

FÜR EINE ZUKUNFTSORIENTIERTE WIRTSCHAFTSPOLITIK

I. Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik

II. Kräftiger Aufschwung, geldpolitische Wende

1. Kräftiger Aufschwung im Euro-Raum
2. Strategie für die geldpolitische Wende im Euro-Raum
3. Steigende Risiken im Finanzsystem

III. Nachhaltige Wirtschaftspolitik

1. Steigerung des Arbeitskräftepotenzials
2. Solide Finanzpolitik notwendig
3. Finanzpolitische Herausforderungen für Länder und Gemeinden
4. Vorausschauende Reformen der Altersvorsorge
5. Effizienzpotenziale bei der Gesundheitsversorgung

IV. Digitalisierung als Chance

1. Für einen innovationsoffenen Ordnungsrahmen
2. Gute Verfassung des Arbeitsmarkts
3. Digitale Arbeitswelt der Zukunft

V. Mehr Markt im Klimaschutz

VI. Stabilität für den Euro-Raum

1. Konvergenz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Reformen
2. Priorität für eine solide nationale Fiskalpolitik
3. Vor- und Nachteile fiskalischer Ausgleichsmechanismen
4. Banken- und Kapitalmarktunion vervollständigen
5. Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus
6. Bedingungen für die Schaffung sicherer Wertpapiere im Euro-Raum

VII. Erneuerung der Europäischen Union

1. Viele gemeinsame Anliegen bei EU-Reformen
2. Fristverlängerung statt ungeordnetem Brexit

VIII. Globalisierung

1. Wohlfahrtssteigerung durch internationalen Handel
2. Migrationsdruck nach Europa wird nicht nachlassen

Eine andere Meinung

Literatur

I. FÜR EINE ZUKUNFTSORIENTIERTE WIRTSCHAFTSPOLITIK

1. Zu Beginn der neuen Legislaturperiode befindet sich die **deutsche Wirtschaft** in einem kräftigen Aufschwung. Die Produktionskapazitäten sind bereits **überausgelastet**. [↪ ZIFFERN 261 FF.](#) Der **übrige Euro-Raum**, Deutschlands wichtigster Handelspartner, kehrt zur **Normalauslastung** zurück, wenngleich die Arbeitslosigkeit in einigen Ländern hoch bleibt. [↪ ZIFFER 233](#) Chancen und Risiken für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung halten sich in etwa die Waage, sodass der Aufschwung noch länger anhalten könnte. Die gute konjunkturelle Lage bietet der neuen Bundesregierung somit einen hervorragenden Ausgangspunkt für Reformen, die Fehlentwicklungen vermeiden und die deutsche Volkswirtschaft für die Herausforderungen der Zukunft besser wappnen können.

Dies ist umso mehr angezeigt, als der Aufschwung zum Teil von der noch immer **extrem lockeren Geldpolitik** getragen wird. Zuletzt hat die Europäische Zentralbank (EZB) beschlossen, bis September 2018 weitere Anleihekäufe von insgesamt 270 Mrd Euro zu tätigen, damit allerdings das monatliche Ankaufvolumen halbiert. Die niedrigen Zinsen sowie die Anleihekäufe bergen das Risiko, dass die EZB in eine Lage gerät, in der die Sorge um den Erhalt der Finanzstabilität und der Stabilität der Staatsfinanzen der Mitgliedstaaten die Erfüllung ihres Ziels der Preisstabilität infrage stellt. Zudem bestehen keine Deflationsgefahren, und die Produktionskapazitäten sind zunehmend ausgelastet. Daher ist über kurz oder lang mit einer geldpolitischen Normalisierung zu rechnen. Der Sachverständigenrat zeigt auf, wie eine entsprechende Ausstiegs- und Kommunikationsstrategie aussehen könnte. [↪ ZIFFERN 381 F.](#)

2. Neben der guten konjunkturellen Lage bietet die Bildung einer neuen Regierungskoalition in Deutschland die **Chance für eine Neujustierung der Wirtschaftspolitik**. Anstelle des in den vergangenen Jahren im Vordergrund stehenden Verteilungsdiskurses sollten dabei die Herausforderungen der Zukunft im Mittelpunkt stehen. Der Sachverständigenrat hatte bereits im vergangenen Jahr die wirtschaftspolitischen Prioritäten für eine neue Bundesregierung dargelegt (JG 2016 Kasten 1). Dabei mahnte er vor allem an, die gute konjunkturelle Lage zu nutzen, um die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken.
3. In der Finanzpolitik gilt es, den durch die gute Einnahmesituation eröffneten fiskalischen Spielraum prioritär für **wachstumsfreundliche Reformen** einzusetzen. Eine Erhöhung der Staatsquote ist nicht erforderlich, vielmehr sollten Steuer- und Beitragszahler entlastet werden. Höhere Ausgaben in bestimmten Bereichen sollten durch Veränderungen der Ausgabenstruktur erreicht werden. [↪ ZIFFERN 44 F.](#) Darüber hinaus sollten die Länder eine stärkere Verantwortung für ihre Gemeinden übernehmen und zugleich deren Haushaltsgebaren besser kontrollieren. [↪ ZIFFER 600](#) Schließlich sollten die Systeme der sozialen Sicherung besser auf die anstehende Beschleunigung des demografischen Wandels vorbereitet werden. [↪ ZIFFERN 51 FF.](#)

4. Um angesichts des demografischen Wandels das Arbeitskräftepotenzial zu steigern, könnten Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Etablierung lebenslangen Lernens die **Erwerbsbeteiligung** von Frauen und älteren Arbeitnehmern erhöhen. Eine Ausweitung der Möglichkeiten zur **Erwerbsmigration** für Fachkräfte mit beruflicher Ausbildung würde ebenfalls den zunehmenden Fachkräfteengpässen entgegenwirken. Zudem sollte das Augenmerk auf dem Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit und der Integration von anerkannten Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt liegen. Schließlich sind Bildungs- und Weiterbildungsanstrengungen zu erhöhen, um die Erwerbsbevölkerung auf die digitale Arbeitswelt der Zukunft vorzubereiten. [↘ ZIFFERN 810 FF.](#)
5. Von entscheidender Bedeutung wird es sein, wie die Politik den mit der umfassenden **Digitalisierung** von Wirtschaft und Gesellschaft einhergehenden Strukturwandel begleitet. Deutsche Unternehmen sind zwar zum Teil international führend in der digitalisierten **Produktion**, aber nicht im Aufbau **neuer Geschäftsmodelle** im Bereich der Dienstleistungen. Die Politik sollte diesen **Strukturwandel** in mehrfacher Hinsicht unterstützen, nämlich durch die Stärkung allgemeiner Kompetenzen in der Bildung und Weiterbildung, eine innovationsfreundliche Regulierung, die konsequente Digitalisierung staatlichen Verwaltungshandelns und die Sicherstellung eines flexiblen Arbeitsmarkts, der raschen Strukturwandel zulässt. [↘ ZIFFERN 768 FF.](#)

Schließlich sollte im Bereich des **Klimaschutzes** die Energiewende auf Basis eines einheitlichen CO₂-Preises vorangetrieben werden, um anstelle des bisherigen planwirtschaftlichen und kleinteiligen Vorgehens einen marktwirtschaftlichen Ansatz zu verfolgen. [↘ ZIFFERN 79 FF.](#)

6. Auf europäischer Ebene verleihen die Impulse des französischen Präsidenten Macron der neuen Bundesregierung Rückenwind, um die **europäische Integration** gemeinsam voranzutreiben. Die europäischen Partner sollten dabei zwei Prinzipien beachten: **Subsidiarität** und die **Einheit von Haftung und Kontrolle**. Der Sachverständigenrat hat im Verlauf der vergangenen Jahre aufgezeigt, wie die Architektur des Euro-Raums auf Basis dieser Prinzipien gefestigt werden könnte. Dazu zählen der Abbau der Privilegierung staatlicher Schulden in der Bankenregulierung und die Einführung eines Mechanismus für eine geordnete Umstrukturierung von Staatsschulden im Rahmen von Programmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). [↘ ZIFFERN 122 FF.](#) Weitere Integrationschritte, beispielsweise die Einführung einer gemeinsamen Einlagensicherung, wären nur denkbar, wenn zuvor die Risiken im Finanzsystem angemessen reduziert würden. [↘ ZIFFERN 108 FF., 426 FF.](#)

Um den – letztlich in eigener Verantwortung und im eigenen Interesse der Mitgliedstaaten liegenden – **Konsolidierungs- und Reformwillen im Euro-Raum** weiter zu stärken, wäre es sinnvoll, dem ESM zusätzlich eine Überwachungsfunktion zuzuweisen. Eine **Schaffung sicherer Wertpapiere im Euro-Raum** wäre nur unter strengen Bedingungen denkbar, die sicherstellen, dass implizite Haftungsrisiken vermieden werden. In einem ersten Schritt sollten die regulatorischen Bedingungen so ausgestaltet werden, dass private Akteure solche Wertpapiere idealerweise in Eigeninitiative schaffen. [↘ ZIFFERN 129 FF.](#)

7. Darüber hinaus hat der Sachverständigenrat Handlungsfelder für ein stärkeres gemeinschaftliches Vorgehen auf der Ebene der Europäischen Union herausgearbeitet. Um die Schäden für alle Beteiligten möglichst gering zu halten, wäre im wahrscheinlichen Fall verzögerter **Brexit-Verhandlungen** deren einmalige **Verlängerung sinnvoll**. Schließlich sollten die europäischen Partner gemeinsam zeigen, dass Abschottung und Protektionismus die falschen Antworten auf die Herausforderungen einer zunehmend globalisierten Welt sind. Europa sollte vielmehr eine wirtschaftspolitische Agenda verfolgen, die den Strukturwandel ermöglicht und den **Binnenmarkt** stärkt. [↘ ZIFFERN 629 FF.](#)

II. KRÄFTIGER AUFSCHWUNG, GELDPOLITISCHE WENDE

8. Der Aufschwung der **Weltwirtschaft** hat sich verstärkt. Das Wachstumstempo des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) hat seit der zweiten Jahreshälfte 2016 merklich zugenommen. Hierzu tragen vor allem die fortgeschrittenen Volkswirtschaften bei. Insbesondere der Euro-Raum entwickelte sich zuletzt unerwartet dynamisch. [↘ ABBILDUNG 1 OBEN LINKS](#) In vielen Schwellenländern hat sich die konjunkturelle Lage ebenfalls verbessert, was zumindest für erdölexportierende Länder auf die Stabilisierung der Rohölpreise zurückgeführt werden kann.
9. Zur Aufhellung der Erwartungen hat wesentlich beigetragen, dass vormalige **Risiken für den Aufschwung nicht eingetreten** sind oder sich zumindest abgeschwächt haben. Beispielsweise gelang es der chinesischen Regierung, die Kapitalflucht vorläufig einzudämmen und das hohe Wachstum fortzusetzen. In den Vereinigten Staaten blieben umfassende protektionistische Maßnahmen vorerst aus. Das Austrittsgesuch des Vereinigten Königreichs und die Austrittsverhandlungen haben bislang keinen stärkeren Wirtschaftseinbruch provoziert. Schließlich haben sich pro-europäische Parteien bei den nationalen Wahlen in Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion durchgesetzt.
10. Wie Stimmungsindikatoren verdeutlichen, haben die Wirtschaftsakteure ihre **Zukunftserwartungen weltweit nach oben revidiert**. Gemeinsam mit den günstigen Finanzierungsbedingungen, den vielerorts bereits gut ausgelasteten Kapazitäten, einer expansiven Fiskalpolitik und einem stabileren Ölpreis mündete dies in einen Anstieg der Investitionen und eine damit einhergehende Belebung des Welthandels. Es ist daher davon auszugehen, dass sich der Aufschwung im Prognosezeitraum der Jahre 2017 und 2018 fortsetzen wird.

Das **Niedrigzinsumfeld hält** trotzdem **weiter an**, denn die Leitzinsen der Notenbanken in den größten Industrieländern verharren nahe null, und das Liquiditätsangebot steigt aufgrund der Anleihekäufe in Japan und im Euro-Raum immer noch an. Trotz der allmählichen geldpolitischen Straffung in den Vereinigten Staaten nimmt der Abstand zu den Zinsempfehlungen einfacher Taylor-Regeln aufgrund der anziehenden Konjunktur und Inflation weiter zu. [↘ ABBILDUNG 1 OBEN RECHTS](#)

11. Die **Risiken** für die weitere konjunkturelle Entwicklung der Weltwirtschaft sind aus Sicht des Sachverständigenrates ausgeglichener als zuvor. Einige der zuvor genannten Risiken bestehen weiter, darunter das Risiko zunehmender protektionistischer Tendenzen, die Gefahr eines überraschenden Wachstumsrückgangs in China und politische Risiken in Europa. Dazu zählen die Gefahr eines ungeordneten „harten Brexit“ angesichts des mangelnden Fortschritts bei den Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU), die Verschärfung des Konflikts in Katalonien und ein möglicher Wahlsieg europakritischer Parteien bei der kommenden Parlamentswahl in Italien. Weiterhin können die Niedrigzinsen zu Übertreibungen im Finanzsystem und Fehlallokationen in der Realwirtschaft beitragen. Zudem ist das Risiko von Finanzmarktverwerfungen im Zuge des anstehenden Ausstiegs aus der lang anhaltenden Niedrigzinspolitik vieler Notenbanken nicht zu vernachlässigen. Diesen Risiken stehen Chancen gegenüber, insbesondere auf eine stärker als erwartete Investitionsdynamik.

1. Kräftiger Aufschwung im Euro-Raum

12. Im **Euro-Raum** erstreckt sich die unerwartet kräftige **wirtschaftliche Erholung** inzwischen auf alle Mitgliedstaaten. Die bedeutendste Komponente des Aufschwungs ist weiterhin der Konsum. Jedoch entwickeln sich die Investitionen inzwischen ebenfalls sehr dynamisch, und die Exporte wachsen wieder stärker. Die Beschäftigung steigt stetig an, wenngleich die Arbeitslosenquoten in einigen Mitgliedstaaten immer noch sehr hoch sind.
13. Der kräftige Aufschwung geht mit einer außerordentlich guten Stimmungslage der Konsumenten und Unternehmen und einer erhöhten Auslastung der Produktionskapazitäten einher. Er wird gestützt durch strukturelle Anpassungen im Zuge der Krise, verringerte politische Risiken sowie die positive Entwicklung der Weltwirtschaft. Zusätzlich zur weiterhin sehr expansiven Geldpolitik wirkt die Fiskalpolitik expansiv. [↘ ABBILDUNG 1 MITTE LINKS](#) Im Ergebnis wächst die **Wirtschaft im Euro-Raum deutlich über ihrer Potenzialrate**. Für das Jahr 2017 rechnet der Sachverständigenrat damit, dass sich die Produktionslücke im Euro-Raum erstmals seit der Finanzkrise schließt. [↘ ZIFFER 345](#)

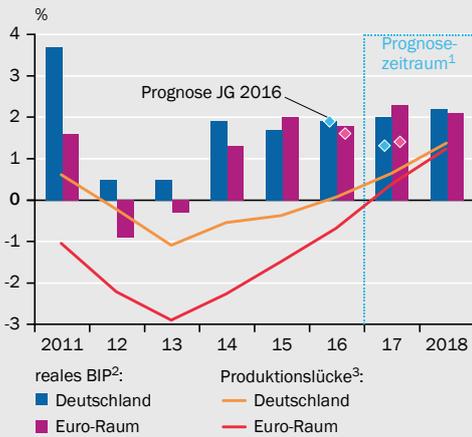
Die Inflation ist im Jahr 2017 wieder gestiegen. Dazu hat insbesondere die Entwicklung der Energiepreise beigetragen, die Anfang des Jahres 2016 einen Tiefstwert erreicht hatten und im Jahr 2017 wieder auf ein höheres Niveau stiegen. Gleichzeitig kam es im Zuge der Normalisierung der konjunkturellen Lage zu einem **moderaten Anstieg der Kerninflation**.

14. Für die Jahre 2017 und 2018 erwartet der Sachverständigenrat im Euro-Raum ein **Wachstum des BIP** von 2,3 % beziehungsweise 2,1 %. Die **Inflation** gemessen am Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) wird in den Jahren 2017 und 2018 voraussichtlich bei jeweils 1,5 % liegen. Für die Kerninflationsrate beträgt die Prognose des Sachverständigenrates 1,1 % für das Jahr 2017 und 1,4 % für das Jahr 2018.

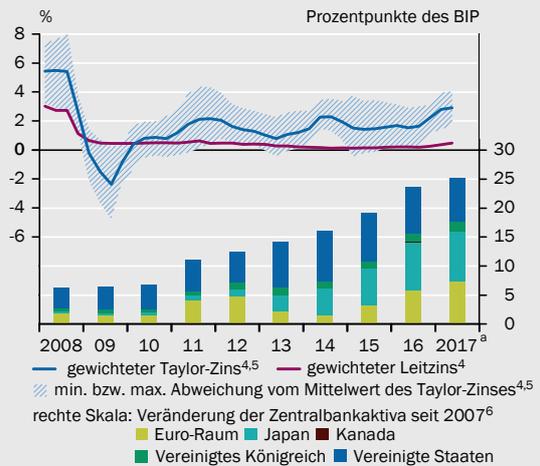
▾ **ABBILDUNG 1**

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung und Herausforderungen

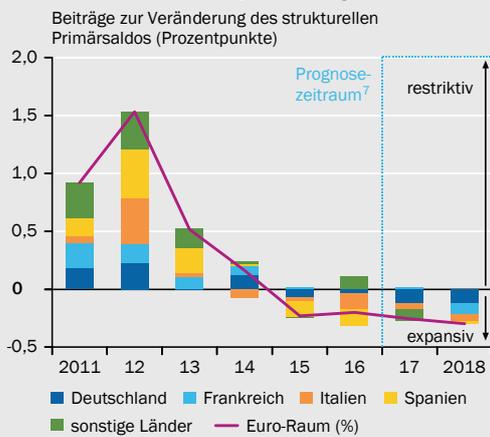
Der Aufschwung fällt stärker aus als bisher erwartet.



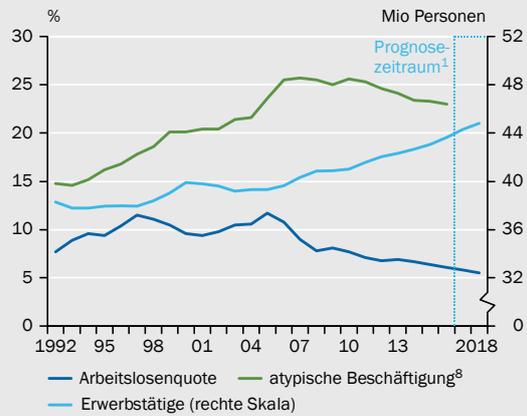
Die Zentralbanken der größten Industriestaaten setzen ihre extrem expansive Geldpolitik fort.



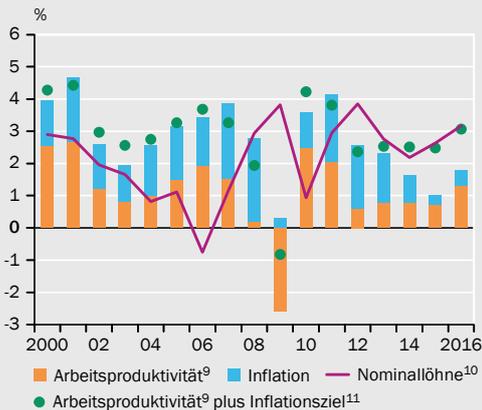
Seit dem Jahr 2015 ist die Fiskalpolitik im Euro-Raum leicht expansiv ausgerichtet.



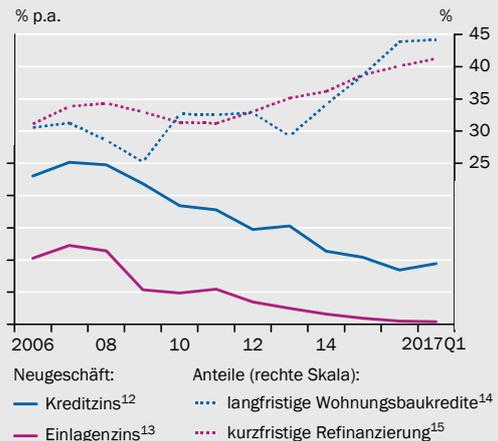
In Deutschland sinkt bei steigender Erwerbstätigkeit der Anteil der atypischen Beschäftigung.



Der Verteilungsspielraum bei Lohnzuwächsen in Deutschland wird seit der Finanzkrise mehr als ausgeschöpft.



Gesunkene Zinsmargen und erhöhte Fristentransformation bergen höhere Finanzstabilitätsrisiken bei deutschen Banken.



1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Veränderung zum Vorjahr. Raute: Prognose des Sachverständigenrates aus JG 2016 für die Jahre 2016 und 2017. 3 – Relative Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial. 4 – Leit- und Taylor-Zins gewichtet mit nominalen BIP-Anteilen zu Kaufkraftparitäten der dargestellten Länder. 5 – Definition des Taylor-Zinses siehe Abbildung 41 und nähere Berechnung siehe JG 2016 Abbildung 60. Kombinationen der Taylor-Zinses basieren auf je vier Inflationsmaßen und Produktionslücken (VPI, Kern-VPI, BIP- und Konsum-Deflator, IWF, OECD, HP-Filter und segmentierter linearer Trend). 6 – In Relation zum nominalen BIP der dargestellten Länder. 7 – Prognose der Europäischen Kommission. 8 – Anteil an allen abhängig Beschäftigten. 9 – Reales BIP je Erwerbstätigenstunde. 10 – Nominale Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerstunde. 11 – Für das geschätzte Inflationsziel wird in Anlehnung an Bletzinger und Wieland (2017) ein Wert von 1,75 % angenommen. 12 – Effektivzinssatz für Wohnungsbaukredite an private Haushalte mit anfänglicher Zinsbindung über 10 Jahre. 13 – Volumengewichteter Durchschnittssatz. 14 – Anteil von Wohnungsbaukrediten mit anfänglicher Zinsbindung über 10 Jahre am Volumen der neu vergebenen Wohnungsbaukredite. 15 – Anteil kurzfristiger Refinanzierungsformen (Sichteinlagen, Termineinlagen und Inhaberschuldverschreibungen bis 1 Jahr) an den gesamten Passiva. a – Werte aus Prognose- und Monatswerten.

Quellen: BA, Europäische Kommission, Eurostat, EZB, IWF, nationale Zentralbanken, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 17-450

15. In **Deutschland** hat der bereits fortgeschrittene, kräftige **Aufschwung** nochmals an Dynamik gewonnen. [↘ ABBILDUNG 1 OBEN LINKS](#) Das Wirtschaftswachstum übertraf im ersten Halbjahr 2017 die Erwartungen deutlich. Einen entscheidenden Anteil hieran hatte die Erholung im Euro-Raum. Die damit einhergehende erhöhte Auslandsnachfrage trifft in Deutschland auf **Produktionskapazitäten**, die aufgrund der robusten Inlandsnachfrage bereits **überausgelastet** sind. In diesem Umfeld haben die Unternehmen damit begonnen, wieder stärker in Kapazitätserweiterungen zu investieren. Inzwischen sind daher zusätzlich zu den Bauinvestitionen die Ausrüstungsinvestitionen und die Investitionen in Forschung und Entwicklung klar aufwärtsgerichtet.
16. Während das Fundament des Aufschwungs immer breiter wird, nimmt die **Anspannung innerhalb der deutschen Volkswirtschaft** allmählich zu. Der Beschäftigungsanstieg setzt sich fort, insbesondere bei Normalarbeitsverhältnissen, und die Arbeitslosenquote ist auf das niedrigste Niveau seit der Wiedervereinigung gefallen. [↘ ABBILDUNG 1 MITTE RECHTS](#) Es wird für Unternehmen immer schwieriger, neue Arbeitskräfte zu finden, um die hohe Güter- und Dienstleistungsnachfrage zu bedienen. Die deutsche Volkswirtschaft gelangt nach und nach in eine Boomphase.
17. Der Sachverständigenrat erwartet in diesem und dem kommenden Jahr eine Fortsetzung des Aufschwungs. Für **das deutsche BIP** prognostiziert er Zuwachsraten von 2,0 % im Jahr 2017 und 2,2 % im Jahr 2018. Bereinigt um die unterschiedliche Anzahl an Arbeitstagen liegen die Wachstumsraten bei 2,3 % beziehungsweise 2,2 %. Die deutsche Wirtschaft wächst somit in beiden Jahren schneller als das geschätzte Potenzial, das jeweils um rund 1,4 % steigt.
18. Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Überauslastung ist die **momentane Inflations- und Lohnentwicklung moderat**. Dies dürfte unter anderem daran liegen, dass die hohe Zuwanderung aus den übrigen Mitgliedstaaten der EU das Arbeitsangebot in Deutschland alljährlich erhöht. In den vergangenen Jahren wurden hierdurch die Knappheiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt abgedeckt. Preise und Löhne zeigen jedoch bereits einen moderaten Aufwärtstrend. So erwartet der Sachverständigenrat für das Jahr 2018 eine Kerninflationsrate von 1,9 %. Das Lohnwachstum lag bereits seit der Krise im Euro-Raum oberhalb des Verteilungsspielraums, der Summe aus Produktivitäts- und Preisanstieg. [↘ ABBILDUNG 1 UNTEN LINKS](#)

Die vorangegangene Phase der Lohnmoderation ist somit vorüber. Angesichts der schwachen Lohnentwicklung in vielen anderen Mitgliedstaaten des Euro-Raums trägt die vergleichsweise kräftige Lohnentwicklung in Deutschland zur Konvergenz der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten bei.

19. Der Sachverständigenrat prognostiziert eine **graduelle Reduktion des deutschen Leistungsbilanzüberschusses** auf 7,7 % beziehungsweise 7,6 % des nominalen BIP in den Jahren 2017 und 2018, nach 8,3 % im Jahr 2016. Dieser Überschuss reflektiert unter anderem den strukturellen Effekt des demografischen Wandels (JG 2014 Ziffern 418 ff.). Ein Teil der im öffentlichen Sektor und bei den privaten Haushalten zu beobachtenden Konsolidierung kann darauf zurückgeführt werden.

20. Ferner geht der Anstieg der Unternehmensersparnis mit einer hohen Investitionsstätigkeit im Ausland einher. Deutsche Unternehmen ziehen bei ihren Investitionsentscheidungen offenbar häufig den Schluss, dass ein Engagement hierzulande nicht hinreichend attraktiv ist (Konjunkturprognose 2017). Daher sollte aus Sicht des Sachverständigenrates eine **Verbesserung des Investitionsklimas** in Deutschland Priorität genießen. Dies könnte das Produktionspotenzial steigern und gleichzeitig den Leistungsbilanzüberschuss reduzieren.

2. Strategie für die geldpolitische Wende im Euro-Raum

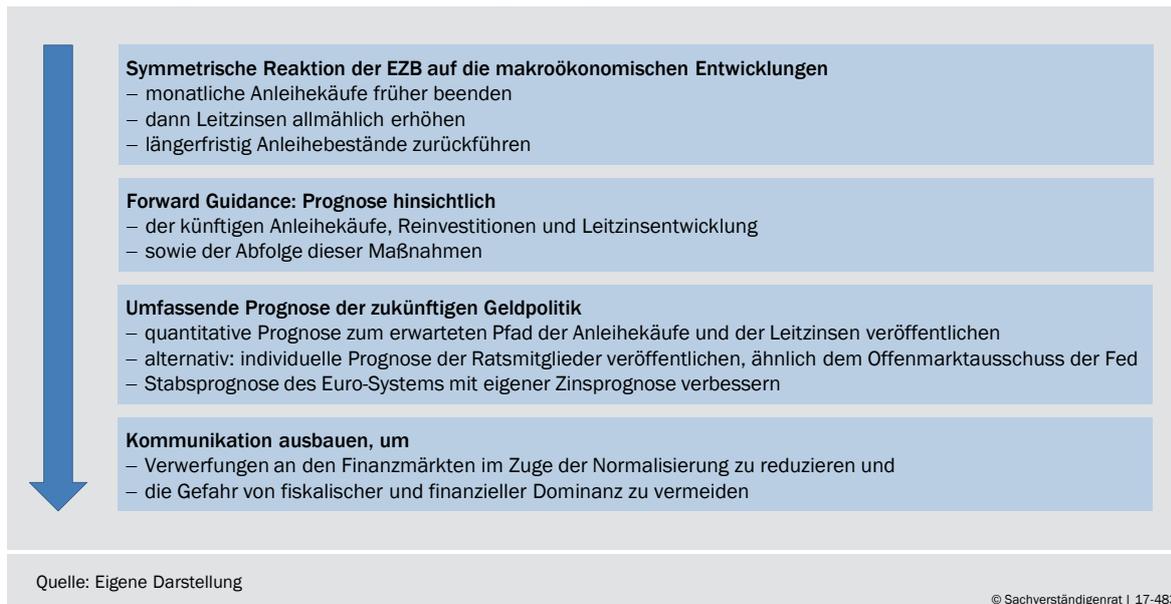
21. Die kräftige wirtschaftliche Erholung und die höhere Inflation im Euro-Raum machen eine Reaktion der Geldpolitik erforderlich, um diese an die verbesserte makroökonomische Entwicklung anzupassen. ↘ ZIFFERN 352 FF. Nach wie vor ist die Politik der EZB jedoch äußerst expansiv ausgerichtet, und der Expansionsgrad nimmt weiter zu. Aus der lockeren Geldpolitik können sich zudem Risiken für die Stabilität des Finanzsystems ergeben. Dies unterstreicht die **Notwendigkeit einer Normalisierung der Geldpolitik**. Selbst wenn die EZB die Netto-Anleihekäufe zum Jahresende beendet hätte, wäre ihre Politik, gemessen am Niveau ihrer Bilanz und Notenbankzinsen, nach wie vor sehr expansiv gewesen. Nun hat sie eine Fortsetzung der Anleihekäufe bis mindestens September 2018 – wenngleich mit verringertem Volumen – beschlossen.
22. Angesichts der makroökonomischen Entwicklung sollte der EZB-Rat dringend eine umfassende **Strategie für eine Normalisierung der Geldpolitik kommunizieren**. ↘ ABBILDUNG 2 Damit würde sichergestellt, dass sich die Marktteilnehmer rechtzeitig auf ein Ende der lockeren Geldpolitik einstellen und Verwerfungen an den Finanzmärkten vermieden werden können. Im Rahmen dieser Strategie sollte die EZB symmetrisch vorgehen. Deshalb sollte sie nicht nur eine Erhöhung der Anleihekäufe bei schlechterer Entwicklung, sondern auch eine Reduktion und frühere Beendigung bei einer besseren Entwicklung in Aussicht stellen. Nach Einschätzung des Sachverständigenrates wäre eine frühere Beendigung nach derzeitigem Informationsstand angemessen.

Jedenfalls sollte die EZB eine **Festlegung vermeiden** und stattdessen ihre Prognose zur weiteren Entwicklung der Geldpolitik veröffentlichen. ↘ ZIFFERN 390 FF. Mit dem Ende der Aufkäufe würden sich mittel- und längerfristige Zinsen voraussichtlich etwas erhöhen und infolgedessen die Kreditzinsen allmählich steigen. Dies dürfte die Zinsänderungsrisiken der Banken eindämmen. Abhängig von der makroökonomischen Entwicklung können sich daran erste Leitzinserhöhungen anschließen, auf die dann schrittweise Reduzierungen der Bilanzsumme folgen.

23. Die bisherige Forward-Guidance-Kommunikation der EZB sollte zu einer **umfassenden Prognose der künftigen Ausrichtung der Geldpolitik** ausgebaut werden. ↘ ZIFFERN 391 FF. Zweck der Forward Guidance ist es, die Unsicherheit der Marktteilnehmer über die Erwartungen der Notenbank zu reduzieren und die Wirksamkeit der Geldpolitik zu erhöhen (Praet, 2013).

▸ ABBILDUNG 2

Elemente einer geldpolitischen Normalisierungsstrategie der EZB



Daten zur Abbildung

Es gibt mehrere Möglichkeiten, dies umzusetzen. So könnte der EZB-Rat – ähnlich wie die Notenbanken von Schweden, Norwegen und Neuseeland – seine eigene Inflations- und Wachstumsprognose zusammen mit dem konsistenten, **erwarteten Entwicklungspfad der Anleihekäufe und Leitzinsen** veröffentlichen. Solch eine Prognose würde immer wieder an den aktuellen Informationsstand angepasst. Sie bedeutet somit keine Festlegung. Eine weitere Alternative, die keine Abstimmung im EZB-Rat erfordert, wäre die Veröffentlichung der individuellen Prognosen der Ratsmitglieder, wie es die US-amerikanische Federal Reserve (Fed) bereits seit vielen Jahren praktiziert. Schließlich könnte die derzeit veröffentlichte Inflations- und Wachstumsprognose des Stabes des Euro-Systems durch einen eigenen geldpolitischen Prognosepfad verbessert werden.

24. In der Kommunikation einer Normalisierungsstrategie könnte die EZB zudem Bedenken entgegenreten, ob sie tatsächlich willens und in der Lage ist, die Geldpolitik zu straffen, wenn dadurch ein Mitgliedstaat oder systemisch relevante Banken in Schwierigkeiten gerieten. So kann sie auf den funktionierenden institutionellen **Rahmen der Bankenunion** und des **Europäischen Stabilitätsmechanismus** (ESM) verweisen. Die Bankenunion erlaubt es, Banken in Schieflage abzuwickeln oder zu restrukturieren, ohne systemische Krisen auszulösen. Der ESM dient dazu, eine Staatsschuldenkrise zu vermeiden und gegebenenfalls Mitgliedstaaten mit Krediten und effektiven Bedingungen für eine Konsolidierungs- und Reformpolitik zu unterstützen.
25. Die Umsetzung einer **nachhaltigen Wirtschaftspolitik** der Mitgliedstaaten ist dringend erforderlich, **um diese auf künftig steigende Zinsen vorzubereiten**, sodass die Gefahr einer fiskalischen Dominanz gesenkt wird. Dies erfordert zum einen, dass die jeweiligen Mitgliedstaaten den temporären Zinsvorteil zur Konsolidierung ihrer Staatsfinanzen einsetzen, um die künftigen Belastungen aus ihrem Schuldendienst zu reduzieren. Zum anderen sollte auf Ebene der Mitgliedstaaten eine konsequente Reformpolitik verfolgt werden, die Wettbewerb und damit Wachstumchancen verbessert.

3. Steigende Risiken im Finanzsystem

26. Infolge der anhaltenden Niedrigzinsphase sind die **Risiken im Finanzsystem weiter gestiegen**. Der deutliche Anstieg der Wohnimmobilienpreise in vielen europäischen Ländern hat den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) dazu veranlasst, Warnungen gegenüber acht Mitgliedstaaten auszusprechen (ESRB, 2016). [↘ ZIFFER 472](#) In Deutschland hat sich der **Anstieg der Preise für Wohnimmobilien** weiter **beschleunigt**. Die Deutsche Bundesbank geht inzwischen von einer Überbewertung der Wohnimmobilien in Städten zwischen 15 % und 30 % aus; im Vorjahr war sie noch von 10 % bis 20 % ausgegangen (Deutsche Bundesbank, 2016a, 2017a). Das Kreditwachstum ist allerdings nach wie vor moderat, und die Verschuldung der privaten Haushalte befindet sich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau, sodass der Ausschuss für Finanzstabilität (2017) die Risiken für die Finanzstabilität derzeit noch immer als eher gering einstuft.

Andere Vermögenspreise haben ebenfalls ein historisch hohes Niveau erreicht. Insbesondere festverzinsliche Wertpapiere bergen das Risiko einer **abrupten Preiskorrektur** im Fall steigender Zinsen. [↘ ZIFFER 474](#) Dies beträfe nicht zuletzt den wachsenden Sektor der **Investmentfonds**, die im Zuge der Niedrigzinsphase zunehmend in weniger liquide Aktiva investiert haben. Bei einem plötzlichen Zinsanstieg besteht die Gefahr hoher Mittelabflüsse, die zu Notverkäufen und Preisspiralen führen und so auf das restliche Finanzsystem ausstrahlen könnten. [↘ ZIFFER 497](#)

27. Im deutschen Bankensystem sind die **Zinsänderungsrisiken weiter angestiegen**, da sich die Zinsbindungsfristen bei Krediten erhöht haben, während der Anteil kurzfristiger Refinanzierungsformen gestiegen ist. [↘ ABBILDUNG 1 UNTEN RECHTS](#) Die deutschen Sparkassen und Kreditgenossenschaften weisen besonders hohe Zinsrisikokoeffizienten auf, sodass diese von einem raschen Zinsanstieg besonders stark betroffen wären. [↘ ZIFFERN 475 FF.](#)
28. Angesichts der steigenden Zinsänderungsrisiken erscheint es voreilig, aus dem moderaten Kreditwachstum auf geringe Finanzstabilitätsrisiken zu schließen. Besonders problematisch wäre ein abrupter Zinsanstieg nach einer langen Niedrigzinsphase. Aus Sicht der Finanzstabilität wäre ein **rechtzeitiger und gradueller Zinsanstieg** mit deutlich geringeren Verwerfungen verbunden. Dies unterstützt die Forderung des Sachverständigenrates nach einer baldigen Normalisierung der Geldpolitik. Ein allmählicher Anstieg der langfristigen Zinsen bei weiterhin niedrigen Kurzfristzinsen könnte dabei helfen, die Zinsänderungsrisiken zu dämpfen. [↘ ZIFFERN 383 FF.](#) Zugleich kommt der **makroprudenziellen Politik** im und jenseits des Bankensektors eine wichtige Rolle zu, um die Risiken für die Finanzstabilität zu begrenzen. [↘ ZIFFERN 479 FF., 503 FF.](#)

III. NACHHALTIGE WIRTSCHAFTSPOLITIK

29. Mit dem Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er-Jahre ins Rentenalter wird sich der **demografische Wandel** in Deutschland **im kommenden Jahrzehnt beschleunigen**. Während im Jahr 2015 noch jeder Person über 65 Jahren rund drei Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstanden, werden es im Jahr 2060 nur noch 1,7 Personen sein. Neben der Digitalisierung wird daher die Alterung den Wandel in der Gesellschaft und im Arbeitsmarkt entscheidend prägen. Zusätzlich werden die Kosten für Alterssicherung, Gesundheit und Pflege steigen, im engen Zusammenspiel zwischen dem medizinisch-technischen Fortschritt und der Alterung. Ein gut funktionierender Arbeitsmarkt mit hoher Beschäftigung und niedriger Erwerbslosigkeit sowie eine effiziente Gesundheitsversorgung sind daher zentrale Bestandteile langfristig tragfähiger staatlicher Haushalte (Expertise 2011).
30. Die Wirtschaftspolitik hat sich auf diese Entwicklung einerseits mit Reformen, beispielsweise in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), und andererseits mit einer Reduktion der Schuldenstandsquote durch gesamtstaatliche Haushaltsüberschüsse eingestellt. Die **deutsche Finanzpolitik** war in der vergangenen Legislaturperiode wiederholt **Kritik** ausgesetzt (Europäische Kommission, 2017a; IWF, 2017a). Deutschland stütze die europäische und globale Konjunktur unzureichend und trage durch eine restriktive Fiskalpolitik stattdessen zu seinem hohen Leistungsbilanzüberschuss bei (The Economist, 2017). Die Infrastruktur werde auf Verschleiß gefahren und müsse dringend durch höhere öffentliche Investitionen wiederhergestellt werden (DIW, 2015). Verteilungsprobleme und soziale Schief lagen müssten durch mehr staatliche Umverteilung abgemildert werden (Horn et al., 2017).
31. Die **Finanzpolitik** hat diesem Druck nicht standgehalten. Spätestens seit dem Jahr 2015 ist sie **expansiv ausgerichtet**. ↘ ZIFFER 575 Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen haben vor allem ihre Konsum- und Transferausgaben erhöht, etwa durch Personalaufbau oder im Rentenpaket des Jahres 2014 mit der Mütterrente und der Rente mit 63 Jahren für langjährig Versicherte. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wurde daher trotz der gesamtstaatlichen Haushaltsüberschüsse unzureichend verbessert.

So schätzt die Europäische Kommission auf Basis des S2-Indikators für Deutschland bis zum Jahr 2060 eine **Tragfähigkeitslücke** von 2 % des BIP (Europäische Kommission, 2016a). Rein rechnerisch müsste also der öffentliche Finanzierungssaldo dauerhaft um 2 % des BIP verbessert werden, um die Schuldenstandsquote auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates, der im Unterschied zur Europäischen Kommission einen erweiterten Projektionszeitraum bis ins Jahr 2080 unterstellt, beläuft sich die Tragfähigkeitslücke sogar auf 4,2 % des BIP. ↘ ZIFFERN 529 FF.

32. Dies bildet den Hintergrund für die Herausforderungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik in dieser Legislaturperiode. Einerseits sind wirtschafts- und finanzpolitische Weichenstellungen erforderlich, um das **Arbeitskräftepoten-**

zial zu **steigern** und dadurch zur Schließung der Tragfähigkeitslücke beizutragen. Andererseits können es sich Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen nicht leisten, den **Weg einer soliden Finanzpolitik** zu verlassen.

1. Steigerung des Arbeitskräftepotenzials

33. Der aktuelle Rekordstand bei den freien Stellen kann als Indiz dafür gesehen werden, dass es Unternehmen zunehmend schwer fällt, offene Stellen zu besetzen. [↪ ZIFFERN 769 FF.](#) Bereits jetzt ist in einigen Bereichen der Wirtschaft ein **Fachkräfteengpass** festzustellen, ohne dass derzeit ein flächendeckender Fachkräftemangel vorliegt. Mit der demografisch bedingt schrumpfenden Erwerbsbevölkerung wird es zunehmend wichtig werden, das vorhandene **Arbeitskräftepotenzial** besser als bislang **auszuschöpfen**.
34. Dabei sind Wirtschafts- und Finanzpolitik eng miteinander verbunden. Beispielsweise lassen sich für eine **Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit** verschiedene finanz- und steuerpolitische Maßnahmen oder eine Änderung institutioneller Rahmenbedingungen vorstellen, welche die Möglichkeiten und Anreize zur Arbeitsaufnahme und zur Ausweitung der Arbeitszeit für nicht erwerbstätige oder in Teilzeit erwerbstätige Frauen verbessern. In der finanzpolitischen Diskussion stehen beispielsweise der weitere Ausbau der Kinderbetreuung und eine Reform der Familienbesteuerung. [↪ KASTEN 1](#)
35. Der **Ausbau der Kinderbetreuung** ist im Großen und Ganzen positiv zu bewerten. Das bislang erreichte Ausmaß an Ganztagsbetreuung dürfte eine gewisse Rolle für den Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit in der Vergangenheit gespielt haben. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es dabei wesentlich auf die Betreuungsqualität ankommt. Die Betreuung im frühkindlichen und im Kindergartenalter muss mit einem höheren Bildungsanspruch einhergehen. Ganztagschulen müssen sinnvolle und altersgerechte Nachmittagsangebote machen, die eine Verbesserung der Bildungsqualität zum Ziel haben und gleichzeitig die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärken.
36. Steuerpolitische Reformen zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit sind hingegen nur sehr schwer zu erreichen. Das **Ehegattensplitting** folgt aus dem verfassungsrechtlichen Nicht-Diskriminierungsgebot der Ehe und sollte als steuerpolitische Ergänzung einer auf dem Subsidiaritätsprinzip basierenden Sozialpolitik verstanden werden. Ehepartner sind sozialpolitisch als Versorgungs- und Vorsorgegemeinschaft einzuordnen. Sozialpolitisch knüpft die Prüfung der Bedürftigkeit an der Haushaltssituation an. Der Sozialstaat fordert zunächst existenzsichernde Unterhaltsleistungen innerhalb der Bedarfsgemeinschaften ein, bevor er staatliche Sozialleistungen gewährt (JG 2013 Ziffern 634 ff.). In einem konsistenten Steuer-Transfer-System sollte diese sozialpolitische Rolle der Bedarfsgemeinschaften eine steuerpolitische Entsprechung haben.

Daher lassen sich bestehende Fehlanreize für Zweitverdiener in der Ehe nicht ohne Weiteres beheben. Reformvorschläge wie das **Familienrealsplitting** verbessern die Anreize für Zweitverdiener nur geringfügig (JG 2013 Ziffern 640 ff.),

sodass die mit derartigen Reformen einhergehende Steigerung der Komplexität des Steuersystems kaum zu rechtfertigen ist. Eine Reform der Regelungen zum Lohnsteuerabzug, etwa durch die Abschaffung der Steuerklassen III und V, baut auf die steuerliche Illusion der Steuerzahler und stellt materiell letztlich keine Verbesserung der Anreize dar. Stattdessen erscheint eine Umgestaltung der Beiträge zur Sozialversicherung als das effektivere Mittel zur Steigerung der Arbeitsanreize. Der Sachverständigenrat hat in diesem Zusammenhang unter anderem die Einführung einer **Bürgerpauschale mit integriertem Sozialausgleich** für eine einkommensunabhängige Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) vorgeschlagen, sodass die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten in der GKV wegfallen könnte (JG 2013 Kasten 23; JG 2016 Ziffer 93).



Derzeit können sich Ehepartner frei für eine von drei Veranlungsoptionen entscheiden. Die gewählte Option beeinflusst die monatlichen Lohnsteuerabzüge, ändert jedoch letztlich nichts an der gemeinsam zu entrichtenden Steuerschuld. In der Kritik steht die erste Möglichkeit (**Steuerklassenkombination III/V**), bei der die Vorauszahlung für den Hauptverdiener relativ gering ist, für den Zweitverdiener jedoch relativ hoch. Hierdurch könnten zum einen dessen Arbeitsanreize verringert sein, wenn die vorausgezahlte Lohnsteuer fälschlicherweise als tatsächliche Steuerbelastung interpretiert würde. Zum anderen ergeben sich für ihn Nachteile bei Lohnersatzleistungen, die am Nettogehalt ansetzen, wie etwa dem Elterngeld oder dem Arbeitslosengeld. Die monatlichen Abzüge entsprechen der tatsächlichen gemeinsamen Steuerschuld, wenn der Hauptverdiener 60 % des Haushaltseinkommens erzielt. Bei Abweichungen müssen in der Regel Steuern nachgezahlt werden. Bei der zweiten Möglichkeit (**Steuerklassenkombination IV/IV**) werden beide Partner wie Alleinstehende besteuert. Hierdurch wird die Steuerlast unterjährig überschätzt. Bis zur Erstattung der Differenz steht dem Ehepaar deswegen weniger Geld zur Verfügung. Seit dem Jahr 2010 besteht als dritte Möglichkeit die **Option IV/IV mit Faktor**. Anhand dieses Faktors wird bereits unterjährig der Splittingvorteil berücksichtigt und die Gehaltsverteilung innerhalb des Haushalts besser erfasst. Diese Option wird jedoch kaum genutzt. Ein Grund könnte der zusätzliche bürokratische Aufwand sein, da hierbei spätestens alle zwei Jahre ein neuer Antrag gestellt werden muss. Der Sachverständigenrat sieht in dem Umstand, dass die hohen monatlichen Abzüge für den Zweitverdiener bei der freiwilligen Wahl der Steuerklassenkombination III/V falsch interpretiert werden könnten, keinen Anlass zur Abschaffung dieser Wahloption. Allerdings könnten weitere Möglichkeiten genutzt werden, die Option IV/IV mit Faktor attraktiver auszugestalten.

37. Weitere familienpolitisch motivierte steuerpolitische Maßnahmen sind ebenfalls problematisch. Eine **Erhöhung der Kinderfreibeträge** (und damit des Kindergeldes) auf das Niveau des Grundfreibetrags oder gar eine Verdoppelung der Kinderfreibeträge sind steuersystematisch kaum zu rechtfertigen. Der Kinderfreibetrag soll einen Grundbedarf der Kinder vom steuerlichen Zugriff des Staates freistellen. Der Grundbedarf von Kindern ist jedoch geringer als derjenige von Erwachsenen, weswegen der Kinderfreibetrag hinter dem Grundfreibetrag zurückbleibt. Selbst in Vorschlägen für ein Familienrealsplitting wird dies berücksichtigt. Da es sehr fraglich ist, ob steuerliche Anreize familienpolitischen Zielsetzungen, etwa einer Erhöhung der Fertilitätsraten, dienen, sind die durch solche Maßnahmen entstehenden Steuermindereinnahmen kaum hinnehmbar.

Verfehlt wäre es, wenn die Diskussionen um die **Kinderarmut** zu einer übermäßigen Erhöhung des Kinderfreibetrags führen würden. Die verfestigte Kinderarmut erfordert zielgerichtete Maßnahmen (Cremer, 2016), während Kinderfreibeträge und Kindergeld der gesamten Bevölkerung, insbesondere aber den Steuerzahlern mit höherem Einkommen zugutekommen. Eine bessere Sozialpolitik lässt sich nicht mit dem Gießkannenprinzip sicherstellen.

38. Ein weiterer wesentlicher Faktor für die Steigerung des Arbeitskräftepotenzials ist die **Zuwanderung**. Damit das Erwerbspersonenpotenzial langfristig auf seinem heutigen Niveau verbleiben würde, müssten dauerhaft jährlich 400 000 Personen mehr nach Deutschland einwandern als auswandern (Fuchs et al., 2017). Qualifizierte Erwerbsmigration muss allerdings streng von Asylumigration getrennt werden, da letztgenannte nur aus humanitären und nicht aus wirtschaftlichen Motiven begründet werden kann. Eine **zukünftige Einwanderungsstrategie** könnte die folgenden Punkte umfassen:

- Die **gesteuerte Zuwanderung** aus Nicht-EU-Staaten könnte von Akademikern **auf beruflich qualifizierte Fachkräfte ohne akademischen Abschluss ausgeweitet** werden. Statt wie bisher Fachkräften aus Drittstaaten nur dann Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu gewähren, wenn sie einen Arbeitsplatz in einem ausgewiesenen Mangelberuf vorweisen können, könnte bei entsprechendem Qualifikations- und Sprachnachweis eine zeitlich befristete Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche erteilt werden.
- Zudem sollte der Zuzug von Drittstaatsangehörigen, die eine **Berufsausbildung aufnehmen** wollen, erleichtert werden. Beispielsweise könnte ein eigenständiger Aufenthaltstitel für die befristete Suche eines Ausbildungsplatzes in Engpassberufen geschaffen werden.

Ein allgemeines **Punktesystem** nach kanadischem Vorbild ist hingegen nicht zielführend, da die europäische Migrationsgesetzgebung den Bereich, in dem die nationale Gesetzgebung die Erwerbsmigration gestalten kann, ohnehin stark eingeschränkt hat. Vielmehr sollte nun die Suche nach einem konkreten Arbeitsplatzangebot im Vordergrund stehen und nicht die wenig zielorientierte Zuwanderung über ein Punktesystem (SVR Migration, 2017).

39. Wie vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR Migration) betont, könnte ein **Einwanderungsgesetz** angesichts der gestiegenen Komplexität dazu dienen, bestehende Regelungen zu Erwerbsmigration, Familiennachzug, Zuzug von internationalen Studierenden und Flüchtlingen transparent und systematisch zu bündeln (SVR Migration, 2015, 2017). Gleichzeitig könnte dies ein Signal nach innen und außen setzen, dass Deutschland sich bewusst gegenüber einer geordneten Erwerbsmigration öffnet.
40. Schließlich könnte die **Einrichtung eines flexiblen Rentenalters** ermöglichen, dass ältere Personen länger im Arbeitsleben verbleiben und damit das Arbeitskräftepotenzial anheben (JG 2016 Ziffern 604 f.). So willkommen diese Flexibilisierung für viele Arbeitnehmer sein mag, die länger arbeiten wollen, dürfte davon relativ wenig Entlastung hinsichtlich des befürchteten Fachkräftemangels und der bestehenden Tragfähigkeitslücke ausgehen. Unter dem Stichwort der

Flexibilisierung des Rentenalters verstehen viele eher die Möglichkeit zum früheren abschlagsfreien Renteneintritt. Dies wäre kontraproduktiv. Weil das Arbeitsleben immer ein gewisses Maß an Arbeitsleid mit sich bringt, dürften zu wenige Arbeitnehmer eine solche Flexibilität zu einer Verlängerung ihrer Lebensarbeitszeit nutzen. Es bleibt jedenfalls abzuwarten, ob die in der vergangenen Legislaturperiode erreichte Beseitigung der bisherigen Diskriminierung einer Erwerbstätigkeit über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus zu einer nennenswert höheren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer führen wird.

Steigerung des Arbeitskräftepotenzials: wichtigste Botschaften

- Stärkung der Arbeitsanreize durch weiteren Ausbau der Ganztagsbetreuung für Kinder und Wegfall der beitragsfreien Mitversicherung der Ehepartner in der Gesetzlichen Krankenversicherung
- Ausweitung der gesteuerten Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten auf beruflich qualifizierte Fachkräfte ohne akademischen Abschluss und Erleichterung des befristeten Zuzugs zur Suche nach einem Arbeits- oder Ausbildungsplatz
- Einwanderungsgesetz für höhere Transparenz und als Signal der Offenheit

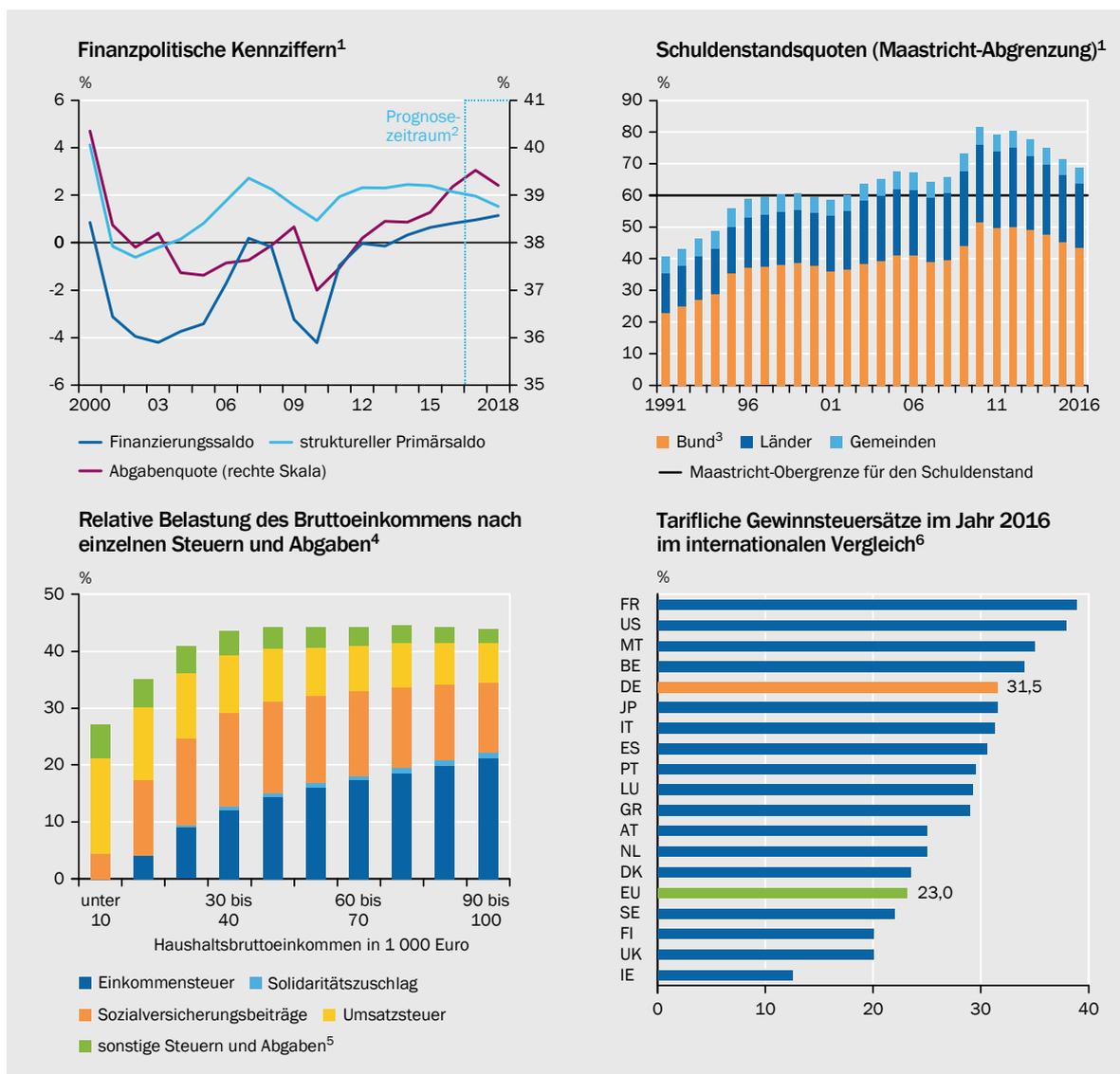
2. Solide Finanzpolitik notwendig

41. Die finanzpolitische Lage in Deutschland ist derzeit gut. Der **gesamtstaatliche Finanzierungsüberschuss** dürfte mit 31,3 Mrd Euro (1,0 % in Relation zum BIP) im laufenden Jahr den **höchsten Stand seit der Wiedervereinigung** erreichen, nach 0,8 % des BIP (25,7 Mrd Euro) im vergangenen Jahr. [↘ ABBILDUNG 3 OBEN LINKS](#) Die gesamtstaatliche Schuldenquote reduziert sich zum Jahresende 2018 voraussichtlich auf 61,9 % des BIP und könnte spätestens im Jahr 2019 das 60 %-Kriterium des Vertrags von Maastricht unterschreiten. [↘ ABBILDUNG 3 OBEN RECHTS](#)
42. Zu der eindrucksvollen Verbesserung der Finanzlage in den vergangenen Jahren haben neben dem **starken Rückgang der Zinsausgaben** und der guten Konjunktur strukturelle Veränderungen beigetragen. [↘ ZIFFERN 573 FF.](#) Die Abgabenquote steigt zudem seit dem Jahr 2010 an. Dazu tragen steigende Sozialbeiträge und dynamische Steuereinnahmen bei. [↘ ZIFFER 586](#) Seit dem Jahr 2014 verschlechtert sich jedoch der gesamtstaatliche strukturelle Primärsaldo, also der um Zinsausgaben und -einnahmen sowie um konjunkturelle Effekte korrigierte Finanzierungssaldo. Dies deutet auf eine **expansive Fiskalpolitik** hin. Der Fiskalimpuls als ein alternativer Indikator zeigt sogar bereits seit dem Jahr 2013 eine expansive Ausrichtung an. In der momentanen Situation wirkt solch eine Politik prozyklisch und regt die bereits in Überauslastung befindliche deutsche Wirtschaft zusätzlich an.
43. Die **gute Finanzlage** dürfte **nicht von Dauer** sein. So dürften infolge einer Zinserhöhung mittelfristig steigende Belastungen für die öffentlichen Haushalte drohen. [↘ ZIFFERN 601 FF.](#) Zudem sind zusätzliche Herausforderungen durch den

demografischen Wandel bereits heute absehbar. ↘ ZIFFERN 529 F. Die Schuldenstandsquote sollte deswegen weiter konsequent zurückgeführt werden, um Spielraum für die zukünftigen Mehrbelastungen zu schaffen. Von weiteren strukturellen Belastungen der öffentlichen Haushalte ist daher abzusehen. Ein möglicher fiskalischer Handlungsspielraum sollte allenfalls dazu genutzt werden, Reformen umzusetzen, die das Potenzialwachstum der deutschen Wirtschaft steigern können. Dazu gehören ein **wachstumsfreundliches Steuersystem** und eine **Senkung der Sozialversicherungsbeiträge**, beispielsweise der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. ↘ KASTEN 1

↘ ABBILDUNG 3

Finanzpolitische Kennziffern, Schuldenstandsquoten und Belastung von Einkommen und Gewinnen



1 – In Relation zum nominalen BIP. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Einschließlich Sondervermögen. 4 – RWI-EST-Mikrosimulationsmodell (Bechara et al., 2015) und RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodell (Siemers, 2014). 5 – Beinhaltet unter anderem die Energie- und Stromsteuer, die Versicherungsteuer sowie die EEG-Umlage. 6 – Tarifliche Steuerbelastung auf Gewinne von Kapitalgesellschaften unter Berücksichtigung von Steuern auf Ebene des Gesamtstaats und, soweit vorhanden, der Gebietskörperschaften. Bei regional differenzierender Besteuerung wird, soweit nicht anders angegeben, die Steuerbelastung in der Hauptstadt zugrunde gelegt. FR-Frankreich, US-Vereinigte Staaten (Kalifornien), MT-Malta, BE-Belgien, DE-Deutschland (bei der Gewerbesteuer wurde der gewogene Durchschnittshebesatz gemäß Wagschal et al., 2016, zugrunde gelegt), JP-Japan, IT-Italien, ES-Spanien, PT-Portugal, LU-Luxemburg, GR-Griechenland, AT-Österreich, NL-Niederlande, DK-Dänemark, EU28-Europäische Union (ungewogener Durchschnitt), SE-Schweden, FI-Finnland, UK-Vereinigtes Königreich, IE-Irland.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Eurostat, Japanisches Finanzministerium, RWI, ZEW, eigene Berechnungen

44. Die Warnung vor strukturellen Mehrausgaben gilt nicht zuletzt für die **öffentlichen Investitionen**. Diese entwickeln sich verhalten, obwohl vor allem der Bund erhebliche Mittel für die Infrastruktur in der abgelaufenen Legislaturperiode zur Verfügung gestellt hat. [↘ ZIFFER 585](#) Gründe könnten eine falsche Prioritätensetzung, unzureichende Planungskapazitäten oder die Vollausslastung der Kapazitäten der Bauwirtschaft sein. Aus Sicht des Sachverständigenrates besteht jedenfalls kein genereller Mangel an staatlichen Finanzmitteln für die Infrastruktur. **Zusätzliche** Finanzierungsbedarfe für **öffentliche Investitionen** sollten **ohne eine Erhöhung der Staatsquote** durch eine geeignete Prioritätensetzung gedeckt werden.
45. Das gegenwärtige Niedrigzinsumfeld stellt für sich genommen **keine hinreichende Begründung für eine kreditfinanzierte Ausweitung** der öffentlichen Investitionen dar (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2017). Wenn gleich die günstigen Finanzierungskonditionen die Profitabilität einiger vormals unrentabler Investitionsprojekte begünstigen dürften, kann dies kein hinreichender Grund sein, diese ohne weitere Abwägung von Nutzen und Kosten zu verfolgen (Schmidt und Schmidt, 2017). Insbesondere die zu erwartenden Produktivitätseffekte sind hierbei bedeutsam. Vor dem Hintergrund der unsicheren zukünftigen Zinsentwicklung, des Zieles der Haushaltskonsolidierung sowie dynamisch steigender Steuereinnahmen erscheint eine Ausweitung der Investitionen durch eine Ausweitung der Neuverschuldung nicht ratsam.

[↘ KASTEN 1](#)

Handlungsoptionen bei Steuern und Abgaben

Steuern und Abgaben in Deutschland belasten insbesondere mittlere Einkommen. [↘ ABBILDUNG 3 UNTEN LINKS](#) Bereits ab einem jährlichen Haushaltsbruttoeinkommen von 35 700 Euro liegt die Gesamtbelastung der Bruttoeinkommen bei knapp 45 % (Döhrn et al., 2017). Im internationalen Vergleich befindet sich Deutschland im Hinblick auf tarifliche Gewinnsteuersätze in der Gruppe der Spitzenbelastungen in der OECD. [↘ ABBILDUNG 3 UNTEN RECHTS](#) Die hohen Einnahmen spiegeln daher neben der guten konjunkturellen Lage die **zunehmende Belastung durch Steuern und Abgaben** wider. In einigen Bereichen sieht der Sachverständigenrat daher Handlungsbedarf.

Rückgabe der Mehrbelastungen durch die Kalte Progression bei der Einkommensteuer

Die hohe Gesamtbelastung der Bruttoeinkommen ist insbesondere das Ergebnis der hohen tariflichen Belastung bei der Lohn- und Einkommensteuer. Bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von 54 058 Euro greift die obere Proportionalzone der Einkommensteuer (im Grundtarif) mit einem Grenzsteuersatz von 42 %. Ab 256 304 Euro greift die sogenannte Reichensteuer mit 45 %. Aufgrund des **progressiven Einkommensteuertarifs** kommt es bei positiven Inflationsraten zur sogenannten Kalten Progression: Trotz identischer Realeinkommen ergibt sich ohne Rechtsänderungen eine höhere Steuerbelastung. Dies belastet vor allem die Bezieher mittlerer Einkommen. In den vergangenen Jahren wurden die Steuerzahler zwar bei der Einkommensteuer entlastet, ohne jedoch die kumulierte Mehrbelastung aufgrund der Kalten Progression zu kompensieren. Im Vergleich zum Jahr 2010 liegt die Mehrbelastung allein aufgrund von Preissteigerungen bei fast 6 Mrd Euro pro Jahr. Insgesamt lässt sich eine Entlastung von gut 30 Mrd Euro dadurch begründen, ohne dass im Gegenzug der Spitzensteuersatz angehoben werden müsste. Die Einkommensteuer belastet immer die Gewinne der Personengesellschaften und Selbständigen. Eine Anhebung des Spitzensteuersatzes würde daher zu negativen Investitionsanreizen für den Mittelstand führen.

Abschaffung des Solidaritätszuschlags

Eine Tarifreform der Einkommensteuer sollte nicht ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags diskutiert werden. Im Jahr 2019 endet der Solidaritätspakt II und damit die **ursprüngliche Begründung** für diese Ergänzungsabgabe. Damit droht der Solidaritätszuschlag verfassungswidrig zu werden. Es ist somit an der Zeit, über seine Abschaffung nachzudenken. Zu berücksichtigen ist dabei einerseits, dass dies alleine den Bund den Einnahmeausfällen aussetzt. Andererseits müssen die Länder wegen der fehlenden Zustimmungspflicht nicht von einer solchen Steuerreform überzeugt werden. Wünschenswert wäre gleichwohl ein Gesamtpaket, das eine Tarifreform der Einkommensteuer mit einer allmählichen Abschaffung des Solidaritätszuschlags verbindet und so die Länder und Gemeinden an der Finanzierung dieser Reform beteiligt.

Gegen eine Abschaffung der Abgeltungsteuer

In steuerpolitischen Diskussionen wird auf die unterschiedliche Belastung von Arbeits- und Kapitaleinkommen hingewiesen, die durch die Abgeltungsteuer verursacht zu sein scheint. Wie der Sachverständigenrat dargelegt hat, gilt dies nur für Zinsen, die beim Zahler abzugsfähig sind und beim Empfänger der Abgeltungsteuer unterliegen (JG 2015 Ziffern 739 ff.; Kronberger Kreis, 2017). Dividenden und Wertzuwächse werden hingegen höher belastet als früher. Dabei ist zu berücksichtigen, dass **ausgeschüttete Gewinne** der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer unterliegen, bevor sie beim Anteilseigner der Abgeltungsteuer unterworfen werden. Ein Großteil der Wertzuwächse wurde früher aufgrund von Spekulationsfristen überhaupt nicht besteuert. Würden die der Abgeltungsteuer unterliegenden Kapitaleinkünfte der Einkommensteuer unterworfen, würden ausgeschüttete Gewinne deutlich höher belastet und somit die Anreize für Investitionen reduziert. Einzig die Zinseinkünfte der Einkommensteuer zu unterwerfen, ist aufgrund von Abgrenzungsproblemen und den dadurch hervorgerufenen Anreizen zur Steuergestaltung ebenfalls nicht sinnvoll. Die Abgeltungsteuer verliert ihre Berechtigung somit selbst dann nicht, wenn der internationale Informationsaustausch funktionieren sollte.

Steuerliche Anreize für private Investitionen

Vielmehr besteht das Manko der Abgeltungsteuer darin, dass sie in ihrer jetzigen Ausgestaltung die Finanzierungsneutralität der Unternehmensbesteuerung nicht erreicht. Finanzierungsneutralität ließe sich durch eine **Zinsbereinigung des Grundkapitals** sicherstellen (JG 2012 Ziffern 409 ff.). Dies wäre ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Dualen Einkommensteuer, der mit der Abgeltungsteuer richtigerweise eingeschlagen wurde. Derzeit wäre die Implementierung dieses Vorschlags mit nur geringen Mindereinnahmen verbunden (JG 2015 Ziffern 714 ff.). Zugleich würden dadurch die steuerlichen Anreize für Investitionen gestärkt. Vor allem aufgrund der gestiegenen Gewerbesteuerhebesätze hat sich die tarifliche Steuerbelastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften erhöht. [ABBILDUNG 3 UNTEN RECHTS](#) Da der Steuerwettbewerb angesichts der steuerpolitischen Vorhaben der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs intensiver werden dürfte, sollte die Bundesregierung mit geeigneten Reformmaßnahmen gegenhalten.

Vermögensbezogene Steuern

Eine Erhöhung vermögensbezogener Steuern sollte unterlassen werden. Bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer schlägt der Sachverständigenrat weiterhin eine Kombination aus einer breiten Bemessungsgrundlage und niedrigen Steuersätzen mit großzügigen Stundungsregeln vor. Die jüngste Reform verkompliziert hingegen das Erbschaftsteuerrecht und lädt zur Steuergestaltung ein. Da sie die Investitionstätigkeit verzerrt, sollte die Vermögensteuer nicht wiederbelebt werden. Eine **Grundsteuerreform** könnte bestehende Verzerrungen beheben. Bei der Grundsteuer besteht Handlungsbedarf vor allem aufgrund der veralteten Ermittlung der Bemessungsgrundlage gemäß dem Einheitswertverfahren (JG 2016 Ziffer 91). Aufgrund nur geringer Ausweichreaktionen stellt sie ökonomisch eine relativ effiziente Steuer dar. Die Reformvorschläge des Bundesrates sind ein Schritt in

die richtige Richtung. Die Grunderwerbsteuersätze sollten zumindest nicht weiter ansteigen. Bund und Länder sollten sich bei der Grunderwerbsteuer vielmehr auf einen Höchststeuersatz einigen.

Beitragssenkung bei der Arbeitslosenversicherung

Die erfreuliche Lage am Arbeitsmarkt hat die Rücklagen bei der Bundesagentur für Arbeit deutlich ansteigen lassen. ↘ ZIFFER 588 Zum Teil liegt dies an strukturellen Verbesserungen. Der Sachverständigenrat schätzt den um zyklische Komponenten bereinigten **nachhaltigen Beitragssatz auf 2,5 %**. Der derzeitige Beitragssatz von 3 % könnte also um bis zu 0,5 Prozentpunkte gesenkt werden. In der derzeitigen Lage würde die Rücklage nicht weiter steigen.

Baukindergeld

In der Wohnungspolitik wird darüber diskutiert, das zusammen mit der Eigenheimzulage abgeschaffte Baukindergeld wieder einzuführen. Davon erhoffen sich manche, dass Familien mit Kindern eher Wohneigentum bilden. Die Abschaffung der Eigenheimzulage und des Baukindergelds war gerechtfertigt, weil sie eine stärkere Verbreitung von Wohneigentum nicht erreichte, **erhebliche Mitnahmeeffekte** hatte und vermutlich zu Immobilienpreissteigerungen führte. Neuere Studien für Dänemark bestätigen solche Effekte einer ähnlichen steuerlichen Förderung (Gruber et al., 2017). Der Verzicht auf die Wiedereinführung des Baukindergelds wäre daher vorteilhaft.

Weitere Steuervergünstigungen

Die Gewährung neuer Steuervergünstigungen, wie etwa die **steuerliche Forschungsförderung** und die Förderung der **energetischen Gebäudesanierung**, können die Wachstumsbedingungen nicht verbessern. Sie bieten erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten für Unternehmen und Haushalte und sind von starken Mitnahmeeffekten geprägt. Die Einführung einer **degressiven Abschreibung** (Absetzung für Abnutzung, AfA) führt zu einer Periodenverschiebung der Abschreibungen von Unternehmen, die angesichts der aktuell guten Konjunkturlage lediglich zur Überhitzung der Wirtschaft beiträgt. Die durch solche Maßnahmen verursachten Mindereinnahmen wären an anderer Stelle des Steuersystems für sinnvolle Reformen besser eingesetzt.

3. Finanzpolitische Herausforderungen für Länder und Gemeinden

46. Die gesamtstaatliche Betrachtung verdeckt **heterogene Entwicklungen** zwischen den einzelnen Sozialversicherungen und innerhalb der Ebenen der Gebietskörperschaften. Zwar haben sich die Finanzierungssalden nahezu aller **Länder und der Gemeinden** im Aggregat verbessert. ↘ ZIFFER 590 Dennoch gibt es zwischen den Ländern starke Unterschiede.
47. Auffallend ist insbesondere die **Entwicklung der kommunalen Kassenkredite** (Liquiditätssicherungskredite) in den vier Flächenländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. ↘ ZIFFERN 597 FF. Eigentlich sollten Kassenkredite der kurzfristigen Überbrückung dienen und unterjährig ausgeglichen oder bei Übertragung ins nächste Jahr anschließend gedeckt werden. Ein anhaltend hoher oder gar steigender Bestand an Kassenkrediten weist somit darauf hin, dass laufende Ausgaben unzulässigerweise dauerhaft über Kredit finanziert werden. Zudem legt das beständig hohe Niveau nahe, dass bestimmte Gemeinden nicht fähig oder nicht willens sind, den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich zu erreichen.

48. Diejenigen Länder, in denen die Gemeinden hohe Bestände an Kassenkrediten aufweisen, scheinen ihrer Aufsichtspflicht in der Vergangenheit nur unzureichend nachgekommen zu sein (Christofzik und Kessing, 2014; Deutsche Bundesbank, 2016b). Eine **stärkere Verantwortung und Kontrolle der Gemeinden durch die Länder** ist deshalb angezeigt. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass zumindest überjährige kommunale Kassenkredite nur noch beim Land aufgenommen werden dürfen (Deutsche Bundesbank, 2017b; Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, 2017). Zumindest diese Kassenkredite sollten auf das Defizit der Länder im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet werden und nicht als finanzielle Transaktion von der Schuldenbremse freigestellt sein.
49. Zudem werden **Auslagerungen** in Form öffentlicher Unternehmen, die zwar mehrheitlich von den Kernhaushalten kontrolliert, jedoch nicht dem Staatssektor zugerechnet werden, **nicht von der Schuldenbremse erfasst**. Ein Großteil der Verschuldung und des Personals im öffentlichen Bereich ist diesen Auslagerungen zuzurechnen. ↘ ZIFFERN 611 F. Es könnte der Anreiz bestehen, Aufgaben und Schulden auf diese nicht erfassten Bereiche zu überwälzen. Generell sollten daher die strengeren Regeln im Hinblick auf die Bestimmung des Haushaltsdefizits aus den europäischen Fiskalregeln für die deutsche Schuldenbremse übernommen werden (JG 2016 Ziffer 85). Weiterhin sind zur Beurteilung der Lage des öffentlichen Bereichs bessere Daten notwendig, etwa zu kommunalen Minderbeteiligungen. Hierzu könnte ein verpflichtender kommunaler Gesamtabschluss mitsamt Beteiligungsbericht beitragen, der zeitnah veröffentlicht wird. Der aktuelle Rand der Daten spiegelt gegenwärtig erst den Stand des Jahres 2014 wider.
50. Die Gebietskörperschaften müssen, anders als bei Angestellten, selbst für die Versorgungsausgaben ihrer pensionierten Beamten aufkommen. Die **Versorgungsausgaben** machen insbesondere bei den Ländern einen großen Teil der Ausgaben aus. ↘ ZIFFERN 605 FF. Zwar wurden bereits die Ruhegehaltssätze abgesenkt sowie schrittweise das Pensionseintrittsalter erhöht, jedoch bedarf es **weiterer Vorsorgemaßnahmen** aufgrund der weiter steigenden Lebenserwartung. So weisen alle Länder Vorsorgerücklagenfonds zur zukünftigen Entlastung der Landeshaushalte auf. Da sie jedoch seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 frei über deren Ausgestaltung entscheiden dürfen, reduzierten einzelne Länder auf Basis der Haushaltsentwicklung die Zuführungen, entschlossen sich zur Auflösung des Sondervermögens oder rückten vom Ziel der Vollfinanzierung ihrer Versorgungsausgaben ab. Es ist daher dringend geboten, diese **Fonds vor diskretionären und politisch motivierten Einflüssen zu schützen**.

Finanzpolitik: wichtigste Botschaften

- Priorität für die weitere Konsolidierung des Bundeshaushalts und der Haushalte von Ländern und Gemeinden
- Vermeidung struktureller Mehrausgaben: Zusätzliche Bedarfe, etwa im Bereich der öffentlichen Investitionen, sollten durch eine geeignete Prioritätensetzung auf der Ausgabenseite ohne Erhöhung der Staatsquote erreicht werden

- Stärkere Verantwortung und Kontrolle der Gemeinden durch die Länder: Überjährige Kasenkredite sollten die Gemeinden nur noch beim Land aufnehmen können
- Nutzung der Haushaltsspielräume für wachstumsfreundliche Reformen des Steuer- und Abgabensystems

4. Vorausschauende Reformen der Altersvorsorge

51. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im **demografischen Wandel** wird stark von der Ausgestaltung des Systems der Altersvorsorge bestimmt. Denn die Anzahl der Rentenzugänge wird in den kommenden Jahrzehnten stark steigen, wenn die aktuelle demografische Atempause, in der die geburtenstarken Jahrgänge noch voll im Berufsleben stehen, im Laufe des kommenden Jahrzehnts ihr Ende gefunden haben wird.
52. Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat im vergangenen Jahr Reformationsoptionen präsentiert, um das **Drei-Säulen-System der Alterssicherung** zielgerichtet zu verbessern (JG 2016 Ziffern 590 ff.). Zum einen ist eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters über das Jahr 2030 hinaus notwendig. Es sollte **an die fernere Lebenserwartung gekoppelt** werden. Damit würde die relative Rentenbezugsdauer über die Zeit nicht weiter ansteigen. Zum anderen plädiert der Sachverständigenrat für eine Vorsorgepflicht für Selbstständige anstelle ihres Einbezugs in die Pflichtversicherung. Einen Beitrag zur langfristigen Tragfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) dürfte ein Einbezug in die GRV nicht leisten, sodass die Vorsorgepflicht genügt.

Bei der **betrieblichen und der privaten Altersvorsorge** wurden **einige Fortschritte** erzielt. So wird beispielsweise die Doppelverbeitragung bei der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) beseitigt. Fehlanreize werden zudem dadurch reduziert, dass ab dem kommenden Jahr Riester-Renten und Auszahlungen aus der bAV teilweise durch einen Freibetrag von der Anrechnung auf die Grundsicherung ausgenommen werden. Sollten diese Maßnahmen nicht zu einer weiteren Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge führen, könnte ein nicht-staatlich angebotenes Standardprodukt sinnvoll sein (JG 2016 Ziffer 645).

Anstelle kostspieliger Solidarrentenkonzepte ließe sich ein analoges Vorgehen bei der GRV vorstellen. **Leistungen aus der GRV** könnten bei der Berechnung der Grundsicherung im Alter **bis zu einem Freibetrag anrechnungsfrei** gestellt werden. Damit würden bedürftige Personen, die in die GRV eingezahlt haben, höhere Transferzahlungen als die Grundsicherung erhalten. Das Prinzip der Teilhabeäquivalenz bliebe erhalten.

53. Dringend abzuraten ist von einer Erhöhung der **Mütterrente** für Mütter (und Väter), deren Kinder vor dem Jahr 1992 geboren wurden, um einen weiteren Entgeltspunkt für Kindererziehungszeiten. Die Mütterrente ist eine relative teure Maßnahme, weil sie breiten Bevölkerungsschichten zugutekommt. Einer drohenden Altersarmut lässt sich damit nicht adäquat begegnen. Keinerlei Beitrag

liefert die Mütterrente für die demografische Entwicklung, insbesondere sind keine Auswirkungen auf die Fertilitätsraten zu erwarten. Vor allem aber würde eine Erhöhung der Mütterrente wesentliche Probleme der Alterssicherung verschärfen, weil sie die Tragfähigkeitslücke vergrößern würde. Für sich genommen sorgt die Mütterrente für höhere Beitragssätze der GRV (JG 2014 Ziffer 564).

Rentenpolitik: wichtigste Botschaften

- Herstellung der Demografiefestigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) durch Bindung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung ab dem Jahr 2030
- Keine weitere Ausweitung der Leistungen, etwa durch die Mütterrente oder Formen von Solidarrenten, stattdessen Freibetrag bei der Anrechnung der Renten aus der GRV auf die Grundsicherung im Alter

5. Effizienzpotenziale bei der Gesundheitsversorgung

54. In der Gesundheitsversorgung geht es neben dem Erhalt angemessener **Anreize zum medizinisch-technischen Fortschritt** darum, **Effizienzpotenziale** zu heben (Expertise 2011). Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, insbesondere mit dem ab Mitte der 2020er-Jahre beginnenden Übergang der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er-Jahre ins Rentenalter, werden diese beiden Themen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Bei einer steigenden Anzahl an Patienten können vor allem die personellen Ressourcen zum Engpass bei der künftigen Versorgung werden.
55. Ein erster Ansatzpunkt liegt bei den **Leistungserbringern**. Das Gesundheitssystem ist durch eine hohe Regulierungsdichte geprägt, sodass sich eine effizientere Gestaltung der Versorgungsangebote vielfach nur innerhalb der regulatorisch definierten Sektoren vollzieht, also vor allem innerhalb des ambulanten und des stationären Sektors. **Sektorenübergreifenden Ansätzen** stehen die sektorenspezifischen Vergütungssysteme entgegen. Daher sollten die Anreize für Leistungserbringer zur sektorenübergreifenden Versorgung sowie zur stärkeren Ambulantisierung der Medizin ausgebaut werden (Greß und Schnee, 2017; Schreyögg, 2017).

Daneben bestehen auf der Angebotsseite des Krankenhaussektors weiterhin erhebliche Effizienzpotenziale. Der mit dem Krankenhausstrukturgesetz eingeführte **Strukturfonds** stellt Investitionsmittel bereit, um größere Strukturanpassungen finanzieren zu können. Weitere Schritte in diese Richtung sollten folgen. Investitionen werden außerdem benötigt, um die **Substanz** der Krankenhäuser erhalten zu können. Die Länder kommen seit geraumer Zeit ihrer Verpflichtung nicht in ausreichendem Maß nach. Dies kann mittelfristig negative Auswirkungen auf die Qualität der Patientenversorgung und die Effizienz der Leistungserbringung haben (Augurzky et al., 2017). Ein Ausweg wäre der Übergang zu einer monistischen Krankenhausfinanzierung, bei der die Krankenkas-

sen die laufenden Betriebskosten der Krankenhäuser und die Investitionen finanzieren (JG 2012 Ziffer 635).

56. Eine **effektivere Steuerung** der Patienten im komplexen und für den einzelnen Patienten oft undurchschaubaren Gesundheitswesen könnte verhindern, dass Patienten die Notfallambulanzen der Krankenhäuser ohne akuten Notfall aufsuchen, diese von der Versorgung von schwerwiegenden **akuten Notfällen** abhalten und so teure Krankenhauskapazitäten binden. Die Steuerung könnte dem Beispiel Dänemarks folgend über ein Telefonleitsystem organisiert werden. Dort meldet sich der Notfallpatient zunächst stets per Telefon. Ein Experte führt eine Ersteinschätzung durch und vermittelt den Patienten an einen passenden ambulanten oder stationären Leistungserbringer (Quentin et al., 2016).
57. Außerdem gilt es, den Rückstand Deutschlands bei der **Digitalisierung des Gesundheitswesens** abzubauen. Vor allem ist die elektronische Patientenakte auf Basis einer standardisierten bundesweiten Telematik-Infrastruktur in Gang zu bringen. Wichtige Informationen könnten damit für die Behandlung von Patienten zu jeder Zeit und an jedem Ort zur Verfügung stehen. Ärzte, Apotheken, Krankenhäuser und andere Leistungserbringer könnten – nach Einwilligung des Patienten – auf alle oder einen Teil seiner Gesundheitsdaten zugreifen. Dies würde Doppeluntersuchungen reduzieren, die Medikation von Patienten mit einer Vielzahl an einzunehmenden Arzneimitteln transparenter gestalten und die Diagnostik unterstützen. Nebenbei würde ein bedeutender Beitrag zur Versorgungsforschung ermöglicht, um künftig die knappen Ressourcen auf Leistungen guter Qualität zu konzentrieren (Amelung et al., 2016; Dörries et al., 2017; Lux et al., 2017; Pfeiffer, 2017; Rebitschek et al., 2017).
58. Schließlich ist generell die **Innovationsoffenheit** im Gesundheitswesen, insbesondere im Bereich der digitalen Angebote, der Telemedizin, der Robotik und Sensorik zu verbessern (Haucap et al., 2016; Amelung et al., 2017). Diese Ansätze bieten nicht nur das Potenzial, dem wachsenden **Fachkräftemangel** mittelfristig entgegenzuwirken. Sie könnten weiterhin einen wichtigen Lösungsansatz für die medizinische **Versorgung ländlicher und strukturschwacher Regionen** bieten.

Gesundheitsversorgung: wichtigste Botschaften

- Ausweitung der sektorenübergreifenden Versorgung und bessere Navigation der Patienten durch das komplexe Gesundheitssystem
- Effizienzerhöhungen durch Strukturanpassungen im Krankenhaussektor und monistische Finanzierung des Krankenhaussektors
- Digitalisierung des Gesundheitswesens durch Ausbau einer standardisierten Informations- und Kommunikationsinfrastruktur, um die Versorgungsqualität zu erhöhen

IV. DIGITALISIERUNG ALS CHANCE

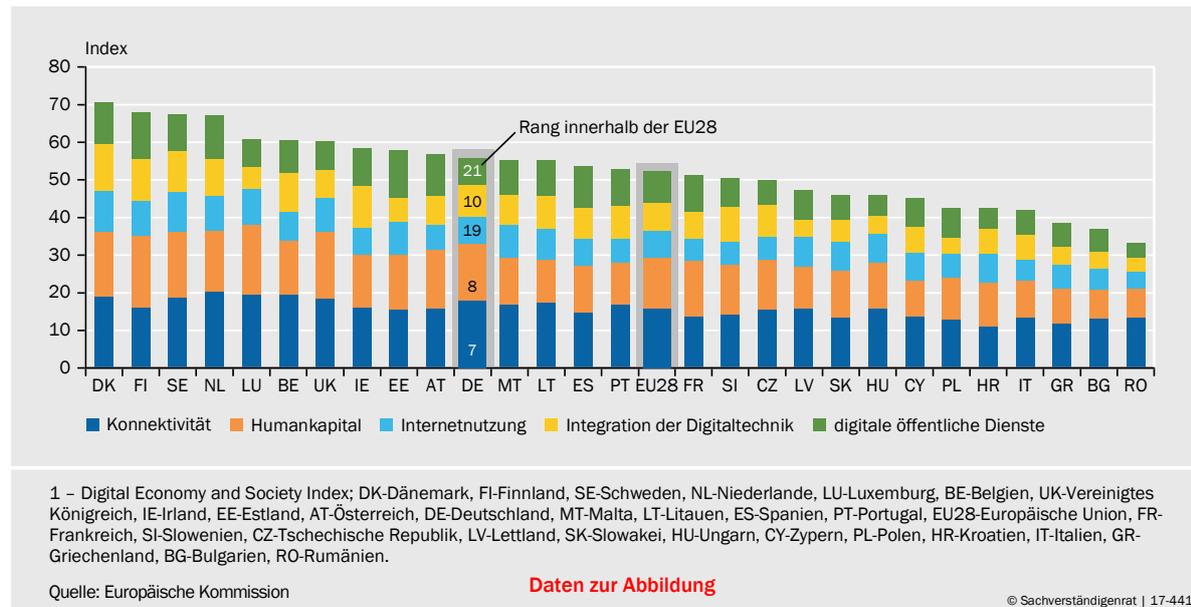
59. Auf der Digitalisierung ruhen große Hoffnungen hinsichtlich zukünftiger **Steigerungen der Arbeitsproduktivität**. Die zunehmende Vernetzung der Akteure, die damit verbundenen Verbesserungen bei der Bereitstellung und Nutzung von Information und die wachsende Reife autonomer Systeme versprechen, die **Effizienz** von Produktionsprozessen und die Produktqualität zu steigern. Sie erlauben zudem eine **Anpassung der Geschäftsmodelle und Prozesse** der Leistungserbringung, die sich stärker an den Bedürfnissen und Wünschen der Nutzer ausrichten. Dadurch werden etablierte Geschäftsmodelle und bislang erfolgreiche Unternehmen von Startups und branchenfremden Unternehmen herausgefordert und zu höheren eigenen Innovationsanstrengungen angespornt.
60. Die deutsche Volkswirtschaft wird in der digitalisierten globalen Wirtschaft der Zukunft vermutlich nur dann erfolgreich sein können, wenn der damit einhergehende **Strukturwandel** als Innovationsmotor begriffen und möglichst reibungslos gestaltet wird. Die neue Bundesregierung sieht sich mit einem Dreiklang von Aufgaben konfrontiert: Erstens sollte sie die Voraussetzungen dafür schaffen, dass eine **deutlich gesteigerte Vernetzung** der Akteure ermöglicht wird. Zweitens erfordern die Verwundbarkeit vernetzter Systeme und die stark ausgeweitete Verwendung sensibler persönlicher Daten hohe Anstrengungen im Hinblick auf **Datensicherheit, Datenschutz** und die Sicherstellung von Privatheit. Drittens setzt die Anpassung an die digitale Arbeitswelt seitens der Arbeitnehmer völlig **neue Kompetenzen** voraus.

1. Für einen innovationsoffenen Ordnungsrahmen

61. Die deutsche Wirtschaft hat bezüglich der effizienten Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in der Vergangenheit Defizite offenbart (JG 2015 Ziffern 647 ff.). Als Grund wird dabei oft der mangelnde Ausbau von Breitbanddiensten genannt, obwohl darauf umfangreiche öffentliche Förderungen konzentriert werden (BMW, 2016). Der im Vergleich zur Mitte der 2000er-Jahre unveränderte Anteil der Ausgaben für IKT am BIP liefert Hinweise darauf, dass **Investitionen in die digitale Infrastruktur insgesamt gering** ausfallen. Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten liegt Deutschland hinsichtlich der Verbreitung der Digitalisierung lediglich im Mittelfeld (Baller et al., 2016; acatech und BDI, 2017; Europäische Kommission, 2017b). [↘ ZIFFER 800](#) So hinkt Deutschland laut der Europäischen Kommission beispielsweise bei der **Internetnutzung** und bei digitalen öffentlichen Diensten deutlich hinterher. [↘ ABBILDUNG 4](#)
62. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren einen intensiven Dialog mit Wissenschaft und Gesellschaft geführt, unter anderem im Rahmen des Hightech-Forums. Dabei galt der **Entwicklung von Zukunftsvisionen** für Themen wie Industrie 4.0, intelligente Dienstleistungen und Lernende Systeme ebenso Aufmerksamkeit wie der Frage, wie durch entsprechende **Regulie-**

↳ **ABBILDUNG 4**

Index für digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) 2017¹



Maßnahmen das Handeln auf digitalen Märkten geordnet werden kann (BMAS, 2015; BMWi, 2017). Bei der Festlegung von Regulierungsmaßnahmen, Verboten und Auflagen ist immer sorgfältig zwischen einem erhöhten Schutz und den daraus erwachsenden Innovationshemmnissen abzuwägen. **Innovationsoffenheit und der Wille zur regulatorischen Nachsteuerung** in einem lernenden System sollten die leitenden Prinzipien sein.

63. Die frühzeitige Festlegung von Kommunikationsstandards kann eine hohe Interoperabilität von digitalen Anwendungen sichern und die Vernetzung der Akteure steigern. Der **Ausbau der digitalen Netze** sollte **durch private Investitionen** vorangetrieben werden. Staatliche Förderprogramme zum Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze können dort zum Einsatz kommen, wo private Investitionen aufgrund mangelnder Rentabilität nicht zustande kommen. Dann müssen sie jedoch die im Einzelfall begründete Ausnahme bleiben und den strengen Beihilfavorschriften der EU genügen (Monopolkommission, 2013, 2015).
64. Innovationshemmende Regulierungen auf den Prüfstand zu stellen und in einer systematischen Gesamtbetrachtung Reformbedarf zu identifizieren sowie Anregungen für eine innovationsfreundlichere Gesetzeslage in Deutschland zu geben, könnte die Aufgabe einer neu zu schaffenden **Digitalisierungskommission** werden (Kronberger Kreis et al., 2017). Diese könnte sich am Vorbild der im Jahr 1988 konstituierten Deregulierungskommission der Bundesregierung orientieren (Deregulierungskommission, 1991; Held, 1993). In manchen Bereichen wird die Verbreitung neuer digitaler Geschäftsmodelle vor allem durch die weiterhin unzureichende Öffnung zahlreicher Dienstleistungsbereiche gehemmt (JG 2016 Ziffer 67).
65. Die Digitalisierung könnte weiterhin dazu beitragen, den Lebensstandard der Bevölkerung zu verbessern, indem beispielsweise die unter dem Schlagwort „**E-Governance**“ geführten Dienste die Effizienz der öffentlichen Verwaltung

erhöhen. Denn bei der Bereitstellung digitaler öffentlicher Dienste belegt Deutschland im EU-Vergleich derzeit einen hinteren Rang. [↘ ABBILDUNG 4](#) Neben der Lückenhaftigkeit von E-Governance-Angeboten bemängelt die Expertenkommission für Forschung und Innovation (EFI) insbesondere die Nutzungsunfreundlichkeit der Angebote (EFI, 2017).

Effizienzgewinne verspricht zudem die bessere Verfügbarkeit von nicht-unternehmensbezogenen oder nicht-personenbezogenen Daten („**Open Data**“). Eine leichtere Zugänglichkeit von Daten kann Investitionsentscheidungen von Unternehmen erleichtern. Besser zugängliche Verwaltungsdaten („Open Government“) fördern darüber hinaus die Transparenz des staatlichen Verwaltungshandelns und erlauben so eine bessere Investitionsplanung.

66. Weiterhin besteht nach wie vor hohe Rechtsunsicherheit im Bereich des grundsätzlich sinnvollen Datenschutzes. Die **strengen Datenschutzvorschriften** – oder ihre strenge Handhabung – behindern an manchen Stellen die Entfaltung von Effizienzgewinnen aus „Big Data“. Im Mai 2018 wird die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) in Kraft treten, die ein einheitliches Datenschutzrecht in ganz Europa gewährleisten soll. Sie sorgt jedoch nicht ausreichend für Rechtssicherheit in solchen Bereichen, in denen unternehmerische Interessen mit dem Interesse der Privatheit kollidieren. Betriebe bemängeln hohe Aufwendungen für Datenschutz und Cyber-Security infolge der Nutzung moderner digitaler Technologien (Arntz et al., 2016).

2. Gute Verfassung des Arbeitsmarkts

67. In den vergangenen Jahren hat der Arbeitsmarkt strukturelle Herausforderungen wie den technologischen Fortschritt und die Globalisierung erfolgreich gemeistert. Trotz erheblicher struktureller Veränderungen ist die Anzahl der Erwerbstätigen gestiegen. Die Erwerbstätigenquote ist in den vergangenen Jahrzehnten angewachsen und mündete in die heute vorliegende **Rekordbeschäftigung** mit niedriger Arbeitslosigkeit. Das hohe Beschäftigungswachstum ist zudem nicht auf die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen zurückzuführen. Deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung ist in den vergangenen Jahren sogar leicht gesunken. [↘ ZIFFERN 716 F](#). Zu diesen positiven Entwicklungen haben neben der bis Mitte der 2000er-Jahre anhaltenden Lohnmoderation, welche die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gesteigert hat, die Reformen der Agenda 2010 beigetragen (Krause und Uhlig, 2012; Burda und Seele, 2017).
68. Darüber hinaus ist die **Verteilung der Nettoeinkommen** seit etwa zehn Jahren weitgehend stabil geblieben. [↘ ZIFFERN 824 FF](#). Der in den vergangenen Jahren hierzulande intensiv geführte Ungleichheitsdiskurs dürfte zumindest zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass die Wahrnehmung der Einkommensungleichheit oftmals von der tatsächlich beobachteten Situation abweicht. Der Sachverständigenrat aktualisiert seine Einkommensanalyse und betrachtet Unterschiede innerhalb und zwischen Teilgruppen der Bevölkerung, die nach den sozio-ökonomischen Merkmalen Alter, Geschlecht, Bildung und Migrationshintergrund voneinander abgegrenzt werden. Darin zeigen sich ebenfalls keine Anzei-

chen für eine nennenswerte Zunahme der Einkommensungleichheit. Einkommensschwäche und höhere Armutsrisiken sind mit Eigenschaften wie einer geringen Qualifikation oder einem Migrationshintergrund verknüpft.

69. Während die Politik in dieser Hinsicht ihre **Aufklärungsfunktion** stärker wahrnehmen und – wie beispielsweise mit dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht bereits geschehen – den Diskurs versachlichen sollte, besteht dennoch politischer Handlungsbedarf. Um einer Einkommensschwäche zu begegnen, sollte die Politik **die Chancengerechtigkeit sowie die gesellschaftliche und ökonomische Teilhabe fördern**. Sie könnte hierfür insbesondere im Bildungssystem – etwa bei der frühkindlichen Bildung – ansetzen. ↘ ZIFFERN 852 FF. Darunter fällt der weitere Ausbau der Ganztagsbetreuung für Kinder sowie die Einführung eines verpflichtenden, kostenfreien Vorschuljahrs (JG 2013 Ziffer 584; JG 2009 Ziffern 454 ff.).
70. Die günstige Beschäftigungslage, höhere Haushaltseinkommen und gestiegene Konsumausgaben tragen den stabilen wirtschaftlichen Aufschwung der deutschen Volkswirtschaft. Seit der globalen Finanzkrise steigen die Löhne in Deutschland stärker als die Summe aus Inflation und Produktivitätszuwachs. ↘ ZIFFER 275 Somit ist die **Lohnentwicklung** in Deutschland **nicht ungewöhnlich schwach**. Dennoch wurde die Bundesregierung von verschiedener Seite gemahnt, durch höheres Lohnwachstum die Konvergenz im Euro-Raum weiter zu beschleunigen (IWF, 2017b).

Doch die Lohnzuwächse in Deutschland sind das Ergebnis der Verhandlung der Sozialpartner. Abgesehen von der Lohnsetzung im Öffentlichen Dienst oder der Mindestlohnsetzung kann die Politik daher lediglich die Rahmenbedingungen, nicht aber das Lohnwachstum festlegen. Es ist zudem nicht erkennbar, warum diese **Tarifautonomie** zum Schaden der in deutschen Unternehmen tätigen Arbeitnehmer ausgehebelt werden sollte, indem die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beschädigt und damit Arbeitsplätze gefährdet werden.

71. Trotz der erfreulichen Entwicklung darf jedoch nicht aus dem Blick geraten, wie die Stabilität des Arbeitsmarkts in einem möglichen **wirtschaftlichen Abschwung** oder bei einem **beschleunigten Strukturwandel** sichergestellt werden kann. In der Vergangenheit hat die hohe interne Flexibilität des Arbeitsmarkts, also die Möglichkeit, die Bedingungen bestehender Arbeitsverhältnisse temporär anzupassen, dabei geholfen, Abschwünge wie während der globalen Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 erfolgreich abzufedern. Diese Flexibilität gilt es zu bewahren. Nicht im gleichen Maß ausgeprägt ist allerdings die externe Flexibilität, also eine institutionelle Rahmensetzung, die eine rasche Verlagerung von Arbeitsplätzen zwischen Betrieben und Branchen ermöglicht (JG 2013 Ziffern 447 ff.).
72. Im Fall eines wirtschaftlichen Abschwungs können **regulatorische Hemmnisse** wie die beschlossene Einschränkung bei der Arbeitnehmerüberlassung die Möglichkeiten der Unternehmen beschneiden, flexibel auf die veränderte Konjunkturlage zu reagieren, und erhöhen das Risiko von Entlassungen und Insolvenzen. Diese gestiegenen regulatorischen Hürden erschweren Arbeitslosen eine Rückkehr und anerkannten Asylbewerbern sowie Geringqualifizierten den Ein-

tritt in den Arbeitsmarkt. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftebedarfs und der Integration von anerkannten Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt wäre es wünschenswert, die Hürden für einen Arbeitsmarkteinstieg möglichst niedrig zu halten.

73. Wenn im Sommer 2018 die **Mindestlohnkommission** die nächste Anpassung des Mindestlohns beschließen wird, sollte sie sich daher strikt am monatlichen Index der tariflichen Stundenverdienste ohne Sonderzahlungen orientieren. Um Arbeitgebern die nötige Flexibilität zu gewähren, selbst bei unsicherer Produktionserwartung Beschäftigung aufzubauen, sollte die Möglichkeit einer **sachgrundlosen Befristung** weiterhin erhalten bleiben.

3. Digitale Arbeitswelt der Zukunft

74. Wengleich die **Digitalisierung** die Arbeitswelt in der Zukunft nachhaltig verändern wird, zeigen sich bislang keine negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. Die zunehmend im Arbeitsprozess eingesetzten Roboter haben in Deutschland bislang **tendenziell eher positive ökonomische Effekte** gezeigt (Dauth et al., 2017). Dass Maschinen einen Großteil der vorhandenen Arbeitsplätze dauerhaft ersetzen werden, ist nicht zu erwarten. Vielmehr bringt der technologische Fortschritt neue Beschäftigungschancen und einen Anstieg des Lebensstandards mit sich.
75. Dennoch wird der durch die Digitalisierung veranlasste Strukturwandel verstärkt zu **Arbeitskräftebewegungen zwischen Branchen und Berufen** führen. Einem Teil der Beschäftigten dürften somit größere individuelle Herausforderungen bevorstehen. Dem deutschen Steuer- und Transfersystem wird es zwar gelingen, die durch diese Anpassungsprozesse bewirkten Einkommensverluste zu einem guten Teil zu kompensieren. Die oberste Priorität sollte jedoch darauf liegen, die Erwerbsbevölkerung besser zu befähigen, sich im digitalen Wandel zurechtzufinden und ihn positiv für sich zu nutzen.
76. Da sich Arbeitnehmer in der digitalen Arbeitswelt im Laufe ihres Berufslebens immer wieder rasch an neue Anforderungen anpassen müssen, sollten im Bereich der Bildung insbesondere die Basiskompetenzen sowie nicht-kognitive Fähigkeiten gestärkt und Berührungspunkte hinsichtlich digitaler Medien abgebaut werden. Diese Kompetenzen sind Voraussetzung für die Innovationsfähigkeit von Wirtschaft und Wissenschaft, individuelle Teilhabe und **gesellschaftliche Akzeptanz** digitaler Lösungsansätze in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Digitale und ökonomische Bildungsinhalte sollten daher an Schulen und Hochschulen eine höhere Priorität genießen. Zudem gilt es, eine Kultur des lebenslangen Lernens zu etablieren. Gleichzeitig kann verstärkt das Internet für Bildung genutzt werden, beispielsweise durch E-Learning.
77. Obwohl **Weiterbildung** im eigenen Interesse von Unternehmen und Beschäftigten liegt, kommt sie oftmals aufgrund von Anreizproblemen nicht zustande. In der digitalen Arbeitswelt sind vor allem allgemeine Kompetenzen gefragt, welche die Arbeitnehmer jedoch bei einem Arbeitsplatzwechsel zu einem ande-

ren Unternehmen übertragen können. Dies dürfte die Anreize der Unternehmen mindern, die Kosten der Weiterbildung ihrer Belegschaft zu übernehmen. Politische Forderungen nach pauschalen gesetzlichen Regelungen, wie dem Rechtsanspruch auf Weiterbildung, können diesem Problem nicht abhelfen.

Wünschenswert wäre dagegen, den **Wettbewerb zwischen Bildungsinstitutionen** zu erhöhen und damit die Qualität von Bildung und Weiterbildung zu stärken. Transparentere Informationen über Bildungsverläufe von Personen sowie Bewertungsergebnisse von Bildungsträgern wären dafür von großem Nutzen. Digitale Technologien erleichtern den Zugriff auf und Zugang zu Wissen und ermöglichen bedarfsgerechtes, stärker individualisiertes und selbstbestimmtes Lernen.

78. Im Zuge einer Reform des **Arbeitszeitgesetzes** könnte eine Anpassung von einer Tageshöchstzeit auf eine Wochenhöchstzeit helfen, die Arbeitszeit flexibler auf die Wochentage zu verteilen. Zudem dürfte es sinnvoll sein, bei kollektiven Regelungen Abweichungen von der Mindestruhezeit von elf Stunden zuzulassen, um die Flexibilität von Arbeitszeit und -ort zu fördern. Forderungen nach einer weiteren Verkürzung der Arbeitszeit erscheinen mit Blick auf den im Zuge des demografischen Wandels voraussichtlich zunehmenden Fachkräfteengpass unzeitgemäß. Von einem Rechtsanspruch auf Rückkehr in Vollzeit abzusehen, ist nach wie vor richtig, denn Teilzeitbeschäftigte könnten sich aufgrund des Rechtsanspruchs veranlasst sehen, ihren Wiedereinstieg in die Vollzeitbeschäftigung unnötig lange hinauszuzögern.

Digitalisierung als Chance: wichtigste Botschaften

Innovationsoffener Ordnungsrahmen

- Ausbau der digitalen Netze durch private Investitionen, staatliche Förderprogramme nur im Einzelfall unter Berücksichtigung der Beihilferegelungen der EU
- Hohe Anstrengungen im Hinblick auf Datensicherheit, Datenschutz und Sicherstellung von Privatheit, ohne Effizienzgewinne durch zu strenge Datenschutzvorschriften zu behindern
- Einrichtung einer Digitalisierungskommission, um innovationshemmende Regulierungen auf den Prüfstand zu stellen und systematischen Reformbedarf zu identifizieren

Digitale Arbeitswelt der Zukunft

- Bewahrung der Flexibilität des Arbeitsmarkts, geringe regulatorische Hürden für den Einstieg in den Arbeitsmarkt, Lockerung des Arbeitszeitgesetzes
- Versachlichung des Ungleichheitsdiskurses und stärkere Aufklärung, wie zuletzt mit dem Fünften Armuts- und Reichtumsbericht geschehen
- Befähigung der Arbeitnehmer zur Anpassung an neue Anforderungen durch Stärkung von kognitiven Fähigkeiten, insbesondere Basiskompetenzen, und nicht-kognitiven Fähigkeiten
- Förderung des lebenslangen Lernens und Stärkung der Qualität von Bildung und Weiterbildung durch mehr Wettbewerb zwischen Bildungsinstitutionen

V. MEHR MARKT IM KLIMASCHUTZ

79. Im **Energiekonzept 2010** hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2050 die Treibhausgasemissionen um 80 % bis 95 % drastisch zu reduzieren. Der Sachverständigenrat stellt dieses Ziel nicht infrage. Mit der aktuellen Umsetzung der Energiewende ist dies jedoch nicht oder lediglich zu prohibitiv hohen volkswirtschaftlichen Kosten erreichbar. Die derzeit nationale und kleinteilige Umsetzung, welche primär auf Subventionen, Auflagen und planwirtschaftliche Maßnahmen setzt, hat sich als **teuer und ineffizient** erwiesen (JG 2011 Ziffern 364 ff.; JG 2016 Ziffern 882 ff.; Monopolkommission, 2017).

Vor allem sollten **alle Sektoren** zur Erreichung der Klimaziele einen Beitrag leisten, also nicht nur der bislang im Mittelpunkt der energiepolitischen Weichenstellungen stehende Stromsektor, sondern auch die Sektoren Verkehr und Wärme. Denn der Stromsektor ist lediglich für einen Teil des Endenergieverbrauchs verantwortlich. Doch Strom wird wesentlich stärker mit Steuern, Umlagen und Abgaben belastet als andere Energieträger (Fraunhofer IWES et al., 2015). Dadurch ist beispielsweise die Produktion von Wärme mit Erdgas oder Heizöl günstiger als mit Strom.

80. Die Energiewende in eine **getrennt vorangetriebene Strom-, Mobilitäts- und Wärmewende** einzuteilen, **ist kontraproduktiv**, nicht zuletzt, da der Staat keine genaue Kenntnis über künftige technologische Entwicklungen und damit über die ideale Intensität und Reihenfolge der einzelnen Transformationen haben kann. Im Zentrum der Energiewende sollte vielmehr ein **einheitlicher Preis für Treibhausgasemissionen** stehen, der über Sektoren und Regionen hinweg gilt und dadurch für eine **effektive Sektorkopplung** sorgt. Das einheitliche Preissignal senkt den relativen Preis emissionsarmer gegenüber den Preisen fossiler Energieträger. Der Umstieg auf emissionsarme Energieträger vollzieht sich dort am schnellsten und am intensivsten, wo die damit verbundenen Kosten am geringsten sind (acatech et al., 2017a, 2017b).
81. Dieser Preis kann entweder durch die Festlegung einer CO₂-Steuer oder durch die Festlegung einer **Obergrenze für Emissionen** im Rahmen eines Handelssystems für Emissionszertifikate etabliert werden. Ein einheitlicher CO₂-Preis wäre der aktuellen Situation vorzuziehen, selbst wenn er nur auf nationaler Ebene eingesetzt werden könnte. Ein globaler oder zumindest ein europäischer Preis wäre jedoch eine noch bessere Lösung, um Umlenkungseffekte zu vermeiden. Die Bundesregierung sollte daher stärker als bislang darauf hinwirken, den **europäischen Zertifikatehandel** (EU-ETS) zu stärken und alle Emittenten und Sektoren des Endenergieverbrauchs konsequent in diesen einzubeziehen.

Ein solches System würde sicherstellen, dass die Treibhausgasemissionen um eine vorbestimmte Menge sinken. Der Marktmechanismus würde automatisch regeln, in welchem Sektor, mit welcher Technologie, von welchem Emittenten und in welcher Region die nächste Einheit Treibhausgas am günstigsten eingespart werden kann. Da eine Abschätzung darüber, welche technologischen Lösungsansätze in welchem Umfang bis zum Jahr 2050 zur Dekarbonisierung bei-

tragen werden, mit großen Unsicherheiten verbunden ist, ließe sich das **dezentrale Wissen** aller Akteure so am besten nutzen (JG 2016 Kasten 29). Im Gegenzug sollten technologie- und sektorspezifische sowie regional abgegrenzte Fördermaßnahmen und Eingriffe zurückgefahren und im Idealfall ganz abgeschafft werden (acatech et al., 2015).

82. Falls dies zum Erhalt einer ausreichenden Anreizwirkung notwendig erschiene, könnte der Preis der Zertifikate durch einfache Eingriffe stabilisiert werden. So ließe sich bei den Auktionen zur Vergabe der Emissionszertifikate ein **Preis-korridor** vorsehen (acatech et al., 2015), oder die Zertifikate könnten aufgekauft und aus dem Markt genommen werden, um so effektiv den verfügbaren Deckel für Treibhausgasemissionen zu senken.
83. Da ein derart konsequent festgelegter Preis für Treibhausgasemissionen prioritär das Ziel der Emissionsreduktion verfolgen würde, käme es automatisch zu einer Rückführung der Nutzung fossiler Energieträger, insbesondere also zu dem aktuell viel diskutierten **Kohleausstieg** bei der Stromerzeugung. Doch die mit diesem Vorgehen verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten würden nicht zuletzt aufgrund der Kopplung der Sektoren niedriger ausfallen als bei der Vorgabe eines festen Zeitpfads für den Kohleausstieg. Aus Sicht des Klimaschutzes sollte in der Tat der wirksame Abbau der Treibhausgasemissionen das prioritäre Ziel sein, nicht die unnötig teure Festlegung konkreter Wege hin zu niedrigeren Emissionen in einzelnen Sektoren des Systems der Energieversorgung.

Die Sektorkopplung durch einen einheitlichen CO₂-Preis würde insbesondere dafür sorgen, dass der **Verkehrssektor** seinen Beitrag zum Klimaschutz auf die volkswirtschaftlich effizienteste Weise leisten könnte. Dabei bliebe es zunächst offen, ob der Beitrag des Verkehrssektors zur Emissionsminderung größer oder kleiner ausfallen sollte, als es dessen aktueller Anteil an den Gesamtemissionen derzeit anzeigt. Ebenso würde sich dezentral entscheiden, ob es eher Verhaltensänderungen sind, also der Verzicht auf Mobilität oder die stärkere Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs, die zur kostengünstigsten Emissionsvermeidung führen, oder eher der Umstieg auf elektrische Fahrzeuge oder die Verwendung emissionsärmerer Treibstoffe. Die Festlegung auf die **Elektromobilität** als primäre Lösung wäre jedenfalls der Einführung eines einheitlichen CO₂-Preises konzeptionell deutlich unterlegen.

84. Ähnliche Schlussfolgerungen ergeben sich für den Wärmesektor und dort insbesondere für die energetische Sanierung des Gebäudebestands. Bei einer effektiven Sektorkopplung durch ein einheitliches Preissignal bliebe es den dezentralen Entscheidungen der Akteure überlassen, welche Rolle die **Gebäudesanierung** bei der Emissionsvermeidung sinnvollerweise spielen sollte. Empirische Studien legen jedenfalls nahe, dass Subventionen zur Förderung der Gebäudesanierung durch erhebliche Mitnahmeeffekte geprägt sind (Grösche et al., 2013).
85. Wenngleich seitens der Wissenschaft seit Jahren auf die Vorteile eines marktbaierten Systems zur Emissionsvermeidung hingewiesen wird (acatech, 2012; acatech et al., 2015), ist eine Reform des aktuellen Systems aufgrund der **massiven Widerstände der Begünstigten** schwer. Selbst Teile der Industrie haben in ihrem Streben nach Planungssicherheit ihren Widerstand gegen die klein-

teilige Umsetzung der Energiewende offenbar aufgegeben (Agora Energiewende und Roland Berger, 2017). Ebenso scheitern grundlegende Reformen bislang daran, dass die Bevölkerung **nicht hinreichend** über die wahren Kosten und die günstigeren Alternativen **aufgeklärt** wird. Ein Beispiel dafür ist die in verschiedenen Formen diskutierte Idee, die Kosten einer ineffizient umgesetzten Energiewende durch einen Schuldenfonds auf künftige Generationen zu überwälzen.

Wenig hilfreich ist es zudem, dass in der öffentlichen Debatte häufig an sich getrennt zu behandelnde Themen vermischt werden. Dies gilt beispielsweise für die im Zuge des **Dieselskandals** in der deutschen Automobilbranche laut gewordenen Rufe nach einem Verbot des Dieselantriebs. Die Zuständigkeit der Verfolgung und Bestrafung illegaler Absprachen und Manipulationen innerhalb einer Industrie und ihrer Zulieferer liegt beim deutschen Rechtssystem und nicht bei der Klima- und Industriepolitik. Ebenso sollte die Debatte um die Feinstaubbelastung in deutschen Innenstädten als ein lokales Umweltproblem diskutiert werden, nicht als ein Element des globalen Klimawandels.

Energie und Klimaschutz: wichtigste Botschaften

- Die Energiewende als eine systemische Aufgabe begreifen, welche die Sektoren Strom, Verkehr und Wärme gleichermaßen zur Emissionsvermeidung heranzieht
- Einheitlicher Preis für Treibhausgasemissionen durch Stärkung des europäischen Zertifikatehandels und Einbezug aller Emittenten und Sektoren (effektive Sektorkopplung)
- Vermeidung technologie- und sektorspezifischer sowie regional abgegrenzter Fördermaßnahmen und Verzicht auf Festlegung konkreter Transformationswege

VI. STABILITÄT FÜR DEN EURO-RAUM

86. Die Stabilität des Euro-Raums liegt im **Kerninteresse Deutschlands**. Hierfür sind nationale Reformanstrengungen der Mitgliedstaaten erforderlich, die eine Konvergenz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ermöglichen. Zudem sollten die seit Beginn der Krise im Euro-Raum angestoßenen Reformen zur Verbesserung des institutionellen Rahmens des Euro-Raums vervollständigt werden. Für eine stabilere Architektur des Euro-Raums hat der Sachverständigenrat das **Konzept „Maastricht 2.0“** entwickelt (JG 2012 Ziffern 173 ff.; JG 2013 Ziffern 269 ff.; JG 2015). Daraus lassen sich Handlungsoptionen ableiten, wie die nach wie vor mangelnde Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen der Mitgliedstaaten sichergestellt, die Finanzstabilität und die Integration der Finanzmärkte verbessert und eine effektivere Krisenbewältigung im Euro-Raum gestaltet werden können.
87. Seit der Wahl von Emmanuel Macron zum französischen Präsidenten sind die **Erwartungen für einen europäischen Reformschub** gestiegen. Aus Sicht

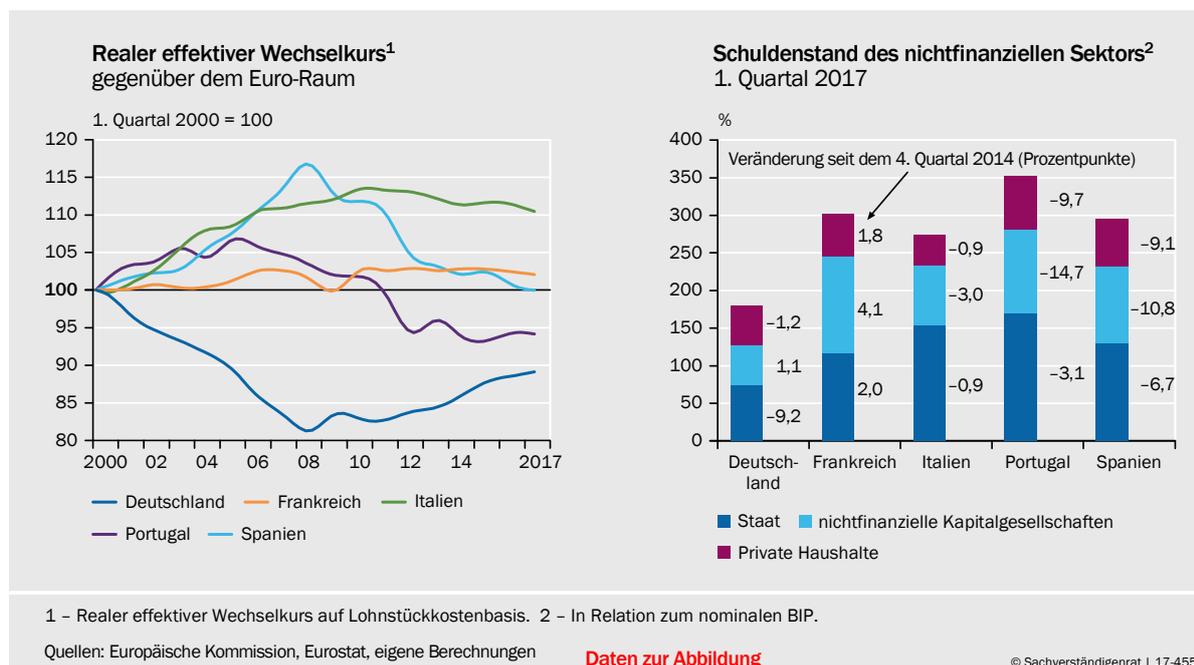
des Sachverständigenrates sollte ein Integrationskurs verfolgt werden, der eine wohl austarierte Balance zwischen Eigenverantwortung und gemeinschaftlichem Handeln mit einer richtigen Abfolge von Reformschritten vereint (Feld et al., 2017). Deutschland sollte konstruktiv für die Akzeptanz grundlegender Prinzipien wie der Subsidiarität oder der Einheit von Haftung und Kontrolle werben. Diese Prinzipien beugen Fehlanreizen vor und dürften die Akzeptanz für den europäischen Integrationsprozess erhöhen.

1. Konvergenz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Reformen

88. Zehn Jahre nach Beginn der globalen Finanzkrise, welche die Krise im Euro-Raum nach sich zog, bestehen wesentliche Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten fort. [ABBILDUNG 5 LINKS](#) **Strukturreformen sind der Schlüssel** zu einer Erhöhung des Produktivitätswachstums und damit die Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und eine Konvergenz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten. Spätestens im derzeitigen von einer sehr expansiven Geld- und Fiskalpolitik gestützten konjunkturellen Aufschwung ist es an der Zeit, die Reformintensität zu erhöhen.
89. Die Verantwortung für Strukturreformen liegt bei den gewählten **nationalen Regierungen**. Auf Basis der nationalen Reformprogramme, die im Rahmen des europäischen Semesters koordiniert werden, sollten die nationalen Regierungen geeignete Reformen identifizieren und umsetzen. In vielen Ländern besteht dabei noch erheblicher Reformbedarf. Für Deutschland hat der Sachverständigenrat ebenfalls zahlreiche Reformen angemahnt (JG 2016 Ziffern 58 ff.).

▸ ABBILDUNG 5

Realer effektiver Wechselkurs und Schuldenstand des nichtfinanziellen Sektors



90. Die **gemeinsame Geldpolitik** ist hingegen nicht dazu geeignet, das Wachstum einer Volkswirtschaft dauerhaft zu steigern. Was sie im Bereich der makroökonomischen Stabilisierung erreichen kann, hat sie bereits geschafft: Sie hat den für die Fiskal- und Wirtschaftspolitik zuständigen nationalen Regierungen viel Zeit verschafft, um Strukturreformen umzusetzen und ihre Haushalte zu konsolidieren. In dieser Zeit haben Unternehmen und private Haushalte in manchen Mitgliedstaaten ihren Verschuldungsgrad merklich reduziert. [↘ ABBILDUNG 5 RECHTS](#)

2. Priorität für eine solide nationale Fiskalpolitik

91. Mit dem Vertrag von Maastricht, durch den sich die Mitgliedstaaten zur Fiskaldisziplin verpflichten, hat man sich auf das **Prinzip der nationalen Souveränität in der Finanzpolitik** verständigt. Erleichtert durch den wirtschaftlichen Aufschwung im Euro-Raum erfüllen viele Mitgliedstaaten mittlerweile das 3 %-Defizitkriterium. [↘ TABELLE 1](#) Die Anzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion (EWU), die sich in einem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit befinden, hat sich in diesem Jahr um zwei Länder (Griechenland, Portugal) auf nun zwei Länder (Frankreich, Spanien) reduziert. Einerseits ist somit festzustellen, dass sich die von der Europäischen Kommission überprüfte **Einhaltung der Fiskalregeln verbessert** hat. Andererseits lagen die Schuldenstände im Jahr 2016 in 13 der 19 Mitgliedstaaten weiterhin über 60 % des BIP. Zusätzlich bestehen hinsichtlich der Komplexität des Regelwerks sowie ihrer Anwendung berechnete Zweifel, ob das derzeitige Rahmenwerk eine hinreichende Bindungswirkung entwickeln und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte gewährleisten kann.
92. Deutschland erfüllt seit mehreren Jahren die Defizitgrenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Bundesregierung prognostiziert eine Einhaltung der Grenze für die Schuldenstandsquote im Jahr 2019. Gleichzeitig mehrt sich die **Kritik an der Priorisierung der Haushaltskonsolidierung**. Dabei lautet ein Vorwurf, dass diese angesichts der Wachstumsschwäche im Euro-Raum kontraktiv wirke und die Angleichung gerade schwächerer Mitgliedstaaten erschwere. Die Europäische Kommission hat daher vorgeschlagen, im Rahmen des Europäischen Semesters auf die nationale Haushaltspolitik hinzuwirken, um eine expansivere Finanzpolitik im gesamten Euro-Raum zu erreichen (Europäische Kommission, 2016b). [↘ KASTEN 17 SEITE 282](#)
93. Berechnungen auf Basis von Gleichgewichtsmodellen attestieren einem Fiskalimpuls eine **sehr geringe expansive Ausstrahlungswirkung** auf andere Länder, wengleich diese unter der Annahme der Wirkungslosigkeit der quantitativen Lockerung größer ausfällt (JG 2015 Ziffern 340 ff.; IWF, 2017b). Es kann gleichwohl nicht das Ziel sein, die Stabilisierungswirkung der nationalen Haushaltspolitik auszuhebeln und in Deutschland eine Überhitzung der Wirtschaft in Kauf zu nehmen, um die Wirtschaft in anderen Mitgliedstaaten zu stabilisieren. Dies würde verlangen, die nationale Fiskalpolitik als Instrument zur Feinsteuerung einer europäischen Konjunkturpolitik einzusetzen.

94. Abseits der automatischen Stabilisatoren über den inländischen Konjunkturzyklus hat sich die Haushaltspolitik in Deutschland zumeist als **ungeeignet für die makroökonomische Feinsteuerung** erwiesen. Dies ist insbesondere auf zeitliche Verzögerungen bei ihrer Umsetzung zurückzuführen sowie den Befund, dass Rezessionsphasen oft strukturelle Ursachen haben (Michaelis et al., 2015).

▾ TABELLE 1

Finanzierungssaldo für Mitgliedstaaten der EWU¹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ²	2018 ²
Belgien	0,1	- 1,1	- 5,4	- 4,0	- 4,1	- 4,2	- 3,1	- 3,1	- 2,5	- 2,6	- 1,9	- 2,0
Deutschland	0,2	- 0,2	- 3,2	- 4,2	- 1,0	- 0,0	- 0,2	0,3	0,7	0,8	0,5	0,3
Estland	2,7	- 2,7	- 2,2	0,2	1,2	- 0,3	- 0,2	0,7	0,1	0,3	- 0,3	- 0,5
Finnland	5,1	4,2	- 2,5	- 2,6	- 1,0	- 2,2	- 2,6	- 3,2	- 2,7	- 1,9	- 2,2	- 1,8
Frankreich	- 2,5	- 3,2	- 7,2	- 6,8	- 5,1	- 4,8	- 4,0	- 3,9	- 3,6	- 3,4	- 3,0	- 3,2
Griechenland	- 6,7	- 10,2	- 15,1	- 11,2	- 10,3	- 8,9	- 13,1	- 3,7	- 5,9	0,7	- 1,2	0,6
Irland	0,3	- 7,0	- 13,8	- 32,1	- 12,6	- 8,0	- 5,7	- 3,7	- 2,0	- 0,6	- 0,5	- 0,3
Italien	- 1,5	- 2,7	- 5,3	- 4,2	- 3,7	- 2,9	- 2,9	- 3,0	- 2,7	- 2,4	- 2,2	- 2,3
Lettland	- 0,6	- 4,3	- 9,1	- 8,7	- 3,3	- 1,0	- 1,0	- 1,6	- 1,3	0,0	- 0,8	- 1,8
Litauen	- 0,8	- 3,1	- 9,1	- 6,9	- 8,9	- 3,1	- 2,6	- 0,7	- 0,2	0,3	- 0,4	- 0,1
Luxemburg	4,2	3,3	- 0,7	- 0,7	0,5	0,3	1,0	1,4	1,4	1,6	0,2	0,3
Malta	- 2,2	- 4,2	- 3,3	- 3,2	- 2,5	- 3,7	- 2,6	- 2,0	- 1,3	1,0	0,5	0,8
Niederlande	0,2	0,2	- 5,4	- 5,0	- 4,3	- 3,9	- 2,4	- 2,3	- 2,1	0,4	0,5	0,8
Österreich	- 1,4	- 1,5	- 5,4	- 4,5	- 2,6	- 2,2	- 1,4	- 2,7	- 1,1	- 1,6	- 1,3	- 1,0
Portugal	- 3,0	- 3,8	- 9,8	- 11,2	- 7,4	- 5,7	- 4,8	- 7,2	- 4,4	- 2,0	- 1,8	- 1,9
Slowakei	- 1,9	- 2,4	- 7,8	- 7,5	- 4,3	- 4,3	- 2,7	- 2,7	- 2,7	- 1,7	- 1,3	- 0,6
Slowenien	- 0,1	- 1,4	- 5,9	- 5,6	- 6,7	- 4,1	- 15,1	- 5,4	- 2,9	- 1,8	- 1,4	- 1,2
Spanien	1,9	- 4,4	- 11,0	- 9,4	- 9,6	- 10,5	- 7,0	- 6,0	- 5,1	- 4,5	- 3,2	- 2,6
Zypern	3,2	0,9	- 5,4	- 4,7	- 5,7	- 5,6	- 5,1	- 8,8	- 1,2	0,4	0,2	0,7

Überschreitungen des 3 %-Grenzwerts
 Dauer des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit³

1 – In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. 2 – Prognose der Europäischen Kommission. 3 – Auf Basis von Veröffentlichungsdaten der Beschlüsse des Rates der Europäischen Union.

Quelle: Europäische Kommission

Daten zur Tabelle

95. Das europäische Regelwerk für öffentliche Finanzen, das den Stabilitäts- und Wachstumspakt miteinschließt, soll die nationalen Finanzpolitiken koordinieren und überwachen. Es besteht aus verschiedenen Regeln auf supranationaler und nationaler Ebene mit einer Vielzahl an Ausnahmen und Bedingungen. [ABBILDUNG 6](#) Insbesondere die Reformen nach der Finanz- und Schuldenkrise (Six-Pack, Two-Pack, Fiskalpakt) sowie die in den Jahren 2015 und 2016 beschlossene flexible Auslegung haben die **Komplexität des Regelwerks drastisch erhöht**. Dies schränkt die Effektivität der Stärkung des fiskalischen Regelwerks durch die Reformen der vergangenen Jahre ein. Mit der Gründung des European Fiscal Board (EFB) auf europäischer Ebene und dem Einsetzen von Fiskalräten auf nationaler Ebene sind in demselben Zeitraum neue Institutionen zusätzlich mit der Überwachung betraut worden.



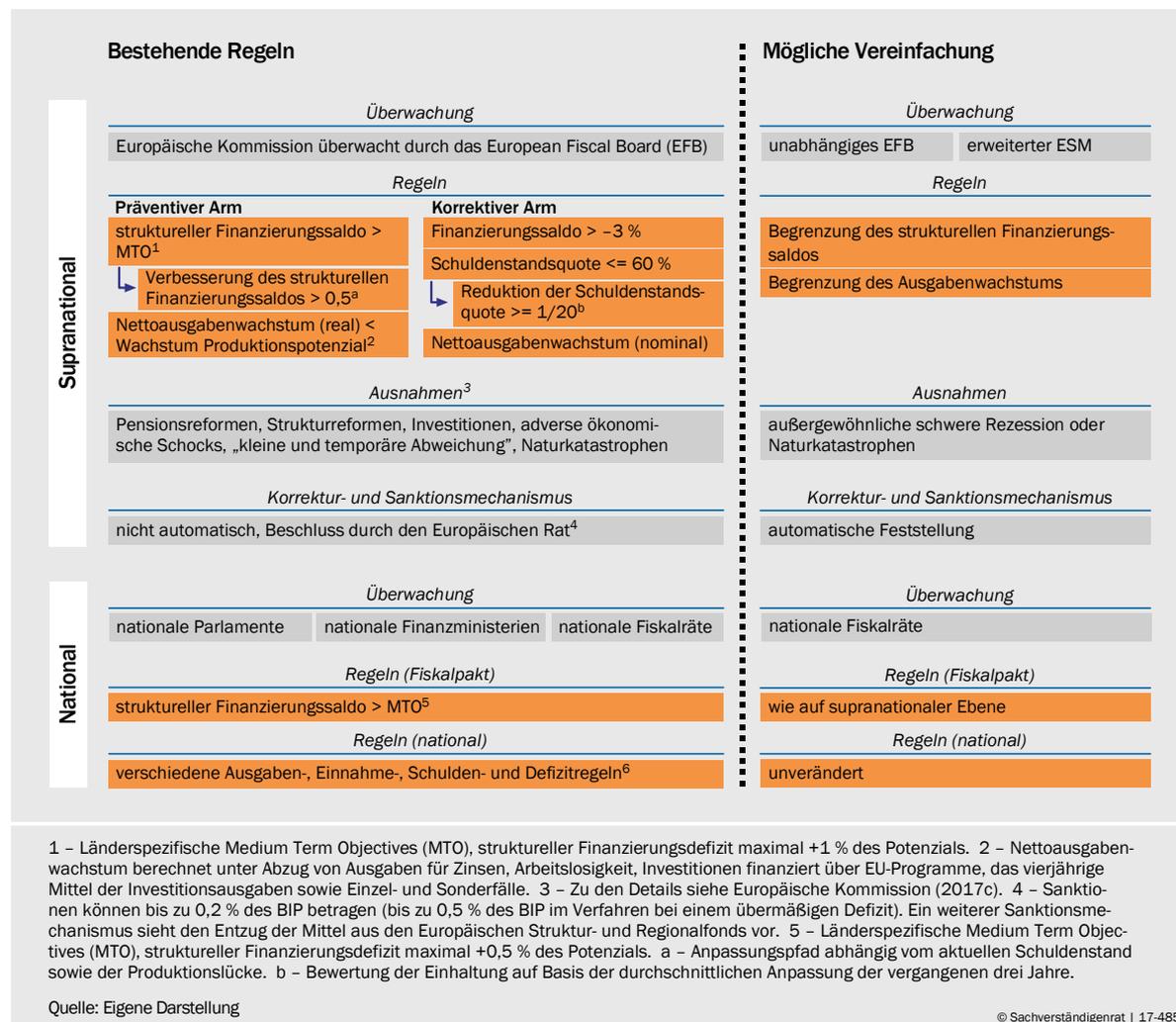
Der fiskalpolitische Rahmen der EU wurde unter anderem durch die Regulierungen des „Six-Pack“ und des „Two-Pack“ sowie den Fiskalpakt in den Jahren zwischen 2010 und 2013 reformiert. Die Regulierungen des **Six-Pack** fügten dem Stabilitäts- und Wachstumspakt neue Sanktionsmöglichkeiten sowie eine Ausgabenregel und die Operationalisierung der Schuldengrenze von 60 % des BIP hinzu. Gleichzeitig wurden die Ex-ante-Koordinierung der nationalen Haushalts- und Reformpolitiken im Europäischen Semester sowie das Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren eingeführt. Die Unterzeichner des zwischenstaatlichen **Fiskalpakts** verpflichteten sich, Defizitregeln in nationaler Gesetzgebung einzuführen und unabhängige nationale Fiskalräte mit der Überwachung zu betrauen. Der **Two-Pack** verstärkte die Koordinierung der nationalen Budgetprozesse der Mitgliedstaaten des Euro-Raums. Zudem wurde die Überwachung der Haushaltspläne von Mitgliedstaaten mit exzessiven Defiziten ausgebaut und der Europäischen Kommission erlaubt, bei ernsthaften Regelverstößen eine Überarbeitung der Haushaltspläne zu verlangen.

96. Das Vademecum der Europäischen Kommission (2017c) stellt das offizielle Kompendium der aktuellen Fiskalregeln dar und umfasst in seiner gegenwärtigen Fassung über 200 Seiten an Rechtsnormen, Erläuterungen und Fallbeispielen. In der Summe führt dies zu einer **extremen Intransparenz**, da selbst für Experten kaum zu beurteilen ist, ob ein Mitgliedstaat alle Maßgaben der Fiskalregeln erfüllt. Für Politiker oder die Öffentlichkeit dürfte dies fast unmöglich sein. Eine möglichst einfache Einschätzung ist jedoch essenziell, damit Fiskalregeln ihre Bindungswirkung entfalten und ihre Funktion als Anker für die Öffentlichkeit, Medien und Akteure an den Finanzmärkten erfüllen können. Erst dadurch können Regelverfehlungen politische Konsequenzen nach sich ziehen.
97. Zusätzlich müssen die Regeln die politökonomischen Anreize zu überhöhten Defiziten eindämmen und zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen führen. Dies ist jedoch nur dann gewährleistet, wenn die **Einhaltung der Regeln in Echtzeit beurteilbar** ist und die Regeln **nicht durch Ausnahmen und Umgehungstatbestände unterwandert** werden. Zudem verkompliziert die Nutzung statistischer Maßzahlen, die am Potenzialwachstum ansetzen, die Beurteilung der Regeleinhaltung. Dessen Bestimmung in Echtzeit stellt eine große Herausforderung dar und unterliegt häufigen Revisionen (JG 2016 Kasten 6).

98. Eine Möglichkeit, das komplexe Regelwerk zu vereinfachen, bestünde in seiner Reduktion auf **zwei zentrale Regeln und eine unabhängige Überwachung**: eine Ausgabenregel als jährliches, operationales Ziel und eine strukturelle Defizitregel als mittelfristiges Ziel. [↘ ABBILDUNG 6](#) Diese Fiskalregeln könnten die gegenwärtig im präventiven und korrekativen Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts bestehenden Regeln samt ihrer Ausnahmeregelungen ersetzen. Die gegenwärtigen Koordinations- und Meldepflichten durch die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie das Europäische Semester würden hingegen fortbestehen. Alternative Möglichkeiten zur Vereinfachung des fiskalischen Regelwerks bieten beispielsweise Manasse (2014), Andriele et al. (2015) oder Claeys et al. (2016).
99. Die operationale Regel könnte eine **Ausgabenregel** sein, die auf die Veränderung der Primärausgaben abstellt. Die Primärausgaben in Relation zum BIP sind unter direkter und diskretionärer Kontrolle der Regierung und daher leichter zu prognostizieren. Sie reagieren zudem bedeutend weniger sensibel auf konjunkturelle Einflüsse als Einnahmen oder Defizite [↘ KASTEN 18 SEITE 286](#) und sind nur **geringen Revisionen** unterworfen. Hingegen sind Maße, die Schätzungen des Produktionspotenzials nutzen, häufigen und substanziellen Revisionen ausge-

↘ ABBILDUNG 6

Schematische Darstellung der Fiskalregeln für den Euro-Raum



Daten zur Abbildung

setzt (JG 2016 Kasten 6) und daher ungeeignet zur Bewertung der Regeleinholung in Echtzeit. Dies gilt insbesondere für die bestehende Ausgabenregel im präventiven Arm des SWP. Eine Regel, die auf die Veränderung der Primärausgaben abstellt, geht je nach Ausgestaltung nicht zwangsläufig mit einer Reduktion der Staatsquote einher.

Die höchstzulässige Veränderung der **Primärausgaben** gemäß dieser Regel könnte in **Abhängigkeit der Überschreitung der Schuldenstandsquote** von der 60 %-Grenze des Vertrags von Maastricht festgelegt werden. In Abhängigkeit vom Ausmaß der Überschreitung wäre ein gewisser Spielraum für diskretionäre antizyklische Maßnahmen gegeben. Gegebenenfalls könnten zusätzlich ausgabenseitige automatische Stabilisatoren berücksichtigt werden. Ausnahmen von der Fiskalregel wären im Gegensatz zu bisherigen Regelungen lediglich für außergewöhnlich schwere Rezessionen oder Naturkatastrophen nötig.

Im Fall einer Verletzung der Regeln wird das **Verfahren** zur Beseitigung übermäßiger Verschuldung **automatisch ausgelöst**. Gleichzeitig blieben dann die Verfahren zur Beseitigung übermäßiger Verschuldung, die Sanktionen und die Möglichkeit der Finanzierung durch ESM-Hilfskredite bei strikter Konditionalität bestehen.

100. Eine Ausgabenregel alleine kann aufgrund der ausschließlichen Fokussierung auf lediglich einen Teil des öffentlichen Haushalts fiskalische Nachhaltigkeit jedoch nicht sicherstellen. Letztere könnte durch die **strukturelle Defizitregel** des Fiskalpakts gewährleistet werden, die bereits in die nationale Gesetzgebung überführt wurde. Damit würden die supranationalen und nationalen Regeln des Fiskalpakts vereinheitlicht und hätten für alle Mitgliedstaaten der EU ohne Ausnahme Gültigkeit. Weil mit strukturellen Größen Messfehler einhergehen, stellt eine solche Regel eher ein mittelfristiges Ziel dar. In diesem Kontext sollten vor allem wiederholte und große Abweichungen sanktioniert werden.
101. Es bedarf einer unabhängigen Überwachung des Regelwerks. Auf supranationaler Ebene könnte diese Aufgabe anstelle der Europäischen Kommission ein reformiertes **EFB** übernehmen, das **unabhängig** und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet ist (Asatryan et al., 2017). Für die Mitgliedstaaten der Währungsunion könnte ein erweiterter ESM zusätzlich diese Rolle ausfüllen. Auf nationaler Ebene sollten die Fiskalräte gestärkt werden, die mit den jüngsten Reformen verpflichtend eingeführt wurden. Diese sollten sich nicht auf die Überwachung der supranationalen, sondern der nationalen Regeln fokussieren.

3. Vor- und Nachteile fiskalischer Ausgleichsmechanismen

102. Ergänzend wird oft der Vorschlag einer **gemeinsamen Fiskalkapazität zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen** im Euro-Raum genannt (Europäische Kommission, 2017d). Im Vergleich zu einem Ausgleich über die Faktor- oder Kreditmärkte ist von einem fiskalischen Ausgleichsmechanismus nur eine begrenzte zusätzliche Stabilisierungswirkung zu erwarten (Feld und Oster-

loh, 2013). Die im **Vergleich zu den Vereinigten Staaten** stärkere Fragmentierung der Arbeits- und Finanzmärkte in Europa zieht eine geringere Schockabsorptionswirkung nach sich. Hingegen ist für die Schockabsorption die nationale Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten des Euro-Raums von stärkerer Bedeutung als bundesstaatliche Transfers in den Vereinigten Staaten, da die US-Bundesstaaten ein ausgeglichenes Budget vorweisen müssen (Milano und Reichlin, 2017a).

103. Im Euro-Raum geht zusätzlich eine **deutlich stabilisierende Wirkung vom ESM** und verwandten Institutionen aus, die im Verlauf der Krise im Euro-Raum eingerichtet wurden (Cimadomo et al., 2017; Milano und Reichlin, 2017b). In der Gesamtschau stellen Milano und Reichlin (2017a) daher fest, dass staatliche Institutionen im Euro-Raum eine Schockabsorption von 28 % im Vergleich zu 19 % in den Vereinigten Staaten erzielen. Es ist aus dieser Sicht ungerechtfertigt, die dauerhafte Stabilität des Euro-Raums aufgrund eines fehlenden gemeinsamen Budgets der Mitgliedstaaten oder einer fehlenden antizyklischen Fiskalkapazität in Zweifel zu ziehen.
104. Gleichwohl nimmt die **Diskussion dieser Ideen einen breiten Raum** in der öffentlichen Debatte ein. Die Europäische Kommission schlägt die Einrichtung eines fiskalischen Ausgleichsmechanismus beispielsweise durch einen Schlechtwetterfonds („Rainy Day Fund“), eine europäische Arbeitslosenrückversicherung oder eine europäische Investitionsschutzregelung vor (Europäische Kommission, 2017d). Präsident Macron schlägt ein Budget für den Euro-Raum vor, das durch europäische Steuern gespeist wird (Macron, 2017). Andere Vorschläge sehen eine separate Fiskalkapazität vor, die mit einer eigenen Finanzierungsfazilität ausgestattet ist.



Eine Illustration der Funktionsweise und Größenordnung einer Fiskalkapazität gibt die Analyse von Furceri und Zdzienicka (2015). In diesem Modell leisten die Mitgliedstaaten jährliche Beiträge an eine Fiskalkapazität, die diese an Mitgliedstaaten ausschüttet, die sich in einem konjunkturellen Abschwung befinden. Um eine Zyklusglättung ähnlich derjenigen eines Bundesstaats wie Deutschland zu erzielen, berechnen die Autoren auf Basis eines Panels von 15 Mitgliedstaaten im Zeitraum 1979 bis 2010 einen notwendigen jährlichen Bruttobeitrag in Höhe von 1,5 % bis 2,5 % des Bruttonationaleinkommens. Die angehäuften Einzahlungen würden sodann an die Mitgliedstaaten auf Basis der Abweichung des Wachstums vom langjährigen Durchschnitt oder der Überschreitung eines Schwellenwerts für die Produktionslücke ausgeschüttet. Keine Ausschüttungen finden hingegen bei dauerhaften oder autokorrelierten Schocks statt. In dem Modell stellt die Ausschüttung einen Transfer unter sonst gleichen Bedingungen dar.

105. All diese Vorschläge weisen zahlreiche **konzeptionelle oder politökonomische Probleme** auf, deren Nachteile die begrenzten Effekte zur Konjunktur- stabilisierung überwiegen dürften. Fiskalische Ausgleichsmechanismen haben das Problem, dass Konjunkturzyklen in Echtzeit nur unzuverlässig zu erfassen und von den Wirkungen nationaler Wirtschaftspolitik abzugrenzen sind. Bei Mechanismen wie Schlechtwetterfonds, die sich auf den Ausgleich von außerordentlich großen Schocks fokussieren, besteht zusätzlich die Herausforderung,

für die abgesicherten Eventualfälle ein ausreichend hohes Fondsvolumen zur Verfügung zu haben. Dies könnte dazu führen, dass der Fonds mit einer Finanzierungskapazität oder einer Kreditlinie des ESM ausgestattet wird. Jedenfalls stellt sich bei Schlechtwetterfonds die Frage, ob die Mitgliedstaaten mit einer Rückführung ihrer nationalen Schuldenquoten anstelle einer jährlichen Zuführung in den Fonds letztlich nicht besser fahren.

106. Jegliche Form einer Fiskalkapazität muss vermeiden, dass es zu permanenten Transfers kommt, die unerwünschte Anreize für die nationale Wirtschaftspolitik setzen. So könnten beispielsweise bei einer **gemeinschaftlichen Arbeitslosenversicherung** große Probleme entstehen, wenn diese die Kosten erhöhter Arbeitslosigkeit auf die europäische Ebene verschieben würde, während die Arbeitsmarktpolitik weitgehend in nationaler Verantwortung bliebe. Selbst bei einem System, das ähnlich einer Rückversicherung nur einen partiellen Ausgleich bei einem Anstieg der Arbeitslosigkeit bietet und die Kosten einer höheren strukturellen Arbeitslosigkeit zurückfordern kann, besteht das Problem, dass ein verkrusteter Arbeitsmarkt zu höheren konjunkturellen Ausschlägen tendiert (Dolls et al., 2015), sodass Anreizprobleme nicht ausgeräumt sind.

Die Einführung eines solchen Systems müsste daher mit einer **Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktpolitiken** einhergehen. Sonst bestünde die Gefahr, dass Länder mit rigiden Arbeitsmärkten auf Kosten anderer Länder mit flexiblen Arbeitsmärkten bevorteilt werden. Eine derartige Harmonisierung ist derzeit unrealistisch, nicht mit den unterschiedlichen nationalen Präferenzen in der Arbeitsmarktpolitik vereinbar und würde das Prinzip der Subsidiarität unterlaufen (JG 2016 Ziffer 337).

107. Viele Vorschläge, die eine bessere wirtschafts- und haushaltspolitische Koordination anstreben, enthalten die Ernennung eines **Finanzministers für den Euro-Raum**. Insbesondere Frankreich hofft, durch die Schaffung eines solchen politischen Schwergewichts eine bessere Politikkoordination im Euro-Raum bewirken zu können. Ein Euro-Finanzminister sollte demnach über ein eigenes Budget verfügen, mit dem makroökonomische Schocks abgemildert werden können. Die Bundesregierung stellt sich darunter hingegen eine Instanz vor, die Durchgriffsrechte in die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten erhält, um die europäischen Fiskalregeln durchzusetzen. Diese unterschiedlichen Interpretationen verdeutlichen die Verschiedenheit deutsch-französischer Traditionen und ihrer Vorstellungen hinsichtlich einer starken Zentralregierung im Euro-Raum (Brunnermeier et al., 2016).

Zudem stellt sich die Frage, ob dies überhaupt wünschenswert ist. Ein Euro-Finanzminister verwischt die fiskalpolitischen Verantwortlichkeiten im Euro-Raum. **Effektive Durchgriffsrechte** sind angesichts der Haushaltsautonomie souveräner Mitgliedstaaten nicht erreichbar. Der Euro-Finanzminister würde dann lediglich als Instanz dienen, die mit einer expansiven Fiskalpolitik den Druck zur Konsolidierung von den Mitgliedstaaten nimmt.

4. Banken- und Kapitalmarktunion vervollständigen

108. Die Vervollständigung der Banken- und Kapitalmarktunion ist wesentlich für eine stabile und widerstandsfähige Architektur des Euro-Raums. Dabei herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass eine weitere **Risikoteilung erst nach einer Risikoreduktion** in Betracht gezogen werden sollte. Insbesondere muss vermieden werden, dass die Altlasten aus der Krise auf die Gemeinschaft übertragen werden. Daher sollten Schritte zur Risikoteilung erst ergriffen werden, wenn Fortschritte bei der Risikoreduktion erzielt wurden. Die erforderliche Risikoreduktion betrifft vor allem drei Bereiche: den Abbau der hohen Bestände an notleidenden Krediten im Bankensektor, die Aufhebung der Privilegierung von Forderungen gegenüber Staaten in der Bankenregulierung und die Erhöhung der Glaubwürdigkeit des Abwicklungsregimes für Banken.
109. Die Bankensektoren vieler Mitgliedstaaten, vor allem in Südeuropa, werden nach wie vor durch hohe Bestände an notleidenden Krediten („non-performing loans“, NPL) belastet. Inzwischen zeigen sich vielerorts Fortschritte beim Abbau der NPL, was mit dem entschiedeneren Vorgehen der Aufsicht und mit der Belebung der wirtschaftlichen Entwicklung im Euro-Raum zusammenhängen dürfte. Der **Abbau von NPL** sollte weiter **rasch vorangetrieben** werden. Denn er ist ein Schlüssel zur Beendigung der Krise und eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Abwicklungsregimes. ↘ ZIFFERN 444 FF.
110. Der Bankenaufsicht kommt hierbei eine wesentliche Rolle zu. So kann der Abbau von NPL durch **aufsichtliche Zielvorgaben** unterstützt werden. Für neue NPL sollten, wie von der EZB vorgeschlagen, umfassendere Rückstellungen gebildet werden. Verluste auf NPL sollten zeitnah realisiert und durch die Bankeigentümer und -gläubiger getragen werden. Stellt sich heraus, dass eine Bank aus eigener Kraft nicht überlebensfähig ist, ist ihre **Abwicklung in Betracht zu ziehen**. Eine Verzögerung der Bereinigung der Bankbilanzen und des Bankensektors durch eine zu große Nachsicht der Aufsicht kann zu einer „Zombifizierung“ des Finanzsystems und der Volkswirtschaft beitragen, einen nötigen Strukturwandel behindern und mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten einhergehen (JG 2016 Ziffer 518).

Eine Ausgliederung von NPL in private **Asset Management Companies (AMC)** kann sinnvoll sein. Öffentlich finanzierte nationale oder sogar europäische AMC bergen hingegen die **Gefahr eines versteckten öffentlichen Transfers** an den Bankensektor und sind daher kritisch zu sehen. Zusätzlich sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen für gerichtliche oder außergerichtliche Insolvenzverfahren verbessert und die zügige Durchführung von Zwangsvollstreckungen ermöglicht werden. Dadurch könnten die Verwertbarkeit von NPL erhöht und die **europäischen Sekundärmärkte für NPL gestärkt** werden (JG 2016 Ziffern 521 f.).

111. Der enge Risikoverbund zwischen Banken und Staaten aufgrund hoher Bestände an Staatsanleihen in den Bankportfolios besteht fort, was teilweise auf die **regulatorische Privilegierung von Forderungen gegenüber Staaten** in der Bankenregulierung zurückgeht (JG 2016 Ziffern 537 ff.). Der Sachverständigen-

rat weist seit Jahren darauf hin, dass eine Entprivilegierung dieser Forderungen unerlässlich ist, und schlägt die Einführung risikogemäßer Großkreditgrenzen sowie eine risikoadäquate Eigenkapitalunterlegung von Forderungen gegenüber Staaten vor (JG 2015 Ziffern 52 ff.). Die **Begrenzung von Klumpenrisiken über Großkreditgrenzen** stellt das zentrale Element des Vorschlags dar. Eine Eigenkapitalunterlegung würde zusätzlich die Verlustabsorptionsfähigkeit erhöhen und preisliche Verzerrungen reduzieren. Ohne eine Aufhebung der Privilegierung von Forderungen gegenüber Staaten ist die Einführung weiterer Elemente einer Risikoteilung nur schwer vorstellbar.

112. **Deutliche Fortschritte** wurden **bei der Bankenabwicklung** erzielt. So gelang es, die spanische Banco Popular Español unter dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) ohne Einsatz staatlicher Mittel und ohne Auslösung systemischer Effekte zügig abzuwickeln. Im Gegensatz dazu nutzte die italienische Regierung die **Ausnahmen der neuen Abwicklungsregeln**, um bei der Abwicklung zweier kleinerer Banken einen Teil der Gläubiger zu Lasten des italienischen Steuerzahlers vor Verlusten zu verschonen. Dies widerspricht dem Geist des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus, der den Risikoverbund zwischen Banken und Staaten lockern soll, indem Verluste aus Bankenschieflagen von den Anteilseignern und Gläubigern, aber nicht vom Staat getragen werden sollen. [↘ ZIFFERN 431 FF.](#)
113. Die Ereignisse haben **Lücken des neuen Abwicklungsregimes** offengelegt. Diese wecken Zweifel an der Glaubwürdigkeit der neuen Regeln. Daher sollten die Hürden für Ausnahmen von der Gläubigerverlustbeteiligung erhöht werden. Die Haftungskaskade könnte über eine Verschärfung der Beihilferegeln gestärkt werden. Hierbei ist klarzustellen, dass selbst vorrangige Gläubiger grundsätzlich an Verlusten zu beteiligen sind. Schließlich sollten nationale Spielräume begrenzt werden. Dies erfordert Harmonisierungen im Bereich des nationalen Insolvenzrechts. [↘ ZIFFERN 439 FF.](#)
114. Es hat sich gezeigt, dass nachrangige Schuldtitel grundsätzlich einen Beitrag zur besseren Abwicklungsfähigkeit von Banken leisten können. Gleichzeitig wurde offenbar, dass ein Bail-in von Gläubigern aber selbst in vergleichsweise ruhigen Zeiten mit Schwierigkeiten behaftet sein kann. Im Fall einer drohenden Systemkrise lassen sich destabilisierende Wirkungen eines Bail-in nicht ausschließen. Daher ist eine **ausreichende Kapitalisierung auf Basis von Eigenkapital** nach wie vor wesentlich und kann nicht durch Anforderungen an bail-in-fähige Schuldtitel ersetzt werden (JG 2016 Ziffern 534 ff.).
115. Für den Fall einer Systemkrise ist ein **fiskalischer Backstop für den gemeinsamen Abwicklungsfonds** (SRF) erforderlich, um das Finanzsystem zu stabilisieren. Bis zur Schaffung eines gemeinsamen Backstops haben die Mitgliedstaaten dem SRF individuelle, nationale Kreditlinien eingeräumt. Die Europäische Kommission hat im Oktober 2017 neue Pläne zur Ausgestaltung eines Backstops veröffentlicht, die den **ESM** für diese Aufgabe vorsehen (Europäische Kommission, 2017e). Die Rückzahlungen der Kredite sollen vom Bankensektor geleistet werden. Der Sachverständigenrat hat sich in der Vergangenheit dafür ausgesprochen, die Mitgliedstaaten nicht vollständig aus der Haftung zu entlas-

sen (JG 2014 Ziffern 349 ff.). Die Schaffung eines gemeinsamen Backstops würde wesentliche **Fortschritte bei der Risikoreduktion voraussetzen**.

116. Gelingt es den Mitgliedstaaten, die Risiken angemessen zu reduzieren, so kann über eine Vervollständigung der Bankenunion nachgedacht werden. Hierzu gehört die Schaffung einer **gemeinsamen europäischen Einlagensicherung** (European Deposit Insurance Scheme, EDIS). Nationale Einlagensicherungssysteme führen zu einer Verflechtung von Banken mit ihrem Sitzstaat und verstärken so den Risikoverbund zwischen Banken und Staaten. EDIS ist grundsätzlich geeignet, den Risikoverbund zu lockern und einen europäischen Einlagenmarkt mit ähnlichen Einlagenzinsen zu schaffen, in dem das Ausfallrisiko der Einlagen weitgehend unabhängig von der Zahlungsfähigkeit des Mitgliedstaats ist.
117. Allerdings birgt eine mangelhaft ausgestaltete gemeinsame Einlagensicherung **Fehlanreize für Mitgliedstaaten**, Risiken auf die europäische Ebene zu verschieben. Denn sie können die Risiken der nationalen Bankensektoren mit ihrer Wirtschafts- und Fiskalpolitik maßgeblich beeinflussen (JG 2016 Ziffer 549). Daher müsste EDIS **anreizkompatibel ausgestaltet** werden. Der Sachverständigenrat hat sich in der Vergangenheit für ein Modell ausgesprochen, bei dem Auszahlungen aus dem Fonds überproportional von Banken desjenigen Mitgliedstaats getragen würden, in dem die vom Entschädigungsfall betroffene Bank ansässig ist (JG 2016 Ziffern 546 ff.). Harmonisierungen insbesondere im Bereich des Insolvenzrechts sollten den Einfluss der nationalen Politik auf den Bankensektor begrenzen (JG 2016 Ziffer 552).
118. Die **Europäische Kommission** (2017e) hat im Oktober 2017 ihre **Pläne zu EDIS revidiert** und trägt dabei der Kritik an einer vorschnellen Vergemeinschaftung von Risiken zum Teil Rechnung. So sollen in einer ersten Phase („Rückversicherung“) zunächst nur rückzahlbare Kredite zwischen den Einlagensicherungssystemen gewährt werden, wenn die Mittel eines nationalen Einlagensicherungsfonds sich als unzureichend erweisen. Erst in einer zweiten Phase („Mitversicherung“) sollen die Risiken gemeinschaftlich getragen werden. Als Voraussetzung für den Übergang in die zweite Phase wird eine vorherige Risikoreduktion im Bankensystem genannt.

Während die stärkere Betonung der Risikoreduktion als Voraussetzung für eine Risikoteilung zu begrüßen ist, lässt der neue Vorschlag viele Fragen offen. Vor allem wird nicht dargelegt, wie die Anreizkompatibilität in der zweiten Phase gewährleistet werden soll. Ungeklärt bleibt zudem nach wie vor die Frage eines **fiskalischen Backstops** für den Fall, dass die gemeinsamen Fondsmittel nicht ausreichen, um die Kosten einer Krise zu tragen. Ein gemeinsamer Backstop käme allerdings nur dann in Frage, wenn sämtliche Voraussetzungen für eine gemeinsame Einlagensicherung erfüllt wären. Ähnlich wie im Fall eines Backstops für den einheitlichen Abwicklungsfonds sollten die Kosten letztlich vom Bankensektor getragen werden.

119. Eine Risikoteilung zwischen den Mitgliedstaaten setzt nicht zwingend eine Vergemeinschaftung voraus, sondern kann ebenso über eine Stärkung des gemeinsamen europäischen Kapitalmarkts erreicht werden. Dies ist das Ziel der **Europäischen Kapitalmarktunion**. Solange die europäischen Kapitalmärkte

kaum entwickelt sind, schlagen Krisen des Bankensektors stark auf die Unternehmensfinanzierung durch. Ein Ausbau der Kapitalmarktfinanzierung könnte die Diversifikation der Finanzierungsquellen für Unternehmen und die Widerstandsfähigkeit des Systems erhöhen (JG 2015 Ziffern 440 ff.). Hierzu gilt es insbesondere, **nachhaltige grenzüberschreitende Finanzierungsformen** zu fördern, die in Krisenzeiten Dauerhaftigkeit und Verlustabsorptionsfähigkeit versprechen.

120. Die jüngsten Vorschläge der Europäischen Kommission (2017f) zur Stärkung der europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) sind grundsätzlich zu begrüßen. Die geplante **Stärkung der direkten Aufsichtskompetenzen der europäischen Finanzmarktaufsicht** (European Securities and Markets Authority, ESMA) könnte dazu beitragen, Hindernisse für die weitere Integration der Kapitalmärkte abzubauen. Darüber hinaus kommt der europäischen Aufsicht mit steigender Integration der Kapitalmärkte und wachsenden Ausstrahlungseffekten über Ländergrenzen hinweg eine zunehmend wichtige Rolle zu.
121. Über eine Reduzierung von Risiken im Bankensystem und eine verstärkte private Risikoteilung, insbesondere durch die Europäische Kapitalmarktunion, könnte die Architektur des Euro-Raums wesentlich gestärkt und gleichzeitig die **Notwendigkeit einer öffentlichen Risikoteilung**, beispielsweise über fiskalische Ausgleichsmechanismen, **erheblich reduziert** werden. Dies würde den ESM zusätzlich entlasten.

5. Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus

122. Mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) besitzt der Euro-Raum seit dem Jahr 2012 einen **dauerhaften Krisenmechanismus** (JG 2012 Ziffern 173 ff.; JG 2013 Ziffern 269 ff.). Bis heute hat der ESM zusammen mit seiner Vorgängerinstitution, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), rund 260 Mrd Euro an Hilfskrediten für von einer Krise betroffene Mitgliedstaaten ausgezahlt. Bei der Vergabe von Hilfskrediten ist der ESM angehalten, den Internationalen Währungsfonds (IWF) um eine aktive Beteiligung zu ersuchen. Dieser hat sich zuletzt jedoch nicht mehr mit Krediten am Hilfsprogramm für Griechenland beteiligt. Es wird bezweifelt, dass er sich bei zukünftigen Hilfsprogrammen einbringen wird. Vor diesem Hintergrund wird unter dem Schlagwort „Europäischer Währungsfonds“ diskutiert, ob und wie der ESM weiterentwickelt werden sollte.
123. Aus Sicht des Sachverständigenrates stellt der ESM ein **wesentliches Element der Architektur** des Euro-Raums dar und sollte weder abgeschafft noch in eine EU-Institution überführt werden. Eine Weiterentwicklung darf auf keinen Fall den ESM in einen Transfermechanismus verwandeln. Vielmehr sollten Optionen in Betracht gezogen werden, welche die Anreize der Mitgliedstaaten zur Krisenprävention stärken.
124. Dafür ist es unabdingbar, das Instrument der makroökonomischen Anpassungsprogramme des ESM durch klare **Regeln für die geordnete Umschul-**

ung von Staatsschulden im Krisenfall zu ergänzen. Dadurch wird sichergestellt, dass sich die Gläubiger an der Krisenbewältigung beteiligen und der ESM nur Kredite an solvente Mitgliedstaaten vergibt. Dies gebietet negativen Anreizen des Krisenmechanismus auf die nationale Finanzpolitik Einhalt und stärkt die Marktdisziplin. Um geordnete Umschuldungen zu ermöglichen, hat der Sachverständigenrat einen detaillierten Vorschlag ausgearbeitet, der auf einer Modifikation der bereits üblichen Klauseln zu Mehrheitsbeschlüssen der Gläubiger in Kreditverträgen basiert (JG 2016 Kasten 2).



Der Vorschlag des Sachverständigenrates sieht die schrittweise Einführung von modifizierten Klauseln zu Mehrheitsbeschlüssen, sogenannten **Creditor Participation Clauses**, in Anleiheverträgen staatlicher Emittenten im Euro-Raum vor. Im Fall eines ESM-Programms eines Mitgliedstaats mit hohen öffentlichen Schulden würden Gläubiger in einer ersten Stufe über eine **Laufzeitverlängerung** abstimmen. Eine so erzielte Laufzeitverlängerung würde den Finanzierungsbedarf reduzieren und die Schlagkraft der begrenzten finanziellen Ressourcen des ESM erhöhen. In einer nachgelagerten, zweiten Stufe während der Laufzeit des ESM-Programms würde sodann entschieden, ob ein **Schuldenschnitt** notwendig ist. Dadurch begrenzen diese Regeln das Kreditausfallrisiko für den ESM und stärken die Marktdisziplin.

125. Im Vorschlag des Sachverständigenrates entscheidet der ESM auf Basis klarer, im Leitfaden für ESM-Programme verankerter Regeln, ob ein Mehrheitsbeschluss zur Umschuldung zur Vorbedingung für Auszahlungen unter einem ESM-Programm wird. Dieser Ansatz stellt **keinen Automatismus** dar, wie ihn die Deutsche Bundesbank fordert (Deutsche Bundesbank, 2011, 2016c). Der Vorschlag der Deutschen Bundesbank sieht vor, dass die Anleiheverträge Umschuldungsklauseln enthalten, die bei Vereinbarung eines ESM-Programms automatisch eine Laufzeitverlängerung auslösen. Die Nachteile einer dadurch auferlegten Inflexibilität könnten jedoch den Vorteil eines Glaubwürdigkeitsgewinns überwiegen (Andritzky et al., 2016b).
126. Allerdings besteht die Gefahr, dass die **hohen Anleihebestände der EZB** eine geordnete Umschuldung durch einen Mehrheitsbeschluss der Gläubiger unterlaufen. Schließlich kann die EZB aufgrund des im EU-Vertrag verankerten Verbots monetärer Staatsfinanzierung nicht für eine Restrukturierung stimmen. Dies könnte den Gegnern einer Restrukturierung zu einer **Sperrminorität** verhelfen (Buchheit und Gulati, 2017). Damit schränken die hohen Anleihebestände der EZB die Möglichkeit ein, dass der ESM sich mit Hilfskrediten an der Krisenbewältigung von hochverschuldeten Mitgliedstaaten beteiligen kann.
127. Zusätzlich könnte erwogen werden, dem ESM ein **explizites Mandat in der Krisenprävention** zu verleihen. So wird derzeit diskutiert, dem ESM die Aufgabe zu übertragen, in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen **Stabilitätsrisiken zu identifizieren** und die **Fiskalpolitik** der Mitgliedstaaten **zu überwachen**. Dadurch sollen die Mitgliedstaaten rechtzeitig zu Maßnahmen zur Risikoreduktion veranlasst werden. Zu diesem Zweck könnte der Stab des ESM regelmäßig Berichte in Anlehnung an den Prozess für Artikel IV-Konsultationen des IWF verfassen. Damit würde neben den Länderberichten der

Europäischen Kommission ein zusätzliches Instrument zur Überwachung nationaler Wirtschaftspolitik geschaffen. Eine Veröffentlichung dieser vom ESM-Stab verfassten Länderberichte könnte die Unabhängigkeit der Evaluation stärken und eine höhere politische Signalwirkung entfalten.

128. Um den Staaten-Banken-Nexus zu schwächen, könnten Nachbesserungen am ESM-Instrument der **direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten** erwogen werden. Einerseits begrenzen die eng gesteckten Bedingungen für den Einsatz und den Umfang der direkten Rekapitalisierung die Möglichkeit des ESM, die Schieflage eines Mitgliedstaats aufgrund einer aus System Sicht gebotenen Stützung eines Finanzinstituts zu verhindern. Andererseits reduzieren die bereits erzielten Reformen, allem voran die Einführung des Abwicklungsregimes, die Notwendigkeit der direkten Rekapitalisierung. Aus diesem Grund spielt das Thema in der derzeitigen Diskussion bislang keine große Rolle.

In jedem Fall gelten hier dieselben Voraussetzungen hinsichtlich der Risikoreduktion wie beim gemeinsamen fiskalischen Backstop. [↘ ZIFFER 115](#) Zusätzlich sollte der Einsatz des Instruments mit einer angemessenen wirtschaftspolitischen Konditionalität verbunden sein, beispielsweise zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Insolvenzverfahren. Schließlich könnte eine Weiterentwicklung des ESM die Funktion als **Backstop des Single Resolution Fund (SRF)** und einer möglichen **europäischen Einlagensicherung** vorsehen. [↘ ZIFFER 118](#)

6. Bedingungen für die Schaffung sicherer Wertpapiere im Euro-Raum

129. Die Diskussion um die Schaffung sicherer Wertpapiere im Euro-Raum hat sich fortgesetzt, und der Vorschlag hat Eingang in das „Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“ der Europäischen Kommission (2017d) gefunden. Der ESRB hat angekündigt, im Dezember einen Bericht zur Schaffung von **Sovereign Bond-Backed Securities (SBBS)** herauszugeben, der als Grundlage für die weitere Diskussion dienen soll. Der Bericht stellt eine Weiterentwicklung des ursprünglichen Vorschlags von Brunnermeier et al. (2011, 2017) dar, der eine Schaffung eines sicheren europäischen Wertpapiers auf Basis der Prinzipien der **Diversifikation und Tranchierung** vorsieht.

Hierbei soll ein Portfolio von Staatsanleihen der Mitgliedstaaten des Euro-Raums in verschiedene Tranchen mit unterschiedlicher Seniorität aufgeteilt werden, wobei der Tranchierungspunkt so gewählt werden soll, dass die Senior-Tranche eine vergleichbare oder sogar höhere Sicherheit als eine deutsche Staatsanleihe besitzt. Der Sachverständigenrat hat im vergangenen Jahr die Schaffung eines sicheren europäischen Wertpapiers **ohne Vergemeinschaftung** grundsätzlich begrüßt, dabei aber auf die **Gefahr impliziter Haftungsrisiken** hingewiesen (JG 2016 Kasten 17).

130. Die Schaffung eines sicheren Wertpapiers im Euro-Raum beruht auf zwei Motivationen: erstens der **Vermeidung destabilisierender Kapitalflüsse** zwi-

schen den Mitgliedstaaten in Krisenzeiten und zweitens der **Lockerung des Risikoverbunds zwischen Banken und Staaten**. Aus Sicht des Sachverständigenrates ist jedoch unklar, ob die Schaffung von SBBS eine angemessene Antwort auf die genannten Probleme darstellt.

131. Brunnermeier et al. (2017) zeigen in einer Simulationsstudie, dass es mit einer geeigneten Tranchierung möglich ist, eine Senior-Tranche zu schaffen, die mindestens so sicher ist wie deutsche Staatsanleihen. Im Gegensatz dazu weist Standard and Poor's (2017) darauf hin, dass die Anzahl der verbrieften Wertpapiere deutlich kleiner ist als etwa bei der Verbriefung von Immobilienkrediten und dass die Korrelation zwischen den Staatsanleihen gerade in Krisenzeiten sehr hoch sein dürfte. Demnach dürfte ein **AAA-Rating für ein SBBS nur schwer zu erreichen** sein.
132. Zudem ist unsicher, ob sich destabilisierende Kapitalflüsse in Krisenzeiten vermeiden ließen. So könnte die **Nachfrage nach der Junior-Tranche in Krisenzeiten** schlagartig zurückgehen. Dies würde die Bereitschaft privater Akteure senken, eine Tranchierung vorzunehmen, da sie damit rechnen müssten, die Junior-Tranchen nicht mehr am Markt platzieren zu können. Das könnte eine Krise verschärfen, weil ein wesentlicher Teil der Nachfrage nach Staatsanleihen plötzlich wegbräche. Dies wäre nicht nur für solche Länder ein Problem, die sich bereits in einer Krisensituation befinden. Es könnte zusätzlich Ansteckungseffekte auf andere Mitgliedstaaten auslösen. Somit lässt sich in Krisenzeiten eine **Flucht in als sicher betrachtete nationale Anleihen** kaum ausschließen.

In einem solchen Fall würde der **Druck auf die EZB oder den ESM steigen, die Junior-Tranchen aufzukaufen**, um den Markt zu stabilisieren. Hierdurch könnte möglicherweise die notwendige Beantragung eines ESM-Programms umgangen werden, ohne dass eine solche Intervention mit der ansonsten erforderlichen Konditionalität einherginge.

133. Um implizite Haftungsrisiken zu begrenzen, wären bei der Ausgestaltung der SBBS folgende Aspekte zwingend zu beachten:
 - Die Emission müsste über **private Akteure** erfolgen, da eine öffentliche Institution einem zu großen Druck ausgesetzt wäre, im Krisenfall Haftungsrisiken zu übernehmen.
 - Die Schaffung von SBBS müsste mit der **gleichzeitigen Entprivilegierung** von Forderungen gegenüber Staaten in der Bankenregulierung einhergehen. Die Schaffung von SBBS ohne gleichzeitige Entprivilegierung ist strikt abzulehnen.
 - **Banken** sollten vom Halten der Junior-Tranche **ausgeschlossen** werden.
 - Die Kriterien für die Ausgestaltung müssten dem laufenden politischen Prozess weitgehend entzogen sein.
134. Angesichts der bestehenden Unsicherheiten erscheint es sinnvoll, mit behutsamen Schritten voranzugehen. So sollte zunächst die **regulatorische Benachteiligung von Verbriefungen diversifizierter Portfolios aus Staatsan-**

leihen abgeschafft werden, indem diese den zugrundeliegenden Staatsanleihen gleichgestellt werden. So würde ein wesentliches Hindernis für den Privatsektor beseitigt, sichere Wertpapiere wie SBBS in Eigeninitiative zu schaffen.

Die Bereitschaft zur Schaffung solcher Wertpapiere dürfte deutlich erhöht werden, wenn zusätzlich das **Halten von nicht diversifizierten Staatsanleiheportfolios regulatorisch geahndet** würde, beispielsweise durch die Einführung von Großkreditgrenzen (JG 2015 Ziffern 52 ff.) Durch eine solche Regulierung könnte die Umschichtung der Staatsanleiheportfolios erzwungen und damit der Risikoverbund zwischen Banken und Staaten wirksam gelockert werden.

Stabilität für den Euro-Raum: wichtigste Botschaften

- Konvergenz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Euro-Raum durch Strukturreformen in Verantwortung und im eigenen Interesse der Mitgliedstaaten
- Vereinfachung des EU-Rahmenwerks zur Stärkung der fiskalischen Disziplin mit einer jährlichen Ausgabenregel und einer mittelfristigen strukturellen Defizitregel mit Überwachung durch ein unabhängiges European Fiscal Board oder den ESM
- Keine Notwendigkeit einer gemeinsamen Fiskalkapazität, einer europäischen Arbeitslosenversicherung oder eines Finanzministers für den Euro-Raum
- Vervollständigung der Banken- und Kapitalmarktunion; weitere Integration erst nach Abbau notleidender Kredite im Bankensektor, Aufhebung der regulatorischen Privilegierung von Staatsanleihen und Erhöhung der Glaubwürdigkeit des Abwicklungsregimes für Banken
- Stärkung des ESM durch Einführung von Regeln für die geordnete Umschuldung von Staatsschulden im Krisenfall und durch eine größere Rolle in der Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten
- Schaffung sicherer Wertpapiere im Euro-Raum zur Vermeidung impliziter Haftungsrisiken nur unter strengen Bedingungen, insbesondere Emission durch private Emittenten und gleichzeitige Entprivilegierung von Staatsanleihen; zunächst Abschaffung der regulatorischen Benachteiligung von Verbriefungen, sodass der Privatsektor sichere Wertpapiere möglichst in Eigeninitiative schafft

VII. ERNEUERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

135. Nachdem in den vergangenen Jahren insbesondere durch die Brexit-Entscheidung und den starken Zulauf zu EU-kritischen Parteien Sorgen um die Zukunft der EU im Vordergrund standen, scheint nun eine Gelegenheit für eine **konstruktive Weiterentwicklung der EU** und ihrer Institutionen zu bestehen. Der Sachverständigenrat hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass sich in vielen Bereichen eine verstärkte Zusammenarbeit auf europäischer Ebene anböte.

Bei der Verlagerung von politischen Kompetenzen auf die europäische Ebene sind unterschiedliche Vor- und Nachteile abzuwägen. Zu diesen gehören beispielsweise Kostensenkungen aufgrund von Skaleneffekten, die Beseitigung von Ineffizienzen aufgrund einer asymmetrischen Informationsverteilung oder Externalitäten sowie die Berücksichtigung heterogener politischer Präferenzen und die Vermeidung von Moral Hazard (JG 2016 Ziffern 329 ff.). Dabei sollten die Prinzipien von **Subsidiarität** und **Einheit von Haftung und Kontrolle** berücksichtigt werden.

1. Viele gemeinsame Anliegen bei EU-Reformen

136. **Subsidiarität** ist ein im EU-Vertrag verankertes Grundprinzip, nach der die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bestimmt wird. Gemäß Artikel 5 Absatz 3 AEUV darf die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig werden, sofern und soweit die Mitgliedstaaten bestimmte politische Ziele nicht ausreichend verwirklichen können und die Unionsebene dafür besser geeignet ist. Diesem Prinzip folgend hat der Sachverständigenrat Handlungsfelder aufgezeigt, in denen eine **stärkere Wahrnehmung europäischer Zuständigkeiten** sinnvoll erscheint (JG 2016 Ziffer 336). Viele dieser Bereiche wurden vom französischen Präsidenten Macron in seiner Rede zur Zukunft der EU im September dieses Jahres ebenfalls angeführt.
137. Im Bereich des **Außenhandels** besteht grundsätzlich eine große Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten für die bestehenden multilateralen Vereinbarungen und die Verhandlung weiterer Freihandelsabkommen. ↘ ZIFFER 643 Im Bereich der **Direktinvestitionen** bergen Ansätze zu einer Überprüfung oder eines Verbots von Firmenübernahmen von außerhalb der EU – wie von EU-Kommissionspräsident Juncker vorgeschlagen (Juncker, 2017) – die Gefahr einer allgemeinen Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit (JG 2016 Ziffern 986 ff.). Eine allgemeine Genehmigungspflicht für ausländische Investitionen zur Wahrung rein wirtschaftlicher Belange oder Ziele der Wirtschaftspolitik ist jedoch abzulehnen. An der Offenheit gegenüber ausländischen Investoren sollte selbst ohne Reziprozität festgehalten werden.
138. Der **gemeinsame Binnenmarkt** genauso wie die damit zusammenhängende europäische Wettbewerbspolitik sind Grundpfeiler der EU. Dennoch bestehen nach wie vor Potenziale zum Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen, beispielsweise im Dienstleistungssektor. Einen protektionistischen Geist atmet hingegen die jüngste Entscheidung zur **Verschärfung der Entsenderichtlinie**. Zukünftig müssen entsendende Unternehmen ihren Arbeitnehmern nicht nur den im EU-Ausland bestehenden gesetzlichen Mindestlohn, sondern den geltenden Tarif- oder üblichen Lohn zahlen. Diese Entscheidung wendet sich gegen die Dienstleistungsfreiheit des Gemeinsamen Marktes und dient vor allem dazu, osteuropäische Wettbewerber aus dem Markt zu drängen. Die Entsenderichtlinie verdeutlicht, dass die Mitgliedstaaten sich trotz aller Freihandelsrhetorik im Zweifel eher für Markthemmnisse einsetzen.

139. Im Bereich der **Digitalisierung** bietet ein gemeinschaftliches Vorgehen hohe Effizienzpotenziale. Ein gemeinschaftlicher Ansatz etwa in der Innovationspolitik oder Regulierung kann es digitalen Geschäftsmodellen erleichtern, Skaleneffekte zu realisieren. ↘ ZIFFERN 59 FF. Die Europäische Kommission hat die Schaffung eines Digitalen Binnenmarkts zu einem ihrer prioritären Ziele für diese Legislaturperiode erklärt. Eine industriepolitische Steuerung von Innovation und die Förderung von Vorzeigeunternehmen, also nationalen oder europäischen „Champions“, sind wettbewerbsverzerrend und können kontraproduktiv sein.
140. Im Bereich **Außenpolitik und Verteidigung** sprechen hohe Skaleneffekte und das politische Gewicht eines gemeinsamen Vorgehens für eine stärkere Rolle der EU. Die jüngst vereinbarte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit („Permanent Structured Cooperation“) und die Schaffung eines Europäischen Verteidigungsfonds („European Defence Fund“) gehen in diese Richtung. Zwar berührt ein gemeinschaftliches Vorgehen in manchen Bereichen empfindliche nationale Sicherheitsinteressen. Jedoch sind zum Beispiel in der Beschaffung Größenvorteile durch eine engere Koordination realisierbar. Sie sollten nicht den Interessen nationaler Industriepolitik geopfert werden.
141. Im Bereich **Migration und Asyl** überschneiden sich die Interessen vieler EU-Mitgliedstaaten an einer besseren Sicherung der Außengrenzen gegen illegale Grenzübertritte. Eine Verteilung von anerkannten Asylbewerbern ist allerdings umstritten, selbst wenn eine gerechtere Verteilung der Flüchtlinge und ihrer Kosten zwischen den EU-Mitgliedstaaten angemessen wäre (Andritzky et al., 2016a). Bei der Fluchtursachenbekämpfung wie der Entwicklungszusammenarbeit kann ein europäischer Ansatz effektiver sein als ein rein nationales Vorgehen. Entsprechende Ausgaben sollten jedoch durch eine Umschichtung im EU-Haushalt finanziert werden und nicht, wie vom französischen Präsidenten vorgeschlagen, durch eine europäische Finanztransaktionsteuer (JG 2016 Ziffer 47).
142. Im Bereich **öffentliche Sicherheit und Strafverfolgung** ist für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität ein internationaler Ansatz sinnvoll. Dies spricht für die Ausweitung der Kompetenzen der EU in diesem Bereich. Beispielsweise könnte die bestehende europäische Polizeibehörde Europol aufgewertet werden (JG 2016 Ziffer 336).
143. Im Bereich des **Klimaschutzes** ist ein globaler Ansatz unbedingt geboten. ↘ ZIFFERN 79 FF. Ein europäisches Vorgehen ist eher zielführend als ein nationales Vorgehen. Um die Steuerungswirkung von CO₂-Emissionszertifikaten im europaweiten Handelssystem für Treibhausgasemissionen (EU-ETS) zu steigern, hat sich der Sachverständigenrat für einen Preiskorridor – ähnlich dem Vorschlag des französischen Präsidenten für einen Mindestpreis – oder eine einmalige Reduktion der im Umlauf befindlichen Emissionszertifikate ausgesprochen (JG 2015 Ziffern 85 ff.). Eine CO₂-Grenzsteuer („carbon border tax“) würde hingegen eine Handelsbeschränkung darstellen und ist im Hinblick auf WTO-Regeln sowie bestehende Freihandelsabkommen problematisch.
144. In anderen Bereichen ist ein stärkeres gemeinschaftliches Vorgehen allerdings nicht angezeigt. Dies betrifft insbesondere den Bereich der gemeinschaftlichen Finanzierung von Ausgaben, die lediglich dem einzelnen Mitgliedstaat einen

Vorteil versprechen. Dahingehend ist es dringend geboten, die **Ausgabenpriorisierung innerhalb des EU-Haushalts zu überprüfen** (Feld, 2005; JG 2016 Ziffern 351 ff.).

Grundsätzlich ist es im eigenen Interesse der Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zur Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz zu ergreifen. Um die gemeinschaftliche Finanzierung von Struktur- und Kohäsionspolitik zu rechtfertigen, sollte die Zuteilung von Mitteln aus den **Strukturfonds stärker mit den länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission verknüpft** werden (JG 2016 Ziffer 38; BMF, 2016).

145. Ein weiteres **gemeinschaftliches Finanzierungsinstrument für öffentliche Investitionen** ist nicht notwendig. Es gibt bereits zahlreiche europäische Fazilitäten, unter anderem der erst im Jahr 2015 gegründete European Fund for Strategic Investments (EFSI). Zum einen ist nicht auszuschließen, dass hohe Mitnahmeeffekte bestehen (Europäischer Rechnungshof, 2016). Zum anderen ist anzuzweifeln, dass die Finanzierung den entscheidenden Engpass für Investitionen darstellt.
146. Ein weiterer Vorschlag zur Koordinierung der Haushaltspolitik betrifft den Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission für eine Gemeinsame konsolidierte **Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage** (GKKB). Die GKKB hat das Ziel, die Unternehmensbesteuerung zu vereinfachen und transparenter zu gestalten sowie die Finanzierungsneutralität zu erhöhen. Insbesondere die dadurch ermöglichte Vereinfachung des Steuerrechts hat für international tätige Unternehmen in der EU Vorteile. Sie müssten zukünftig nicht mehr 28 verschiedene steuerrechtliche Regelungen berücksichtigen, die nicht selten zur Doppelbesteuerung führen. Eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage bietet zudem bessere Voraussetzungen zur Verlustverrechnung im Konzern. Aus Sicht der Mitgliedstaaten der EU hat die GKKB den Vorteil, dass steuerlich motivierte Gewinnverschiebungen in Niedrigsteuerländer unterbunden werden können. Den Vorteilen stehen jedoch Nachteile gegenüber. Insbesondere schafft die GKKB neue Gestaltungsmöglichkeiten für die Unternehmen. Zudem zeigen sich bei der konkreten Ausgestaltung des Richtlinienentwurfs noch Mängel. [↪ KASTEN 2](#)

[↪ KASTEN 2](#)

Kritische Betrachtung des Kommissionsvorschlags zur Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage

Nach dem ursprünglichen Entwurf im Jahr 2011 hat die Europäische Kommission im Oktober 2016 einen aktualisierten Entwurf einer Richtlinie für eine gemeinsame **Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage** veröffentlicht (Europäische Kommission, 2016c). Der Vorschlag sieht eine **zweistufige Harmonisierung** dieser Bemessungsgrundlage in der EU vor. In der ersten Stufe soll die Berechnung der Bemessungsgrundlage harmonisiert werden, auf der zweiten Stufe soll eine Konsolidierung der Gewinne und Verluste eines Konzerns ermöglicht werden. Gewinne und Verluste würden dabei anhand der Kriterien Aktiva, Beschäftigte und Umsatz formelbasiert auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt. So soll eine wertschöpfungsgerechte Besteuerung erreicht werden.

Insgesamt sollen nicht nur eine Steuervereinfachung und eine Reduktion der Steuerbefolgungskosten erzielt, sondern Gewinnverlagerungen innerhalb Europas zur Steuervermeidung die Basis entzogen werden. Eine Harmonisierung könnte **grenzüberschreitende Tätigkeiten für Unternehmen erleichtern**, weil die trotz Doppelbesteuerungsabkommen teilweise bestehende Doppelbesteuerung bei 28 verschiedenen Körperschaftsteuersystemen beseitigt würde. Unternehmen könnten zudem ihre Verluste bei der konsolidierten Konzernrechnung besser berücksichtigen.

Allerdings entstünden zugleich neue Gestaltungsmöglichkeiten für multinationale Unternehmen und daraus resultierende Verzerrungen. Die **formelbasierte Verteilung der Gewinne** auf die Mitgliedstaaten setzt je nach Ausgestaltung **Anreize zur realwirtschaftlichen Verlagerung** von Produktionsfaktoren. Die Mitgliedstaaten können bei einer GKKB weiterhin unterschiedliche Körperschaftsteuersätze beibehalten. Wird beispielsweise dem Kriterium Beschäftigte ein größeres Gewicht in der Formel beigemessen, so besteht ein Anreiz, mehr Beschäftigte in ein Niedrigsteuerland zu verlagern, um insgesamt weniger Steuern zu zahlen (Riedel, 2010). Außerdem muss ein Konzern weiterhin eine separate Bilanz für Minderheitsaktionäre erstellen. Dies eröffnet neue **Gestaltungsmöglichkeiten durch geeignete Eigentümerstrukturen**. Ob die daraus resultierenden realwirtschaftlichen Verzerrungen günstiger zu beurteilen sind als die durch die Gewinnverlagerungen verursachten Mindereinnahmen der Mitgliedstaaten, muss dahingestellt bleiben (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2007). Die GKKB kann jedenfalls Gestaltungsmöglichkeiten nicht vollständig beseitigen.

Darüber hinaus sind weitere Aspekte der vorgeschlagenen Richtlinie kritisch zu beurteilen. So sieht der Vorschlag für die Einführung der Konsolidierung eine **Umsetzung in zwei Stufen ohne festen Zeitplan vor**. Verschiedene Elemente der gemeinsamen Bemessungsgrundlage dürften zu Steuermindereinnahmen in vielen europäischen Mitgliedstaaten führen (Nicolay und Spengel, 2017). Dadurch droht die Gefahr einer ausschließlichen Umsetzung der ersten Stufe. Dann würde das Vorhaben keinen Beitrag leisten zur Bekämpfung von Steuervermeidung und sein Potenzial nur in geringem Umfang ausschöpfen. Kritisch ist zudem die **Opt-in Lösung für Unternehmen mit Jahreseinnahmen unter 750 Mio Euro zu sehen**. Hierdurch entstehen parallele Steuerstrukturen, welche die Unternehmensbesteuerung wieder verkomplizieren. An den Grenzwerten können nicht beabsichtigte Verhaltensreaktionen drohen.

Die Ratsrichtlinie sieht darüber hinaus eine **steuerliche Gleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital** vor. Die Verzerrungen bei der Finanzierung der Investitionsentscheidungen sollen abgebaut werden, indem kalkulatorische Zinsen vom Eigenkapital abgesetzt werden können. Dieser Vorschlag zur Erreichung der Finanzierungsneutralität entspricht im Grundsatz dem Vorschlag des Sachverständigenrates zur Zinsbereinigung des Grundkapitals und ist daher zu begrüßen (JG 2012 Ziffern 407 ff.; JG 2015 Ziffern 728 ff.). Jedoch soll gemäß dem Richtlinienentwurf nur neues Eigenkapital bei der Zinsbereinigung berücksichtigt werden, während der Sachverständigenrat eine Zinsbereinigung des Grundkapitals vorschlägt. Mit dem Richtlinienvorschlag gelingt es daher nicht, die bestehenden Verzerrungen zwischen durch Beteiligungskapital finanzierten Investitionen und durch Fremdkapital oder thesaurierte Gewinne finanzierten Investitionen vollständig zu beseitigen. Zudem ergeben sich potenziell Verzerrungen bei der steuerlichen Behandlung von Ausschüttungen an die Anteilseigner. Dies weist auf ein weiteres Problem der GKKB hin: Sie berührt in einigen Punkten das Einkommensteuerrecht der Mitgliedstaaten, in diesem Fall die Besteuerung von Kapitaleinkünften. Die GKKB könnte damit die Tür für weiterreichende Harmonisierungen der direkten Steuern öffnen. Dies ist vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips problematisch.

2. Fristverlängerung statt ungeordnetem Brexit

147. Nachdem im Juni 2016 bei einem Referendum eine Mehrheit der britischen Wähler gegen einen Verbleib in der EU gestimmt hatte, übermittelte die Regierung des Vereinigten Königreichs am 29. März 2017 ihr **Austrittsgesuch**. Mit der Übergabe des Austrittsgesuchs beginnt gemäß Artikel 50 des EU-Vertrags eine Zwei-Jahres-Frist, nach deren Ablauf die britische EU-Mitgliedschaft endet („Brexit“). Der Europäische Rat kann einstimmig beschließen, die Frist zu verlängern. Die Frage, ob das Vereinigte Königreich einseitig den durch Artikel 50 EUV festgelegten Prozess aufhalten kann, ist nicht eindeutig geklärt (JG 2016 Ziffer 289).
148. Artikel 50 EUV sieht vor, dass der Europäische Rat innerhalb der gesetzten Frist ein **Austrittsabkommen** beschließt, welches die Zustimmung des Europäischen Parlaments erfordert. Im April haben die EU-Staats- und Regierungschefs Leitlinien für die Austrittsverhandlungen beschlossen (Europäischer Rat, 2017), die zunächst den Abschluss einer Trennungvereinbarung verlangen. Das Vereinigte Königreich hat ebenfalls eine Reihe von Papieren zur eigenen Verhandlungsstrategie veröffentlicht.
149. Der Brexit wird einen wesentlichen Einschnitt im Prozess der europäischen Einigung bedeuten. Das heutige Ausmaß der Integration zwischen dem Vereinigten Königreich und den anderen Mitgliedstaaten der EU, nicht zuletzt Deutschland, ist angesichts der Spezialisierung im gemeinsamen Binnenmarkt und der internationalisierten Wertschöpfungsketten so groß, dass **bei diesem Austritt vor allem Verlierer** zurückbleiben werden. Die wirtschaftlichen Kosten des Brexit dürften das Vereinigte Königreich wesentlich härter treffen als den Rest der EU (JG 2016 Ziffern 292 ff.). Gleichwohl käme ein **ungeordneter harter Brexit** einem wirtschaftlichen Schock gleich, der enorme Verwerfungen mit sich bringen dürfte und in der EU insgesamt merkliche Effekte auf die Beschäftigung haben könnte. Dieses Worst-case-Szenario ist möglichst zu vermeiden.
150. Aufgrund der **großen Tragweite eines Austritts** des Vereinigten Königreichs aus der EU plädiert der Sachverständigenrat weiterhin dafür, diesen noch zu verhindern (JG 2016 Ziffer 22). Ist dies nicht möglich, sollte das Ziel der Verhandlungen sein, ein Nachfolgeabkommen zu schließen, das für beide Seiten den Schaden minimiert (JG 2016 Ziffer 289). Dieses sollte möglichst umfangreich und auf die besondere Wirtschaftsbeziehung zugeschnitten sein, wobei bei allen vier Grundfreiheiten eine möglichst weitgehende Öffnung erstrebenswert bleibt. Dennoch sollte das Vereinigte Königreich außerhalb der EU nicht bessergestellt und kein „Rosinenpicken“ zugelassen werden (JG 2016 Ziffer 23).
151. Für die Verhandlungen eines solchen Abkommens wird **voraussichtlich eine längere Zeit benötigt** als die in Artikel 50 EUV verankerte Frist von zwei Jahren. Beispielsweise waren für die konkreten Verhandlungen des Freihandelsabkommens der EU mit Kanada fünf Jahre und mit Japan vier Jahre nötig, wobei diese Abkommen solche Bereiche bei den Dienstleistungen erst gar nicht einschließen, die für den Handel mit dem Vereinigten Königreich besonders bedeutsam sind.

Premierministerin May und EU-Verhandlungsführer Barnier haben ihre Bereitschaft zu einer Verlängerung der Frist bereits signalisiert. Der Sachverständigenrat hält eine **einmalige Verlängerung**, die weitgehend den Status quo erhält, für sinnvoll. Dies würde zudem einen abrupten harten Ausstieg des Vereinigten Königreichs mit schwer abschätzbaren hohen volkswirtschaftlichen Kosten für alle Beteiligten verhindern. Zudem würde die Verlängerung einen strittigen Verhandlungspunkt entschärfen, nämlich die EU-Forderung nach einer Trennungsvereinbarung mit einer Einmalzahlung für bereits eingegangene finanzielle Verpflichtungen.

Erneuerung der Europäischen Union: wichtigste Botschaften

- Weiterentwicklung der Europäischen Union, etwa in den Bereichen digitaler Binnenmarkt, Beschaffung in der Verteidigungspolitik, öffentliche Sicherheit, Asylwesen und Klimaschutz
- Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und der Einheit von Haftung und Kontrolle
- Einmalige Verlängerung des Verhandlungszeitraums für einen Brexit

VIII. GLOBALISIERUNG

152. Der internationale Austausch von Produktionsfaktoren, Gütern und Dienstleistungen hat das **Wohlstandswachstum** in dem gewaltigen Ausmaß ermöglicht, das die vergangenen Jahrzehnte geprägt hat. Dennoch konzentriert sich die öffentliche Diskussion häufig auf die Gefahren internationalen Handels und der internationalen Migration. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften wird oft befürchtet, dass Arbeitsplätze für die heimische Bevölkerung verloren gehen, sei es durch Verlagerung ins Ausland oder durch die Verdrängung inländischer Arbeitnehmer, mit negativen Konsequenzen für die Tragfähigkeit der sozialen Sicherung und den heimischen Lebensstandard. Folgt man dieser Befürchtung, scheint die ebenso naheliegende wie einfache Lösung die Hinwendung zu dem von populistischen Parteien vertretenen Protektionismus zu sein. Doch weder sind diese Befürchtungen berechtigt, noch ist der Protektionismus die richtige Antwort auf die mit der Globalisierung verbundenen Herausforderungen.

1. Wohlfahrtssteigerung durch internationalen Handel

153. Die Intensivierung des **internationalen Handels** hat global und in Deutschland zu großen Effizienz- und Wohlfahrtssteigerungen geführt und die weltweite Armut merklich reduziert. ↘ ZIFFERN 629 FF. Diese Gewinne stünden auf dem Spiel, wenn den derzeit weltweit zu hörenden Rufen nach protektionistischen Maßnahmen nachgegeben würde. **Neuem Protektionismus** sollte **entschieden entgegengetreten** werden. Dies gelingt vornehmlich über eine Stärkung des multilateralen regelbasierten Handelssystems. Die damit verbundene Ausschöp-

fung weiterer Potenziale zur Handelsliberalisierung dürfte **zusätzliche Wohlfahrtssteigerungen** mit sich bringen. Eine größere Offenheit in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen lässt sich zudem über den Abbau von Handelshemmnissen im Dienstleistungs- und digitalen Handel sowie den Abschluss weiterer Freihandelsabkommen, beispielsweise mit China, Indien oder dem Mercosur erreichen. Die Verhandlungen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) sollten wieder aufgenommen werden.

154. Der mit der Globalisierung einhergehende **Strukturwandel** ist grundsätzlich nicht anders zu behandeln als andere strukturelle Veränderungen, etwa aufgrund des technologischen Wandels wie der Digitalisierung, oder sich verändernder Konsumentenpräferenzen. Negative Auswirkungen, beispielsweise auf der regionalen oder sektoralen Ebene, werden von den bestehenden Systemen der sozialen Sicherung und Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik abgedeckt. Der zentrale Aspekt bleibt jedoch die **Befähigung der Arbeitnehmer und Unternehmen**, diese Veränderungen für sich zu nutzen. ↘ ZIFFERN 684 FF.
155. Durch die breit gestreuten Vorteile und die Konzentration der negativen Auswirkungen der Globalisierung werden stärkere Lobbyaktivitäten ermöglicht und entsprechende staatliche Eingriffe ausgelöst. **Abzulehnen** sind insbesondere auf die Veränderungen durch den internationalen **Handel zugeschnittene Fonds oder Subventionen** für Unternehmen oder Wirtschaftsbereiche, die den Strukturwandel aufhalten sollen. Dies ist keine Absage an jegliche Regionalpolitik. Gleichwohl mangelt es in Deutschland nicht an regionalpolitisch motivierten Subventionen. Insbesondere sollte die Evaluierung der jüngsten Fortentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur abgewartet werden, bevor über erneute regionalpolitische Maßnahmen nachgedacht wird. Statt den Rufen der Lobbys zu folgen, sollten in der öffentlichen Kommunikation vielmehr die **Vorteile des internationalen Handels für die Gesamtbevölkerung** stärker betont werden. ↘ ZIFFER 711

2. Migrationsdruck nach Europa wird nicht nachlassen

156. Viele Flüchtlinge haben in den vergangenen Jahren **lange und gefährliche Fluchtrouten nach Europa** genutzt. Zwar hat sich die Flüchtlingsmigration nach Deutschland seit dem Hochpunkt der Flüchtlingskrise im Herbst 2015 wieder stark abgeschwächt. ↘ ZIFFER 738 Dazu haben insbesondere die Grenzsicherungen in einigen EU-Mitgliedstaaten und Westbalkanländern, das Flüchtlingsabkommen mit der Türkei sowie eine verschärfte Asylpraxis in Bezug auf einige Herkunftsländer beigetragen (Andritzky et al., 2016a; JG 2016 Ziffer 682). Doch der weithin herrschende Eindruck, die Flüchtlingskrise sei damit überwunden, greift zu kurz. Noch immer harren Hunderttausende von Flüchtlingen an Europas Grenzen aus, die auf die Überreise nach Europa warten. Die vielen tödlichen Fluchtversuche über das Mittelmeer sind nur ein Hinweis auf die nach wie vor **hohe Anziehungskraft Europas** als sicherer Zufluchtsort und als Ausgangspunkt für eine neue Zukunft.

157. Seit dem Jahr 1987 hat sich die Bevölkerung Afrikas auf knapp 1,2 Milliarden Menschen im Jahr 2015 verdoppelt. Bis zum Jahr 2050 könnte sie sich erneut verdoppeln (UN, 2017). Vor diesem Hintergrund dürfte der bereits bestehende Migrationsdruck in Richtung Europa in Zukunft nicht nachlassen und sich eher noch verstärken. Die EU ist daher gefordert, eine europäische Asylpolitik zu entwerfen, die solche Entwicklungen berücksichtigt. Die Flüchtlingskrise im Jahr 2015 hat die gravierenden Schwächen der momentanen Regelungen im europäischen Asylsystem offenbart. Bislang hat es die EU hingegen versäumt, die **europäische Asylpolitik grundlegend zu reformieren**.
158. Dies ist unter anderem den unterschiedlichen Interessen der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten geschuldet. Gemeinschaftliches Handeln ist innerhalb der EU jedoch dringend erforderlich, um die sich aus zukünftigen Migrationsströmen ergebenden Herausforderungen zu bewältigen und den Wohlstand Europas dauerhaft zu sichern. Dabei gehören die Asyl- und die Zuwanderungspolitik insgesamt auf den Prüfstand. Den Großteil der Migration in Europa macht weiterhin die EU-Binnenmigration aus (JG 2015 Abbildung 80). Aufgrund des demografischen Wandels dürfte die Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten zukünftig jedoch steigen. ↘ ZIFFERN 779 F. Folgende Elemente sollten daher bei einer **gemeinsamen europäischen Asyl- und Zuwanderungspolitik** im Vordergrund stehen:
- Das oberste Ziel sollte es sein, die Anzahl der Personen zu senken, die sich dazu gedrängt sehen, aus ihrer Heimat zu fliehen. Die Regierungen Europas haben damit begonnen, die **Fluchtursachen** in den betreffenden Ländern stärker zu bekämpfen. Nennenswerte Erfolge dürften jedoch erst mittel- bis langfristig zu erwarten sein.
 - Bei der Bekämpfung illegaler Zuwanderung nach Europa sollte zudem der **effektive Schutz der Außengrenzen** der EU-Mitgliedstaaten sichergestellt sein. ↘ ZIFFER 141 Hier sind in den vergangenen zwei Jahren Fortschritte erzielt worden. Dabei sollte vermieden werden, dass Flüchtlinge für ihre Flucht nach Europa ihr Leben riskieren.
 - Eine **faire Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU** sollte künftig mithilfe eines Verteilungsschlüssels gewährleistet werden. Denkbar ist, dass Staaten, die sich an der Aufnahme von Flüchtlingen unter- oder überdurchschnittlich stark beteiligen, weniger beziehungsweise mehr Gelder aus dem EU-Haushalt zustehen. Zudem ist Flüchtlingen bewusst zu machen, dass sie anfangs kein Anrecht auf Niederlassung in einem EU-Mitgliedstaat ihrer Wahl haben.
 - In Staaten wie Libyen, Ägypten und der Türkei sollten **Informationszentren** aufgebaut werden, die über die Chancen einer Anerkennung als Flüchtling in Europa aufklären. So könnten insbesondere viele Flüchtlinge aus Afrika, die nicht primär aufgrund von Verfolgung, sondern aus wirtschaftlichen Gründen den Weg nach Europa suchen von einer aussichtslosen Weiterreise abgebracht werden.
 - Denkbar wäre zudem, über den legalen Weg der auf der Ebene der Mitgliedstaaten geregelten Erwerbsmigration zu informieren. Bildungsinstitutionen

wie das Goethe-Institut und vergleichbare Institutionen in anderen europäischen Ländern könnten ausgebaut werden, um wirtschaftlichen Flüchtlingen einen **legalen Weg über die Erwerbsmigration nach Europa aufzuzeigen**. Dabei müsste jedoch vermieden werden, eine zu hohe Erwartungshaltung an den Erfolg auf Erwerbsmigration zu erzeugen.

- Die **Asylzuwanderung** sollte **strikt von der Erwerbsmigration getrennt** werden. Asylzuwanderung geschieht aus humanitären Gründen und darf daher nicht durch Kriterien der potenziellen Erwerbsfähigkeit oder Ähnlichem beeinflusst werden. Für die Erwerbsmigration sind diese Kriterien dagegen entscheidend.

Globalisierung: wichtigste Botschaften

Internationaler Handel

- Absage an protektionistische Handelsmaßnahmen und Verbesserung der Information über gesamtwirtschaftliche Vorteile
- Abbau von Handelshemmnissen im Dienstleistungshandel und digitalen Handel sowie Abschluss weiterer Freihandelsabkommen
- Befähigung der Arbeitnehmer und Unternehmen zum raschen Strukturwandel statt Erhaltungssubventionen

Migration nach Europa

- Bekämpfung von Fluchtursachen, effektiver Schutz der Außengrenzen und faire Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU
- Verbesserung der Information über Bedingungen der Anerkennung von Asylbewerbern und über legale Wege der Erwerbsmigration
- Strikte Trennung von Asylzuwanderung und Erwerbsmigration

Eine andere Meinung

159. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, hält die von der Mehrheit in diesem Kapitel vorgeschlagene Konzeption für eine „zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik“ nicht für geeignet, um die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken. Dies betrifft vor allem
- die sogenannten „wachstumsfreundlichen Reformen“ in der Finanzpolitik, die sich darauf beschränken, Steuer- und Beitragszahler zu entlasten,
 - die Etablierung eines Insolvenzmechanismus für den Euro-Raum zur Stärkung der „Marktdisziplin“ im Euro-Raum und die Ausrichtung der Fiskalpolitik des Euro-Raums an einer Ausgabenregel, die zu einer sinkenden Staatsquote führen würde
 - den Verzicht auf industrie- und außenhandelspolitische Aktivitäten auf der Ebene der Europäischen Union zur Sicherung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen im globalen Wettbewerb.

Insgesamt zielt die von der Mehrheit geforderte „**Neujustierung der Wirtschaftspolitik**“ darauf ab, die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Staates durch eine Beschränkung und Reduzierung seiner Ressourcen zu schwächen.

Wirtschaftspolitik in Deutschland

160. Für Deutschland stellt die Mehrheit fest, dass die gute konjunkturelle Lage einen „**hervorragenden Ausgangspunkt für Reformen**“ biete. Anstelle des in den vergangenen Jahren im Vordergrund stehenden Verteilungsdiskurses sollten die Herausforderungen der Zukunft im Mittelpunkt stehen. Die dabei geforderte Neujustierung und die besondere Notwendigkeit von Reformen zum jetzigen Zeitpunkt erschließen sich dabei jedoch nicht von selbst.
161. Die nun schon seit Jahren ungewöhnlich gute wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland, die aller Voraussicht nach noch mindestens bis zum Jahr 2019 anhalten wird, spricht jedenfalls nicht für einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass es durchaus möglich ist, ambitionierte sozialpolitische Maßnahmen wie den Mindestlohn und die Förderung von Erneuerbaren Energien mit einem starken Beschäftigungswachstum und einer robusten Wachstumsdynamik zu vereinbaren. Auch die von der Mehrheit seit Jahren kritisierte und für Deutschland im Vorjahr als „unangemessen“ klassifizierte Geldpolitik der Europäischen Zentralbank hat in Deutschland bisher weder zu inflationären Verspannungen noch zu gesamtwirtschaftlich bedrohlichen Fehlentwicklungen im Finanzsystem geführt.
162. Die von der Mehrheit dann im Folgenden für Deutschland vorgeschlagenen Maßnahmen würden allerdings auch alles andere als eine grundlegende Neuorientierung der Wirtschaftspolitik bedeuten. Dies gilt insbesondere für die wenig spezifischen Forderungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zur Etablie-

rung lebenslangen Lernens, einer Ausweitung der Möglichkeiten zur Erwerbsmigration für Fachkräfte, zur Stärkung allgemeiner Kompetenzen in der Bildung und Weiterbildung, für eine innovationsfreundliche Regulierung, die konsequente Digitalisierung staatlichen Verwaltungshandelns und zur Sicherstellung eines flexiblen Arbeitsmarkts.

163. Eine Neujustierung ist auch bei den geforderten „wachstumsfreundlichen Reformen“ in der Finanzpolitik nicht zu erkennen. Sie beschränken sich darauf, **Steuer- und Beitragszahler zu entlasten**, nicht zuletzt durch den auch in diesem Gutachten wiederholten Vorschlag einer Zinsbereinigung des Grundkapitals, was letztlich auf eine asymmetrische negative Vermögensteuer hinauslaufen würde (JG 2015 Ziffern 812 ff.).
164. In Anbetracht der begrenzten finanziellen Spielräume des Staates stellt sich hier jedoch die Frage, ob dies der **geforderten Zukunftsorientierung** gerecht wird. Insbesondere ist dabei völlig offen, wie die von der Mehrheit zu Recht geforderten **zusätzlichen Bildungs- und Weiterbildungsanstrengungen** finanziert werden sollen, die benötigt werden, um die „Erwerbsbevölkerung auf die digitale Arbeitswelt der Zukunft vorzubereiten“. ↘ ZIFFER 4 Für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft wird es zudem entscheidend darauf ankommen, die traditionelle und die digitale Infrastruktur durch eine **Ausweitung der öffentlichen Investitionen** zu verbessern. Die Ausgaben hierfür sind nach wie vor geringer als die Abschreibungen und bezogen auf die Wirtschaftsleistung lagen sie im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 am unteren Rand der OECD-Mitgliedstaaten.
165. Zur zentralen Frage der Finanzierung stellt die Mehrheit apodiktisch fest, dass eine **Erhöhung der Staatsquote nicht erforderlich** sei. Ohne weitere Spezifizierung erklärt sie dazu, „zusätzliche Finanzierungsbedarfe für öffentliche Investitionen sollten ohne eine Erhöhung der Staatsquote durch eine geeignete Prioritätensetzung gedeckt werden“.
166. Da die Spielräume für Ausgabensenkungen in anderen Bereichen der öffentlichen Budgets nicht zuletzt aufgrund zusätzlicher Anforderungen für die innere und äußere Sicherheit äußerst begrenzt sein dürften, besteht bei der „zukunftsorientierten Wirtschaftspolitik“ wie sie die Mehrheit versteht, die große Gefahr, dass nach umfangreicheren Steuer- und Abgabensenkungen keine nennenswerten Mittel für zusätzliche Investitionen in Humankapital und Infrastruktur mehr verfügbar wären. Die Möglichkeit, solche Zukunftsinvestitionen – insbesondere im gegenwärtigen Niedrigzinsumfeld – über eine Kreditaufnahme zu finanzieren, für die dem Bund selbst im Rahmen der Schuldenbremse ein jährlicher Betrag von rund 10 Mrd Euro zur Verfügung stünde, schließt die Mehrheit kategorisch aus.
167. Insgesamt ist bei den Vorschlägen der Mehrheit für die deutsche Wirtschaftspolitik zu befürchten, dass sie die **Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit** der deutschen Wirtschaft nicht stärken, sondern **schwächen**.

Wirtschaftspolitik für den Euro-Raum

168. Die Mehrheit wiederholt auch in diesem Jahresgutachten ihre Forderungen für den Abbau der Privilegierung staatlicher Schulden bei der Bankenregulierung und die Einführung eines Mechanismus für eine geordnete Umstrukturierung von Staatsschulden im Rahmen von Programmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Sie will damit die „**Marktdisziplin**“ stärken. Diese Mechanismen können jedoch dazu führen, dass die Stabilität des Euro-Raums, insbesondere in wirtschaftlichen Schwächephasen, existenziell gefährdet wird (JG 2015 Ziffern 95 ff., 112 ff.).
169. In diesem Jahr ergänzt die Mehrheit das von ihr entwickelte Modell „Maastricht 2.0“ um die Forderung nach einer **Ausgabenregel**, die zusammen mit der strukturellen Defizitregel des Fiskalpakts an die Stelle sämtlicher sonstiger Fiskalregeln des Euro-Raums treten soll. Dementsprechend sollen sich die Ausgaben der Mitgliedstaaten in Abhängigkeit davon entwickeln, wie stark ihre Schuldenstandsquote von der 60 %-Grenze des Vertrags von Maastricht abweicht. Die Ausführungen der Mehrheit hierzu sind zu wenig konkret, um diesen Vorschlag intensiver zu diskutieren.
170. Allerdings stellt sich dabei unmittelbar das Problem, dass die **willkürlich gesetzte 60 %-Grenze** auf diese Weise zum Eckpunkt für die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten erhoben wird. Es ist somit zu erwarten, dass die Implementierung einer Ausgabenregel mittel- und langfristig zu einer **Reduzierung der Staatsquote** in den meisten Mitgliedstaaten führen wird. Befürworter solcher Regeln sehen darin ganz explizit einen wichtigen Nebeneffekt, der sich in empirischen Studien sowohl für hochentwickelte Länder als auch für Schwellenländer zeigt (Cordes et al., 2015). Das Plädoyer der Mehrheit für eine Ausgabenregel deckt sich mit ihrer Präferenz für eine ausgabenseitige Konsolidierung anstelle von Steuererhöhungen.
171. Es stellt sich dabei jedoch die Frage, ob eine **generelle Reduktion der Staatsquoten** tatsächlich die angemessene Reaktion auf die Herausforderungen der Globalisierung, der Digitalisierung und der Alterung von hochentwickelten Volkswirtschaften darstellt. Für eine bessere Akzeptanz und Bewältigung des durch weltoffene Märkte und den technischen Fortschritt induzierten Strukturwandels dürften die Staaten eher mehr Mittel benötigen als bisher. Höhere finanzielle Ressourcen sind nicht nur für Bildungsausgaben erforderlich, sondern zur Kompensation der Bevölkerungsgruppen und Regionen, die bei diesen Prozessen auf der Schattenseite stehen.
172. In diesen Bereichen spürbare Einschnitte bei den staatlichen Ausgaben vorzunehmen, nur weil im Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 ein willkürlich gefgriffener Grenzwert für die Schuldenstandsquote fixiert wurde, wäre unverantwortlich. Wenn man für eine **evidenzbasierte Wirtschaftspolitik wirbt**, sollte man zumindest Richtwerte infrage stellen, für deren Sinnhaftigkeit es keine wissenschaftliche Evidenz gibt.

173. Für die in einigen Ländern erforderliche Konsolidierung sollte man dabei Steuererhöhungen nicht grundsätzlich ausschließen. Es dürfte unter den gegenwärtigen Verhältnissen des **internationalen Steuerwettbewerbs** schwerfallen, im nationalen Alleingang zusätzliche Einnahmen über Steuererhöhungen zu generieren. Doch das spricht dafür, zumindest in der Europäischen Union **Untergrenzen für Unternehmensteuersätze** festzulegen, wie dies von Präsident Macron gefordert wurde.
174. Bei einer konsequenten Ausrichtung der Staatsverschuldung an der 60 %-Grenze des Vertrags von Maastricht würde sich mittelfristig zudem das Problem stellen, dass über die Zeit der Bestand an „**sicheren Wertpapieren**“ deutlich reduziert würde. Einer Reduktion der Schuldenstandsquote von derzeit rund 90 % auf nur 60 % würde diesen Bestand um rund ein Drittel reduzieren.

Wirtschaftspolitik für die Europäische Union

175. Die Vorschläge der Mehrheit für eine „Weiterentwicklung der Europäischen Union“ sind von einem großen Vertrauen in Marktprozesse geprägt. Die Mehrheit geht davon aus, dass man den populistischen Strömungen in vielen europäischen Ländern durch die Beachtung des Prinzips der Subsidiarität und des Prinzips der Einheit von Haftung und Kontrolle begegnen könne. Mit diesem Ansatz steht die Mehrheit im Gegensatz zu den Vorstellungen des französischen Präsidenten. Während die Mehrheit für ein Europa der Marktintegration plädiert, hat sich Macron für ein Europa ausgesprochen, das „gerecht, schützend und ehrgeizig“ ist.

Die fundamentalen Unterschiede zwischen diesen beiden Positionen lassen sich anhand zentraler Politikfelder verdeutlichen.

176. In der Außenwirtschaftspolitik spricht sich die Mehrheit gegen Maßnahmen aus, mit denen der Europäischen Union bei **Direktinvestitionen** aus Drittländern die Möglichkeit gegeben würde, unter bestimmten Umständen den Erwerb zu untersagen. An der Offenheit gegenüber ausländischen Investoren solle selbst ohne Reziprozität festgehalten werden.
177. Bei dieser Position stellt sich unmittelbar die Frage, wieso die Mehrheit offensichtlich keine ordnungspolitische Bedenken hätte, den Erwerb europäischer Unternehmen durch chinesische **staatseigene oder staatsnahe Investoren** zuzulassen. Bei einem Engagement beispielsweise des französischen Staates bei einem privaten Unternehmen würde dies demgegenüber als ordnungspolitischer Sündenfall angeprangert (JG 2007 Ziffern 287 ff.).

Im Jahresgutachten 2002/03 hat der Sachverständigenrat folgendes Grundprinzip formuliert: „Der Staat sollte sich aus allen Tätigkeiten zurückziehen, die genauso gut oder besser dem Markt überlassen werden können“ (JG 2002 Ziffer 380). Wenn man dies für richtig hält, sollte das für den eigenen Staat genauso gelten wie für fremde Staaten.

178. Der von der Mehrheit geforderte Verzicht auf eine **Reziprozität im internationalen Handel und bei internationalen Direktinvestitionen** bedeutet

eine erhebliche Benachteiligung inländischer Investoren und Vermögensbesitzer. Derzeit ist ein deutsches Unternehmen für einen deutschen Eigentümer weniger wert als für einen chinesischen Eigentümer, da der uneingeschränkte Zugang zum chinesischen Markt nur dem letzteren möglich ist. Zudem wird deutschen Unternehmen die Möglichkeit genommen, sich durch den Erwerb eines chinesischen Unternehmens einen einfachen Zugang zu den Märkten dieses Landes zu verschaffen (JG 2016 Ziffern 995 ff.).

179. Die Mehrheit kritisiert die jüngste Entscheidung zur **Verschärfung der Entsenderichtlinie**. Sie atme einen „protektionistischen Geist“, weil die entsendenden Unternehmen ihren Arbeitnehmern nicht nur den im EU-Ausland bestehenden gesetzlichen Mindestlohn, sondern den geltenden Tarif- oder üblichen Lohn zahlen müssen. Doch wenn „populistischen Strömungen“ begegnet werden soll, darf man nicht für ein Europa plädieren, dass über ein „Sozialdumping“ (Präsident Macron) den Lebensstandard und die sozialen Sicherungssysteme in den höher entwickelten Mitgliedstaaten erodieren lässt.
180. In der **Klimapolitik** spricht sich die Mehrheit für einen Preiskorridor – ähnlich dem Vorschlag des französischen Präsidenten für einen Mindestpreis – oder eine einmalige Reduktion der im Umlauf befindlichen Emissionszertifikate aus. Obwohl Macron konkrete Werte von 25 Euro bis 30 Euro genannt hat, lässt es die Mehrheit offen, in welchem Bereich sich der Korridor bewegen soll. Ohne Preisangabe ist der Wert eines solchen Vorschlags jedoch nicht besonders hoch einzustufen.

Zudem lehnt die Mehrheit eine CO₂-Grenzsteuer („carbon border tax“), wie sie von Präsident Macron vorgeschlagen wurde, ab. Dies stelle eine Handelsbeschränkung dar und sei problematisch im Hinblick auf die WTO-Regeln sowie bestehende Freihandelsabkommen. Wenn man jedoch die Verschmutzung von Drittländern als einen externen Effekt ansieht, ist es allokationstheoretisch durchaus vertretbar, diesen durch eine solche Steuer zumindest teilweise zu internalisieren.

181. Die Mehrheit betrachtet eine **industriepolitische Steuerung** von Innovationen und die Förderung von Vorzeigeunternehmen, also nationalen oder europäischen „Champions“, als wettbewerbsverzerrend. Diese Sichtweise mag für eine ordnungspolitische Idealwelt noch angemessen sein. In der Realität hat man es jedoch mit Ländern wie China zu tun, die ihre Unternehmen massiv fördern, damit sie nicht nur nationale, sondern globale Champions werden. Die **chinesische Industriepolitik** ist dabei sogar so erfolgreich, dass im September eines der größten deutschen Industrieunternehmen angekündigt hat, seine globale Forschung in den Bereichen neue mechatronische Systeme, Zusammenarbeit zwischen Mensch und Maschine und Anwendung künstlicher Intelligenz in der Robotiksteuerung in China anzusiedeln.

Es bedarf schon eines großen Marktvertrauens, wenn man in einem solchen Umfeld dafür plädiert, eigene industrie- und innovationspolitische Anstrengungen zu unterlassen, weil dies den Wettbewerb verzerre. Eine interessante Anregung wurde hier von Präsident Macron in die Diskussion gebracht. Er schlägt für Europa eine **gemeinsame Forschungsinstitution** nach dem Modell der

US-amerikanischen DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency). Diese staatliche Forschungseinrichtung hat unter anderem die Grundlagen für das Internet entwickelt.

182. Die größte Herausforderung der Zukunft besteht darin, gleichzeitig das Modell der sozialen Marktwirtschaft und die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu sichern. Dies wird nur möglich sein mit einem Europa, das in der Lage ist, die Kräfte der Globalisierung und des technischen Fortschritts in einen Wohlstand für alle zu transformieren. Präsident Macron hat hierfür wichtige Anstöße gegeben, wie die Festlegung von Untergrenzen für die Unternehmensbesteuerung oder die Schaffung eines gemeinsamen Budgets, das über Energiesteuern finanziert wird. Er hat zudem Deutschland ganz direkt eine „**neue Partnerschaft**“ angeboten. Wenn man also eine Neujustierung der deutschen Wirtschaftspolitik anstrebt, sollte man in der Tat gemeinsam eine Erneuerung der EU anstreben. Dabei muss es aber nach den Worten von Macron nicht nur um ein rein ökonomisches Modell gehen, sondern um ein Modell der Gesellschaft und der Zivilisation, das es erlaubt, die Ungleichheiten und die Externalitäten einer Gesellschaft zu berücksichtigen, bei der die Schwächsten und Zerbrechlichsten zu den größten Opfern von Ungleichgewichten zählen.

LITERATUR

acatech (2012), Die Energiewende finanzierbar gestalten: Effiziente Ordnungspolitik für das Energiesystem der Zukunft, acatech Position, Springer Vieweg, Berlin und Heidelberg.

acatech und BDI (2017), Innovationsindikator 2017, acatech - Deutsche Akademie der Technikwissenschaften und Bundesverband der Deutschen Industrie, Berlin.

acatech, Leopoldina und Akademieunion (2017a), »Sektorkopplung«: Optionen für die nächste Phase der Energiewende, Schriftenreihe zur wissenschaftsbasierten Politikberatung, München.

acatech, Leopoldina und Akademieunion (2017b), »Sektorkopplung«: Untersuchungen und Überlegungen zur Entwicklung eines integrierten Energiesystems, Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft, München.

acatech, Leopoldina und Union der deutschen Akademien der Wissenschaften (2015), Die Energiewende europäisch integrieren: Neue Gestaltungsmöglichkeiten für die gemeinsame Energie- und Klimapolitik, Stellungnahme, München.

AFS (2017), Vierter Bericht an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland, Ausschuss für Finanzstabilität, Berlin.

Agora Energiewende und Roland Berger (2017), Charta für eine Energiewende-Industriepolitik, Berlin.

Amelung, V., N. Bertram, S. Binder, D.P. Chase und D. Urbanski (2016), Die elektronische Patientenakte – Fundament einer effektiven und effizienten Gesundheitsversorgung, medhochzwei Verlag, Heidelberg.

Amelung, Volker et al. (Hrsg.) (2017), Innovationsfonds – Impulse für das deutsche Gesundheitssystem, Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, Berlin.

Andritzky, J., B. Aretz, D.I. Christofzik und C.M. Schmidt (2016a), Influx of refugees: Integration as a key challenge, Arbeitspapier 09/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

- [Andritzky, J., D.I. Christofzik, L. Feld und U. Scheuering \(2016b\)](#), A mechanism to regulate sovereign debt restructuring in the euro area, Arbeitspapier 04/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- [Andrle, M. et al. \(2015\)](#), Reforming fiscal governance in the European Union, SDN 15/19, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- [Arntz, M., T. Gregory, F. Lehmer, B. Matthes und U. Zierahn \(2016\)](#), Arbeitswelt 4.0 - Stand der Digitalisierung in Deutschland: Dienstleister haben die Nase vorn, IAB-Kurzbericht 22/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- [Asatryan, Z., X. Debrun, F. Heinemann, M. Horvath, L. Ódor und M. Yeter \(2017\)](#), Making the most of the European Fiscal Board, ZEW policy brief 3/2017, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- [Augurzky, B., S. Krolop, A. Pilny, C.M. Schmidt und C. Wuckel \(2017\)](#), Krankenhaus Rating Report 2017 – Strukturfonds: beginnt jetzt die große Konsolidierung?, medhochzwei Verlag, Heidelberg.
- [Baller, S., S. Dutta und B. Lanvin \(2016\)](#), The Global Information Technology Report 2016: Innovating in the Digital Economy, World Economic Forum, Genf.
- [Bechara, P., T. Kasten und S. Schaffner \(2015\)](#), Dokumentation des RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells (EMSIM), RWI Materialien 86, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- [BMAS \(2015\)](#), Grünbuch Arbeiten 4.0, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- [BMF \(2016\)](#), Monatsbericht August 2016, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, 37–43.
- [BMW i \(2017\)](#), Weißbuch Digitale Plattformen: Digitale Ordnungspolitik für Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Teilhabe, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- [BMW i \(2016\)](#), Digitale Strategie 2025, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- [Brunnermeier, M.K. et al. \(2011\)](#), European safe bonds (ESBies), The euro-nomics group, Princeton University.
- [Brunnermeier, M.K., H. James und J.-P. Landau \(2016\)](#), The Euro and the battle of ideas, Princeton University Press, Woodstock, NJ.
- [Brunnermeier, M.K., S. Langfield, M. Pagano, R. Reis, S. Van Nieuwerburgh und D. Vayanos \(2017\)](#), ESBies: Safety in the tranches, Economic Policy 32, 175–219.
- [Buchheit, L.C. und G.M. Gulati \(2017\)](#), Sovereign Debt Restructuring in Europe, Duke Law School Public Law & Legal Theory Series 2017–49.
- [Burda, M.C. und S. Seele \(2017\)](#), Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz, IZA Standpunkte 89, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- [Christofzik, D.I. und S. Kessing \(2014\)](#), Does Fiscal Oversight Matter?, CESifo Working Paper 5023, München.
- [Cimadomo, J., O. Furtuna, M. Giuliadori und others \(2017\)](#), Private and Public Risk Sharing in the Euro Area, Tinbergen Institute Discussion Paper 17–064/VI, Amsterdam.
- [Claeys, G., Z. Darvas und A. Leandro \(2016\)](#), A proposal to revive the European Fiscal Framework, Policy Contribution 2016/07, Bruegel, Brüssel.
- [Cordes, T., M.T. Kinda, M.P.S. Muthoora und A. Weber \(2015\)](#), Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?, IMF Working Paper 15/29, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- [Dauth, W., S. Findeisen, J. Südekum und N. Wößner \(2017\)](#), German robots - the impact of industrial robots on workers, IAB Discussion Paper 30/2017, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- [Deutsche Bundesbank \(2017a\)](#), Monatsbericht Februar 2017, Frankfurt am Main.
- [Deutsche Bundesbank \(2017b\)](#), Ergebnisse der Niedrigzinsumfrage 2017, https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/BBK/2017/2017_08_30_pressegespraech.html, abgerufen am 1.10.2017.
- [Deutsche Bundesbank \(2016a\)](#), Monatsbericht Februar 2016, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.
- [Deutsche Bundesbank \(2016b\)](#), Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte, Monatsbericht Oktober 2016, Frankfurt am Main, 13-36.

- [Deutsche Bundesbank](#) (2016c), Ansatzpunkte zur Bewältigung von Staatsschuldenkrisen im Euroraum, Monatsbericht Juli 2016, Frankfurt am Main, 43-64.
- [Deutsche Bundesbank](#) (2011), Ein Vorschlag zu einer zielführenden Privatsektorbeteiligung für Anleiheemissionen ab Mitte 2013, Monatsbericht August 2011, Frankfurt am Main, 72-75.
- [DIW](#) (2015), Öffentliche Investitionen, DIW Wochenbericht 43/2015, Berlin.
- [Döhrn, R., P. Breidenbach, H. Gebhardt und P. Jäger](#) (2017), Steuer- und Abgabenlast in Deutschland: Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene, RWI Projektberichte, RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- [Dolls, M., C. Fuest, D. Neumann und A. Peichl](#) (2015), An unemployment insurance scheme for the euro area? A comparison of different alternatives using microdata, ADEMU Working Paper Series 2016/048, A Dynamic Economic and Monetary Union, Mannheim.
- [Dörries, M., D. Gensorowsky und W. Greiner](#) (2017), Digitalisierung im Gesundheitswesen – hochwertige und effizientere Versorgung, Wirtschaftsdienst 97, 692–696.
- [EFI](#) (2017), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2017, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.
- [ESRB](#) (2016), Vulnerabilities in the EU residential real estate sector, Europäischer Ausschuss für Systemrisiken, Frankfurt am Main.
- [Europäische Kommission](#) (2017a), Recommendation for a Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Germany and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Germany, COM(2017) 505 final, Brüssel, 22. Mai.
- [Europäische Kommission](#) (2017b), Europe's Digital Progress Report 2017 Country Profile Germany, Brüssel.
- [Europäische Kommission](#) (2017c), Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2017 Edition, European Economy Institutional Paper 52, Brüssel.
- [Europäische Kommission](#) (2017d), Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union, COM(2017) 291, Brüssel.
- [Europäische Kommission](#) (2017e), Communication to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on completing the Banking Union, COM(2017) 592 final, Brüssel, 11. Oktober.
- [Europäische Kommission](#) (2017f), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Reinforcing integrated supervision to strengthen Capital Markets Union and financial integration in a changing environment, COM(2017) 542 final, Brüssel, 20. September.
- [Europäische Kommission](#) (2016a), Report on Public Finances in EMU 2016, Institutional Paper 45, Brüssel.
- [Europäische Kommission](#) (2016b), Towards a positive fiscal stance for the euro area. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2016) 727 final, Brüssel, 16. November.
- [Europäische Kommission](#) (2016c), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), COM(2016) 683 final, Straßburg, 25. Oktober.
- [Europäischer Rat](#) (2017), Leitlinien im Anschluss an die Mitteilung des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 50 EUV, Brüssel.
- [Europäischer Rechnungshof](#) (2016), Opinion No 2/2016, Official Journal of the European Union Volume 59, Luxemburg.
- [Feld, L.P.](#) (2005), European public finances: much ado about nothing?, in: van der Hoek, M. P. (Hrsg.), Handbook of Public Administration and Policy in the European Union 113, CRC Press, Boca Raton, 257–310.
- [Feld, L.P. und S. Osterloh](#) (2013), Is a fiscal capacity really necessary to complete EMU?, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 13/5.
- [Feld, L.P., C.M. Schmidt, I. Schnabel und V. Wieland](#) (2017), Die Balance zwischen Eigenverantwortung und gemeinschaftlichem Handeln für ein starkes Europa, Wirtschaftsdienst 97, 477–483.

- [Fraunhofer IWES, Fraunhofer IBP, Institut für Energie- und Umweltforschung IFEU und Stiftung Umwelte-nergiericht \(2015\)](#), Interaktion EE-Strom, Wärme und Verkehr: Endbericht, Fraunhofer-Institut für Wind-energie und Energiesystemtechnik, Kassel.
- [Fuchs, J., D. Söhnlein und B. Weber \(2017\)](#), Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Ar-beitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung, IAB-Kurzbericht 6/2017, Institut für Arbeits-markt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- [Furceri, D. und A. Zdzienicka \(2015\)](#), The euro area crisis: need for a supranational fiscal risk sharing mechanism?, *Open Economies Review* 26, 683–710.
- [Greß, S. und M. Schnee \(2017\)](#), Wege zur integrierten und sektorenübergreifenden Versorgung, GGW – Das Wissenschaftsforum in Gesundheit und Gesellschaft Jg. 17, Heft 3, Wissenschaftliches Institut der AOK, Berlin.
- [Grösche, P., C.M. Schmidt und C. Vance \(2013\)](#), Identifying free-riding in home renovation programs us-ing revealed preference data, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233, 600–618.
- [Gruber, J., A. Jensen und H. Kleven \(2017\)](#), Do People Respond to the Mortgage Interest Deduction? Quasi-Experimental Evidence from Denmark, NBER Working Paper 23600, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Haucap, J., M. Coenen und I. Loebert \(2016\)](#), Bestandsaufnahme zum Gemeinsamen Bundesaus-schuss, Studie im Auftrag der Stiftung Münch, Projektbericht, Stiftung Münch, München.
- [Held, A. \(1993\)](#), Deregulierung in Deutschland: Ein Erfolg?, *Wirtschaftsdienst* 73, 215–220.
- [Horn, G.A., J. Behringer, S. Gechert, K. Rietzler, U. Stein und others \(2017\)](#), Was tun gegen die Ungleich-heit?, *IMK Report 129*, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- [IWF \(2017a\)](#), IMF Executive Board Concludes the 2017 Article IV Consultation with Germany, *Pressemit-teilung 17/264*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC, 7. Juli.
- [IWF \(2017b\)](#), Germany: Selected Issues, *IMF Staff Country Reports 17/193*, Internationaler Währungs-fonds, Washington, DC.
- [IWF \(2017c\)](#), *World Economic Outlook, October 2017*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- [Juncker, J.-C. \(2017\)](#), State of the Union Address 2017, Rede, Brüssel, 13. September.
- [Krause, M.U. und H. Uhlig \(2012\)](#), Transitions in the German labor market: Structure and crisis, *Journal of Monetary Economics* 59, 64–79.
- [Kronberger Kreis, C. Fuest, J. Haucap, H. Schweitzer, V. Wieland und B.U. Wigger \(2017\)](#), Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik, *Kronberger Kreis-Studien 64*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- [Lux, T. et al. \(2017\)](#), Digitalisierung im Gesundheitswesen – zwischen Datenschutz und moderner Medi-zinversorgung, *Wirtschaftsdienst* 97, 687–703.
- [Macron, E. \(2017\)](#), Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, Rede, Paris, 26. September.
- [Manasse, P. \(2014\)](#), Time to scrap the Stability and Growth Pact, *VoxEU.org*, abgerufen am 26.10.2017.
- [Michaelis, H. et al. \(2015\)](#), Keine Notwendigkeit einer Reform des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, *Arbeitspapier 02/2015*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- [Milano, V. und P. Reichlin \(2017a\)](#), Risk sharing across the US and Eurozone: The role of public institu-tions, abgerufen am 23.1.2017.
- [Milano, V. und P. Reichlin \(2017b\)](#), Risk Sharing in the Euro Zone: the Role of European Institutions, *CeLEG Working Paper Series 01/17*, Dipartimento di Economia e Finanza, LUISS Guido Carli, Rom.
- [Monopolkommission \(2017\)](#), *Energie 2017: Gezielt vorgehen, Stückwerk vermeiden*, Sondergutachten 77, Bonn.
- [Monopolkommission \(2015\)](#), *Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte*, Sondergutachten 68, Bonn.
- [Monopolkommission \(2013\)](#), *Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den Märkten erhalten*, Sondergut-achten 66, Bonn.
- [Nicolay, K. und C. Spengel \(2017\)](#), The European Commission's CC(C)TB Re-Launch, ZEW policy brief No. 1, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Pfeiffer, D. (2017), Gesundheitskarte und Telemedizin – Beispiele für die Digitalisierung, Wirtschaftsdienst 97, 697–699.

Praet, P. (2013), Forward guidance and the ECB, VoxEU.org, abgerufen am 31.8.2017.

Quentin, W., N. Baier und A. Geissler (2016), Organisation of and payment for emergency care services in five high-income countries, in: Van den Heede, K. et al. (Hrsg.), Organisation and payment of emergency care services in Belgium: current situation and options for reform, Belgian Health Care Knowledge Centre, Brüssel.

Rebitschek, F.G., G. Gigerenzer und G.G. Wagner (2017), Kritische Voraussetzungen für ein digitales Gesundheitswesen in Deutschland, Wirtschaftsdienst 97, 699–703.

Riedel, N. (2010), The downside of formula apportionment: evidence on factor demand distortions, International Tax and Public Finance 17, 236–258.

Schmidt, C.M. und T. Schmidt (2017), Das Wie entscheidet: Haushaltsüberschüsse sinnvoll verwenden, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 66, 37–49.

Schreyögg, J. (2017), Vorschläge für eine anreizbasierte Reform der Krankenhausvergütung, in: Klauber, J., M. Geraedts, J. Friedrich und J. Wasem (Hrsg.), Krankenhaus-Report 2017, Schattauer-Verlag, Stuttgart.

Siemers, L.-H. (2014), A general microsimulation model for the EU VAT with a specific application to Germany, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 167–14, Universität Siegen.

Standard and Poor's (2017), Wie S&P Global Ratings „sichere“ europäische Bonds (ESBies) bewerten würde, S&P Global Ratings, Frankfurt am Main.

SVR Migration (2017), Neuordnung der Einwanderungspolitik, Ein Einwanderungsgesetzbuch für Deutschland, Positionspapier, Oktober, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin.

SVR Migration (2015), SVR legt Leitlinien für ein Einwanderungsgesetz vor, Pressemitteilung, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin, 27. Februar.

The Economist (2017), The German problem - Why Germany's current-account surplus is bad for the world economy, <https://www.economist.com/news/leaders/21724810-country-saves-too-much-and-spends-too-little-why-germanys-current-account-surplus-bad>, abgerufen am 20.10.2017.

UN (2017), World population prospects: The 2017 revision, Key Findings and Advance Tables, United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, New York City, NY.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2017), Siebte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG.

Wagschal, U., J. von Wolfersdorff und K. Andrae (2016), Update Gewerbesteuer und Grundsteuer - Steuerentwicklung, Steuerwettbewerb und Reformblockaden, ifst-Schrift 508, Institut Finanzen und Steuern, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2017), Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten Nr. 2/2017 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007), Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe des BMF, Bundesministerium der Finanzen, Stollfuß-Verlag, Bonn.