftskrise der vergangenen Jahre geführt hat, noch nicht ausreichend abgebaut worden. Teilweise sind Schulden des privaten Sektors in die Bilanz des öffentlichen Sektors verlagert worden, entweder direkt durch staatliche Schuldenübernahme oder indirekt durch die EZB. Diese Altlasten stellen ein **entscheidendes Hemmnis** für eine dynamische Entwicklung des Euro-Raums dar, die notwendig ist, um mit steigender Wirtschaftsleistung nachhaltig aus der Krise herauszuwachsen.

30. Die zu hohe **Verschuldung des öffentlichen Sektors** erschwert es den Regierungen, die neu vereinbarten Fiskalregeln einzuhalten und dabei nicht auf ausgabenpolitische Spielräume zu verzichten. Aus diesem Grund hatte der Sachverständigenrat einen **Schuldentilgungspakt** vorgeschlagen. Dieser hat zum Ziel, die Schuldenstandsquoten wieder auf ein akzeptables Maß zurückzuführen und die temporäre Solidarität in Form gemeinsamer Haftung

zwischen den beteiligten Ländern mit strikter Konditionalität zu verknüpfen. Zielsetzung des Paktes war es, die fiskalpolitischen Akteure zu koordinieren, sodass die EZB nicht in die Rolle gedrängt würde, an der Grenze ihres Mandats aktiv zu werden. Ein solcher Pakt hätte die äußerst bedenkliche **Vermischung von Geld- und Fiskalpolitik** und die dadurch mögliche fiskalische Dominanz abwenden können.

Dabei darf nicht verkannt werden, dass die Gefahr einer fiskalischen Dominanz von anderer Seite gemindert wird: Mit den Reformen der **fiskalpolitischen Überwachung und Koordination**, etwa im Stabilitäts- und Wachstumspakt, die im Rahmen des Twopack und des Sixpack eingeleitet wurden, sind die Regeln verbessert worden. Zudem sind mit dem Fiskalpakt nationale Schuldenbremsen verpflichtend eingeführt worden, die, sofern ihre Bindungswirkung zukünftig groß genug ist, Anreize zu einer soliden Finanzpolitik bieten. Letztlich sah der Schuldentilgungspakt ebenfalls derartige nationale Schuldenbremsen vor, die im Gegensatz zu anderen Elementen des Paktes von dauerhafter Natur wären.

Mit der Ankündigung der EZB vom Sommer 2012 „alles zu tun“, um die Integrität des Euro-Raums zu verteidigen, und der nachfolgenden Formulierung des OMT-Programms haben sich die geldpolitischen Rahmenbedingungen entscheidend verändert. Die EZB übernimmt durch ihr Versprechen eine **Versicherung für den Zusammenhalt der Währungsunion**, ohne dieses aber mit einer expliziten fiskalischen Konditionalität verbinden zu können. Selbst wenn dieses Programm bislang nicht aktiviert wurde, so hat es doch das Verhalten der Marktteilnehmer entscheidend beeinflusst. Die zu beobachtende Konvergenz der Zinsen verschafft der Fiskalpolitik in den Krisenländern einen gewissen Handlungsspielraum, nimmt aber letztlich Druck von den Regierungen, Strukturreformen zu verfolgen.

31. Die Entspannung auf den Märkten für Staatsanleihen hat die zu hohe **Verschuldung des privaten Sektors** in den Blickpunkt gerückt. Banken in vielen Ländern des Euro-Raums sind mit hohen notleidenden Forderungen belastet, ihnen fehlt das notwendige Eigenkapital, um sich aus eigener Kraft zu stabilisieren. Banken in Schieflage können aber nicht dazu beitragen, die realwirtschaftlichen Anpassungsprozesse durch eine Umlenkung ihrer Kredite zu begleiten; die Banken haben vielmehr ein Interesse daran, Kredite, die eigentlich abgeschrieben werden müssten, zu verlängern. Entsprechend groß ist die Unsicherheit über den Wert der Bankaktiva.

Aus diesem Grund plant die EZB für das kommende Jahr eine umfassende Bestandsaufnahme der Bankbilanzen mit dem Ziel, Schwachstellen im europäischen Bankensektor zu identifizieren. Hierzu ist eine sogenannte **Asset Quality Review** als ein wichtiger Schritt in die Bankenunion geplant. Nach Abschluss dieser Bestandsaufnahme wird die EZB ihre Rolle als Aufsichtsbehörde über die großen europäischen Banken übernehmen. Zu den weiteren Elementen der Bankenunion – einer europäischen Restrukturierungsbehörde und einheitlichen Regeln für die Einlagensicherung – liegen bislang lediglich Entwürfe vor.

Mit der Asset Quality Review besteht aber erneut die Gefahr, dass die EZB bei fehlender fiskalischer Flankierung in die Rolle der Krisenmanagerin gedrängt und die Geldpolitik überfor-

dert wird. Denn es ist unklar, wie Kapitallücken der Banken geschlossen werden sollen und vor allem, ob die Regierungen bereit sind, Verantwortung für diejenigen Altlasten zu übernehmen, die unter ihrer Verantwortung entstanden sind. Die Regierungen könnten vielmehr darauf hoffen, der EZB nicht nur die formelle Aufsicht über die Banken zu übertragen, sondern über eine laxen Asset Quality Review zusätzlich Risiken auf die europäische Ebene zu verlagern.

5. Nationale Verantwortung und Vorbildfunktion

32. Zum wiederholten Male seit Ausbruch der europäischen Schuldenkrise im Jahr 2010 ist durch geldpolitische Maßnahmen **Zeit gekauft** worden. Dies darf nun nicht dazu führen, dass weitergehende wirtschafts- und finanzpolitische Aktivitäten erlahmen. Die nationale Politik ist vielmehr gefordert, die EZB aus ihrer Rolle als Krisenmanagerin zu befreien. Die Bundesregierung sollte dem Eindruck entgegenwirken, schmerzhaft Anpassungsprozesse in anderen Ländern zu erwarten oder sogar zu fordern, gleichzeitig aber vor unpopulären Maßnahmen im Inland zurückzuschrecken. Dieses Jahresgutachten zeigt zahlreiche Ansatzpunkte auf, wie die deutsche Politik ihre Vorbildfunktion ausfüllen und damit Verantwortung übernehmen kann.

Europapolitisch sollte die neue Bundesregierung zwei Hebel für eine bessere Wirtschaftspolitik einsetzen: Einerseits sollte sie ihre Bemühungen um die Errichtung einer **stabilen Architektur des Euro-Raums** konsequent fortsetzen, andererseits sollte sie weiterhin intensiv für **nationale Konsolidierungs- und Reformanstrengungen** werben, die vor allem den einzelnen Mitgliedstaaten nutzen und es ihnen ermöglichen, die Krise schneller hinter sich zu lassen.

Das Konzept Maastricht 2.0 als Leitlinie

33. Das Handeln der Politik sollte konsistent mit einer langfristigen **Architektur des Euro-Raums** verbunden sein, sodass die institutionellen Mängel des Vertrags von Maastricht behoben werden. Der Euro-Raum würde damit langfristig stabiler und krisenresistenter. Das Konzept des Sachverständigenrates für den langfristigen Ordnungsrahmen (**Maastricht 2.0**) folgt dem Grundprinzip, **Haftung und Kontrolle** in jedem relevanten wirtschaftspolitischen Bereich auf einer Ebene zu **vereinen**. Dieses Konzept umfasst drei Säulen:

- In der **Fiskalpolitik** sollte die nationale Verantwortung im Rahmen eines gestärkten Stabilitäts- und Wachstumspakts und bindender fiskalischer Regeln gewahrt werden. Es ist aktuell keine Bereitschaft zu erkennen, nationale Souveränitätsrechte auf die europäische Ebene zu übertragen. Daher fehlt jeder Form der dauerhaften gemeinsamen Haftung, sei es durch Eurobonds, sei es durch Eurobills, die demokratische Legitimation. Vor diesem Hintergrund sind Forderungen nach einer **Fiskalkapazität** mit dem Ziel, einen Ausgleich von negativen Schocks durch fiskalische Transfermechanismen auf europäischer Ebene zu schaffen, ebenfalls **abzulehnen**. Letztlich plädiert der Sachverständigenrat damit für die Rückkehr zum Prinzip des Vertrags von Maastricht: Da die Kontrolle über die Fiskalpolitik in absehbarer Zukunft auf der nationalen Ebene liegen wird, muss dies entsprechend für die Haftung gelten. Fiskalisches Fehlverhalten sollte nicht durch die gemeinschaftliche Übernahme von individuellen Risiken belohnt werden (**No-bail-out**).

- Krisen werden sich selbst bei strenger Anwendung des No-bail-out-Prinzips nicht vermeiden lassen. Um dieses Prinzip glaubwürdig zu machen, ist daher ein expliziter **regelgebundener Krisenmechanismus** erforderlich. Staaten können Liquiditätshilfen über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erhalten, um eine koordinierte Reaktion auf Krisen zu ermöglichen. Diese Hilfen müssen aber, wie dies bei den derzeitigen Programmländern der Fall ist, einer expliziten makroökonomischen Konditionalität unterliegen. Staaten, deren Schuldentragfähigkeit dauerhaft infrage gestellt ist, sollten nicht über einen Krisenmechanismus gestützt werden. Für diese Fälle sind Verfahren zur Restrukturierung von Schulden erforderlich, wie sie mit entsprechenden Collective Action Clauses zwar bereits in neuen Schuldverträgen angelegt, aber noch nicht in eine staatliche Insolvenzordnung überführt sind.
- Als dritte Säule des Konzepts Maastricht 2.0 soll eine verbesserte **Finanzmarktordnung** eine europäische Aufsicht und Kontrolle über die Banken etablieren. In einem wichtigen Teil der Wirtschaftspolitik, der Finanzmarktregulierung, weicht das Konzept daher von dem Prinzip der nationalen Kontrolle ab. In einem integrierten Finanzmarkt wirken sich Schieflagen von Banken über Ländergrenzen hinweg aus und es kann zu systemischen Krisen kommen. Über die europäische Geldpolitik besteht grundsätzlich ein Mechanismus der Haftung auf europäischer Ebene, dem daher ein wirksamer Aufsichtsmechanismus zur Seite gestellt werden sollte. Wichtig ist dabei aber die Umsetzung eines umfassenden Konzepts, das nicht einzelne Elemente ausnimmt und auf nationaler Ebene belässt.

Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

34. Der Weg in einen solchen langfristigen institutionellen Rahmen wird gegenwärtig durch erhebliche **Altlasten blockiert**. Eine Insolvenzordnung für Staaten lässt sich angesichts der deutlich zu hohen Schuldenstände und eines schwachen Bankensystems nicht einführen; strengere Anforderungen an die Banken würden angesichts der hohen Investitionen von Banken in Staatsanleihen destabilisierend wirken. Die schwierige Aufgabe für die Politik besteht somit darin, einerseits Krisenmanagement zu betreiben und andererseits den Blick auf die angestrebte langfristige stabile Architektur nicht aus den Augen zu verlieren oder gar durch kurzfristige Fehlentscheidungen zu konterkarieren.

Die Entscheidung der EZB über das OMT-Programm zeigt, wohin solche Entscheidungen führen können: Einmal ausgesprochen, lässt sich die Garantie, „alles zu tun“, um den Währungsraum zu stabilisieren, kaum noch zurücknehmen. Mechanismen der dauerhaften Verge-meinschaftung von Risiken hätten einen ähnlichen Sperrklinkeneffekt. Darüber hinaus muss vermieden werden, dass Altlasten an andere Stelle geschoben werden als die eigentlich für diese verantwortliche. Hierzu kann die deutsche Politik drei konkrete Schritte unternehmen.

35. Erstens ist zur Umsetzung einer neuen Finanzmarktordnung eine **Restrukturierung und gegebenenfalls Abwicklung** von angeschlagenen Banken unabdingbar. Nur so kann das Bankensystem seine angestammte Funktion wieder erfüllen, Kapital zu renditeträchtigen Aktivitäten zu lenken. Eine entschlossene Sanierung der Banken wäre ein wichtiger Beitrag dazu, die mittlerweile eingetretene Fragmentierung der europäischen Finanzmärkte wieder abzubauen.

Für die deutsche Politik besteht Handlungsbedarf zur Vorbereitung der Bankenunion. Zunächst sollten **Änderungen der europäischen Verträge** vorbereitet werden, die notwendig sind, um eine klarere Governance-Struktur der europäischen Aufsicht und klare Entscheidungsstrukturen der europäischen Restrukturierungsbehörde zu ermöglichen. **Handlungsbedarf im Inland** besteht insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit **Verbundstrukturen** bei der Umsetzung der Bankenunion. Derzeit ist nur für die größten Banken eine starke Rolle der zentralen europäischen Aufsicht vorgesehen. Eine Zweiteilung der Aufsicht ist gerade für den deutschen Bankensektor aber nicht sachgerecht. Letztlich sollte die Verantwortung für die Aufsicht über alle Banken auf europäischer Ebene liegen. Zudem besteht eine Reihe offener Fragen hinsichtlich der Behandlung der Sicherungssysteme der Verbände bei der europäischen Bankenrestrukturierung und -abwicklung.

Schließlich sollte die Bundesregierung die Grundlagen für eine **strenge Asset Quality Review** schaffen. Für grenzüberschreitend tätige Banken sollten zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten Vereinbarungen getroffen werden, wie mögliche Sanierungskosten geteilt werden. Die Regierungen sollten hierzu auf nationaler Ebene Mittel vorhalten (**fiskalische Backstops**). Ist ein Land nach Ausschöpfung seiner nationalen Mittel durch die Sanierung einer Bank finanziell überfordert, kann der ESM als eine Absicherung der nationalen fiskalischen Backstops in Anspruch genommen werden. Allerdings darf dies nicht zu einer direkten Rekapitalisierung der Banken führen. Denn über ihre nationale Haushalts- und Steuerpolitik haben die Regierungen entscheidenden Einfluss auf die Lage der Banken. Eine direkte Rekapitalisierung der Banken durch den ESM, bei der die nationalen Regierungen aus der Haftung genommen würden, würde daher die falschen Anreize setzen.

36. Zweitens müssen nicht nur die Krisenländer eine nachhaltige **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte** vorantreiben, denn in der Krise ist das Bewusstsein gewachsen, dass die Schuldenstände schnell als nicht mehr tragfähig angesehen werden könnten. Die nötige schrittweise Rückführung der Schuldenstände muss bei der Nachfrage nach und dem Angebot von Staatsanleihen ansetzen.

Auf der Nachfrageseite spielen die Banken eine wichtige Rolle. Erklärtes Ziel der Politik ist es, über eine Europäisierung der Aufsicht die **Verquickung der Risiken** von Banken und Staaten aufzulösen. Die entscheidenden regulatorischen Schritte stehen indes noch aus. Eine Trennung der Risiken wird nicht gelingen, wenn nicht gleichzeitig strengere Regulierungen der Investitionen von Banken in Staatsanleihen durchgesetzt werden. Die nach wie vor bestehenden Privilegien in Form von Ausnahmen von Regelungen für Großkredite und bei der Eigenkapitalregulierung müssen abgeschafft werden.

Auf der Angebotsseite sollen die verschärften Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie **nationale Schuldenbremsen** einen weiteren Anstieg der Staatsverschuldung verhindern. Bei allem Verständnis dafür, dass fiskalische Regeln Spielraum für besondere Umstände enthalten sollten, dürfen diese neuen Regeln nicht erneut aufgeweicht werden. Ein Beispiel hierfür wäre die gesonderte Berücksichtigung staatlicher Investitionen bei der Berechnung des zulässigen Defizits. Besondere politische Umstände dürften sich immer wieder finden. Damit

würde das Ziel einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik von vornherein an Glaubwürdigkeit verlieren.

37. Drittens sind **umfassende Strukturreformen** auf den Faktor- und Gütermärkten erforderlich, um die Konzentration einiger Mitgliedstaaten auf binnenorientierte Sektoren zu vermindern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen zu stärken. Nur auf diese Weise wird es diesen Staaten gelingen, einen steileren Wachstumspfad zu realisieren und so ihre Schuldenstandsquoten abzubauen. Dabei sollte ein hinreichend großer Spielraum für den **Systemwettbewerb** in Europa erhalten bleiben. Insofern ist vor Überlegungen zu warnen, nationale Reformen über vertragliche Regelungen vorzugeben und damit den nötigen Gestaltungsspielraum zu begrenzen. Reformen auf nationaler Ebene sollten nicht das Ergebnis vertraglicher Vereinbarungen zwischen Regierungen, sondern das Ergebnis demokratischer Diskussions- und Abstimmungsprozesse in den jeweiligen Ländern sein.

