

ERSTES KAPITEL

Verantwortung für Europa wahrnehmen

- I.** Die Krise im Euro-Raum bewältigen
- II.** Deutschland in unsicherem Umfeld
- III.** Aufgabenstellung für weitere Politikbereiche
 - 1. Energiepolitik: Erfolgreiche Energiewende nur im europäischen Kontext
 - 2. Öffentliche Finanzen: Vorrang für die Konsolidierung
 - 3. Arbeitsmarkt: Bisher ungebrochene Beschäftigungsdynamik
 - 4. Soziale Sicherung: Gute Finanzlage - Nachlässigkeit bei Reformen

Verantwortung für Europa wahrnehmen

1. Die europäische Wirtschaftspolitik steht vor schicksalhaften Herausforderungen. Im Euro-Raum breitete sich die zunächst auf Griechenland begrenzte Schuldenkrise immer weiter aus und entwickelte sich zu einer Vertrauenskrise. Infolge des Vertrauensschwunds der Banken untereinander trocknete der Interbankenmarkt weitgehend aus und die Situation auf dem Finanzmarkt erinnerte fatal an das Jahr 2008 nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers. Erschwerend kam hinzu, dass es vielfach an Vertrauen in die politischen Akteure mangelte, ob sie die Konsolidierungsaufgabe beherzt und zielführend angehen würden. Die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sah sich in zahlreichen Ländern zudem mit dem Dilemma konfrontiert, dass die dafür erforderliche restriktive Finanzpolitik die Abschwächung der Konjunktur verstärken kann. Nunmehr befindet sich die Währungsunion in einem **Teufelskreis aus Staatsschulden- und Bankenkrise**.

2. Vor diesem Hintergrund hat sich die **konjunkturelle Entwicklung in Deutschland** im Jahr 2011 weiterhin als ungewöhnlich robust erwiesen. Die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts wird sich im Jahr 2011 voraussichtlich auf 3,0 vH belaufen, sich allerdings im Jahr 2012 auf 0,9 vH merklich abschwächen. Besonders erfreulich ist die Entwicklung des Arbeitsmarkts. Im Jahr 2011 betrug die jahresdurchschnittliche Anzahl der registriert Arbeitslosen knapp 3,0 Millionen Personen und erreicht damit den niedrigsten Stand seit einer Dekade. Der Rückgang dürfte sich im Jahr 2012 auf dann 2,9 Millionen Personen fortsetzen.

Allerdings sind die Prognosen mit beträchtlichen Risiken behaftet, die nur schwer zu quantifizieren sind. Daher hat sich der Sachverständigenrat in diesem Jahr entschlossen, alternative Szenarien für die weitere konjunkturelle Entwicklung in Deutschland zu berechnen: Sollte es nicht gelingen, die Staatsschuldenkrise einzudämmen, hätte dies maßgeblichen Einfluss auf das außenwirtschaftliche Umfeld. Blicke diese Verschärfung der Krise auf den Euro-Raum begrenzt, läge die Wachstumsrate im Jahr 2012 bei nur noch 0,4 vH. Käme es darüber hinaus zu weltweiten Verwerfungen mit der Folge einer Stagnation des Welthandels, könnte es sogar zu einem leichten Rückgang der Wirtschaftsleistung kommen.

I. Die Krise im Euro-Raum bewältigen

3. Bei der Bewältigung der Euro-Krise ist Deutschland eine **besondere Verantwortung zugewachsen**. Nachdem Deutschland häufig gemahnt worden war, hier eine Führungsrolle einzunehmen, hat sich die deutsche Wirtschaftspolitik mit den Beschlüssen des Euro-Gipfels vom 26. Oktober 2011 dieser Verantwortung gestellt. Nicht zuletzt auf Drängen Deutschlands wurden weitreichende Beschlüsse zur Eindämmung der Krise gefasst. Bei der in diesem Jahr vollzogenen abrupten Wende in der Energiepolitik ist hingegen diese europäische Dimension kaum zu erkennen, obwohl sie dort in gleicher Weise erforderlich wäre.

4. Die Sicherung der Stabilität der Währungsunion dient nicht nur dem Interesse Europas, sie liegt vielmehr im **ureigensten Interesse Deutschlands**. Gewiss: Welche Maßnahmen zur Lösung der Euro-Krise auch immer ergriffen werden, sie sind mit hohen Kosten und beträchtlichen Unsicherheiten verbunden. Letztlich besteht bei allen Rettungsanstrengungen nur die Wahl zwischen unterschiedlich kostenträchtigen und risikobehafteten Konzepten. Vor allem

die hohen finanziellen Risiken, die Deutschland in diesem Zusammenhang einzugehen bereit sein musste, standen hierzulande im Mittelpunkt der öffentlichen, teilweise sehr kritischen Diskussionen, bei denen mitunter ein Auseinanderbrechen der Währungsunion mit Bedauern, jedoch billigend in Kauf genommen und in nostalgischer Verklärung eine Rückkehr zur D-Mark begrüßt wurde.

Aber: Gerade Deutschland kamen bisher beträchtliche Vorteile der Währungsunion zugute. Zwar ist es aus wissenschaftlicher Sicht außerordentlich schwierig herauszufinden, ob Deutschland in einer kontrafaktischen Situation mit der D-Mark anstelle des Euro besser gefahren wäre. Jedoch zeigen die Erfahrungen Deutschlands vor der Währungsunion und die anderer exportorientierter Länder, dass die Stabilität des Außenwerts einer Währung positive realwirtschaftliche Effekte zur Folge hat. Die seinerzeit zahlreichen Aufwertungen der D-Mark hatten der Exportwirtschaft beträchtliche wirtschaftliche Probleme bereitet und insgesamt erhebliche Arbeitsplatzverluste beschert. Die Aufwertung des Schweizer Franken hat unlängst schlaglichtartig belegt, welche Dynamik eine Aufwertungspekulation annehmen kann. Die Schweizerische Nationalbank sah sich aufgrund gravierender negativer Folgen für die schweizerische Wirtschaft genötigt, de facto eine Anbindung des Schweizer Franken an den Euro vorzunehmen. Anders formuliert: Wer die Vorteile offener Gütermärkte wahrnehmen will, muss angesichts weltweit vernetzter Geld- und Kapitalmärkte dafür Sorge tragen, dass die daraus resultierenden Instabilitäten keine ernstzunehmenden realwirtschaftlichen Schäden anrichten. Dieser Schutz ist nicht kostenlos zu haben.

Diese **Einsicht der Öffentlichkeit** hinlänglich überzeugend zu vermitteln, ist der Politik anscheinend nicht gelungen. Hinzu kam, dass die Entscheidungsträger häufig den Eindruck erweckten, von den Finanzmärkten „am Nasenring durch die Manege“ geführt zu werden, anstatt das Heft des Handelns selbst in die Hand zu nehmen (Bundespräsident Wulff, 24. August 2011).

5. Nur allmählich setzte sich bei den Regierungen im Euro-Raum die Erkenntnis durch, dass die immer umfangreicheren Rettungspakete die Verunsicherungsspirale auf den Finanzmärkten zu durchbrechen nicht in der Lage waren. Mit den **Beschlüssen des Europäischen Gipfels** vom 26. Oktober 2011 besteht eine Chance, dass die Finanzmärkte zumindest eine Zeitlang das Vertrauen in die Stabilität der Währungsunion zurückgewinnen:

- Ein Schuldenschnitt von 50 vH und ein neues Hilfsprogramm im Umfang von 130 Mrd Euro sollen Griechenland eine realistische Konsolidierungsperspektive eröffnen. Die Beteiligung des Privatsektors soll durch einen „freiwilligen“ Umtausch von griechischen Staatsanleihen erreicht werden.
- Die Maximierung der tatsächlichen Kreditvergabekapazitäten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) durch eine Hebelung auf voraussichtlich über eine Billion Euro soll die Refinanzierung von Ländern mit Liquiditätsproblemen erleichtern. Die Hebelung soll dadurch erreicht werden, dass Investoren, die neu emittierte Staatsanleihen von Problemländern des Euro-Raums erwerben, eine teilweise Versicherung gegen Zahlungsausfäl-

le durch die EFSF erhalten. Zudem soll die EFSF im Rahmen von Zweckgesellschaften zusammen mit weiteren öffentlichen und privaten Geldgebern Anleihen auf dem Sekundärmarkt kaufen, deren Risiken ebenfalls teilweise durch die EFSF übernommen werden.

- Die Robustheit des Bankensystems soll durch eine Verbesserung der Kapitalausstattung der Banken mittels außerordentlicher Puffer für riskante Staatsanleihen und eine höhere Kernkapitalquote von 9 vH erreicht werden. Diese Anforderungen müssen bis zum 30. Juni 2012 erfüllt sein. Andernfalls müssen die Banken von den nationalen Regierungen rekapitalisiert werden. Sollte dies ein Land überfordern, müsste dafür ein Kredit durch die EFSF bereitgestellt werden.

6. Abgesehen davon, dass wichtige Details dieser Beschlüsse erst noch ausgearbeitet werden müssen, ist es nicht sicher, dass damit bereits die Verunsicherung auf den Finanzmärkten ein Ende findet, nicht kurzfristig und erst recht nicht dauerhaft. Unerlässliche Voraussetzung dafür ist allemal die Umsetzung einer glaubwürdigen Konsolidierungspolitik der öffentlichen Haushalte in den Problemländern. Der Ball liegt jetzt in ihrem Spielfeld.

Die Beschlüsse vom Oktober 2011 dürften bei Überwindung der aktuell vorherrschenden politischen Unsicherheiten in Griechenland einen **Zeitgewinn** erbringen, ähnlich wie im Mai 2010, als sich die Europäische Zentralbank (EZB) zum Ankauf von Staatsanleihen entschloss, um auf diese Weise einen Beitrag zur Entspannung auf den Finanzmärkten zu leisten. Damals hat die Politik indes die Zeit nicht ausreichend genutzt, um zum einen die Konsolidierungsaufgabe überzeugend anzugehen und um zum anderen mit Hilfe von Reformen der Finanzmarktarchitektur die Widerstandskraft des Finanzsystems zu erhöhen und den Teufelskreis von Schuldenkrise und Bankenkrise zu durchbrechen. Ein solches Versäumnis darf sich nicht wiederholen.

Stabilisierung der öffentlichen Finanzen im Euro-Raum

7. Die Stabilisierung der öffentlichen Finanzen in der Währungsunion muss unter zwei Aspekten erfolgen. Aus einer kurzfristigen Sicht geht es zunächst darum, die Gefahr einer systemischen Krise zu bannen. Darüber hinaus muss ein neuer Ordnungsrahmen für die Währungsunion geschaffen werden, der für fiskalische Disziplin bei den Mitgliedstaaten sorgt.

8. Damit sich in der Tat bereits **kurzfristig eine Entspannung** auf den Märkten einstellt, kommt es entscheidend darauf an, dass alle betroffenen Länder unverzüglich eine überzeugende Strategie zur Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte umsetzen. Beide Schritte – das erweiterte Rettungspaket und glaubwürdige Konsolidierungsmaßnahmen – eröffnen eine realistische Perspektive, eine Stabilisierung der Währungsunion zu erreichen. Darauf sollte die Politik zunächst setzen. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Verunsicherung der Finanzmärkte weiter anhält. Im Fall eines solchen ungünstigen Szenarios stieße eine Strategie der zunehmenden **Ausweitung der EFSF an Grenzen**. Es drohte dann entweder ein unkontrolliertes Auseinanderbrechen der Währungsunion oder ein ordnungspolitisch höchst bedenklicher, unbegrenzter Ankauf von Wertpapieren durch die EZB.

Eine solche Verunsicherung der Investoren auf den Finanzmärkten hätte ihre Ursache in einem unzureichenden Konsolidierungserfolg von Mitgliedsländern. Das muss nicht unbedingt heißen, dass in den betreffenden Staaten des Euro-Raums grundsätzlich der Wille zu einer finanzpolitischen Disziplin fehlt oder zu wenig ausgeprägt ist. Wäre dem so, könnte der Währungsunion ohnehin nicht geholfen werden, sie bräche auseinander. Vielmehr kann eine Konsolidierungspolitik angesichts ungünstiger konjunktureller Schwächephasen zusätzlich erschwert werden und den Finanzmärkten als nicht ausreichend erscheinen, obwohl die betroffenen Länder prinzipiell bereit sind, die Konsolidierungsaufgabe zu erledigen.

9. Spätestens dann wären weitergehende Schritte zu prüfen. Sie müssten sich dadurch auszeichnen, dass eine Strategie eingeleitet wird, die glaubwürdig einen Abbau der Verschuldung gewährleistet. Eine zu untersuchende Möglichkeit wäre ein **Schuldentilgungspakt**, den der Sachverständigenrat zur Diskussion stellt. Dieses Modell zielt darauf ab, über einen gemeinsamen Tilgungsfonds und verbindliche nationale Schuldenbremsen einen überzeugenden Abbau der Staatsverschuldung unter die 60 vH-Grenze des Vertrags von Maastricht zu erreichen. Im Gegenzug wird den Teilnehmerländern die Möglichkeit eröffnet, ihre Verschuldung teilweise über einen Fonds zu finanzieren, für den eine gemeinschaftliche Haftung übernommen wird. Entscheidend ist, dass sich der Fonds über feste Tilgungsverpflichtungen im Zeitablauf selbst abschafft. Darin und in den restriktiven Auflagen und Rahmenbedingungen unterscheidet sich der Schuldentilgungsfonds ganz erheblich von Eurobonds.

10. Konkret geht es beim Schuldentilgungspakt darum, Schulden, die den Referenzwert des Vertrags von Maastricht in Höhe von 60 vH des Bruttoinlandsprodukts übersteigen, in einen gemeinsamen Tilgungsfonds mit gemeinschaftlicher Haftung auszulagern. Gleichzeitig würde für jedes Land ein Konsolidierungspfad festgelegt, bei dem die ausgelagerten Schulden eigenverantwortlich in einem Zeitraum von 20 bis 25 Jahren getilgt werden. Dies entspricht in etwa der Schuldenstandsregel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, wonach der die 60 vH-Grenze überschreitende Schuldenstand in jährlichen Schritten von jeweils 1/20 abgebaut werden soll.

Die allein bei den teilnehmenden Ländern verbleibenden Schulden würden zusätzlich durch die Einführung nationaler Schuldenbremsen begrenzt. Zur Stabilisierung der europäischen Finanzmärkte eröffnet der Schuldentilgungspakt den Mitgliedsländern des Euro-Raums die Möglichkeit, ihren laufenden Finanzierungsbedarf (für die Tilgung ausstehender Anleihen sowie für die Neuverschuldung) so lange über den **Tilgungsfonds** zu decken, bis der Finanzierungsrahmen ausgeschöpft ist. Da somit die bestehenden Schulden nicht schlagartig in den Fonds ausgelagert werden, sondern sukzessive über einen Einstiegszeitraum (**Roll-in-Phase**) von etwa fünf Jahren, werden starke Anreize zur fiskalischen Disziplin gesetzt. Danach würde sich der Schuldenstand eines Landes zusammensetzen aus:

- Schulden, für die es individuell haftet, in Höhe von 60 vH seines Bruttoinlandsprodukts, sowie

- Schulden, die zum Zeitpunkt der Auslagerung den Referenzwert von 60 vH des Bruttoinlandsprodukts übersteigen und in den Tilgungsfonds ausgelagert wurden. Diese Schulden werden ebenfalls eigenverantwortlich getilgt. Es besteht eine vorrangige Haftung des auslagernden Landes, bei nachrangiger Haftung des Tilgungsfonds.

11. Demnach würde in den nächsten Jahren beim Tilgungsfonds ein Bestand an Anleihen in Höhe von rund 2,3 Billionen Euro entstehen. Deutschland würde mit 25 vH nach Italien mit 41 vH den größten Anteil an diesem Portfolio stellen. Weitere wichtige Schuldner des Tilgungsfonds wären Frankreich, Belgien und Spanien. Entscheidend ist für dieses Konzept, dass die Schulden nach der Roll-in-Phase im Tilgungsfonds betragsmäßig nach oben begrenzt sind und dass außerdem jedes Land verpflichtet ist, diese über einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren eigenverantwortlich zu tilgen. Durch die gemeinschaftliche Haftung während der Tilgungsphase werden **sichere Anleihen** geschaffen, mit denen sich das europäische Finanzsystem stabilisieren lässt, bis die nationalen Anleihemärkte wieder ausreichend funktionsfähig sind. Die Zuweisungen an den Tilgungsfonds müssten daher so ausgestaltet werden, dass dadurch ein Abbau der ausgelagerten Schulden innerhalb eines Zeitraums von etwa 20 bis 25 Jahren gelingt. Zugleich muss sichergestellt werden, dass

- die Einrichtung des Tilgungsfonds einmalig und zeitlich begrenzt ist und
- die Schulden, für die die Mitgliedsländer allein haften, nicht wieder über die im Vertrag von Maastricht vereinbarte Grenze von 60 vH des Bruttoinlandsprodukts hinauswachsen.

12. Der Tilgungsfonds ist in dieser Form nur zu vertreten, wenn die gemeinsame Haftung mit einer **strikten fiskalischen Disziplin** einhergeht, die auf mehreren Säulen basiert:

Erstens erfordert der Tilgungsfonds die Implementierung einer nationalen Schuldenbremse in den Verfassungen der Teilnehmerländer, da nur so die Glaubwürdigkeit der langfristigen Konsolidierungsverpflichtung gewährleistet werden kann. Die Schuldenbremsen sollten sich an den Zielen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts orientieren. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass das strukturelle Haushaltsdefizit nach einer Übergangsphase die Grenze von 0,5 vH des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreitet. Die Bindungswirkung der nationalen Schuldenbremsen sollte zudem verstärkt werden, indem diese zusätzlich von einer unabhängigen europäischen Instanz überprüft werden, etwa durch den Europäischen Rechnungshof.

Zweitens muss die Möglichkeit gegeben sein, die gemeinsame Haftung für neue Schulden zu stoppen, wenn ein Land den in der Konsolidierungs- und Wachstumsstrategie vorgegebenen Verpflichtungen nicht nachkommt. Das „Roll-in“ würde dann unmittelbar abgebrochen werden und das betreffende Land wäre wieder voll den Mechanismen der internationalen Finanzmärkte ausgesetzt.

Drittens muss sich ein Teilnehmerland zur Sicherstellung der Zahlungen gegenüber dem Fonds verpflichten, einen Aufschlag auf eine nationale Steuer (Mehrwertsteuer und/oder Einkommensteuer) vorzunehmen, dessen Aufkommen nicht in den nationalen Haushalt fließt, sondern direkt dem Tilgungsfonds zugute kommen muss.

Viertens müssen zur Begrenzung der Haftungsrisiken und als Beitrag für eine Eigenbeteiligung alle Teilnehmerländer zur Absicherung ihrer Verbindlichkeiten einen Teil ihrer nationalen Währungsreserven (Devisen- oder Goldreserven) verpfänden. Insgesamt sollte ein Betrag in Höhe von 20 vH der vom Fonds übernommenen Kredite in dieser Weise abgesichert werden.

Fünftens, für den Fall, dass ein einzelnes Teilnehmerland aus der gesamtschuldnerischen Haftung in Anspruch genommen wird, müssen dessen Risiken dadurch beschränkt werden, dass ein Lastenausgleich zwischen den noch solventen Teilnehmerländern vereinbart wird.

13. Der Schuldentilgungspakt könnte durchaus einer Prüfung durch das **Bundesverfassungsgericht** standhalten. Gemäß dem Urteil vom 7. September 2011 darf der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Entscheidend ist einerseits die Möglichkeit des deutschen Gesetzgebers, im Einzelfall über ausgabenwirksame Hilfszahlungen an europäische Partner zu entscheiden. Andererseits müssen die auf den Bundeshaushalt potenziell zukommenden Belastungen zeitlich, sachlich und der Höhe nach begrenzt sein. Während eine Begrenzung der finanzpolitischen Verpflichtungen, die Deutschland mit dem Schuldentilgungspakt eingeht, der Höhe nach sichergestellt werden kann, ist die zeitliche Begrenzung des Sondervermögens kritischer zu beurteilen. Die Einrichtung eines Tilgungsfonds kann daher nur dann ernsthaft in Angriff genommen werden, wenn durch die vertragliche Gestaltung ausgeschlossen wird, dass das Sondervermögen eine permanente Einrichtung zur Refinanzierung der Euro-Länder wird. Vor die Perpetuierung des Tilgungsfonds müsste der deutsche Gesetzgeber ein Junktim mit Artikel 146 Grundgesetz setzen.

14. Um die fiskalische Solidität in der Währungsunion künftig sicherzustellen, bedarf es zudem weiterer Reformanstrengungen beim **Stabilitäts- und Wachstumspakt**. Zwar tragen die jüngsten Beschlüsse im Rahmen des sogenannten „Six Pack“ dazu bei, Fehlentwicklungen frühzeitig zu identifizieren und wirkungsvoller zu sanktionieren. Diese Bemühungen sollen nicht kleingeschrieben werden. Aber in der neuen Fassung des Stabilitäts- und Wachstumspakts bleibt es immer noch bei diskretionären Entscheidungsprozessen der Wirtschafts- und Finanzminister in den maßgeblichen Stufen des Sanktionsverfahrens des „exzessiven Defizitverfahrens“. Die Schrittabfolge im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sollte durchgehend von Entscheidungen der EU-Kommission bestimmt sein, die dann nur noch mit einer qualifizierten Mehrheit des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister zurückgewiesen werden können. In Analogie zum Wettbewerbsrecht wäre zu erwägen, die Entscheidungskompetenzen des Rates vollständig auf einen **Währungskommissar** zu übertragen.

15. Auf mittlere Sicht wird man die nächsten Jahre alles daran setzen müssen, die Fiskaldisziplin über eine klügere Regelbindung, über unabhängigere Entscheidungsprozesse im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie über eine **präventive Marktdisziplin** im Rahmen eines stabilen langfristigen Ordnungsrahmens für öffentliche Schuldner und private Finanzinstitute zu stärken.

Stabilisierung der Finanzinstitute des Euro-Raums

16. Dass es in Europa neben der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ebenso wichtig ist, das private Finanzsystem zu stabilisieren, zeigte sich überdeutlich, als Mitte des Jahres 2011 eine erneute **Vertrauenskrise im europäischen Bankensystem** ausbrach. Sie wurde weitgehend von Rückkopplungseffekten der Schuldenkrise im Euro-Raum ausgelöst und drohte schnell zu eskalieren.

Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Raums sahen sich deshalb gezwungen, Schritte zur Stabilisierung des Bankensystems anzukündigen. Einerseits sollen die 70 großen europäischen Banken, die von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA) einem Blitztest unterzogen wurden, die harten Kernkapitalquoten auf 9 vH – in Bezug auf risikogewichtete Aktiva – anheben und andererseits einen außerordentlichen Eigenkapitalpuffer für Risiken bei Forderungen gegenüber Staaten anlegen. Beide Maßgaben müssen bis Mitte des Jahres 2012 umgesetzt werden, andernfalls erfolgt eine **Rekapitalisierung** mit öffentlichen Finanzmitteln. Sollte diese die Möglichkeiten des Landes übersteigen, werden die Mittel der EFSF herangezogen. Insgesamt zeigen die vorläufigen Berechnungen der EBA eine Kapitallücke von 106 Mrd Euro. Davon weisen die griechischen Banken mit 30 Mrd Euro den höchsten Kapitalbedarf auf, gefolgt von den spanischen Banken mit 26 Mrd Euro und den italienischen Banken mit rund 15 Mrd Euro. Bei den deutschen und französischen Banken fällt die Kapitallücke mit etwa 5 Mrd Euro beziehungsweise rund 9 Mrd Euro vergleichsweise gering aus, wobei die deutschen Banken Zuschreibungen auf ihre Bestände an deutschen Staatsanleihen nutzen konnten.

17. Aus der Sicht des Sachverständigenrates ist das „Bankenpaket“ zu begrüßen, da es dazu beitragen kann, das Vertrauen in die Banken zu stärken und die Stabilität des Systems zu erhöhen. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die geplanten Maßnahmen zu adwersen Effekten führen. Insbesondere besteht die Gefahr, dass es durch die Marktbewertung der Staatsanleihen zu Unsicherheiten in der Bilanzbewertung und zu einer **beschleunigten Bilanzverkürzung** (Deleveraging) kommt. Sollte es Banken nicht gelingen, aus eigener Kraft das nötige Eigenkapital zu beschaffen, werden sie möglicherweise eine Rückführung der Risikoaktiva einer obligatorischen Staatsbeteiligung vorziehen. Zwar werden die Banken angehalten, die Eigenkapitalanforderungen über Aufnahme von privatem Kapital oder durch das Einbehalten von Dividenden und Boni zu erfüllen, aber wie die Aufsichten diese Forderung umsetzen werden, bleibt abzuwarten. Ob mit dem Bankenpaket der ersehnte Befreiungsschlag gelungen ist, wird entscheidend davon abhängen, inwiefern es im Rahmen des Gesamtpakets gelingt, die Vertrauenskrise zu überwinden, und sich die Risikoprämien auf Staatsanleihen zurückbilden.

18. Schuldenkrisen sind kein neues Phänomen, der erste dokumentierte Zahlungsausfall eines Staates geht auf das 4. Jahrhundert v. Chr. zurück. Über die Jahrhunderte und vermehrt seit den 1970er-Jahren waren immer wieder Staatsschuldenkrisen zu beobachten, wobei Banken- und Staatsschuldenkrisen, oftmals noch in Verbindung mit Währungskrisen, so häufig gemeinsam auftraten, dass der Begriff der Zwillings- und Drillingskrisen geprägt wurde. Fast die Hälfte der Finanzkrisen der letzten Dekaden waren Drillingskrisen, die jeweils sehr hohe volkswirtschaftliche Kosten verursacht haben. Angesichts dieser Kosten hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) eine neue internationale Finanzarchitektur mit einem Insolvenzregime für Staaten vorgeschlagen.

Obwohl die Reformen auf der internationalen Ebene weit hinter diesen Vorstellungen zurückblieben, können aus der Debatte um die internationale Finanzarchitektur dennoch die Gestaltungsprinzipien für den **Ordnungsrahmen im Euro-Raum** abgeleitet werden. Ein effektiver Ordnungsrahmen muss drei Anforderungen erfüllen: Erstens, er braucht ein Versicherungselement für Liquiditätsprobleme von Ländern, die sich durch Wohlverhalten für die Versicherungsleistungen präqualifizieren müssen. Zweitens muss eine weitergehende Unterstützung mit strikten Auflagen versehen werden und drittens ist ein transparenter, vorhersehbarer und glaubwürdiger Mechanismus zur Beteiligung des privaten Sektors bei Solvenzproblemen erforderlich.

19. Der Sachverständigenrat schlägt einen Ordnungsrahmen vor, der diese Anforderungen erfüllt: Länder mit einer Schuldenstandsquote bis zu 60 vH erhalten einen unbegrenzten Zugang zu Krediten des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), sofern sie sich durch eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik im Vorfeld qualifizieren. Bei einer Schuldenstandsquote zwischen 60 vH und 90 vH werden Kredite nur gewährt, wenn das Land im Gegenzug mehrjährige Anpassungsprogramme umsetzt. Steigt die Staatsverschuldung über 90 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt, ist der Zugang zum ESM nur bei einer Restrukturierung der Schulden bei privaten Gläubigern möglich. Dieser Ordnungsrahmen schafft die Voraussetzungen für eine effektive, weil **präventiv wirkende Marktdisziplin**, da die Bedingungen, unter denen der private Sektor Verluste realisieren muss, transparent, vorhersehbar und glaubwürdig werden. Allerdings kann dieser Rahmen nur mittelfristig eingeführt werden, nämlich erst nachdem die Länder des Euro-Raums ihre Schuldenstandsquoten auf 60 vH zurückgeführt haben.

20. Die bisher eingeleiteten Reformen zum Umgang mit **systemrelevanten Finanzinstituten** (SIFIs) werden das Ziel, die Staaten aus der Geiselhaft der Banken zu befreien, hingegen nicht erreichen. Die geplanten Reformen sollten auf zwei Pfeilern stehen. Erstens sollte ein umfassendes internationales Aufsichtsregime geschaffen werden, das in normalen Zeiten grenzüberschreitende Finanzinstitute effektiv überwacht, und darin eingebettet ein grenzüberschreitendes Insolvenzverfahren, um im Notfall eine geordnete Abwicklung und Restrukturierung von systemisch relevanten Instituten zu ermöglichen. Zweitens sollten derartige Institute deutlich höhere Puffer in Form von Eigenkapital und Liquidität vorhalten, um die Wahrscheinlichkeit, dass Verluste zur Insolvenz eines Finanzinstituts führen, zu verringern.

21. Die Reform der **Insolvenzregime für Banken** ist weit hinter diesen Zielen zurückgeblieben. Zwar sind auf nationaler Ebene in einigen Ländern Restrukturierungsregime geschaffen worden, die jedoch ins Leere laufen, wenn sie nicht wirksam bei grenzüberschreitend tätigen Instituten angewendet werden können. Die Reformvorschläge auf der internationalen und der europäischen Ebene zielen lediglich auf eine bessere Koordination der nationalen Maßnahmen ab, und es gelingt ihnen nicht, ein effektives und glaubwürdiges Insolvenzregime zu schaffen. Der Sachverständigenrat hat mehrfach für einen Europäischen Restrukturierungsfonds geworben, der mit entsprechenden Abwicklungskompetenzen ausgestattet ist.

22. Fehlen externe Puffer und die Disziplinierung durch ein effektives Restrukturierungs- und Insolvenzregime, ist es umso wichtiger, die Widerstandsfähigkeit von systemisch relevanten Instituten derart zu stärken, dass sie unerwartete Verluste selbst auffangen können. Da Eigenkapital aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive deutlich höheren Nutzen mit sich bringt als Kosten, sind die **Eigenkapitalpuffer weiter zu stärken**, um das System insgesamt widerstandsfähiger zu gestalten. Eine Leverage Ratio hat dabei den Vorteil, dass sie im Gegensatz zu risikogewichteten Eigenkapitalquoten robust ist gegenüber falschen Risikobewertungen in internen Modellen, aber auch gegenüber externen Modellen der Rating-Agenturen. In der Leverage Ratio werden sämtliche Bilanzpositionen mit vollem Risikogewicht berücksichtigt und damit beispielsweise die Unsicherheiten im Bewertungsproblem bei Staatsanleihen vermieden.

Es erschwert die Diskussion über die Höhe der Leverage Ratio, dass keine einheitliche und über Länder hinweg vergleichbare Definition existiert. Die **Definition** im Rahmen von **Basel III** wird hier einen Standard setzen, der verschiedene Rechnungslegungssysteme harmonisiert, die Bilanzsumme bereinigt und um außerbilanzielle Positionen ergänzt. Um eine sinnvolle Grundlage für die Bewertung einer Leverage Ratio zu legen, erscheint es somit dringend erforderlich, die erst für das Jahr 2015 geplante Veröffentlichung einer einheitlichen und über Länder hinweg vergleichbaren Leverage Ratio vorzuziehen. Aus Sicht des Sachverständigenrates erscheint es angemessen, auf der Grundlage der Baseler Definition die bilanziellen und außerbilanziellen Aktivitäten eines Finanzinstituts auf das 20-fache des Kernkapitals zu begrenzen. Dies entspricht einer **Leverage Ratio nach Basel III in Höhe von 5 vH**, dürfte somit einer etwa doppelt so hohen unbereinigten bilanziellen Leverage Ratio entsprechen. Dabei könnte die vom Baseler Komitee vorgeschlagene Leverage Ratio von 3 vH als Ausgangspunkt dienen und stufenweise bis zum Jahr 2019 angehoben werden. Begleitende Evaluationsstudien sollten kontinuierlich die finanz- und volkswirtschaftlichen Auswirkungen untersuchen und sie jeweils ins Verhältnis zum volkswirtschaftlichen Nutzen eines robusten Finanzsystems setzen.

Zwischenfazit: Europäisch handeln

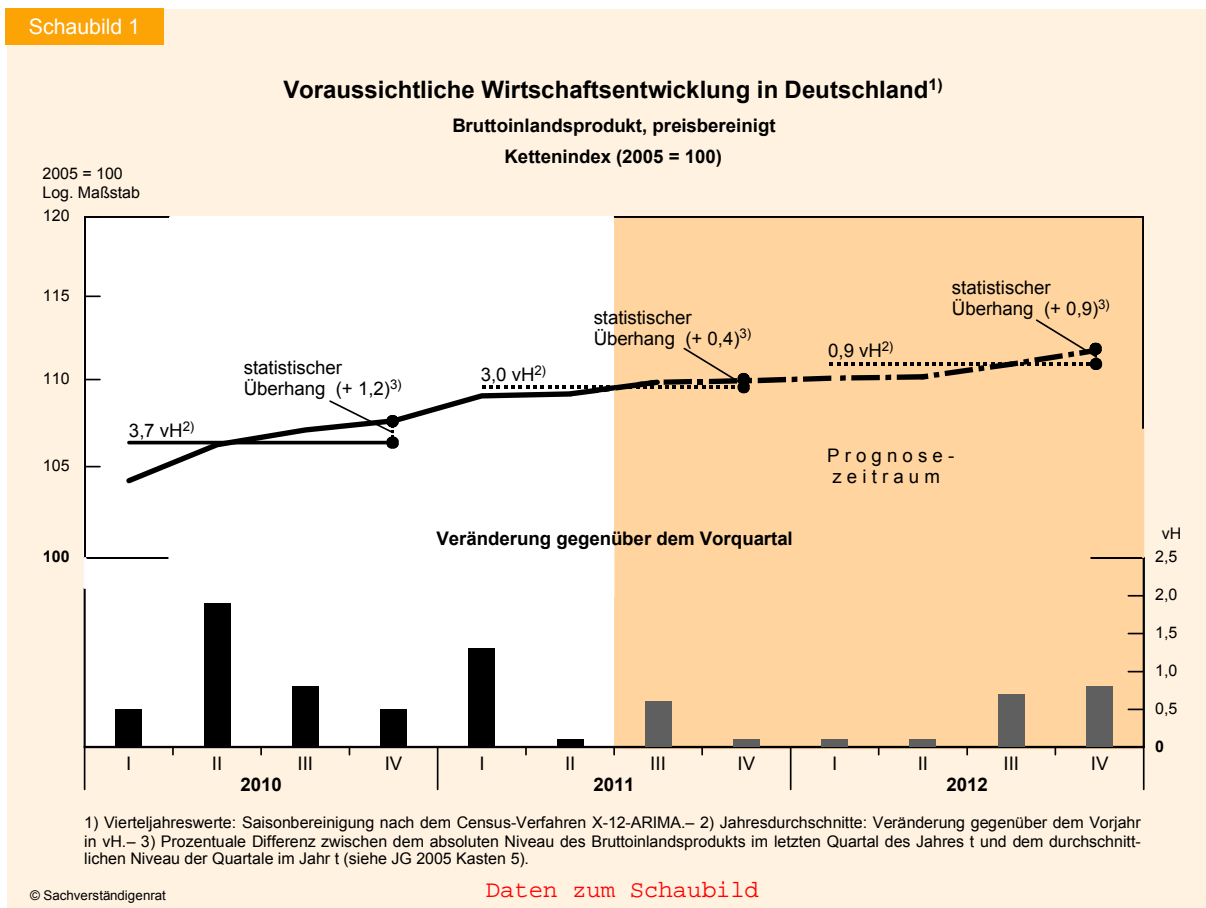
23. Die deutsche Wirtschaftspolitik wird im Jahr 2012 weiterhin in höchstem Maße gefordert sein. Es geht um nicht weniger, als die Verantwortung für Europa wahrzunehmen. Die Stabilität der Währungsunion ist zu sichern, noch ausstehende zentrale Reformen der Finanzmarktarchitektur sind konsequent voranzubringen. In Europa muss Deutschland der Motor für zukunftsweisende Strategien sein. Eine die europäische Wirtschaftspolitik aktiv gestaltende

Rolle Deutschlands darf sich nicht allein auf die Bewältigung der Euro-Krise und die Reform der Finanzmarktarchitektur beschränken. Ein ebenso wichtiges Feld ist die Energiepolitik. Die energiepolitischen Weichenstellungen des Jahres 2011 lassen jedoch bislang eine überzeugende Einbettung des nationalen Energiekonzepts in einen europäischen Kontext vermissen (Ziffern 364 ff.).

II. Deutschland in unsicherem Umfeld

24. Die bisherige wirtschaftliche Entwicklung war von einem ausgeprägten Aufholprozess gekennzeichnet, in dessen Folge die Einbußen der Rezession aus dem Jahr 2009 ausgeglichen wurden. Zur Jahresmitte 2011 liegt das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland somit wieder auf dem **Niveau vor dem Ausbruch der Krise**. Allerdings kam mit dem zweiten Quartal 2011 die bisher konjunkturell sehr gute Dynamik ins Stocken, auch wenn dieses Quartalsergebnis von einigen Sonderfaktoren überzeichnet war (Schaubild 1).

Schaubild 1



Die bis zum September 2011 reichenden Konjunkturindikatoren deuten darauf hin, dass sich der Aufschwung zum Jahresende 2011 verlangsamen wird. Zurückzuführen ist dies maßgeblich auf die Abkühlung des weltwirtschaftlichen Umfelds, das bisher über die Exportnachfrage die deutsche Konjunktur stützte. Zudem liegen die Staatsschuldenkrise des Euro-Raums und die damit verbundenen Probleme im Finanzsektor wie **Mehltau auf der konjunkturellen Entwicklung** im Euro-Raum. Darüber hinaus ist eine Reihe von Industrieländern zur

Konsolidierung ihrer Staatsfinanzen gezwungen. Demgegenüber stehen die Chancen gut, dass die Wirtschaft in den Schwellenländern weiterhin expandieren wird, wenn auch mit abgeschwächter Dynamik. Nachdem im Jahr 2011 noch ein Impuls vom Außenbeitrag auf das Jahresergebnis ausging, dürften im Jahr 2012 allein die Komponenten der inländischen Nachfrage die Konjunktur tragen.

Für das Jahr 2011 prognostiziert der Sachverständigenrat eine Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 3,0 vH, für das Jahr 2012 von 0,9 vH. Damit **schwächt sich der Aufschwung in Deutschland ab**. Nach der ausgeprägten Aufholphase bedeutet dies eine Rückkehr zur Normalität. Das Bruttoinlandsprodukt dürfte damit im Gleichschritt mit dem Produktionspotenzial langfristig wieder moderat steigen. Bei der Preisentwicklung ist nach den Steigerungen im Frühjahr 2011 eine leichte Entspannung zu verzeichnen. Die Verbraucherpreise erhöhen sich im Jahr 2011 voraussichtlich um 2,3 vH, im Jahr 2012 nur noch um 1,9 vH (Tabelle 1).

Tabelle 1

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

	Einheit	2008	2009	2010	2011 ¹⁾	2012 ¹⁾
Bruttoinlandsprodukt	vH ²⁾	1,1	- 5,1	3,7	3,0	0,9
Konsumausgaben, zusammen	vH ²⁾	1,2	0,8	0,9	1,0	0,9
Private Konsumausgaben ³⁾	vH ²⁾	0,6	- 0,1	0,6	1,1	0,9
Staatliche Konsumausgaben	vH ²⁾	3,1	3,3	1,7	0,8	0,9
Ausrüstungsinvestitionen	vH ²⁾	3,6	-22,8	10,5	8,8	3,1
Bauinvestitionen	vH ²⁾	- 0,7	- 3,0	2,2	5,2	1,5
Sonstige Anlagen	vH ²⁾	7,0	0,6	4,7	3,8	2,8
Inländische Verwendung	vH ²⁾	1,3	- 2,6	2,4	2,4	1,3
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag) ⁴⁾	vH	0,0	- 2,6	1,5	0,7	- 0,3
Exporte (Waren und Dienstleistungen) ...	vH ²⁾	2,7	-13,6	13,7	7,8	3,2
Importe (Waren und Dienstleistungen)	vH ²⁾	3,3	- 9,2	11,7	7,1	4,2
Erwerbstätige	Tausend	40 345	40 362	40 553	41 090	41 233
Registriert Arbeitslose	Tausend	3 258	3 415	3 238	2 972	2 891
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Tausend	27 510	27 493	27 757	28 411	28 687
Arbeitslosenquote ⁵⁾	vH	7,8	8,1	7,7	7,1	6,9
Verbraucherpreise ⁶⁾	vH	2,6	0,4	1,1	2,3	1,9
Finanzierungssaldo des Staates ⁷⁾	vH	- 0,1	- 3,2	- 4,3 ^{a)}	- 1,1	- 0,7

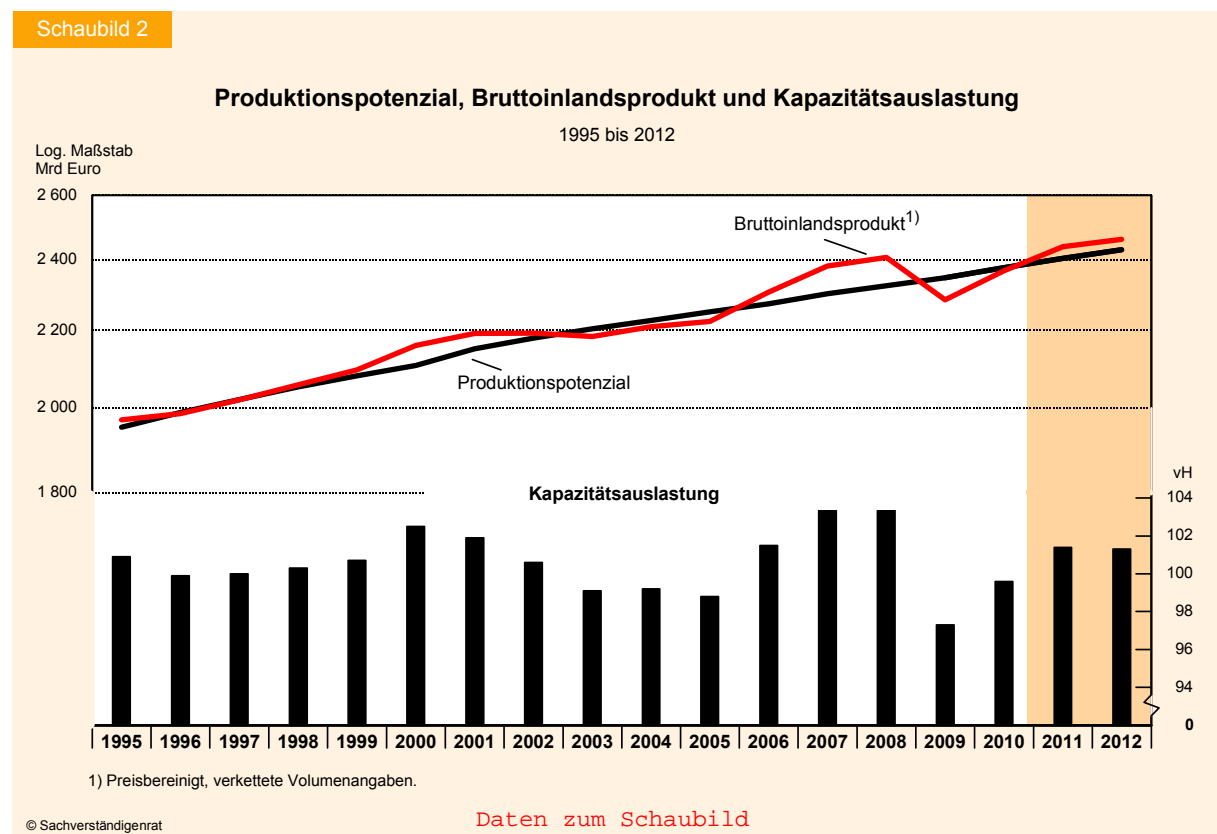
1) Jahre 2011 bis 2012 Prognose (Ziffern 108 ff.).– 2) Preisbereinigt (Vorjahrespreisbasis); Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) In Prozentpunkten.– 5) Registriert Arbeitslose in vH aller zivilen Erwerbspersonen. Für die Jahre 2008 bis 2010 Quelle: BA.– 6) Verbraucherpreisindex (2005 = 100), Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 7) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– a) Einschließlich der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (4,38 Mrd Euro); ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang; Defizitquote 4,5 vH.

Daten zur Tabelle

25. Am aktuellen Rand sind die bisherige Aufwärtsdynamik und die weitere Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts erheblichen Risiken ausgesetzt. Mit der globalen Wachstumsabschwächung und den Unsicherheiten im Finanzsystem besteht einmal mehr die Gefahr, dass die deutsche Volkswirtschaft über den Außenhandelskanal negativ getroffen wird. Aufgrund der nur schwer zu quantifizierenden Risiken berechnet der Sachverständigenrat **alternative Szenarien** für die weitere konjunkturelle Entwicklung.

Die Unsicherheiten über die Lösung der Staatsschuldenkrise können maßgeblichen Einfluss auf den Welthandel haben. Es besteht durchaus die Gefahr, dass sich die angespannten Finanzierungsbedingungen der Staaten weiter verschärfen. Blicke die Verschärfung der Krise auf den Euro-Raum begrenzt, ergibt das Szenario einen schwächeren Anstieg des Welthandelsvolumens und zwar von 4,9 vH auf 3,5 vH. Das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland stiege dann nur noch um 0,4 vH an. Käme es infolge der vielfältigen Unwägbarkeiten zu einer Stagnation des Welthandels im Jahr 2012, resultierte daraus eine Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts von -0,5 vH.

26. Derzeit befindet sich die deutsche Volkswirtschaft hingegen in einer Phase mit einer leichten Überauslastung der Produktionskapazitäten; das heißt, das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt liegt über dem **Produktionspotenzial**, also der Wirtschaftsleistung, die bei normaler Auslastung aller Kapazitäten ohne zusätzlichen Inflationsdruck erreichbar wäre (Schaubild 2). Zwar sank zunächst die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität, dafür



wurde aber während der Rezession so gut wie keine Beschäftigung abgebaut. Selbst wenn der Rückgang der Arbeitsproduktivität noch immer nicht vollständig aufgeholt werden konnte, stellte das Horten von Arbeitnehmern in den Unternehmen einen wichtigen Faktor dar, der den Aufholprozess erleichterte. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass im Jahr 2011 das Potenzialwachstum 1,2 vH beträgt. Die relative gesamtwirtschaftliche Output-Lücke, also die Differenz zwischen tatsächlichem und potenziellem Output, bezogen auf den potenziellen Output, liegt demnach im Jahr 2011 bei etwa 1,4 vH.

27. Im Rahmen des starken wirtschaftlichen Aufschwungs erhöhten sich in Deutschland im Jahr 2011 die Arbeitszeit, die Beschäftigung und die Stundenproduktivität. Die Anzahl der **Erwerbstätigen** stieg im Vergleich zum Vorjahr um 537 000 Personen und die Anzahl der registriert **Arbeitslosen** nahm um 266 000 Personen ab. Im Jahr 2012 dürfte die der Erwerbstätigen bei abgeschwächter Konjunktorentwicklung hauptsächlich durch den Überhangeffekt um 143 000 Personen auf 41,2 Millionen Personen steigen und die der registriert Arbeitslosen um 81 000 Personen auf knapp unter 2,9 Millionen Personen sinken.

28. Die Konsolidierung der **öffentlichen Haushalte** kam im Jahr 2011 einen beachtlichen Schritt vorwärts und dürfte auch im Jahr 2012 voranschreiten. Mit einem Rückgang der Defizitquote von 1,1 vH auf 0,7 vH gerät ein ausgeglichener Haushalt deutlich schneller in Sichtweite als dies auf dem Tiefpunkt der Krise für möglich gehalten werden konnte. Wie bei der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung besteht eine hohe Unsicherheit über den Finanzierungssaldo. Bei einem neuerlichen Konjunkturerinbruch wäre zu erwarten, dass die Steuereinnahmen deutlich zurückgingen. Gerade die positive Entwicklung der Einnahmen war bislang der Stützpfeiler der Haushaltskonsolidierung. Die Einnahmen aus einzelnen Steuern verzeichneten im Jahr 2011 die höchsten Zuwachsraten seit der Wiedervereinigung. Doch selbst wenn die negativen Szenarien nicht einträten, wäre im Jahr 2012 mit einer nachlassenden Einnahmedynamik zu rechnen. Die Konsolidierungserfordernisse sind zwar insgesamt gesunken, es wird nun jedoch zunehmend schwieriger, sie zu erfüllen. Im Jahr 2011 ging die Schuldenstandsquote nach ihrem sprunghaften Anstieg im Vorjahr etwas zurück. Sie lag jedoch weiterhin über 80 vH. Im Jahr 2012 könnte ein erneuter Rückschlag drohen, falls weitere Mitgliedsländer des Euro-Raums Hilfen benötigen.

29. Bei allen außenwirtschaftlichen Risiken sollte man nicht aus den Augen verlieren, dass die deutsche Wirtschaft im Vergleich zu anderen Ländern gut aufgestellt ist. Die gute Verfassung des Arbeitsmarkts und das im internationalen Vergleich geringe Finanzierungsdefizit sowie die überaus günstigen Finanzierungsbedingungen bilden eine robuste Grundlage für die weitere wirtschaftliche Entwicklung.

III. Aufgabenstellung für weitere Politikbereiche

1. Energiepolitik: Erfolgreiche Energiewende nur im europäischen Kontext

30. Nach der Atomkatastrophe im japanischen Fukushima im März 2011 hat die Bundesregierung Ende Juni mit ihrem Energiepaket eine Reihe von Gesetzen zur Beschleunigung der Energiewende in den Deutschen Bundestag eingebracht. Die energiepolitischen Leitlinien der Bundesregierung haben damit im Verlauf der vergangenen 14 Monate eine einschneidende

Veränderung erfahren. So hatte die Bundesregierung bereits im September des vergangenen Jahres ein umfassendes **Energiekonzept** beschlossen. Darin werden Umriss einer Gesamtstrategie beschrieben, mit der die Stromerzeugung in Deutschland bis zum Jahr 2050 so umgebaut werden soll, dass die erneuerbaren Energien daran den Hauptanteil übernehmen. Wichtige Elemente des Energiekonzepts sind eine Reihe von klimapolitischen Zielvorgaben, mit denen bestehende Emissions- und Ausbauziele bis in das Jahr 2050 fortgeschrieben werden, und Änderungen im Verwaltungsrecht, mit denen der Netzausbau weiter beschleunigt werden soll.

31. Hauptbestandteil des Energiekonzepts war ursprünglich allerdings die Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke, die als Brückentechnologie in das Zeitalter der erneuerbaren Energien dienen sollte. Diese Laufzeitverlängerung wurde am 28. Oktober 2010 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und damit als eines der ersten Vorhaben des Energiekonzepts umgesetzt. Nach der Reaktorkatastrophe in Fukushima hat die Bundesregierung jedoch eine **atompolitische Kehrtwende** vollzogen und den endgültigen Ausstieg aus der Kernenergie bis zum Jahr 2022 beschlossen. Nicht nur ist die Regierung damit im Wesentlichen auf den Ausstiegspfad zurückgekehrt, der von der seinerzeitigen Rot-Grünen Koalition beschlossen worden war, sondern sie hat in der lang anhaltenden Debatte um die friedliche Nutzung der Kernenergie verdeutlicht, dass es in der Frage der Kernenergie kein Zurück mehr geben wird. Zudem wurden die klimapolitischen Ziele des Energiekonzepts trotz der mit dem Atomausstieg verbundenen zusätzlichen Herausforderungen nicht revidiert.

32. Diese energiepolitischen Weichenstellungen verwandeln die langfristigen klimapolitischen Ziele der Bundesregierung von einer abstrakten Vision zu einer konkreten gesellschaftlichen Aufgabe. Insbesondere wird in der Zukunft ein gänzlich anderes System der Energieversorgung aufzubauen sein. Das Gelingen dieses Projekts wird dabei von den Weichenstellungen und Erfolgen wie Misserfolgen der **kommenden Jahre** abhängen. Denn das Ausrufen des mittelfristigen Ziels des völligen Atomausstiegs und die Festlegung langfristiger Ziele für den Umbau des Systems der Energieversorgung sind noch lange nicht gleichbedeutend mit ihrem Erreichen. Aufgrund der nur schwerlich zu vermeidenden Ziel- und Interessenkonflikte, der zu erwartenden technischen und wirtschaftlichen Probleme und der zu leistenden Innovationsanstrengungen dürfte vielmehr bereits die Bewerkstelligung des endgültigen Atomausstiegs binnen eines Jahrzehnts alle gesellschaftlichen Kräfte in erheblichem Maße fordern.

Insbesondere werden die beim Umbau des Systems der Energieversorgung entstehenden Kosten immer wieder aufs Neue mit **konkurrierenden Nutzungsmöglichkeiten** der volkswirtschaftlichen Ressourcen abzuwägen sein, um die stetige demokratische Legitimierung dieses Projekts zu sichern. Dennoch sind mit dem Einstieg in die umfassende Energiewende durchaus große Chancen verbunden. Nicht zuletzt bietet sie die Möglichkeit, zu demonstrieren, dass eine moderne Industriegesellschaft ohne erhebliche Wohlfahrtsverluste aus der Kernenergie aussteigen kann. Ein Scheitern der Energiewende dürfte hingegen der angestrebten Vorbildrolle beim Ausstieg aus der Kernenergie einen Bärendienst erweisen. Ein Scheitern der Energiewende kann sich Deutschland daher auf keinen Fall leisten.

33. Der Verzicht auf die Laufzeitverlängerung und die Verabschiedung des Energiepaktes betreffen alle Bereiche der Energieversorgung. Insbesondere gilt dies für den Strommarkt, auf dem die Abschaltung der Moratoriumsmeiler und die forcierte Verfolgung der Ausbauziele für die erneuerbaren Energien zu einer weiteren räumlichen Entkoppelung von Stromerzeugung und Verbrauch führen und damit einen erheblichen Ausbau der Stromnetze notwendig machen wird. Die Kosten für diesen Netzausbau werden dann auf die Strompreise umgelegt und damit den Endverbraucherpreis für Strom weiter erhöhen, der schon jetzt durch eine Reihe von Steuern und Abgaben, nicht zuletzt zur Finanzierung der Förderung der erneuerbaren Energien, belastet wird. Somit wird die erfolgreiche **Systemintegration** der erneuerbaren Energien eine zentrale technische, politische und finanzielle Herausforderung bei der Bewältigung der Energiewende darstellen.

34. Eine allein auf die nationale Energiepolitik fokussierte Debatte über den weiteren Ausbau erneuerbarer Energien kann jedoch die **internationale Dimension** der Energiewende nicht ausreichend würdigen. Denn mit ihren Beschlüssen leistet die Bundesregierung lediglich den auf der europäischen Ebene bereits zugesagten Beitrag zur Umsetzung der gemeinsamen klimapolitischen Ziele der Europäischen Union für das Jahr 2020, mit denen die Europäische Union weltweit eine Vorreiterrolle im Klimaschutz einnimmt. Da der Klimaschutz jedoch ein öffentliches Gut darstellt, müssen die Kosten seiner Bereitstellung allein auf nationaler Ebene getragen werden, während die gesamte Staatengemeinschaft dessen Vorzüge genießt. Somit kann die Vorreiterrolle der Europäischen Union aus Sicht des globalen Klimaschutzes nur eine vorübergehende Situation darstellen und sollte nicht weiter forciert werden, ohne dass gewährleistet ist, dass andere große Emittenten ihrerseits umfassende Vermeidungsanstrengungen unternehmen.

35. Unabhängig von diesen klimastrategischen Überlegungen sollte aufgrund der Konkurrenz mit alternativen Einsatzmöglichkeiten der volkswirtschaftlichen Ressourcen alles daran gesetzt werden, die Klimaziele der Europäischen Union zu minimalen Kosten zu erreichen. Die **gegenwärtige Strategie**, das zielführende Instrument des Emissionshandels mit einer äußerst kostenträchtigen, zu allem Überflus noch dazu national zerfaserten Förderpolitik zum Ausbau der erneuerbaren Energien zu flankieren, verfehlt das Ziel ökonomischer Effizienz deutlich.

Bereits seit dem Jahr 2005 legt das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) eine Obergrenze für die Treibhausgasemissionen der Energieversorger und energieintensiven Industriesektoren fest. Es reguliert etwa die Hälfte aller Treibhausgasemissionen und ist damit in der Europäischen Union das bedeutendste klimapolitische Instrument. Darüber hinaus haben sich die Mitgliedsländer der Europäischen Union in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie konkrete Ausbauziele für die erneuerbaren Energien gesetzt. Es ist jedoch äußerst fraglich, ob von einer zusätzlichen Förderung der erneuerbaren Energien überhaupt ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden kann, wenn das EU-ETS bereits eine **verbindliche Obergrenze** für den Ausstoß von Treibhausgasen etabliert. So werden zwar durch die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien Emissionen eingespart, aber gleichzeitig in diesem Bereich

Emissionsrechte frei, die nach ihrem Erwerb am Markt wiederum in anderen vom EU-ETS erfassten Bereichen zum Einsatz kommen.

Problematisch ist zudem, dass die Mitgliedsländer der Europäischen Union die Umsetzung der zusätzlichen Ausbauziele vornehmlich in nationaler Verantwortung verfolgen. Anders als beim EU-ETS, das durch einen einheitlichen und europaweit gültigen Preis für eine Minimierung der Vermeidungskosten sorgt, bleiben bei einem rein national organisierten Ausbau der erneuerbaren Energien mögliche Standortvorteile ungenutzt. Hinzu kommt, dass die Mitgliedsländer häufig neben dem reinen Ausbauziel mit der Förderung der erneuerbaren Energien zusätzliche technologie- und industriepolitische Ziele verfolgen. So verletzt in der derzeitigen Ausgestaltung insbesondere das deutsche **Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)** das Prinzip der Kosteneffizienz. Aufgrund seiner Intention, weniger wirtschaftliche Technologien bei der Förderung zu bevorzugen, weichen die CO₂-Vermeidungskosten der einzelnen EEG-Technologien stark voneinander ab. Dies treibt die Kosten der Förderung in die Höhe. Besonders deutlich wird dies im Falle der Photovoltaik, die im Verhältnis zur erzielten Stromerzeugung in Deutschland die mit Abstand höchsten Subventionen erhält.

Das Hauptproblem des EEG liegt daher in den mit seinem (vordergründigen) Erfolg verbundenen Kosten. Es hat sich im Hinblick auf die Anreize zum Kapazitätsausbau als **sehr effektiv**, aber gleichzeitig als **äußerst ineffizient** erwiesen. Insbesondere entstehen, da die zum Zeitpunkt des Anlagenbaus gültigen Mindestvergütungssätze über einen Zeitraum von 20 Jahren garantiert sind, durch den derzeit installierten Anlagenpark auch in der Zukunft noch erhebliche Zahlungsverpflichtungen. Die Kosten des EEG ließen sich daher in absehbarer Zeit selbst dann nicht mehr mindern, wenn es zu einem sofortigen Ende der Förderung neu installierter Anlagen käme. Denn bei einem sofortigen Ausbaustopp würde sich die Förderung im Zeitverlauf gerade in dem Maße reduzieren, wie Anlagen, die bereits 20 Jahre Strom produziert haben, aus der Förderung herausfallen. So haben sich bereits bis zum Jahre 2010 gegenüber den künftig zu erwartenden Strompreisen allein bei der Photovoltaik Zusatzkosten aufgebaut, die in ihrem Gegenwartswert in einer Größenordnung von über 80 Mrd Euro liegen.

36. Ein weiterer Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien gemäß den Ausbauzielen der Europäischen Union muss zu weitaus geringeren Kosten als der bisherige Ausbau realisiert werden. Andernfalls dürfte die nötige Akzeptanz für die Energiewende verloren gehen. Dies wird ohne eine völlige Neugestaltung des derzeitigen Fördersystems für die erneuerbaren Energien kaum zu erreichen sein. Erforderlich ist ein neues System, das stärker **marktorientiert** ist und die Anreize zur Nutzung von Skaleneffekten erhöht, vor allem durch eine effiziente Verteilung der Erzeugungsstandorte in Europa. Es wird nicht genügen, die

Energiewende im nationalen Alleingang zu betreiben, sondern es wird erforderlich sein, künftig die **europäische Dimension** der auf der Ebene der Europäischen Union ausgehandelten nationalen Ausbauziele stärker in den Blick zu nehmen.

37. Benötigt werden Instrumente, die, anders als das EEG, zwischen dem kosteneffizienten Aufbau von Stromerzeugungskapazität und der gezielten Innovationsförderung unterscheiden:

- Zum einen sollte der Ausbau der erneuerbaren Energien statt über ein Spektrum von Einspeisevergütungen über eine marktbasierende Mengensteuerung in Form von Grünstromzertifikaten angestrebt werden. Damit würde das ökonomische Prinzip des einheitlichen Preises beachtet, das zu einer effizienten Wahl zwischen Handlungsoptionen führt. Um zusätzlich spezifische Standortvorteile für die erneuerbaren Energien in Europa zu nutzen, sollte dieses System mittelfristig **europaweit harmonisiert** werden. Ein erster, viel versprechender Schritt wäre allerdings rasch umzusetzen, die **Vereinheitlichung der Fördersätze** in Deutschland über alle Technologien hinweg.
- Zum anderen sollte man unterschiedliche volkswirtschaftliche Ziele grundsätzlich mit unterschiedlichen Instrumenten verfolgen. Während die Förderung des Ausbaus der Kapazitäten zur Stromerzeugung auf Basis erneuerbarer Energien aktuell kostengünstige Technologien bevorzugt, kann die Entdeckung neuer technologischer Lösungen einer **eigenständigen Technologiepolitik** überlassen werden.

2. Öffentliche Finanzen: Vorrang für die Konsolidierung

38. Der Einstieg in die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen gelang in diesem Jahr aufgrund der günstigen Einnahmeentwicklung besser als von der Bundesregierung erwartet. Die **staatlichen Einnahmen** stiegen gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 5,6 vH und damit so stark wie zuletzt im Jahr 1994. Das gesamtstaatliche Defizit betrug im Jahr 2011 daher noch 1,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Gleichwohl weisen der Bund und die Länder immer noch so hohe Defizite auf, dass sie ihre Konsolidierungsanstrengungen zur Einhaltung der Schuldenbremse – beim Bund im Jahr 2016, bei den der Länder im Jahr 2020 – verstärken müssen. Die **Schuldenstandsquote** ging auf 80,4 vH zurück, könnte aber erneut ansteigen, wenn weitere Länder des Euro-Raums auf Hilfen angewiesen sind. Insgesamt lässt der Entwurf für das Bundeshaushaltsgesetz 2012 wenig Ehrgeiz erkennen. Angesichts der konjunkturellen Abkühlung und der dadurch zu erwartenden schwächeren Einnahmesteigerungen im kommenden Jahr 2012 sind allenfalls kleine Konsolidierungserfolge zu erwarten.

39. Bei der Umsetzung der neuen Schuldenregel auf Bundesebene besteht weiterhin Konkretisierungsbedarf. Beispielsweise wird eine **Kreditvergabe als finanzielle Transaktion** eingestuft, die das Defizit zunächst nicht beeinflusst. Daher müssten gemäß der neuen Systematik ausfallende oder erlassene Kredite die zulässige Schuldenaufnahme mindern. Andernfalls kommt es zu einer Ausweitung der Verschuldung, die durch die Schuldenregel nicht begrenzt wäre. So könnte der Bund ein Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit vergeben und ihr dieses später ohne Konsequenzen für die Einhaltung der Schuldenbremse erlassen. Angesichts der derzeitigen Haushaltslage bei der Bundesagentur für Arbeit ist dies zwar unwahrscheinlich. Gleichwohl sollte das Artikel-115-Gesetz angepasst werden, um solche potenziellen Umgehungen der Schuldenregel zu verhindern.

40. Bei den Ländern ist die Verankerung der **Schuldenregel in den Landesverfassungen** erst schleppend angelaufen. Bislang konnten sich nur Hessen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz zu verfassungsrechtlichen Regelungen durchringen. In Niedersachsen ist eine Verfassungsänderung geplant und derzeit in der Beratung. In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bestehen lediglich einfachgesetzliche Schuldenregeln. Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben bislang keinerlei Schuldenregeln eingeführt. Zur Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse ist es dringend erforderlich, Schuldenregeln in diesen Ländern einzuführen und dabei auf die Schaffung von Gestaltungsspielräumen weitgehend zu verzichten.

41. Bislang ist ungeklärt, wie die gebotene **Ausweitung des Neuverschuldungsverbots auf die Gemeinden** erreicht werden soll. Es ist insbesondere offen, ob die Kommunen den Ländern im Hinblick auf die Schuldenregel zuzurechnen sind. Gemäß dem Grundgesetz können nur Bund und Länder Staatlichkeit beanspruchen, sodass die Kommunen trotz ihrer körperschaftlichen Verselbstständigung gemäß Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz lediglich Untergliederungen der Länder sind. Folglich werden nach Artikel 106 Absatz 9 Grundgesetz die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (und Gemeindeverbände) den Einnahmen und Ausgaben des Landes zugerechnet. Obwohl es durchaus sinnvoll ist, den Finanzierungssaldo der Kommunen als Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben dem Finanzierungssaldo der Länder ebenfalls zuzurechnen, ist dies rechtlich nicht zwingend. Denn wegen der weitgehenden rechtlichen Selbstständigkeit der Kommunen ist eine strikte Trennung von Ländern und Gemeinden insbesondere in haushaltsrechtlicher Hinsicht vorgesehen. Ökonomisch sollten die Kommunen den Ländern im Rahmen der Schuldengrenze jedoch zugeordnet werden, um eine übermäßige Verschuldung auf der kommunalen Ebene oder eine Verschiebung von Konsolidierungserfordernissen der Länder auf die Kommunen zu verhindern. Diese offene Frage verlangt daher eine möglichst baldige Klärung durch den Gesetzgeber.

42. Auf die Länderhaushalte kommen im Zeitraum der Jahre 2011 bis 2020 und darüber hinaus erhebliche **Konsolidierungserfordernisse** zu. In Zukunft werden steigende Versorgungslasten und rückläufige Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen die Länderhaushalte belasten. Die Konsolidierungsbedarfe unterscheiden sich allerdings deutlich zwischen den Ländern. Während Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg keine oder sehr geringe Konsolidierungsanstrengungen unternehmen müssen, um die Schuldenregel einzuhalten, werden Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen ihre laufenden Ausgaben innerhalb von zehn Jahren bis zum Jahr 2020 insgesamt um rund ein Fünftel reduzieren müssen. Angesichts der teilweise stark gestiegenen Schulden ist der umgehende Einstieg in die Haushaltskonsolidierung aber ebenso in den anderen Ländern erforderlich, vornehmlich in Nordrhein-Westfalen.

43. Steuerpolitisch war das vergangene Jahr durch die Frage dominiert, ob und inwiefern es noch in dieser Legislaturperiode gelingen könnte, die Bürger steuerlich zu entlasten. Dabei wurde eine Reform des Einkommensteuertarifs ins Auge gefasst. Forderungen nach einer

merklichen Steuervereinfachung oder einer umfassenden Gemeindefinanzreform, bei der die Gewerbesteuer und der Einkommensteueranteil der Kommunen durch ein Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden, wurde nicht entsprochen. Zudem legte die Europäische Kommission im März dieses Jahres einen Richtlinienentwurf zur Einführung einer **Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)** vor. Nicht zuletzt aufgrund der in Deutschland erwarteten Mindereinnahmen, die eine solche GKKB verursachen würde, ist im kommenden Jahr nicht mit einer Entscheidung über die GKKB zu rechnen.

44. Im Mittelpunkt der Diskussionen über die Reform der Einkommensteuer stehen die so genannte „Kalte Progression“ und der „Mittelstandsbauch“. Bei der **Kalten Progression** handelt es sich um die zusätzliche Belastung des Realeinkommens, die aufgrund der Inflation durch unveränderte Steuersätze und Tarifgrenzen im Einkommensteuerrecht entsteht. Ohne Korrektur der Kalten Progression steigt die Steuerbelastung aller Steuerpflichtigen langfristig immer weiter an; immer höhere Anteile des Bruttoinlandsprodukts würden als Steuern in die Verfügungsgewalt des Staates wechseln. Die Kalte Progression führt in der Tat zu ungerechtfertigten Mehrbelastungen. Selbst bei beachtlichen Reallohnsteigerungen verbleiben teilweise nur geringe Zuwächse der realen Kaufkraft. Trotz der Tarifkorrekturen und Veränderungen der Bemessungsgrundlage dürfte sich in Deutschland bis zum Jahr 2013 eine Mehrbelastung durch die Kalte Progression aufbauen, welche die Bundesregierung durch eine Absenkung der Grenz- und Durchschnittsteuersätze kompensieren sollte. Dies wäre mit jährlichen Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 3 Mrd Euro verbunden. Zudem sollte eine Verpflichtung zum Abbau der Kalten Progression in regelmäßigen Abständen im Einkommensteuerrecht festgeschrieben werden. Politische Auseinandersetzungen um Entlastungen bei der Einkommensteuer würden damit an Schärfe verlieren.

45. Die Mehrbelastungen durch den „**Mittelstandsbauch**“ sind hingegen nicht zwingend als ungerechtfertigt anzusehen. Als Mittelstandsbauch wird der steilere Tarifverlauf in der ersten Progressionszone beim Grenzsteuersatzverlauf des derzeitigen Einkommensteuertarifs bezeichnet. Befürchtet wird, dass dadurch mittlere Einkommen übermäßig belastet werden. Der Einkommensteuertarifverlauf basiert zentral auf Gerechtigkeitsvorstellungen, die es kaum zulassen, wissenschaftliche Aussagen über den „richtigen“ Tarifverlauf zu treffen. Unterschiedliche Optionen für eine Korrektur des Mittelstandsbauchs führen entweder zu erheblichen Steuerausfällen: In den vom Sachverständigenrat berechneten Varianten könnten sich die Steuerausfälle auf 12 bis 25 Mrd Euro belaufen. Oder sie erfordern eine Erhöhung des Eingangssteuersatzes auf knapp 20 Prozent, um Aufkommensneutralität zu erreichen, und hätten damit ungünstige Verteilungswirkungen. Angesichts des hohen Konsolidierungsbedarfs ist somit von einer Korrektur des „Mittelstandsbauchs“ abzuraten.

46. Eine Korrektur der Kalten Progression in dieser Legislaturperiode sollte durch **Korrekturen auf der Ausgabenseite** oder die **Streichung von Steuervergünstigungen** gegenfinanziert werden, um das Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht zu gefährden. Bei den Steuervergünstigungen könnte der Gesetzgeber an eine Abschaffung der Pendlerpauschale und der Steuerfreiheit von Nacht-, Sonn- und Feiertagszuschlägen sowie an eine Neugestaltung der

Besteuerung des geldwerten Vorteils bei Dienstwagen denken. Er sollte zudem die Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen auf den Prüfstand stellen, wenn die damit verbundenen Ziele, insbesondere die Eindämmung der Schwarzarbeit, nicht oder zu unvertretbar hohen Kosten erreicht werden.

3. Arbeitsmarkt: Bisher ungebrochene Beschäftigungsdynamik

47. Wie bereits im Jahr 2010 war der deutsche Arbeitsmarkt im Jahr 2011 durch eine unerwartet kräftige **Aufwärtsdynamik** gekennzeichnet, die sich in der zweiten Jahreshälfte indes (leicht) abschwächte. Die Anzahl der registriert Arbeitslosen verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr im Laufe des Jahres 2011 weiter und lag nicht nur wie in den beiden Monaten Oktober und November 2010, sondern nunmehr seit Mai 2011 und im Jahresdurchschnitt 2011 unter der Schwelle von drei Millionen Personen. Im Oktober 2011 fiel die registrierte Arbeitslosigkeit sogar auf einen seit dem Jahr 1991 lange nicht mehr gekannten Tiefstand von 2,74 Millionen Personen. Im Gegenzug nahm die Anzahl der Erwerbstätigen im Laufe des Jahres 2011 weiter zu und erreichte im Jahresdurchschnitt 2011 mit fast 41,1 Millionen Personen den vorläufig höchsten Stand seit der Wiedervereinigung. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lag im Jahresdurchschnitt 2011 mit 28,4 Millionen Personen auf einem in den vergangenen 15 Jahren nicht gekannten Niveau.

48. Nicht nur hat sich der hiesige Arbeitsmarkt im Krisenjahr 2009 aufgrund einer Hortung von Arbeitskräften, die mit einer Reduktion der durchschnittlichen Arbeitszeit einherging, als sehr robust erwiesen. Mindestens ebenso bemerkenswert ist die nahezu stetige Aufwärtsentwicklung der Beschäftigung seit etwa Mitte des vergangenen Jahrzehnts und in diesem Zusammenhang, dass sich die Lage im Jahr 2011 sogar besser darstellt als vor der Krise. Die Ursache dieses Erfolgs ist das Zusammenwirken dreier Faktoren: der **günstigen internationalen Konjunkturlage**, einer insgesamt **beschäftigungsfreundlichen Tariflohnpolitik** und der Wirkung der in den Jahren 2003 bis 2005 durchgeführten **Arbeitsmarktreformen**.

Diese erfreuliche Arbeitsmarktentwicklung lässt die seit geraumer Zeit angemahnten weiteren Reformen für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt allerdings nicht obsolet werden. Spätestens bei einer Abkühlung der Dynamik ist zu befürchten, dass Rigiditäten auf Arbeitsmärkten wie Sperrklinken wirken werden und die erforderlichen Anpassungen behindern. Neben institutionellen Reformen ist vor dem Hintergrund einer immer noch nicht akzeptablen Anzahl von Arbeitslosen und der weiterhin bestehenden hohen Unterbeschäftigung nach wie vor ein beschäftigungsfreundlicher und nicht nur ein beschäftigungsneutraler Kurs der Tariflohnpolitik wichtig.

49. Anders als mitunter beklagt ist der Aufschwung am Arbeitsmarkt nicht an den Arbeitnehmern vorbeigegangen. Neben der Schaffung zahlreicher neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze schlug sich die positive konjunkturelle Lage ebenso in einem **markanten Zuwachs der Arbeitnehmerentgelte** nieder. Im Durchschnitt des Jahres 2011 stiegen die Bruttolöhne und -gehälter je geleisteter Arbeitnehmerstunde gegenüber dem Vorjahr gesamtwirtschaftlich um 4,1 vH und die je Arbeitnehmer etwas schwächer an (3,2 vH). Dass die Brutto-

löhne und -gehälter je Arbeitnehmer geringer angestiegen sind als die je Arbeitnehmerstunde, ist auf die längere Arbeitszeit der Arbeitnehmer aufgrund des krisenbedingten Nachholbedarfs zurückzuführen. In realer Betrachtung der Bruttoverdienste, also bei Abzug des Anstiegs der Verbraucherpreise in Höhe von 2,3 vH im Jahr 2011, ergab sich ebenfalls ein teilweise beachtlicher Zuwachs. Dass die realen Nettoverdienste um weniger angestiegen sind, kann somit nicht dem privaten Sektor angelastet werden.

Allerdings verbirgt sich hinter diesen Durchschnittswerten eine zunehmende **Spreizung der Lohnstruktur** in branchenmäßiger und qualifikatorischer Hinsicht. Der zunehmende Wettbewerb der Unternehmen um qualifizierte Fachkräfte und die damit einhergehenden Lohnzuwächse klammern erfassen nicht gering qualifizierte Arbeitskräfte. Umso wichtiger ist die berufliche (Weiter-)Qualifikation für die betroffene Arbeitnehmergruppe der gering Qualifizierten. Insoweit dies keine realistische Perspektive darstellt, muss sich die Sozialpolitik angesprochen fühlen.

50. Kritische Einschätzungen der Arbeitsmarktentwicklung bemängeln die Charakteristika der neuen Arbeitsplätze und zwar selbst im Bereich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufgrund der Zunahme von Teilzeitarbeit, befristeter Arbeitsverhältnisse und vor allem im Hinblick auf den rasanten Anstieg der Leiharbeit, bei der häufig lediglich „Dumpinglöhne“ gezahlt würden. Des Weiteren wird beklagt, es fände weitgehend lediglich eine Substitution zwischen Zeitarbeit und regulären Arbeitsplätzen statt. Tatsächlich jedoch verdienen männliche Leiharbeitnehmer im Jahr 2009 lediglich rund 10 vH weniger als vergleichbare Vollzeit- arbeiter. Im Jahr 2011 sind nur 17 vH der Zunahme der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf den Beschäftigungsanstieg im Bereich der **Arbeitnehmerüberlassung** zurückzuführen.

51. Das Bundesarbeitsgericht hatte Ende des Jahres 2010 die **Tariffähigkeit** der Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personalserviceagenturen **verneint**. Dies hat zur Folge, dass die entsprechenden Tarifverträge nichtig sind. Der Streit geht nun dahin, ob betroffene Leiharbeitnehmer und Sozialversicherungsträger für die Zeit vor der Urteilsverkündung Ansprüche auf Restvergütung beziehungsweise Sozialbeiträge an ihre Leiharbeitsunternehmen stellen können. Nach Ansicht des Sachverständigenrates sollte indes den Unternehmen, die seinerzeit mit jener Gewerkschaft Tarifverträge abgeschlossen haben, ein **Vertrauensschutz** gewährt werden.

52. Bei der Analyse der Faktoren, die für eine weitgehend stabile Arbeitsmarktentwicklung während der jüngsten scharfen Rezession verantwortlich sind und sich auf die Reduktion der Arbeitszeit beziehen, blieb der Wirkungskanal über die **Verlagerung von Teilen der Wertschöpfungskette** durch deutsche Unternehmen ins Ausland häufig unberücksichtigt. In den 1990er- und 2000er-Jahren hat ein erheblicher Teil der deutschen Unternehmen Produktionsstufen ins Ausland verlagert. Als Folge konnte die Anpassung der Beschäftigung zu einem Teil in den ausländischen Tochterunternehmen stattfinden, nicht zuletzt deshalb, weil die hiesigen institutionellen Regelungen zur Kurzarbeit und deren Ausweitung die Hortung von Arbeitskräften in Deutschland kostengünstiger gemacht haben. Für das Krisenjahr 2009, in dem

das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um 5,1 vH eingebrochen war, liefert die empirische Untersuchung Indizien dafür, dass bei dem weltweiten Einbruch die Anpassung der Beschäftigten bei den ausländischen Produktionsstandorten in der Tat deutlich höher als bei den heimischen ausfiel.

4. Soziale Sicherung: Gute Finanzlage – Nachlässigkeit bei Reformen

53. Die erfreuliche konjunkturelle Entwicklung und die gute Arbeitsmarktlage haben im Jahr 2011 einen wesentlichen Beitrag zur vergleichsweise positiven finanziellen Situation der Sozialversicherungen geleistet. In der **Gesetzlichen Rentenversicherung** (GRV) stellt sich die finanzielle Lage so gut dar, dass es zum 1. Januar 2012 zu einer Absenkung des Beitragssatzes auf 19,6 vH kommen dürfte. Darüber hinaus wurde mit dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales initiierten „Regierungsdialog Rente“ das Thema Altersarmut in den Mittelpunkt der politischen Diskussion gerückt.

54. Der Sachverständigenrat erkennt an, dass es in der Vergangenheit mit der Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt, dem daraus resultierenden Anstieg der (Solo-)Selbstständigkeit, der Aufspreizung der Entlohnungsstruktur am unteren Ende der Lohnskala und den Rentenreformen, die zu einer Absenkung des Rentenniveaus führen werden, Entwicklungen gegeben hat, die zukünftig zu einem Anstieg der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter und damit des Altersarmutsrisikos führen könnten. Allerdings ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund der bestehenden Unsicherheit im Hinblick auf die langfristige Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung und insbesondere im Hinblick auf die Existenz weiterer Alterseinkommen und von Vermögen eine genauere Abschätzung des möglichen, zu erwartenden Anstiegs der **Altersarmut** nicht möglich.

Deshalb ist aktuell von Maßnahmen abzuraten, die den Leistungskatalog der GRV ausweiten und somit kurativ wirken, selbst wenn sie steuerfinanziert werden. Vielmehr sollten präventiv wirkende Maßnahmen ergriffen werden. Zu diesen zählen aus Sicht des Sachverständigenrates die **Einführung einer Versicherungspflicht für derzeit nicht obligatorisch abgesicherte (Solo-)Selbstständige**, eine Bildungspolitik, die das Qualifikationsniveau erhöht und damit das Arbeitslosigkeitsrisiko senkt, eine Gesundheitspolitik, die betriebliche und individuelle Präventionsanstrengungen unterstützt, um das Erwerbsminderungsrisiko zu reduzieren, sowie eine Ausweitung der privaten Altersvorsorgeanstrengungen. Auf diese Weise könnte erreicht werden, dass jede Generation so weit es eben möglich ist, die Kosten zur Vermeidung ihrer eigenen Altersarmut selbst übernehme und diese nicht von Vorneherein auf die jeweils nachfolgenden Generationen überwältigt werden.

55. Die mit dem GKV-Finanzierungsgesetz im Jahr 2010 umgesetzten einnahme- und ausgabenseitigen Reformen, insbesondere die Erhöhung des Beitragssatzes auf 15,5 vH und die teilweise zeitlich befristete Begrenzung des Ausgabenwachstums, haben zusammen mit der guten Arbeitsmarktlage dazu beigetragen, dass sich die finanzielle Lage der **Gesetzlichen Krankenversicherung** (GKV) im Jahr 2011 erfreulich darstellt. Allerdings dürften diese Maßnahmen nur in der kurzen Frist wirken. Zudem wird die flächendeckende Einführung von Zusatzbeiträgen mindestens im Jahr 2012 unterbleiben und könnte auch im Jahr 2013 vermie-

den werden. Insofern bleibt nach wie vor abzuwarten, ob die Finanzierung zukünftiger Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen tatsächlich über die einkommensabhängigen und sozial ausgeglichenen Zusatzbeiträge erreicht wird.

Idealerweise sollten diese **Zusatzbeiträge** aber vielmehr genutzt werden, um die Finanzierung der GKV auf die vom Sachverständigenrat präferierte Bürgerpauschale mit steuerfinanziertem Sozialausgleich umzustellen. Darüber hinaus ist es vor dem Hintergrund einer wachsenden Ausgabendynamik infolge des demografischen Wandels und des medizinisch-technischen Fortschritts von Bedeutung, bestehende Effizienzreserven zu heben, den Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern zu stärken und eine bessere Verzahnung von stationärer und ambulanter Versorgung zu erreichen.

56. Aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung und Arbeitsmarktlage dürfte selbst die **Soziale Pflegeversicherung (SPV)** das Jahr 2011 noch mit einem positiven Finanzierungssaldo beenden. Dennoch wird in der kurzen bis mittleren Frist das Ausgabenwachstum das der Einnahmen übersteigen, sodass die SPV zukünftig Defizite ausweisen wird. Dies ist auf die vorgesehene Dynamisierung der Leistungen sowie auf die Zunahme der Leistungsempfänger und die Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern und Leistungsempfängern infolge des demografischen Wandels zurückzuführen. Aus Sicht des Sachverständigenrates sollte die von der Regierung angekündigte, aber bisher nicht umgesetzte Reform auf der Finanzierungsseite darauf abzielen, kommende Generationen durch eine Reduktion der intergenerativen Umverteilung zu entlasten. Idealerweise sollte dies – analog zur GKV – durch die Einführung einer Bürgerpauschale mit steuerfinanziertem Sozialausgleich geschehen. Wenn dies nicht möglich ist, sollte über andere Maßnahmen, wie zum Beispiel eine Weiterentwicklung des Beitragssplittings, die Einführung einer staatlich geförderten, zusätzlichen privaten Pflegeversicherung oder die Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule als Pflichtversicherung, nachgedacht werden.

57. Auch die finanzielle Situation der **Arbeitslosenversicherung (ALV)** wird von der guten Konjunktur und Arbeitsmarktlage positiv beeinflusst. Die ALV wird zwar am Ende des Jahres 2011 ein Defizit aufweisen; dies wird aber niedriger als ausfallen. Gleichwohl zeigt sich, dass die Anhebung des Beitragssatzes um 0,2 Prozentpunkte auf 3 vH nicht ausreicht, um in konjunkturell guten Zeiten ein Finanzierungsdefizit zu vermeiden und Rücklagen für konjunkturelle Schwächephase aufzubauen.