

# WIRTSCHAFTSPOLITIK: ZEIT FÜR REFORMEN

## **I. Mangel an Reformbereitschaft**

## **II. Fortgesetzter Aufschwung mit Risiken**

## **III. Reformen für Europa**

1. Europäische Union: Einheit in Vielfalt
2. Euro-Raum: Politik für mehr Stabilität

## **IV. Reformen für Deutschland**

1. Fokus auf Chancengerechtigkeit
2. Solide Finanzpolitik, demografiefeste Sozialsysteme

## **V. Ausblick: Zeit für Reformen**

## **Eine andere Meinung**

## **Literatur**

# I. MANGEL AN REFORMBEREITSCHAFT

1. Der **Aufschwung** in Deutschland und im Euro-Raum hat sich im vergangenen Jahr fortgesetzt. Eine wesentliche Stütze dieses Aufschwungs ist die außergewöhnlich lockere Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB), die wirtschaftliche Erholung von der Krise im Euro-Raum ist nach wie vor **nicht selbsttragend**. Vielmehr bestehen in Europa erhebliche **strukturelle Probleme** fort: In den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion bleiben die notwendigen Reformfortschritte aus. Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen im Euro-Raum ist weitgehend zum Stillstand gekommen.
2. Die **äußerst lockere Geldpolitik** verdeckt in einigen Mitgliedstaaten die Probleme eines schwachen Potenzialwachstums und einer unzureichenden Schuldentragfähigkeit, welche die Krise mitverursacht hatten. Die Geldpolitik schwächt den Anreiz, weitere Reformen durchzuführen, und mindert die Bereitschaft, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Sie ist deutlich expansiver, als es die makroökonomische Lage erfordern würde. ↘ ZIFFERN 407 FF., 417 Eine lang anhaltende Niedrigzinsphase bringt neue ernsthafte Probleme mit sich. So gefährdet die Geldpolitik zunehmend die Stabilität des europäischen Bankensystems. ↘ ZIFFERN 418 FF. Zudem wird der Ausstieg aus der sehr lockeren Geldpolitik umso schwerer, je länger sie sich fortsetzt.
3. Wenn Regierungen und Notenbanken dazu beitragen, Probleme zu verschleppen, birgt dies Gefahren für den Prozess der europäischen Integration. Die Krise hat bereits eine deutliche Skepsis der Bürger gegenüber der Europäischen Union (EU) geschürt. Das Ergebnis der Volksbefragung zum **Brexit** im Vereinigten Königreich und der **Zulauf zu europakritischen Parteien** signalisieren die voranschreitende Abkehr der Wähler von Europa. ↘ ZIFFERN 290 FF. Eine Politik, die der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und Strukturreformen Priorität einräumt, wird dadurch zusätzlich erschwert. Dies schwächt wiederum das Vertrauen in die langfristige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der EU und trägt weiter zur Verunsicherung über die zukünftige Wirtschaftsentwicklung bei.

Die Bundesregierung hat in den Jahren der Krise des Euro-Raums eine durchaus angemessene Politik verfolgt und damit erheblich dazu beigetragen, dessen Architektur zu stärken (SG 2015 Ziffern 65 ff.). Doch sie hat es versäumt, stärker darauf zu dringen, dass die Mitgliedstaaten die Stabilität des gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraums in Europa durch **eigene Anstrengungen** festigen. Gleichzeitig lebt die Bundesregierung selbst einen solchen auf die Stärkung des Potenzialwachstums ausgerichteten wirtschaftspolitischen Kurs nicht hinreichend vor.

4. Denn Deutschland weist für die laufende Legislaturperiode eine enttäuschende Reformbilanz aus. Aus Sicht des Sachverständigenrates wurde die – nicht zuletzt auf der Reformpolitik der Vergangenheit beruhende – ökonomisch erfolgreiche Phase **unzureichend genutzt**, um die deutsche Volkswirtschaft auf die großen Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten. Angesichts einer sinkenden Innovationsdynamik und disruptiver technologischer Veränderungen hätte die

Bundesregierung deutlich mehr darauf abzielen müssen, Marktkräfte zu stärken und den Strukturwandel durch geeignete Reformen zu fördern.

5. Diese Ziele sollten in der kommenden Legislaturperiode umso mehr auf der Agenda der nächsten Bundesregierung stehen. Denn die langfristigen wirtschaftlichen Herausforderungen sind keineswegs geringer geworden. Der **demografische Wandel in Deutschland** stellt zunehmend die Innovationsdynamik und die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme infrage. Die Transformation in China [↘ ZIFFERN 919 FF.](#) und die wachsende Bedeutung von digitalen Plattformen stehen stellvertretend für **Veränderungen**, mit denen sich Deutschland als offene, technologisch orientierte Volkswirtschaft arrangieren muss. Angesichts dieser Herausforderungen bleibt es erforderlich, die öffentliche Verschuldungsquote zurückzuführen und damit den **fiskalischen Spielraum** zu erweitern.

Zudem wird das große Projekt der **europäischen Integration** nicht erfolgreich fortgesetzt werden können, wenn es die Mitgliedstaaten nicht erkennbar zu mehr wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit befähigt. Die größte Volkswirtschaft Deutschland sollte hier eine **Vorbildfunktion** erfüllen. Nur wenn Deutschland nachhaltig und überzeugend Wachstumspotenziale erschließt, kann glaubhaft vermittelt werden, dass sich wirtschaftlicher Wohlstand in der gesamten EU ohne eine Transferunion erzielen lässt.

6. Darüber hinaus stehen wir am Beginn erheblicher **globaler Veränderungen**, von denen sich Europa und insbesondere Deutschland nicht abschotten können. Der Klimawandel ist ein globales Phänomen, dem nur durch eine Rückführung der globalen Treibhausgasemissionen begegnet werden kann. Eine nationale Energiewende alleine reicht nicht aus. [↘ ZIFFERN 904 FF.](#) Ein anderes Beispiel ist die hohe Flüchtlingsmigration des vergangenen Jahres. Sie hat vor Augen geführt, wie Konflikte oder Armut in anderen Teilen der Welt eine direkte Auswirkung auf Europa und Deutschland haben können. [↘ ZIFFERN 682 FF.](#)

Alle denkbaren Lösungsansätze für diese auf globaler Ebene wirkenden Herausforderungen werden den entwickelten Volkswirtschaften **substanzielle finanzielle Beiträge** abverlangen. Diese Ansätze versprechen umso größere Aussicht auf Erfolg, je eher sie ökonomisch effizient ausgestaltet werden. Damit Deutschland seinen Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderungen leisten kann, muss die deutsche Volkswirtschaft leistungsfähig bleiben.

7. Es bestehen durchaus Möglichkeiten, diese Gestaltungsaufgaben erfolgreich anzugehen. Deutschland genießt zurzeit den **Rückenwind** der im Zuge der Agenda 2010 durchgeführten Reformen und eine demografische Atempause. So haben die Arbeitsmarktreformen des vergangenen Jahrzehnts mehr Marktwirtschaft zugelassen. [↘ ZIFFERN 730 FF.](#) Zusammen mit einer Phase der Lohnzurückhaltung und einem funktionierenden System der bedarfsabhängigen Einkommensergänzung konnten sie zu stabilen verfügbaren Einkommen und somit zu einer gestiegenen privaten Konsumnachfrage beitragen. Zudem befindet sich der Großteil der Generation der geburtenstarken Jahrgänge noch in der Erwerbsphase, erst in den kommenden Jahren ist ein stärkerer Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu erwarten. [↘ ZIFFERN 592 FF.](#)

## ▸ KASTEN 1

### Kernelemente einer Reformpolitik für Europa und Deutschland

Der Sachverständigenrat skizziert **Strukturenreformen**, die dazu befähigen sollen, die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen:

#### Reformen für Europa

- **Mehr Systemwettbewerb in der EU.** Um Europa den Bürgern wieder näher zu bringen, sollten institutionelle Reformen das Subsidiaritätsprinzip stärken. In Bereichen wie der Klimapolitik, der Asylpolitik und der inneren Sicherheit ist mehr Integration wünschenswert. Die Fiskalpolitik und die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sollten in nationaler Verantwortung bleiben. Eine verzögerte Integration von EU-Migranten in die Sozialsysteme ist angemessen.
- **Förderung des Freihandels.** Es ist im Interesse Europas, einen verlässlichen Ordnungsrahmen für die Organisation der internationalen Arbeitsteilung in der Weltwirtschaft zu schaffen. Daher sollte angestrebt werden, die Handelsabkommen CETA mit Kanada und TTIP mit den Vereinigten Staaten zum Abschluss zu bringen. Gleichfalls sollte ein Freihandels- und Investitionsabkommen mit China verfolgt werden.
- **Neuausrichtung der Klimapolitik.** Um Klimaschutz so effizient wie möglich zu gewährleisten, sollte der europäische Emissionshandel EU-ETS auf alle Sektoren ausgeweitet werden. Nationale Förderschemata wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sollten abgeschafft oder zumindest technologie- und sektorneutral ausgestaltet werden. Stattdessen sollten Forschung und Entwicklung intensiver gefördert werden.
- **Stabilität im Euro-Raum.** Um die Bankenunion zu stärken, sind eine größere Glaubwürdigkeit der Bankenabwicklung und eine Herauslösung der gemeinsamen Bankenaufsicht aus der EZB notwendig. Die Bundesregierung sollte sich für eine Erhöhung der ungewichteten Eigenkapitalquote einsetzen, vor allem für systemrelevante Institute. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sollte mit Regeln für eine geordnete Staatsinsolvenz im Krisenfall gestärkt werden.

#### Reformen für Deutschland

- **Vorrang für wachstumsfreundliche Konsolidierung.** Angesichts der günstigen konjunkturellen Lage sind zusätzliche stimulierende Mehrausgaben des Staates nicht angebracht. Temporäre Haushaltsspielräume sollten nicht für neue strukturelle Ausgaben verwendet werden. Die Abwägung von Nutzen und Kosten sollte über die Realisierung von öffentlichen Investitionen entscheiden; zusätzliche Investitionen benötigen eine entsprechende Gegenfinanzierung.
- **Effizienzorientierte Steuerpolitik.** Um private Investitionen und Wertschöpfung in Deutschland attraktiver zu machen, sind die steuerlichen Anreize zu stärken. So sollte mit einer Reform der Unternehmens- und Einkommensbesteuerung die Zinsbereinigung des Grundkapitals eingeführt werden. Weitere Spielräume können für eine vollständige Korrektur der Kalten Progression verwendet werden. Weiterhin ist eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen anzustreben, die geringere Abschöpfungsquoten und eine stärkere Steuerautonomie herbeiführt.
- **Nachhaltige soziale Sicherungssysteme.** Zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung ist eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung unausweichlich. Zusätzlich sollten die betriebliche und private Altersvorsorge attraktiver gestaltet werden. Bei der Krankenversicherung sollte eine Bürgerpauschale mit integriertem Sozialausgleich eingeführt werden.
- **Flexibler Arbeitsmarkt und verbesserte Chancengerechtigkeit.** Um der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit zu begegnen, sollte die Flexibilität im Arbeitsmarkt, insbesondere im Niedriglohnssektor, nicht weiter beschränkt werden. Die stetige Ausweitung der Arbeitsmarktregulierung ist ein Schritt in die falsche Richtung. Gerade bei der Bildung sollte Chancengerechtigkeit stärker im Vordergrund stehen, etwa durch Verbesserungen bei der frühkindlichen Bildung.
- **Deregulierung des Dienstleistungssektors.** Ein freier Marktzugang zu den Dienstleistungsmärkten, insbesondere zu freien Berufen und Handwerk, kann den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren und Wohlstandsmotor stärken. Die Mietpreisbremse sollte abgeschafft werden.

8. In Deutschland wie in anderen Mitgliedstaaten der EU herrscht gleichermaßen eine **erhöhte Verunsicherung**. Nicht zuletzt die wiederholten Turbulenzen auf den globalen Finanzmärkten sind hierfür eindrucksvoller Beleg. In Deutschland wird die Verunsicherung zusätzlich durch die hohe Flüchtlingsmigration, eine empfundene Bedrohung der inneren Sicherheit und den Eindruck steigender Ungleichheit genährt. [↪ ZIFFERN 788 FF.](#) In dieser Situation hat das Regierungshandeln der vergangenen Jahre stärkere Akzente zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit vermissen lassen. Die laufende Legislaturperiode war von Maßnahmen geprägt, die einzelne Wählergruppen begünstigen (wie die Mütterrente und die Rente mit 63 Jahren für langjährig Versicherte) oder die Marktkräfte schwächen und potenziell negative Nebeneffekte haben (wie der Mindestlohn).
9. Dieser Politik ist es nicht gelungen, die Verunsicherung zu reduzieren und die Unzufriedenheit unter denjenigen zu beseitigen, die sich als Verlierer der Globalisierung und Digitalisierung sehen. Aus Sicht des Sachverständigenrates bleiben die richtigen Antworten auf die Herausforderungen des Strukturwandels die Steigerung der **Produktivität** und der **Anpassungsfähigkeit** (JG 2015 Ziffern 590 ff.). Die damit verbundene höhere Wettbewerbsfähigkeit kann die einzig solide Grundlage für mehr Investitionen, einen höheren Beschäftigungsstand und stärkere Lohnzuwächse schaffen. Das vorliegende Gutachten fasst die Position des Sachverständigenrates zu aktuellen wirtschaftspolitischen Debatten zusammen und skizziert **Reformen für die kommenden Jahre**. [↪ KASTEN 1](#)

## II. FORTGESETZTER AUFSCHWUNG MIT RISIKEN

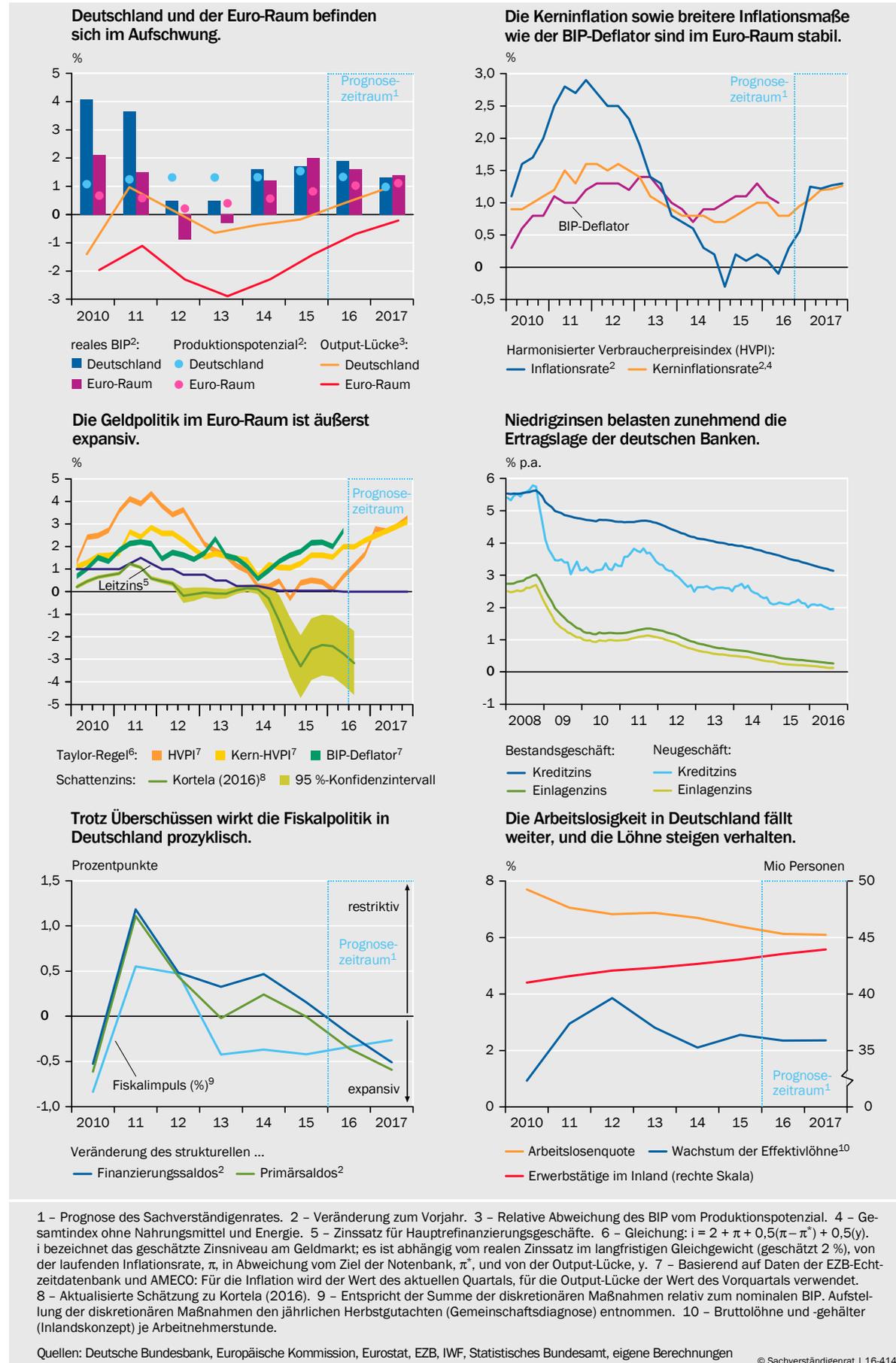
10. Die **Weltwirtschaft** ist in den zurückliegenden Jahren auf einen moderateren Wachstumspfad eingeschwenkt. Im langjährigen Vergleich liegt das momentane Wachstum allerdings nicht auffällig weit unterhalb des Durchschnitts. Daher ist die jetzige Phase als Normalisierung im Vergleich zu den außergewöhnlich starken Zuwachsraten und den Übertreibungen vor der globalen Finanzkrise zu sehen. Zwei wesentliche Merkmale der aktuellen Entwicklung sind der **schwache Zuwachs der Arbeitsproduktivität** und die gesunkenen Wachstumsraten des Welthandels. [↪ ZIFFERN 120 F.](#)
11. Eine wichtige Triebkraft für die aktuelle konjunkturelle Entwicklung ist die **Geldpolitik**. [↪ ZIFFERN 122 F.](#) Die von den Zentralbanken der Industriestaaten gesetzten Leitzinsen sind weiterhin auf außergewöhnlich niedrigem Niveau. Hinzu kommen insbesondere in Japan und im Euro-Raum umfangreiche quantitative Lockerungsmaßnahmen. Im Vereinigten Königreich reagierte die Bank of England mit neuen Stützungsmaßnahmen auf das Brexit-Votum, und in den Vereinigten Staaten wurde die Anhebung der Zinsen hinausgezögert.
12. Die umfangreichen geldpolitischen Impulse begründen **Zweifel an der Nachhaltigkeit des Wachstums** der Weltwirtschaft. Zudem deuten sie auf eine falsche Aufgabenverteilung hin: Dauerhaft höhere Wachstumsraten lassen sich nicht durch geldpolitische Maßnahmen erzielen. Aufgabe der Geldpolitik ist es,

stabilisierend auf Preise und Wirtschaftsaktivität einzuwirken. Ihre expansiven Effekte wirken nur temporär auf die Wirtschaftsleistung. Zudem resultiert aus der gegenwärtigen Situation, in der alle großen Zentralbanken eine extrem expansive Geldpolitik verfolgen, der **Fehlanreiz, die lockere Geldpolitik zu lange fortzusetzen**. Die Zentralbank, die zuerst aus der expansiven Geldpolitik aussteigt, riskiert eine kräftige Währungsaufwertung. Es besteht somit eine Art Gefangenendilemma, in dem ein gemeinsamer Ausstieg für alle am besten wäre. Jede Zentralbank allein hat aber den Anreiz, expansiv zu bleiben.

13. Im **Euro-Raum** setzt sich die wirtschaftliche Erholung weiter fort. [↘ ABBILDUNG 1](#) Die Zuwachsraten des aggregierten BIP liegen über dem Potenzialwachstum, und die Output-Lücke verringert sich. Zudem konnten viele Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Reduktion der Arbeitslosigkeit erreichen. Problematisch ist allerdings, dass die Haushaltskonsolidierung trotz weiterhin hoher Schuldenstände in einigen Mitgliedstaaten eingestellt wurde und nur wenige marktorientierte Reformen erkennbar sind. [↘ ZIFFERN 172 FF., 189 F.](#) Somit nutzen die Mitgliedstaaten die von der Geldpolitik geschaffenen Spielräume nicht zum Schuldenabbau, und die strukturellen Anpassungen kommen in vielen Mitgliedstaaten nur langsam voran. [↘ ZIFFERN 177 FF.](#) Nicht zuletzt belasten mancherorts ungelöste Probleme bei notleidenden Krediten die Bilanzen der ohnehin schon unter dem Niedrigzinsumfeld leidenden Banken. [↘ ZIFFERN 506 FF., 514 FF.](#)
  
14. Der Sachverständigenrat erwartet für die Jahre 2016 und 2017 **Wachstumsraten des BIP** im Euro-Raum von 1,6 % beziehungsweise 1,4 %. [↘ ZIFFER 193](#) Der bis Anfang 2016 anhaltende Ölpreisrückgang trägt dazu bei, dass die **Inflation** im laufenden Jahr gemessen am Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) noch sehr gering bleibt. Diese Effekte dürften im Jahr 2017 auslaufen. Insgesamt prognostiziert der Sachverständigenrat für die Jahre 2016 und 2017 Inflationsraten von 0,2 % beziehungsweise 1,3 % und Kerninflationsraten von 0,9 % beziehungsweise 1,2 %. [↘ ZIFFER 193](#)
  
15. Die konjunkturelle Entwicklung der Weltwirtschaft ist **Risiken** ausgesetzt. [↘ ZIFFERN 126 FF.](#) Hierzu zählen neben fortbestehenden geopolitischen Risiken insbesondere ein krisenhafter Anstieg der politischen Unsicherheit in Europa, eine unerwartet starke Eintrübung der Wirtschaftslage in China und mögliche Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten. Die Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich nach dem **Brexit-Votum** stellen eine weitere Herausforderung für die EU dar, die sich ohnehin zunehmenden Fliehkräften gegenüber sieht. Sorge bereiten zudem die Lage in Italien und die Situation in kleineren, von Krisen betroffenen Mitgliedstaaten wie Griechenland und Portugal.
  
16. Der Aufschwung in **Deutschland** hält weiter an. [↘ ABBILDUNG 1](#) Für das reale BIP in Deutschland geht der Sachverständigenrat von Wachstumsraten von 1,9 % im Jahr 2016 und 1,3 % im Jahr 2017 aus. Der Wachstumsrückgang im kommenden Jahr ist im Wesentlichen auf einen negativen Kalendereffekt zurückzuführen. [↘ ZIFFER 225](#) Das BIP steigt in beiden Jahren stärker als das vom Sachverständigenrat geschätzte Produktionspotenzial. Mehrere Indikatoren wie die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe oder die sehr gute Arbeitsmarktsituation deuten sogar darauf hin, dass die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten leicht überausgelastet sind. [↘ ZIFFER 194](#)

ABBILDUNG 1

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung und Herausforderungen



Daten zur Abbildung

17. Insbesondere die **Konsumausgaben** der privaten Haushalte und des Staates sowie der Wohnungsbau tragen zum Aufschwung bei. Die **Unternehmensinvestitionen** entwickeln sich hingegen mäßig. ↘ ZIFFERN 247 FF. Die Lage am **Arbeitsmarkt** ist weiterhin gut. Die Anzahl der Erwerbstätigen wird im Jahr 2017 auf über 44 Millionen Personen ansteigen. Von der **Fiskalpolitik** gehen trotz hoher Finanzierungsüberschüsse expansive Impulse aus. ↘ ZIFFER 228 ↘ ABBILDUNG 1 Im langjährigen Vergleich dürften die Ausfuhren nur moderat expandieren. Dies liegt an der moderaten Entwicklung der Weltwirtschaft.
18. Der Aufschwung der deutschen Wirtschaft ist ebenfalls im Lichte der expansiven Geldpolitik der EZB zu sehen. ↘ ABBILDUNG 1 Ihre unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen haben dazu beigetragen, dass sich das außenwirtschaftliche Umfeld für die deutsche Exportwirtschaft deutlich verbessert hat. Dies wird an der hohen **preislichen Wettbewerbsfähigkeit** insbesondere gegenüber den Ländern außerhalb des Euro-Raums ersichtlich. Der günstige Außenwert des Euro trägt wesentlich zum Anstieg der Ausfuhren in den Jahren 2016 und 2017 bei. Hierüber ergeben sich stimulierende Effekte auf die Unternehmensinvestitionen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass sich die deutschen Exportunternehmen auf die temporär hohe preisliche Wettbewerbsfähigkeit verlassen und sich nicht auf eine zukünftige Normalisierung vorbereiten.

### III. REFORMEN FÜR EUROPA

19. In den Verträgen von Rom, die vor fast 60 Jahren den Grundstein für die heutige EU legten, einigten sich die unterzeichnenden Staaten darauf, „durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen.“ (Präambel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) Dazu gehört die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr (Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union, EUV). Gerade jedoch die Migration – insbesondere innerhalb der EU – stellt heute den Kristallisationspunkt einer **europakritischen Strömung** dar, die einige Länder der EU jüngst verstärkt erfasst hat.
20. Dabei hat die europäische Integration in den vergangenen Jahrzehnten wesentlich zu **Frieden und Wohlstand** beigetragen. Ein wichtiger Baustein dafür war der gemeinsame Binnenmarkt in der EU. Zusätzlich hat es die EU mit ihrem stabilen institutionellen Rahmen vermocht, immer mehr Mitgliedstaaten in den gemeinsamen Markt einzubinden und so das Wachstum zu fördern. So wurde nicht zuletzt mit der Osterweiterung nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in den Beitrittsländern eine stabile Transformation ermöglicht. Im März 2017 plant die Europäische Kommission, in einem Weißbuch ihre **Zukunftsvision für die EU** aufzuzeigen. Das europäische Projekt soll erfolgreich fortgesetzt werden.
21. Doch erweist es sich mittlerweile als schwierig, den Wählern die **wirtschaftlichen Vorteile des gemeinsamen Marktes** zu verdeutlichen. Beispielsweise

sind die Wohlfahrtsgewinne des freien Personenverkehrs in zahlreichen Studien belegt. ↘ ZIFFERN 341 FF. Dennoch konnte beim Referendum über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU die Kampagne der EU-Gegner mit teilweise falschen Behauptungen, insbesondere zur Migration, Wählerstimmen gewinnen. Dagegen kann eine **bessere Aufklärung** anhand von wissenschaftlichen Analysen in der aktuellen Phase moderaten Wachstums nur bedingt helfen. Es wäre mindestens ebenso wichtig, dass es der EU gelingt, durch wachstumsfreundliche Reformen wieder für alle deutlich erkennbar zum Wohlstandsmotor zu werden.

## 1. Europäische Union: Einheit in Vielfalt

22. Am 23. Juni 2016 stimmten in einer Volksbefragung 52 % der Wähler im Vereinigten Königreich für einen **Austritt aus der EU**. Bislang hat die britische Regierung allerdings lediglich angekündigt, im kommenden Frühjahr 2017 konkrete Schritte in diese Richtung zu unternehmen. Ein Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU wäre nicht nur wirtschaftlich, sondern vor allem politisch **ein großer Verlust**. Die EU würde eine marktfreundliche Stimme verlieren, und die Machtbalance innerhalb der EU würde sich verschieben. ↘ ZIFFERN 315 FF. Das beste Ergebnis der anstehenden Verhandlungen wäre es deshalb, wenn ein Brexit noch abgewendet werden könnte.
23. Doch selbst wenn man berücksichtigt, dass es im Vereinigten Königreich seit Langem eine verbreitete Skepsis gegenüber der EU gibt, sollte der Ausgang dieses Referendums nicht als Sonderfall abgetan werden. In vielen Mitgliedstaaten gewinnen Parteien mit europakritischen Positionen an Zustimmung. Bei den anstehenden Austrittsverhandlungen sollte daher die **Möglichkeit von Nachahmern** berücksichtigt und kein „Rosinenpicken“ zugelassen werden, um die Gefahr einer wachsenden politischen Instabilität in der EU abzuwenden.
24. Angesichts der zugenommenen Fliehkräfte in der EU ist es keineswegs eindeutig, ob eine Weiterentwicklung in Richtung von **mehr oder von weniger europäischer Integration** den richtigen Weg darstellt, um die Unterstützung für den Integrationsprozess wieder zu festigen. Aus Sicht des Sachverständigenrates sollte das Subsidiaritätsprinzip in der EU gestärkt werden. Dies würde bedeuten, dass in einigen Bereichen mehr nationale Verantwortung eingeräumt und in anderen mehr gemeinschaftliche Verantwortung geübt wird.

### Stärkung des Subsidiaritätsprinzips für mehr Systemwettbewerb

25. Bei Entscheidungen über diese Weichenstellungen sollte das **Prinzip der Subsidiarität** handlungsleitend sein, wie es in Artikel 5 EUV verankert ist. Demnach wird die EU in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht vollständig erreicht werden können und sie auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können. Es lässt sich allerdings eine **Tendenz zur Kompetenzaneignung** der Europäischen Kommission beobachten, der weder vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) noch durch Mechanismen der Subsidiaritätskontrolle wirksam begegnet wird. ↘ ZIFFER 338

26. Der Sachverständigenrat setzt sich dafür ein, das Subsidiaritätsprinzip zu stärken und dadurch in denjenigen Bereichen, in denen das selbstverantwortliche Handeln der Mitgliedstaaten vorgesehen ist, mehr **Systemwettbewerb** zuzulassen. Die in den europäischen Verträgen verankerte Absicht, einen „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ zu schaffen, sollte nicht dahingehend interpretiert werden, im Zweifel der EU mehr Kompetenzen zuzuweisen. Mit **geeigneten Strukturen** könnte in der Setzung und Ausübung des europäischen Rechts das Subsidiaritätsprinzip effektiv gewahrt werden. Ein seit längerer Zeit diskutierter Vorschlag dafür ist die Etablierung eines **Subsidiaritätsgerichts**. ↘ ZIFFER 340

### Neuausrichtung nationaler und gemeinschaftlicher Verantwortung

27. Im Zentrum der EU steht weiterhin die Sicherstellung eines funktionsfähigen Binnenmarkts, dessen gemeinschaftliche Ausgestaltung für einen funktionierenden Wettbewerb zentral ist. Daher besitzt die EU eine **umfassende Binnenmarktkompetenz**. Allerdings sollte sie daraus keine Generalvollmacht zur Harmonisierung und Vereinheitlichung ganzer Rechtsbereiche ableiten, die den Standortwettbewerb behindern könnten.
28. Einschränkungen der **vier Grundfreiheiten** – des freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen und Kapital sowie der Freizügigkeit – sind höchst problematisch. Eine permanente Begrenzung der Migration von EU-Bürgern innerhalb der EU wäre nicht mit einem funktionsfähigen Binnenmarkt vereinbar, da die Freizügigkeit für einen gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt unabdingbar ist. Dies ermöglicht den effizienten Einsatz von Ressourcen in Europa. Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion stellt die Erwerbsmigration einen wichtigen Ausgleichsmechanismus bei asymmetrischen wirtschaftlichen Schocks dar. Bei einer beschränkten Arbeitskräftemigration würde den Mitgliedstaaten eine größere Preis- und Lohnflexibilität abverlangt, oder sie müssten sich auf zwischenstaatliche Transfers in größerem Umfang einigen. ↘ ZIFFERN 341 FF.

Mit dem Prinzip der Freizügigkeit ist allerdings eine **verzögerte Integration in die Sozialsysteme**, das heißt ein gradueller Übergang der Sozialansprüche von Migranten aus EU-Mitgliedstaaten vom Herkunfts- auf das Wohnsitzland, durchaus vereinbar. Bei der Personenfreizügigkeit geht es um Migration in die Arbeitsmärkte, nicht in die Sozialsysteme. Eine „gestufte Solidarität“ könnte so geregelt werden, dass EU-Migranten erst nach einer gewissen Aufenthaltsdauer im Wohnsitzland dort einen Anspruch auf Sozialleistungen erwerben. Bis zur vollen Integration im Zielland bleiben sie in ihrem Herkunftsland anspruchsberechtigt (SVR Migration, 2013).

29. Insbesondere im Bereich des **Dienstleistungsverkehrs** bestehen weiterhin Defizite bei der Verwirklichung des Binnenmarkts. Dazu zählen in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten unter anderem wettbewerbshemmende Marktzutrittsbarrieren wie die Pflichtmitgliedschaft in Berufskammern oder die Notwendigkeit eines Meisterbriefs zur Ausübung einer selbstständigen Handwerks-tätigkeit (JG 2015 Ziffer 628). Verbindliche Honorarordnungen für zahlreiche

freiberufliche Dienstleister in Deutschland schränken ebenfalls den Wettbewerb durch Konkurrenten aus dem EU-Ausland ein.

30. Die **Außenhandelspolitik** der EU ist eine ureigene Gemeinschaftsaufgabe. Für den Wirtschaftsstandort Deutschland haben der Export und die mit weltweit offenen Märkten verbundene internationale Arbeitsteilung eine hohe Bedeutung. Daher sind zumindest langfristig von der Sicherstellung des Freihandels wesentliche positive Wohlfahrtseffekte zu erwarten (JG 2015 Ziffern 72 ff.). Protektionistische Tendenzen sollten abgewehrt und die derzeit diskutierten Freihandelsabkommen als Teil eines leistungsfähigen Ordnungsrahmens für die global integrierte Weltwirtschaft weiterverfolgt werden. Dies gilt insbesondere für das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) mit Kanada sowie die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) mit den Vereinigten Staaten. Zudem sollten die Verhandlungen für ein Investitionsabkommen mit China weiter vorangetrieben sowie Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen aufgenommen werden. [↘ ZIFFER 994](#)

Vom Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse beispielsweise durch TTIP lassen sich eine **Stärkung des Außenhandels** und eine Reduktion wohlfahrtsschädlicher Verzerrungen erwarten. Bei unterschiedlichen Auffassungen zu Produktnormen schließt TTIP bei berechtigten, schwerwiegenden Bedenken des Verbraucherschutzes kein Verbot aus. Eine angemessene Auszeichnungspflicht sollte in weniger schwerwiegenden Fällen Anwendung finden. Allgemein zu schließen, dass US-amerikanische Standards und Regeln schwächer sind als deutsche und so den deutschen Verbraucherschutz aushebeln, ist verfehlt. Vielmehr ermöglicht ein Abkommen eine vorbildliche Ausgestaltung von Standards und Regeln, die Ausstrahlungseffekte auf weitere Handelspartner haben dürften.

31. Im Bereich der **inneren Sicherheit** ist ebenfalls an denjenigen Stellen ein gemeinschaftlicher Ansatz angezeigt, an denen aus der Vermeidung von Parallelstrukturen hohe Effizienzgewinne geschöpft werden können. Allerdings sind die Kosten und Nutzen in diesem Politikbereich schwer messbar. Im Gegensatz zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine globale Strategie für die EU-Sicherheitsagentur sollte der Fokus auf eine Stärkung der bestehenden Strukturen wie Frontex und Europol gelegt werden. Der vermutlich langfristig höhere Finanzbedarf für die innere Sicherheit angesichts der Terrorgefahr kann und muss dabei innerhalb der gemeinschaftlichen Regeln, also den Defizitgrenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, erfüllt werden und darf nicht als Vorwand für Ausnahmen von den Regeln dienen.
32. Ein weiterer Politikbereich, in dem die Zielerreichung ein gemeinschaftliches Handeln erfordert, ist die **Asyl- und Zuwanderungspolitik**. Die hohe Flüchtlingsmigration des vergangenen Jahres hat gezeigt, dass nationale Entscheidungen schwerwiegende Wirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben können, weswegen ein gemeinschaftliches Handeln angezeigt ist. Die Freizügigkeit in der EU und der für die Mitglieder des Schengen-Raums kontrollfreie Grenzübertritt bedeuten, dass der effektive Schutz der Außengrenzen ebenfalls eine Gemeinschaftsaufgabe ist. Dabei gilt es, eine gute Balance zwischen der gemeinschaft-

lich organisierten Abwendung unerwünschter Zuwanderung und der gemeinschaftlichen Hilfe zur Entwicklung vor Ort zu finden.

## Globale Ausgestaltung der Klimapolitik

33. Die **Klimapolitik** muss angesichts der globalen Wirkung von Treibhausgasemissionen letztlich **global gestaltet** werden. [↪ ZIFFERN 904 FF.](#) Eine effiziente Klimapolitik basiert im Optimalfall auf einem globalen Zertifikathandelssystem, das alle Länder und Sektoren umfasst. Ersatzweise könnte eine globale Emissionsteuer zum Einsatz kommen, die aber mit größeren Problemen bei der praktischen Umsetzung behaftet ist. Aus dieser Einsicht über die Unverzichtbarkeit globaler Lösungsansätze erwächst gerade mit dem Klimaabkommen von Paris und dem G20-Vorsitz im kommenden Jahr eine Gestaltungsaufgabe für die deutsche Energie- und Klimaschutzpolitik. Solange keine wirksame globale Allianz gegen den Klimawandel geschmiedet werden kann, ist zumindest ein EU-weites Vorgehen isolierten, nationalen Ansätzen vorzuziehen.
34. National ausgerichtete Ansätze der Klimapolitik, die auf die **Vorzüge der internationalen Arbeitsteilung** verzichten und versuchen, die Emissionen an Treibhausgasen auf nationaler Ebene durch Auflagen, Ökosteuern und Subventionsmechanismen zurückzuführen, sind weder effizient noch klimapolitisch sinnvoll. Dies verdeutlicht die deutsche Energiewende, deren Zwischenbilanz ernüchternd ausfällt. Zum einen werden die selbstgesteckten Ziele der Emissionsvermeidung derzeit nicht erreicht, zum anderen verteuert die technologie- und sektorspezifische Förderung durch das EEG die Reduktion der Treibhausgasemissionen unnötig. [↪ ZIFFER 906](#)
35. Es wäre daher deutlich besser, wenn der **EU-weite Emissionshandel** konsequent auf alle Sektoren ausgeweitet würde. Eine Entscheidung, durch die Konzentration auf einen gemeinsamen Umsetzungsmechanismus die volkswirtschaftliche Effizienz der europäischen Klimapolitik zu steigern, würde die Verteilung der aus den europäischen Verpflichtungen zur Emissionsreduktion entstehenden Lasten keineswegs vorwegnehmen. Volkswirtschaften, deren Wähler ein höheres Engagement für den Klimaschutz wünschen als diejenigen anderer Mitgliedstaaten, könnten schließlich ohne Weiteres eine geringere Anfangsausstattung mit Emissionszertifikaten akzeptieren.

Ein einmaliger Eingriff zur Reduktion der Anzahl überschüssiger Zertifikate oder die Einführung eines Preiskorridors bei Auktionen von Emissionszertifikaten könnten das vom Emissionshandel ausgehende Preissignal stabilisieren und so die Unsicherheit für Investoren vermindern (JG 2015 Ziffer 701).

36. Zwar stellen die mit dem EEG 2017 eingeführten **Ausschreibungen**, selbst wenn sie nur teilweise technologieneutral ausgestaltet sind, einen Schritt in die richtige Richtung dar. Jedoch würde ein umfassendes Zertifikathandelssystem nationale Förderinstrumente und zahlreiche Subventionstatbestände für den Kapazitätsausbau für erneuerbare Energien überflüssig machen. Stattdessen könnten Investitionen in Infrastruktur und die klimabezogene Forschung und Entwicklung unterstützt werden.

## Finanzpolitik auf nationaler und EU-Ebene

37. Für einen funktionierenden Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten ist der **Verbleib der Finanzpolitik in der nationalen Verantwortung** wesentlich. Die EU-Verträge legen dies ausdrücklich so fest. Sollen Vereinbarungen zur Finanzpolitik auf europäischer Ebene getroffen werden, so entscheiden die Mitgliedstaaten einstimmig. Die Europäische Kommission unterbreitet Vorschläge und übernimmt ansonsten eine Koordinierungsfunktion. Bei den indirekten Steuern kam es etwa zu einer Harmonisierung der Umsatzbesteuerung mit Mindeststeuersätzen. Bei den direkten Steuern haben sich die Mitgliedstaaten auf Regeln für einen fairen Steuerwettbewerb (Code of Conduct) geeinigt, ohne diesen zu unterbinden (JG 2014 Ziffern 654 ff.). Die Mitgliedstaaten entscheiden im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister zudem über das Verfahren bei exzessiven Defiziten. Sie behalten dabei letztlich ihre Haushaltsautonomie.

Ohne die politische Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einer umfassenden Übertragung nationaler Souveränität in der Wirtschafts- und Finanzpolitik fehlt die Grundlage für eine Fiskalkapazität auf europäischer Ebene. Da hierdurch die **Einheit von Haftung und Kontrolle verletzt** würde, lehnt der Sachverständigenrat derzeit eine Verlagerung von Einnahmen und Ausgaben auf die europäische Ebene ab (SG 2015 Ziffer 110).

38. Der **EU-Haushalt** sollte **neu geordnet** werden. Die Fokussierung auf die Agrar-, Struktur- und Kohäsionspolitik ist nicht mehr zeitgemäß. Während das umfangreiche System der Agrarsubventionen hohe ökonomische Ineffizienzen erzeugt, ist die Effektivität der Struktur- und Kohäsionspolitik mittlerweile fraglich. Eine stärkere Verknüpfung der Zuteilung von Mitteln aus den Strukturfonds mit den länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission wäre wünschenswert. ↘ ZIFFER 355 Zwar gibt es neue Herausforderungen, die eine angemessene Finanzierung erfordern. Dafür ist jedoch keine eigene EU-Steuer notwendig. Vielmehr sollte die Allokation der EU-Haushaltsmittel stärker flexibilisiert werden, als dies bisher auf Basis eines siebenjährigen Finanzrahmens möglich war.

## 2. Euro-Raum: Politik für mehr Stabilität

39. Innerhalb der EU haben sich 19 Mitgliedstaaten zu einer Währungsunion zusammengeschlossen. Aufgrund des Wegfalls der nationalen Geldpolitik sowie des Wechselkurses als schnell reagierendem Anpassungsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion muss sichergestellt sein, dass sich die notwendigen **Anpassungen über andere Mechanismen** vollziehen können. Die schleppende Erholung nach der Krise im Euro-Raum deutet darauf hin, dass solche stabilisierenden Prozesse zu schwach sind. Neben der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten sind deshalb weitere Strukturreformen notwendig, die zu einer flexibleren Lohn- und Preisbildung und zu Erleichterungen der Arbeitskräftemobilität beitragen. ↘ ZIFFER 428

## Gute Gründe für eine weniger expansive Geldpolitik

40. Die EZB hat in diesem Jahr die quantitative Lockerung massiv ausgeweitet und verfolgt somit in noch größerem Maße eine **expansive Geldpolitik** als in der Vergangenheit. Zwar deuten Schätzungen von Gleichgewichtszinsen auf ein gesunkenes Zinsniveau hin, doch sind diese Schätzungen mit äußerst hoher Unsicherheit behaftet und eignen sich deshalb nicht zur Rechtfertigung der geldpolitischen Ausrichtung. Während der HVPI aufgrund gefallener Energiepreise, die wenig von der Geldpolitik beeinflusst sind, in den vergangenen Jahren kaum angestiegen ist, weisen andere Maße deutlich positive Inflationsraten aus, ohne Anzeichen von erhöhten Deflationsrisiken. [↘ ZIFFERN 405 FF.](#)

Der Sachverständigenrat schlägt daher vor, dass die EZB bei ihren geldpolitischen Entscheidungen **weniger volatile Preisindizes** stärker berücksichtigt, wie den BIP-Deflator oder die Kerninflation. Dies würde es ihr ermöglichen, das mit der Entwicklung der internationalen Rohstoffpreise eng verbundene geringe Wachstum der Konsumentenpreise mit größerer Gelassenheit zu begleiten. Insgesamt bekräftigt der Sachverständigenrat seine Einschätzung, dass es besser wäre, die **Anleihekäufe zu verlangsamen und früher zu beenden**. Zusätzlich sollte die EZB die bereits gekauften Anleihen bei Laufzeitende nicht automatisch ersetzen. [↘ ZIFFER 417](#)

41. Angesichts der Entwicklung von Inflation und Wirtschaftswachstum im Euro-Raum sowie der Risiken anhaltend niedriger Zinsen hält der Sachverständigenrat das niedrige Zinsniveau weder für den Euro-Raum noch für die deutsche Volkswirtschaft für angemessen. Tatsächlich bewegt sich die deutsche Volkswirtschaft zunehmend in eine **Überauslastung** hinein. [↘ ZIFFER 194](#) Dies erhöht das Risiko, dass die expansive Geldpolitik zu destabilisierenden Entwicklungen führt, etwa stark steigenden Vermögenspreisen, zunehmenden Zinsänderungsrisiken und zur Aushöhlung der Geschäftsmodelle von Banken und Versicherungen. Zusammen mit dem gefallenem Ölpreis nährt der schwache Euro den hohen deutschen Leistungsbilanzüberschuss.



Die stetig gestiegenen Preise am **deutschen Wohnimmobilienmarkt** haben kritische Schwellenwerte überschritten (BIZ, 2016). [↘ ZIFFER 424](#) Die Kredit/BIP-Lücke ist unauffällig, sodass keine gefährliche Kreditausweitung attestiert werden kann. Um ein rasches Entgegensteuern zu ermöglichen, sollte die vor über einem Jahr abgegebene Empfehlung des AFS (2015) zügig umgesetzt werden. Diese beinhaltet das Schließen von Datenlücken sowie die Einführung makroprudenzieller Instrumente für den Wohnimmobilienmarkt, etwa Grenzen für Beleihungs- und Schulden-Einkommensquoten (JG 2015 Ziffer 417). Ferner empfiehlt der AFS (2015), die besonders lückenhafte Datenbasis bei Gewerbeimmobilien zu schließen. Bei diesen zeichnet sich in Teilen des Euro-Raums eine Überbewertung ab. [↘ ZIFFER 425](#)

42. Die steigenden Risiken für die Finanzstabilität dürften es immer schwieriger machen, aus der lockeren Geldpolitik auszusteigen. So wäre es denkbar, dass zu einem zukünftigen Zeitpunkt eine Straffung der Geldpolitik mit Rücksicht auf die Finanzstabilität unterbleibt, obwohl diese aus geldpolitischer Sicht angezeigt

wäre („**Financial Dominance**“). Zudem dürften die Niedrigzinsen den Druck auf Regierungen vermindert haben, die Konsolidierungs- und Reformpolitik weiterzuführen. Die Risiken aus der hohen Staatsverschuldung könnten somit zu einer Situation führen, in der die Zentralbank eine erforderliche Zinserhöhung unterlässt („**Fiscal Dominance**“). In beiden Fällen wird die EZB zur Gefangenen ihrer eigenen Politik. [↘ ZIFFER 421](#)

43. Das Fehlen der nationalen Geldpolitik und des Wechselkurses als Anpassungsmechanismen zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Raums macht in gewissen Bereichen eine stärkere **wirtschaftliche Integration** notwendig, um asynchrone Konjunkturzyklen abzufedern und durch Ungleichgewichte verursachte Krisen zu verhindern. Dabei müssen jedoch die Einheit von Haftung und Kontrolle bewahrt werden. Der Sachverständigenrat hat dazu in den vergangenen Jahren sein Konzept eines „**Maastricht 2.0**“ erarbeitet (JG 2012 Ziffern 174 ff.) und im Kontext eines Sondergutachtens verfeinert (SG 2015). Viele der darin enthaltenen Elemente sind mittlerweile umgesetzt worden. Es verbleibt jedoch Handlungsbedarf.

### Handlungsbedarf im Finanzsektor

44. Die wiederholten Turbulenzen im europäischen Finanzsektor zeigen, dass dieser nach wie vor nicht hinreichend widerstandsfähig gegenüber Schocks ist. Zwar haben die europäischen Banken seit der Krise ihre Eigenkapitalquoten deutlich erhöht. Dennoch sind aus Sicht des Sachverständigenrates insbesondere viele große Banken gemessen an den ungewichteten Eigenkapitalquoten **nicht hinreichend kapitalisiert**. [↘ ZIFFERN 478 FF.](#) Dies liegt nicht zuletzt daran, dass viele Banken in großem Umfang Dividenden ausgeschüttet haben, statt ihr Eigenkapital zu stärken.

Der Sachverständigenrat hält die avisierte Leverage Ratio von 3 % für zu niedrig und erneuert daher seine Forderung nach einer **Leverage Ratio von mindestens 5 %**. Zudem sollte in Erwägung gezogen werden, diese analog zur risikogewichteten Eigenkapitalquote **makroprudenziell** auszugestalten, wie es im Vereinigten Königreich bereits der Fall ist. Insbesondere sollten systemrelevante Banken höhere ungewichtete Eigenkapitalquoten erfüllen. So könnte sichergestellt werden, dass die Leverage Ratio bei erhöhtem systemischen Risiko neben den gewichteten Eigenkapitalquoten einen wirksamen Backstop darstellen kann. [↘ ZIFFERN 488 FF.](#)

45. Die **geringe Profitabilität** erschwert den Aufbau von Eigenkapital für die Banken des Euro-Raums. [↘ ZIFFERN 500 FF.](#) Diese war allerdings bereits vor der Krise niedrig, was auf **strukturelle Ursachen** hindeutet. So zeigt sich in Deutschland seit Langem eine geringe Kosteneffizienz im internationalen Vergleich. Zusätzlich wird die Ertragslage durch zwei weitere Faktoren belastet: Zum einen höhlt die **andauernde Niedrigzinsphase** das Geschäftsmodell von Banken aus (JG 2015 Ziffern 381 ff.). Die Belastungen aus dem Niedrigzins dürften in der Zukunft deutlich zunehmen. Zum anderen belasten in den ehemaligen Krisenländern hohe Bestände an **notleidenden Krediten** das Vertrauen in die Banken. Eine rasche Bereinigung der Bankbilanzen ist dringend geboten. Hier-

bei ist neben der Aufsicht die Politik gefordert, die Rahmenbedingungen für die Verwertung von notleidenden Krediten zu verbessern. ↘ ZIFFERN 514 FF.

46. Die Politik sollte sich **dem Druck der Banken**, die Regulierung zurückzudrehen oder zumindest nicht weiter zu verschärfen, **nicht beugen**, wenn dies der Wahrung der Systemstabilität zuwiderläuft. Gleichzeitig ist eine **Vereinfachung der Regulierung** anzustreben, statt die Regulierung immer komplizierter auszugestalten. So ist eine Stärkung der ungewichteten Eigenkapitalquoten einer weiteren Verfeinerung des auf internen Modellen basierenden Ansatzes der Eigenkapitalregulierung vorzuziehen. ↘ ZIFFERN 485 FF.
47. Eine **Finanztransaktionsteuer** lehnt der Sachverständigenrat hingegen ab. Diese könnte sich nachteilig auf die Liquidität und die Preisfindung auf den Finanzmärkten auswirken und würde so auch die Märkte für Eigenkapital beeinträchtigen (JG 2013 Ziffer 388). Zudem würde sie die Fragmentierung im europäischen Kapitalmarkt erhöhen. Schließlich könnte sie durch eine Verlagerung von Kapitalströmen umgangen werden. Zur Stabilisierung des Finanzsystems dürfte eine Finanztransaktionsteuer daher kaum beitragen.

### Fehlende Elemente der Bankenunion

48. Die Gründung der **Bankenunion** stellt einen wesentlichen Schritt in Richtung einer stabileren europäischen Architektur dar. Der im Jahr 2014 in Kraft getretene **Einheitliche Aufsichtsmechanismus** (Single Supervisory Mechanism, SSM) ermöglicht eine kohärente Aufsicht der signifikanten Banken auf europäischer Ebene und erschwert die Verschiebung von Risiken durch die Banken auf die Zentralbankbilanz (JG 2014 Ziffern 297 f.).
49. Zu Beginn des Jahres 2016 sind die **europäischen Abwicklungsregeln** unter dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) in Kraft getreten. Sie sollen die Marktdisziplin stärken und die Erwartungen über die Rettung von Banken durch den Staat zurückführen. Tatsächlich gibt es Hinweise auf eine steigende Marktdisziplin. Angesichts der wiederholten Turbulenzen auf den Finanzmärkten und der infolgedessen auftretenden Diskussionen über mögliche Rettungen einzelner Banken bleiben jedoch **Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Abwicklungsregimes**. Daher stellt sich die Frage, ob es sinnvoll war, in der neuen Regulierung so stark auf bail-in-fähige Schuldtitel zu setzen, anstatt das Eigenkapital weiter zu erhöhen. ↘ ZIFFERN 524 FF.
50. Während das neue Abwicklungsregime die Risikoübertragung von Banken auf Staaten abmildert, besteht der Risikokanal von Staaten in Richtung Banken fort. Dies wird wesentlich durch das Halten hoher Forderungen der Banken gegenüber ihren Sitzstaaten getrieben. Der Sachverständigenrat wiederholt daher seinen Vorstoß zur **Entprivilegierung der Forderungen gegenüber Staaten** in der Bankenregulierung (JG 2015 Ziffern 52 ff.).

Hiervon wären in Deutschland neben vielen größeren Banken die **Sparkassen** betroffen, die substantielle Forderungen gegenüber inländischen Kommunen und Ländern halten, wie Berechnungen auf Basis von Einzelbankdaten der

Deutschen Bundesbank zeigen. Die Analyse verdeutlicht eine enge Verflechtung deutscher Banken mit untergeordneten staatlichen Ebenen. Zum Schutz der Finanzstabilität sollten diese Klumpenrisiken abgebaut werden. [↘ ZIFFERN 539 FF.](#)

51. In der europäischen Debatte erscheint eine Entprivilegierung derzeit politisch schwer durchsetzbar. Gleichzeitig hat der Vorschlag zur Schaffung **europäischer sicherer Wertpapiere (ESBies)** Rückenwind bekommen (Brunnermeier et al., 2011). Dieser sollte nur dann in Betracht gezogen werden, wenn er mit einer Entprivilegierung der Forderungen gegenüber Staaten einhergeht und wenn es gelingt, implizite Haftungsrisiken zu begrenzen. [↘ KASTEN 17](#)
52. Für eine weitere Lockerung des Risikoverbunds schlägt die Europäische Kommission eine **gemeinsame europäische Einlagensicherung** (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) vor. Aus Sicht des Sachverständigenrates sind die **Voraussetzungen** dafür derzeit **nicht erfüllt**. Zunächst müssen bestehende Risiken im Bankensystem abgebaut, eine funktionierende europäische Aufsicht und Abwicklung sichergestellt und die regulatorische Privilegierung von Forderungen der Banken gegenüber Staaten aufgehoben werden. Außerdem könnte eine weitergehende **Harmonisierung** beispielsweise im Bereich des Insolvenz- und des Zwangsvollstreckungsrechts sinnvoll sein. [↘ ZIFFERN 546 FF.](#)
53. Die Europäische Kommission hat im Laufe des Jahres 2016 eine Konsultation zum neuen **makroprudenziellen Rahmenwerk** abgehalten (Europäische Kommission, 2015a). Der Sachverständigenrat sieht in mehreren Bereichen Handlungsbedarf zur Stärkung der Wirksamkeit der makroprudenziellen Regulierung und Aufsicht.
  - Erstens ist die derzeitige Organisationsstruktur kritisch zu sehen, insbesondere die große **Abhängigkeit des ESRB von der EZB** (Gurlit und Schnabel, 2015). Es ist fraglich, ob das ESRB auf Gefährdungen für die Finanzstabilität, die aus der Geldpolitik erwachsen, mit Nachdruck reagieren würde. Außerdem ist das Entscheidungsgremium zu groß (JG 2014 Ziffer 376).
  - Zweitens besteht beim makroprudenziellen Instrumentenkasten die Gefahr einer **übermäßigen Feinsteuerung** (JG 2014 Ziffer 393). Robusten Instrumenten sollte der Vorzug gegeben werden. Daher sollte die Leverage Ratio mehr Aufmerksamkeit in der makroprudenziellen Regulierung erfahren.
  - Drittens besitzt die EZB im Rahmen des SSM weitreichende makroprudenzielle Aufsichtskompetenzen. So darf sie nationale makroprudenzielle Maßnahmen verschärfen (JG 2014 Ziffer 376). Damit soll ein „inaction bias“ auf nationaler Ebene verhindert werden. Allerdings kann es ebenso einen **„inaction bias“ auf europäischer Ebene** geben, wenn die Anwendung makroprudenzieller Maßnahmen in Konflikt mit den Zielen der Geldpolitik steht.
54. Mittelfristig plädiert der Sachverständigenrat weiterhin für eine gemeinsame **mikro- und makroprudenzielle Allfinanzaufsicht außerhalb der Zentralbank**, idealerweise auf EU-Ebene (JG 2014 Ziffer 381). Dies wäre aber nur im Rahmen einer Änderung der europäischen Verträge möglich.

## Solide Staatsfinanzen, wirkungsvoller Krisenmechanismus

55. Im Bereich der Finanzpolitik sollten die **europäischen Fiskalregeln** endlich eingehalten werden. Im vergangenen Jahr haben wiederum viele Länder die Regeln verletzt oder die vereinbarten Konsolidierungsziele verfehlt. [↪ ZIFFERN 172 FF., 427](#) Die Europäische Kommission hat aufgrund politischer Erwägungen erneut darauf verzichtet, auf Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten zu drängen, welche die Regeln verletzt haben. Diese Unterlassung hat zu einer weiteren Erosion der Glaubwürdigkeit des Rahmenwerks des Euro-Raums geführt.
56. Daher bleibt es wichtig, den **Krisenmechanismus** zu stärken, da ein erneutes Aufflammen der Krise im Euro-Raum nicht ausgeschlossen werden kann. Da die mangelnde Umsetzung der europäischen Fiskalregeln nicht erwarten lässt, dass die Schuldenstandsquoten reduziert werden, ist eine Regulierung von Umschuldungen staatlicher Kredite unbedingt notwendig. Dies würde sicherstellen, dass der ESM selbst bei hohen Schuldenständen effektiv Krisenbeistand leisten kann und private Investoren von Staatsanleihen einen Beitrag zur Krisenbewältigung liefern. Der Sachverständigenrat hat hierzu einen detaillierten Vorschlag unterbreitet. [↪ KASTEN 2](#)
57. In der Gesamtschau warnt der Sachverständigenrat vor **übereilten Integrationsschritten**. Dazu zählen zum Beispiel eine europäische Arbeitslosenversicherung oder eine gemeinsame Fiskalkapazität. [↪ KASTEN 11](#) Solche Integrationsschritte setzen als unverzichtbare Bedingung voraus, dass Haftung und Kontrolle jeweils auf der gleichen Ebene angesiedelt bleiben. Solange die Mitgliedstaaten nicht zu einer Übertragung nationaler Souveränität für ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik auf die europäische Ebene bereit sind, müssen alle Reformvorschläge einer kritischen Überprüfung der durch sie gesetzten Anreize für die nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik standhalten.

### [↪ KASTEN 2](#)

#### Mechanismus zur Regulierung der Restrukturierung von Staatsschulden im Euro-Raum

Der ESM wurde eingerichtet, um im Fall einer erneuten Staatsschuldenkrise Notfallkredite an Mitgliedstaaten zu vergeben. **Hohe Schuldenstände** beeinträchtigen jedoch die Wirkmächtigkeit des ESM. Zum einen führt der höhere Schuldendienst zu einem erhöhten Finanzierungsbedarf. Angesichts begrenzter ESM-Ressourcen zehrt dies an der Schlagkraft und mindert so ex ante die Glaubwürdigkeit des ESM, Notkredite in ausreichendem Umfang bereitstellen zu können. Zum anderen besteht die Gefahr, dass ein Krisenland die hohen Schuldenstände in Zukunft nicht bedienen kann und daher ein Ausfallrisiko für den ESM entsteht. Der ESM kann aber nur eine Übergangsfinanzierung bereitstellen. Eine Kreditvergabe an einen Mitgliedstaat mit einer hohen Schuldenlast, die nicht eindeutig nachhaltig erscheint, unterwandert die Nicht-Beistandsklausel des Artikel 125 AEUV.

Diese Probleme könnten durch geeignete **Regeln für eine geordnete Umschuldung** im Krisenfall gemildert werden. Hierzu hat der Sachverständigenrat einen detaillierten Vorschlag ausgearbeitet (Andritzky et al., 2016a). Der Vorschlag sieht einen **zweistufigen Prozess** vor, der mit dem Gesuch eines Krisenlandes für ein ESM-Hilfsprogramm beginnt. [↪ ABBILDUNG 2](#)

Auf der ersten Stufe entscheidet der ESM, ob die Auszahlung von Hilfskrediten mit einer Zustimmung der Gläubiger verknüpft wird, die **Laufzeit** ihrer Kredite zu verlängern, um den Schuldendienst zu re-

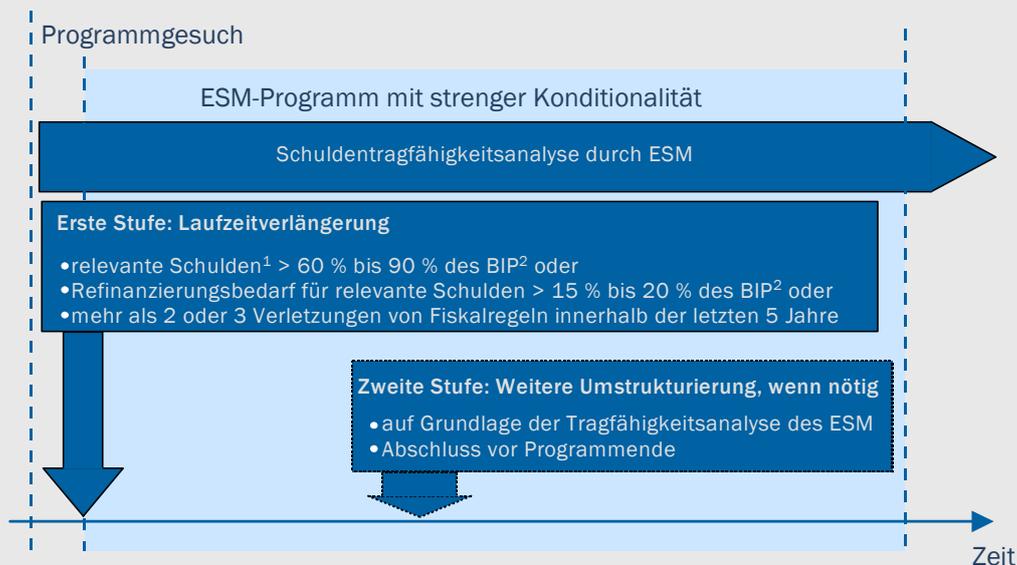
duzieren und alle Gläubiger bei der Krisenbewältigung zu beteiligen. Als mögliche Auslöseschwellen schlägt der Sachverständigenrat einen Schuldenstand in einer Bandbreite zwischen 60 % und 90 % des BIP oder einen Refinanzierungsbedarf zwischen 15 % und 20 % des BIP vor. Eine Laufzeitverlängerung sollte zudem verlangt werden, wenn die Regierung des Krisenlandes in den letzten fünf Jahren mindestens zwei oder mindestens drei Mal gegen die Fiskalregeln verstoßen hat.

Auf einer nachgelagerten, zweiten Stufe wird während der Laufzeit des Hilfsprogramms entschieden, ob ein **Schuldenschnitt** notwendig ist. Dieser Schritt erfolgt später, weil die Notwendigkeit oder das Ausmaß einer solchen Maßnahme dann besser beurteilt werden können.

Umgesetzt werden können die Umschuldungen der ersten und zweiten Stufe durch einen Mehrheitsbeschluss der Gläubiger von Anleihen und sonstigen Forderungen. Dies bedarf der **Einführung von Klauseln in Kreditverträgen**, die eine Änderung der Kreditverträge durch einen aggregierten Mehrheitsbeschluss erlauben. Entsprechende Standardklauseln für Staatsanleihen wurden etwa von der International Capital Market Association entwickelt und finden international Anwendung. Anleihen mit diesen Klauseln stellen eine Verbesserung gegenüber den bereits seit dem Jahr 2012 im Euro-Raum verwendeten Klauseln dar, bei denen separat für jede Anleiheserie abgestimmt wird.

↳ **ABBILDUNG 2**

**Schema für die Restrukturierung von Staatsschulden im Rahmen eines ESM-Programms**



1 – Neu ausgegebene Schuldtitel mit Creditor Participation Clauses. 2 – Bandbreite für mögliche Schwellenwerte.

Quelle: Andritzky et al. (2016)

**Daten zur Abbildung**

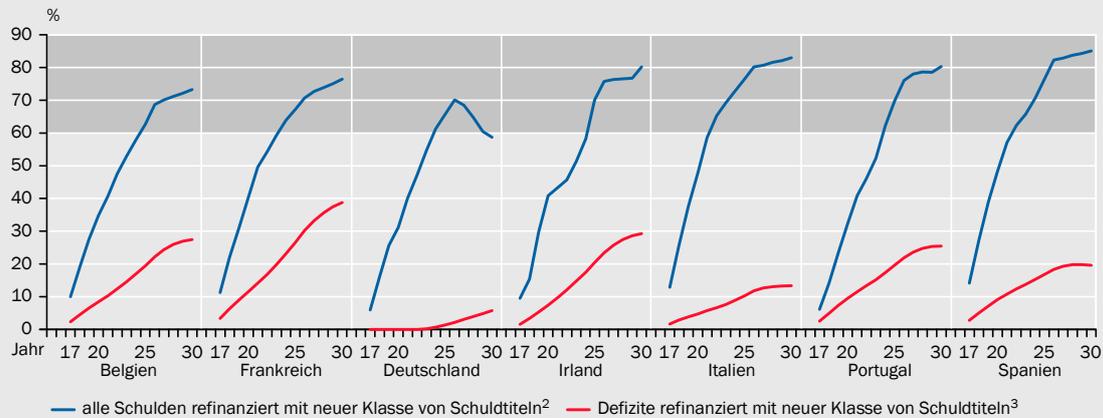
Die Einführung des Mechanismus bedarf daher im Wesentlichen einer **Verständigung der Emittenten** auf die Emission neuer Anleihen, welche die hier vorgeschlagenen Creditor Participation Clauses (CPC) enthalten. Nur diese Anleihen würden unter den neuen Regeln Gegenstand der Umschuldung, während Altschulden wie bisher fallabhängig behandelt werden müssten. Zusätzlich bedingt die Einführung einer solchen Umschuldungsregel die Entprivilegierung von Forderungen gegenüber Staaten (Andritzky et al., 2016b)

Über die Emission von neuen Anleihen zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten oder fälligen Altschulden würde der Bestand an Anleihen mit CPC allmählich steigen. ↳ **ABBILDUNG 3** Würde der gesamte Finanzierungsbedarf der Mitgliedstaaten durch solche Anleihen gedeckt, würde dieser Anleihebestand zum Beispiel in Italien den kritischen Schwellenwert von 60 % des BIP im Jahr 2021 erreichen. Andere Spielarten für die Geschwindigkeit der Einführung des Mechanismus sind denkbar, um den Mitgliedstaaten mehr Zeit zur Rückführung ihrer **Altschulden** zu geben. Die allmähliche Ausgabe

dieser neuartigen Anleihen erlaubt es, sich bereits heute glaubwürdig auf die Einführung eines solchen Mechanismus festzulegen.

#### ▸ ABBILDUNG 3

#### Anteil des Bestands an ausgegebenen Schuldtiteln mit Creditor Participation Clauses (CPC) ab 2017<sup>1</sup>



1 – Es wird angenommen, dass Schuldtitel ausgehend vom Fälligkeitsprofil Ende des Jahres 2014 ab dem Jahr 2017 mit neuen Klauseln ausgegeben werden, mit (i) Laufzeit der neu ausgegebenen Titel analog zum Jahr 2014 und (ii) nominalen Schulden gemäß Europäische Kommission (2015b), ab dem Jahr 2017 extrapoliert. 2 – Es wird angenommen, dass der Anteil der anderen Schulden am BIP konstant bleibt. 3 – Defizite bis zum Jahr 2026 gemäß Europäische Kommission (2015b), anschließend Konvergenz Richtung 0,5 % des BIP mit 0,5 Prozentpunkten pro Jahr. Fällige Schuldtitel mit CPC werden mit ähnlichen Titeln refinanziert.

Quelle: Eidam (2016)

© Sachverständigenrat | 16-073

Daten zur Abbildung

## IV. REFORMEN FÜR DEUTSCHLAND

58. Die **vergangene Legislaturperiode** wurde nicht hinreichend genutzt, um weitere Reformen zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts umzusetzen. Der vor allem auf Weichenstellungen der Vergangenheit beruhende wirtschaftliche Erfolg hätte die Möglichkeit geboten, Maßnahmen umzusetzen, die das Wohlstandswachstum fördern. Stattdessen kam es unter anderem zur Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns und seiner Erhöhung, der Umsetzung eines früheren Reformen konterkarierenden Rentenpakets und zu regulatorischen Eingriffen in das Marktgeschehen wie der Mietpreisbremse und dem Gesetzesentwurf zur Lohngleichheit. Diese Weichenstellungen erfüllen Verteilungswünsche, erodieren aber die Basis für künftiges Prosperitätswachstum, zum Nachteil künftiger Generationen.

In den kommenden Jahren sollte sich die Wirtschaftspolitik stärker dem Ausbau der **Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit** der deutschen Volkswirtschaft widmen (JG 2015 Ziffern 68 ff.). Dabei wäre ein größeres Vertrauen in Marktprozesse anzuraten, um soziale Teilhabe nicht erst durch Umverteilung, sondern bereits durch eigenen wirtschaftlichen Erfolg zu ermöglichen (JG 2014 Ziffern 8 ff.).

## 1. Fokus auf Chancengerechtigkeit

59. Trotz der konjunkturell guten Lage deutet die öffentliche Diskussion auf ein verstärktes Gefühl der Verunsicherung über die Wahrung und Entwicklung des zukünftigen Wohlstands hin. Es ist allerdings keineswegs offensichtlich, wie Chancengerechtigkeit und wirtschaftliche Teilhabe in einer zunehmend vernetzten Welt der Globalisierung und Digitalisierung sichergestellt werden können. Der Sachverständigenrat sieht in der **Sicherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit** und einer **Balance zwischen Wachstum und Umverteilung**, die hohe Leistungsanreize bewahrt, den besten Weg, die deutsche Volkswirtschaft zur Anpassung an die Anforderungen der Zukunft zu befähigen.

Die Teilhabe am Wohlstand sollte vor allem durch die Chance zum Mitwirken am Wirtschaftsprozess ermöglicht werden. Daher sollte das **Beschäftigungswachstum in den Mittelpunkt** der Bemühungen gestellt werden. Dies gilt gerade dann, wenn man ein ganzheitliches Bild von Wohlstand und Fortschritt in den Blick nimmt, wie es die Bundesregierung im Rahmen ihres Bürgerdialogs „Gut leben in Deutschland“ anstrebt (JG 2015 Ziffer 576).

### Schlussfolgerungen aus der Ungleichheitsdebatte

60. Die Debatte um die Entwicklung der Ungleichheit von Einkommen und Vermögen hat die globale Agenda erobert. In Deutschland wird die Debatte ebenfalls intensiv geführt. Die **Ungleichheit in Deutschland** ist im vergangenen Jahrzehnt im Großen und Ganzen unverändert geblieben. ↘ ZIFFER 812 Die gute Situation am Arbeitsmarkt hat dazu beigetragen, eine weitere Spreizung der Einkommen zu verhindern. Gleichzeitig verteilt das deutsche Steuer- und Transfer-system in erheblichem Maße Einkommen um.
61. Ein **flexibler Arbeitsmarkt** mit einer **hohen Qualifikation** der Arbeitnehmer und entsprechenden Anreizen, produktive Leistung zu erbringen, ist langfristig am besten geeignet, um Beschäftigung sicherzustellen und wirtschaftliche Teilhabe zu gewährleisten. Ein gutes Beispiel dafür sind die Reformen der Agenda 2010, die in Wechselwirkung mit einer allgemeinen Lohnzurückhaltung dazu beigetragen haben, die Arbeitslosigkeit zu drosseln und damit einen weiteren Anstieg der Einkommensungleichheit zu verhindern. Eine höhere Umverteilung der Einkommen ist somit immer gegen die Schwächung des Anreizes abzuwägen, durch Qualifikationserwerb und Leistungsbereitschaft hohe Markteinkommen zu erzielen. ↘ ZIFFER 842
62. Allerdings ist die Vermögensungleichheit in Deutschland hoch, und die Einkommens- und Vermögenspositionen sind verfestigt. Die verfestigte Einkommensverteilung stellt ein Spiegelbild zum stabilen und hohen Anteil derjenigen Haushalte dar, die mittlerweile in der Einkommensverteilung zur Mittelschicht gezählt werden können. Der **geringe Aufbau von privaten Nettovermögen** hat verschiedene Gründe. So reduziert beispielsweise das bereits umfangreiche Steuer- und Sozialversicherungssystem gerade für einkommenschwächere Haushalte die Anreize und Möglichkeiten zur privaten Vermögensbildung.

Aufgrund ihrer verzerrenden Wirkung auf die Investitionstätigkeit ist es nicht ratsam, die **Vermögensteuer** wiederzubeleben. Als Substanzsteuer würde eine Vermögensteuer gerade kleine und mittelständische Unternehmen belasten. Sie würde zudem Anreize für eine Standortverlagerung ins Ausland setzen. Nicht zuletzt hat die Vermögensteuer hohe Erhebungs- und Entrichtungskosten (Spengel et al., 2013 ; JG 2013 Ziffern 594 ff.; Brühlhart et al., 2016).

63. Eine zielgerichtete Bildungspolitik kann helfen, die Verfestigungen in Einkommens- und Vermögenspositionen in der langen Frist zu reduzieren. Dabei ist der Fokus auf die Verbesserung der **Chancengerechtigkeit** zu legen, die zu verbesserten Bildungsmöglichkeiten und -ergebnissen führt. Dazu zählen Maßnahmen, die das Bildungssystem durchlässiger machen, sowie ein verpflichtendes, kostenfreies Vorschuljahr. Ein funktionierender und flexibler Arbeitsmarkt bildet die Grundlage dafür, dass die Arbeitnehmer ihre Qualifikation möglichst passgenau zum Einsatz bringen können. ↘ ZIFFER 786

### Für eine höhere Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts

64. Der Arbeitsmarkt hat sich **weiterhin erfreulich entwickelt**. Im August 2016 gab es mit 43,6 Millionen Personen so viele Erwerbstätige in Deutschland wie nie zuvor. Doch stellen insbesondere eine verfestigte Arbeitslosigkeit sowie die Aufgabe der Integration von anerkannten Asylbewerbern große Herausforderungen dar. ↘ ZIFFERN 738 FF. Langzeitarbeitslose weisen vielfach multiple Vermittlungshemmnisse auf, neben einer langen Arbeitslosigkeitsdauer etwa ein hohes Alter oder gesundheitliche Einschränkungen. Für sie dürften sich nur solche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als wirkmächtig erweisen, welche die individuellen Potenziale stark berücksichtigen.
65. Der Niedriglohnsektor ist für die Bewältigung dieser Herausforderungen der Dreh- und Angelpunkt. Die vermehrte Arbeitsaufnahme von niedrigproduktiven Erwerbstätigen, die unter anderem auf die Arbeitsmarktreformen Mitte der 2000er-Jahre zurückgeführt werden kann, hat zu einer Erhöhung des Anteils der **Beschäftigung im Niedriglohnsektor** beigetragen. Statt ehemals vieler junger Menschen befinden sich heute vermehrt ältere Menschen im Niedriglohnsektor. Diese Veränderung reduziert das Potenzial für den Aufstieg in eine höhere Bezahlung, da die Lohnmobilität bei jungen Beschäftigten ausgeprägter ist. ↘ ZIFFER 757
66. Aufgrund des zu erwartenden Anstiegs des Arbeitsangebots im niedrigproduktiven Bereich, beispielsweise durch den Arbeitsmarkteintritt von anerkannten Asylbewerbern, muss die Aufnahmefähigkeit des Niedriglohnsektors weiter gestärkt werden. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie Lohnkostenzuschüsse, sind oft nur kurzfristig erfolgreich und aufgrund von Mitnahmeeffekten teuer. Hingegen kann eine **verbesserte Unterstützung bei der Arbeitssuche** helfen, Arbeitsangebot und -nachfrage besser aufeinander abzustimmen. **Qualifikations- und Fortbildungsangebote** können langfristig die Produktivität von Arbeitnehmern heben und erhöhen so die Beschäftigungschancen.

Zusätzlichen Maßnahmen, die Neueintritte behindern und Schutzwälle um die bereits Beschäftigten errichten, sollte eine Absage erteilt werden. Um die Arbeit-

nehmer von übermäßigen Anpassungserfordernissen abzuschirmen, dürften die **bestehenden Mechanismen am Arbeitsmarkt** wie Kündigungsschutz und Tarifbindung bereits hoch genug sein.

67. Ein erleichterter Zugang in geschützte **Dienstleistungsbereiche**, etwa durch Abschaffung des Meisterzwangs bei nicht gefahrgeneigten Berufen, könnte die Selbstständigkeit fördern. Die Pflichtmitgliedschaften in den Berufskammern und die staatlich festgelegten Gebührenordnungen sollten kritisch geprüft werden (OECD, 2016). Die Notwendigkeit zur Liberalisierung einzelner Dienstleistungsbereiche, etwa im Güter- und Personenfernverkehr sowie im Mobilfunkbereich, ist seit Jahren bekannt. Internationale Organisationen und die Monopolkommission haben wiederholt darauf hingewiesen (JG 2015 Ziffern 623 ff.).
68. Der **Mindestlohn** stellt dabei eine Hürde für die Aufnahmefähigkeit des Niedriglohnssektors dar, weil er die Entstehung von Arbeitsplätzen für Niedrigproduktive behindert. Diese Hürde ist im derzeitigen Konjunkturaufschwung mit Rekordbeschäftigungsstand und steigenden Löhnen geringer als bei einem Konjunkturabschwung. Die für das Jahr 2017 beschlossene Erhöhung des Mindestlohns von 8,50 Euro auf 8,84 Euro ist zwar moderat. Durch den Einbezug von jüngeren, höheren Tarifabschlüssen wich die Mindestlohnkommission allerdings bereits bei ihrem ersten Beschluss vom vormals vereinbarten Lohnindex ab. Dies dürfte Unternehmen hinsichtlich des zukünftigen Niveaus des Mindestlohns verunsichern und so der Schaffung von Arbeitsplätzen entgegenstehen.
69. In der Gesamtschau ist der Arbeitsmarkt in Deutschland im internationalen Vergleich stark reglementiert. Jede neue Regulierungsmaßnahme muss daher umso mehr einer strengen Abwägung zwischen zusätzlichen Nutzen und Kosten standhalten. Das **Lohnleichheitsgesetz**, auf das sich die Koalition vor kurzem geeinigt hat, erfüllt dieses Kriterium nicht. Betriebe mit mehr als 200 Mitarbeitern sollen demnach auf Anfrage eines Beschäftigten Auskünfte über durchschnittliche Löhne von Beschäftigten des anderen Geschlechts in vergleichbarer Tätigkeit erteilen. Der **zusätzliche Verwaltungsaufwand** ist dabei im Hinblick auf das Ziel von gleicher Bezahlung bei gleicher Leistung aus Sicht des Sachverständigenrates unverhältnismäßig, zumal ungewiss ist, ob dieses Ziel mithilfe des Gesetzes überhaupt erreicht werden kann.

### Rahmenbedingungen für mehr Innovation

70. Ein Klima des stetigen Strukturwandels entfaltet sich am besten bei einem funktionierenden Marktwettbewerb. Erlangen einzelne Unternehmen Marktmacht, führt dies zu Missbrauch und wirtschaftlicher Ineffizienz, wohingegen **Wettbewerb** die Triebfeder für unternehmerische Innovation ist. Diese Einsichten begründen regulatorische Eingriffe, um die Marktmacht von Unternehmen zu begrenzen und Kartellabsprachen zu unterbinden. Die Politik sollte eine gute Infrastruktur bereitstellen und einen funktionierenden Wettbewerb im Rahmen einer „horizontalen“ Innovations- und Industriepolitik sicherstellen.
71. Jedoch sollte der Staat keine „**vertikale**“ **Innovations- und Industriepolitik** verfolgen, bei der er selbst versucht, Zukunftsmärkte und -technologien als

strategisch bedeutsam zu identifizieren und dort Unternehmen gezielt zu unterstützen. Ausnahmen liegen dann vor, wenn die externen Effekte der Forschungsleistung groß sind, wie bei der Grundlagenforschung. **Gezielte Förderung** sollte das Ergebnis eines offenen Wettbewerbs um Fördermittel sein, zeitlich begrenzt gewährt werden und einer strengen Erfolgskontrolle unterliegen.

72. Die Innovationszyklen dürften sich durch die fortschreitende Digitalisierung weiter verkürzen. Die Organisation von Arbeit dürfte fortlaufend flexibler werden, und weitere neue Formen der Beschäftigung dürften entstehen. Statt erst alle Bedingungen der **Digitalisierung der Arbeitswelt** aushandeln zu wollen, sollte diese von Anfang an aktiv mitgestaltet werden. Dann dürften verloren gehende Arbeitsplätze durch andere, neu entstehende ersetzt werden, und man müsste weder wesentliche Beschäftigungsverluste noch eine substantiell höhere strukturelle Arbeitslosigkeit aufgrund der Digitalisierung erwarten (Wolter et al., 2015; Eichhorst, 2015).
73. Eine verbesserte Qualifikation erhöht die Arbeitsmarktchancen gerade angesichts der Herausforderungen von Digitalisierung und Globalisierung. Dabei wäre eine stärkere Förderung der Qualifikation am unteren Ende der Qualifikationsskala wünschenswert. Dies könnte zum Beispiel durch eine **stärkere Modularisierung von Ausbildungswegen** erreicht werden. Lebenslanges Lernen muss eine Selbstverständlichkeit sein. Daher sollten für Erwerbstätige selbststrukturierte Weiterbildungsangebote in Kombination mit Freistellungsregeln ausgebaut werden.

### Voraussetzungen für die Integration anerkannter Asylbewerber

74. Nach der hohen und teilweise unkontrollierten Flüchtlingsmigration im vergangenen Jahr sind die **Zugänge von Asylsuchenden** in diesem Jahr stark zurückgegangen. Migration aus Regionen, die von Armut und Konflikten geprägt sind, dürfte dennoch ein wichtiges Thema für die Politik bleiben, nicht zuletzt aufgrund des politischen Nachhalls der hohen Flüchtlingsmigration des vergangenen Jahres. Dabei ist eine größere Aufmerksamkeit auf die **Fluchtursachenbekämpfung** zu richten. Zusammen mit klaren europäischen Regeln zur Migration und einem effektiven Schutz der Außengrenzen ist dies das richtige Rezept für den Umgang mit Migrationsdruck. [↪ ZIFFER 683](#)
75. In Deutschland gilt es nun, die anerkannten Asylbewerber in Arbeitsmarkt und Gesellschaft zu integrieren. Die zusätzlichen **direkten Ausgaben**, die für den Lebensunterhalt und die Integrationsmaßnahmen von der öffentlichen Hand aufgewendet werden müssen, schlagen kaum auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch. Allerdings gibt es andere, schwer quantifizierbare gesamtwirtschaftliche Kosten, die nicht übersehen werden dürfen. [↪ ZIFFER 701](#)
76. Entscheidend für die langfristigen Auswirkungen der Flüchtlingsmigration ist vor allem die Arbeitsmarktintegration. Hierzu sind **Qualifikation und gute Bildung** die Grundlage, um die Potenziale der anerkannten Asylbewerber zu heben und ihnen so Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen. Entsprechend sollte die Bundesregierung der Förderung von Qualifikation und Bildung eine

**hohe Priorität** einräumen. Diese sollten mit den bereits bestehenden Angeboten von Betrieben, Sozialpartnern und Bürgerinitiativen gut verzahnt sein.

77. Die **Verfügbarkeit und Qualität von Sprach- und Integrationskursen**, verbunden mit den Anreizen des Integrationsgesetzes zu Integration und Spracherwerb, bilden eine wichtige Grundlage. Für den Zugang in viele Bereiche des Arbeitsmarkts ist jedoch eine weiterreichende berufliche Ausbildung notwendig. Aufgrund der Schwierigkeit des Qualifikationsnachweises sollten die Zugangsbedingungen durch **geeignete Eingangsprüfungen** erweitert werden. Anreize zur Qualifizierung können durch die Ausweitung von **teilqualifizierenden Ausbildungen** gesetzt werden. Ein besonderer Fokus sollte auf die **frühkindliche und schulische Bildung** gelegt werden, da in diesem Bereich Integrationsfortschritte besonders zügig erzielt werden können. Zusätzlich könnten Altersgrenzen für den Schulbesuch erhöht und die Berufsschulpflicht bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres in allen Ländern ausgeweitet werden.  
↘ ZIFFER 709
78. Die Integration in den Arbeitsmarkt wird von einer im Integrationsgesetz vorgesehenen **gestärkten Rechtssicherheit über den Aufenthaltsstatus** begünstigt. Dabei setzt das Prinzip „Fördern und Fordern“ die richtigen Anreize. Ziel sollte eine **nachhaltige Integration** von anerkannten Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt sein. Abzuwägen ist dabei zwischen einer raschen Arbeitsaufnahme und einer eingehenderen Qualifizierung, die zunächst die Verdienstmöglichkeiten reduziert.
79. Bei **arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen** sollten Migranten keine Privilegien gegenüber anderen Arbeitsmarktteilnehmern eingeräumt werden, sie sollten aber auch nicht schlechter gestellt werden. Fördermaßnahmen, wie Arbeitsgelegenheiten oder Lohnzuschüsse könnten sich für anerkannte Asylbewerber eher als für andere Arbeitslose als geeignet erweisen, um sie an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Die administrativ aufwändige Vorrangprüfung sollte dauerhaft abgeschafft werden. Die Einstiegshürden in den Arbeitsmarkt sollten niedrig gehalten werden. Denn flexible Beschäftigungsmöglichkeiten, beispielsweise Zeitarbeit und Werkverträge, sowie selbstständige Arbeit bieten Chancen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt. ↘ ZIFFER 719
80. Ein Seitenaspekt der Flüchtlingsmigration ist die **Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum**. Gerade in Großstädten ist Wohnraum im unteren Preissegment knapp. ↘ KASTEN 3 Aus Sicht des Sachverständigenrates ist es kontraproduktiv, aufgrund eines vermeintlichen Marktversagens die Marktkräfte zu schwächen. Es ist zu befürchten, dass die Mietpreisbremse das Angebot auf dem Mietwohnungsmarkt schmälert und Bauinvestitionen gerade im Segment für bezahlbaren Wohnraum hemmt.

Es wäre falsch, die schwache Investitionsneigung durch **Sonderabschreibungen** oder eine Erhöhung des **sozialen Wohnungsbaus** zu kompensieren. Dieser hat sich in der Vergangenheit als ineffizient erwiesen und wurde daher folgerichtig eingeschränkt. Richtig wäre es vielmehr, Marktkräfte zu stärken, die ausreichende Bereitstellung von Bauland mittels einer langfristigen strategischen Planung zu sichern und administrative Hürden abzubauen.

➤ KASTEN 3

**Wie kann der steigende Bedarf an günstigem Wohnraum in Ballungsgebieten gedeckt werden?**

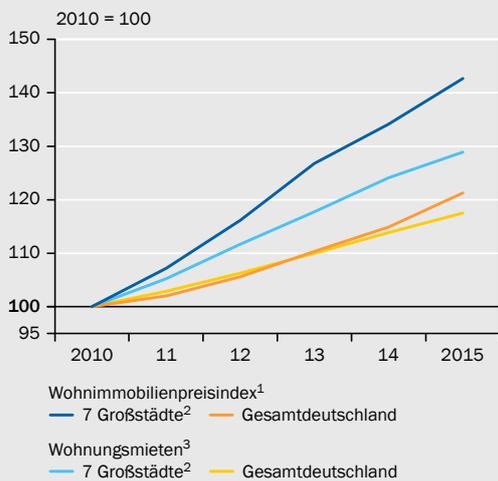
**Wohnraumangel** in Ballungsgebieten und steigende Preise und Mieten nähren seit einigen Jahren eine Diskussion über geeignete Politikmaßnahmen in diesem Bereich. Seit Längerem bleibt der Wohnungsbau hinter den Bedarfsschätzungen zurück, wobei eine Tendenz zum Überangebot in ländlichen Regionen mit einem Mangel an Wohnraum in Ballungsgebieten einhergeht.

Entsprechend sind die **Immobilienpreise und -mieten** in den Ballungsgebieten deutlich gestiegen, während deutschlandweit die Steigerungen moderat sind. Vielerorts war der relative Anstieg der Mieten für das gehobene Segment stärker als in den unteren Preissegmenten. Im internationalen Vergleich fällt Deutschland durch moderate Wohnkosten relativ zum Einkommen auf. ➤ **ABBILDUNG 4** Dämpfend wirkt sich dabei der hohe Mietanteil mit oft geringeren Bestandsmieten für Langzeitmieter aus, wobei Mietpreisbindungen zunehmend auslaufen.

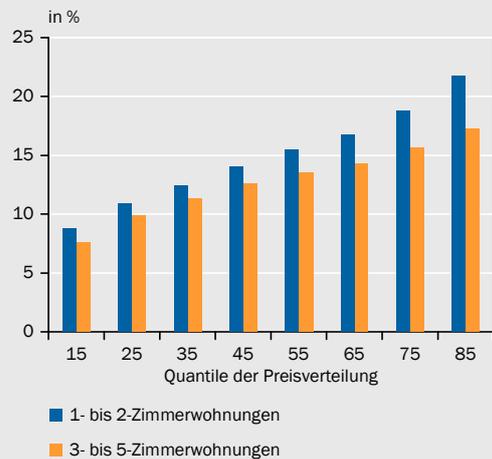
➤ **ABBILDUNG 4**

**Indikatoren für den Wohnungsmarkt**

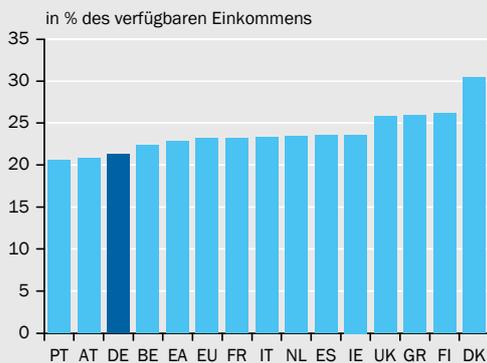
**Nominale Wohnimmobilienpreise und Wohnungsmieten**



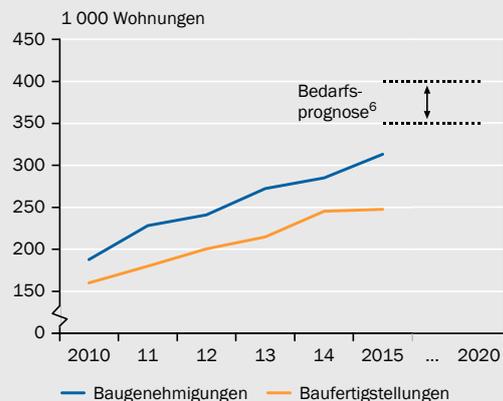
**Nominale Mietentwicklung in München von 2010/11 bis 2015/16**



**Konsumausgaben der privaten Haushalte für Wohnen im Jahr 2014 in ausgewählten Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>4</sup>**



**Baugenehmigungen für und Baufertigstellungen von Wohnungen<sup>5</sup>**



1 – Bestandsgewichtet. Berechnungen der Deutschen Bundesbank auf Basis von Angaben der bulwiengesa AG. 2 – Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart, Düsseldorf. 3 – Angebotsmieten aus Erst- und Wiedervermietung. 4 – PT-Portugal, AT-Österreich, DE-Deutschland, BE-Belgien, EA-Euro-Raum, EU-Europäische Union, FR-Frankreich, IT-Italien, NL-Niederlande, ES-Spanien, IE-Irland, UK-Vereinigtes Königreich, GR-Griechenland, FI-Finnland, DK-Dänemark. 5 – In Wohn- und Nichtwohngebäuden. 6 – Jährlicher Bedarf von 2015 bis 2020; Annahme des BMUB.

Quellen: BBSR, BMUB, Deutsche Bundesbank, Eurostat, Mense (2016), Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 16-413

**Daten zur Abbildung**

Der seit Mitte der 2000er-Jahre anhaltende **Zuzug in die Städte** ist eine der Ursachen für den Druck auf die Wohnungsmärkte in Ballungsgebieten. Während die Bevölkerung in ländlichen Räumen in den Jahren 2008 bis 2013 um 1,7 % abnahm, stieg sie in Städten um 1,1 % an (BBSR, 2015). Hierzu tragen der Bevölkerungszuwachs insbesondere aufgrund höherer Migration und die weiter sinkende Haushaltsgröße bei. [↪ ZIFFER 803](#)

Angesichts steigender Genehmigungszahlen ist zu erwarten, dass der Wohnungsbau das Angebot sukzessive ausweiten wird. Hohe Grundstücks-, Planungs- und Baukosten sowie umfassende Auflagen und anspruchsvolle Standards, beispielsweise im Hinblick auf die Energieeffizienz, tragen zu höheren **Bereitstellungskosten von Neubauten** bei.

Allerdings mangelt es insbesondere an einem höheren Angebot an bezahlbarem Wohnraum (BMUB, 2015). Die Bundesregierung hat ihrem Koalitionsvertrag folgend im Juni 2015 eine **Mietpreisbremse** eingeführt. Dieser Eingriff in die Marktpreisbildung kann zu Verunsicherung führen und so den Anreiz für die Bereitstellung von Mietraum reduzieren. Eine erste empirische Auswertung belegt etwas stärkere Mietsteigerungen und etwas geringere Immobilienpreissteigerungen nach der Einführung der Mietpreisbremse (Kholodilin et al., 2016).

Im November 2015 hat die Bundesregierung einen **Maßnahmenkatalog** im Rahmen des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen“ veröffentlicht. Er umfasst unter anderem eine stärkere Förderung von bezahlbarem Wohnraum, Verbesserungen bei der Baulandmobilisierung und Maßnahmen zur Senkung der Baukosten.

Mit der Aufstockung der **sozialen Wohnraumförderung** für die Jahre 2016 bis 2019 auf mehr als 1 Mrd Euro wurde eine Wiederbelebung der öffentlichen Wohnraumförderung eingeleitet. Dieses Förderinstrument war vormals reduziert worden, da es sich als wenig effizient erwiesen hatte, unter anderem weil die Bedürftigkeit der Mieter weggefallen war. Daher hat sich der Sachverständigenrat für die Subjektförderung durch entsprechende Festsetzung des Wohngelds und gegen die Objektförderung über den Sozialwohnungsbau ausgesprochen (JG 2013 Ziffer 879).

Vielfach wird eine staatliche Förderung des Wohnungsbaus mittels **Sonderabschreibungen** gefordert. Ein entsprechender Gesetzentwurf ist jedoch jüngst gescheitert. Generell sind Sonderabschreibungen für Wohnimmobilien der falsche Ansatz, um mehr bezahlbare Wohnungen zu schaffen. Zum einen sind sie selbst bei einer Beschränkung auf relativ niedrige Quadratmeterpreise wenig zielgenau, da die Grenzen willkürlich gesetzt werden müssen. Baupreise unterscheiden sich aber je nach Region. Zum anderen bergen Sonderabschreibungen die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Evidenz für eine höhere Bautätigkeit infolge von Sonderabschreibungen fehlt weitgehend. Eine undifferenzierte Förderung wie durch die inzwischen abgeschaffte Eigenheimzulage ist ebenfalls abzulehnen.

Ein Mangel an verfügbarem Bauland wird oft als Kernursache einer verlangsamten Angebotsausweitung gesehen. Eine **Öffnung des Rechtsrahmens** könnte die Hemmnisse für die Innen- und Außenentwicklung von Städten abbauen helfen. Die Beschleunigung von **Genehmigungsverfahren** sowie die Einräumung von Abwägungsspielräumen bei **Regulierungsvorschriften**, beispielsweise bei der Energieeffizienz, könnte die Bautätigkeit erleichtern und Baukosten senken.

## 2. Solide Finanzpolitik, demografiefeste Sozialsysteme

81. Die gute Konjunktur führt derzeit zu **hohen Steuer- und Beitragseinnahmen**. Dies hängt zum einen mit der guten Beschäftigungslage zusammen, die sich positiv auf die Einnahmen aus der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen auswirkt. Über den mit höherer Beschäftigung verbundenen

steigenden Konsum steigt zudem das Aufkommen der Umsatzsteuer merklich an. Zum anderen nehmen derzeit die Einnahmen aus Gewinnsteuern stark zu.

In der Gesetzlichen Rentenversicherung macht sich eine **demografische Atempause** bemerkbar. Da die Anzahl der Rentenzugänge in den vergangenen Jahren relativ niedrig war, stehen der erfreulichen Entwicklung bei den Einnahmen relativ moderate Ausgabensteigerungen bei den Rentenauszahlungen gegenüber. Zudem sinken die Zinsausgaben des Staates infolge des niedrigen Zinsniveaus derzeit Jahr für Jahr. Dadurch ergeben sich trotz der Mehrausgaben in Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration und dem Anstieg des Staatskonsums in der laufenden Legislaturperiode in den kommenden Jahren **Haushaltsspielräume**.

### Kein Aktionismus bei öffentlichen Ausgaben

82. Bei der derzeit günstigen konjunkturellen Lage sind stimulierende Mehrausgaben vonseiten des Staates nicht angebracht. Vielmehr geben die Herausforderungen der Zukunft sowie Deutschlands Funktion als Stabilitätsanker im Euro-Raum Anlass zu einer weiteren Schuldenrückführung. Bei einer Wachstumsabschwächung sollten automatische Stabilisatoren ihre Wirkung entfalten dürfen. Jedoch sollte **keine diskretionäre Fiskalpolitik** angestrebt werden, deren Wirksamkeit mit großen Unsicherheiten verbunden ist, beispielsweise durch Implementierungsverzögerungen (Eltner et al., 2016).
83. Wenngleich die Abgrenzung des staatlichen Investitionsbegriffs problematisch ist (JG 2013 Kasten 19) und nicht alle Investitionen per se sinnvoll sind, gibt es in den vergangenen Jahren Anhaltspunkte, die dafür sprechen, die öffentliche Investitionstätigkeit zu stärken. Dabei zeigen sich große Unterschiede zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden. Die Bundesregierung hat in dieser Legislaturperiode ein Investitionsprogramm in Höhe von 10 Mrd Euro aufgelegt, das Zusagen an die Gemeinden umfasst. Die Ausrüstungsinvestitionen der Bundeswehr steigen ebenfalls. Zusätzliche Finanzierungsbedarfe für öffentliche Investitionen können aus Sicht des Sachverständigenrates im Rahmen bestehender Spielräume durch Kürzungen bei konsumtiven Ausgaben finanziert werden, sodass **keine weiteren Ausgabensteigerungen** notwendig sind.
84. Darüber hinaus sollten Strukturen geschaffen werden, mit denen Investitionen effizient durchgeführt werden können. Hierzu könnte die **Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen** beitragen, auf die sich Bund und Länder am 14. Oktober 2016 verständigt haben. [↪ ZIFFER 86](#) Diese sieht die Schaffung einer **staatlichen Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen** vor. Dabei handelt es sich um eine Einrichtung, die Bau, Instandhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen nach dem Lebenszyklusansatz verantworten soll. Eine solche Infrastrukturgesellschaft bietet den Vorteil, heute bestehende Ineffizienzen in der Ländergrenzen überschreitenden Bundesauftragsverwaltung, in der Genehmigungspraxis und der Durchführung zu reduzieren. Sie bietet zudem die Chance zur privaten Investitionsbeteiligung. Nicht zuletzt könnte die Finanzierung der Bundesfernstraßen, insbesondere der Autobahnen, durch nutzungsabhängige Gebühren damit ermöglicht werden.

Allerdings sollte eine Finanzierung über Nutzungsentgelte nicht zu einer Mehrbelastung der PKW-Nutzer führen, indem sie zusätzlich zur KfZ-Steuer erhoben werden. Im Falle einer eigenen Kreditaufnahmemöglichkeit sollten keine staatlichen Garantien gegeben werden, um eine klare Abgrenzung zum Staatssektor zu gewährleisten (Expertenkommission, 2015).

85. Eine stärkere Gewichtung von **Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP)** bei öffentlichen Investitionen sieht der Sachverständigenrat kritisch. Zum einen ergeben sich mögliche Kostenvorteile vor allem bei großen Projekten, sodass kommunale Investitionsprojekte effizienter konventionell durchgeführt werden können. Zum anderen sind die Kostenvorteile gegen die Probleme abzuwägen, die Qualität der Infrastruktur vertraglich verifizierbar zu machen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2016).

Weiterhin besteht die Gefahr, dass sich aus **ÖPP** ergebende **Finanzierungslasten** des Staates nicht im Schuldenstand wiederfinden und damit **verschleiert** werden (JG 2010 Ziffer 352, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2016). Beispielsweise ist dies für Gemeinden durch die Forfaitierung mit Einredevorzicht möglich. Dabei überträgt der private Partner seine Forderungen an ein Kreditinstitut, und der öffentliche Partner erklärt sich bereit, die Forderungen unabhängig von der Leistungserbringung des privaten Partners zu erfüllen. Eine solche Vereinbarung entspricht einem Kreditvertrag, taucht bei der öffentlichen Verschuldung aber nicht als solcher auf. Zumindest wäre es daher angezeigt, die strengeren Regeln im Hinblick auf die Bestimmung des Haushaltsdefizits aus den europäischen Fiskalregeln für die deutsche Schuldenbremse zu übernehmen.

### Reformen für eine wachstumsfreundliche Steuerpolitik

86. Die **Einigung zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen** vergibt die Chance zu einer effizienteren Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems, vor allem weil sie erneut keine Steuerautonomie für die Länder vorsieht. ↘ **KASTEN 4** Stattdessen begeben sich die Länder mit weiteren Bundesergänzungszuweisungen, der Übertragung wesentlicher Kompetenzen in der Verkehrspolitik auf den Bund, der Erweiterung der Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Gemeinden, neuer Kontrollrechte des Bundes bei der Mitfinanzierung von Länderaufgaben und der Stärkung der Rechte des Bundes bei der Steuerverwaltung verstärkt in die Hände des Bundes.

Diese **Vertikalisierung** schreitet voran, geradezu nebenbei werden Reformfortschritte der Föderalismusreform I im Bereich der Mischfinanzierung zurückgedreht. Wenn sich dieser Prozess in den kommenden Jahren weiter fortsetzen sollte, wird das **Bundesstaatsprinzip ausgehöhlt**.

87. Der zurzeit bestehende Haushaltsspielraum könnte für Reformen genutzt werden, welche die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft festigen und Effizienzreserven heben. Dazu gehört eine Reform der Unternehmens- und Einkommensbesteuerung. Dabei sollte die Finanzierungsneutralität in der Un-

ternehmensbesteuerung über eine **Zinsbereinigung des Grundkapitals** hergestellt werden. Diese stellt einen weiteren Schritt in Richtung der Dualen Einkommensteuer dar, die mit der Abgeltungsteuer richtigerweise eingeschlagen wurde. Aufgrund des niedrigen Zinsniveaus wäre dies derzeit nur mit geringen Mindereinnahmen verbunden. Die Zinsbereinigung hat nichts mit einer negativen Vermögensteuer zu tun, weil bei diesem Konzept im Falle von Verlusten keine staatlichen Erstattungen in Höhe des Abzugsbetrags vorgesehen sind (JG 2015 Ziffern 728 ff.).

#### ↳ KASTEN 4

##### Die Einigung zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Das heutige **Finanzausgleichssystem** besteht aus vier Stufen (JG 2014 Ziffern 592 ff.):

- Auf einer **ersten Stufe** werden Bund, Ländern und Gemeinden die Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern (Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) und aus ihren originären Steuerquellen (Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer und andere) zugeordnet.
- Die **zweite Stufe** regelt die Verteilung der den Ländern aus der ersten Stufe zustehenden Steuererträge auf die einzelnen Länder. Das Einkommensteueraufkommen wird gemäß dem Wohnsitzprinzip, das Aufkommen der Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip zugeteilt. Das den Ländern zustehende Umsatzaufkommen wird zu drei Vierteln nach der Einwohnerzahl der Länder und zu einem Viertel im Zuge des Umsatzsteuervorausgleichs nach Finanzausgleichskriterien verteilt. Dieser stellt vor allem die ostdeutschen Länder besser.
- Auf der **dritten Stufe**, dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, zahlen die überdurchschnittlich finanzkräftigen Länder an die unterdurchschnittlich finanzkräftigen Länder.
- Die **vierte Stufe** umfasst allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), welche die Länder, die nach der dritten Stufe des Finanzausgleichs noch eine unterdurchschnittliche Finanzkraft haben, weiter in ihrer Finanzkraft anheben. Außerdem werden durch Sonderbedarfs-BEZ weitere, politisch identifizierte Mehrbedarfe abgegolten.

Dieses System ist **erheblicher Kritik ausgesetzt**, weil die Landespolitik aufgrund einer fehlenden Steuerautonomie eine Tendenz zu übermäßigen Ausgaben und, zumindest bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse, zu übermäßigen Schulden hat. Zudem bringt das System vor allem für die Nehmerländer hohe Grenzabschöpfungsraten mit sich (JG 2014 Ziffern 601 ff.; Büttner und Görbert, 2016; Kronberger Kreis, 2016). Von jedem Euro, den ein Nehmerland durch Neuansiedlung von Unternehmen oder durch Zuwanderung an Steuereinnahmen zusätzlich einnimmt, verbleiben ihm nur etwa 20 Cent. Dies gilt insbesondere bei Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer. Es ist daher nicht verwunderlich, dass der Finanzausgleich sich **wachstumsschädlich** auswirkt (Baskaran et al., 2016).

Im Dezember 2015 haben die Ministerpräsidenten der Länder ein **Konsensmodell für die Reform des Finanzausgleichssystems** vorgelegt, das nahezu unverändert in der Einigung mit dem Bund vom Oktober 2016 übernommen wird. Dieses Modell sieht eine radikale Abkehr vom derzeitigen System vor. Der horizontale Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und der Umsatzsteuervorausgleich werden abgeschafft. Stattdessen findet die Umverteilung zwischen den Ländern vollständig im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung statt, allerdings mit einem abgesenkten Umverteilungstarif. Damit kein Land finanziell schlechter gestellt wird, erhalten die Länder einen zusätzlichen Festbetrag aus dem Umsatzaufkommen in Höhe von 2,6 Mrd Euro und zusätzliche Umsatzsteuerpunkte im Gegenwert von 1,4 Mrd Euro, die künftig mit dem Umsatzaufkommen ansteigen.

Zudem werden die allgemeinen **Bundesergänzungszuweisungen** aufgestockt sowie neue Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der kommunalen Finanzkraft und für die Forschungsförderung leistungsschwacher Länder geschaffen. Brandenburg erhält zusätzliche Sonder-BEZ für Kosten der politischen Führung. Das Saarland und die Hansestadt Bremen werden mit Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Mio Euro weiterhin unterstützt. Mindestens drei Länder oder der Bund können nach dem Jahr 2030 eine Neuordnung einfordern.

Mit dieser Reform haben sich die Ministerpräsidenten nicht nur zu Lasten des Bundes durchgesetzt. Das neue System verschärft zudem die Ineffizienzen des bestehenden Systems, obwohl die Grenzabschöpfungsraten etwa bei der Lohn- und Einkommensteuer aufgrund der Absenkung des Tarifs in der Umsatzsteuerverteilung günstiger sind (Büttner und Görbert, 2016; Kronberger Kreis, 2016). Zwar fällt zukünftig eine Stufe im Finanzausgleichssystem weg. Trotzdem wird keine Erhöhung der Transparenz erreicht. Im heutigen Länderfinanzausgleich im engeren Sinne müssen Zuweisungen an finanzschwache Länder im ordentlichen Haushaltsverfahren beschlossen werden. Die Landtage der finanzschwachen Länder können die Zahlungen aus den anderen Ländern und die durch höhere eigene Einnahmen verlorenen Finanzausgleichszahlungen nachvollziehen. Mit dem neuen System wird es aus Sicht der Landtage keine Geber- und Nehmerländer mehr geben. Die **Verteilung der Einnahmen findet deutlich intransparenter** vorab statt.

Der Ausbau der BEZ trägt ebenfalls zu den Ineffizienzen bei. Kosten der politischen Führung werden hier weiterhin abgegolten und zudem für ein zusätzliches Land aufgestockt. Länder mit relativ höheren Verwaltungsausgaben werden dadurch belohnt. Sie haben keinen Anreiz, ihre Verwaltungsausgaben zu senken. BEZ für die Forschungsförderung finanzschwacher Länder widersprechen den Grundsätzen der Forschungsförderung des Bundes, die an der Forschungsqualität ausgerichtet ist. Mit diesem neuen Instrument werden **Länder mit schlechter Forschungsleistung belohnt**. Die Anreize in diesem für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands so wichtigen Bereich könnten kaum schlechter gesetzt werden.

Besonders problematisch ist die Anreizwirkung der vorgesehenen **Gemeindefinanzkraft-BEZ**. Sie führen zu einer **Überabschöpfung der Gemeindesteuereinnahmen**, wenn diese sich marginal erhöhen. Für die fünf ostdeutschen Flächenländer und das Saarland resultieren erhebliche Grenzabschöpfungsraten (Büttner und Görbert, 2016; Kronberger Kreis, 2016). Dies führt zu **Änderungen der Finanzkraftreihenfolge** und hat daher ungünstige Anreizwirkungen. In dieser Hinsicht dürfte der Reformvorschlag zudem sogar verfassungswidrig sein (BVerfGE 1, 117, 131 f.). Überhaupt muss festgestellt werden, dass die **Bundesergänzungszuweisungen** an die Stelle des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne treten und diesen in weiten Teilen ersetzen. Dahingehend könnte sich der Reformvorschlag ebenfalls als verfassungswidrig erweisen (BVerfGE 72, 330, 402).

Keinerlei Fortschritte werden in Richtung einer größeren **Einnahmeautonomie der Länder** erzielt. Der Großteil der Länder wehrt sich vehement selbst gegen das kleinste Ausmaß an Steuerautonomie bei der Lohn- und Einkommensteuer in einem eng gefassten Korridor von Steuersätzen. Dies führt bei den Bürgern der Länder zu der Illusion, dass andere Länder und der Bund für ihre Ausgabenwünsche aufkommen. Dass dies letztlich zu höheren allgemeinen Steuersätzen führen kann, schlägt sich nicht in ihrem Kalkül nieder. Daher kann sich die Landespolitik nur über die Ausgabenseite des Landeshaushalts politisch profilieren. Im Resultat sind die Ausgaben der Länder übermäßig hoch.

88. Weitere Spielräume sollten für eine umfassende Korrektur der Mehrbelastungen der Einkommensteuerzahler durch die **Kalte Progression** genutzt werden. Zwar wurden die Steuerzahler durch die Erhöhung des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags für die Jahre 2015 und 2016 zusammen mit der Erhöhung der übrigen Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs 2016 um rund 3,3 Mrd

Euro entlastet. Die seit dem Jahr 2010 aufgelaufenen Mehrbelastungen betragen jedoch zusätzlich 5,1 Mrd Euro (JG 2015 Ziffern 843 ff.)

89. Für eine grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung reichen die budgetären Spielräume nicht aus. Die Abschaffung des **Mittelstandsbauchs** durch eine Abflachung des steileren Tarifverlaufs in der ersten Progressionszone wäre je nach Ausgestaltung des neuen Tarifs mit Mindereinnahmen von bis zu 30 Mrd Euro pro Jahr verbunden (JG 2011 Ziffern 361 ff.). Bei einer Variante, die tatsächlich nur mittlere Einkommen entlasten würde, müsste der Spitzensteuersatz bereits wesentlich früher greifen. Die zunehmende Stauchung des Tarifs wird darüber hinaus bei einer Rückgabe der Kalten Progression abgemildert, und es werden ähnliche Einkommensgruppen entlastet, sodass der Sachverständigenrat hier keinen weiteren Handlungsbedarf sieht.
90. Bei der **Erbschaftsteuer** schlägt der Sachverständigenrat eine Kombination aus einer breiten Bemessungsgrundlage und niedrigen Steuersätzen mit großzügigen Stundungsregeln vor (JG 2015 Ziffern 808 ff.). Der derzeit beschlossene Vorschlag führt hingegen zu einer Verkomplizierung des Erbschaftsteuerrechts und lädt daher zur Steuergestaltung ein.
91. Im Juni dieses Jahres haben die Finanzminister der Länder eine Bundesratsinitiative zur **Reform der Grundsteuer** beschlossen. Handlungsbedarf besteht vor allem aufgrund der veralteten Ermittlung der Bemessungsgrundlage (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2010; JG 2013 Ziffer 613; JG 2015 Ziffer 807). Der vom Bundesrat vorgelegte Vorschlag beinhaltet ab dem Jahr 2022 ein einfacheres Bewertungsverfahren, das bei unbebauten Grundstücken auf den Bodenrichtwerten aufbaut sowie bei bebauten Grundstücken auf die Gebäudeart und das Baujahr abstellt. Dadurch soll eine Neubewertung in regelmäßigen Abständen vereinfacht werden. Die Reform soll insgesamt aufkommensneutral ausgestaltet werden. Dafür soll es den Ländern ermöglicht werden, eigene Steuermesszahlen festzulegen.

Unausweichlich sind dabei zum einen Verteilungseffekte zwischen den Grundbesitzern, die daher rühren, dass sich die Werte der Grundstücke seit der letzten Bewertung unterschiedlich entwickelt haben und dies bislang nicht berücksichtigt wurde. Zum anderen sind die Gemeinden durch heterogene Wertentwicklungen unterschiedlich betroffen. Da die Hebesätze für die Grundsteuer von diesen festgelegt werden, hängt die tatsächliche Belastung der Grundbesitzer von der Reaktion der Gemeinden auf die veränderte Bemessungsgrundlage ab. Die Grundsteuer stellt eine **ökonomisch relativ effiziente Steuer** dar, da mit ihr nur geringe Ausweichreaktionen verbunden sind. Die Reformvorschläge gehen in die richtige Richtung, wengleich sie hinter Vorschlägen aus der Wissenschaft zurückbleiben (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2010).

### Mehr Markt in der Gesundheitsversorgung

92. Die **Gesundheitsausgaben** beeinflussen die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in erheblichem Maße. ↘ ZIFFER 594 ↘ ABBILDUNG 79 Perspektivisch werden sie infolge des demografischen Wandels und der kostensteigernden Wirkung des

medizinisch-technischen Fortschritts ansteigen. Umso wichtiger ist es zu verhindern, dass sie durch Ineffizienzen im Gesundheitswesen zusätzlich gesteigert werden. Deshalb hat der Sachverständigenrat bereits in der Vergangenheit Vorschläge unterbreitet, mit denen diese Ineffizienzen im Gesundheitswesen abgebaut werden können.

Dazu zählen die Stärkung der Vertragsfreiheit durch Ausweitung der Nutzung von Selektivverträgen (JG 2012 Ziffern 629 ff.), der Übergang zur monistischen Krankenhausfinanzierung (JG 2012 Ziffer 635), die Wiedereinführung und zielführende Weiterentwicklung der Praxisgebühr (JG 2012 Ziffer 594), die Aufhebung des Fremd- und Mehrbesitzverbots von Apotheken (JG 2010 Ziffer 425) und die Ausdehnung von Kosten-Nutzen-Analysen im Arzneimittelbereich auf den Bereich der alternativen Medizin (FAZ, 2016). Das jüngste Urteil des EuGH, das die Preisbindung für verschreibungspflichtige Medikamente in Deutschland im Widerspruch zu EU-Recht sieht, könnte mehr Wettbewerb unter Apotheken ermöglichen.

93. Außerdem hält der Sachverständigenrat die einkommensunabhängige Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) durch die Einführung einer **Bürgerpauschale mit integriertem Sozialausgleich** nach wie vor für die beste Finanzierungsform (JG 2012 Kasten 23).

### Drei starke Säulen für die Altersvorsorge

94. Der **demografische Wandel** wird in absehbarer Zeit unausweichlich einen erheblichen Druck auf die **Gesetzliche Rentenversicherung** (GRV) ausüben. Obwohl die bisherigen Reformen die GRV mittelfristig stabilisiert haben, wird es ohne weitere Anpassungen etwa ab dem Jahr 2030 aufgrund des steigenden Altenquotienten zu einem deutlichen Anstieg des Beitragssatzes auf über 22 % und einer weiteren Absenkung des Sicherungsniveaus auf unter 43 % kommen müssen, um das Budget der GRV auszugleichen. Höhere Beitragssätze und damit steigende Arbeitskosten wirken aber negativ auf die Beschäftigung.
95. Die Folgen des demografischen Wandels in der GRV lassen sich nicht beseitigen, aber abmildern. Dazu ist aus Sicht des Sachverständigenrates eine weitere **Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters nach 2030** notwendig. [↘ ZIFFERN 599 FF.](#) Angesichts der steigenden ferneren Lebenserwartung bietet sich eine Kopplung an diese an, damit die relative Rentenbezugsdauer über die Zeit nicht weiter ansteigt. Dies würde bis zum Jahr 2080 bei einer Lebenserwartung von 88 Jahren für Männer und 91 Jahren für Frauen zu einem gesetzlichen Renteneintrittsalter von 71 Jahren führen. Dieses Renteneintrittsalter würde erstmals für Geburtsjahrgänge ab 2009 gelten. Zum Vergleich: Im Jahr 2010 lag die Lebenserwartung bei 78 Jahren für Männer und 83 Jahren für Frauen bei einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren.
96. Eine solche Erhöhung des Renteneintrittsalters sollte durch bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen unterstützt werden. Beispielsweise dürften die von der Bundesregierung beschlossenen Regeln zum **flexibleren Renteneintritt** helfen, eine freiwillige Erhöhung der Lebensarbeitszeit zu fördern. Diese

sind ebenfalls wichtig, um Arbeitnehmern, die nicht bis zur gesetzlichen Regelaltersgrenze arbeiten können, den Übergang in die Rentenphase zu erleichtern. Darüber hinaus könnten gerade ältere Arbeitnehmer durch lebenslanges Lernen Tätigkeiten ausführen, die ihren Fähigkeiten entsprechen. Zudem sind Arbeitgeber gefordert, Arbeitszeitmodelle für ältere Arbeitnehmer zu entwickeln.

97. Eine Ausweitung des Versichertenkreises durch eine Pflichtversicherung von Selbstständigen in der GRV ist keine Lösung des Nachhaltigkeitsproblems. Sie dürfte zu einer Leistungsausweitung für die heutige Rentnergeneration führen, während sich das Nachhaltigkeitsproblem für zukünftige Generationen verschärft. Der Sachverständigenrat plädiert hingegen für eine **Vorsorgepflicht für Selbstständige**, wobei Wahlfreiheit darin bestehen sollte, diese über die gesetzliche oder private Altersvorsorge zu erfüllen.
98. Neben der finanziellen Stabilisierung der GRV in der langen Frist steht die Vereinheitlichung des **Rentenrechts in West- und Ostdeutschland** auf der politischen Tagesordnung. Hierfür bietet sich die vom Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2008/09 zur Diskussion gestellte verteilungs- und kostenneutrale Umbasierung der rentenrechtlichen Größen an (JG 2008 Ziffern 624 ff.). Sollte der hierfür notwendige politische Mut nicht vorhanden sein, könnte es die bessere Lösung sein, das bisherige, auf eine automatische Angleichung setzende System einige Zeit beizubehalten, anstatt durch eine Heraufsetzung der Ostgrößen auf Westwerte einen kostenintensiven Weg zu beschreiten. Die Vereinheitlichung des Rentenrechts sollte spätestens dann durchgeführt werden, wenn der Aktuelle Rentenwert Ost das Niveau des Aktuellen Rentenwerts West erreicht haben wird.
99. Außerhalb der GRV sind ebenfalls weitere Anstrengungen notwendig, um den Arbeitnehmern langfristig eine angemessene Altersversorgung zu ermöglichen. Dazu ist eine **Stärkung der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung** in Deutschland angezeigt. Mit einem stärkeren Gewicht auf die betriebliche und private, Riester-geförderte Altersvorsorge wird das System insgesamt krisenfester und federt gleichzeitig verschiedene Risiken ab. ↘ ZIFFER 570

In der derzeitigen schwierigen Phase des demografischen Wandels ist es trotz niedriger Zinsen **nicht angebracht, die kapitalgedeckte Altersvorsorge für gescheitert zu erklären** und mit einer vorübergehenden Erhöhung der gesetzlichen Renten zusätzlichen Druck auf die langfristige Tragfähigkeit der GRV auszuüben. Stattdessen sollten Hemmnisse beseitigt werden, die eine stärkere Verbreitung der Abdeckung in der zweiten und dritten Säule verhindern.

100. Bei der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) besteht Handlungsbedarf insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Geringverdienern. Um die bAV für Geringverdiener durch eine Zulagenförderung attraktiver zu machen, wäre die **Abschaffung der Doppelverbeitragung** im Rahmen der Riester-Rente innerhalb der bAV notwendig. Eine stärkere Verbreitung der bAV bei den KMU könnte durch eine Reduktion von Informationsbeschaffungs- und Verwaltungskosten erreicht werden. Dafür bietet sich beispielsweise ein stärkeres Engagement der Unternehmensverbände an. Zudem könnten die Tarifvertragsparteien ein Standardprodukt anbieten.

101. In der privaten Altersvorsorge muss es darum gehen, den Verbreitungsgrad der **Riester-Rente** vor allem bei Geringverdienern zu erhöhen. Dabei dürften die Unkenntnis der Förderberechtigung, die (falsche) Annahme, später auf die Grundsicherung im Alter angewiesen zu sein, Markttransparenz und fehlende finanzielle Bildung für den unzureichenden Verbreitungsgrad verantwortlich sein. Eine Verbesserung des Finanzwissens, eine allgemeine Förderberechtigung und mehr Transparenz wären daher sinnvoll.
102. Zudem sollten Eigenleistungen zur staatlich geförderten Altersvorsorge, gegebenenfalls durch einen Freibetrag pauschaliert, von der **Anrechnung auf die Grundsicherung ausgenommen** werden. Schließlich könnte ein nicht staatlich angebotenes Standardprodukt für die Verbreitung förderlich sein. Lückenlose Erwerbsbiografien schützen am besten gegen Versorgungslücken im Alter. Daher ist eine geringe Arbeitslosigkeit das beste Heilmittel gegen Altersarmut.

## V. AUSBLICK: ZEIT FÜR REFORMEN

103. Die gute wirtschaftliche Entwicklung bietet die Chance für effizienzsteigernde Strukturreformen, um so die Grundlagen für eine nachhaltige Wohlfahrtssteigerung zu schaffen. Jetzt ist die **Zeit für Reformen**, die das Potenzialwachstum der deutschen Volkswirtschaft erhöhen, die Herausforderungen der Demografie, Globalisierung und Digitalisierung zu bewältigen helfen und die Stabilität und Leistungsfähigkeit Europas stärken. Statt sich auf den Erfolgen früherer Reformen, wie der Agenda 2010, auszuruhen oder sie sogar zu verwässern, sollte die Politik notwendige Reformen entschlossen umsetzen.
104. In **Europa** sollte die Aufgabenverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene dem Subsidiaritätsprinzip folgen. In Bereichen wie der Klimapolitik, der Asylpolitik und der inneren Sicherheit ist eine stärkere Integration wünschenswert. Für die Fiskal-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gilt dies nicht. Die Förderung des Freihandels, die Gestaltung der Klimapolitik und die Stärkung der Stabilität des Euro-Raums stellen wichtige europäische Projekte dar, die mit Nachdruck vorangetrieben werden sollten.

In **Deutschland** sollte sich die Wirtschaftspolitik stärker auf die Sicherung der Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der Volkswirtschaft ausrichten. Dabei ist eine wachstumsfreundliche Konsolidierung der Staatsfinanzen weiterhin von großer Bedeutung. Reformpotenziale bieten sich bei der Steuerpolitik, der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und der Regulierung im Dienstleistungssektor. Um der Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken und die Einkommens- und Vermögensmobilität zu erhöhen, muss die Flexibilität des Arbeitsmarkts gewahrt und der Chancengerechtigkeit ein hoher Stellenwert eingeräumt werden.

## Eine andere Meinung

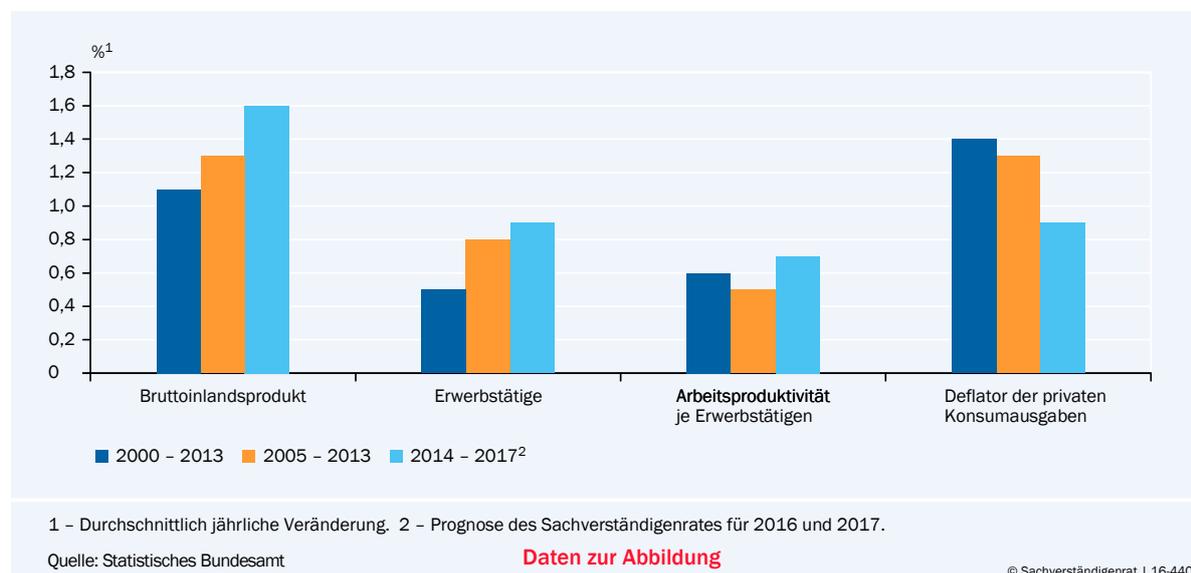
105. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, kann sich nicht den von der Mehrheit in diesem Kapitel präsentierten wirtschaftspolitischen Reformvorschlägen für Deutschland und Europa anschließen.
106. Die Mehrheit attestiert der Bundesregierung für die laufende Legislaturperiode „eine **enttäuschende Reformbilanz**“. Die Politik hätte „deutlich mehr darauf abzielen müssen, Marktkräfte zu stärken und den Strukturwandel durch geeignete Reformen zu fördern“. Die von ihr vorgenommenen Weichenstellungen erodierte „die Basis für künftiges Prosperitätswachstum zum Nachteil künftiger Generationen.“ Diese Einschätzung der Mehrheit deckt sich mit ihrem Befund aus dem Jahr 2013, wonach eine „**rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik**“ die die Reformschritte, die Deutschland erzielen konnte, zunichte zu machen drohte.
107. Diese Kritik steht in einem Kontrast zur **gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Jahre 2014 bis 2017**. Gemessen an den Zielen, die im Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung formuliert sind, ist die laufende Legislaturperiode ausgesprochen positiv zu beurteilen.
  - Das prognostizierte durchschnittliche **Wirtschaftswachstum** des Zeitraums 2014 bis 2017 wird mit voraussichtlich 1,7 % über dem Wachstum des Produktionspotenzials und den durchschnittlichen Zuwachsraten der Jahre 2000 bis 2013 sowie 2005 bis 2013 liegen. ↘ **ABBILDUNG 5** Selbst das **Produktivitätswachstum**, das im vergangenen Jahrzehnt deutlich an Fahrt verloren hatte, konnte wieder etwas zulegen.
  - Die Zahl der **Erwerbstätigen** wird im Zeitraum 2014 bis 2017 voraussichtlich um durchschnittlich 1 % pro Jahr und damit wesentlich stärker steigen als in den beiden Vergleichszeiträumen. Ein negativer Effekt des Mindestlohns ist dabei nicht erkennbar.
  - Bei der **Preisentwicklung** sind keine inflationären Verspannungen zu erkennen. ↘ **ABBILDUNG 5**
  - Aus dem Rahmen fällt lediglich der enorm hohe **Leistungsbilanzüberschuss**, der eine erhebliche Divergenz zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Angebot und der in Deutschland bestehenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage indiziert. Hierin sieht die Mehrheit jedoch kein gesamtwirtschaftliches Problem.

Nach den bereits für das Jahr 2018 vorliegenden Prognosen (Projekt Gemeinschaftsdiagnose, 2016) wird sich an diesem Bild auch **über das Jahr 2017 hinaus** nichts Grundsätzliches ändern.

108. Zu diesen positiven Entwicklungen hat die expansive **Geldpolitik der EZB** einen wichtigen Beitrag geleistet. ↘ ZIFFERN 203 FF. Auch diese Politik wird von der Mehrheit stark kritisiert. Sie sei „**unangemessen**“ und zwar nicht nur für Deutschland, sondern auch für den gesamten Euro-Raum. ↘ ZIFFERN 374 FF. Förderlich für die deutsche Wirtschaft war zudem die wieder einsetzende Wachstumsdynamik im Euro-Raum, die nicht zuletzt auf die Abkehr vom Konsolidierungskurs der Jahre 2011 bis 2013 zurückzuführen ist. Dies sieht die Mehrheit ebenfalls kritisch.
109. Bei einer deutschen Wirtschaftspolitik und einer europäischen Geldpolitik, die beide von der Mehrheit als unangemessen beurteilt werden, ist es somit gleichwohl möglich gewesen, in Deutschland die **Beschäftigung um mehr als eine Million Arbeitsplätze zu erhöhen** und im Euro-Raum die Zahl der Arbeitslosen immerhin um drei Millionen Personen zu reduzieren. Diese Entwicklung steht in einem auffälligen Kontrast zur Rezession des Euro-Raums in den Jahren 2012 und 2013, die von einer straffen Konsolidierungspolitik und der im internationalen Vergleich sehr konservativ ausgerichteten Geldpolitik der EZB unter dem früheren EZB-Präsidenten Trichet ausgelöst wurde.
110. Die Mehrheit setzt weiterhin auf eine **wirtschaftspolitische Grundkonzeption**, die darauf abzielt, „die Marktkräfte zu stärken und den Strukturwandel durch geeignete Reformen zu fördern.“ Bei den vorgeschlagenen Maßnahmen ist jedoch fraglich, ob die Vorteile einer größeren Marktorientierung die Nachteile einer dementsprechend schwächeren Stellung des Staates überwiegen.
- Die **Förderung des Freihandels**, insbesondere durch CETA und TTIP führt zur Schaffung von Sondergerichten für einzelne Gruppen von Rechtsuchenden, für die es weder eine Rechtsgrundlage noch eine Notwendigkeit gibt (Deutscher Richterbund, 2016). Bei der „Reduktion wohlfahrtsschädlicher Verzerrungen“, zu denen insbesondere unterschiedliche Produktnormen zählen, ist zu fragen, ob der mögliche Wohlfahrtsgewinn eine damit verbundene Verminderung von Schutznormen rechtfertigt.

↘ ABBILDUNG 5

**Wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland im Zeitvergleich**



- Die von der Mehrheit geforderte **Insolvenzordnung** für den Euro-Raum und die Entprivilegierung von Staatsanleihen sollen die „Marktdisziplin“ stärken. Dies kann jedoch dazu führen, dass die Stabilität des Euro-Raums insbesondere in wirtschaftlichen Schwächephasen existenziell gefährdet wird (JG 2015 Ziffern 95 ff.; SG 2015 Ziffern 112 ff.). Die Erfahrung mit der Eurokrise der Jahre 2010 bis 2012 zeigt, dass die Finanzmärkte zu selbstzerstörenden Prozessen tendieren können, die sich nur durch ein beherztes Eingreifen der Notenbank stoppen lassen.
  - Der von der Mehrheit geforderte Verzicht auf **kreditfinanzierte öffentliche Investitionen** nimmt dem deutschen Staat die Möglichkeit, das dafür besonders günstige Nullzinsumfeld für zukunftsorientierte Investitionen in Infrastruktur, Bildung sowie Forschung und Entwicklung zu nutzen, und dabei über eine höhere Nachfrage am Kapitalmarkt zugleich einen Beitrag zu höheren langfristigen Zinsen zu leisten. Damit wird die Basis für künftiges Prosperitätswachstum zum Nachteil künftiger Generationen geschwächt.
  - Eine **Steuersenkung für Unternehmen** in der besonderen Form einer asymmetrischen negativen Vermögensteuer (JG 2015 Ziffern 813 ff.), die von der Mehrheit unter dem Begriff der „Zinsbereinigung des Grundkapitals“ gefordert wird, würde dem Staat finanzielle Ressourcen entziehen, ohne dass dabei eine höhere Investitionstätigkeit gewährleistet ist. Nach der massiven Reduktion der Unternehmensteuern im Jahr 2009 bewegen sich die Ausrüstungsinvestitionen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt auf einem im historischen Vergleich sehr niedrigen Niveau.
  - Eine **Abschaffung des „Erneuerbare-Energien-Gesetzes“** würde dem Staat die Möglichkeit nehmen, Investitionen in erneuerbare Energien zu fördern und damit weiterhin einen Beitrag zu einer Reduktion der Kosten dieser Form der Energieerzeugung zu leisten. Da diese nationalen Anstrengungen bei der Festlegung der Ziele des europäischen Emissionshandels berücksichtigt werden, ist die von der Mehrheit festgestellte Inkonsistenz der beiden Instrumente nicht gegeben. ↘ ZIFFERN 908 FF.
  - Ein Festhalten an der **Förderung der betrieblichen Altersvorsorge** in Form der Beitragsfreiheit zur Sozialversicherung entzieht dem finanziell ohnehin angespannten System der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) Beitragsmittel. Zudem stellt sich dabei das Problem, dass die implizite Rendite in der GRV derzeit deutlich höher ist als die am Kapitalmarkt zu erzielende Rendite von Anleihen. Eine Förderung der bAV zu Lasten der GRV führt dann zu einer Schlechterstellung der Versicherten. ↘ ZIFFERN 670 FF.
  - Die Forderung der Mehrheit, für bisher **nicht sozialversicherte Selbstständige** zwar eine Versicherungspflicht zur Altersvorsorge zu etablieren, diese jedoch nicht verpflichtend in die GRV einzubeziehen, wirkt sich ebenfalls zu Lasten der GRV und ihrer Versicherten aus. Der mit einer Versicherungspflicht in der GRV verbundene Einführungsgewinn würde es erlauben, das System der GRV über Jahrzehnte hinweg finanziell zu stärken und somit ein höheres Rentenniveau mit geringeren Beitragssätzen ermöglichen.
111. Generell rät die Mehrheit ein „**größeres Vertrauen in Marktprozesse**“ an, „um soziale Teilhabe nicht erst durch Umverteilung, sondern durch eine breite

Teilhabe am Wirtschaftserfolg zu ermöglichen.“ „Die Teilhabe am Wohlstand sollte vor allem durch die Chance zum Mitwirken am Wirtschaftsprozess ermöglicht werden. Daher sollte das Beschäftigungswachstum in den Mittelpunkt der Bemühungen gestellt werden.“

112. Die „**breite Teilhabe am Wirtschaftserfolg**“ ist jedoch alles andere als selbstverständlich. So ist in Deutschland der gesamtwirtschaftliche Wohlstand, gemessen am BIP je Einwohner, von 1991 bis 2013 preisbereinigt um 29 % gestiegen. Das Median-Nettoeinkommen für Personen in Haushalten mit mindestens einem Erwerbsfähigen hat in der gleichen Zeit jedoch nur um 8 % zugenommen. Besonders problematisch ist die Entwicklung im unteren Bereich der Einkommensverteilung. Für die unteren 10 % und 20 % der Einkommensbezieher sind die realen Nettoeinkommen um 10 % beziehungsweise 4 % gesunken. **Bis zum dritten Dezil stagnieren die Einkommen.** Die Einkommen der unteren 20 % der Verteilung waren im Jahr 2013 nicht höher als im Rezessionsjahr 2005 mit über 5 Millionen Arbeitslosen.
113. Wenn die Globalisierung dazu führt, dass das untere Drittel der Einkommensverteilung über eine ganze Generation hinweg nicht mehr am allgemeinen Anstieg des Wohlstands partizipieren kann und sich dabei zugleich einer größeren Unsicherheit in Bezug auf den Arbeitsplatz und die soziale Absicherung gegenüber sieht, ist es nicht überraschend, dass der **Konsens für offene Märkte** weltweit im Schwinden begriffen ist. Dies lässt sich für **Deutschland** anhand einer aktuellen Analyse der Einstellungen von Anhängern einzelner Parteien erkennen (Köcher, 2016). Anhänger der AfD sehen sich besonders stark von der gesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung abgekoppelt. Zugleich sind sie – im Gegensatz zu den Anhängern anderer Parteien – mehrheitlich der Auffassung, dass ein EU-Austritt für Deutschland vorteilhafter sei als eine EU-Mitgliedschaft. Für das **Vereinigte Königreich** zeigt sich ein ähnlicher Befund (Zoega, 2016; ↘ KASTEN 8).
114. Wenn die EU wie von der Mehrheit gefordert „wieder **deutlich für alle erkennbar zum Wohlstandsmotor**“ werden soll, erscheint somit eine Agenda, die allein auf mehr Marktkräfte setzt, nicht zielführend zu sein. Sie läuft vielmehr Gefahr, den Konsens für offene Märkte noch weiter zu erodieren.

# LITERATUR

AFS (2015), *Empfehlung vom 30. Juni 2015 zu neuen Instrumenten für die Regulierung der Darlehensvergabe zum Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien*, AFS/2015/1, Ausschuss für Finanzstabilität, Berlin.

Andritzky, J., D.I. Christofzik, L. Feld und U. Scheuering (2016a), *A mechanism to regulate sovereign debt restructuring in the euro area*, Arbeitspapier 04/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Andritzky, J., N. Gadatsch, T. Körner, A. Schäfer und I. Schnabel (2016b), *A proposal for ending the privileges for sovereign exposures in banking regulation*, VoxEu.org, 4. März.

Baskaran, T., L.P. Feld und S. Necker (2016), *Depressing Dependence: Transfers and Economic Growth in the German States*, Regional Studies 51, 2017, im Erscheinen.

BBSR (2015), *Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland*, bbsr.bund.de, 13. August.

BIZ (2016), *International banking and financial market developments*, BIS Quarterly Review September 2016, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.

BMUB (2015), *Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbauoffensive*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin.

Brühlhart M., J. Gruber, M. Krapf und K. Schmidtheiny (2016), *Taxing Wealth: Evidence from Switzerland*, CESifo Working Paper 5966, München.

Brunnermeier, M.K. et al. (2011), *European safe bonds (ESBies)*, <http://personal.lse.ac.uk/vayanos/Euronomics/ESBies.pdf>, abgerufen am 25.10.2016.

Büttner, T. und T. Görbert (2016), *Zum Vorschlag der Länder zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen: Verteilungseffekte und Implikationen*, Arbeitspapier, Universität Erlangen-Nürnberg.

Deutscher Richterbund (2016), *Stellungnahme zur Errichtung eines Investitionsgerichts für TTIP – Vorschlag der Europäischen Kommission vom 16.09.2015 und 12.11.2015*, Stellungnahme Nr. 4/16, Bund der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Berlin.

Eichhorst, W. (2015), *Do we have to be afraid of the future world of word?*, IZA Policy Paper No. 102, Bonn.

Eidam, F. (2016) *Repräsentative Berechnungen zu Restlaufzeiten von verschiedenen Klassen von Staatsanleihen im Euro-Raum sowie der Durchdringung des Anleihenbestandes mit Collective Action Clauses*, Arbeitspapier 11/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Elstner, S., H. Michaelis und C.M. Schmidt (2016), *Das leere Versprechen der aktiven Konjunktursteuerung*, *Wirtschaftsdienst* 96, 534-540.

Europäische Kommission (2015a), *Consultation Document - Review of the EU Macro Prudential Policy Framework*, Brüssel.

Europäische Kommission (2015b), *Fiscal Sustainability Report*, Brüssel.

Expertenkommission (2015), *Stärkung von Investitionen in Deutschland*, Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, Berlin.

FAZ (2016), *Heilpraktiker schwer unter Beschuss*, [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/f-a-z-exklusiv-heilpraktiker-schwer-unter-beschuss-14406931.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/f-a-z-exklusiv-heilpraktiker-schwer-unter-beschuss-14406931.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2), abgerufen am 27.10.2016.

Gurlit, Elke und I. Schnabel (2015), *The New Actors of Macroprudential Supervision in Germany and Europe – A Critical Evaluation*, *Journal of Banking Law and Banking* 27, 349-362.

IWF (2016), *Germany: Selected issues*, IMF Staff Country Report No. 16/203, Washington, DC.

Kholodilin, K.A., A. Mense und C. Michelsen (2016), *Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht*, *DIW Wochenbericht* 22/2016, 491-499.

Köcher, R. (2016), *Die AfD – Außenseiter mit Rückhalt*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Frankfurt am Main, 20. Oktober.

[Kronberger Kreis](#) (2016), *Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Kronberger Kreis-Studien Nr. 62, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

[OECD](#) (2016), *OECD-Wirtschaftsberichte Deutschland 2016*, OECD Publishing, Paris.

[Mense, A., E. Lohse, J. Mutl, H. Kirchhain, R. Braun und A. Dombret](#) (2016), *Steigende Immobilienpreise und steigende Wohnungsnot: Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht?, ifo Schnelldienst 16/2016*, 3-25.

[Projekt Gemeinschaftsdiagnose](#) (2016), *Deutsche Wirtschaft gut ausgelastet – Wirtschaftspolitik neu ausrichten*, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2016, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin.

[Rodrik, D.](#) (2016), *Put globalization to work for democracies*, [www.nytimes.com/2016/09/18/opinion/sunday/put-globalization-to-work-for-democracies.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/09/18/opinion/sunday/put-globalization-to-work-for-democracies.html?_r=0), abgerufen am 26.10.2016.

[Shiller, R.J.](#) (2016), *What's Behind a Rise in Ethnic Nationalism? Maybe the Economy*, [www.nytimes.com/2016/10/16/upshot/whats-behind-a-rise-in-ethnic-nationalism-maybe-the-economy.html](http://www.nytimes.com/2016/10/16/upshot/whats-behind-a-rise-in-ethnic-nationalism-maybe-the-economy.html), abgerufen am 26.10.2016.

[Spengel, C., L. Evers, M.T. Evers, U. Scheuring und F. Streif](#) (2013), *Die Folgen von Substanzsteuern für Familienunternehmen, Staat und Gesellschaft, Gutachten im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen*, München.

[SVR Migration](#) (2013), *Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland*, Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin.

[Voigtländer, M. und T. Hentze](#) (2015), *Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot*, Kurzexpertise, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

[Wissenschaftlicher Beirat beim BMF](#) (2016), *Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften*, Gutachten 02/2016, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

[Wissenschaftlicher Beirat beim BMF](#) (2010), *Reform der Grundsteuer*, Stellungnahme, Dezember 2010, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

[Wolter, M.I. et al.](#) (2015), *Industrie 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft*, IAB-Forschungsbericht 8/2015, Nürnberg.

[Zoega, G.](#) (2016), *On the causes of Brexit: Regional differences in economic prosperity and voting behavior*, VoxEU.org, 1. September.