

KURZFASSUNG DES JAHRES- GUTACHTENS 2018/19

Globaler Multilateralismus und europäische Integration

Demografischer Wandel und Digitalisierung

1. Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich in **einer der längsten Aufschwungsphasen der Nachkriegszeit**. Ungünstigere außenwirtschaftliche Rahmenbedingungen, temporäre produktionsseitige Probleme und Kapazitätsengpässe dämpfen jedoch das Expansionstempo. Die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) dürften sich daher mit 1,6 % für das Jahr 2018 und 1,5 % für das Jahr 2019 dem geschätzten Potenzialwachstum von derzeit etwa 1,5 % annähern. Das Wachstum der Weltwirtschaft dürfte sich ebenfalls verlangsamen. Für den Euro-Raum werden in den Jahren 2018 und 2019 Zuwachsraten des BIP von 2,0 % beziehungsweise 1,7 % prognostiziert. Es bestehen Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung durch eine Eskalation des Handelskonflikts, einen ungeordneten Brexit oder ein Wiederaufflammen der Euro-Krise.
2. Die deutsche Volkswirtschaft steht vor großen Herausforderungen. Auf internationaler Ebene ist dies vor allem die ungewisse Zukunft der multilateralen globalen Wirtschaftsordnung, auf nationaler Ebene der demografische Wandel. Beide betreffen Deutschland in besonderem Maße. Eine Stärkung der Europäischen Union (EU) wäre Teil der Antwort auf die internationalen Herausforderungen. Den Strukturwandel durch die Digitalisierung zuzulassen, würde dabei helfen, die nationalen Herausforderungen zu meistern. Dies erfordert die richtigen **wirtschaftspolitischen Weichenstellungen**.
3. Die Bundesregierung sollte **notwendige Reformen** beherzt angehen und die sich bietenden **Chancen** nutzen. Um den Wohlstand langfristig zu sichern, sollte die Wirtschaftspolitik die Rahmenbedingungen der deutschen Volkswirtschaft verbessern und Handlungsspielräume zur Bewältigung neuer Herausforderungen schaffen. Von einer lenkenden Industriepolitik sollte sie Abstand nehmen.

Globaler Multilateralismus und europäische Integration

4. Seit der Amtsübernahme durch US-Präsident Trump ist eine Abkehr der Vereinigten Staaten von multilateralen Organisationen und Abkommen zu beobachten. Insbesondere im internationalen Handel und beim globalen Klimaschutz sind nationale Alleingänge mit Wohlfahrtsverlusten für die Staatengemeinschaft verbunden. Die **protektionistischen Maßnahmen** der Vereinigten Staaten und die Reaktionen der Handelspartner haben die durchschnittlichen Zollsätze erhöht. Die Situation ist jedoch bislang nicht mit einem Handelskrieg wie in den 1920er- und 1930er-Jahren zu vergleichen.

Die EU sollte innerhalb der Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) Vergeltungsmaßnahmen in Betracht ziehen, um Regelverletzungen glaubwürdig zu bestrafen. Zudem gilt es, die **WTO** zu reformieren und damit zu stärken. Die EU sollte die Chance auf weitere Wohlfahrtssteigerungen nutzen und neue Freihandelsabkommen etwa mit den Vereinigten Staaten abschließen. Eigene protektionistische Maßnahmen, wie eine allgemeine Genehmigungspflicht von ausländischen Direktinvestitionen, sind nicht im langfristigen Interesse Deutschlands.

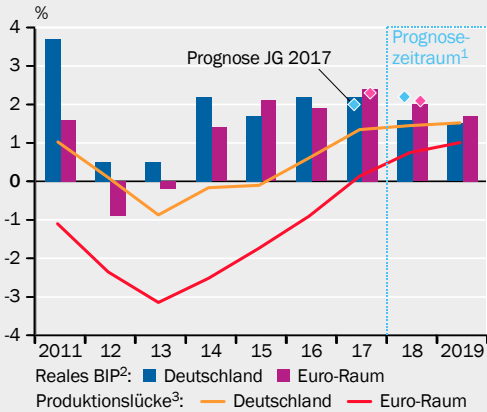
5. Der Austritt der Vereinigten Staaten aus dem Klimaabkommen von Paris wirft die Bemühungen um eine globale Lösung für den **Klimaschutz** zurück. Dies wiegt deswegen besonders schwer, da statt nationaler Energiewenden globale Ansätze zum Klimaschutz angestrebt werden sollten, die alle Sektoren, Techno-

logien und Regionen umfassen, beispielsweise ein einheitlicher globaler CO₂-Preis. Die EU könnte in einem ersten Schritt einen einheitlichen und umfassenden Preis etablieren. Im Gegensatz zur Reduktion von CO₂-Emissionen, die global anzugehen ist, erfordert die Belastung mit **Feinstaub und Stickoxid-Emissionen** in Städten lokale Antworten. Besser als ein Fahrverbot wäre eine Städte-Maut, die Verursacher der Emissionen an deren Kosten beteiligt und mit der lokalen Belastung und dem Emissionsausstoß der Fahrzeuge variiert.

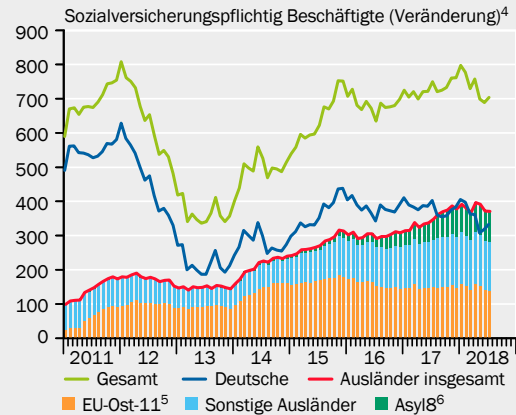
6. Zahlreiche OECD-Länder, die zuvor höhere tarifliche Gewinnsteuersätze hatten als Deutschland, haben ihre **Steuersätze** gesenkt. Eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags könnte den Anstieg der tariflichen Steuersätze seit der Steuerreform des Jahres 2008 ausgleichen. Als steuerwettbewerbliches Element könnte eine Patentbox in Deutschland erwogen werden, die mit OECD-Regeln (Nexus-Ansatz) konform ist. Die auf EU-Ebene diskutierten Vorschläge für eine Besteuerung digitaler Unternehmen sind hingegen abzulehnen. Eine Mindestbesteuerung kann lediglich eine vorübergehende Lösung sein.
7. Die globalen Herausforderungen unterstreichen den Wert der EU als politisches Projekt, das den Frieden unter den Mitgliedstaaten fördert und zum Wohlstand beiträgt. Doch derzeit wird die EU durch europaskeptische Parteien, beispielsweise in Italien, und den Austritt des Vereinigten Königreichs (**Brexit**) zunehmend infrage gestellt. Der Brexit dürfte mit negativen Auswirkungen vor allem für das Vereinigte Königreich sowie für die dann verbleibenden Mitgliedstaaten der EU verbunden sein. Daher wäre es weiterhin die beste Lösung, wenn das Vereinigte Königreich und die Verhandlungspartner einen Weg fänden, den Brexit noch zu verhindern. Die Gefahr eines ungeordneten Brexit macht eine konsequente Vorbereitung erforderlich, um Verwerfungen zu vermeiden. Kann der Brexit nicht verhindert werden, sollte es das Ziel sein, ein möglichst umfassendes Folgeabkommen zu schließen, das für beide Seiten den Schaden minimiert, aber kein „Rosinenpicken“ für das Vereinigte Königreich zulässt.
8. Der Austritt des Vereinigten Königreichs macht eine Neuordnung der **Finanzen der EU** notwendig. Der neu zu verhandelnde Mehrjährige EU-Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 kann als Chance begriffen werden, um diesen auf den europäischen Mehrwert zu fokussieren. Dabei wäre eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und die Konzentration der finanziellen Ressourcen auf die so festgelegten Aufgaben der EU anzuraten, etwa verstärkt für öffentliche Sicherheit, Infrastruktur und Grundlagenforschung. Statt mit den Mitteln der Struktur- und Kohäsionsfonds nach dem Gießkannenprinzip Geld über die EU zu verteilen, sollten diese auf die Ziele der Fonds ausgerichtet sein.
9. Um den Euro-Raum dauerhaft zu stabilisieren, müsste die Europäische Zentralbank (EZB) den Übergang zu einer normalen Geldpolitik erfolgreich bewerkstelligen. Die **Geldpolitik** der EZB ist jedoch trotz eines deutlichen Inflationsanstiegs noch immer sehr expansiv ausgerichtet. Es besteht die Gefahr, dass die geldpolitische Wende zu spät kommt. Zudem sollte die EZB eine Vorgehensweise zur Reduktion der Notenbankbilanz kommunizieren. Die Regierungen müssten auf eine nachhaltige Finanzpolitik einschwenken, um Spielräume für die Zukunft zu schaffen.

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

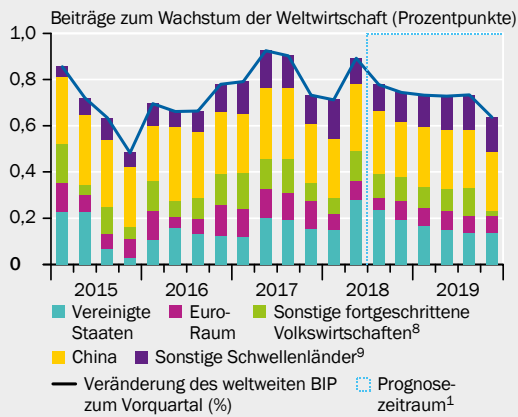
Überauslastung in Deutschland und im Euro-Raum nimmt zu, Wachstum lässt nach.



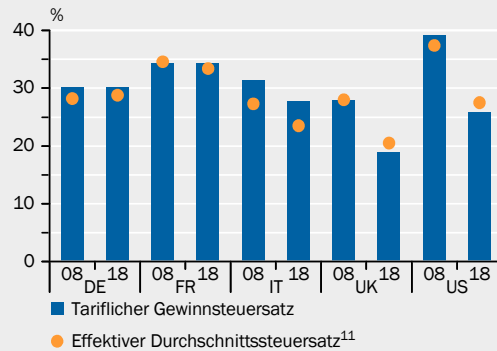
Zugewanderte Arbeitskräfte tragen den Beschäftigungsanstieg.



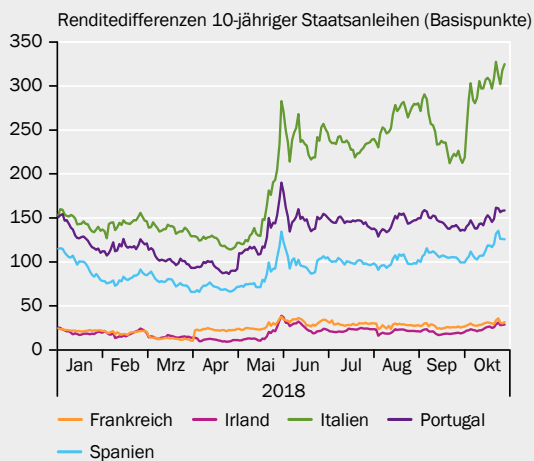
Handelskonflikt und Brexit stellen Risiken für den weltweiten Aufschwung dar.⁷



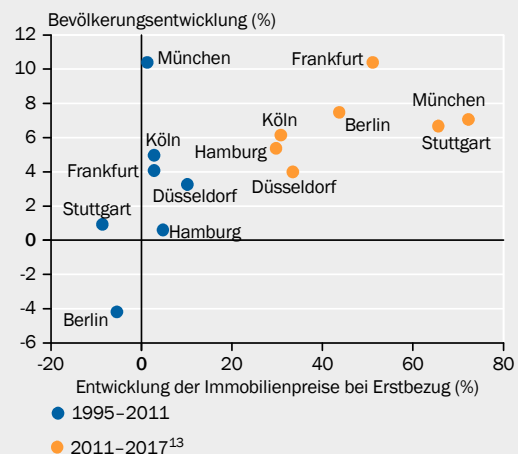
Die Steuerreform in den Vereinigten Staaten verstärkt den internationalen Steuerwettbewerb.¹⁰



Der Anstieg der Risikoprämien auf italienische Staatsanleihen zeugt von Marktdisziplin.¹²



Niedrige Zinsen und demografische Faktoren verstärken den Druck auf die Immobilienpreise.



1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Veränderung zum Vorjahr. Raute: Prognose des Sachverständigenrates aus JG 2017 für die Jahre 2017 und 2018. 3 – Relative Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial. 4 – Absolute Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zum Vorjahresmonat in Tausend Personen. 5 – EU-Ost-11: Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn. 6 – Asyl: Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien. 7 – Weltweites BIP (gewichtete Summe der aufgeführten Volkswirtschaften). 8 – Übrige Europäische Union sowie Hongkong, Japan, Kanada, Norwegen, Republik Korea, Schweiz, Singapur, Taiwan. 9 – Argentinien, Chile, Indonesien, Kolumbien, Malaysia, Mexiko, Philippinen, Thailand, Türkei. 10 – DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, UK-Vereinigtes Königreich, US-Vereinigte Staaten. 11 – Datenstand für die Vereinigten Staaten: 2018, Datenstand für die übrigen Staaten: 2017. Basierend auf angekündigten und durchgeführten Steuerrechtsänderungen sind identische Werte für 2018 zu erwarten. 12 – Differenzen der Renditen für 10-jährige Staatsanleihen des jeweiligen Landes gegenüber deutschen Staatsanleihen. 13 – Bevölkerungsentwicklung für Berlin und Hamburg: 2011-2016.

Quellen: BA, bulwiengesa, Europäische Kommission, Eurostat, IWF, Statistisches Bundesamt, Thomson Reuters, ZEW, eigene Berechnungen

10. In den Mitgliedstaaten des Euro-Raums ist in der aktuellen konjunkturellen Lage eine Rückführung der nach wie vor **hohen Schuldenstände** angezeigt. Institutionelle Reformen zur Stärkung und besseren Durchsetzbarkeit des fiskalischen Regelwerks der EU könnten dies unterstützen. Der deutliche Anstieg der Risikoprämien auf italienische Staatsanleihen angesichts der italienischen Haushaltspläne zeugt von Marktdisziplin. Droht ein Mitgliedstaat den Marktzugang zu verlieren, kann er gegen Auflagen Kredite vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erhalten. Es wäre sinnvoll, den ESM weiterzuentwickeln, indem eine geordnete Umschuldung von Staatsschulden ermöglicht und der fiskalische Backstop für den Abwicklungsfonds eingeführt wird.
11. Vorschläge, die derzeit auf der politischen Agenda zur Reform der Währungsunion stehen, verfolgen das Ziel einer besseren **Risikoteilung** zwischen den Mitgliedstaaten. Tatsächlich kann die gemeinsame Geldpolitik nur begrenzt auf heterogene konjunkturelle Entwicklungen in den Mitgliedstaaten reagieren. Bei der Stabilisierung länderspezifischer Entwicklungen spielt die nationale Fiskalpolitik, insbesondere das Wirken automatischer Stabilisatoren, eine wichtige Rolle. Eine europäische Fiskalkapazität ist hierfür nicht notwendig und birgt die Gefahr der Einführung einer Transferunion durch die Hintertür. Langfristige substantielle Transfers ohne Souveränitätsverzicht gilt es zu vermeiden.
12. Zusätzlich kommt den Kredit- und Faktormärkten eine wichtige Stabilisierungsrolle zu. Ein längerfristiges Ziel ist die Beseitigung von Hürden für die Finanzintegration in Europa über eine Vertiefung der **Europäischen Bankenunion und der Kapitalmarktunion**. Durch eine Aufhebung der regulatorischen Privilegierung von Forderungen gegenüber Staaten und eine fiskalische Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds sollte der Risikoverbund zwischen Banken und Staaten weiter gelockert werden. Eine gemeinsame Einlagensicherung setzt eine regulatorische Entprivilegierung sowie eine weitere Risikoreduktion zwingend voraus. Wesentlich für die Förderung eines integrierten Kapitalmarkts sind eine Harmonisierung des Insolvenzrechts, die steuerliche Gleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital und eine Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA.

Demografischer Wandel und Digitalisierung

13. Auf nationaler Ebene wird der **demografische Wandel** Anpassungen in fast allen wirtschaftspolitischen Bereichen notwendig machen. Die derzeitige demografische Atempause und der wirtschaftliche Aufschwung bieten gute Voraussetzungen für Reformen, die Wachstum und ökonomische Nachhaltigkeit stärken.
14. Die Beschäftigung hat stark zugenommen. Mittlerweile bestehen spürbare Engpässe bei qualifiziertem Personal. Ein erster Ansatz, um die **Fachkräfteengpässe** zu reduzieren, besteht in Maßnahmen, die das vorhandene Arbeitskräftepotenzial stärker nutzen. So sollten Teilzeitkräfte ihre Arbeitszeiten einfacher ausweiten können, etwa durch eine Flexibilisierung der Arbeitsorganisation und den weiteren Ausbau der Ganztagsbetreuung für Kinder. Damit Arbeitnehmer ihre Arbeitsanforderungen und ihre Lebensgestaltung besser in Einklang bringen

gen können, sollte das Arbeitszeitgesetz modernisiert werden, sodass sie ihre Arbeitszeit flexibler auf die Wochentage verteilen können.

15. Ein zweiter Ansatz sieht Maßnahmen vor, um das inländische **Arbeitskräftepotenzial** zu erhöhen. Dazu zählt die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung durch niedrigere Arbeitsmarkthürden, einen flexiblen Renteneintritt und Maßnahmen zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit. Die **Zuwanderung** nimmt auf dem Arbeitsmarkt eine immer wichtigere Rolle ein und trägt mittlerweile mit mehr als der Hälfte zum Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei. Eine dauerhaft hohe beruflich qualifizierte Zuwanderung dürfte für die Sicherung des Wohlstands in Deutschland unverzichtbar sein. Sie könnte durch das geplante Fachkräftezuwanderungsgesetz gesteigert werden.
16. Der Expansionsgrad der **Fiskalpolitik in Deutschland** nimmt im kommenden Jahr zu. So dürfte der um konjunkturelle und transitorische Effekte bereinigte strukturelle Finanzierungssaldo in diesem Jahr bei 0,8 % des nominalen BIP liegen und im kommenden Jahr auf 0,1 % sinken. Zudem werden Maßnahmen diskutiert, welche die ohnehin unter demografischem Druck stehenden Sozialversicherungssysteme weiter belasten würden.

In der **Gesetzlichen Rentenversicherung** würde die Einführung einer doppelten Haltelinie bei Beitragssatz und Sicherungsniveau bis zum Jahr 2040 bei ab dem Jahr 2030 gleichbleibendem Renteneintrittsalter eine signifikante Erhöhung der notwendigen Zuschüsse aus Bundesmitteln bedeuten. Dazu wären voraussichtlich Steuererhöhungen notwendig. Stattdessen bedarf es einer allmählichen Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, idealerweise indem dieses an die fernere Lebenserwartung gekoppelt wird. Von demografieblinden Maßnahmen, welche die Tragfähigkeitslücke zulasten der nachfolgenden Generationen ausweiten, ist abzusehen.

17. In den vergangenen Jahren sind die Preise für **Wohnimmobilien** stark angestiegen, da die Nachfrage nach Wohnraum insbesondere in den Ballungszentren stärker zugenommen hat als das Angebot. Übertreibungen bei der Preisentwicklung für Wohnimmobilien sind in den Großstädten nicht auszuschließen. Angesichts der moderaten Entwicklung von Krediten und Verschuldung bestehen derzeit noch keine akuten Risiken für die Finanzstabilität. Gleichwohl sollten makroprudenzielle Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, um den Risiken eines Preisverfalls bei Immobilien und den deutlich gestiegenen Zinsänderungsrisiken zu begegnen.

Regulierungen wie die Mietpreisbremse setzen nur an Symptomen an. Um den sozialpolitischen Herausforderungen zu begegnen, sind vor allem Maßnahmen zur **Ausweitung des Wohnraumangebots** angezeigt. Dazu gehören der Abbau von Verzerrungen bei Grundsteuer und Grunderwerbsteuer sowie von Regulierungen. Das Wohngeld sollte gestärkt werden. Zudem sollte der soziale Wohnungsbau besser ausgestaltet werden, nicht zuletzt um soziale Segregation zu vermeiden. Zur Förderung der privaten Vermögensbildung im Immobilienbereich sollte die betriebliche Altersvorsorge zugunsten des Erwerbs selbstgenutzter Immobilien geöffnet werden.

18. Die finanziellen Belastungen im **Gesundheitssystem** dürften durch den demografischen Wandel und den medizinisch-technischen Fortschritt zukünftig ebenfalls spürbar ansteigen. Einige Indizien deuten in verschiedenen Bereichen auf eine Über- und Fehlversorgung im Gesundheitssystem hin. Die hohen Kapazitäten und kleinteiligen Krankenhausstrukturen könnten durch wettbewerbliche Elemente und eine Strukturbereinigung im Krankenhausesektor vermindert werden. Die Umstellung der Krankenhausfinanzierung von einem dualen auf ein monistisches System und der Ausbau der sektorenübergreifenden Versorgung bieten Effizienzpotenziale. Auf dem Krankenversicherungsmarkt könnte eine Finanzierung der Krankenkassen durch einkommensunabhängige Zusatzbeiträge und eine Weiterentwicklung des Krankenversicherungssystems zu einer Bürgerpauschale mit sozialem Ausgleich den Wettbewerb stärken.
19. Es dürfte so gut wie unmöglich sein, den durch den demografischen Wandel bedingten Rückgang des Arbeitsvolumens zu kompensieren. Vielmehr wird ein stärkeres Produktivitätswachstum benötigt. Große Hoffnungen liegen dabei auf der **Digitalisierung**. Die Chancen des technologischen Wandels und insbesondere der Digitalisierung sind hoch: In der Vergangenheit wurden per Saldo mehr neue Arbeitsplätze geschaffen, als verloren gingen. Technologischer Fortschritt führt jedoch zu tiefgreifenden Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Oberste Priorität sollte auf Anstrengungen liegen, die Bevölkerung besser zu befähigen, die Chancen des digitalen Wandels positiv für sich zu nutzen, etwa durch bessere Rahmenbedingungen, eine Stärkung der Gründungsfinanzierung und ein modernes Bildungssystem. Zudem bedarf es einer höheren gesellschaftlichen Wertschätzung von Innovationen und Unternehmertum.
20. Ein wichtiger Faktor für einen Beitrag der Digitalisierung zur Produktivitätsentwicklung sind **Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien** sowie die dafür notwendige Infrastruktur. Dabei sollte die Erhöhung der Verbindungsgeschwindigkeiten technologieneutral, mit stärkerer Wettbewerbsintensität und nur in Einzelfällen staatlich gefördert umgesetzt werden. Zudem gilt es, die Nutzung von Effizienzpotenzialen in der Digitalisierung der Verwaltung und des Gesundheitswesens zu heben, etwa durch ein zentrales Online-Portal und die elektronische Patientenakte.
21. Wenn Strukturwandel sichtbar wird und sich technologische Umbrüche abzeichnen, werden Rufe nach **industriepolitischen Eingriffen** laut. Um nachhaltig erfolgreich zu sein, sollte ein Innovationsstandort auf eine lenkende Industriepolitik verzichten, die es als staatliche Aufgabe ansieht, Zukunftsmärkte und -technologien als strategisch bedeutsam zu identifizieren. Sie sollte auf das dezentrale Wissen und die individuellen Handlungen verschiedener Akteure der Volkswirtschaft vertrauen und die Sicherstellung einer guten Infrastruktur und eines funktionierenden Wettbewerbs als ihre Aufgabe wahrnehmen. Kleinteilige Eingriffe zugunsten einzelner Interessengruppen sind gerade im Bereich der Digitalisierung zu vermeiden. Gleichwohl bedarf es einer Modernisierung des Wettbewerbsrechts, jedoch keiner Sondersteuern auf digitale Unternehmen.