

ERSTES KAPITEL

Chancen für einen stabilen Aufschwung

- I.** Die Ausgangslage: Starke wirtschaftliche Erholung verliert an Fahrt
- II.** Europäische Währungsunion in der Krise
- III.** Reform der Finanzmarktarchitektur
- IV.** Öffentliche Finanzen: In der Realität angekommen
- V.** Soziale Sicherungssysteme im Reformprozess
- VI.** Arbeitsmarkt im Zeichen institutioneller Veränderungen

Chancen für einen stabilen Aufschwung

1. Wie Phönix aus der Asche? Es ist noch nicht einmal ein Jahrzehnt her, da galt Deutschland als der kranke Mann Europas, als ein international kaum wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort mit einer zu hohen Unternehmensbesteuerung, mit einem völlig inflexiblen institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt, mit einem die Eigeninitiative eher bremsenden System der Sozialen Sicherung und – vor allem – unfähig zu durchgreifenden Reformen.

Davon ist heutzutage kaum noch die Rede, im Gegenteil. Deutschlands Weg aus der Krise wird allenthalben mit Bewunderung zur Kenntnis genommen, insbesondere hinsichtlich der vergleichsweise stabilen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Mehr noch, häufig wird Deutschland die Rolle einer **Konjunkturlokomotive** zudedacht, und wenn es überhaupt etwas zu kritisieren gelte, dann die fast übermächtige internationale Wettbewerbsfähigkeit, mitunter verbunden mit der Aufforderung, nunmehr von erfolgreichen Exportaktivitäten auf eine Stimulierung der Binnennachfrage umzusteuern.

2. Wie so oft, liegt die **Wahrheit in der Mitte**. Es trifft zu, dass Deutschland im Jahr 2010 mit einer überdurchschnittlich **starken und schnellen Erholung den Weg aus der Krise** gefunden hat. Das Bruttoinlandsprodukt wird in Deutschland im Jahr 2010 voraussichtlich um 3,7 vH zulegen, was in etwa zu gleichen Teilen auf eine Belebung der Binnennachfrage und auf außenwirtschaftliche Impulse zurückzuführen ist. Die Anzahl der registriert Arbeitslosen ging deutlich auf 2,945 Millionen Personen im Oktober 2010 zurück und damit auf den geringsten Wert seit 18 Jahren. Wesentlich bescheidener dürfte hingegen die wirtschaftliche Entwicklung im Euro-Raum (ohne Deutschland) ausfallen: Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts wird sich voraussichtlich auf 0,9 vH belaufen und die Arbeitslosenquote bei rund 11 vH verharren.

Das ist die eine Seite der Medaille. Die andere weist auf das **Jahr 2009 mit einem konjunkturellen Einbruch**, welcher mit -4,7 vH desaströs ausfiel. Dabei schlug der Rückgang der Exportaktivitäten um 14,4 vH besonders zu Buche, dieser konnte im Jahr 2010 fast wieder aufgeholt werden. Dies lag neben einer positiven Entwicklung des Welthandels – im ersten Halbjahr 2010 stieg dieser um 12,3 vH – an der hohen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft. Die Wirtschaftskrise hatte in Deutschland hauptsächlich die **exportorientierten Branchen** betroffen, die allerdings vor der Krise durch Innovationen und Rationalisierungen gut aufgestellt waren. Da diese Branchen überdies einen überproportional hohen Anteil an Fachkräften beschäftigen, besaßen sie ein besonderes Interesse, ihre Belegschaft soweit eben möglich im Unternehmen zu halten.

Die markante Exportorientierung der deutschen Volkswirtschaft erklärt vor dem Hintergrund des Wechselbades, dem der Welthandel ausgesetzt war, also beides, den scharfen Rückgang und den steilen Anstieg der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland. Der hohe Anteil der Fachkräfte in den exportorientierten Branchen wiederum erklärt angesichts des prognostizierten Fachkräftemangels das Ausbleiben einer ausgeprägten Entlassungswelle. Zwar unterstützte die Ausweitung der Kurzarbeiterregelungen die Strategie der Unternehmen, die Anpassung

in erster Linie über eine Reduktion der Arbeitszeit vorzunehmen, beträchtlich. Die **Kurzarbeit** war jedoch für Arbeitnehmer mit teilweise erheblichen Einkommenseinbußen verbunden und für die Unternehmen nicht kostenfrei zu haben. Die Remanenzkosten beliefen sich auf knapp 30 vH der Bruttolohnkosten. Das heißt, diese Hortung von Arbeitskräften ging mit temporären Gewinneinbußen einher.

3. Zur Wahrheit gehört zudem, dass einerseits die **Wirtschaftspolitik** in Deutschland die konjunkturelle Abwärtsdynamik mit mehreren **Konjunkturstimuli** alles in allem erfolgreich abgebrems hat und sie nun nach einer Phase der Irrungen und Wirrungen insbesondere im Bereich der Finanzpolitik eine Reihe von **Problemen** in Angriff nimmt. Andererseits erntet sie jetzt die Früchte der Reformpolitik der **vorherigen Regierungen**, wie die folgenden drei Beispiele belegen.

So waren Mitte dieses Jahrzehnts weitreichende **Arbeitsmarktreformen** in Kraft getreten, die das Fordern und Fördern zugunsten des Ersteren neu ausbalancierten, wie es beispielsweise seit der Einführung des Arbeitslosengelds II im Jahr 2005 deutlich wurde. Zusammen mit einem insgesamt gesehen moderaten Kurs der Tariflohnpolitik haben die Arbeitsmarktreformen zu dem beachtlichen Aufschwung der Beschäftigung in den Jahren vor der tiefen Rezession auf ein Niveau beigetragen, welches mit nur leichten Einbußen über die Wirtschaftskrise hinweg gehalten werden konnte, maßgeblich getragen von einer auf die Sicherung von Arbeitsplätzen ausgerichteten Strategie der Tarifvertragsparteien. Hinzu kamen Reformen im Bereich der Systeme der **Sozialen Sicherung**. Mit der Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalter auf 67 Jahre („Rente mit 67“) und mehreren Korrekturfaktoren hinsichtlich künftiger Rentensteigerungen (RV-Nachhaltigkeitgesetz) waren die wesentlichen Hausaufgaben bei dieser Reform erledigt.

Des Weiteren hatte im Jahr 2008 eine umfassende Reform der **Unternehmensbesteuerung** ihren Abschluss gefunden. Deutschland verlor endlich einen unrühmlichen Spitzenplatz in der Rangskala eines internationalen Vergleichs der Unternehmensteuerbelastung zugunsten eines angesichts der Qualität sonstiger Standortfaktoren akzeptablen Platzes im Mittelfeld.

Schließlich wurde vom Gesetzgeber in der vorangegangenen Legislaturperiode eine Begrenzung der langfristigen, strukturellen Neuverschuldung verabschiedet („**Schuldenbremse**“), die im Jahr 2011 in Kraft tritt und bereits jetzt ihre Schatten vorauswirft. Für den Bund bedeutet die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse, dass die strukturelle Neuverschuldung ab dem Jahr 2016 einen Wert von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten darf, verbunden mit einem vorgegebenen Defizitabbaupfad. Für die Bundesländer gelten ab dem Jahr 2020 noch strengere Verschuldungsregeln.

Die Schuldenbremse und der damit verbundene Konsolidierungspfad stellen – trotz einiger Unwägbarkeiten im Detail – eine wichtige finanzpolitische Errungenschaft dar. Der **Konsolidierungspfad** setzt im Jahr 2011 ein und entfaltet somit kaum Bremswirkungen auf dem Weg aus der Rezession. Vielmehr kann die zunehmende Glaubwürdigkeit im Hinblick auf eine

Sanierung der Staatsfinanzen bei einer konsequenten Umsetzung des Konsolidierungspfads nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Die im internationalen Vergleich einigermaßen solide Lage der öffentlichen Haushalte Deutschlands und der von der Schuldenbremse ausgehende Konsolidierungskurs haben die Attraktivität **deutscher Staatsanleihen** als „sicherer Hafen“ in den Turbulenzen auf den internationalen Kapitalmärkten verbessert. Vor dem Hintergrund international ohnehin schon niedriger Zinsen hat dies für langfristige Zinsen auf nahezu historisch niedrigem Niveau gesorgt.

4. Die genannten Reformen positiv hervorzuheben ist das eine, auf mögliche **Rückschritte** auf eben diesen Politikfeldern hinzuweisen, das andere. Über Änderungen beim Regelwerk des Arbeitslosengelds II wird nach wie vor gestritten, wie im Jahr 2010 anlässlich der Umsetzung der Vorgaben eines Urteils des Bundesverfassungsgerichtes besonders sichtbar wurde. Letztlich laufen die einschlägigen Forderungen darauf hinaus, das „Fordern“ zumindest teilweise wieder einzuschränken. Ähnliches gilt für die „Rente mit 67“, deren Umsetzung Gegenstand vehementer Proteste ist. Teile der Unternehmensteuerreform werden ebenfalls kontrovers diskutiert, etwa die Höhe des Satzes der Abgeltungsteuer oder, noch weitgehender, die Berechtigung derselben überhaupt sowie eine Anhebung des Spitzensatzes der Einkommenssteuer, wovon auch Personengesellschaften betroffen wären. Bei der Haushaltskonsolidierung schließlich bestätigt die Gefechtslage die skeptischen Erwartungen: Praktisch jedermann ist grundsätzlich für eine Sanierung der Staatsfinanzen, indessen erfolgt harter und lautstarker Widerstand, falls ein eigenes Opfer zur Debatte steht.

5. Die unerwartet positive Aufwärtstendenz der deutschen Wirtschaftsaktivität bietet **Chancen** für einen stabilen, wenngleich möglicherweise eher flachen Wachstumspfad. Dennoch dürfen die **Risiken** nicht aus dem Blickfeld geraten.

Hinsichtlich der Chancen gründet sich die verhalten optimistische Perspektive auf zwei Pfeilern:

- Der erste Pfeiler betrifft die nachhaltige Belebung der Binnennachfrage des privaten Sektors, also Konsum und Investitionen. Eine gestiegene Dynamik über die Binnennachfrage bedeutet eine Absicherung gegen die Unsicherheiten beim Export und trägt zum Ausgleich der internationalen Ungleichgewichte bei.
- Der zweite Pfeiler betrifft die weiterhin lebhaften Exportaktivitäten aufgrund einer hohen Wettbewerbsfähigkeit inländischer Produkte und eines günstigen wirtschaftlichen Umfelds vor allem in den Schwellenländern. Allerdings ist gerade dieser Pfeiler den größten Risiken ausgesetzt.

Damit diese Chancen genutzt werden können, bedarf es einer Wirtschaftspolitik, die die notwendigen Rahmenbedingungen für einen höheren Wachstumspfad schafft.

6. Die **Belebung der privaten Binnennachfrage** – der **erste Pfeiler** für Chancen auf einen stabilen Wachstumspfad – könnte sich auf zwei Wegen vollziehen. Zum einen mag sich die günstige Arbeitsmarktentwicklung positiv auf den privaten Konsum auswirken. Die Sorgen der Arbeitnehmer über die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze dürften aufgrund der erfreulichen Beschäftigungsentwicklung merklich zurückgehen, und es ist angesichts des prognostizierten Fachkräftemangels in den nächsten Jahren ein weiterer Abbau der Arbeitslosigkeit zu erwarten. Des Weiteren wird sich wohl eine fortgesetzte Aufwärtsbewegung der Beschäftigungslage in steigenden Löhnen niederschlagen.

Zum anderen erscheint es nicht unrealistisch, auf eine stärkere private **Investitionstätigkeit** zu setzen. Grundlage dieser Einschätzung sind historisch gesehen niedrige kurzfristige und langfristige Nominalzinsen. Diese dürften sich in Deutschland im internationalen Vergleich zudem in relativ geringen **Realzinsen** niederschlagen. In anderen Ländern hingegen bewirken Risikoprämien aufgrund einer besonders hohen Staatsverschuldung sowie Sorgen über mögliche deflationäre Tendenzen höhere Zinsen als in Deutschland. Die Risikobereitschaft international agierender Kapitalanleger wird weiterhin gering bleiben, nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen mit Engagements im Immobiliensektor in einigen Ländern des Euro-Raums oder in den Vereinigten Staaten. Dort haben sich viele Investitionen als weitaus risikoreicher als angenommen erwiesen. Angesichts der hohen Staatsverschuldung und der labilen wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern ist auch in der unmittelbaren Zukunft eine signifikante Minderung dieser Risiken nicht in Sicht.

7. Der **zweite Pfeiler** für eine stabile Aufwärtsentwicklung beruht auf der **hohen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen** und auf den teilweise sehr dynamischen Absatzmärkten. Jedoch sind hier die Risiken besonders hoch. Ein Rückschlag bei den Exportaktivitäten könnte die Belebung der Binnennachfrage kompensieren, wenn nicht sogar überkompensieren. Ein solcher **Rückschlag** ist nicht von vornherein unrealistisch und könnte durch vier Entwicklungen verursacht werden:

- Eine Reihe von Ländern mag in der absehbaren Zukunft durch eine konjunkturelle Schwächephase und damit durch eine verhaltene Importnachfrage gekennzeichnet sein. Ursache dafür können eine hohe und steigende Arbeitslosigkeit sowie durch die Finanzmarktkrise hervorgerufene Vermögensverluste beispielsweise bei den privaten Haushalten sein.
- Die teilweise harte Konsolidierungspolitik zum Beispiel im Vereinigten Königreich und in den Peripherieländern des Euro-Raums (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) kann die deutschen Exporte in diese Länder und über Drittländereffekte nachteilig beeinflussen. Nach wie vor bestehen erhebliche Ungleichgewichte in der Wirtschaftsentwicklung im Euro-Raum, deren Folgen nicht absehbar sind.
- Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre ist nicht auszuschließen, dass es auf den Finanzmärkten erneut zu unerwarteten Schocks kommt, die sich nachteilig auf die Realwirtschaft auswirken. Nach wie vor weisen die Bankbilanzen Positionen auf, für die noch beträchtlicher Abschreibungsbedarf besteht.

– Zunehmende Spannungen sind im internationalen Währungsgefüge zu verzeichnen, von einem drohenden „Währungskrieg“ ist die Rede. Allen voran beklagen Politiker der Vereinigten Staaten die Unterbewertung der Währung Chinas und stellen Retorsionsmaßnahmen in Aussicht. Nicht nur ein solcher Währungskrieg, sondern ebenso eine Geldpolitik der Vereinigten Staaten, die beträchtlich höhere Inflationsraten in Kauf nimmt, kann zu einer merklichen Aufwertung des Euro und damit zu Einbußen bei deutschen Exporten führen.

8. Die mögliche stabile Aufwärtsentwicklung sollte von der **Wirtschaftspolitik** tatkräftig unterstützt werden. Sie muss die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass die deutsche Volkswirtschaft Wachstumschancen wahrnehmen kann. Es gilt, das im Vergleich zu anderen EU-Staaten seit dem letzten Jahrzehnt sehr niedrige Wachstum, allerdings auch bedingt durch die finanziellen Lasten der Wiedervereinigung, zugunsten eines höheren und damit erst einmal steileren Wachstumspfad hinter sich zu lassen.

9. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2009/10 eine wirtschaftspolitische Strategie sowohl für die unmittelbare Zukunft wie auch aus einer mittel- bis langfristigen Perspektive vorgeschlagen. Zum einen besteht sie aus den **Exit-Strategien** im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik sowie den Stützungsmaßnahmen für das Bankensystem, welche die durch die Krise bedingten staatlichen Eingriffe auf ein normales Maß zurückführen. Zum anderen hebt die Strategie eine mittel- bis langfristige Perspektive hervor, mit dem Ziel, Deutschland auf einen höheren **Wachstumspfad** zu bringen. Dazu sind Investitionen in die Bildungsaktivitäten und in das Innovationspotenzial erforderlich. An dieser Wachstumsstrategie hat sich grundsätzlich nichts geändert, allerdings bedarf es bei ihrer Umsetzung eines langen Atems. Daher erscheint es vordringlich zu prüfen, welche Fortschritte die Wirtschaftspolitik insbesondere im Hinblick auf die Exit-Strategie bisher gemacht hat und welcher Handlungsbedarf weiterhin besteht.

10. Die **Wachstumsstrategie** muss darauf gerichtet sein, einem immer noch möglichen Abrutschen der deutschen Volkswirtschaft auf einen niedrigen Wachstumspfad nicht nur entgegenzuwirken, sondern – mehr noch – die Chancen auf einen höheren Wachstumspfad zu verbessern (JG 2009 Ziffern 33 ff.). Dies kann mit Hilfe von Zukunftsinvestitionen in Form von Bildungsanstrengungen und Innovationen bewerkstelligt werden:

– Eine **Bildungsoffensive** muss zum einen das allgemeine Bildungsniveau in Deutschland, welches im internationalen Vergleich nur mittelmäßig abschneidet, anheben. Zum anderen besteht die Notwendigkeit, Chancengleichheit, insbesondere für Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Elternhäusern, bei der Erlangung höherer Bildungsabschlüsse herzustellen. Bildungsinvestitionen sollten möglichst früh im Bildungszyklus einsetzen, beispielsweise in Form eines verpflichtenden Vorschuljahres, flächendeckender Ganztagschulen und eines flexibleren Übergangs zwischen einzelnen Bildungsabschnitten. Diese Maßnahmen kommen nicht zuletzt Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund zugute. Die Bundesregierung hat hinsichtlich einer Verbesserung der Bildungschancen der Kinder einen ersten Schritt getan, dem indes weitergehende Reformen folgen müssen.

- Die **Innovationspolitik** muss weiterhin die Infrastruktur für Innovationen stärken, geeignete Anreize für einen funktionstüchtigen Wettbewerb schaffen und jede Förderung als transparenten und zeitlich befristeten Anschub für ein Entdeckungsverfahren ausgestalten. Steuerliche Anreize für Forschung und Entwicklung durch Unternehmen sollten auf der Agenda der Bundesregierung mit hoher Priorität bleiben.

11. Aus eher kurz- bis mittelfristiger Sicht stehen fünf Handlungsfelder im Mittelpunkt:

(i) Die Überwindung der **Krise im Euro-Raum**: Das zentrale Erfordernis besteht darin, einen institutionellen Rahmen für eine dauerhafte Stabilität zu etablieren, ohne hierbei wichtige nationale Kompetenzen der Fiskalpolitik aufzugeben. Ein zukunftsfähiges Regelwerk für den Euro-Raum sollte auf drei Säulen beruhen:

- **Stabilität der öffentlichen Finanzen**: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt muss so umgestaltet werden, dass Länder mit einer unsoliden Fiskalpolitik rechtzeitig und wirksam sanktioniert werden. Dazu muss die Rolle der Kommission gegenüber dem Rat gestärkt werden.
- **Stabilität des privaten Finanzsystems**: Der Euro-Raum benötigt einen maßgeschneiderten Rahmen zur Sicherung der Stabilität des Finanzsystems. Ein einheitlicher Währungsraum bedarf einer integrierten Finanzaufsicht.
- **Europäischer Krisenmechanismus**: Er muss so beschaffen sein, dass er Mitgliedsländer bei gravierenden Störungen der Kapitalmärkte unterstützt, zugleich aber die Anleger nicht damit rechnen können, dass es bei einem fiskalischen Fehlverhalten eines Staates grundsätzlich zu einer uneingeschränkten Stützung durch die Gemeinschaft kommt.

(ii) Die **Reform der nationalen und internationalen Finanzmarktarchitektur**: Im Wesentlichen geht es hierbei um die Anforderungen an zielführende Finanzmarktreformen und den Umgang mit systemischen Risiken. Konkret bedeutet dies Folgendes:

- Die Finanzmarktreformen müssen so angelegt sein, dass sie erstens die Widerstandskraft des Finanzsektors erhöhen und die inhärente Prozyklizität verringern, zweitens die Marktstabilität stärken und die Systemrelevanz verringern, etwa indem außerbörslich gehandelte Finanzprodukte reguliert werden, und drittens die Bankenaufsicht richtig ausgestalten.
- Auf der europäischen Ebene sollte eine integrierte und handlungsfähige **Finanzaufsicht** geschaffen werden, und in Deutschland darf die Integration der Aufsicht in die Deutsche Bundesbank nicht länger aufgeschoben werden.
- Die **deutschen Gesetze** zur Sanierung und Reorganisation von Instituten sind in vielen Aspekten als zielführend zu begrüßen. Allerdings sollten sie mit einem europäischen Mechanismus zum Umgang mit grenzüberschreitenden Insolvenzen eingebunden werden.

- Der Umgang mit **systemrelevanten Instituten** – die schwerste Hinterlassenschaft aus der Finanzkrise – ist weiterhin ungeklärt. Erforderlich sind eine nach dem systemischen Risiko differenzierte Abgabe (Pigou-Steuer) oder ein entsprechender Eigenkapitalzuschlag.

(iii) Die Umsetzung der **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte** und **Reformen des Steuersystems**: Nach Einsetzen der wirtschaftlichen Erholungsphase müssen die öffentlichen Haushalte entschlossen konsolidiert und das Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gestärkt werden. Im Einzelnen muss sich die Finanzpolitik den folgenden Aspekten widmen:

- Die neue **Schuldenregel** stellt einen wichtigen und richtigen Beitrag zu einer wirksamen Begrenzung der staatlichen Verschuldung dar. Gleichwohl verbleiben bei ihrer Anwendung gewisse Gestaltungsspielräume und einige zu klärende Fragen.
- Zwar ist die Steuerpolitik mittlerweile in der Realität angekommen, indem sie Pläne für Steuersenkungen ohne solide Gegenfinanzierung erst einmal ad acta gelegt hat. Auf der Agenda stehen jedoch nach wie vor die angekündigte Neuordnung der **Gemeindefinanzen** sowie die notwendige Reform der **Umsatzsteuer**.

(iv) Die konsequente Umsetzung bereits eingeleiteter Reformen in den **Sozialen Sicherungssystemen** und deren Ergänzung:

- Mit dem Entwurf des Gesetzes zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-FinG) wurde eine finanzierungsseitige Reform in der **Gesetzlichen Krankenversicherung** angestoßen, die den Einstieg in eine einkommensunabhängige Finanzierung bringen könnte. Diese gilt es mittelfristig zu etablieren und durch Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs unter den Leistungserbringern zu ergänzen, um bestehende Effizienzreserven zu heben.
- Im Bereich der **Gesetzlichen Rentenversicherung** ist es notwendig, politische Standfestigkeit zu beweisen und wie geplant mit der stufenweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters sowie mit dem Abbau des Ausgleichsbedarfs zu beginnen.

(v) Zukunftsweisende Rahmenbedingungen im Bereich der **Arbeitsmarktpolitik**: Trotz der erfreulichen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt harren eine Reihe von Problemen ihrer Bewältigung. Dazu gehören

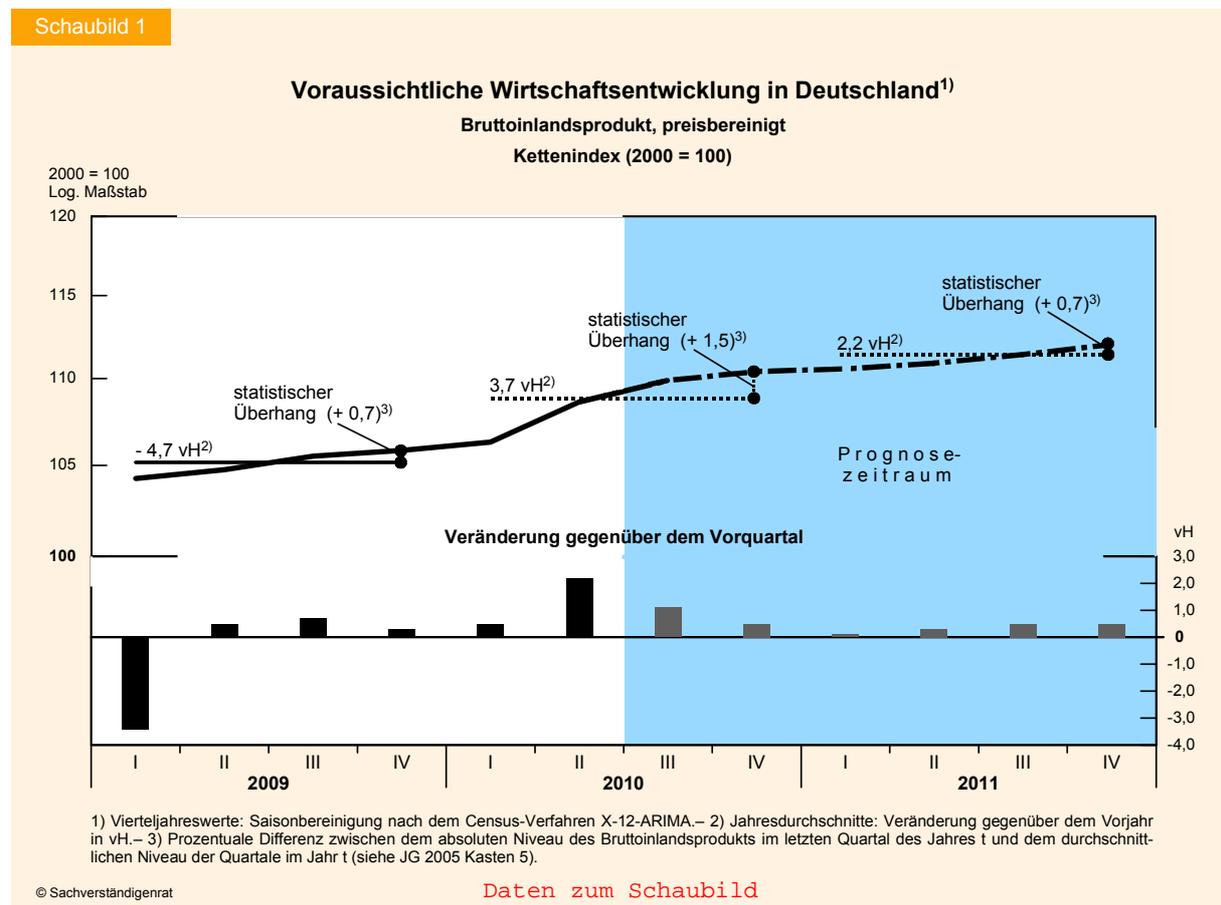
- die Stärkung der Anreize für Empfänger des **Arbeitslosengelds II**, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen,
- auf institutionelle Änderungen im **Tarifvertragsrecht** und erweiterte **Freizügigkeitsregelungen** der EU nicht vorschnell beziehungsweise mit untauglichen Maßnahmen zu reagieren.

12. Die Chancen für einen stabilen Aufschwung stehen nicht schlecht, indes werden die Bäume nicht in den Himmel wachsen und von einem neuen „Wirtschaftswunder“ kann keine Rede sein. Schon gar nicht besteht wirtschaftspolitisch gesehen Anlass, bei den notwendigen Reformen Zurückhaltung zu üben. Die Bundesregierung hat erneut einen Anlauf genommen, wichtige Probleme anzugehen, diesmal endlich auf dem Boden der Realität.

I. Die Ausgangslage: Starke wirtschaftliche Erholung verliert an Fahrt

13. Die zur Jahresmitte 2009 beginnende wirtschaftliche Erholung in Deutschland verlief bis zum zweiten Quartal 2010 sehr erfreulich und zeigte im Frühjahr 2010 die stärkste Dynamik (Schaubild 1). Die vorliegenden Konjunkturindikatoren deuten darauf hin, dass sich der Aufschwung weiter fortsetzen wird, wenn auch mit etwas verminderter Kraft. Die positive Entwicklung des weltwirtschaftlichen Umfelds, die bisher über die Exportnachfrage die deutsche Konjunktur gestützt hat, wird sich wahrscheinlich abschwächen. Die Krise hat in zahlreichen Industrieländern deutliche Spuren hinterlassen. Demgegenüber stehen die Chancen gut, dass die Schwellenländer weiterhin stark expandieren werden.

Schaubild 1

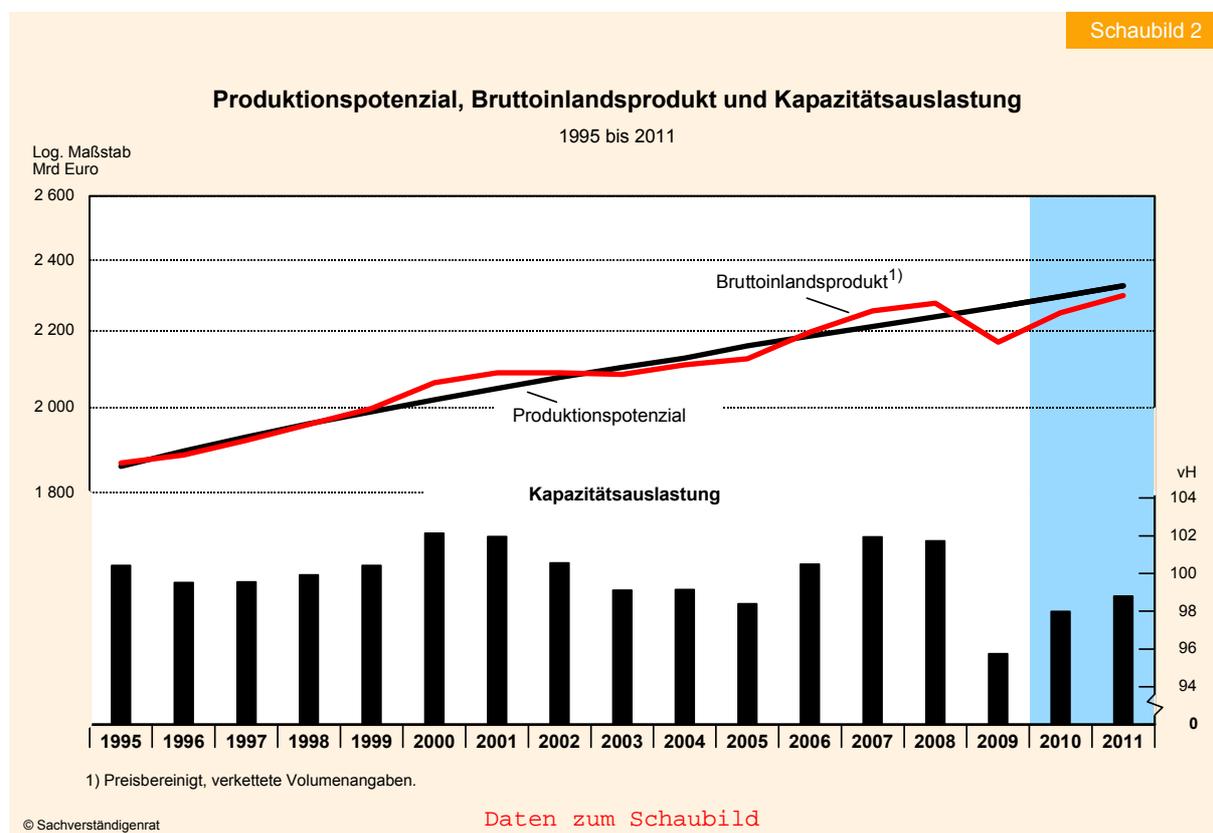


Insgesamt wird sich der außenwirtschaftliche Impuls für Deutschland abschwächen, da auch global die fiskalischen Maßnahmen auslaufen werden, die weltweit zur Abfederung des Konjunkturerinbruchs ergriffen wurden und weil weitere Konsolidierungsbemühungen anstehen. Der Sachverständigenrat prognostiziert für das Jahr 2010 einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 3,7 vH, für das Jahr 2011 noch von 2,2 vH. Damit schwächt sich der Aufschwung in Deutschland ab. Bei der Preisentwicklung ist eine Stabilisierung auf moderatem

Niveau zu verzeichnen. Die Verbraucherpreise werden im Jahr 2010 voraussichtlich um 1,1 vH und im kommenden Jahr um 1,4 vH steigen (Tabelle 1, Seite 10).

14. So positiv die bisherige Aufwärtsdynamik ist, so darf dabei nicht vergessen werden, dass sich das Bruttoinlandsprodukt zur Jahresmitte 2010 noch auf einem Niveau befindet, das zuletzt zum Jahreswechsel 2006/2007 erreicht wurde. Nach der Prognose des Sachverständigenrates für Deutschland werden die durch die Krise entstandenen Produktionseinbußen Ende des Jahres 2011 vollständig ausgeglichen sein. Damit wird die deutsche Volkswirtschaft rund drei Jahre benötigt haben, den krisenbedingten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts wieder aufzuholen.

Das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt liegt somit immer noch unter dem **Produktionspotenzial**, also der Wirtschaftsleistung, die bei normaler Auslastung aller Kapazitäten ohne zusätzlichen Inflationsdruck erreichbar wäre (Schaubild 2).



Die Beeinträchtigung des Produktionspotenzials scheint in Deutschland weit geringer ausgefallen zu sein als noch in der Krise befürchtet. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass das Potenzialwachstum in den Jahren 2010 und 2011 Wachstumsraten in Höhe von jeweils 1,3 vH aufweisen wird. Die negative gesamtwirtschaftliche Output-Lücke liegt demnach im Jahr 2010 bei etwa 2,0 vH gemessen am Produktionspotenzial und könnte bei der prognostizierten Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts gegen Ende des Jahres 2011 geschlossen werden.

15. Im Zuge der überraschend starken wirtschaftlichen Erholung begannen die Unternehmen in Deutschland im **Jahr 2010** die Arbeitszeit wieder zu erhöhen und neue Mitarbeiter einzustellen. Insgesamt stieg die Anzahl der Erwerbstätigen im Jahr 2010 um 196 000 Personen. In diesem Zusammenhang ging die Anzahl der registriert Arbeitslosen um 178 000 Personen zurück. Die bessere Entwicklung verteilt sich ungefähr hälftig auf Westdeutschland und Ostdeutschland, nachdem sich im Jahr 2009 der Anstieg der Arbeitslosigkeit fast ausschließlich auf Westdeutschland konzentriert hatte. Die **gleichzeitige Zunahme von Arbeitszeit und Erwerbstätigkeit** zeigt, dass es sich bei der aktuellen konjunkturellen Erholung nicht um beschäftigungsloses Wachstum handelt.

Tabelle 1

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

	Einheit	2007	2008	2009	2010 ¹⁾	2011 ¹⁾
Bruttoinlandsprodukt	vH ²⁾	2,7	1,0	- 4,7	3,7	2,2
Konsumausgaben, zusammen	vH ²⁾	0,2	1,1	0,5	0,9	1,5
Private Konsumausgaben ³⁾	vH ²⁾	- 0,2	0,7	- 0,2	0,1	1,6
Staatliche Konsumausgaben	vH ²⁾	1,6	2,3	2,9	3,0	1,0
Ausrüstungsinvestitionen	vH ²⁾	10,7	3,5	-22,6	9,2	6,0
Bauinvestitionen	vH ²⁾	- 0,5	1,2	- 1,5	4,2	1,8
Sonstige Anlagen	vH ²⁾	6,8	6,5	5,6	6,7	6,5
Inlandsnachfrage ⁴⁾	vH ²⁾	1,2	1,2	- 1,9	2,2	1,9
Exporte (Waren und Dienstleistungen) ...	vH ²⁾	7,6	2,5	-14,3	15,5	6,7
Importe (Waren und Dienstleistungen) ...	vH ²⁾	5,0	3,3	- 9,4	13,3	6,8
Erwerbstätige (Inland)	Tausend	39 724	40 276	40 271	40 467	40 762
Registriert Arbeitslose	Tausend	3 777	3 268	3 423	3 245	2 968
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ...	Tausend	26 943	27 510	27 493	27 803	28 173
Arbeitslosenquote ⁵⁾	vH	9,0	7,8	8,2	7,7	7,0
Verbraucherpreise ⁶⁾	vH	2,3	2,6	0,4	1,1	1,4
Finanzierungssaldo des Staates ⁷⁾	vH	0,3	0,1	- 3,0	- 3,7 ^{a)}	- 2,4

1) Jahre 2010 bis 2011 Prognose (Ziffern 101 ff.).– 2) Preisbereinigt (Vorjahrespreisbasis); Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Inländische Verwendung.– 5) Registriert Arbeitslose in vH an allen zivilen Erwerbspersonen. Quelle: Jahre 2007 bis 2009 BA.– 6) Verbraucherpreisindex (2005 = 100), Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 7) Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; 2010: Mit Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (4,38 Mrd Euro).– a) Ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang – 3,8 vH.

Daten zur Tabelle

16. Durch die von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur und des Finanzsektors ist die öffentliche Verschuldung stark angestiegen. Der Staat muss sich nun aus den konjunkturstützenden Maßnahmen zurückziehen, um die Verschuldung zu begrenzen und das langfristige Wirtschaftswachstum nicht zu gefährden. Mit Verankerung der neuen Schuldenregel im Grundgesetz sind die für die Konsolidierung notwendigen

Weichen gestellt worden. Das gesamtstaatliche **Finanzierungsdefizit** wird im Jahr 2011 überwiegend konjunkturbedingt gegenüber dem Vorjahr um 30 Mrd Euro zurückgehen, mit 62 Mrd Euro jedoch immer noch ein hohes Niveau aufweisen. Unter der Annahme, dass weitere signifikante Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors ausbleiben, wird es erstmals gelingen, nach drei, teils sehr deutlichen Anstiegen die Schuldenstandsquote leicht zurückzuführen. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte weiterhin hoch ist. Der konjunkturelle Aufschwung sollte genutzt werden, um hier deutliche Fortschritte zu erzielen.

17. Die Krise hat in Deutschland weniger deutliche Spuren hinterlassen als noch vor einem Jahr befürchtet. Maßgeblich dazu beigetragen haben die robuste Reaktion des Arbeitsmarkts, der unerwartet geringe Anstieg des Finanzierungsdefizits sowie das Ausbleiben einer Kreditklemme. Die deutsche Realwirtschaft wurde auch nicht von den erneuten Turbulenzen auf den Finanzmärkten beeinträchtigt, die im Zuge der Schuldenkrise in den Peripherieländern des Euro-Raums im Frühjahr 2010 auftraten. Eine Bedrohung für die Entwicklung im Prognosezeitraum geht vom Risiko eines Währungs- und Handelskriegs aus, der erhebliche Folgen für die weltwirtschaftliche Erholung und damit für den Aufschwung in Deutschland haben könnte. Insgesamt sind die bislang zu beobachtenden **Folgen der Krise für Deutschland** geringer als für andere Industrieländer. Damit stehen die Chancen für Deutschlands Wirtschaft gut, an die Entwicklung vor der Krise anzuknüpfen.

II. Europäische Währungsunion in der Krise

18. Mit den starken Spannungen im Euro-Raum haben die grundsätzlichen Zweifel an der Vorteilhaftigkeit einer Währungsunion erneuten Auftrieb erhalten. Bei allen Problemen sollte nicht übersehen werden, dass sich Haushaltsdefizite und Schuldenstandsquoten nicht nur in den Mitgliedsländern des Euro-Raums erhöht haben, sondern in gleicher Weise und teilweise noch ausgeprägter in den Vereinigten Staaten, in Japan und im Vereinigten Königreich. Wie diese Volkswirtschaften leiden auch die Mitgliedsländer der Währungsunion unter den **Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise**, die nach wie vor mit erheblichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte verbunden sind. Gleichwohl gibt es Spannungen und Fehlentwicklungen im Euro-Raum, die auf die **spezifische Konstellation einer Währungsunion** zurückzuführen sind:

- Dass es Griechenland möglich gewesen ist, über ein ganzes Jahrzehnt hinweg eine so unsolide Haushaltspolitik zu betreiben, dürfte zumindest teilweise darin begründet sein, dass die Finanzmärkte – trotz der gegenteiligen Bestimmungen des EU-Vertrags – für den Notfall von einer Unterstützung (**Bail-out**) durch die anderen Teilnehmerländer ausgegangen sind.
- Aufgrund der **einheitlichen Zinspolitik** konnte sich die konjunkturelle Überhitzung in Spanien, Griechenland und Irland länger halten, als dies bei einer Geldpolitik unter nationaler Regie möglich gewesen wäre.

- Nachdem in den Problemländern der Währungsunion die Löhne über viele Jahre hinweg zu stark gestiegen sind, steht ihnen heute das Hilfsmittel einer nominalen **Abwertung** nicht zur Verfügung, um die negativen Nachfrageeffekte der Haushaltskonsolidierung abzufedern und die Wettbewerbsfähigkeit ohne Lohnsenkung rasch zu verbessern.
- In der Krise zeigt sich zudem ein weiteres Spezifikum der Mitgliedschaft in einer Währungsunion. In den Vereinigten Staaten, Japan und dem Vereinigten Königreich wurde von der Zentralbank im Rahmen des sogenannten **Quantitative Easing** in sehr hohem Umfang Staatsanleihen erworben, um Finanzierungsengpässe des Staates zu vermeiden. Demgegenüber sind die Länder des Euro-Raums im Prinzip darauf angewiesen, sich am Kapitalmarkt zu finanzieren, womit sie in vollem Umfang den Unwägbarkeiten der globalen Finanzmärkte ausgesetzt sind. Dies erklärt die massiven Stützungsprogramme, die im Mai 2010 zunächst für Griechenland und dann für den gesamten Währungsraum vereinbart worden sind.

19. In Anbetracht der erheblichen Anpassungsschwierigkeiten, denen sich die Problemländer der Währungsunion – vor allem Griechenland, Irland, Portugal und Spanien – derzeit und auch noch in den nächsten Jahren gegenüber sehen, stellt sich die Frage, ob **Deutschland** als größtes Mitgliedsland nicht einen aktiven Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung des Euro-Raums leisten sollte. Simulationen zeigen jedoch, dass Lohnerhöhungen oberhalb des Produktivitätsfortschritts ebenso wenig wie eine expansive Fiskalpolitik geeignet sind, die Lage der Problemländer merklich zu verbessern. Dies kann nur mit Reformen zur langfristigen Stärkung der Binnennachfrage in Deutschland erreicht werden.

20. Der Sachverständigenrat hat bereits in seinem Jahresgutachten 2009/10 mit dem Modell eines **Konsolidierungspakts** Vorschläge für ein stringenteres fiskalpolitisches Regelwerk unterbreitet. Am 29. Oktober 2010 hat der Europäische Rat den Bericht der van-Rompuy-Arbeitsgruppe befürwortet und sich für einen „fast track“-Ansatz ausgesprochen, bei dem die ohne Vertragsänderung möglichen Reformen bis zum Sommer 2011 umgesetzt werden sollen. Der Rat hat zudem die Notwendigkeit eines dauerhaften Krisenmechanismus zum Ausdruck gebracht, der jedoch eine begrenzte Veränderung des Vertrags erfordert.

21. Wenn in Zukunft ähnliche Krisen vermieden werden sollen, benötigt die Währungsunion einen **institutionellen** Rahmen, der den spezifischen Problemlagen eines solchen Arrangements besser gerecht wird als die in den 1990er-Jahren vereinbarten Regelmechanismen des Euro-Raums. Der Sachverständigenrat schlägt hierfür ein **Drei-Säulen-Modell** vor:

- **Stabilität der öffentlichen Finanzen:** Der Stabilitäts- und Wachstumspakt bedarf einer grundlegenden Reform. Er muss insbesondere so umgestaltet werden, dass Sanktionen selbst dann möglich sind, wenn ein Land sein mittelfristiges Haushaltsziel nicht erreicht oder seine Schuldenstandsquote nicht nachhaltig zurückgeht. Um den Pakt stringenter zu machen, muss in den „exzessiven Defizitverfahren“ die Rolle der Kommission gegenüber dem Rat gestärkt werden, sodass die Initiative für das Verhängen von Sanktionen bei der Kommission liegt und sich der Rat nur mit umgekehrter Abstimmung dagegen aussprechen

kann. Die Vorschläge der van-Rompuy-Arbeitsgruppe tragen dazu bei, dass die Anforderungen an eine stabilitätsorientierte Fiskalpolitik erheblich erhöht und die Sanktionsverfahren deutlich beschleunigt werden. Allerdings bleibt es weiterhin bei einer dominanten Rolle des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister in den einzelnen Verfahrensschritten. Es ist somit auch in Zukunft nicht auszuschließen, dass Sanktionen aufgrund politischer Rücksichtnahmen unterbleiben. Die notwendige stärkere Stellung der Kommission bedarf einer Vertragsänderung, die möglichst bald herbeigeführt werden sollte.

- **Stabilität des privaten Finanzsystems:** In Anbetracht der erheblichen Kosten, die mit den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für alle Teilnehmerländer verbunden sind, ist es erforderlich, dass der Euro-Raum über maßgeschneiderte Mechanismen zur Sicherung der Stabilität des Finanzsystems verfügt. Ein einheitlicher Währungsraum bedarf einer integrierten Finanzaufsicht. Die für die Europäische Union vorgesehenen neuen Institutionen (Europäischer Ausschuss für Systemrisiken, Europäische Bankenaufsichtsbehörde, Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde, Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) sind hierfür kein vollständiger Ersatz.
- **Krisenmechanismus:** Bei der Gründung der Währungsunion wurde es nicht für erforderlich gehalten, über die No-bail-out Klausel hinaus institutionelle Regelungen für Krisenfälle zu vereinbaren. Das hat dazu geführt, dass im Mai 2010 gleichsam über Nacht sehr umfangreiche Rettungsschirme aufgespannt wurden, ohne dass es dazu eine ausführliche politische und wissenschaftliche Diskussion gegeben hätte. Wenn solche Nacht- und Nebelaktionen in Zukunft verhindert werden sollen, ist es unabdingbar, die Währungsunion nach dem Auslaufen der temporären Schutzschirme mit einem dauerhaften Europäischen Krisenmechanismus auszustatten. Er muss zum einen so beschaffen sein, dass er Mitgliedsländer bei gravierenden Störungen der Kapitalmärkte unterstützt, zum anderen aber so, dass die Anleger nicht damit rechnen können, dass es bei einem fiskalischen Fehlverhalten eines Staates grundsätzlich zu einer uneingeschränkten Stützung durch die Gemeinschaft kommt. Bei Ländern, für die die Kommission im Rahmen des exzessiven Defizitverfahrens eine Sanktion vorgeschlagen hat, sollte grundsätzlich gelten, dass der private Sektor – nach Maßgabe der Höhe der Schuldenstandsquote – angemessen beteiligt werden muss. Für alle anderen Länder sollte darauf verzichtet werden, um auf diese Weise Ansteckungseffekte zu vermeiden.

22. Das hier vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell sieht bewusst kein Verfahren für ein „übermäßiges Ungleichgewicht“ vor, wie es von der Kommission und der van-Rompuy-Arbeitsgruppe empfohlen worden ist. Das Problem eines Überwachungsmechanismus für „übermäßige Ungleichgewichte“ ist darin zu sehen, dass makroökonomische Ungleichgewichte auf unterschiedliche Ursachenkomplexe zurückzuführen sind, die nur bedingt unter der Kontrolle eines Mitgliedslands stehen. Mit dem hier vorgeschlagenen Modell kann gezielt an den Problemursachen im öffentlichen oder im privaten Sektor angesetzt werden. Allerdings bietet es sich an, auf der Basis der bereits bestehenden „Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances“ ein fortlaufendes Monitoring der Wettbewerbsfähigkeit einzuführen.

III. Reform der Finanzmarktarchitektur

23. Die Refinanzierungsprobleme Griechenlands und die immer wieder aufkommenden Zweifel an der Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung in den sogenannten Peripherieländern Irland, Spanien und Portugal zeigten die anhaltend **hohe Anfälligkeit des Finanzsystems** für Rückschläge. Im Mai 2010 drohte diese Entwicklung in einer Euro- und Bankenkrise zu gipfeln und erforderte erneut weitreichende Interventionen der EZB und der Regierungen des Euro-Raums. Die Veröffentlichung der Ergebnisse von Stresstests für große europäische Banken im Juli 2010 trug zu einer teilweisen Beruhigung der Märkte bei. Nach wie vor vermuten die Märkte, dass die Bankbilanzen Positionen aufweisen, für die noch beträchtlicher Abschreibungsbedarf besteht. Gerade im deutschen Bankensystem und insbesondere im Sektor der Landesbanken verläuft die Bilanzbereinigung und Restrukturierung noch immer sehr zögerlich. Fortschritte sind lediglich dort zu verzeichnen, wo die Europäische Kommission im Rahmen des EU-Beihilfeverfahrens die staatlichen Rettungen an konkrete Auflagen geknüpft hat. Vor diesem Hintergrund hat sich der Sachverständigenrat mehrfach dafür ausgesprochen, dass Aufsichtsbehörden entschlossener eingreifen sollten, um die Bereinigung der Bilanzen und der Geschäftsmodelle voranzutreiben. Ein Bankensystem mit akuten Bilanz- und Strukturproblemen ist nicht nur eine Gefahr für die Systemstabilität, sondern auch ein Hindernis für den Rückzug des Staates aus der expliziten und impliziten Stützung, sowie für eine zielgerichtete Reform des Finanzsystems.

24. Auf der **Landkarte der Finanzsystemreformen** ist zwar eine rege Aktivität zu beobachten: Zahlreiche nationale Vorstöße sind zu verzeichnen, eine Palette von neuen Regelungen wird vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht beschlossen, und eine Reihe von neuen europäischen Aufsichtsinstitutionen wird geschaffen. Trotz dieser Fülle von Maßnahmen wird das von den Staaten selbst formulierte Ziel, nie wieder in Geiselhaft durch den Finanzsektor genommen zu werden, verfehlt. Denn noch immer gibt es keine Einigkeit über die zentralen Problemfelder, nämlich darüber, wie in Zukunft mit systemrelevanten Finanzinstituten umgegangen werden soll. Gleichermäßen fehlen Ansätze, die die Insolvenz von systemrelevanten Instituten grenzüberschreitend regeln würden.

25. Die Gesamtschau und Beurteilung der Reform des Finanzsystems erfolgt in vier Säulen. In der ersten Säule, die darauf zielt die **Widerstandskraft einzelner Finanzinstitute** zu erhöhen und die **Prozyklizität** zu verringern, sind die meisten Schritte gemacht worden. Im Rahmen des Baseler Prozesses wurde eine Verschärfung der Eigenkapitalrichtlinien, die Einführung eines antizyklischen Eigenkapitalpuffers, einer Leverage Ratio und von Liquiditätsanforderungen beschlossen. Insgesamt gehen diese Schritte in die richtige Richtung, jedoch sind die Schritte teilweise sehr klein, die Umsetzung ist in vielen Fällen noch offen und zudem weit in die Zukunft geschoben. Beispielsweise wird eine Leverage Ratio – ein robustes nicht risikogewichtetes Maß der Eigenkapitalpuffer – von lediglich 3 vH vorgeschlagen und eine bindende Einführung soll erst im Jahr 2016 endgültig geregelt werden. Es scheint, dass angesichts der Befürchtungen über ein weltweit schwächeres Wachstum die Warnungen vor zusätzlichen Belastungen der Banken beim Baseler Ausschuss auf fruchtbaren Boden gefallen sind.

26. In der zweiten Säule, der **Erhöhung der Marktstabilität und Transparenz**, sind neben zielführenden Maßnahmen wie etwa der Regulierung von außerbörslich gehandelten Produkten, gleich mehrere potenziell kontraproduktive Maßnahmen in der Diskussion. Mit den Volcker-Regeln hat die US-amerikanische Regierung einen nicht zielführenden Vorstoß in Richtung eines Trennbankensystems gemacht. Das Verbot von ungedeckten Leerverkäufen war ein hoch umstrittener nationaler Alleingang der deutschen Bundesregierung. Die geforderte Finanztransaktionsteuer ist als Instrument der Krisenprävention ungeeignet, weil von ihr nicht die notwendige Lenkungswirkung zu erwarten ist.

27. In der dritten Säule, den **Reformen der Finanzaufsicht**, werden die bestehenden Strukturprobleme nur unzureichend gelöst. So bleibt die mangelnde Verzahnung der institutsbezogenen (mikro-prudenziellen) Aufsicht mit einer auf die instituts-, markt- und länderübergreifenden Finanzrisiken ausgerichteten (makro-prudenziellen) Aufsicht bestehen. Außerdem bleiben die Aufsichtskompetenzen weiterhin fragmentiert und mehrheitlich in der Hand der nationalen Aufseher. Beispielsweise ist die mikro-prudenzielle Aufsicht in Europa auf drei Institutionen aufgeteilt und dem neuen European Systemic Risk Board werden kaum Kompetenzen übertragen. Selbst in Deutschland bleibt die Fragmentierung der Aufsicht mit hoher Wahrscheinlichkeit erhalten. Stattdessen sollte die vollständige Integration der Finanzaufsicht in die Deutsche Bundesbank nicht weiter aufgeschoben werden.

28. In der vierten Säule, dem **Krisenmanagement**, sind das deutsche Restrukturierungsgesetz und insbesondere die Stärkung der Interventionskompetenzen und -pflichten der Aufsicht als Lichtblicke zu bezeichnen. In Zukunft kann die Aufsicht, auch ohne die Zustimmung der Gläubiger und Anteilseigner, aufsichtsrechtliche Schritte zur Restrukturierung und Abwicklung von insolventen Banken einleiten und diese federführend umsetzen. Ein richtiger Schritt hin zu einer besseren Lastenverteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor ist der Restrukturierungsfonds, der aus einer Bankenabgabe gespeist wird und im Krisenfall als Brückenfinanzierung dienen soll. Durch diese laufenden Beiträge sollen dann in Zukunft nicht mehr die Steuerzahler in die Pflicht genommen, sondern die Last von dem Finanzsektor vermehrt selbst getragen werden.

29. Akuter **Handlungsbedarf besteht in zentralen Problemfeldern**. Erstens sind Maßnahmen erforderlich, um die Risiken beim Ausfall eines systemrelevanten Instituts zu verringern und zweitens Maßnahmen, um im Krisenfall die Restrukturierung und Abwicklung von systemrelevanten Instituten grenzüberschreitend und ohne Beteiligung des Steuerzahlers zu ermöglichen. Um die Risiken, die von **systemrelevanten Instituten** ausgehen, zu reduzieren, haben der Sachverständigenrat, wie auch der Internationale Währungsfonds, für eine nach dem systemischen Risiko gestaffelte Abgabe (Pigou-Steuer) geworben. Die im deutschen Restrukturierungsgesetz vorgesehene Bankenabgabe ist prinzipiell als Lenkungsabgabe konzipiert, aber zu niedrig, um tatsächlich eine Lenkungsfunction zu erfüllen. Eine effektive Lenkungsabgabe müsste auf der internationalen oder zumindest der europäischen Ebene eingeführt werden. Der Alternativansatz, ein Zuschlag auf das Eigenkapital für systemrelevante Institute, wird zurzeit vom Financial Stability Board verfolgt. Allerdings zeichnet sich noch kein Konsens ab, und es besteht die Gefahr, dass sich im Verhandlungsprozess der kleinste

gemeinsame Nenner durchsetzen wird. Sollte dies geschehen, blieben die Staaten auf unbestimmte Zeit in der impliziten Garantie für das System gefangen.

30. Um die Problematik von **grenzüberschreitenden systemischen Insolvenzen** anzugehen, wäre auf der europäischen Ebene ein integrierter Aufsichts- und Restrukturierungsmechanismus erforderlich. Dabei könnte der deutsche Restrukturierungsfonds für eine europäische Lösung Pate stehen; grenzüberschreitend tätige Institute würden anstatt in den nationalen in den europäischen Restrukturierungsfonds, in Abhängigkeit ihrer Systemrelevanz im gesamten europäischen Raum, einzahlen. Eine solche Lösung ist allerdings in Kürze nicht absehbar, da die Bereitschaft, nationale Aufsichtskompetenzen abzugeben, wenig ausgeprägt ist. Als Übergangslösung bleibt somit zu prüfen, welche verbindliche Regeln das European Systemic Risk Board oder die European Banking Authority erlassen können, um die einzelnen nationalen Restrukturierungsmechanismen mit Eingriffspflichten, Abwicklungsverfahren und Verlustteilungsregeln miteinander zu verbinden.

IV. Öffentliche Finanzen: In der Realität angekommen

31. „**Mehr Netto vom Brutto**“ lautete das zentrale steuerpolitische Leitmotiv im Koalitionsvertrag. Zwar wurden mit dem Bürgerentlastungsgesetz und dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz einige steuerpolitische Entlastungsvorhaben umgesetzt. Von der angekündigten, darüber hinausgehenden Steuerentlastung von jährlich 24 Mrd Euro noch im Laufe der Legislaturperiode ist allerdings keine Rede mehr. Der ebenfalls angekündigte und je nach Ausgestaltung mit mehr oder weniger großen Mindereinnahmen verbundene Umbau des Einkommensteuertarifs zu einem Stufentarif steht in der nächsten Zeit nicht mehr zur Diskussion. Beide Vorhaben fielen der späten Einsicht zum Opfer, dass die neue Schuldenregel eine entschlossene Haushaltskonsolidierung erzwingt. Das war allerdings von vornherein klar. Die Spielräume für weitreichende Steuerentlastungen sind über die laufende Legislaturperiode hinaus sehr begrenzt.

32. Die Bundesregierung arbeitet zurzeit an drei steuerpolitischen Großbaustellen. Erstens wird eine spürbare **Vereinfachung des Steuerrechts** angestrebt. Das ist sinnvoll. Die bislang vorgesehenen Maßnahmen greifen allerdings zu kurz. Die eigentliche Komplexität des Steuerrechts ist auf die fehlende Neutralität im Hinblick auf die Finanzierungsentscheidungen, die Rechtsformwahl und die Investitionsentscheidungen der Unternehmen zurückzuführen. Kritisch zu sehen ist insbesondere die steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenfinanzierung. Entsprechende Korrekturen sind erforderlich, stehen aber nicht auf der steuerpolitischen Agenda der Bundesregierung.

Als weiteres Vorhaben ist eine **Reform der Umsatzbesteuerung** geplant. Handlungsbedarf wird dabei vor allem beim ermäßigten Umsatzsteuersatz gesehen. In der Tat wäre es sehr zu begrüßen, wenn es zu einer gründlichen Entschlackung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes käme. Insbesondere ist eine Rücknahme des ermäßigten Steuersatzes auf Beherbergungsleistungen angezeigt. Tatsächlich könnten der ermäßigte Umsatzsteuersatz vollständig abgeschafft und das resultierende Mehraufkommen zur Reduzierung des Regelsatzes der Umsatzsteuer auf etwa 16,5 vH verwendet werden. Mit einem einheitlichen Um-

satzsteuersatz wären erhebliche Vereinfachungseffekte und gleichzeitig moderate Effizienzgewinne verbunden. Zwar ergäben sich Umverteilungseffekte zu Lasten der unteren Einkommensgruppen, diese fielen aber so gering aus, dass sie angesichts der Vorteile im Hinblick auf die Vereinfachung und die Effizienz des Steuersystems auch ohne kompensierende Maßnahmen hingenommen werden können. Diese Einschätzung gilt für die durchschnittlichen Haushalte in den unteren Einkommensgruppen, für die eine Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 vorgenommen wurde. Sollte sie sich auch in den demnächst vorliegenden Berechnungen mit nach sozio-demografischen Merkmalen gegliederten Haushalten bestätigen, spricht alles für eine grundlegende Reform im Bereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Dies wäre ein echter **Befreiungsschlag** im Dickicht der Umsatzbesteuerung.

Im Zusammenhang mit der dritten Reformbaustelle, einer **Neuordnung der Gemeindefinanzen**, hat die Gemeindefinanzkommission ihre Arbeit aufgenommen. Zur Diskussion steht einmal das sogenannte Prüfmodell, das den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Hebesatzrecht der Kommunen vorsieht. Dieses Modell findet breite Unterstützung in der Wissenschaft. Demgegenüber wollen die kommunalen Spitzenverbände an der Gewerbesteuer festhalten und diese durch eine Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen sowie eine Ausweitung der Hinzurechnungsvorschriften noch ausbauen.

Eine weitgehende Entschlackung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes und eine Neuordnung der Gemeindefinanzen durch Umsetzung des Prüfmodells wären in der Tat **steuerpolitische Meilensteine**. Scheitern diese Vorhaben allerdings, fiel das Urteil über die Steuerpolitik negativ aus. In Erinnerung blieben dann vor allem die Reduzierung des Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsdienstleistungen und eine Liste groß angekündigter, aber nicht umgesetzter Steuerreformvorhaben.

33. Bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise war die **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte** in Deutschland und in den meisten Mitgliedstaaten des Euro-Raums auf gutem Weg. Im Jahr 2007 wies der Gesamthaushalt des Staates in Deutschland einen leichten Überschuss in Höhe von 0,3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt auf; die Quote des strukturellen Finanzierungssaldos lag bei 0,0 vH. Auch in der Währungsunion erreichte die Defizitquote im Jahr 2007 mit 0,6 vH einen ihrer niedrigsten Werte seit Einführung der gemeinsamen Währung. In den beiden Jahren 2009 und 2010 kam es dann allerdings vor allem aufgrund des Wirkens der automatischen Stabilisatoren und diskretionärer staatlicher Konjunkturprogramme zu einer erheblichen Ausweitung sowohl der staatlichen Defizitquoten als auch der Schuldenstandsquoten. Insgesamt waren die fiskalpolitischen Eingriffe hilfreich und erfolgreich; sie haben Schlimmeres verhindert und den Einbruch der Wirtschaftsaktivität abgefedert. Darauf deuten Berechnungen zu den Multiplikatoren der krisenbedingten fiskalpolitischen Maßnahmen hin.

Neben temporären Maßnahmen wurden in den Krisenjahren auch dauerhafte Ausgabenerhöhungen und Steuersenkungen kreditfinanziert. Das war kurzfristig vertretbar, darf aber nicht zu einer permanent höheren Staatsverschuldung führen. Dauerhaft höhere Schuldenstandsquo-

ten bewirken eine Beeinträchtigung des langfristigen Wirtschaftswachstums. Aufgabe einer wachstumsfördernden Finanzpolitik ist es deshalb, dem krisenbedingten Anstieg der Staatsverschuldung Einhalt zu gebieten und die staatlichen Schuldenstandsquoten zurückzuführen. Dies mag kurzfristige Dämpfungseffekte bewirken, ihnen stehen aber langfristige Wachstumsgewinne gegenüber.

34. Die im Grundgesetz verankerte **neue Schuldenregel** gewährleistet eine dauerhafte Begrenzung der strukturellen staatlichen Neuverschuldung, kombiniert mit der Möglichkeit einer im Konjunkturverlauf symmetrisch wirkenden Finanzpolitik. Auch wenn die Schuldenregel gewisse Gestaltungsspielräume eröffnet und ihre konkrete Umsetzung auf Ebene der Bundesländer offen ist, trägt sie wesentlich dazu bei, das Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu stärken. Zwar werden die Vorgaben der Schuldenregel mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 und der Finanzplanung bis zum Jahr 2014 eingehalten, die Konsolidierungsaufgabe ist damit aber erst zu einem Teil bewältigt. Für die nachfolgenden Jahre sind weitere und erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Das gilt insbesondere für die Bundesländer, die nach den Vorgaben der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen müssen.

V. Soziale Sicherungssysteme im Reformprozess

35. Angesichts des sich in den kommenden Jahren unaufhaltsam vollziehenden **demografischen Wandels** und des weiterhin zu erwartenden **medizinischen Fortschritts** kommt der langfristigen Leistungsfähigkeit des Systems der Gesundheitsversorgung in Bezug auf Zugang, Finanzierbarkeit und Qualität eine erhebliche Bedeutung zu. Das historisch gewachsene System, mit seiner Trennung von gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen einerseits und weitgehend vom Wettbewerb abgeschotteten Leistungserbringern andererseits, ist keine geeignete Grundlage, um der alternden Gesellschaft bei hoher Gesundheit und Lebensqualität die Bewältigung der Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte zu ermöglichen. Vor allem gilt es, **die richtigen Weichen rasch** zu stellen, da der demografische Wandel unaufhaltsam voranschreitet.

Vor diesem Hintergrund ist es enttäuschend, dass es erst des erneuten Auftretens eines prognostizierten beträchtlichen Defizits bedurfte, damit die angekündigte Reform der **Gesetzlichen Krankenversicherung** in Angriff genommen und der Entwurf eines Gesetzes zur nachhaltigen und ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung vorgelegt wurden. In diesem Gesetzentwurf wird im Wesentlichen auf altbekannte, kurzfristig wirksame Maßnahmen wie Beitragssatzerhöhungen und das Begrenzen des Ausgabenwachstums zurückgegriffen, wenngleich in ihm – zumindest auf dem Papier – auch der **Einstieg** in eine einkommensunabhängige Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung angelegt ist. Diese Möglichkeit sollte aufgrund der geschilderten langfristigen Herausforderungen **konsequent** ergriffen und als Ausgangspunkt für die Einführung der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen **Bürgerpauschale** mit steuerfinanziertem Sozialausgleich genutzt werden.

Ergänzend ist es aber ebenso notwendig, die im Gesundheitssystem bestehenden Fehlanreize zu beseitigen und Maßnahmen zur Stärkung des **Wettbewerbs** unter den Leistungserbringern

zu etablieren, um bestehende Effizienzreserven zu heben. Dazu sollte die Möglichkeit der Krankenkassen, selektiv mit einzelnen Leistungserbringern über Preise, Mengen und Qualität zu verhandeln, ausgeweitet werden. Dies gilt insbesondere für den Krankenhausbereich. Darüber hinaus sollen der Wettbewerb als **Entdeckungsverfahren** zur Verbesserung von Qualität und Kosteneffizienz begriffen und daher neue Wege beschritten werden. Diese Forderung betrifft beispielsweise die Auflösung der Grenzen zwischen stationärer und ambulanter Versorgung, die Gestaltung neuer betrieblicher Organisationsformen bei den Leistungserbringern und die Stärkung der Transparenz. Zudem sollte über Möglichkeiten nachgedacht werden, die ein ungebremstes, Kosten wie Nutzen außer Acht lassendes Nachfrageverhalten der Versicherten nach Gesundheitsleistungen verhindern, ohne die Zugangsgerechtigkeit zu gefährden.

36. Die **Soziale Pflegeversicherung** wird im Jahr 2010 voraussichtlich noch einen kleinen Überschuss ausweisen. Ein bereits heute sehr kräftiges Ausgabenwachstum sowie weitere, mittelfristig infolge des demografischen Wandels und der Dynamisierung der Leistungsausgaben zu erwartende Ausgabensteigerungen kündigen aber bereits eine Verschlechterung der finanziellen Situation und damit die Notwendigkeit einer finanzierungsseitigen Reform an. Diese gilt es, so früh wie möglich anzugehen. Wie bei der Organisation der Leistungsseite der Akutversorgung ist es in diesem Bereich dringend anzuraten, den **Wettbewerb** unter den Leistungserbringern zu stärken, um das Ziel einer verbesserten Kosteneffizienz bei hoher Leistungsqualität und Transparenz zu erreichen.

37. Insbesondere im Bereich der **Gesetzlichen Rentenversicherung** ist es von Bedeutung, politische Standfestigkeit zu beweisen und mit der ab dem Jahr 2012 vorgesehenen stufenweisen Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wie geplant zu beginnen. Ebenso darf es zu keinen weiteren diskretionären Eingriffen bei der Rentenanpassung kommen. Stattdessen muss auch mit dem Abbau des Ausgleichsbedarfs wie geplant begonnen werden.

38. Die **Arbeitslosenversicherung** wird das Jahr 2010 mit einem Finanzierungsdefizit beenden. Dieses ist sowohl auf krisenbedingt gestiegene Leistungsausgaben als auch auf einen zu niedrigen Beitragssatz zurückzuführen. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass der gesetzlich festgelegte Beitragssatzanstieg auf 3 vH zum 1. Januar 2011 eher zu niedrig ausfallen wird, als dass strukturelle Defizite zukünftig vermieden werden könnten.

VI. Arbeitsmarkt im Zeichen institutioneller Veränderungen

39. Die erfreuliche Entwicklung des Arbeitsmarkts in den Jahren 2009 und 2010 stellte für die meisten Konjunkturanalysten eine beträchtliche Überraschung dar und wird im Ausland mit Anerkennung zur Kenntnis genommen. In der Tat: Entgegen den Befürchtungen, die Anzahl der registriert Arbeitslosen könnte im Jahr 2010 in Deutschland wieder knapp 5 Millionen Personen erreichen, ist sie im Oktober 2010 sogar unter 3 Millionen Personen gesunken und unterschreitet damit das jahresdurchschnittliche Niveau vor der schwersten Rezession der Nachkriegszeit. Zu diesem günstigen Ergebnis hat allerdings ein statistischer Effekt beigetragen, denn seit dem Jahr 2009 werden Arbeitslose, die in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch externe Dritte betreut werden, nicht mehr als registriert Arbeitslose erfasst.

Statt eines befürchteten Rückgangs der Beschäftigung unter das Niveau vor Beginn der Krise, hat sich die Anzahl der Erwerbstätigen über die Krise hinweg kaum verringert. Seit Februar 2010 kam es saisonbereinigt zu einer kontinuierlichen Zunahme der Erwerbstätigkeit. Im Gegensatz dazu steht die weitaus ungünstigere Arbeitsmarktentwicklung in manch anderen europäischen Volkswirtschaften und den Vereinigten Staaten, sodass hin und wieder vom „deutschen Arbeitsmarktwunder“ gesprochen wird.

40. Von einem Wunder kann allerdings keine Rede sein. Vielmehr beruht der robuste Verlauf der Erwerbstätigkeit im Wesentlichen auf einer in diesem Umfang unerwarteten **Hortung von Arbeitskräften**. Diese fand in Form einer massiven **Reduktion der Arbeitszeit** und einer stärkeren Inanspruchnahme der Kurzarbeit statt, begünstigt durch die staatlicherseits großzügig unterstützte Ausweitung der betreffenden Regelungen. Damit ging im Jahr 2009 eine stark rückläufige Entwicklung der Arbeitsproduktivität einher (-2,2 vH), die sich im Jahr 2010 wieder erholte (1,4 vH).

41. Des Weiteren ist der Beitrag der **Tariflohnpolitik** positiv hervorzuheben. Die Tarifvertragsparteien haben nicht nur vor der Krise einen insgesamt gesehen moderaten Kurs der Tariflohnpolitik verfolgt, sondern während der Krise ihr Augenmerk hauptsächlich auf die Arbeitsplatzsicherheit gelegt – mit sichtbarem Erfolg. Wenngleich das Begehren der Arbeitnehmer, nun ebenso an der konjunkturellen Erholung und dem Anstieg der Gewinne zu partizipieren, verständlich ist, sollte die Tariflohnpolitik das Erreichte nicht durch überzogene Lohnsteigerungen gefährden und den **branchenmäßigen Verteilungsspielraum** nicht voll ausschöpfen. Nichts spricht jedoch gegen freiwillige außertarifliche Zulagen auf der individuellen Unternehmensebene – etwa in Form von Einmalzahlungen, sofern dies die Ertragslage des jeweiligen Unternehmens rechtfertigt.

42. Vor dem Hintergrund dieses wirksamen Krisenmanagements werfen drei **institutionelle Veränderungen** der Arbeitsmarktordnung ihre Schatten voraus. Zu diesen zählen die Anpassung der Regelleistungen des Arbeitslosengelds II, die Aufhebung des Prinzips der Tarifeinheit sowie das Inkrafttreten der Freizügigkeit der Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern der Europäischen Union.

Im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 hatten die Regierungsparteien eine Verbesserung der Hinzuverdienstregelungen beim **Arbeitslosengeld II** vereinbart, um die Arbeitsanreize zu erhöhen. Dieses Vorhaben wurde im Jahr 2010 in Angriff genommen. Des Weiteren hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zur Verfassungsmäßigkeit der Regelleistungen nach Sozialgesetzbuch II (SGB II) unter anderem die Berechnungsschritte zum Teil als undurchsichtig beanstandet und eine Härtefallregelung für einen „laufenden, nicht nur einmaligen Bedarf“ gefordert. Diese Rechtsprechung löste nicht zuletzt im politischen Raum einen Überbietungswettlauf im Hinblick auf eine Erhöhung der Regelsätze aus, beispielsweise für den Eckregelsatz eines Alleinstehenden von bislang 359 Euro auf mindestens 400 Euro. Die Bundesregierung beabsichtigt eine leichte Anhebung des Regelsatzes und eine geringfügige Erweiterung der Hinzuverdienstregelungen jeweils beim Arbeitslosengeld II. Insgesamt gesehen können mehrere Restriktionen die **Gestaltungsmöglichkeiten** bei

einer Reform des SGB-II-Regelwerks einengen. Dies zeigen Berechnungen des Sachverständigenrates zu Reform-Optionen des Arbeitslosengelds II. Zum einen gebietet die Verfassung die Sicherung eines **Existenzminimums**, sodass bei einer Kürzung der Leistungen der Grundversicherung unabdingbar gewährleistet sein müsste, die vollen Regelleistungen bei entsprechenden Arbeitsleistungen jederzeit wieder erreichen zu können. Zum anderen entziehen harte **fiskalische Restriktionen** einer großzügigeren Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen, für sich genommen, weitgehend den Boden. Allerdings hätten der Bundesregierung selbst bei Einhaltung des Konsolidierungskurses größere Spielräume zur Verfügung gestanden, um mit einer Effizienzsteigerung des Arbeitslosengelds II beachtlichere Arbeitsangebotswirkungen zu erzielen. Dazu hätte sie aber die **Prioritäten** etwa im Hinblick auf (neue) Ausnahmetatbestände vom Regelsatz der Umsatzsteuer und die Anhebungen des Kindergelds und Kinderfreibetrags anders setzen müssen.

43. Zum 1. Mai 2011 laufen die Beschränkungen **der Freizügigkeit der Arbeitskräfte** innerhalb der Europäischen Union für acht Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa (MOEL-8) aus. Die Herstellung der Freizügigkeit hat hierzulande Besorgnisse geweckt, heimische Arbeitskräfte würden durch solche aus den MOEL-8 Staaten verdrängt, verbunden mit einem erheblichen Lohndruck („Lohndumping“), insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit. Allerdings lassen bisherige Erfahrungen und empirische Studien hinsichtlich des Ausmaßes und der Wirkungen einer Migration aus Mittel- und Osteuropa keine besorgniserregenden negativen Arbeitsmarkteffekte einer vollen Freizügigkeit erwarten, vielmehr dürften die Wohlfahrtseffekte per saldo überwiegen. Daher ergibt sich **kein unmittelbarer wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf**.

44. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat im Juni 2010 endgültig entschieden, das Prinzip der **Tarifeinheit**, also dass im selben Unternehmen nur ein Tarifvertrag gilt, nicht weiter anzuwenden. Das Urteil des BAG hat eine kontroverse Diskussion ausgelöst, teilweise wurde gesetzgeberischer Handlungsbedarf angemahnt. Dazu rät der Sachverständigenrat nicht, sondern schlägt vor, die weiteren **Erfahrungen mit Tarifpluralität** erst einmal abzuwarten.