

KURZFASSUNG DES JAHRES- GUTACHTENS 2017/18

Kräftiger Aufschwung, beste Bedingungen für Reformen

Geldpolitische Wende, steigende Risiken im Finanzsystem

Stabilität für den Euro-Raum

Erneuerung der Europäischen Union

Globalisierung

Kräftiger Aufschwung, beste Bedingungen für Reformen

1. Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einem **kräftigen Aufschwung**. Der Sachverständigenrat rechnet mit Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2,0 % im Jahr 2017 und 2,2 % im Jahr 2018. Das Wachstum ist somit in beiden Jahren höher als das Potenzialwachstum von jeweils rund 1,4 %. Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer **Überschauslastung**. Für den Euro-Raum prognostiziert der Sachverständigenrat ein Wachstum des BIP von 2,3 % im Jahr 2017 und 2,1 % im Jahr 2018. Der Aufschwung der Weltwirtschaft hat sich seit der zweiten Jahreshälfte 2016 merklich verstärkt.
2. Die gute konjunkturelle Lage bietet die **Chance für eine Neujustierung der Wirtschaftspolitik**. Dabei sollten die Herausforderungen der Zukunft im Mittelpunkt stehen, die sich aus Globalisierung, demografischem Wandel und Digitalisierung ergeben, und nicht wie zuletzt der Verteilungsdiskurs. Tatsächlich ist die Einkommensverteilung nach Steuern und Transfers seit dem Jahr 2005 weitgehend stabil geblieben.
3. Neben einem starken Rückgang der Zinsausgaben haben die gute Konjunktur und strukturelle Veränderungen zu einem **deutlichen Haushaltsüberschuss** beigetragen. Angesichts der finanzpolitischen Risiken, etwa aufgrund der demografischen Entwicklung, sollte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zur Sicherstellung der Tragfähigkeit hohe Priorität haben. Die gute Haushaltslage eröffnet gewisse fiskalische Spielräume, welche die neue Regierung **für wachstumsfreundliche Reformen** einsetzen sollte. Höhere öffentliche Investitionen oder höhere Bildungs- und Forschungsausgaben lassen sich durch eine Verschiebung der Prioritäten in den öffentlichen Haushalten finanzieren. Eine Erhöhung der Staatsquote ist dafür nicht erforderlich. Die Länder sollten eine stärkere Verantwortung für ihre Gemeinden übernehmen und deren Haushaltsgebaren besser kontrollieren.
4. Die hohen Einnahmen spiegeln neben der guten konjunkturellen Lage die **zunehmende Belastung durch Steuern und Abgaben** wider. Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs kommt es bei positiven Inflationsraten zu einer **Kalten Progression**, die vor allem die Bezieher mittlerer Einkommen belastet. Mit einer Tarifreform der Einkommensteuer sollten Mehreinnahmen aus der Kalten Progression zurückgegeben werden. Dies muss mit einer **allmählichen Abschaffung des Solidaritätszuschlags** abgestimmt werden, sodass der finanzpolitische Spielraum nicht überschritten wird. Der Sachverständigenrat spricht sich gegen die Abschaffung der Abgeltungsteuer und für eine höhere Effizienz in der Unternehmensbesteuerung aus, beispielsweise durch die Herstellung der Finanzierungsneutralität der Besteuerung über eine **Zinsbereinigung des Grundkapitals**. Eine Erhöhung vermögensbezogener Steuern sollte unterlassen werden.

Zudem sollte die Bundesregierung den **Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung senken**. Nach Schätzungen des Sachverständigenrates liegt der um

zyklische Komponenten bereinigte Beitragssatz bei 2,5 %, der derzeitige Satz könnte also um bis zu 0,5 Prozentpunkte gesenkt werden.

5. Um den Herausforderungen des digitalen Wandels zu begegnen, sollte die Politik einen **innovationsoffenen Ordnungsrahmen** schaffen. Digitale Netze sollten durch private Investitionen ausgebaut werden. Nur im Einzelfall und unter Berücksichtigung der Beihilferegulungen der Europäischen Union (EU) sollten staatliche Förderprogramme genutzt werden. Im Hinblick auf Datensicherheit, Datenschutz und die Sicherstellung von Privatheit sind hohe Anstrengungen zu unternehmen, ohne mögliche Effizienzgewinne durch zu strenge Datenschutzvorschriften zu behindern. Der Sachverständigenrat spricht sich für die **Einrichtung einer Digitalisierungskommission** aus, um innovationshemmende Regulierungen auf den Prüfstand zu stellen und Reformbedarf zu identifizieren.
6. Im Energiekonzept 2010 hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2050 die Treibhausgasemissionen um 80 % bis 95 % zu reduzieren. Ein **einheitlicher CO₂-Preis** wäre dazu geeignet, die Sektoren Strom, Verkehr und Wärme gleichermaßen zur Emissionsvermeidung heranzuziehen. Die Bundesregierung sollte daher stärker darauf hinwirken, den europäischen Zertifikatehandel (EU-ETS) auszubauen, indem alle Emittenten und Sektoren des Endenergieverbrauchs einbezogen werden. Um die Steuerungswirkung des EU-ETS zu steigern, kann ein Preiskorridor oder eine Reduktion der im Umlauf befindlichen Emissionszertifikate eingesetzt werden. Eine CO₂-Grenzsteuer („carbon border tax“) würde hingegen eine Handelsbeschränkung darstellen und ist im Hinblick auf WTO-Regeln sowie bestehende Freihandelsabkommen problematisch.
7. Der demografische Wandel wird das Arbeitskräftepotenzial sinken lassen. Bereits jetzt ist in einigen Bereichen der Wirtschaft ein **Fachkräfteengpass** festzustellen. Es wird zunehmend wichtig werden, das vorhandene Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen. Dies könnten Maßnahmen zur **Vereinbarkeit von Familie und Beruf**, beispielsweise durch den weiteren Ausbau der Kinderbetreuung, sowie ein Einwanderungsgesetz erreichen. Dieses sollte Fachkräften mit beruflicher Ausbildung bessere **Möglichkeiten zur Erwerbsmigration** eröffnen. Zudem sollte das Augenmerk der Politik auf dem Abbau der **Langzeitarbeitslosigkeit** und der **Integration von anerkannten Asylbewerbern** in den Arbeitsmarkt liegen.
8. Die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft führt zu einem umfassenden **Strukturwandel**, den die Politik nach Kräften **ermöglichen** sollte, beispielsweise durch eine innovationsfreundliche Regulierung, die konsequente Digitalisierung staatlichen Verwaltungshandelns und die Sicherstellung eines flexiblen Arbeitsmarkts. Zudem gilt es, durch die Stärkung der **Bildung und Weiterbildung** die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer an die neuen Anforderungen der digitalen Arbeitswelt zu erhöhen, vor allem durch die Stärkung von Basiskompetenzen und nicht-kognitiven Fähigkeiten. Lebenslanges Lernen sollte ebenso gefördert werden wie die Qualität von Bildung und Weiterbildung durch mehr **Wettbewerb zwischen Bildungsinstitutionen**. Das Arbeitszeitgesetz sollte gelockert werden.

Geldpolitische Wende, steigende Risiken im Finanzsystem

9. Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) ist nach wie vor äußerst expansiv. Die jüngste Verlängerung des Anleihekaufprogramms lässt den Expansionsgrad sogar noch weiter zunehmen, obwohl die makroökonomische Entwicklung eine deutliche geldpolitische Straffung erfordert. Die EZB sollte auf die Zunahme der Wachstums- und Inflationsraten in entsprechender Weise reagieren wie auf deren Rückgang. Während keine Deflationsrisiken bestehen, haben Finanzstabilitätsrisiken zugenommen. Die EZB sollte daher dringend eine **umfassende Strategie für eine Normalisierung ihrer Geldpolitik** kommunizieren. Dies würde die Unsicherheit der Marktteilnehmer über den künftigen Kurs der Notenbank reduzieren.
10. Die EZB sollte die **Anleihekäufe früher beenden** als bisher angekündigt. Mit dem Ende der Aufkäufe würden mittel- und längerfristige Zinsen wieder verstärkt die Einschätzungen der Marktteilnehmer reflektieren. Ein daraus resultierender Anstieg der Kreditzinsen hätte den positiven Nebeneffekt, die Zinsänderungsrisiken der Banken einzudämmen. Abhängig von der Inflations- und Wachstumsentwicklung können sich Leitzinserhöhungen anschließen. Längerfristig ist die Bilanzsumme schrittweise zurückzuführen.
11. Zudem sollte der EZB-Rat seine bisherige **Forward-Guidance-Kommunikation** ausbauen. So könnte er aufbauend auf einer eigenen Inflationsprognose seine Prognose zur Entwicklung der Anleihekäufe und des Leitzinses veröffentlichen. Dabei geht es nicht um eine Festlegung, sondern um die Kommunikation der **Erwartungen der Notenbank**. Dies würde die Erwartungsbildung der Marktteilnehmer erleichtern und dürfte die Wirksamkeit der Geldpolitik erhöhen. Alternativ könnten die individuellen Prognosen der Ratsmitglieder veröffentlicht oder die derzeit veröffentlichte Stabsprognose mit einer eigenen Leitzinsprognose verbessert werden.
12. Infolge der Niedrigzinspolitik sind die **Risiken im Finanzsystem weiter angestiegen**. Einerseits besteht die Gefahr überhöhter Vermögenspreise, vor allem im Bereich der Wohnimmobilien und Anleihen. Andererseits haben sich die **Zinsänderungsrisiken bei Banken** deutlich erhöht, da die Banken Kredite mit längeren Zinsbindungsfristen vergeben und sich gleichzeitig kurzfristiger refinanzieren. Im Fall rasch steigender Zinsen wäre mit Verwerfungen im Finanzsystem zu rechnen, selbst wenn das Kreditwachstum derzeit vergleichsweise moderat ist. Gleichzeitig könnten sich die Zinsen auf Staatsanleihen und damit die Refinanzierungskosten hochverschuldeter Staaten spürbar erhöhen. Hierdurch könnte die EZB in eine Lage **fiskalischer oder finanzieller Dominanz** geraten, was sie davon abhalten könnte, die notwendige geldpolitische Straffung umzusetzen.
13. In ihrer Kommunikation einer Normalisierungsstrategie sollte die EZB den Bedenken einer fiskalischen oder finanziellen Dominanz proaktiv begegnen, indem sie auf den bestehenden Krisenmechanismus und die Bankenunion verweist. Ferner sind die **Mitgliedstaaten** angehalten, eine **nachhaltige Wirtschafts-**

politik umzusetzen, um sich auf künftig steigende Zinsen vorzubereiten. Ebenso kommt der **makroprudenziellen Politik** im und jenseits des Bankensektors eine wichtige Rolle zu, die Risiken im Finanzsystem zu begrenzen.

Stabilität für den Euro-Raum

14. Im Vertrag von Maastricht haben sich die Mitgliedstaaten des Euro-Raums auf das Prinzip der **nationalen Souveränität in der Finanzpolitik** verständigt. Begünstigt durch den wirtschaftlichen Aufschwung im Euro-Raum erfüllen viele von ihnen mittlerweile das 3 %-Defizitkriterium. Die Schuldenstände lagen im Jahr 2016 jedoch in 13 der 19 Mitgliedstaaten teilweise weit über 60 % des BIP. Es bestehen berechnete Zweifel, ob das derzeitige Rahmenwerk angesichts seiner großen **Komplexität** eine hinreichende Bindungswirkung entwickeln und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte gewährleisten kann. Eine einfache Einschätzung, ob ein Mitgliedstaat alle Maßgaben der Fiskalregeln erfüllt, ist jedoch essenziell, damit Fiskalregeln politökonomische Anreize zu überhöhten Defiziten eindämmen und zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen führen.
15. Eine Möglichkeit, das komplexe Regelwerk zu vereinfachen, bestünde in seiner **Reduktion auf zwei Regeln, ergänzt um eine unabhängige Überwachung**: eine Ausgabenregel als jährliches, operationales Ziel und eine strukturelle Defizitregel als mittelfristiges Ziel. Diese Fiskalregeln könnten die gegenwärtig im präventiven und korrekativen Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts bestehenden Regeln samt ihren Ausnahmeregelungen ersetzen. Die gegenwärtigen Koordinations- und Meldepflichten durch die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie das Europäische Semester würden fortbestehen.
16. Die **Vervollständigung der Banken- und Kapitalmarktunion** ist wesentlich für eine stabile und widerstandsfähige Architektur des Euro-Raums. Dabei sollte eine weitere Risikoteilung erst nach einer Risikoreduktion in Betracht gezogen werden, damit Altlasten aus der Krise nicht auf die Gemeinschaft übertragen werden. Hierzu muss der Abbau der **notleidenden Bankkredite** weiter rasch vorangetrieben werden. Aus eigener Kraft nicht lebensfähige Banken sollten aus dem Markt ausscheiden. Lücken im **europäischen Abwicklungsregime** müssen geschlossen werden, sodass eine Verlustbeteiligung nach- und vorrangiger Gläubiger nicht umgangen werden kann. Die Verwendung staatlicher Gelder zur Bankenrettung sollte nur im Extremfall einer systemischen Bankenkrise möglich sein. Schließlich muss die **Privilegierung von Forderungen gegenüber Staaten** in der Bankenregulierung aufgehoben werden.
17. Gelingt es den Mitgliedstaaten, die Risiken angemessen zu reduzieren, kann über eine **Vervollständigung der Bankenunion** nachgedacht werden. Hierzu gehört die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Einlagensicherung, gemeinsamer fiskalischer Backstops sowie gegebenenfalls sicherer Wertpapiere im Euro-Raum. Dabei müssten Fehlanreize und implizite Haftungsrisiken vermieden werden. Wünschenswert ist die Stärkung des gemeinsamen europäischen Kapitalmarkts im Rahmen der **Europäischen Kapitalmarktunion**. In

all diesen Bereichen wären stärkere Harmonisierungen, beispielsweise im Bereich des Insolvenz- und Zwangsvollstreckungsrechts, erforderlich.

18. Mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) besitzt der Euro-Raum seit dem Jahr 2012 einen dauerhaften Krisenmechanismus. Aus Sicht des Sachverständigenrates stellt der **ESM ein wesentliches Element der Architektur des Euro-Raums** dar. Eine Weiterentwicklung sollte ihn auf keinen Fall in einen Transfermechanismus verwandeln. Vielmehr sollten die Anreize der Mitgliedstaaten zur Krisenprävention gestärkt werden.
19. Dafür ist das Instrument der makroökonomischen Anpassungsprogramme des ESM durch **klare Regeln für die geordnete Umschuldung** 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 mindert negative Anreize des Krisenmechanismus auf die nationale Finanzpolitik und stärkt die Marktdisziplin. Um geordnete Umschuldungen zu ermöglichen, hat der Sachverständigenrat im vergangenen Jahr einen detaillierten Vorschlag ausgearbeitet. Zusätzlich sollte der ESM ein **Mandat zur Krisenprävention** erhalten, um in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen Stabilitätsrisiken zu identifizieren und die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten zu überwachen.
20. Die Schaffung gemeinsamer Ausgleichsmechanismen durch eine Fiskalkapazität oder eine europäische Arbeitslosenversicherung hält der Sachverständigenrat **nicht für erforderlich**. Viele dieser Vorschläge berücksichtigen zudem heterogene politische Präferenzen unzureichend und können die Einheit von Haftung und Kontrolle nicht gewährleisten.

Erneuerung der Europäischen Union

21. Eine Weiterentwicklung der EU ist in vielen Bereichen sinnvoll. Dazu zählen der digitale Binnenmarkt, die Beschaffung in der Verteidigungspolitik, die öffentliche Sicherheit, das Asylwesen und der Klimaschutz. Eine wohl austarierte **Balance zwischen Eigenverantwortung und gemeinschaftlichem Handeln** mit einer richtigen Abfolge von Reformschritten sollte im Zentrum des europäischen Integrationskurses stehen. Deutschland sollte konstruktiv für die Akzeptanz grundlegender Prinzipien wie der Subsidiarität oder der Einheit von Haftung und Kontrolle werben.
22. Im Bereich des **Außenhandels** sollten die EU-Mitgliedstaaten die bestehenden multilateralen Vereinbarungen unterstützen und die Verhandlung weiterer Freihandelsabkommen vorantreiben. Im Bereich der **Direktinvestitionen** bergen Ansätze zu einer Überprüfung oder eines Verbots von Firmenübernahmen durch ausländische Investoren allerdings die Gefahr einer allgemeinen Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit. Eine allgemeine Genehmigungspflicht für ausländische Investitionen zur Wahrung rein wirtschaftlicher Belange oder Ziele der Wirtschaftspolitik ist daher abzulehnen. An der Offenheit gegenüber ausländischen Investoren sollte selbst ohne Reziprozität festgehalten werden.

23. Im **gemeinsamen Binnenmarkt** 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**. Sie wendet sich gegen die Dienstleistungsfreiheit des Gemeinsamen Marktes und verdeutlicht, dass die Mitgliedstaaten sich trotz aller Freihandelsrhetorik im Zweifel eher für Markthemmnisse einsetzen.
24. Im Bereich **Migration und Asyl** überschneiden sich die Interessen vieler EU-Mitgliedstaaten an einer besseren Sicherung der Außengrenzen. Bei der Fluchtursachenbekämpfung wie der Entwicklungszusammenarbeit kann ein europäischer Ansatz effektiver sein als ein nationales Vorgehen. Entsprechende Ausgaben sollten durch eine Umschichtung im EU-Haushalt finanziert werden.
25. Aufgrund der großen Tragweite eines **Austritts des Vereinigten Königreichs** aus der EU plädiert der Sachverständigenrat weiterhin dafür, diesen noch zu verhindern. Ist dies nicht möglich, sollte das Ziel der Verhandlungen sein, ein Nachfolgeabkommen zu schließen, das den Schaden für beide Seiten minimiert. Dabei bleiben alle vier Grundfreiheiten unverzichtbar. Ein „Rosinenpicken“ sollte nicht zugelassen werden. Für die Verhandlungen eines solchen Abkommens wird jedoch voraussichtlich eine längere Zeit benötigt als die in Artikel 50 EUV verankerte Frist von zwei Jahren. Deshalb spricht sich der Sachverständigenrat für eine **einmalige Verlängerung** dieser Frist aus.

Globalisierung

26. Die massive Ausweitung des internationalen Handels hat global und in Deutschland zu großen Effizienz- und Wohlfahrtssteigerungen geführt und die weltweite Armut merklich reduziert. Den Rufen nach protektionistischen Maßnahmen sollte entschieden entgegengetreten werden. Dazu sollte das **multilaterale regelbasierte Handelssystem gestärkt** werden. Eine Ausschöpfung weiterer Potenziale der Handelsliberalisierung dürfte weitere 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 erreichen. Die Verhandlungen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) sollten wieder aufgenommen werden.
27. Der mit der Globalisierung einhergehende Strukturwandel ist grundsätzlich nicht anders zu behandeln als andere strukturelle Veränderungen, wie der technologische Wandel, etwa durch die Digitalisierung. Negative Auswirkungen auf der regionalen oder sektoralen Ebene werden von den bestehenden Systemen der sozialen Sicherung und Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik abgedeckt. Im Kern muss es jedoch darum gehen, **Arbeitnehmer und Unternehmen besser zu befähigen**, diese Veränderungen für sich zu nutzen. Dazu tragen Bildungs- und Weiterbildungsanstrengungen ebenso bei wie reibungslos funktionierende Faktor- und Gütermärkte.

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

INTERNATIONALE KONJUNKTUR: WELTWIRT- SCHAFT IM AUFWIND

I. Weltwirtschaft: Wachstum gefestigt

1. Konjunkturelle Lage
2. Ausblick
3. Chancen und Risiken

II. Konjunktur außerhalb des Euro-Raums

1. Vereinigte Staaten: Wachstumsdynamik setzt sich trotz politischer Unsicherheit fort
2. China: Beständiges Wachstum mit Risiken
3. Japan: Aufschwung und angespannter Arbeitsmarkt
4. Vereinigtes Königreich: Brexit-Countdown läuft

III. Euro-Raum: Aufschwung übertrifft Erwartungen

1. Konjunkturelle Lage
2. Strukturelle Anpassungen und Probleme
3. Ausblick

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die **Weltwirtschaft befindet sich im Aufschwung**. Die Investitionen und der Handel entwickeln sich seit dem zweiten Halbjahr 2016 wieder dynamischer, und die Arbeitslosigkeit geht zurück. Zugleich haben sich die Erwartungen aufgehellt, nicht zuletzt, da sich die Weltwirtschaft **verringerten Risiken** ausgesetzt sieht. So haben sich Befürchtungen eines zunehmenden Protektionismus bisher nicht bewahrheitet. In europäischen Wahlen konnten sich in diesem Jahr vorwiegend pro-europäische Parteien durchsetzen, sodass Sorgen um den Zusammenhalt der Europäischen Union nachließen. In China blieb ein Wachstumseinbruch aus. Die **verbesserte Stimmung** der Unternehmen und Haushalte zeugt von einem gefestigten Vertrauen in die weitere wirtschaftliche Entwicklung. Die expansive Geldpolitik treibt das Wachstum zusätzlich an.

Vor allem der Euro-Raum wächst deutlich stärker als im Vorjahr erwartet. Auch in Japan hat sich das Wachstum beschleunigt. Die Vereinigten Staaten befinden sich weiterhin in einem robusten Aufschwung. Fiskalische Maßnahmen, welche die US-amerikanische Wirtschaft möglicherweise zusätzlich stimuliert hätten, wurden bislang von der Regierung jedoch nicht umgesetzt. Im Vereinigten Königreich hat sich das Wachstum spürbar verlangsamt. Dies dürfte nicht zuletzt der politischen Unsicherheit in Folge des Brexit-Votums geschuldet sein. Die Energie- und Rohstoffpreise haben sich stabilisiert und dürften dazu beigetragen haben, dass viele rohstoffexportierende Schwellenländer ihre Wachstumsschwäche überwunden haben. Den größten Beitrag zum globalen Wachstum liefert China, dessen Wirtschaft unvermindert stark wächst.

Im **Euro-Raum** hat sich der konjunkturelle **Aufschwung merklich beschleunigt**. Die Wirtschaft wächst deutlich stärker als ihr Potenzial. Zum Teil liegt dies an der weiterhin sehr expansiv ausgerichteten Geldpolitik. Jedoch dürften die strukturellen Anpassungen in vielen Mitgliedstaaten seit der Finanzkrise zum Aufschwung maßgeblich beigetragen haben. Zudem steigen die Investitionen kräftig. Vor diesem Hintergrund scheint eine anhaltend positive Entwicklung im Euro-Raum möglich. Erfreulich ist, dass Mitgliedstaaten, die sich in der Vergangenheit wenig dynamisch entwickelt haben, ebenfalls stärker wachsen. Dennoch bestehen weiterhin strukturelle Probleme. Die Arbeitslosigkeit und die öffentliche Verschuldung sind zum Teil immer noch bedenklich hoch. Zudem stieg die Produktivität im Euro-Raum seit einiger Zeit nur schwach an. Dies dürfte zur relativ verhaltenen Lohnentwicklung beigetragen haben.

Wenngleich sich das Verhältnis von **Chancen und Risiken** im Herbst 2017 ausgewogener darstellt als vor einem Jahr, bestehen weiterhin zahlreiche Risiken für die Weltwirtschaft. Hierzu zählen steigende geopolitische Spannungen, protektionistische Maßnahmen, wiederkehrende Zweifel an der politischen Stabilität im Euro-Raum sowie ein Wachstumseinbruch in China. Ein weiteres Risiko stellt die Möglichkeit eines stärker als erwarteten Anstiegs der Inflation in den Vereinigten Staaten oder im Euro-Raum dar. Dadurch könnten die Zentralbanken in Zugzwang geraten, die Zinsen zu erhöhen. Dies würde einen geordneten Ausstieg aus der lockeren Geldpolitik erschweren und möglicherweise zu Turbulenzen an den Finanzmärkten führen.

Der Sachverständigenrat erwartet insgesamt eine **Fortsetzung des Aufschwungs**. Für die Jahre 2017 und 2018 prognostiziert er ein Wachstum des Welt-BIP von jeweils 3,2 %. Die Vereinigten Staaten, China und das Vereinigte Königreich dürften im Jahr 2018 ähnlich schnell wachsen wie im Jahr 2017. In Japan und im Euro-Raum ist dies ebenfalls zu erwarten. Angesichts der zunehmenden Auslastung der Produktionskapazitäten dürften die Wachstumsraten im weiteren Verlauf leicht zurückgehen und die Kerninflation moderat ansteigen.



ZUNEHMENDE ÜBERAUSLASTUNG DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

I. Überblick

1. Kapazitätsauslastung bereits hoch
2. Lohn- und Preisentwicklung noch moderat
3. Wachstum weiterhin kräftig

II. Die Entwicklung im Einzelnen

1. Rahmenbedingungen expansiv
2. Verwendungskomponenten dynamisch
3. Verbraucherpreisentwicklung normalisiert sich
4. Beschäftigungszunahme weiterhin hoch
5. Hohe Abgabenbelastung – Rekordüberschüsse

III. Mittelfristprojektion

Anhang

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die deutsche Wirtschaft befindet sich einem **kräftigen und lang anhaltenden Aufschwung**. Für die Jahre 2017 und 2018 prognostiziert der Sachverständigenrat eine Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2,0 % beziehungsweise 2,2 %. Bereinigt um die unterschiedliche Anzahl an Arbeitstagen liegen die Wachstumsraten sogar bei 2,3 % beziehungsweise 2,2 %. Die Wirtschaft kommt damit allmählich in eine Boomphase. Sie wächst in beiden Jahren schneller als ihr Potenzial, für das aktuell eine Wachstumsrate von rund 1,4 % geschätzt wird. Inzwischen gibt es deutliche Anzeichen für eine Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten. Die Prognose geht davon aus, dass die Quartalswachstumsraten deshalb wieder etwas zurückgehen.

Der Aufschwung ruht auf einem immer breiter werdenden Fundament. Der private Konsum, die Staatsausgaben und die Bauinvestitionen steigen bereits seit längerem robust. Zusätzlich investieren inzwischen die Unternehmen wieder stärker in Ausrüstungen sowie in Forschung und Entwicklung. Darin spiegeln sich einerseits die **immer knapper werdenden Produktionskapazitäten** und andererseits die optimistischeren Zukunftserwartungen wider. Zudem entwickelten sich wichtige Absatzmärkte, insbesondere der Euro-Raum, zuletzt sehr dynamisch. Anspannungen innerhalb der deutschen Volkswirtschaft äußern sich beispielsweise darin, dass es für die Unternehmen schwieriger wird, offene Stellen zu besetzen. Besonders hoch scheint die Überauslastung der Kapazitäten im Baugewerbe zu sein. Vor diesem Hintergrund wirken die expansive Geld- und Fiskalpolitik prozyklisch. Anstatt das Wachstum schrittweise zu verlangsamen, wird das Risiko von Fehlallokationen erhöht.

Angesichts der überdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung erscheint die Inflations- und Lohnentwicklung moderat. Dies dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass die hohe Zuwanderung insbesondere aus den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Arbeitsangebot in Deutschland erhöht. In den vergangenen Jahren wurden hierdurch Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt weitgehend vermieden. Jedoch zeigen die Preise und Löhne aufgrund der **stärker werdenden Knappheit der Arbeitskräfte** bereits einen moderaten Aufwärtstrend. Die Kerninflationsrate dürfte im Jahr 2018 auf 1,9 % steigen und die Verbraucherpreisinflation auf 1,8 %. Das Lohnwachstum liegt seit der Finanzkrise oberhalb der Produktivitäts- und Inflationsentwicklung. Die Phase der Lohnmoderation ist somit bereits seit Jahren vorbei. Die vergleichsweise kräftige Lohnentwicklung in Deutschland trägt gemeinsam mit der verhaltenen Lohnentwicklung in vielen anderen Mitgliedstaaten zur Konvergenz der preislichen Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der europäischen Währungsunion bei.

Die Beschäftigung dürfte in diesem konjunkturellen Umfeld weiter steigen und die Arbeitslosigkeit sinken. Diese erfreuliche Entwicklung trägt zur **guten Finanzlage der öffentlichen Haushalte** bei und lässt den gesamtstaatlichen Finanzierungsüberschuss weiter steigen. Dieser dürfte in diesem Jahr mit 31,3 Mrd Euro (1 % des nominalen BIP) den höchsten Stand seit der Wiedervereinigung erreichen und sich im kommenden Jahr nochmals erhöhen.

GELDPOLITISCHE WENDE UND NACHHALTIGE WIRTSCHAFTSPOLITIK IM EURO-RAUM

I. Geldpolitische Wende erforderlich

II. Niedrigzinsen und Gleichgewicht

III. Geldpolitik expandiert noch immer

1. Maßnahmen der EZB seit dem Jahr 2016
2. Wirtschaftliche Erholung hält an
3. Einordnung des geldpolitischen Kurses

IV. Strategie für eine Normalisierung

1. Was heißt Normalisierung?
2. Normalisierungsstrategie erforderlich
3. Ausgangssituation an den Finanzmärkten
4. Elemente einer Strategie

V. Nachhaltige Wirtschaftspolitik

1. Fiskalische Konsolidierung und Zinersparnis
2. Strukturreformen und Wachstum

Eine andere Meinung

Anhang

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Während die wirtschaftliche Erholung anhält und die Inflationsrate zugenommen hat, erhöht die **Europäische Zentralbank (EZB)** noch immer den Expansionsgrad ihrer Geldpolitik. Sie hat zusätzliche Anleihekäufe bis mindestens September 2018 angekündigt. Bedeutende Deflationsrisiken, die dies rechtfertigen könnten, bestehen nicht. Selbst nach Beendigung der Netto-Anleihekäufe wäre die Ausrichtung der Geldpolitik gemessen am Niveau der Notenbankbilanz und -zinsen weiterhin sehr expansiv. Die Geldpolitik trägt entscheidend zu dem äußerst niedrigen mittel- bis längerfristigen Zinsniveau bei. Zinsreaktionsfunktionen legen nahe, dass die EZB ihre **Geldpolitik deutlich straffen** sollte, um sie an die makroökonomische Entwicklung anzupassen. Risiken für die Finanzstabilität sprechen ebenfalls für eine Normalisierung der Geldpolitik.

In einer solchen Situation fällt es Marktteilnehmern besonders schwer, den zukünftigen Kurs der Geldpolitik zu antizipieren, nicht zuletzt, da die EZB die Lockerung länger fortsetzt, als ihre Reaktion auf Inflation und Konjunktur vor der Finanzkrise erwarten ließe. Diese **Unsicherheit** kann zu höherer Volatilität an den Finanzmärkten führen. Die EZB sollte deshalb eine **Strategie für die Normalisierung** ihrer Geldpolitik veröffentlichen. Dann könnten sich Marktteilnehmer darauf einstellen und Verwerfungen an den Finanzmärkten eher vermieden werden. Vorteilhaft wäre es dabei, die bisherige Forward-Guidance-Kommunikation zu einer umfassenden **Prognose der Geldpolitik** auszubauen, wie etwa in Norwegen und Schweden. Dies würde zudem erfordern, die Inflationsprognose des EZB-Rates offenzulegen. Zumindest sollte es möglich sein, eine Umfrage zu den Prognosen der Ratsmitglieder zu veröffentlichen wie in den Vereinigten Staaten. Außerdem könnte die Stabsprognose des Euro-Systems für Wachstum und Inflation mithilfe einer Zinsreaktionsfunktion in einen geldpolitischen Prognosepfad übersetzt werden.

Angesichts der makroökonomischen Entwicklung sollte die EZB die **Aufkäufe zügig verringern und früher beenden**. Mit dem Ende der Aufkäufe würden mittel- und längerfristige Zinsen wieder verstärkt die Einschätzungen der Marktteilnehmer reflektieren. Ein daraus resultierender Anstieg der Kreditzinsen hätte den positiven Nebeneffekt, die Zinsänderungsrisiken der Banken einzudämmen. Im nächsten Schritt sollte die EZB abhängig von der Inflations- und Wachstumsentwicklung die Leitzinsen anpassen.

Falls sich ein Mitgliedstaat schnell steigenden Risikoprämien ausgesetzt sieht, kann mit Hilfe des **Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)** der Gefahr einer Schuldenkrise begegnet werden. Die Geldpolitik darf nicht aus Sorge um die Solvenz eines Staates unter eine fiskalische Dominanz geraten. Vielmehr sind die Mitgliedstaaten angehalten, sich mit einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik auf einen Zinsanstieg vorzubereiten. Es gilt, konsequent **Strukturreformen** umzusetzen, welche die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Wachstumschancen verbessern. Die Mitgliedstaaten sollten den temporären Zinsvorteil zur **Konsolidierung der Staatsschulden** einsetzen, um so den zukünftig erforderlichen Schuldendienst zu verringern und resultierende Belastungen für die Steuerzahler zu vermeiden.

FINANZMÄRKTE: LÜCKEN IN DER REGULIERUNG, STEIGENDE RISIKEN

I. Lücken in der Regulierung schließen

II. Nachbesserungsbedarf beim Bankenabwicklungsregime

1. Abwicklungsregime mit Lücken
2. Reformbedarf beim Abwicklungsregime
3. Altlasten durch notleidende Kredite

III. Proportionalität der Regulierung

1. Wege zu mehr Proportionalität
2. Bankengröße und Systemrelevanz
3. Effizienz der Regulierung erhöhen
4. Keine Abkehr vom einheitlichen Regulierungssystem

IV. Makroprudenzielle Regulierung

1. Steigende Risiken im Finanzsystem
2. Wirksamkeit der makroprudenziellen Instrumente
3. Neue makroprudenzielle Instrumente in Deutschland unzureichend
4. Schattenbanken im Aufwind
5. Systemrelevanz von Investmentfonds
6. Makroprudenzielle Regulierung von Investmentfonds

Anhang

1. Analyse zu Rettungserwartungen
2. Analyse zur Wirksamkeit makroprudenzieller Instrumente

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Zehn Jahre nach Beginn der globalen Finanzkrise bestehen noch immer **Lücken in der europäischen Finanzmarktregulierung**. Zwar wurden wesentliche Fortschritte erzielt, vor allem durch die Stärkung der Eigenkapitalanforderungen, die Schaffung eines europäischen Abwicklungsregimes für Banken und durch die Einführung einer makroprudenziellen Regulierung. Dennoch besteht weiterer Reformbedarf. Gleichzeitig **steigen die Risiken im Finanzsystem** aufgrund der lang anhaltenden Niedrigzinsphase weiter an.

Der seit dem Jahr 2016 bestehende gemeinsame europäische **Bankenabwicklungsmechanismus** wurde in diesem Jahr erstmals aktiv, und es gelang, eine mittelgroße spanische Bank ohne systemische Auswirkungen und ohne Verwendung von Steuergeldern abzuwickeln. Zugleich zeigten sich aber die Schwächen des neuen Regimes. So nutzte die italienische Regierung die **Ausnahmen der neuen Abwicklungsregeln**, um Banken mit Steuergeldern zu stützen, statt die Gläubiger umfassend an den Verlusten zu beteiligen. Über eine Präzisierung und Verschärfung der Bedingungen für Ausnahmetatbestände, eine Stärkung der Haftungskaskade, insbesondere über eine Anpassung der Beihilferegelungen, sowie die Einschränkung nationaler Spielräume durch eine stärkere Harmonisierung des nationalen Insolvenzrechts könnten Lücken im Regelwerk geschlossen werden.

Die Bestände an **notleidenden Krediten** (NPL) sind vor allem in den südeuropäischen Mitgliedstaaten nach wie vor hoch. Allerdings zeigen sich inzwischen Fortschritte beim Abbau der NPL, was teilweise auf das entschiedenere Vorgehen der Aufsicht zurückzuführen sein dürfte. Der Abbau der NPL sollte weiter rasch vorangetrieben werden. Aus eigener Kraft nicht lebensfähige Banken sollten abgewickelt werden. Die Schaffung öffentlich finanzierter nationaler oder sogar europäischer Verwertungsgesellschaften für NPL (Asset Management Companies) birgt die Gefahr eines versteckten öffentlichen Transfers an den Bankensektor und ist daher kritisch zu sehen.

Der Wunsch nach mehr **Verhältnismäßigkeit der Bankenregulierung** ist ein legitimes Anliegen. Erleichterungen für kleinere Institute sollten sich jedoch im Rahmen des einheitlichen Regulierungssystems bewegen. **Erleichterungen bei den Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen** sind hingegen **abzulehnen**, da diese die Finanzstabilität bedrohen könnten. Zudem können selbst kleine Banken systemrelevant sein, insbesondere wenn ihre Risiken stark korreliert sind. Ineffizienzen in Regulierung und Aufsicht sollten adressiert werden.

Aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase sind die Risiken im Finanzsystem weiter angestiegen, vor allem wegen der **Preisentwicklungen auf den Vermögenmärkten** sowie steigenden **Zinsänderungsrisiken**. Als Lehre aus der globalen Finanzkrise wurden **makroprudenzielle Instrumente** eingeführt, um dem Aufbau von Risiken frühzeitig entgegenwirken zu können. Die Evidenz legt nahe, dass **kreditspezifische und kreditnehmerspezifische Instrumente** besonders wirksam sind. Umso bedauerlicher ist es, dass die Bundesregierung die Empfehlung des Ausschusses für Finanzstabilität nur eingeschränkt umgesetzt und auf die Einführung einkommensbezogener Instrumente verzichtet hat.

Ein Teil der Risiken im Finanzsystem könnte aufgrund **regulatorischer Arbitrage** in weniger regulierte Bereiche abgewandert sein. Vor allem im **Investmentfondsbereich** beobachtet man seit der Finanzkrise ein starkes Wachstum. Gefahren für die Finanzstabilität können dabei vor allem von einer starken Liquiditätstransformation und einem hohen Leverage ausgehen. Bislang beschränkt sich das makroprudenzielle Instrumentarium aber weitgehend auf den Bankensektor. Angesichts des raschen Wachstums des Investmentfondssektors sollte über **makroprudenzielle Maßnahmen jenseits des Bankensektors** nachgedacht werden.

SOLIDE FINANZPOLITIK GERADE IN GUTEN ZEITEN

I. Fiskalische Nachhaltigkeit in Europa

1. Langfristiger Trend zu steigenden Schuldenständen
2. Bewertung der fiskalischen Nachhaltigkeit
3. Reaktionen der Politik auf Verschuldung
4. Einnahmeseitige Konsolidierungsmöglichkeiten
5. Weitere Beschränkungen der Tragfähigkeit
6. Fazit: Institutionelle Rahmenbedingungen stärken

II. Die deutsche Finanzpolitik

1. Finanzlage derzeit gut, Herausforderungen bleiben
2. Hintergründe der verbesserten Finanzlage
3. Herausforderungen für Länder und Gemeinden
4. Fazit: Einheit von Haftung und Kontrolle stärken

Eine andere Meinung

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Fiskalische Nachhaltigkeit im europäischen Kontext

Die stark angestiegene öffentliche Verschuldung schürt begründete **Zweifel an der fiskalischen Nachhaltigkeit** in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion. Allerdings bedarf es einer tiefergehenden Analyse, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beurteilen zu können. Deterministische Ansätze verdeutlichen die **erwartbaren Belastungen durch den demografischen Wandel**. Ökonometrische Verfahren analysieren die Reaktionen der Politik in der Vergangenheit und weisen trotz eines nicht einheitlichen Bildes auf die Notwendigkeit einer Konsolidierung in einigen Mitgliedstaaten hin. Analysen auf Basis von strukturellen Modellen legen nahe, dass der **Spielraum für einnahmeseitige Konsolidierungen begrenzt** ist und ausgabenseitige Maßnahmen ergriffen werden sollten. Insbesondere zeigt sich, dass nur geringe Veränderungen im Finanzierungsumfeld oder den makroökonomischen Rahmenbedingungen genügen können, dass sich Investoren aus Staatsanleihen zurückziehen und dadurch eine Krise der Staatsfinanzen auslösen. Nicht zuletzt spielen die Zahlungswilligkeit, politökonomische Anreize und die institutionellen Rahmenbedingungen, insbesondere effektive Fiskalregeln, eine entscheidende Rolle.

Öffentliche Finanzen in Deutschland

In Deutschland ist die **Finanzlage der öffentlichen Haushalte** derzeit gut. Die beachtliche Erholung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise liegt, neben der guten konjunkturellen Lage und günstigeren Finanzierungsbedingungen, an einer strukturellen Haushaltskonsolidierung. Spätestens seit dem Jahr 2015 kehrte eine expansive Fiskalpolitik diesen Trend um, obwohl zusätzliche Herausforderungen durch den demografischen Wandel bereits absehbar sind. Dies spricht gegen eine erneute Ausweitung der Staatsquote. Stattdessen sollten wachstumsfreundliche Veränderungen der Ausgabenstruktur hohe Priorität erhalten. Die Abgabenquote steigt seit dem Jahr 2010 kontinuierlich an. Eine **Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung** und eine **vollständige Rückgabe der Kalten Progression** der Einkommensteuer könnten die Belastung insbesondere im mittleren Einkommensbereich abmildern.

Die Finanzlage der Länder und Gemeinden

Die Finanzlage der Länder und Gemeinden hat sich insgesamt verbessert. Jedoch zeigen sich große Unterschiede. Belastungen für die Länderfinanzen entstehen durch die zukünftigen **Versorgungsausgaben für die Beamten**. Zuführungen zu Versorgungsrücklagefonds sollten vor politisch motivierten Einflüssen geschützt werden. Hohe Bestände an **kommunalen Kassenkrediten** sind nach wie vor konzentriert auf vier Flächenländer. Die Länder sollten eine stärkere Verantwortung für ihre Gemeinden übernehmen und zugleich deren Haushaltsgebaren besser kontrollieren. Künftig sollten daher zumindest überjährige kommunale Liquiditätskredite nur noch beim Land aufgenommen werden dürfen und auf das Defizit der Länder im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet werden. Generell sollten die strengeren Regeln zur Bestimmung des Haushaltsdefizits aus den europäischen Fiskalregeln für die deutsche Schuldenbremse übernommen werden. Dies gilt etwa für die Abgrenzung der erfassten öffentlichen Unternehmen, da ein großer Teil der **Staatstätigkeit in Ausgliederungen** stattfindet. Zur Beurteilung der Finanzlage des öffentlichen Bereichs sind zudem bessere Daten erforderlich.

PROTEKTIONISMUS VERHINDERN, STRUKTUR- WANDEL UNTERSTÜTZEN

I. Globaler Handel und Wohlstand

II. Gesamtwirtschaftliche Handelseffekte

1. Historische Einordnung der Globalisierung
2. Auswirkungen der Handelsliberalisierung
3. Quantifizierung der Wohlfahrtseffekte von Handelsliberalisierung und Protektionismus

III. Disaggregierte Handelseffekte

1. Außenhandelsaktive Unternehmen sind produktiver
2. Heterogene Effekte auf regionale und sektorale Beschäftigung
3. Geringe Effekte der Handelsöffnung auf die Löhne
4. Höhere Lebensstandards und Produktvielfalt durch Handel

IV. Wirtschaftspolitische Implikationen

Anhang

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Seit den 1960er-Jahren hat sich die internationale Verflechtung der Güter- und Dienstleistungsmärkte deutlich intensiviert. Dies hat zu einem **starken Anstieg des Wohlstands** in fast allen Ländern geführt und die absolute Armut in den Entwicklungsländern merklich reduziert. Denn die Öffnung von Märkten ermöglicht eine stärkere internationale Arbeitsteilung und führt so zu einer effizienteren Nutzung von Ressourcen und zu Produktivitätsfortschritten. Dies wirkt sich positiv auf die Einkommen aus. Ohne die Effekte der Handelsliberalisierung wäre das reale Einkommensniveau in Deutschland heute um schätzungsweise 22 % niedriger.

In jüngster Zeit wurden vermehrt **protektionistische Maßnahmen** gefordert. Um solchen Tendenzen entgegen zu wirken, sollten die internationalen Organisationen gestärkt und die Offenheit der Märkte über ein regelbasiertes Handelssystem weiter gefördert werden. Potenziale zur Handelsliberalisierung sollten insbesondere bei den nicht-tarifären Handelshemmnissen, im Dienstleistungsbereich sowie im digitalen Handel genutzt werden. Zusätzlich könnten neue Freihandelsabkommen beispielsweise mit China, Indien oder dem Mercosur weitere Wohlfahrtssteigerungen mit sich bringen.

Eine einseitige Wiedereinführung von Zöllen, etwa durch die Vereinigten Staaten, würde der deutschen Wirtschaft zwar schaden. Sie hätte aber nur moderate Effekte, solange es bei einseitigen Maßnahmen in begrenztem Umfang bliebe. In diesem Fall wären Gegenmaßnahmen im Rahmen der WTO zu erwägen. Es sollte jedoch alles dafür getan werden, einen **globalen Handelskrieg** wie in den 1930er-Jahren zu **verhindern**.

Während sich auf aggregierter Ebene fast ausschließlich positive Effekte der Globalisierung ergeben, sind auf regionaler, sektoraler und individueller Ebene sehr viel differenziertere Auswirkungen zu beobachten. So lässt sich in Europa kein eindeutiges Muster der Effekte des Handels auf Beschäftigung und Einkommen feststellen.

Negative Auswirkungen auf der disaggregierten Ebene sollte der Staat mit den bestehenden sozialen Sicherungssystemen und den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik abfedern. Im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik sollten Maßnahmen stehen, welche die allgemeine **Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen an den Strukturwandel** erhöhen und den Wirtschaftsstandort stärken. Ein zentraler Aspekt ist die Befähigung der Arbeitnehmer, die mit dem Handel einhergehenden Veränderungen für sich zu nutzen. Dazu zählen beispielsweise eine Verbesserung des Zugangs zu und der Qualität von Bildung sowie ein flexibler Arbeitsmarkt mit zeitgemäßer Regulierung. Maßnahmen zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts sind am besten geeignet, die Anpassungsprozesse auf regionaler und sektoraler Ebene zu unterstützen. Der Sachverständigenrat hat hierzu in der Vergangenheit bereits zahlreiche Ansätze ausgearbeitet.

Kontraproduktiv sind jedoch Maßnahmen, welche die erforderlichen Anpassungsprozesse verhindern oder verzögern, wie zum Beispiel spezifische Handelsfonds oder strukturerhaltende Subventionen für betroffene Unternehmen und Wirtschaftsbereiche. Gleichwohl ist dies keine Absage an jegliche Regionalpolitik. In Deutschland mangelt es jedoch nicht an regionalpolitisch motivierten Subventionen, sodass hier kein Ausbaubedarf besteht.

Während die Vorteile durch internationalen Handel breit über die Bevölkerung gestreut sind, konzentrieren sich die negativen Auswirkungen auf einzelne Wirtschaftsbereiche und Regionen. Dadurch treten diese in der öffentlichen Wahrnehmung stärker in den Vordergrund. Die Konzentration der Effekte ermöglicht **stärkere Lobbyaktivitäten** und löst entsprechende staatliche Eingriffe aus. Dem sollte mit einer besseren Aufklärung über die gesamtwirtschaftlichen Vorteile der Globalisierung entgegengewirkt werden.

ARBEITSMARKT: FACHKRÄFTESICHERUNG IM DIGITALEN WANDEL

I. Arbeitsmarkt in sehr guter Verfassung

1. Atypische Beschäftigung verliert an Bedeutung
2. Hindernisse auf dem Weg zur Vollbeschäftigung
3. Strukturwandel als dauernder Wegbegleiter

II. Fachkräftesicherung für die Zukunft

1. Fachkräfteengpässen wirksam begegnen
2. Hürden für den Einstieg in den Arbeitsmarkt
3. Zum digitalen Wandel befähigen

Anhang

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Der Arbeitsmarkt ist in einer blendenden Verfassung. Die Beschäftigung ist in diesem Jahr erneut kräftig angestiegen, während die Anzahl der Arbeitslosen erstmals seit der Wiedervereinigung unter 2,6 Millionen fallen wird. Zudem haben die Beschäftigten in den vergangenen Jahren spürbare Reallohnzuwächse erfahren. Das Arbeitsvolumen dürfte im Jahr 2018 sein bisheriges Rekordniveau aus dem Jahr 1991 übertreffen. Der **hohe Beschäftigungsaufbau** in den vergangenen Jahren ist keineswegs überwiegend auf eine Zunahme atypischer Beschäftigung zurückzuführen. Im Gegenteil: Die Anzahl der Normalbeschäftigten ist besonders stark angestiegen, sodass der Anteil atypischer Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung trotz der weiterhin steigenden Teilzeitbeschäftigung leicht rückläufig war.

In den vergangenen Jahren hat sich der Arbeitsmarkt somit insgesamt erfolgreich an die Herausforderungen durch den technologischen Fortschritt und die intensiverte internationale Arbeitsteilung angepasst. Das Ausmaß dieses **Strukturwandels** spiegelt sich beispielsweise in einem hohen Anteil an Auszubildenden von rund 22 % in Ausbildungsberufen wider, die im Jahr 2000 noch gar nicht in der heutigen Form existierten.

Die mit der Digitalisierung verbundene Vertiefung der arbeitsteiligen Organisation der Arbeitsprozesse und die Veränderung der erforderlichen Kompetenzen lassen für die Zukunft einen ähnlich intensiven Strukturwandel erwarten. Zugleich wird sich der Rückgang des Arbeitskräftepotenzials aufgrund des Ausscheidens der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er-Jahre im nächsten Jahrzehnt beschleunigen. Die steigende Anzahl an offenen Stellen deutet bereits heute darauf hin, dass es Unternehmen zunehmend schwer fällt, geeignete Arbeitskräfte zu finden. Zwar kann bislang noch nicht von einem flächendeckenden Fachkräftemangel gesprochen werden. In einigen Branchen und Regionen ist jedoch bereits ein zunehmender **Fachkräfteengpass** zu beobachten.

Trotz der guten Arbeitsmarktlage wird es schwer werden, die noch immer hohe Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen und die große Anzahl von anerkannten Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Um dem drohenden Fachkräfteengpass entgegenzuwirken, gilt es, das vorhandene Arbeitskräftepotenzial insbesondere von Frauen und Älteren noch besser auszuschöpfen, Investitionen in Bildung und Weiterbildung zu stärken und dem raschen Strukturwandel am Arbeitsmarkt möglichst geringe Hemmnisse in den Weg zu legen. Neben der Qualifizierung von anerkannten Asylbewerbern wäre es sinnvoll, die **gesteuerte Zuwanderung** aus Nicht-EU-Staaten von Akademikern auf qualifizierte Fachkräfte auszudehnen.

Darüber hinaus bietet die **Digitalisierung erhebliche Chancen**, drohenden Engpässen beim Arbeitskräfteangebot zu begegnen. Dazu werden allerdings geeignete regulatorische Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt benötigt, beispielsweise eine Modernisierung des Arbeitszeitgesetzes. Zudem sollte die digitale Infrastruktur weiter ausgebaut und die Erwerbsbevölkerung der kommenden Jahrzehnte durch entsprechende schulische Bildungsangebote besser auf die digitale Arbeitswelt von morgen vorbereitet werden.

EINKOMMENSUNGLEICHHEIT: EINE TIEFERGEHENDE ANALYSE

I. Einkommen und Armut in Deutschland

1. Stabile Entwicklung der Nettoeinkommen
2. Überlagerungen des Ungleichheitsdiskurses
3. Eine aktualisierte Bestandsaufnahme

II. Ein tieferer Blick in die Einkommensverteilung

1. Veränderung der Haushaltstypen
2. Sozio-ökonomische Unterschiede bei Ungleichheit und Mobilität
3. Mobilität und Bildungsexpansion

III. Chancengerechtigkeit und Teilhabe stärken

Eine andere Meinung

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Wie der aktuelle Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht bescheinigt, ist die **Verteilung der Nettoeinkommen** in Deutschland seit dem Jahr 2005 **weitgehend stabil**. Dennoch wird hierzulande ein intensiver Ungleichheitsdiskurs geführt. Dies dürfte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass die Wahrnehmung in mancherlei Hinsicht von der tatsächlichen Situation abweicht.

Der Sachverständigenrat aktualisiert seine Einkommensanalyse und untersucht zusätzlich die Verteilung von Nettoeinkommen und Marktergebnissen innerhalb und zwischen unterschiedlichen Teilen der Bevölkerung, die nach den **sozio-ökonomischen Merkmalen** Alter, Geschlecht, Bildung und Migrationshintergrund voneinander abgegrenzt werden. Diese tiefergehende Analyse bietet ebenfalls keinen Anlass für das Narrativ einer unaufhaltsam zunehmenden Einkommensungleichheit der Nettoeinkommen.

Gesellschaftliche Veränderungen wie der anhaltende Trend hin zu kleineren Haushalten wirken sich auf die Einkommensverteilung wie auf die Armutsrisikoquote aus, die ein relatives Einkommenskonzept darstellt. Vergleichsweise häufige Einkommensschwäche und ein höheres Armutsrisiko sind darüber hinaus mit Eigenschaften wie einem Migrationshintergrund oder einer geringen Qualifikation verknüpft. Politisches Handeln kann dieser Einkommensschwäche entgegenwirken, indem sie die **Chancengerechtigkeit** sowie die **gesellschaftliche und ökonomische Teilhabe** fördert. Ansatzpunkte dafür liegen im Bildungssystem und dabei vor allem in der frühkindlichen Bildung.