

# KURZFASSUNG DES JAHRES- GUTACHTENS 2015/16

**Neue Herausforderungen**

**Bewältigung der Flüchtlingsmigration**

**Wege zu mehr Stabilität in Europa**

**Voraussetzungen für mehr Wachstum in Deutschland**

**Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt**

## Neue Herausforderungen

1. Zwei Ereignisse dominierten in diesem Jahr das politische Geschehen: die **Krise in Griechenland** und die **dramatisch zunehmende Zuwanderung von Flüchtlingen**. Die demografischen Herausforderungen und die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen in einer zunehmend globalisierten und digitalisierten Welt traten dadurch in den Hintergrund. Statt weiterhin zu versuchen, **bereits Erreichtes zu sichern** und **Verteilungsziele** durch direkte Markt eingriffe zu verwirklichen, sollte die Effizienz der Wirtschaftsprozesse wieder stärker in den Blick genommen werden.
2. Die gute **gesamtwirtschaftliche Entwicklung** wird in der absehbaren Frist zwar anhalten. Für Deutschland ist mit Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts von 1,7 % im Jahr 2015 und 1,6 % im Jahr 2016 zu rechnen. Für den Euro-Raum prognostiziert der Sachverständigenrat ein reales Wachstum von 1,6 % im Jahr 2015 und 1,5 % im Jahr 2016.
3. Doch die Notwendigkeit, die **Zukunftsfähigkeit** der deutschen Volkswirtschaft **in den Mittelpunkt** des wirtschaftspolitischen Handelns zu rücken, ist durch die beiden Ereignisse noch erhöht worden. So ist eine gestärkte Architektur des Euro-Raums zentral für dessen Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität. Gleichzeitig wird eine Bewältigung der erhöhten Zuwanderung nur dann möglich sein, wenn es – insbesondere mit Blick auf das **niedrige Produktivitätswachstum** – gelingt, durch die Bereitstellung geeigneter Rahmenbedingungen die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erhöhen.

## Bewältigung der Flüchtlingsmigration

4. Ein erster Schwerpunkt des Gutachtens widmet sich der Frage, wie Deutschland die **wirtschaftlichen Herausforderungen der Flüchtlingsmigration** meistern kann. Dazu wird eine vorsichtige empirische Bestandsaufnahme in Form von Szenarien vorgenommen, die jedoch aufgrund der dürftigen Informationslage mit **großer Unsicherheit** behaftet ist.
5. Die Szenarien veranschaulichen, dass die Flüchtlingsmigration zu direkten **jährlichen Bruttoausgaben für die öffentlichen Haushalte** in Höhe von 5,9 bis 8,3 Mrd Euro im Jahr 2015 und 9,0 bis 14,3 Mrd Euro im Jahr 2016 führt. Angesichts der guten Lage der öffentlichen Haushalte sind diese Kosten tragbar. Längere Asylverfahren und eine schlechtere Arbeitsmarktintegration dürften die Kosten merklich erhöhen.
6. Die Effekte der Flüchtlingsmigration auf das Erwerbspersonen- und das Produktionspotenzial dürften mittelfristig moderat sein. Im günstigen Fall ergibt sich bis zum Jahr 2020 aufgrund der Arbeitsaufnahme anerkannter Flüchtlinge ein **positiver Effekt auf die Erwerbstätigkeit** von bis zu 500 000 Personen, im ungünstigen Fall ist er nur halb so groß. Dem stehen bis zum Jahr 2020 etwa 300 000 bis 350 000 arbeitslose anerkannte Flüchtlinge gegenüber.

7. Durch die Zuwanderung wird die **Nachfrage nach privatem Wohnraum** mittelfristig steigen. Daher müssen die Rahmenbedingungen so ausgestaltet werden, dass **private Investitionsanreize** für den Wohnungsbau gestärkt werden. Die Mietpreislösung sollte wieder abgeschafft werden.
8. Für die **gesellschaftliche Integration** der anerkannten Flüchtlinge spielen aufgrund der Alters- und Bildungsstruktur Qualifizierungsanstrengungen eine entscheidende Rolle. Es kann von einem erheblichen Qualifikationsbedarf ausgegangen werden. Die **Arbeitsmarktintegration** ist ein wichtiger Aspekt der gesellschaftlichen Integration. Daher dürfen die Hürden für die Beschäftigung nicht zu hoch ausfallen. Flexible Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa in der Zeitarbeit oder über Werkverträge, müssen erhalten bleiben. Den Migranten sollten **keine Privilegien** gegenüber anderen Beschäftigten eingeräumt werden, sie sollten aber auch nicht schlechter gestellt werden.
9. Der **Mindestlohn** dürfte für viele Flüchtlinge eine hohe Eintrittsbarriere darstellen. Angesichts des steigenden Arbeitsangebots im Niedriglohnbereich sollte der **Mindestlohn keinesfalls erhöht** werden. Arbeitsuchende anerkannte Flüchtlinge sollten von Beginn an als langzeitarbeitslos betrachtet werden, und die **Ausnahme vom Mindestlohn** für Langzeitarbeitslose in einer neuen Beschäftigung sollte von sechs auf zwölf Monate verlängert werden. Praktika sollten zumindest bis zu einer Dauer von zwölf Monaten vom Mindestlohn ausgenommen werden. Ein nach Alter gestaffelter Mindestlohn könnte die Eintrittshürde für junge Erwachsene senken.

### Wege zu mehr Stabilität in Europa

10. Der zweite Schwerpunkt des Gutachtens liegt auf dem Thema **Europa**. Zur Stärkung der Architektur des Euro-Raums und der Nicht-Beistandsklausel schlägt der Sachverständigenrat eine **Insolvenzordnung für Staaten** vor. Diese soll eine Umschuldung von Staatsschulden und eine Verlustbeteiligung der Gläubiger (Bail-in) ermöglichen, ohne dass der Währungsraum destabilisiert wird. Umschuldungsprozesse sollen geregelter ablaufen, um die Erwartungen der Marktteilnehmer zu stabilisieren. Hierdurch soll die Disziplinierung von Staaten durch die Märkte gestärkt werden. Ein Insolvenzverfahren muss mit einem strengen makroökonomischen Anpassungsprogramm verbunden sein. Bei Antragstellung für ein ESM-Programm sollte bei mangelnder Schuldentragfähigkeit eine Laufzeitverlängerung oder sogar eine nominelle Schuldenreduktion gegenüber privaten Gläubigern stattfinden.
11. Zusätzlich soll der Staaten-Banken-Nexus durchbrochen werden, indem die **Privilegierung von Forderungen gegenüber Staaten** in der Bankenregulierung **aufgehoben** wird. Der Sachverständigenrat schlägt die Einführung risikogemäßer Großkreditgrenzen sowie eine risikoadäquate Eigenkapitalunterlegung solcher Forderungen vor. So werden Klumpenrisiken in den Bankbilanzen reduziert sowie die Fähigkeit der Banken erhöht, Verluste zu absorbieren.
12. Eine stärkere Integration der europäischen Kapitalmärkte durch die **Europäische Kapitalmarktunion** ist wünschenswert, da sie das Potenzial birgt, die

grenzüberschreitende Risikoteilung zu verbessern. Das primäre Ziel sollte sein, Friktionen in der Unternehmensfinanzierung abzubauen.

13. Eine weitere wichtige Diskussion betrifft die **Niedrigzinsphase im Euro-Raum**. Im Januar 2015 lockerte die Europäische Zentralbank (EZB) ihre bereits sehr expansive Geldpolitik durch das Staatsanleihekaufprogramm nochmals deutlich. Vor Kurzem hat sie eine weitere Lockerung in Aussicht gestellt. Die Kerninflationsrate liegt jedoch seit Monaten bei etwa 1 % und ist zuletzt leicht angestiegen. Einfache Zinsregeln, wie die Taylor-Regel oder eine Regel, welche die EZB-Zinsentscheide in der Vergangenheit gut beschrieben hat, legen angesichts der konjunkturellen Lage eine Straffung der Geldpolitik nahe.
14. Dem geringen Deflationsrisiko stehen Risiken für die längerfristige wirtschaftliche Entwicklung gegenüber. Die aufgrund der Staatsanleihekäufe günstigen Finanzierungskonditionen setzen für Mitgliedstaaten den Anreiz, notwendige **Konsolidierungsschritte und Strukturreformen aufzuschieben**. Weitere Strukturreformen, die Markt und Wettbewerb stärken, sind jedoch entscheidend für eine selbsttragende wirtschaftliche Erholung. Zudem bauen sich infolge der geldpolitischen Maßnahmen **Risiken für die Finanzstabilität** auf, die den Boden für eine neue Finanzkrise bereiten könnten. Anhaltend niedrige Zinsen belasten die Ertragslage von Banken und Lebensversicherungen und setzen Anreize zu einer erhöhten Risikoübernahme. Zwar zeigt sich bislang keine übermäßige Kreditexpansion, allerdings gibt es in einzelnen Segmenten, etwa im Immobilienmarkt, Hinweise auf preisliche Übertreibungen.
15. Allein mit makroprudenzieller Politik kann die Stabilität des Finanzsystems kaum gewährleistet werden. Insbesondere muss vermieden werden, dass eine Zinswende zu lange hinausgezögert wird. Durch einen **rechtzeitigen Ausstieg aus der lockeren Geldpolitik** könnte der Aufbau weiterer Risiken im Finanzsystem wirksam verhindert werden.
16. Die konjunkturelle Lage sowie die Abwägung des Deflationsrisikos gegen die Risiken für die längerfristige wirtschaftliche Entwicklung und die Finanzstabilität legen nahe, dass die **EZB die Ausweitung ihrer Bilanz verlangsamen** oder sogar früher beenden sollte als angekündigt.

### Voraussetzungen für mehr Wachstum in Deutschland

17. Die **Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft** ist der dritte Schwerpunkt des Gutachtens. Derzeit ist wenig von einer Aufbruchstimmung zu spüren, die Deutschland befähigen könnte, seine starke wirtschaftliche Stellung in einer immer enger verflochtenen und digitalisierten Welt zu behaupten. Das **gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum** hat sich seit dem Jahr 2005 **verlangsamt**.
18. Zwar lässt sich der verringerte Produktivitätsfortschritt zum Teil durch die erfolgreiche Integration weniger produktiver Arbeitskräfte in den Arbeitsprozess erklären und ist somit Ergebnis der erfolgreichen Arbeitsmarktreflexen der Vergangenheit. Zudem ist die international vorgenommene **Umstrukturie-**

**rung der Wertschöpfungsketten**, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe, zu einem Ende gekommen. Allerdings bestehen im Dienstleistungsbereich und hinsichtlich des digitalen Wandels der deutschen Wirtschaft Hemmnisse für den Produktivitätsfortschritt. Zudem zeigt sich eine geringe Gründungsaktivität.

19. **Verbesserte Rahmenbedingungen**, nicht aber staatliche Investitionsprogramme, gewährleisten Produktivitätsfortschritte in der Zukunft. Im Dienstleistungsbereich sind die Wettbewerbshindernisse im Bereich der ehemaligen Staatsmonopole und die Regulierungsdichte bei den freien Berufen zu hoch. Hinsichtlich des digitalen Wandels kommt der Bildungs- und Weiterbildungspolitik eine wesentliche Rolle zu. Zudem kann eine zu starke Regulierung der Produkt- und Arbeitsmärkte verhindern, dass Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien ihr produktivitätssteigerndes Potenzial entfalten.
20. Angesichts der Bedeutung des internationalen Handels sind **Handelserleichterungen und Investitionsschutz** im Rahmen des Handelsabkommens mit den Vereinigten Staaten (**TTIP**) für Deutschland besonders wichtig. Der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse bietet ein enormes Potenzial. Um die Regulierungsautonomie zu bewahren, sollte die **staatliche Souveränität zur Regulierung** nicht beeinträchtigt werden. Der Investorenschutz durch Schiedsverfahren bietet gerade den deutschen Unternehmen eine höhere Rechtssicherheit für Investitionen in den Vereinigten Staaten.
21. Die seit der Jahrtausendwende umgesetzten **Steuerreformen** waren Schritte in die richtige Richtung. Bedeutsame Verzerrungen bestehen jedoch weiter. Es wurde versäumt, die Abgeltungsteuer vollständig in das Steuersystem zu integrieren. Daher ist das deutsche Unternehmensteuersystem **nicht finanzierungsneutral** und benachteiligt die Beteiligungsfinanzierung gegenüber einer Finanzierung über einbehaltene Gewinne sowie der Fremdfinanzierung.
22. Dem kann durch die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene **Zinsbereinigung des Grundkapitals** im Sinne einer Dualen Einkommensteuer abgeholfen werden. Indem sie die steuerliche Diskriminierung von beteiligungsfinanzierten Investitionen aufhebt, fördert sie die Entwicklung finanzierungsbeschränkter Unternehmen, insbesondere durch die Entlastung von Wagniskapital. Dies kommt vor allem der Investitionstätigkeit von jungen, wachstumsorientierten Unternehmen zugute.
23. Die Bildungspolitik sollte **Chancengerechtigkeit** gewährleisten und Anreize für individuelle Bildungsinvestitionen setzen. Eine Konzentration öffentlicher Ausgaben auf den Beginn des Bildungslebenszyklus und eine Mobilisierung privater Mittel könnten dazu beitragen, das Wachstumspotenzial zu erhöhen.
24. Angesichts der demografischen und technologischen Entwicklungen ist ein ausreichendes Maß an **Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt** sicherzustellen, um Anpassungen zu erleichtern, Schocks abzufedern und Beschäftigungschancen zu schaffen. Die Herausforderung der zunehmenden Digitalisierung der Wirtschaft verdeutlicht, dass ein lebenslanges Lernen zur Selbstverständlichkeit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber werden muss.

25. Der Umbau der Energieversorgung in Europa ist ein gemeinschaftliches Projekt von hohem politischen Stellenwert und Basis einer Vorreiterrolle Europas beim **globalen Klimaschutz**. Dabei sollte das primäre Ziel sein, Emissionen von Treibhausgasen zurückzuführen, ohne dabei die Wirtschaftlichkeit aus den Augen zu verlieren. Soll das System der Energieversorgung wirtschaftlich effizient umgebaut werden, sind nationale industriepolitische Maßnahmen, wie in Deutschland das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), ungeeignet. Stattdessen sollte die Bundesregierung das europaweite Handelssystem für Treibhausgasemissionen (EU-ETS) als gemeinsames Leitinstrument der europäischen Klimaschutzpolitik begreifen. Dazu muss es auf weitere Wirtschaftsbereiche angewandt und das von ihm ausgehende Preissignal stabilisiert werden.

### Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt

26. Die Wirtschaftspolitik ist gefordert, durch die **Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen** die deutsche Volkswirtschaft auf die Herausforderungen der Zukunft – den demografischen Wandel, die Globalisierung und die Digitalisierung – vorzubereiten. Die außerordentlich hohe **Flüchtlingsmigration** wird die Bildungs-, Integrations- und Arbeitsmarktpolitik vor die Aufgabe stellen, unterschiedlichste Bevölkerungsgruppen in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt zu integrieren und das erneute Auftreten hoher Erwerbslosigkeit zu vermeiden. Die deutsche Volkswirtschaft muss sich an die komplexere und sich stetig verändernde Welt anpassen. Deshalb sollte die Wirtschaftspolitik die Stärkung der **Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt** rücken. Einen Weg zurück, der vorwiegend das Erreichte sichert, wird es nicht geben.