SACHVERSTÄNDIGENRAT
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland

Jahresgutachten 2012/13

SACHVERSTÄNDIGENRAT
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland

Jahresgutachten 2012/13

Sachverständigenrat zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Statistisches Bundesamt
65180 Wiesbaden
Tel.: 0049 611 / 75 - 2390 / 3640 / 4694
Fax: 0049 611 / 75 - 2538
E-Mail: srw@destatis.de
Internet: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Erschienen im November 2012
Preis: € 29,-
Best.-Nr.: 7700000-13700-1
ISBN: 978-3-8246-0991-8
© Sachverständigenrat
Gesamtherstellung: Bonifatius GmbH Buch-Druck-Verlag, 33042 Paderborn

Vorwort

1. Gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963, zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006[1)], legt der Sachverständigenrat sein 49. Jahresgutachten vor.

2. Im Zuge der Euro-Krise verlangsamte sich die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland im Laufe des Jahres 2012 zusehends. Der Sachverständigenrat prognostiziert für das Jahr 2012 eine Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 0,8 %. Der Tiefpunkt der wirtschaftlichen Dynamik in Deutschland wird voraussichtlich im vierten Quartal 2012 erreicht. Im Laufe des Jahres 2013 ist damit zu rechnen, dass die deutsche Wirtschaft wieder etwas Fahrt aufnehmen wird. Der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts dürfte sich im Jahresdurchschnitt 2013 wiederum auf 0,8 % belaufen.

3. Der Sachverständigenrat hat seinem Jahresgutachten 2012/13 den Titel vorangestellt:

Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland

In der Euro-Krise ist die Politik ein Stück vorangekommen, und es zeigen sich erste Lichtblicke: Die Politik hat Teile eines langfristigen Ordnungsrahmens auf den Weg gebracht, insbesondere mit dem Fiskalpakt. Zudem scheinen sich die Anstrengungen in den Problemländern langsam auszuzahlen. Im Zuge des Krisenmanagements übernahm die Europäische Zentralbank allerdings immer mehr Aufgaben, wodurch die Grenze zwischen Geld- und Fiskalpolitik zunehmend verwischt wurde. Diese Notlösung darf keinesfalls zu einer Dauerlösung werden. Deshalb muss die Politik einerseits eine **stabile Architektur für Europa** entwerfen, mit der ein langfristiger Ordnungsrahmen festlegt wird, und andererseits eine Brücke bauen, die aus der aktuellen Krise dorthin führt.

Bei allen Anstrengungen zur Überwindung der Euro-Krise darf nicht übersehen werden, dass es weiterhin wirtschaftspolitischen **Handlungsbedarf im Inland** gibt: Die Energiewende muss effektiv und effizient gestaltet, Reformen im Gesundheitswesen und im Steuersystem müssen vorangebracht werden. Bereits umgesetzte oder eingeleitete Reformen, insbesondere am Arbeitsmarkt und in der Alterssicherung, dürfen nicht zurückgenommen werden.

4. Der Sachverständigenrat hat am 6. Juli 2012 ein Sondergutachten mit dem Titel: „Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen“ veröffentlicht. Anlass für dieses Sondergutachten waren die von der sich immer weiter verstärkenden systemischen Krise der Währungsunion ausgehenden Gefahren für die gesamtwirtschaftliche Stabilität Deutschlands. Dieses Gutachten zeigt Wege auf, wie die Staatsschuldenkrise beendet werden kann und welche Maßnahmen nötig sind, um den Bankensektor nachhaltig zu stabilisieren.

[1)] Dieses Gesetz und ein Auszug des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 sind im Anhang enthalten. Wichtige Bestimmungen des Sachverständigenratsgesetzes sind im jeweiligen Vorwort der Jahresgutachten 1964/65 bis 1967/68 erläutert.

5. Die Amtsperiode von Frau Professor Dr. Beatrice Weder di Mauro, Mainz, endete am 29. Februar 2012; sie schied zu diesem Zeitpunkt aus dem Sachverständigenrat aus. Frau Professor Dr. Weder di Mauro hat dem Sachverständigenrat acht Jahre angehört. In dieser Zeit hat sie sich mit großem Engagement insbesondere der Analyse der Finanzmärkte gewidmet. Zahlreiche Kapitel der Jahresgutachten tragen ihre Handschrift. Die Zusammenarbeit mit ihr war außerordentlich konstruktiv.

6. Als Nachfolgerin von Frau Professor Dr. Weder di Mauro berief der Bundespräsident Frau Professor Dr. Claudia M. Buch, Tübingen, für die Amtszeit bis zum 28. Februar 2017 in den Sachverständigenrat.

7. Der Sachverständigenrat hat im Laufe des Jahres mit der Bundeskanzlerin, dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, dem Bundesminister der Finanzen, der Bundesministerin für Arbeit und Soziales und dem Bundesminister für Gesundheit wirtschafts- und finanzpolitische sowie sozial- und gesundheitspolitische Fragen erörtert.

Professor Lars-Hendrik Röller, Ph.D., Leiter der Wirtschafts- und Finanzabteilung im Bundeskanzleramt, und leitende Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes standen dem Rat für ein ausführliches Gespräch zur Verfügung.

8. Mit dem Präsidenten, weiteren Mitgliedern des Vorstands und leitenden Mitarbeitern der Deutschen Bundesbank hat der Sachverständigenrat in diesem Jahr Gespräche über die wirtschaftlichen Perspektiven sowie über aktuelle Fragen im Zusammenhang mit der Krise im Euro-Raum geführt.

9. Ausführliche Gespräche über aktuelle arbeitsmarktpolitische Themen führte der Sachverständigenrat mit einem Vorstandsmitglied und leitenden Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit (BA), Nürnberg, sowie mit dem Direktor und dem stellvertretenden Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg. Darüber hinaus haben die BA und das IAB dem Sachverständigenrat in diesem Jahr wieder zu verschiedenen arbeitsmarktrelevanten Themen umfassendes Informations- und Datenmaterial zur Verfügung gestellt. Insbesondere unterstützte das IAB den Sachverständigenrat mit aktualisierten Berechnungen zur Entwicklung der Lohnstruktur.

10. Der Sachverständigenrat erörterte mit den Präsidenten und leitenden Mitarbeitern der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks sowie mit Vorstandsmitgliedern und leitenden Mitarbeitern des Deutschen Industrie- und Handelskammertages und des Deutschen Gewerkschaftsbundes aktuelle wirtschafts- und beschäftigungspolitische Fragestellungen.

Der Sachverständigenrat traf sich auch in diesem Jahr mit Mitgliedern des Conseil d'Analyse Économique. Im Mittelpunkt der Gespräche stand die Krise im Euro-Raum.

Vertreter der „Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose“ standen dem Rat für Gespräche über die Lage der deutschen Wirtschaft sowie über die nationalen und weltwirtschaftlichen Perspektiven zur Verfügung.

11. Professor Dr. Frank Schorkopf, Göttingen, erstellte für den Sachverständigenrat eine Expertise mit dem Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine Umsetzung des Schuldentilgungspaktes des Sachverständigenrates“. Zudem führte der Sachverständigenrat mit ihm ein Gespräch zu verfassungsrechtlichen Fragen der Europapolitik.

12. Professor Bernd Fitzenberger, Ph.D., Freiburg, erstellte für den Sachverständigenrat umfangreiche Berechnungen und Analysen zur Entwicklung der Lohnungleichheit und fertigte zu diesem Thema eine Expertise an.

13. Professor Dr. Stefan Felder, Basel, erstellte für den Sachverständigenrat eine Expertise zu den Effizienzreserven im Bereich der stationären und ambulanten Gesundheitsversorgung.

14. Professor Dr. Christoph Spengel, Mannheim, stand dem Sachverständigenrat für Fragen zu den Wirkungen einer Weiterentwicklung der Dualen Einkommensteuer zur Verfügung.

15. Der Sachverständigenrat dankt Professor Dr. Jens-Hinrich Binder, LL.M., Wiesbaden, und Professor Dr. Hans Gersbach, Zürich, für Kommentare und Gespräche über Aspekte der Bankenregulierung.

16. In Zusammenhang mit den Ausführungen zur Energiepolitik in Deutschland hat der Sachverständigenrat mit verschiedenen Experten Gespräche geführt. Folgenden Personen möchte der Rat ganz besonders danken:

- Professor Dr. Justus Haucap, Düsseldorf, und Professor Dr. Daniel Zimmer, LL.M., dem Vorsitzenden der Monopolkommission,
- Professor Dr. Manuel Frondel, Essen,
- Achim Zerres, Peter Stratmann, Bernd Westphal und Gregor Glasmacher, Bundesnetzagentur, Bonn,
- Professor Dr. Felix Höffler, PD Dr. Christian Growitsch und Dipl.-Math. Christina Elberg, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln,
- Jenny Hedström, Swedish Energy Agency.

17. Lisa Schaupp, B.Sc., Petra Hänling, B.Sc., Diplom-Volkswirt Arthur Korus, Michael Simon Watt, B.Sc., Julian André Weber und Michael Knaus, B.Sc., haben den Sachverständigenrat im Rahmen ihrer Praktika tatkräftig unterstützt.

18. Der Sachverständigenrat möchte Herrn Diplom-Volkswirt Wolfgang Glöckler seinen ganz besonderen Dank aussprechen. Herr Glöckler war seit dem Jahr 1973 stellvertretender

Leiter der Geschäftsstelle und seit dem Jahr 2001 deren Leiter. Er ist am 29. Februar 2012 in den Ruhestand getreten. In allen diesen Jahren hat er mit vorbildlichem Engagement bei seinen vielfältigen und oft schwierigen organisatorischen und statistischen Aufgaben den Sachverständigenrat unterstützt. Seine Hilfsbereitschaft und sein Einsatz waren beeindruckend.

19. Die Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt war in diesem Jahr wieder ausgezeichnet. Neben der allgemeinen Datenbasis stellte das Statistische Bundesamt umfangreiche Auswertungen der Verdienststrukturerhebung zur Verfügung. Zudem haben Mitarbeiter des Statistischen Bundesamts die Arbeiten unterstützt. Ein außerordentlicher Dank geht an Angela Pätzel. Besonders zu würdigen sind die Mitarbeiter der Verbindungsstelle zwischen dem Statistischen Bundesamt und dem Sachverständigenrat, die bei der Erstellung dieses Jahresgutachtens erneut einen außerordentlich engagierten und wertvollen Beitrag geleistet haben: Der Geschäftsführerin, Diplom-Volkswirtin Birgit Hein sowie Anita Demir, Christoph Hesse, Klaus-Peter Klein, Uwe Krüger, Diplom-Volkswirt Peter Kuntze, Volker Schmitt, Hans-Jürgen Schwab und Katrin Wienekamp gilt daher unser besonderer Dank.

20. Das vorliegende Jahresgutachten hätte der Sachverständigenrat nicht ohne den herausragenden Einsatz seines wissenschaftlichen Stabes erstellen können. Ein ganz herzlicher Dank geht deshalb an Hasan Doluca, M.S., Dr. Malte Hübner, Dr. Manuel Kallweit, Diplom-Volkswirt Marcus Klemm, Dr. Jens Klose, Dr. Anabell Kohlmeier (stellvertretende Generalsekretärin), Diplom-Volkswirt Tobias Körner, Dr. Steffen Osterloh und Diplom-Volkswirt Dominik Rumpf.

Ein ganz besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang dem Generalsekretär Dr. Benjamin Weigert. Er hat die Arbeiten des wissenschaftlichen Stabes sehr effizient koordiniert und für die Arbeit des Sachverständigenrates wertvolle inhaltliche Anregungen gegeben. Mit seinen hohen analytischen Fähigkeiten, seinem unermüdlichen Einsatz und seinem organisatorischen Talent trug er wesentlich zum Gelingen dieses Gutachtens bei.

Fehler und Mängel, die das Gutachten enthält, gehen allein zu Lasten der Unterzeichner.

Wiesbaden, 1. November 2012

Peter Bofinger | Claudia M. Buch

Lars P. Feld | Wolfgang Franz | Christoph M. Schmidt

Inhalt

Seite

KURZFASSUNG
Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland 1

I. Europas Architektur festigen und Brücken in die Zukunft bauen 2

II. Aufgabenstellung für die einzelnen Politikbereiche 5
1. Energiepolitik: Bei der Energiewende mehr Marktwirtschaft wagen 5
2. Öffentliche Finanzen: Reformbedarf bei der Unternehmensbesteuerung, mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung 6
3. Arbeitsmarkt: Erfolge sichern und ausbauen 7
4. Soziale Sicherung: Weiterhin Reformbedarf trotz guter Finanzlage 8

III. Konjunktur in Deutschland: Keine Entkopplung vom außenwirtschaftlichen Umfeld 9

ERSTES KAPITEL
Die wirtschaftliche Lage und Entwicklung in der Welt und in Deutschland 14

I. Internationale Konjunktur: Weltwirtschaft unter dem Einfluss der Euro-Krise 16
1. Hohe Schulden dämpfen die Weltwirtschaft noch immer 17
Konsolidierung im öffentlichen und privaten Sektor 17
EZB stabilisiert Euro-Raum 21
Geldpolitik außerhalb des Euro-Raums 22
2. Die konjunkturelle Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftsräumen 24
Vereinigte Staaten 24
Vereinigtes Königreich 26
Japan 27
Schwellenländer 28
Euro-Raum 31
3. Die Entwicklung im Prognosezeitraum 36

II. Konjunktur in Deutschland: Keine Entkopplung vom außenwirtschaftlichen Umfeld 40
1. Die konjunkturelle Entwicklung bis zur Mitte des Jahres 2012 41
2. Die aktuelle Indikatorenlage 45
3. Die Entwicklung im Prognosezeitraum 47
Verwendungsseite des Bruttoinlandsprodukts 50
Arbeitsmarkt 55
Öffentliche Finanzen 57

Literatur 60

ZWEITES KAPITEL
Europäische Wirtschaftspolitik: Stabile Architektur für Europa 62

I. Euro-Krise im dritten Jahr: Bislang noch wenige Lichtblicke 64
1. Staatsschuldenkrise: Anstieg der Schuldenstandsquoten setzt sich fort 65
2. Makroökonomische Krise: Licht und Schatten 71
3. Bankenkrise: Vertrauen kehrt nicht zurück 76

Seite

II. EZB in der Zwickmühle ... 81
1. Stützung der Kapitalmärkte ... 82
2. Stabilisierung des Bankensystems ... 88
3. Wie hoch sind die Inflationsgefahren? ... 91

III. Fortschritte bei institutionellen Reformen ... 96
1. Disziplinierung der Fiskalpolitik ... 96
2. Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ... 97
3. Weitere Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung ... 100

IV. Vom Krisenmanagement zu einer stabilen Architektur für die Europäische Währungsunion ... 101
1. Probleme des Krisenmanagements ... 101
2. Langfristiger Ordnungsrahmen: Das Drei-Säulen-Modell des Sachverständigenrates ... 102
Die fiskalische Säule von „Maastricht 2.0“ ... 104
Säule für die Krisenbewältigung: Insolvenzordnung und ESM ... 107
Maastricht 2.0 ist die Basis für eine Stabilitätsunion ... 108
Eine andere Meinung ... 109
3. Brücken zum langfristigen Ordnungsrahmen ... 110
Risiken einer dauerhaften Rettungsfunktion der EZB ... 110
Der Schuldentilgungspakt ... 112

Literatur ... 113

Anhang zum zweiten Kapitel: Institutionelle Änderungen im Euro-Raum und der Europäischen Union ... 117
1. Überblick über die Reformen ... 117
2. Fiskalpolitik ... 121
Korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts ... 121
Präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts ... 125
Umsetzung von Fiskalregeln in nationales Recht ... 128
Weitere Sanktionsmöglichkeiten ... 132
Fazit und Bewertung ... 133
3. Makroökonomische Ungleichgewichte ... 135
Bewertung ... 140
4. Wachstum und Strukturreformen ... 141
5. Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik ... 144

Literatur ... 149

DRITTES KAPITEL
Finanzmärkte in Europa: Vom Binnenmarkt zur Bankenunion ... 150

I. Analyse der aktuellen Entwicklungen im Bankensektor ... 152
1. Zunehmende Fragmentierung des Binnenmarkts ... 152
2. Verstärkung von Strukturproblemen ... 154
3. Leitlinien für das Krisenmanagement ... 157

Seite

II. Arbeiten an der europäischen Finanzmarktarchitektur 160
1. Regulierung und Aufsicht von Banken 160
Mikroprudenzielle Regulierung 161
Makroprudenzielle Regulierung 163
Fazit 164
2. Restrukturierungs- und Abwicklungsregime 165
Prävention und Frühintervention 166
Restrukturierungs- und Abwicklungsinstrumente 167
Finanzierung von Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen 168
Internationale Koordination 169
Fazit 169

III. Europäische Verantwortung im Rahmen einer Bankenunion 171
1. Vorschläge für eine europäische Bankenunion 171
2. Argumente für eine europäische Bankenaufsicht 172
Risiken aus einer Einbeziehung der Notenbank in die Aufsicht 174
Wie weit sollte die europäische Aufsicht ausgedehnt werden? 176
3. Argumente für europäische Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen 177
Finanzierung von Restrukturierung und Abwicklung 178
4. Voraussetzungen für die Einführung einer europäischen Einlagensicherung 180
5. Notwendigkeit weitergehender Reformen 183

IV. Zusammenfassender Vorschlag des Sachverständigenrates 185
1. Eckpunkte einer Bankenunion 186
2. Dreistufiges Konzept für den Übergang in eine Bankenunion 188
Phase 1: Schaffung des rechtlichen Rahmens und Aufbau der Institutionen 189
Phase 2: Qualifizierung der Banken 190
Phase 3: Übergang zur vollumfänglichen Bankenunion 191

Literatur 192

VIERTES KAPITEL
Öffentliche Finanzen: Reformbedarf bei der Unternehmensbesteuerung, mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung 198

I. Konsolidierung der öffentlichen Haushalte 200
1. Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts 200
Öffentlichen Haushalte im Jahr 2012 200
Analyse der Ausgabenentwicklung in den vergangenen Jahren 203
2. Die deutsche Schuldenregel und die Umsetzung des Fiskalvertrags 212
Haushalte des Bundes und der Länder im zulässigen Rahmen der Schuldenregel 212
Verabschiedung des Fiskalvertrags 214
3. Die Verschuldung der Kommunen 215

Seite

II. Duale Einkommensteuer zur Verbesserung der Eigenfinanzierung und Investitionstätigkeit inländischer Unternehmen ... 220
1. Unternehmensteuerreform 2008/09 und Einführung der Abgeltungsteuer ... 220
2. Folgen fehlender Finanzierungsneutralität ... 226
3. Duale Einkommensteuer mit einer „Zinsbereinigung des Grundkapitals“ ... 229
Alternative Konzepte zur Erreichung von Finanzierungsneutralität ... 229
„Zinsbereinigung des Grundkapitals“ bei Kapitalgesellschaften ... 230
Weiterführender Regelungsbedarf bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften ... 235
Konsequenzen für die Besteuerung von Personenunternehmen und privaten Kapitalerträgen ... 237
Steuermindereinnahmen ... 239
4. Eine andere Meinung ... 241
Literatur ... 245

FÜNFTES KAPITEL
Energiepolitik: Bei der Energiewende mehr Marktwirtschaft wagen ... 248

I. Ein Jahr Energiewende: Überschaubare Fortschritte ... 250
1. Erzeugungsmix und Stromaußenhandel ... 251
2. Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit ... 254
3. Auswirkungen auf die Strompreise ... 255
Fazit ... 261

II. Bisherige Weichenstellungen und ihre Bewertung ... 261
1. Weichen beim Netzausbau sind gestellt ... 262
2. Bereitstellung gesicherter Erzeugungskapazitäten steht noch aus ... 264
3. Halbherzige Reformen bei der Förderung der erneuerbaren Energien ... 272
Mehrfache, aber halbherzige Novellierungen des EEG in den Jahren 2009 bis 2011 ... 274
Die erneute Änderung des EEG im Juni 2012 ... 275
Fazit ... 279

III. Bei der Energiewende mehr Marktwirtschaft wagen ... 279
1. Schwächen der aktuellen Förderung der erneuerbaren Energien ... 279
2. Marktbasierte Mengensteuerung statt Einspeisevergütungen ... 282
Fazit ... 291
3. Eine andere Meinung ... 292
Literatur ... 298

SECHSTES KAPITEL
Arbeitsmarkt: Erfolge sichern und ausbauen ... 300

I. Zur Entwicklung der Beschäftigung in Deutschland: Stabilisierung auf hohem Niveau ... 302
1. Die aktuelle Arbeitsmarktsituation ... 302
2. Die Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse ... 313
3. Reformen voranbringen, statt sie zu verwässern ... 317

Seite

II. Zur Einkommensungleichheit in Deutschland: An wen wurden die Einkommenszuwächse verteilt? ... 319
1. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote: Verlauf, Bestimmungsgründe und Aussagekraft ... 320
Höhe und Verlauf der Lohnquote ... 321
Bestimmungsgründe für das Verlaufsmuster der Lohnquote ... 324
Zwischenfazit ... 328
2. Von der Lohnquote zur personellen Einkommensverteilung ... 329
3. Lohnungleichheit: Zeitliche Entwicklung und Determinanten ... 332
4. Fazit und Folgerungen für die Wirtschaftspolitik ... 338
III. Eine andere Meinung ... 341
Literatur ... 345

SIEBTES KAPITEL
Soziale Sicherung: Weiterhin Reformbedarf trotz guter Finanzlage ... 348
I. Gesetzliche Krankenversicherung: Reformnotwendigkeiten trotz Überschüssen ... 350
1. Aktuelle finanzielle Lage ... 350
2. Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge ... 354
Ausgaben- und Einnahmeprojektion bis zum Jahr 2060 ... 355
Ökonomische Konsequenzen verschiedener Möglichkeiten der GKV-Finanzierung ... 358
Optionen zur Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge ... 361
Wachstums- und Beschäftigungseffekte verschiedener Weiterentwicklungsoptionen ... 363
Fazit ... 368
3. Ausgabenseitige Reformen ... 369
Die ambulante Versorgung ... 369
Die stationäre Versorgung ... 371
Fazit ... 373
II. Soziale Pflegeversicherung: Trotz Pflegereform keine finanzielle Nachhaltigkeit erreicht ... 373
Aktuelle finanzielle Lage ... 374
Das Pflegeneuausrichtungsgesetz – Umsetzung und Bewertung ... 374
III. Gesetzliche Rentenversicherung: Prävention von Altersarmut sollte Vorrang haben ... 376
1. Aktuelle finanzielle Lage ... 376
2. Reformvorhaben „Rentenpaket“ ... 378
Hintergrund ... 378
Ausgestaltung ... 379
Auswirkungen der Zuschussrente ... 383
Bewertung ... 386
IV. Arbeitslosenversicherung: Beginn des Aufbaus einer Rücklage ... 388
Literatur ... 389

ANHÄNGE

Seite

I. Sondergutachten 2012 „Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen“ 393

II. Weitere Ausführungen zum Kapitel öffentliche Finanzen 429

1. Beispiel zur Belastungswirkung zwischen eigenkapitalstarken und eigenkapitalschwachen Unternehmen 429

2. Berechnungsbeispiel zur Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen 431

3. Abschätzung der Steuermindereinnahmen des Reformvorschlags für eine Zinsbereinigung des Grundkapitals 436

Literatur 443

III. Methodische Erläuterungen 444

A. Berechnung der Arbeitseinkommensquote 445

B. Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums 446

IV. Gesetze 447

1. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 447

2. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft 449

V. Verzeichnis der Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates 450

SACHREGISTER 453

Verzeichnis der Schaubilder im Text

		Seite
1	Voraussichtliche Wirtschaftsentwicklung in Deutschland	9
2	Produktionspotenzial, Bruttoinlandsprodukt und Kapazitätsauslastung	11
3	Entwicklung der Weltproduktion und des Welthandels	16
4	Öffentliche und private Verschuldung in ausgewählten Wirtschaftsräumen	17
5	Konjunkturindikatoren für ausgewählte Wirtschaftsräume	18
6	Veränderung der Arbeitslosenquote und des realen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner nach einem konjunkturellen Hochpunkt	20
7	Staatsanleihen-Spreads, CDS-Spreads und effektiver Wechselkurs des Euro	22
8	Inflationsraten und Leitzinssätze in ausgewählten Ländern	23
9	Politischer Unsicherheitsindikator	24
10	Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt sowie Arbeitslosenquote und Anteil der Langzeitarbeitslosen in den Vereinigten Staaten	25
11	Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in den BRIC-Staaten	29
12	Bruttoinlandsprodukt und Wachstumsbeiträge im Euro-Raum	31
13	Voraussichtliche Wirtschaftsentwicklung in Deutschland	41
14	Bruttoinlandsprodukt und inländische Verwendung	42
15	Außenhandel und Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt	43
16	Entwicklung des Auftragseingangs und der Produktion in Deutschland	45
17	Konjunkturindikatoren	46
18	Außenhandelsmultiplikatoren für die Vereinigten Staaten und ausgewählte Ländergruppen	50
19	Verwendung des Bruttoinlandsprodukts	53
20	Teufelskreis der Banken-, Staatsschulden- und makroökonomischen Krise	65
21	Renditedifferenzen 10-jähriger Staatsanleihen für Italien und Spanien	66
22	Renditen 10-jähriger Staatsanleihen sowie geschätzter marginaler Einfluss auf den Schuldenstand	67
23	Beiträge der einzelnen Faktoren auf Zinsdifferenzen für Spanien	69
24	Leistungsbilanzsalden der fünf Problemländer	73
25	Entwicklung des Außenhandelsvolumens der fünf Problemländer	74
26	Indikatoren für die Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Länder des Euro-Raums	76
27	Einlagen bei Banken im Euro-Raum	77
28	Kapitalflüsse für ausgewählte Länder des Euro-Raums	78
29	Refinanzierungsgeschäfte und TARGET2-Salden ausgewählter Zentralbanken im Euro-Raum	79
30	Kumulierte Kapitalbilanzsalden ausgewählter Länder des Euro-Raums	80
31	Potenzielle Sudden-Stop-Perioden ausgewählter Länder des Euro-Raums	81

Seite

32 Struktur der Aktiva verschiedener Zentralbanken 82
33 Anleihekäufe verschiedener Zentralbanken 83
34 Renditen für 10-jährige Staatsanleihen in ausgewählten Ländern und im Euro-Raum 84
35 Zinsdifferenzen für Kreditvergabe im Euro-Raum: Neuvergebene Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften 87
36 Refinanzierungsgeschäfte und Einlagenkonten des Europäischen Systems der Zentralbanken 89
37 Renditen 3-jähriger Staatsanleihen und von Banken gehaltene Wertpapiere öffentlicher Haushalte 90
38 Geldbasis und Geldmenge M3 im Euro-Raum 92
39 Inflationserwartungen und tatsächliche Inflation in Deutschland und im Euro-Raum 94
40 Immobilienmarktentwicklung in ausgewählten Ländern 95
41 Langfristiger Ordnungsrahmen für den Euro-Raum 103
42 Schuldenstand im Schuldentilgungsfonds nach Ländern 112
43 Überblick: Neue EU-Instrumente 121
44 Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Artikel 126 AEU-Vertrag 123
45 Präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts 126
46 Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte 137
47 Europäisches Semester und gemeinsamer Haushaltszeitplan (geplant) 145
48 Nettozinserträge der deutschen Kreditinstitute nach ausgewählten Bankengruppen 155
49 Ertragskomponenten von Banken in ausgewählten Ländern 156
50 Notleidende Forderungen von Banken in ausgewählten Ländern 157
51 Umsetzung von Basel III in der Europäischen Union 161
52 Struktur der Bankenunion 186
53 Bankenaufsicht im Binnenmarkt und in der Bankenunion 188
54 Übergang zur Bankenunion im Zeitablauf 189
55 Entwicklung der Staatsquote und der Einnahmequote in Deutschland 203
56 Budgetwirkungen der Entwicklung einzelner Ausgabenbereiche 206
57 Verschuldungsquote der Gebietskörperschaften 216
58 Verschuldung der Gemeinden in den Jahren 2001 und 2011 nach Bundesländern 217
59 Kommunale Verschuldung im Jahr 2010 in ausgewählten Bundesländern 218
60 Besteuerung der Eigen- und Fremdfinanzierung bei Kapitalgesellschaften 223

Seite

61 Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften bei Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen ... 224
62 Finanzierung über Gewinnrücklagen oder über Einlage ... 232
63 Im Neugeschäft vereinbarte effektive Zinssätze für kurzlaufende oder variabel verzinste Kredite ... 236
64 Impliziter Steuersatz von Unternehmen auf Kapital- und Gewinneinkommen in ausgewählten Ländern im Jahr 2010 ... 242
65 Umlaufsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere nach Restlaufzeiten ... 244
66 Bruttostromerzeugung in Deutschland nach Energieträgern ... 251
67 Erneuerbare Energien in ausgewählten Ländern im Jahr 2011 ... 252
68 Stromexporte, Stromimporte und Stromproduktion aus Windkraft ... 253
69 Entwicklung der Strompreise in den 12 Monaten vor und nach Abschaltung der Moratoriumsmeiler (15. März 2011) ... 256
70 Strompreise für Privathaushalte und Industriekunden im Vergleich ... 257
71 Einführungszeitpunkte von Kapazitätsmärkten und Einspeisung von Strom aus Wind- und Photovoltaik-Anlagen in ausgewählten Ländern im Jahr 2011 ... 268
72 Leistungsbilanz der allgemeinen Stromversorgung in Deutschland ... 269
73 Prognosen zum Ausbau der erneuerbaren Energien ... 274
74 EEG-geförderte Photovoltaik-Anlagen in Deutschland: Gemeldete neuinstallierte Nennleistung ... 276
75 Förderung erneuerbarer Energien: Vergleich zwischen Einspeisevergütung und Grünstromzertifikaten ... 284
76 Geplante und tatsächliche Entwicklung des schwedischen Grünstromzertifikatesystems ... 289
77 Preisentwicklung und Kapazitätszubau im schwedischen Grünstromzertifikatesystem ... 291
78 Entwicklung der Energiepreise in privaten Haushalten ... 293
79 Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Januar 2007 ... 303
80 Arbeitnehmer und Verdienste nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen ... 305
81 Entwicklung und Zusammensetzung der atypischen Beschäftigung (ohne Zeitarbeit) in Deutschland ... 315
82 Lohnquote auf Basis von Marktpreisen für ausgewählte Länder ... 322
83 Entwicklung der Lohnquoten und der Arbeitseinkommensquote in Deutschland ... 323
84 Arbeitseinkommensquote und Arbeitslosenquote in Deutschland ... 327
85 Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen sowie der Arbeitnehmerentgelte in Deutschland ... 328
86 Veränderungen von Lohnquote und Einkommensungleichheit ... 330

Seite

87 Arbeitseinkommensquote und Gini-Koeffizient für Markteinkommen in Deutschland ... 331
88 Kumuliertes Wachstum der Reallöhne am 20-Prozent-Quantil, 50-Prozent-Quantil und 80-Prozent-Quantil für vollzeiterwerbstätige Männer in Westdeutschland ... 333
89 Lohnstreuung in West- und Ostdeutschland auf Basis der Beschäftigtenstatistik ... 334
90 Lohnstreuung in West- und Ostdeutschland auf Basis der Verdienststrukturerhebung ... 335
91 Erwerbslose und Erwerbspersonenpotenzial sowie Arbeitseinkommensquote und Lohnzurückhaltung ... 342
92 Regulierungsgrad des Arbeitsmarkts ausgewählter Länder im Jahr 2008 ... 344
93 Projektion der realen Gesundheitsausgaben in Deutschland ... 355
94 Kennziffern und Zusammensetzung der Einnahmeseite der GKV – Aktuelle Rechtslage ... 358
95 Kennziffern und Zusammensetzung der Einnahmeseite der GKV – Reformoptionen ... 362
96 Entwicklung makroökonomischer Größen bei verschiedenen Gesundheitsreformmodellen – Ausgangsszenario ... 365
97 Höhe und Zusammensetzung der Renten bei Einführung der Zuschussrentenregelung ... 384

Verzeichnis der Tabellen im Text

1 Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland ... 10
2 Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern des Euro-Raums ... 32
3 Konsolidierungspläne gemäß den Stabilitätsprogrammen 2012 ... 34
4 Korrelation zwischen Renditen langjähriger Staatsanleihen, dem Leitzins der EZB und Zinsen für Unternehmenskredite ... 35
5 Auswirkungen der „fiskalischen Klippe“ in den Vereinigten Staaten im Jahr 2013 ... 38
6 Wirtschaftsdaten für ausgewählte Länder und Ländergruppen ... 39
7 Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland ... 51
8 Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten ... 54
9 Auswirkungen eines Anstiegs des effektiven Wechselkurses des Euro um 5 % auf Deutschland ... 55
10 Der Arbeitsmarkt in Deutschland ... 56
11 Einnahmen und Ausgaben des Staates sowie finanzpolitische Kennziffern ... 58

		Seite
12	Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland	59
13	Schätzungen der Zinsdifferenzen ausgewählter Länder des Euro-Raums	69
14	Konjunkturbereinigter Primärsaldo, Primärsaldo, tatsächlicher Finanzierungssaldo und Schuldenstand des Staates der fünf Problemländer	70
15	Arbeitslosigkeit in den fünf Problemländern	72
16	Vergleich zwischen Securities Markets Programme (SMP) und Outright Monetary Transactions (OMT)	85
17	Die wichtigsten Bestandteile der Reformpakete	118
18	Überblick über die getätigten und geplanten Reformen	119
19	Bewertung der Veränderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP)	135
20	Überschreitungen der Scoreboard-Grenzwerte	139
21	Wichtige Erweiterungen des Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission gegenüber dem deutschen Restrukturierungsgesetz	170
22	Kosten systemischer Bankenkrisen	179
23	Ebenen der Bankenaufsicht in den Vereinigten Staaten	182
24	Kategorisierung der Finanzinstitute nach Prompt Corrective Action	183
25	Einnahmen und Ausgaben des Staates	201
26	Finanzpolitische Kennziffern	202
27	Staatsausgaben nach Ausgabenbereichen im Jahr 2012	204
28	Verschuldung der Gemeinden in ausgewählten Bundesländern im Jahr 2010	217
29	Ermittlungsschema des bereinigungsfähigen Kapitals bei der Zinsbereinigung des Grundkapitals (vereinfachte Darstellung)	233
30	Redispatch-Maßnahmen auf ausgewählten Netzelementen	255
31	Vergütungssätze für Strom aus solarer Strahlungsenergie	277
32	Der Arbeitsmarkt in Deutschland	304
33	Struktur der Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland	306
34	Abgänge aus und Zugänge in Arbeitslosigkeit in Deutschland	307
35	Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland	311
36	Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten in der Gesamtwirtschaft	312
37	Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen und in atypischer Beschäftigung in den Jahren 2010 und 2011	316
38	Finanzielle Entwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung	351
39	Finanzielle Entwicklung der Sozialen Pflegeversicherung	374
40	Finanzielle Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung	377
41	Finanzielle Entwicklung der Arbeitslosenversicherung	388

Verzeichnis der Kästen im Text

		Seite
1	Die konjunkturelle Erholung nach Überschuldungskrisen und Implikationen für die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft	19
2	Zur Methodik der Prognose	37
3	Annahmen der Prognose	48
4	Außenhandelsmultiplikatoren	49
5	Auswirkungen einer Aufwertung des Euro auf die Prognose	55
6	Bestimmungsfaktoren von Renditespreads im Euro-Raum	67
7	Zusammenhang zwischen der Refinanzierung durch die EZB und den TARGET2-Salden	79
8	Die geldpolitischen Outright-Geschäfte (Outright Monetary Transactions, (OMT)) der EZB	86
9	Folgen des Fiskalpakts für Deutschland	129
10	Systemrisiken und Ansteckungseffekte bei Finanzinstituten	153
11	Umsetzung der Bankenrekapitalisierung in Spanien	158
12	Kosten systemischer Bankenkrisen	178
13	Einlagensicherung, Aufsicht und Restrukturierung in den Vereinigten Staaten	182
14	Entwicklung der Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen in den vergangenen Jahren	213
15	Integration der Gewerbesteuer bei der Zinsbereinigung des Grundkapitals	234
16	Die EEG-Umlage und das EEG-Konto	259
17	Der Verfahrensvorschlag von Bundesminister Altmaier zur Neuregelung des EEG	278
18	Subvention erneuerbarer Energien: Preis- und mengenbasierte Verfahren	283
19	Die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Schweden	288
20	Messkonzept der funktionalen Einkommensverteilung	320
21	Ungleichheitsmaße bei der personellen Einkommensverteilung	331
22	GKV-Ausgaben- und GKV-Einnahmeprojektion: Annahmen	355
23	Die Bürgerpauschale	360
24	Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung – das verwendete Simulationsmodell	363
25	Berechnung der Zuschussrente gemäß Referentenentwurf Alterssicherungsstärkungsgesetz vom 7. August 2012	382

Statistische Daten und Materialquellen

Allgemeine Bemerkungen und Hinweise

Angaben aus der amtlichen Statistik für die Bundesrepublik Deutschland stammen, soweit nicht anders vermerkt, vom Statistischen Bundesamt. Andere Gebietsstände sind ausdrücklich angemerkt.

Generell ist in den Tabellen und Schaubildern aufgerundet beziehungsweise abgerundet worden. Dadurch können sich bei der Summierung von Einzelangaben geringfügige Abweichungen zur angegebenen Endsumme ergeben. Falls nichts anderes genannt, sind die saisonbereinigten Daten mittels des Census X-12-Arima-Verfahrens berechnet.

Sammlung statistischer Daten online verfügbar

Die in diesem Jahresgutachten enthaltenen Schaubilder und Tabellen sowie die dazugehörigen Daten können im Format Microsoft ® Excel von der Homepage heruntergeladen werden (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2012-2013.html).

Darüber hinaus bietet der Sachverständigenrat auf seiner Homepage im Bereich Statistik (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/statistik.html) eine Vielzahl nationaler und internationaler Indikatoren sowie Zeitreihen zur längerfristigen Entwicklung aus den verschiedenen volkswirtschaftlichen Bereichen an, die er für seine Arbeiten im Zusammenhang mit den Jahresgutachten, Sondergutachten und Expertisen nutzt. Diese Daten werden laufend aktualisiert und umfassen im Einzelnen:

- eine Auswahl von Konjunkturdaten zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage in wichtigen Wirtschaftsräumen wie den Vereinigten Staaten, Japan und dem Euro-Raum für die Bereiche Industrie, Vertrauensindikatoren, Kapitalmärkte, Preise und Arbeitsmarkt,

- eine umfassende Zusammenstellung von Konjunkturindikatoren für Deutschland wie Auftragseingänge und Produktion in der Industrie und im Baugewerbe, Vertrauensindikatoren wie die ZEW-Konjunkturerwartungen, Außenhandelsdaten und Daten für den Arbeitsmarkt sowie Quartalsdaten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen,

- eine Auswahl von langen Zeitreihen zu zentralen Bereichen der weltwirtschaftlichen Entwicklung in der Europäischen Union und ausgewählten Industrieländern, unter anderem für die Bereiche Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Verbraucherpreise und Energie sowie für Schlüsselgrößen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen,

- Lange Zeitreihen für Deutschland zu den Bereichen Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Öffentliche Finanzen, Zahlungsbilanz, Geld, Kredite, Aktien und Zinssätze, Industrie und Handel, monetäre Indikatoren, Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung und Energie.

Abkürzungen

ACE	=	Allowance for Corporate Equity
AEUV	=	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AIG	=	American International Group
AltvVerbG	=	Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz
AusglMechAV	=	Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung
AusglMechV	=	Ausgleichsmechanismusverordnung
BA	=	Bundesagentur für Arbeit
BaE	=	Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen
BaFin	=	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BCBS	=	Basel Committee on Banking Supervision
BDEW	=	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.
BEE	=	Bundesverband Erneuerbare Energie e. V.
BetrVG	=	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BIP	=	Bruttoinlandsprodukt
BLS	=	U.S. Bureau of Labor Statistics
BMAS	=	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	=	Bundesministerium der Finanzen
BMG	=	Bundesministerium für Gesundheit
BMU	=	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	=	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BoE	=	Bank of England
BoJ	=	Bank of Japan
BRIC	=	Brasilien, Russland, Indien und China
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
CBIT	=	Comprehensive Business Income Tax
CBO	=	Congressional Budget Office
CBPP	=	Covered Bond Purchase Programme
CDS	=	Credit Default Swaps
CDU	=	Christlich Demokratische Union
CRD IV	=	Capital Requirements Directive IV
CRR	=	Capital Requirements Regulation
dena	=	Deutsche Energie-Agentur GmbH
DDR	=	Deutsche Demokratische Republik
DIHK	=	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	=	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
EBA	=	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EEG	=	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFSF	=	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
ELA	=	Emergency Liquidity Assistance
EnLAG	=	Energieleitungsausbaugesetz
ENTSO-E	=	European network of transmission system operators for electricity
EnWG	=	Energiewirtschaftsgesetz
EP	=	Europäisches Parlament

ESM	=	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESRB	=	European Systemic Risk Board
EU	=	Europäische Union
EU-ETS	=	EU-Emissionsrechtehandel
EuGH	=	Europäischer Gerichtshof
Eurostat	=	Statistisches Amt der Europäischen Union
EWI	=	Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln
EZB	=	Europäische Zentralbank
FDIC	=	Federal Deposit Insurance Corporation
Fed	=	Federal Reserve
FMSA	=	Finanzmarktstabilisierungsanstalt
FROB	=	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
FuE	=	Forschung und Entwicklung
GKV	=	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-FinG	=	Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung, GKV-Finanzierungsgesetz
GRV	=	Gesetzliche Rentenversicherung
GW	=	Gigawatt
GWB	=	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWh	=	Gigawattstunde
HGB	=	Handelsgesetzbuch
HLEG	=	High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector
HVPI	=	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
IAB	=	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAW	=	Institut Arbeit und Wirtschaft
ifo	=	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.
IGeL	=	Individuelle Gesundheitsleistungen
ILO	=	International Labour Organization
IPCC	=	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISG	=	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
ISL	=	Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik
IWF	=	Internationaler Währungsfonds
JG	=	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
KV	=	Kassenärztliche Vereinigung
kWh	=	Kilowattstunde
KWK	=	Kraft-Wärme-Kopplung
kWp	=	Kilowattpeak
MoU	=	Memorandum of Understanding
MW	=	Megawatt
MWh	=	Megawattstunde
NABEG	=	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NAIRU	=	Non-accelerating Inflation Rate of Unemployment
NCUA	=	National Credit Union Administration
NIESR	=	National Institute for Economic and Social Research

OCC	=	Office of the Comptroller of the Currency
OECD	=	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OMT	=	Outright Monetary Transactions
ÖPP	=	Öffentlich-Private Partnerschaft
OTC	=	Over-the-counter
OTS	=	Office of Thrift Supervision
PCA	=	Prompt Corrective Action Standards
PNG	=	Pflegeneuausrichtungsgesetz
QEIII	=	Quantitative Easing Programm 3
REITs	=	Real Estate Investment Trusts
RWI	=	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SGB	=	Sozialgesetzbuch
SIAB	=	Stichprobe der integrierten Erwerbsbiographien
SMP	=	Securities Markets Programme
SoBEZ	=	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SOEP	=	Sozio-oekonomisches Panel des DIW
SoFFin	=	Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung
SPV	=	Soziale Pflegeversicherung
SWP	=	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TARGET2	=	Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System
TVG	=	Tarifvertragsgesetz
TWh	=	Terawattstunde
UFO	=	Unabhängige Flugbegleiter Organisation
UWG	=	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VGR	=	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VMU	=	Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht
VPI	=	Verbraucherpreisindex
ZEW	=	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH
zkT	=	zugelassene kommunale Träger

Zeichenerklärung

—	=	nichts vorhanden
0	=	weniger als die Hälfte der kleinsten dargestellten Einheit
.	=	kein Nachweis
...	=	Angaben fallen später an
— oder |	=	der Vergleich ist durch grundsätzliche Änderungen beeinträchtigt
x	=	Nachweis ist nicht sinnvoll beziehungsweise Fragestellung trifft nicht zu
( )	=	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist

Dieses sind Textabschnitte mit Erläuterungen zu methodischen Konzeptionen des Rates oder zur Statistik.

In Kästen gedruckte Textabschnitte enthalten analytische oder theoretische Ausführungen oder bieten detaillierte Information zu Einzelfragen, häufig im längerfristigen Zusammenhang

KURZFASSUNG

Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland

I. Europas Architektur festigen und Brücken in die Zukunft bauen

II. Aufgabenstellung für die einzelnen Politikbereiche

1. Energiepolitik: Bei der Energiewende mehr Marktwirtschaft wagen
2. Öffentliche Finanzen: Reformbedarf bei der Unternehmensbesteuerung, mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung
3. Arbeitsmarkt: Erfolge sichern und ausbauen
4. Soziale Sicherung: Weiterhin Reformbedarf trotz guter Finanzlage

III. Konjunktur in Deutschland: Keine Entkopplung vom außenwirtschaftlichen Umfeld

Kurzfassung
Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland
– Die wichtigsten Aussagen des Jahresgutachtens 2012 –

1. Unverkennbar erfordert der Teufelskreis aus Staatsschuldenkrise, Bankenkrise und makroökonomischer Krise im Euro-Raum die volle Aufmerksamkeit und ein sehr hohes Engagement der deutschen Wirtschaftspolitik. **Erste Erfolge** der Anstrengungen der europäischen Politik sind bereits zu erkennen: Die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzsalden haben sich merklich reduziert, und Teile eines funktionstüchtigen Ordnungsrahmens für die Währungsunion wurden etwa mit der Verabschiedung des Fiskalpakts sowie dem gehärteten und damit glaubwürdigeren Stabilitäts- und Wachstumspakt bereits verankert. Trotz dieser Lichtblicke darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es aktuell die Europäische Zentralbank (EZB) ist, die mit ihren unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen das europäische Finanzsystem stabilisiert und einen bedeutenden Beitrag zur Stützung der Banken leistet. Aufgrund der damit verbundenen gefährlichen Aufweichung der Grenze zwischen Geld- und Fiskalpolitik sind die Aktivitäten der EZB aber allenfalls **eine Notlösung**. Auf keinen Fall darf dies zu einem dauerhaften Stabilisierungsmechanismus werden.

Solche Fehlentwicklungen künftig zu verhindern und eine **stabile Architektur für Europa** zu schaffen, stellt eine Herkulesaufgabe dar. Zudem ist aber eine tragfähige Brücke erforderlich, über die der Weg aus der derzeitigen Krise hin zum Ordnungsrahmen der Zukunft führt. Dies gilt gleichermaßen für die Fiskalpolitik wie für die Regulierung der Finanzmärkte. In beiden Bereichen sind noch weitreichende Entscheidungen zu treffen. Insofern gilt es nach Ansicht des Sachverständigenrates, den bestehenden Ordnungsrahmen zu einer Gesamtkonzeption „**Maastricht 2.0**“ zu erweitern. Diese besteht aus drei Säulen: eine für die fiskalische Stabilität mit nationaler Verantwortung, eine für die Stabilität des privaten Finanzsystems mittels einer Bankenunion und eine Säule für das Krisenmanagement, die eine Insolvenzordnung für Mitgliedstaaten umfasst.

2. Die notwendigen Anstrengungen der deutschen Wirtschaftspolitik, die vielfachen Krisen im Euro-Raum einzudämmen und zu überwinden, haben allerdings den nach wie vor bestehenden **wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf in Deutschland** mitunter in den Hintergrund treten lassen. Für die deutsche Wirtschaftspolitik gilt es, eine ganze Reihe von Problemen zu lösen: Die Energiewende muss effektiv und effizient gestaltet, Reformen im Gesundheitswesen und im Steuersystem müssen vorangebracht werden. Bereits umgesetzte oder eingeleitete Reformen, insbesondere am Arbeitsmarkt und in der Alterssicherung, dürfen nicht zurückgenommen werden.

Die Energiepolitik sollte das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) durch ein marktwirtschaftliches Quotenmodell ersetzen und einen langfristigen institutionellen Rahmen des Strommarkts festlegen und umsetzen, statt lediglich auf kurzfristig auftretende Probleme mit ad-hoc Maßnahmen zu reagieren. In der Gesetzlichen Krankenversicherung sollte die Politik den eingeschlagenen Weg zu einer stärkeren einkommensunabhängigen Finanzierung fortsetzen. Im Steuersystem sollte der Gesetzgeber Maßnahmen ergreifen, welche die Eigenkapitalbasis und damit die Widerstandskraft der Real- und Finanzwirtschaft stärken. In der Alterssiche-

rung dürfen die bereits eingeleiteten Reformen nicht zurückgenommen oder verwässert werden. Dies gilt ebenso für den Arbeitsmarkt, dessen Flexibilität erhalten und ausgebaut werden muss. Die Bundestagswahl im Herbst 2013 sollte Grund genug sein, den wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf in Deutschland wieder stärker auf die politische Agenda zu setzen.

3. Im Zuge der Euro-Krise hat sich die Weltwirtschaft konjunkturell stark abgeschwächt; dies hat die **Konjunkturentwicklung** in Deutschland belastet. Bereits im Jahr 2011 setzte eine merkliche Abkühlung der Konjunktur ein, die im Jahr 2012 anhielt. Die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland dürfte sich im Jahr 2012 voraussichtlich auf 0,8 % belaufen, dieser Wert gilt vermutlich ebenso für das Jahr 2013. Die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt stellt sich nach wie vor günstig dar, obwohl sich die positive Dynamik abgeschwächt hat und zuletzt zum Erliegen gekommen ist. In den Jahren 2012 und 2013 dürfte die Arbeitslosenquote 6,8 % beziehungsweise 6,9 % betragen.

I. Europas Architektur festigen und Brücken in die Zukunft bauen

4. Die Europäische Währungsunion befindet sich trotz erster Lichtblicke in einer Vertrauenskrise von systemischem Ausmaß. Diese Krise besteht im Kern aus drei eng miteinander verbundenen Problemfeldern: Die **Staatsschuldenkrise** findet ihren sichtbaren Ausdruck in deutlich steigenden Schuldenstandsquoten und hohen Risikoprämien für die Staatsanleihen der Problemländer. Die **Bankenkrise** manifestiert sich in weiterhin mangelndem Vertrauen gegenüber den Finanzinstituten aus den Problemländern sowie in einer zunehmenden Fragmentierung der Bankenmärkte. Die **makroökonomische Krise** zeigt sich an der rezessiven Wirtschaftsentwicklung in einer Reihe von Mitgliedstaaten und einer unzureichenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, insbesondere in den Problemländern. Als Lichtblicke sind erste Erfolge der Strukturanpassungsmaßnahmen zu verzeichnen, beispielsweise in Form rückläufiger Leistungsbilanzdefizite.

Erschwerend kommt die wechselseitige Verstärkung zwischen diesen Krisenherden hinzu. So verschlechtert beispielsweise eine Bankenrettung durch den Staat dessen Finanzsituation. Gleichzeitig belasten aber sinkende Kurse der Staatsanleihen aufgrund einer höheren Verschuldung des Staates die Bilanz- und Kapitalposition der Banken. Ein anderes Beispiel: Die unvermeidliche Konsolidierung der staatlichen Haushalte schwächt zunächst die Binnennachfrage. Die Folge sind wegbrechende Steuereinnahmen und steigende staatliche Transferleistungen. Mithin kommt es darauf an, Lösungskonzepte zu entwerfen und umzusetzen, welche in der Lage sind, diesen Teufelskreis zu durchbrechen.

5. Dabei besteht die große wirtschaftspolitische Herausforderung darin, kurzfristige Probleme jeweils mit Augenmaß anzugehen, ohne die Glaubwürdigkeit des teilweise noch zu schaffenden **langfristigen Ordnungsrahmens** dadurch wieder infrage zu stellen. Dieser Ordnungsrahmen muss in der Lage sein, Fehlentwicklungen, wie sie in den öffentlichen Haushalten und im Finanzsystem in der Vergangenheit aufgetreten sind, künftig zu vermeiden.

6. Im fiskalischen Bereich hat die Politik mit der Verabschiedung des Fiskalpakts und der Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts bei aller Detailkritik und trotz aller notwendi-

gen Ergänzungen bereits ein gutes Stück des Weges zurückgelegt. Im Hinblick auf den Ordnungsrahmen für solide Staatsfinanzen in der Währungsunion kommt es darauf an, eine stabile Architektur für die Europäische Währungsunion zu schaffen. Hierzu schlägt der Sachverständigenrat sein **Drei-Säulen-Konzept** „Maastricht 2.0“ vor.

Dieses sieht vor, die **Fiskal- und Wirtschaftspolitik** in Zukunft gemäß den Ordnungsprinzipien des Maastricht-Vertrags weitgehend **in nationaler Souveränität** zu belassen. Reformiert werden sollten die bestehenden Fiskalregeln und die Rahmenbedingungen für das Finanzsystem in der Europäischen Union. Maastricht 2.0 setzt also auf eine nationale Haftung und die Disziplinierungsfunktion der Märkte, allerdings erweitert um eine Insolvenzordnung für Mitgliedstaaten. Diese soll durch einen Krisenmechanismus und flankierende Reformen im Finanzsystem glaubwürdig werden.

Ein alternativer, vom Sachverständigenrat abgelehnter Weg würde hingegen auf europäischer Ebene verankerte, **glaubwürdige Durchgriffsrechte** erfordern. Diese stehen momentan nicht zur Verfügung. Außerdem ist es politisch in hohem Maße unwahrscheinlich, sie künftig institutionell in verbindlicher Weise zu verankern. Glaubwürdig wären solche Durchgriffsrechte ohnehin nur dann, wenn eine fiskalpolitische Instanz, beispielsweise ein europäischer Finanzminister oder ein mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteter Währungskommissar, den nationalen Parlamenten verbindliche Vorgaben machen und in einer hierarchischen Ordnung auf die Finanz- und Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten zugreifen könnte. Dies stellt sich schon auf nationaler Ebene als höchst schwieriges, wenn nicht sogar aussichtsloses Unterfangen dar, nicht zuletzt in Deutschland.

7. Auf dem Weg zu einem stabilen langfristigen Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte ist die europäische Politik ein gutes Stück vorangekommen. Die Umsetzung der neuen und strengeren Eigenkapitalregulierung Basel III in europäisches Recht ist nahezu abgeschlossen; es liegen Vorschläge für verbesserte Verfahren zum Umgang mit Banken in Schieflagen auf dem Tisch; es wurden erste Schritte in Richtung einer **Europäischen Bankenunion** gemacht. Allerdings darf der begonnene Reformprozess jetzt nicht verlangsamt werden. Denn viele der bisher geplanten Reformen gehen aus Sicht des Sachverständigenrates noch nicht weit genug. Beispielsweise sollten Staatsanleihen im neuen langfristigen Regulierungsrahmen mit Eigenkapital unterlegt und von Beschränkungen für die Vergabe von Großkrediten nicht ausgenommen werden. Im zukünftigen Regulierungsregime ist es zudem aus Sicht des Sachverständigenrates erforderlich, die Einhaltung von ungewichteten Eigenkapitalanforderungen in Form einer Leverage Ratio von mindestens 5 % des gesamten Geschäftsvolumens einer Bank flankierend zu fordern.

8. Insgesamt umfasst die derzeit diskutierte Bankenunion drei Elemente: die Übertragung aufsichtsrechtlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene, die Etablierung einer europäischen Restrukturierungsagentur und eine europaweite Einlagensicherung. Konkrete rechtliche Vorschläge sind bislang nur für die Einrichtung einer einheitlichen europäischen Bankenaufsicht unter dem Dach der EZB gemacht worden. Bisher kann die Verlagerung von Risiken über Landesgrenzen hinweg nur unzureichend begrenzt werden. Grundsätzlich hält der Sach-

verständigenrat es daher für richtig, Kompetenzen im Bereich der Aufsicht und der Restrukturierung auf die europäische Ebene zu verlagern. Nur so ist sichergestellt, dass **Haftung und Kontrolle** auf einer Ebene liegen.

9. Allerdings ist es bis zu einer echten Bankenunion noch ein weiter Weg. Insbesondere die Einbeziehung der EZB in die Aufsicht birgt erhebliche Risiken. Im derzeitigen europarechtlichen Rahmen ist eine hinreichende Trennung zwischen geldpolitischen Funktionen und der Bankenaufsicht nicht möglich; für EU-Länder, die nicht Mitglieder des Euro-Raums sind, würde es keine ausreichenden Mitsprachemöglichkeiten geben. Daher wäre schon allein aus diesen Gründen eine **Änderung der europarechtlichen Rahmenbedingungen** erforderlich. Nur so könnte sichergestellt werden, dass die europäische Ebene ausreichende Durchgriffsrechte besitzt, Geldpolitik und Bankenaufsicht hinreichend voneinander getrennt sind und Haftung und Kontrolle in einer Hand bleiben. Wichtig ist zudem, dass nicht nur Aufsichtskompetenzen, sondern auch Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden. Eine europäische Restrukturierungsagentur sollte über eine Bankenabgabe und den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) finanziert werden. Sollte der Rückgriff auf fiskalische Mittel erforderlich werden, sollten klare Regeln für die Lastenteilung vorab festgelegt worden sein. Das dritte Element einer Bankenunion – eine europaweite Einlagensicherung – hält der Sachverständigenrat nicht für erforderlich. Die Einführung einer solchen Versicherung würde erhebliche Risiken bergen, da Verluste im Nachhinein vergemeinschaftet würden.

10. All diese auf die längere Sicht angelegten Maßnahmen im Hinblick auf Maastricht 2.0 reichen indes noch nicht. So ist die Bankenunion keine Lösung für akute Probleme im Bankensektor. Altlasten in den Bilanzen der Banken und ungelöste rechtliche Fragen erfordern vielmehr einen **schrittweisen Übergang in eine Bankenunion**. Der Sachverständigenrat schlägt hierzu einen Drei-Stufen-Plan vor: In einer ersten Phase müssen die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen und die neuen europäischen Institutionen etabliert werden. Dabei sollten Aufsichtsfunktionen außerhalb der Notenbank angesiedelt werden. Erst wenn diese Phase abgeschlossen ist, sollten sich, in einer zweiten Phase, die Banken schrittweise für die Bankenunion qualifizieren. Sollte in dieser Phase die Restrukturierung von Banken erforderlich sein und würden hierfür Finanzmittel benötigt, so würde dies in voller Verantwortung der Nationalstaaten geschehen, die auch für die mögliche Inanspruchnahme von Mitteln aus dem ESM haften würden. Banken, die am Ende dieser Phase die Bedingungen für die Vergabe einer europäischen Banklizenz nicht erfüllt haben, würden restrukturiert und gegebenenfalls abgewickelt. Somit verblieben in der dritten Phase nur noch die Banken am Markt, die eine europäische Banklizenz erhalten haben.

Notwendig ist es zudem, eine **fiskalische Brücke** in die Zukunft zu bauen, die von der unvermeidlichen kurzfristigen Stabilisierung überzeugend in das Regime Maastricht 2.0 führt. Hierfür hat der Sachverständigenrat das **Konzept des Schuldentilgungspakts** entwickelt. Kennzeichnend für den Schuldentilgungspakt ist seine Konstruktion als ein System wechselseitiger Verpflichtungen zur Solidarität und Solidität, indem er eine quantitativ und zeitlich

begrenzte gemeinschaftliche Haftung im Schuldentilgungsfonds verankert und dies mit starken Absicherungen zum Schuldentilgungspakt verbindet.

11. Schließlich besitzt die makroökonomische Krise ebenfalls unterschiedliche Zeitdimensionen, wie es die Rezessionen und Wachstumsschwäche in zahlreichen Ländern des Euro-Raums deutlich machen. Die Konsolidierung der staatlichen Haushalte, also eine restriktive Fiskalpolitik, geht aller Erfahrung nach zunächst zumindest mit einer merklichen Konjunkturabschwächung, häufig sogar mit einer **Rezession** einher. Damit stellt sich die Aufgabe, die fiskalpolitischen Schritte so auszugestalten und zu dosieren, dass die Konsolidierungserfordernisse nicht zu einem Abgleiten in eine Depression führen. Das Ziel der Wirtschaftspolitik in den betreffenden Ländern sollte es sein, das Produktionspotenzial zu erhöhen, um langfristig einen höheren und steileren Wachstumspfad zu erreichen. Eine solche **Wachstumspolitik** braucht einen langen Atem. Es benötigt geraume Zeit, bis sich Erfolge ordnungspolitischer Maßnahmen etwa von Reformen der Institutionen auf dem Arbeitsmarkt oder des Steuersystems einstellen.

Da die makroökonomische Krise in den einzelnen Ländern zum Teil sehr unterschiedlich ausgeprägt ist, verbieten sich länderübergreifende Lösungskonzepte. Zudem liegt es außerhalb der Kompetenz des Sachverständigenrates, den Regierungen anderer Länder konkrete wirtschaftspolitische Ratschläge zu geben.

II. Aufgabenstellung für die einzelnen Politikbereiche

1. Energiepolitik: Bei der Energiewende mehr Marktwirtschaft wagen

12. Die Bundesregierung hat im Sommer 2011 mit der Umsetzung der Energiewende begonnen, die in den nächsten Jahrzehnten zu einem **vollständigen Umbau des Systems** der Energieversorgung führen soll. Mit dem Beschluss des beschleunigten Atomausstiegs ging die Stromerzeugung aus Kernenergie stark zurück. Dieser Rückgang konnte durch einen Zuwachs bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, Braunkohle und durch höhere Stromimporte ausgeglichen werden. Allerdings ist es für die Netzbetreiber seitdem deutlich schwieriger geworden, die **Versorgungssicherheit** mit Strom zu gewährleisten.

Bereits im Jahrzehnt zuvor hatten sich durch die Förderung der erneuerbaren Energien **erhebliche Kosten** angehäuft. Die damit eng verknüpften Steuern und Umlagen haben den Endkundenpreis für Strom steigen lassen. Wenngleich diese Weichenstellungen der Vergangenheit im Zuge der Energiewende nicht mehr zur Debatte stehen, ist der aktuelle **drastische weitere Anstieg** der Strompreise für private Haushalte vor allem dem Versäumnis geschuldet, trotz seiner mittlerweile eklatanten Ineffizienz die Förderung der erneuerbaren Energien durch das EEG nicht grundlegend zu reformieren.

13. Der angestrebte vollständige Umbau des Energieversorgungssystems erfordert auf dem Strommarkt den Ausbau dargebotsabhängiger Kapazitäten zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, den Zubau nicht dargebotsabhängiger Kapazitäten vor allem im Süden Deutschlands und einen umfassenden Ausbau der Transport- und Verteilnetze. Es wäre dringend erforderlich, diese **drei Großbaustellen der Energiewende** in einem Gesamtkonzept zu

verzahnen, bei dem die Umsetzungsschritte aufeinander abgestimmt werden. Ein solches Konzept ist jedoch bisher nicht zu erkennen. Insbesondere berücksichtigt die Förderung des Zubaus der erneuerbaren Energien den bislang erreichten Stand der Integrationsfähigkeit des Systems nicht und versäumt daher, aktuell das **Tempo des Kapazitätsausbaus** zu drosseln.

14. Da bei einem unveränderten Festhalten am EEG die Kosten der Energiewende aus dem Ruder zu laufen drohen, ist es erforderlich, den konkreten Ausbaupfad für die erneuerbaren Energien langfristig vorzugeben und den Ausbau stärker **marktwirtschaftlich** zu gestalten. Zwar ist nach dem Einstieg in die Energiewende bereits wichtige Zeit verspielt worden, doch wäre es nach wie vor möglich, umgehend zumindest innerhalb des EEG eine **Vereinheitlichung des Vergütungssatzes** auf einem moderaten Niveau, etwa dem durchschnittlichen Vergütungssatz der landgestützten Windenergie, zu beschließen. Bereits dieser Schritt könnte den bislang alles dominierenden, teilweise zügellosen Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugungskapazitäten auf einen besser planbaren Pfad bringen und der Energiepolitik die **nötige Zeit zum Atmen** gewähren. Diese Zeit ist dringend nötig, um den langfristigen institutionellen Rahmen für den Strommarkt zu schaffen und ein Gesamtkonzept für die Energiewende zu entwickeln, in dem die künftige Förderstrategie für die erneuerbaren Energien so ausgestaltet ist, dass sie sich in ein europäisches Gesamtbild einfügt.

2. Öffentliche Finanzen: Reformbedarf bei der Unternehmensbesteuerung, mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung

15. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kommt in Deutschland voran. Der staatliche Gesamthaushalt dürfte im Jahr 2012 einen Überschuss aufweisen, der vor allem auf die Sozialversicherungen zurückgeht, während die Gebietskörperschaften weiterhin defizitär bleiben. Getrieben wird diese Entwicklung durch die staatlichen Einnahmen, die über das Gesamtjahr um 3,4 % anwachsen. Zudem spielen Sonderfaktoren auf der Ausgabenseite eine Rolle. So sind die Finanzierungskosten trotz ansteigender Schuldenstandquote angesichts der Bedeutung Deutschlands als „sicherer Hafen“ in der Eurokrise deutlich gesunken. Hinzu treten Minderausgaben der Bundesagentur für Arbeit und verhältnismäßig geringe Rentenzugänge. Hingegen sind die staatlichen Konsumausgaben überproportional stark angestiegen. Da Bund und Länder nicht dauerhaft auf Sonderfaktoren und eine günstige konjunkturelle Entwicklung bauen können, und zudem demografisch bedingte Mehrausgaben auf den öffentlichen Gesamthaushalt zukommen, ist deutlich **mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung** notwendig. In die falsche Richtung gehen strukturelle Mehrausgaben, wie etwa das Betreuungsgeld und die Zuschussrente, oder die Abschaffung der Praxisgebühr.

16. Strukturelle Verwerfungen zeigen sich insbesondere auf der kommunalen Ebene. Zwar stehen die Kommunen in ihrer Gesamtheit besser da als Bund und Länder: Die kommunale Schuldenstandsquote ist in den vergangenen drei Dekaden sogar leicht gesunken, während sie sich für die Länder und den Bund dynamisch nach oben entwickelt hat. Die aggregierten Zahlen verdecken jedoch eine erhebliche Variation zwischen den Städten und Gemeinden. Eine Reihe von Kommunen hat seit Ende der 1990er-Jahre verstärkt auf das Instrument der Kassenkredite zur Refinanzierung zurückgegriffen. In manchen Ländern, insbesondere in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, ist die **kommunale Finanzlage** so

prekär, dass die Länder Altschuldenregelungen beschließen mussten. Da diese Situation zum Teil auf hohe Sozialleistungen zurückzuführen ist, wird der Bund die Kommunen durch die verabredeten Kostenübernahmen bei den Eingliederungsleistungen für Menschen mit Behinderung sowie bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entlasten. Allerdings sind darüber hinaus Einsparungen im Personalbereich und bei öffentlichen Einrichtungen notwendig, damit solche Fehlentwicklungen künftig vermieden werden können. Die Kommunalaufsichten dieser Länder müssen in diesem Prozess ihrer wichtigen Rolle besser gerecht werden als in der Vergangenheit.

17. Im steuerlichen Bereich besteht großer Handlungsbedarf bei den Unternehmensteuern. Mit den Reformen der Vergangenheit ist es bei aller Anerkennung der erzielten Fortschritte nicht gelungen, die steuerlichen Verzerrungen der Investitionsentscheidungen zu beseitigen. Insbesondere die Finanzierungsentscheidung wird weiterhin verzerrt, weil die Finanzierung durch die Einlage neuen Eigenkapitals (Beteiligungsfinanzierung) gegenüber der Finanzierung über einbehaltene Gewinne (Selbstfinanzierung) und der Finanzierung über Fremdkapital benachteiligt wird. Dies setzt den Unternehmen einen Anreiz, ihren Eigenkapitaleinsatz zu reduzieren und die Einlage neuen Eigenkapitals zu vermeiden. Der Sachverständigenrat schlägt mit der „**Zinsbereinigung des Grundkapitals**“ eine Weiterentwicklung der dualen Einkommensteuer vor, durch welche die Finanzierungsneutralität hergestellt würde. Dieser Vorschlag ließe sich verhältnismäßig einfach in das bestehende Steuerrecht integrieren, ohne dass eine Abschaffung der Gewerbesteuer erforderlich wäre. Die zu erwartenden Steuermindereinnahmen in Höhe von voraussichtlich 4,6 Mrd Euro könnten durch den Abbau von Steuervergünstigungen vollständig gegenfinanziert werden.

3. Arbeitsmarkt: Erfolge sichern und ausbauen

18. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt stellt sich weiterhin überaus positiv dar. Im Jahr 2012 wird die Erwerbstätigkeit aller Voraussicht nach einen neuen Höchststand von fast 41,6 Millionen Personen erreichen. Die Arbeitslosenquote dürfte mit 6,8 % auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung sinken. Im Zuge der nachlassenden wirtschaftlichen Dynamik hat sich die positive Arbeitsmarktentwicklung im Verlauf des Jahres 2012 zwar abgeschwächt, insgesamt scheint die Beschäftigungslage aber weiterhin äußerst stabil.

Diese Erfolge liegen nicht zuletzt in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen, der moderaten Lohnpolitik der vergangenen Jahre sowie den Reformen des vergangenen Jahrzehnts begründet. Diese Reformen haben einen wichtigen Beitrag zu mehr **Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt** geleistet – sowohl für die Arbeitnehmer als auch für die Arbeitgeber. Die derzeit jedoch wieder vermehrt zu vernehmenden Forderungen nach regulierenden Eingriffen, beispielsweise Mindestlöhne, heute Lohnuntergrenzen genannt, gehen in die falsche Richtung. Anstatt jetzt die erarbeiteten Erfolge wieder in Frage zu stellen, muss es nun gelten, diese durch weitere Reformen des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig zu sichern und auszubauen.

19. Angesichts der Arbeitsmarkterfolge rückt zunehmend die **Qualität der Beschäftigungsverhältnisse** in das Zentrum öffentlicher Arbeitsmarktdiskussionen und wirtschaftspo-

litischer Überlegungen. Dabei geht es um die Entwicklung der atypischen Beschäftigung ebenso wie um die Entwicklung der Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten.

Der trendmäßige Beschäftigungsaufschwung seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts ging mit einem stetigen Wandel der Erwerbsformen einher. So nahm insbesondere die Teilzeitbeschäftigung von Frauen deutlich zu. Nicht zu beobachten war in den vergangen fünf Jahren indes eine überproportionale Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse.

20. Parallel zum Anstieg der Erwerbstätigkeit und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit hat seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts die Ungleichheit der Haushaltseinkommen nicht mehr zugenommen. Zuvor war diese seit Anfang der 1990er-Jahre deutlich angestiegen. Der trendmäßige Rückgang der Lohnquote seit Mitte der 1970er-Jahre in Deutschland wird in der Öffentlichkeit teilweise als Argument für eine abnehmende **Verteilungsgerechtigkeit** angeführt, die zulasten der Arbeitnehmer gehe. Hinsichtlich des Wohlstands der Arbeitnehmer und dessen Veränderung ist die Aussagekraft eines funktionalen Verteilungsmaßes allerdings sehr beschränkt.

Eine detaillierte Analyse der **qualifikatorischen Lohnstruktur** liefert diesbezüglich wesentlich aussagekräftigere Erkenntnisse. Die Lohnverteilung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten am oberen wie am unteren Ende aufgespreizt. Die stärkere Herausbildung eines Niedriglohnsektors bietet gering qualifizierten Arbeitnehmern Beschäftigungschancen und damit die Möglichkeit, der Arbeitslosigkeit zu entkommen. Kritisch muss gesehen werden, dass die Aufstiegschancen in Deutschland gering sind. Hier besteht der größte Handlungsbedarf, um durch eine bessere Aus- und Weiterbildung mehr Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen.

4. Soziale Sicherung: Weiterhin Reformbedarf trotz guter Finanzlage

21. Die gute konjunkturelle Lage und die positive Beschäftigungsentwicklung haben dazu geführt, dass die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV), die Soziale Pflegeversicherung (SPV) sowie die Arbeitslosenversicherung das Jahr 2012 voraussichtlich mit einem **Überschuss** beenden werden. Für die SPV bedeutet dies vor allem, dass der vorgezeichnete Weg in die roten Zahlen kurzfristig unterbrochen wurde, während die Überschüsse in der GRV und der GKV so groß ausfallen werden, dass sich die bereits bestehenden beachtlichen Reserven noch einmal deutlich erhöhen werden. In beiden Fällen wäre somit eine **spürbare Beitragssatzsenkung** möglich. Eine solche hat der Deutsche Bundestag am 25. Oktober 2012 für den Beitragssatz zur GRV beschlossen, indem er ihn auf 18,9 % ab 1. Januar 2013 festgesetzt hat; für die GKV wird sie bisher von der Regierungskoalition lediglich diskutiert, sollte aber aus Sicht des Sachverständigenrates ebenfalls umgesetzt werden.

22. Die aktuell gute Finanzlage verdeckt jedoch den weiterhin **bestehenden Handlungsbedarf** in den Sozialversicherungen. Dies gilt insbesondere für die SPV und die GKV. In der GRV besteht dieser allerdings vor allem im „**Unterlassen**“: Keinesfalls sollten bereits eingeleitete Reformen, wie beispielsweise die „Rente mit 67 Jahren“, zurückgenommen oder durch

gleichzeitige Leistungsausweitungen, wie aktuell unter den Stichworten „Rentenpaket“ oder „Zuschussrente“ diskutiert, verwässert werden.

23. In der GKV setzt der Sachverständigenrat auf die bereits gesetzlich verankerte flächendeckende Einführung der Zusatzbeiträge, die er zeitnah und schnell weiterentwickeln würde. Das Ziel sollte es dabei sein, einen **einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrag** zu etablieren. Dieser wäre ein Schritt in Richtung der vom Sachverständigenrat präferierten Bürgerpauschale. Er würde positiv auf Beschäftigung und Wachstum wirken und könnte mit dazu beitragen, den Wettbewerb im Gesundheitswesen zu erhöhen. Dafür wären zudem **ausgabenseitige Reformen** hilfreich: Erstens sollten Selektivverträge sowohl in der ambulanten als auch der stationären Versorgung stärker genutzt werden. Zweitens wäre ein schneller Übergang zu einer monistischen Krankenhausfinanzierung sinnvoll.

III. Konjunktur in Deutschland: Keine Entkopplung vom außenwirtschaftlichen Umfeld

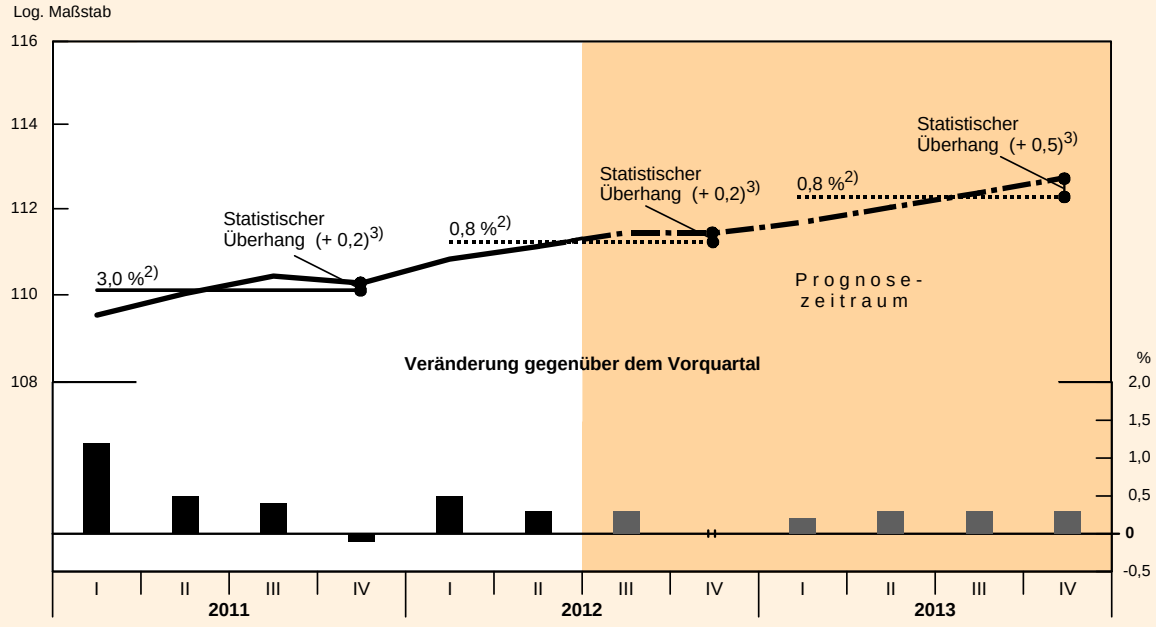
24. In Deutschland verlangsamte sich die konjunkturelle Entwicklung im Laufe des Jahres 2012 zusehends. Die inländische Verwendung entwickelt sich im Zuge einer stark rückläufigen **Investitionstätigkeit schwach**. Aufgrund der zwischenzeitlichen Zuspitzung der Krise im Euro-Raum und der Rezessionen in großen Mitgliedstaaten gingen die Exporte in den Euro-Raum zurück. Dies konnte, trotz der sich immer weiter eintrübenden Weltwirtschaft und dank der Abwertung des Euro, durch den Außenhandel mit Ländern außerhalb des Euro-Raums mehr als ausgeglichen werden. Im Ergebnis trug der Außenhandel maßgeblich zum beobachteten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts bei (Schaubild 1).

Schaubild 1

Voraussichtliche Wirtschaftsentwicklung in Deutschland

Bruttoinlandsprodukt[1)]

Kettenindex (2005 = 100)



1) Reale, saisonbereinigte Werte.– 2) Jahresdurchschnitte: Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prozentuale Differenz zwischen dem absoluten Niveau des Bruttoinlandsprodukts im letzten Quartal eines Jahres und dem durchschnittlichen Niveau in den Quartalen dieses Jahres (siehe JG 2005 Kasten 5).

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Die bis zum Oktober 2012 reichenden **Konjunkturindikatoren** deuten darauf hin, dass sich die wirtschaftliche Dynamik bis zum Jahresende 2012 weiter verlangsamen wird. So ist insbesondere die inländische Nachfrage im Industriesektor am aktuellen Rand abwärts gerichtet, und die umfragebasierten Indikatoren signalisieren für die Entwicklung bis zum Jahresende eine weitere Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität. Die zweite Jahreshälfte 2012 steht damit im Zeichen der im Euro-Raum weit verbreiteten rezessiven Tendenzen, die über den Außenhandels- und Vertrauenskanal auf die deutsche Volkswirtschaft ausstrahlen und durch eine rückläufige Investitionstätigkeit das Tempo der wirtschaftlichen Expansion beeinflussen.

25. Für das Jahr 2012 prognostiziert der Sachverständigenrat eine **Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 0,8 %** (Tabelle 1). Der Tiefpunkt der wirtschaftlichen Dynamik in Deutschland wird demnach voraussichtlich im vierten Quartal 2012 erreicht. Im Laufe des Jahres 2013 ist damit zu rechnen, dass die Veränderungsrate wieder langsam ansteigt. Die Zuwachsrate im Jahresdurchschnitt wird sich wiederum auf 0,8 % belaufen. Dabei wird erwartet, dass im Bereich der Ausrüstungsinvestitionen zu Jahresbeginn 2013 eine Bodenbil-

Tabelle 1

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

	Einheit	2009	2010	2011	2012[1)]	2013[1)]
Bruttoinlandsprodukt[2)]	%	– 5,1	4,2	3,0	0,8	0,8
Konsumausgaben	%	0,8	1,1	1,5	0,9	0,9
Private Konsumausgaben[3)]	%	0,1	0,9	1,7	0,9	0,8
Konsumausgaben des Staates	%	3,0	1,7	1,0	1,1	1,0
Ausrüstungsinvestitionen	%	–22,5	10,3	7,0	– 3,3	0,2
Bauinvestitionen	%	– 3,2	3,2	5,8	– 0,4	2,1
Sonstige Anlagen	%	– 2,9	3,3	3,9	2,1	2,3
Inländische Verwendung	%	– 2,5	2,6	2,6	0,0	0,8
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten)		– 2,9	1,7	0,6	0,8	0,0
Exporte	%	–12,8	13,7	7,8	3,9	3,8
Importe	%	– 8,0	11,1	7,4	2,5	4,2
Erwerbstätige	Tausend	40 370	40 603	41 164	41 569	41 745
Registriert Arbeitslose[4)]	Tausend	3 415	3 238	2 976	2 899	2 917
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[4)]	Tausend	27 493	27 756	28 440	28 949	29 196
Arbeitslosenquote[4)5)]	%	8,1	7,7	7,1	6,8	6,9
Verbraucherpreise[6)]	%	0,4	1,1	2,3	2,0	2,0
Finanzierungssaldo des Staates[7)]	%	– 3,1	– 4,1 [a)]	– 0,8	0,1	– 0,1

1) Prognose.– 2) Preisbereinigt; Veränderung gegenüber dem Vorjahr. Gilt auch für alle angegebenen Bestandteile des Bruttoinlandsprodukts.– 3) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Für die Jahre 2009 bis 2011 Quelle: Bundesagentur für Arbeit.– 5) Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen.– 6) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 7) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Im Jahr 2010 einschließlich der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (4,38 Mrd Euro).– a) Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang hätte die Defizitquote bei 4,3 % gelegen.

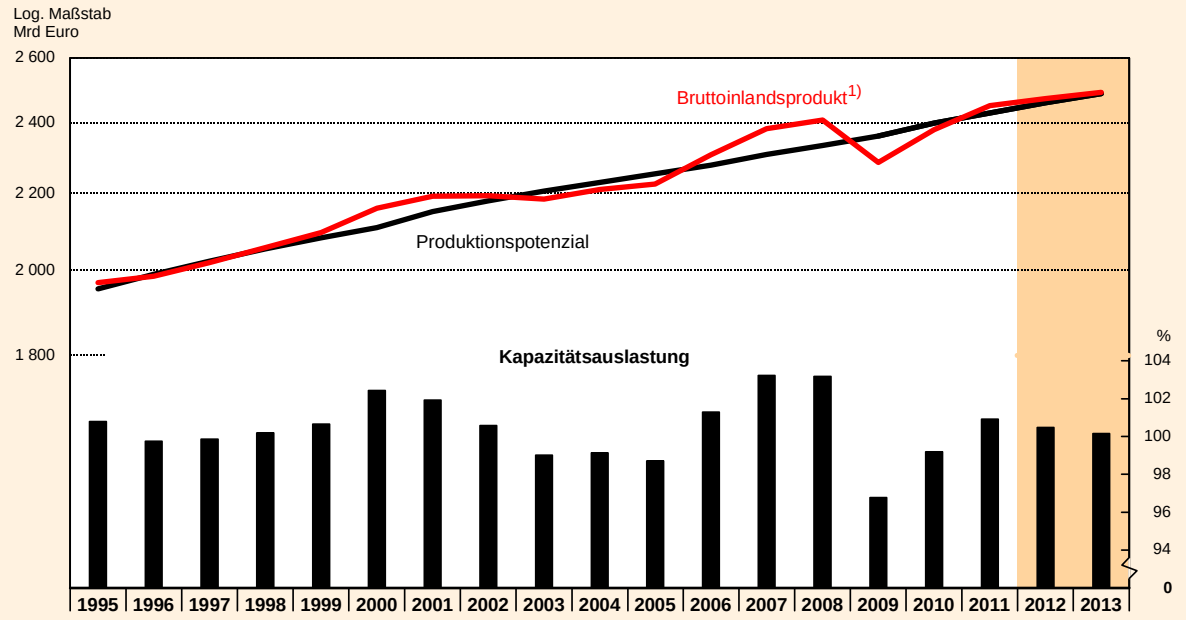
Daten zur Tabelle

dung erreicht ist. Insgesamt dürfte dies dazu führen, dass die inländische Verwendung im Jahr 2013 wieder Wachstumsimpulse sendet. Der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts dürfte in diesem und im nächsten Jahr unterhalb des Wachstums des Produktionspotenzials liegen. Die Inflationsrate weist eine stabile Entwicklung auf. Im Jahr 2012 und 2013 erhöhen sich die Verbraucherpreise voraussichtlich um jeweils 2,0 %.

Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass im Jahr 2012 das Potenzialwachstum 1,1 % beträgt. Die relative gesamtwirtschaftliche Output-Lücke, also die Differenz zwischen tatsächlichem und potenziellem Output, bezogen auf den potenziellen Output, liegt demnach im Jahr 2012 und 2013 bei etwa 0,5 % beziehungsweise 0,2 %. Damit befindet sich die deutsche Volkswirtschaft immer noch in einer Phase mit einer leichten Überauslastung der Produktionskapazitäten; das heißt, das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt liegt über dem **Produktionspotenzial**, also der Wirtschaftsleistung, die bei normaler Auslastung aller Kapazitäten ohne zusätzlichen Inflationsdruck erreichbar wäre (Schaubild 2).

Schaubild 2

Produktionspotenzial, Bruttoinlandsprodukt und Kapazitätsauslastung



1) Preisbereinigt, verkettete Volumenangaben.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

26. Die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland ist weiterhin positiv, wenngleich sie sich im Jahresverlauf im Gleichschritt mit der Konjunktur leicht abschwächte. Die Anzahl der **Erwerbstätigen** im Jahr 2012 erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 405 000 Personen und die Anzahl der registriert **Arbeitslosen** nahm um 77 000 Personen ab. Im Jahr 2013 dürfte die Anzahl der Erwerbstätigen lediglich um 176 000 Personen auf 41,7 Millionen Personen und die der registriert Arbeitslosen um 18 000 Personen auf knapp über 2,9 Millionen Personen steigen.

27. Nach einem voraussichtlich geringen Überschuss im Jahr 2012 dürfte der Finanzierungssaldo des staatlichen Gesamthaushalts im Jahr 2013 wieder leicht negativ ausfallen und sich auf etwa -3 Mrd Euro belaufen. Die Defizitquote läge damit bei rund 0,1 %. In der Folge sollte die Schuldenstandsquote im Jahr 2013 recht deutlich auf 80,3 % sinken. Dieser Wert liegt immer noch deutlich über dem Referenzwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Die staatlichen **Einnahmen** dürften im Jahr 2013 nur noch mit einer Rate von 2,2 % zunehmen. Überdurchschnittlich dürften die Einnahmen aus der Lohnsteuer verlaufen, da die Löhne weiterhin nennenswert steigen und der Einkommensteuertarif im Jahr 2013 vermutlich nicht angepasst wird. Es ist zu erwarten, dass die gesamtstaatlichen **Ausgaben** im Jahr 2013 mit 2,6 % stärker als das nominale Bruttoinlandsprodukt wachsen; die Staatsquote würde folglich nach zwei Rückgängen in den Jahren 2011 und 2012 wieder ansteigen. Die Zinsausgaben des Staates dürften hingegen ein weiteres Mal rückläufig sein. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Finanzierungskosten des Staates bereits im Jahr 2013 bedeutend erhöhen werden. Damit dürften weitere nennenswerte Einsparungen durch die Ablösung im Jahr 2013 fällig werdender Anleihen und Kredite erzielt werden.

ERSTES KAPITEL

Die wirtschaftliche Lage und Entwicklung in der Welt und in Deutschland

I. Internationale Konjunktur: Weltwirtschaft unter dem Einfluss der Euro-Krise
1. Hohe Schulden dämpfen die Weltwirtschaft noch immer
2. Die konjunkturelle Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftsräumen
3. Die Entwicklung im Prognosezeitraum

II. Konjunktur in Deutschland: Keine Entkopplung vom außenwirtschaftlichen Umfeld
1. Die konjunkturelle Entwicklung bis zur Mitte des Jahres 2012
2. Die aktuelle Indikatorenlage
3. Die Entwicklung im Prognosezeitraum

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Internationale Konjunktur: Weltwirtschaft unter dem Einfluss der Euro-Krise

Die Weltkonjunktur verlor in der ersten Hälfte des Jahres 2012 an Schwung. Nach einem Wachstum von 3,8 % im Jahr 2011 wird die Weltwirtschaft im Jahr 2012 voraussichtlich nur noch mit einer Rate von 3,3 % expandieren. Dies liegt wesentlich daran, dass die Staatsschuldenkrise, die Bankenkrise und die makroökonomische Krise im Euro-Raum zur Mitte des Jahres weiter eskalierten und für ein hohes Maß an Unsicherheit in der Weltwirtschaft sorgten.

Die öffentlichen und privaten Sektoren in den Industrieländern waren im Jahr 2012 weiterhin bestrebt, ihre hohen Schuldenstandsquoten zurückzuführen. Da die Investoren weiter an der Kreditwürdigkeit einiger Länder im Euro-Raum zweifeln, werden die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 2012 voraussichtlich zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts führen. Die Vereinigten Staaten haben einen Teil der notwendigen Konsolidierung bislang aufgeschoben und werden im Jahr 2012 ein vergleichsweise robustes Wachstum verzeichnen können. Die schwache Nachfrage in den Industrieländern dämpfte über den Außenhandelskanal die Konjunktur in den Schwellenländern. Zusammen mit der hohen Unsicherheit dürfte dies im Jahr 2012 zu einem Rückgang der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr führen. Dennoch trugen die Schwellenländer, zusammen mit den Vereinigten Staaten und Japan, im Jahr 2012 zur Stabilisierung der Weltwirtschaft bei.

Unter der Annahme, dass die Ankündigung der Europäischen Zentralbank vom September 2012, unter bestimmten Bedingungen unbegrenzt an den Märkten für Staatsanleihen zu intervenieren, einen weiteren Anstieg der Unsicherheit verhindert, dürfte die Weltwirtschaft im Jahr 2013 mit einer Rate von 3,4 % und damit nur unwesentlich höher als im Jahr 2012 zulegen.

Konjunktur in Deutschland: Keine Entkopplung vom außenwirtschaftlichen Umfeld

Die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland verlangsamte sich im Laufe des Jahres 2012. Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts beträgt im Jahr 2012 aller Voraussicht nach 0,8 % und liegt damit unter dem Potenzialwachstum von 1,1 %. Die inländische Verwendung entwickelt sich im Zuge einer rückläufigen Investitionstätigkeit schwach, der Außenhandel behauptete sich in einem schwierigen außenwirtschaftlichen Umfeld und trug maßgeblich zum Wachstum bei. Eine Reihe von Indikatoren deutet darauf hin, dass sich in der zweiten Jahreshälfte allenfalls ein leichter Zuwachs ergeben dürfte und sich die konjunkturelle Dynamik weiter abschwächt.

Im Jahr 2013 dürfte sich die Lage nicht sonderlich aufhellen. Die erwartete Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts beträgt ebenfalls 0,8 %, bei leicht größerer Dynamik als im Jahr 2012. Bei den Ausrüstungsinvestitionen dürfte zu Beginn des Jahres eine Bodenbildung erreicht werden. Die inländische Verwendung dürfte hauptsächlicher Impulsgeber werden. Die Konsumausgaben steigen ebenfalls robust, während der Außenhandel infolge deutlich steigender Importe nicht zum Wachstum beitragen wird. Der prognostizierte Beschäftigungsstand verbleibt auf einem hohen Niveau, und die Stabilität des Preisniveaus wird aller Voraussicht nach im kommenden Jahr gewährleistet sein.

Kasten

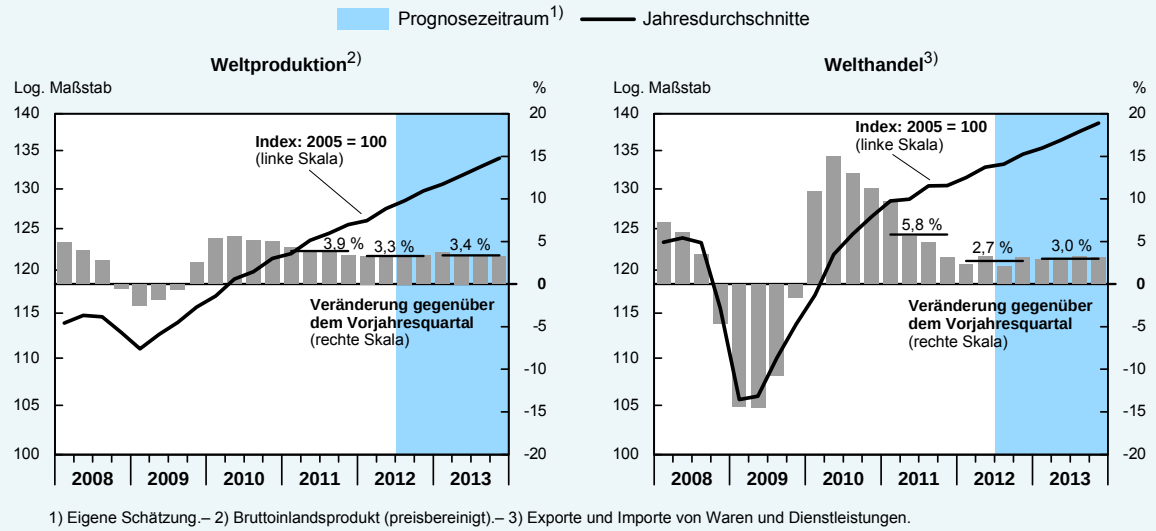
I. Internationale Konjunktur: Weltwirtschaft unter dem Einfluss der Euro-Krise

28. Die globale Erholung hat im Jahr 2012 an Schwung verloren. Nach einem Wachstum von 3,8 % im Jahr 2011 wird die Weltwirtschaft **im Jahr 2012** voraussichtlich nur noch mit einer Rate von 3,3 % expandieren (Schaubild 3). Anhaltende Konsolidierungsbemühungen der privaten und öffentlichen Sektoren sowie eine große Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Euro-Krise werden im Euro-Raum und dem Vereinigten Königreich im Jahr 2012 zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts führen. Für Stabilität sorgen die Vereinigten Staaten, Japan und die Schwellenländer, wenngleich letztere im Jahr 2012 geringere Wachstumsraten aufweisen dürften als im Vorjahr.

Mit der Ankündigung, unter bestimmten Bedingungen unbegrenzt an den Märkten für Staatsanleihen zu intervenieren, hat die Europäische Zentralbank (EZB) zunächst zur Beruhigung der Lage beigetragen. Trotzdem ist für den Euro-Raum aufgrund der weiterhin notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen **im Jahr 2013** mit einem erneuten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts zu rechnen, obwohl dieser weniger stark ausfallen dürfte als im Jahr 2012. Neben der Krise im Euro-Raum wird die Fiskalpolitik in den Vereinigten Staaten zu einem wichtigen Faktor für den Verlauf der Weltkonjunktur. Selbst bei einem Aufschub eines Teils der gegenwärtig für das Jahr 2013 geplanten Konsolidierungsmaßnahmen dürfte die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts dort geringer ausfallen als im Jahr 2012 und so die Weltwirtschaft belasten.

Schaubild 3

Entwicklung der Weltproduktion und des Welthandels



1) Eigene Schätzung.– 2) Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt).– 3) Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen.

Quellen: NIESR, OECD; für die Jahre 2012 und 2013 eigene Prognose des Sachverständigenrates

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Für die Schwellenländer ist angesichts des schwierigen weltwirtschaftlichen Umfelds für das Jahr 2013 nicht mit einer Beschleunigung des Wachstums zu rechnen. Allerdings verfügen die meisten von ihnen noch über Spielräume bei der Geld- und Fiskalpolitik, sodass sie auf eine weitere Verschlechterung der Konjunktur in den Industrieländern reagieren könnten. Weil

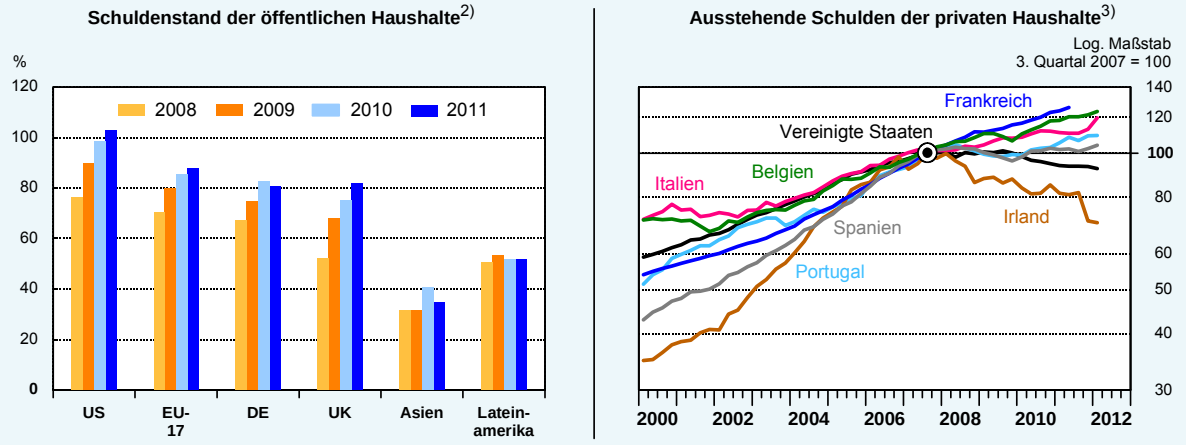
sich der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Euro-Raum abschwächen dürfte, rechnet der Sachverständigenrat damit, dass die Weltwirtschaft im Jahr 2013 mit einer Rate von 3,4 % expandiert.

1. Hohe Schulden dämpfen die Weltwirtschaft noch immer

29. Die Weltwirtschaft steht im Jahr 2012 noch immer unter dem Einfluss der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, auf welche die Regierungen und Zentralbanken mit einer Reihe konzertierter fiskal- und geldpolitischer Maßnahmen reagiert hatten. Wenngleich diese Maßnahmen zunächst zu einer schnellen Erholung der Weltwirtschaft geführt hatten, verlor die globale Erholung mit dem Auslaufen der Konjunkturprogramme an Schwung. Zudem stiegen die Schuldenstandsquoten in vielen Industrieländern infolge der staatlichen Rettungsmaßnahmen stark an (Schaubild 4, links). Schon im Vorfeld der Krise war die Verschuldung der privaten Haushalte in einigen Industrieländern auf ein bedenkliches Niveau angewachsen (Schaubild 4, rechts). Vor allem im Euro-Raum rief die hohe private und öffentliche Verschuldung schnell Zweifel an der Zahlungsfähigkeit einzelner Länder und Banken hervor. Viele Mitgliedstaaten des Euro-Raums sahen sich daher zu teilweise einschneidenden Sparmaßnahmen gezwungen. Dies bremste die globale Expansion zusätzlich.

Schaubild 4

Öffentliche und private Verschuldung in ausgewählten Wirtschaftsräumen[1)]



1) DE-Deutschland, UK-Vereinigtes Königreich, US-Vereinigte Staaten.– 2) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 3) In Relation zum verfügbaren Einkommen.

Quellen: IWF, Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Konsolidierung im öffentlichen und privaten Sektor

30. Die Grundkonstellation aus ungelösten Schuldenproblemen und anhaltenden Konsolidierungsbemühungen in den Industrieländern bestimmt im Jahr 2012 weiterhin die internationale Konjunktur. Aufgrund der hohen Schuldenstandsquoten blieb die **Fiskalpolitik** in den Industrieländern im bisherigen Verlauf des Jahres überwiegend sehr restriktiv ausgerichtet. Nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) wird das durchschnittliche Haushaltsdefizit der Industrieländer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2012 um 0,7 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr auf nunmehr 5,9 % zurückgehen. Besonders stark fiel die Konsolidierung in den Ländern des Euro-Raums aus, bei denen die Tragfähigkeit der

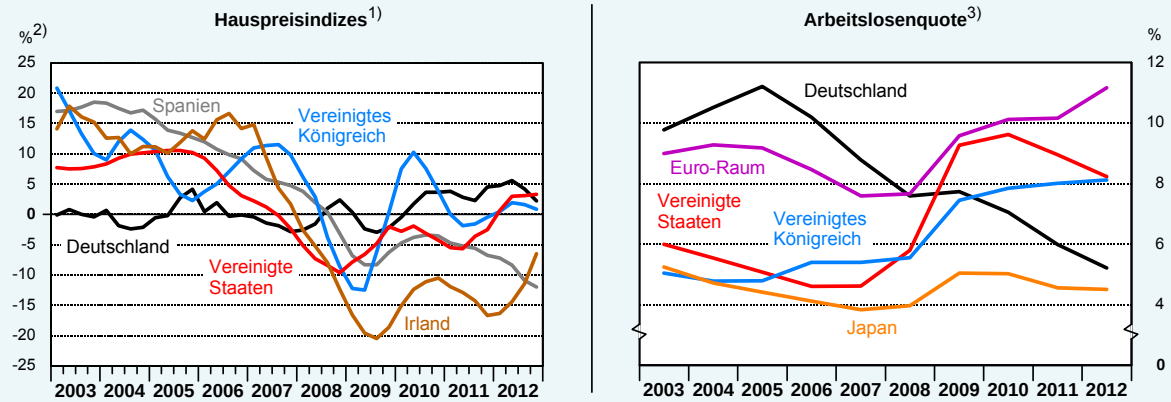
Staatsverschuldung von den Märkten in Zweifel gezogen wird. So wird das Haushaltsdefizit in Spanien vermutlich um 1,9 Prozentpunkte, in Irland um 4,5 Prozentpunkte und in Griechenland um 1,6 Prozentpunkte zurückgehen (IWF, 2012a).

31. Trotz der anhaltenden Konsolidierungsbemühungen wird sich der Anstieg der Schuldenstandsquoten in den meisten Industrieländern im Jahr 2012 fortsetzen. Hierzu hat insbesondere in einigen Ländern des Euro-Raums ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts beigetragen. In den Vereinigten Staaten, Japan, Griechenland, Portugal, Irland und Italien liegt die Bruttoverschuldung des Staates inzwischen teilweise deutlich über 100 % des Bruttoinlandsprodukts. Da immer noch nicht absehbar ist, wann der Anstieg der öffentlichen Verschuldung gestoppt werden kann, kam es im Jahr 2012 erneut zu Herabstufungen der Kreditwürdigkeit öffentlicher Gläubiger. So bewertete die Rating-Agentur Standard & Poor's im Verlauf dieses Jahres unter anderem die Kreditwürdigkeit Spaniens, Portugals, Griechenlands und Frankreichs schlechter, wenngleich diesbezüglich teilweise große Unterschiede zwischen diesen Ländern bestehen. Somit dürfte die Fiskalpolitik im Jahr 2013 weiterhin restriktiv ausgerichtet bleiben.

32. In vielen Industrieländern sind die **privaten Haushalte** ebenfalls bestrebt, ihre Verschuldung zurückzuführen. Im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2007 hat sich das Verhältnis der ausstehenden Schulden der privaten Haushalte zum verfügbaren Einkommen in einigen Ländern mehr als verdoppelt – oftmals mitverursacht von steigenden Vermögenspreisen und Finanzinnovationen. Am deutlichsten manifestierten sich diese Entwicklungen in den Vereinigten Staaten, Irland und Spanien, wo es gleichzeitig zu Fehlentwicklungen auf den Immobilienmärkten kam (Schaubild 5, links). Dort stellte sich später ein Teil der Kreditvergabe als nicht tragfähig heraus. Dies schlug sich unter anderem in einem Anstieg notleidender Kredite nieder (Ziffer 257). In einigen Industrieländern sind die Banken daher einem starken Druck ausgesetzt, ihre Bilanzen zu bereinigen.

Schaubild 5

Konjunkturindikatoren für ausgewählte Wirtschaftsräume



1) Index für bestehende und neue Bauten.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal.– 3) Arbeitslose in Relation zu allen Erwerbspersonen. 2012: Schätzung des IWF.

Quellen: IWF, Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

33. Trotz des hohen Konsolidierungsdrucks ist es in den meisten Ländern, die einen starken Anstieg der privaten Verschuldung verzeichneten, bislang nicht gelungen, diesen Trend zu stoppen oder sogar umzukehren. Zu den Ausnahmen gehören die Vereinigten Staaten und Irland (Schaubild 4, rechts, Seite 17). Die zumeist weiter steigenden Verschuldungsquoten der privaten Haushalte dürften unter anderem auf die anhaltend hohe oder sogar steigende **Arbeitslosigkeit** zurückzuführen sein. Diese führte zu einem Rückgang der verfügbaren Einkommen, welche im Nenner der Verschuldungsquote der privaten Haushalte stehen. So ist die Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten im bisherigen Verlauf des Jahres 2012 nur leicht zurückgegangen, während im Euro-Raum sogar ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosenquote zu verzeichnen war (Schaubild 5, rechts). Die Erfahrungen vergangener Rezessionen lassen keine schnelle Verbesserung auf den Arbeitsmärkten der Industrieländer erwarten (Kasten 1).

Kasten 1

Die konjunkturelle Erholung nach Überschuldungskrisen und Implikationen für die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft

In Rezessionen, die von einer Finanzkrise begleitet werden, geht die Wirtschaftsleistung stärker zurück und erholt sich anschließend langsamer als in „normalen“ Rezessionen. Ähnliches gilt, wenn die Expansionsphase vor einer Rezession durch einen starken Anstieg der Kreditvergabe gekennzeichnet war (Jordà et al., 2011; Reinhart und Rogoff, 2009). Finanzkrisen verstärken in Rezessionen zudem die ohnehin negativen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt (Bernal-Verdugo et al., 2012; Boeri et al., 2012).

Eine übermäßige Kreditvergabe während eines wirtschaftlichen Aufschwungs kann sich vor allem aus zwei Gründen negativ auf die Arbeitsmarktentwicklung im Zuge und Nachgang einer Rezession auswirken: Erstens dämpft die Rückführung der Verschuldung die Nachfrage der privaten Haushalte über einen längeren Zeitraum. Dies wird als ein Grund für die derzeit anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten angeführt (Mian und Sufi, 2012). Zweitens kann eine expansive Kreditvergabe zur Fehlallokation von Arbeitskräften führen. Die anschließende Korrektur bedingt dann einen länger andauernden Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Basierend auf Daten der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für mehr als 150 Länder und den Zeitraum der Jahre 1970 bis 2011 untersucht der Sachverständigenrat den Einfluss von Kreditbooms auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote nach einem Wirtschaftseinbruch. Dafür werden mithilfe von lokalen Projektionen empirische Impuls-Antwort-Funktionen geschätzt. Diese beschreiben jeweils die Veränderung der Arbeitslosenquote über Zeiträume von k = 1, …, 5 Jahren nach dem Höhepunkt eines wirtschaftlichen Aufschwungs (Teulings und Zubanov, 2010; Jorda, 2005):

$$U_{i,t+k} - U_{i,t} = \sum_{j=-3}^{k-1} \beta_{1,j}^{k} D_{i,t+j} + \sum_{j=-3}^{k-1} \beta_{2,j}^{k} CB_{i,t+j} + \sum_{j=-3}^{k-1} \beta_{3,j}^{k} D_{i,t+j} \cdot CB_{i,t+j} + \alpha_i^k + \mu_t^k + \varepsilon_{i,t}^k .$$

Dabei bezeichnet $U_{i,t}$ die Arbeitslosenquote in einem Land i zum Zeitpunkt t, α_i ist ein länderspezifischer und μ_t ein jahresspezifischer fixer Effekt. $D_{i,t}$ ist eine Dummy-Variable für den (lokalen) Hochpunkt im Konjunkturzyklus und $CB_{i,t}$ zeigt als Dummy-Variable an, ob ein übermäßiger Kreditboom vorgelegen hat. Ein solcher Boom wird mithilfe der kumulativen Lücke zwischen dem

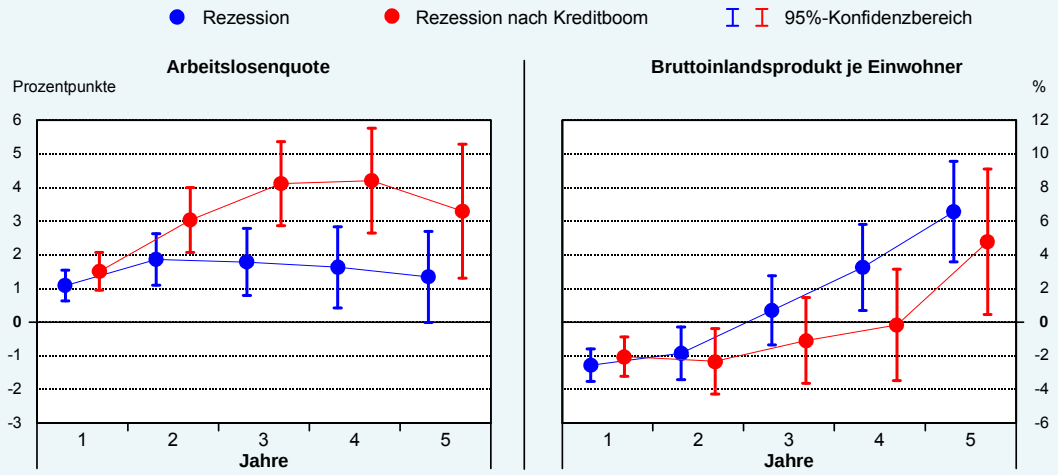
tatsächlichen Verhältnis von privaten Krediten zum Bruttoinlandsprodukt und dem geschätzten Trendwert dieses Verhältnisses identifiziert (Expertise 2010 Kasten 4). Bei Verwendung dieser Lücke als Frühindikator für einen Kreditboom wird typischerweise von einem Schwellenwert zwischen 4 und 6 Prozentpunkten ausgegangen (Borio und Drehmann, 2009). Um die Anzahl fälschlicherweise als Kreditboom deklarierter Phasen zu minimieren, wird hier jedoch eine restriktivere Grenze von 7,5 Prozentpunkten herangezogen, die etwa dem obersten Dezil der beobachteten Stichprobenverteilung entspricht.

Von besonderem Interesse sind die Koeffizienten $\beta_{1,0}^{k}$: Sie zeigen die Veränderung der Arbeitslosenquote zwischen dem Höhepunkt der wirtschaftlichen Expansionsphase und dem Zeitpunkt k Jahre später. Der zusätzliche Einfluss eines Kreditbooms auf diese Veränderung kommt in den Koeffizienten $\beta_{3,0}^{k}$ zum Ausdruck. In der Analyse werden nur entwickelte Volkswirtschaften berücksichtigt, für die Daten über einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren vorliegen. Diese Beschränkungen haben keinen Einfluss auf die qualitativen Ergebnisse. Zum Vergleich wird neben der Entwicklung der Arbeitslosenquote diejenige des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts je Einwohner dargestellt.

Die Ergebnisse zeigen einen deutlich negativen Zusammenhang zwischen einem Kreditboom und der Arbeitsmarktentwicklung nach Ende eines konjunkturellen Aufschwungs: So liegt die Arbeitslosenquote bei einer „normalen“ Rezession nach drei bis vier Jahren durchschnittlich knapp 2 Prozentpunkte über ihrem Vorkrisenniveau, bei einer Rezession mit Kreditboom jedoch mehr als 4 Prozentpunkte darüber. Das reale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner entwickelt sich im Zuge einer Rezession mit vorherigem Kreditboom ebenfalls schwächer (Schaubild 6).

Schaubild 6

Veränderung der Arbeitslosenquote und des realen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner nach einem konjunkturellen Hochpunkt[1)]



1) Eigene Berechnungen. Dargestellt sind die Veränderungen zwischen dem Jahr, in dem eine wirtschaftliche Expansionsphase ihren Hochpunkt erreicht hat, und dem Zeitpunkt *k* Jahre später.

Quellen für Grundzahlen: ILO, IWF, OECD, Weltbank

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

34. Die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit und die anhaltenden Bemühungen um eine Rückführung der Verschuldung der privaten Haushalte belasteten die **Binnennachfrage** in den Industrieländern im bisherigen Verlauf des Jahres 2012. Dies gilt insbesondere für den Euro-

Raum, wo die Binnennachfrage im zweiten Quartal um 0,9 % unter dem Wert des Jahresendes 2011 lag. In Japan, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich war die Binnennachfrage hingegen im zweiten Quartal 2012 zumindest etwas stärker als zum Jahresende 2011.

35. In den **Schwellenländern** ging im Gegensatz zu den Industrieländern von der Binnennachfrage im bisherigen Jahresverlauf ein deutlich positiver Wachstumsbeitrag aus. Dieser ist zum einen auf einen robusten Anstieg des privaten Konsums zurückzuführen, der in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2012 um 6,9 % beziehungsweise 5,9 % gegenüber den jeweiligen Vorjahresquartalen zulegte. Zum anderen waren bei den Investitionen Zuwachsraten von 10,1 % und 5,1 % gegenüber den jeweiligen Vorjahresquartalen zu verzeichnen. Die vergleichbaren Werte für die Industrieländer lagen hingegen bei 1,8 % und 0,5 % für den privaten Konsum und 2,0 % und 0,9 % bei den Investitionen. Zudem war die Fiskalpolitik in den Schwellenländern im Jahr 2012 leicht expansiv ausgerichtet. So wird sich der konjunkturbereinigte Haushaltssaldo nach Schätzungen des IWF im Jahr 2012 um 0,1 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr verschlechtern. Dies liegt zum einen daran, dass die aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens, insbesondere China, versuchen, der Abkühlung der Konjunktur fiskalpolitisch zu begegnen. Zum anderen lassen die im Vergleich zu den Industrieländern geringeren Schuldenstandsquoten eine Konsolidierung weniger dringlich erscheinen.

EZB stabilisiert Euro-Raum

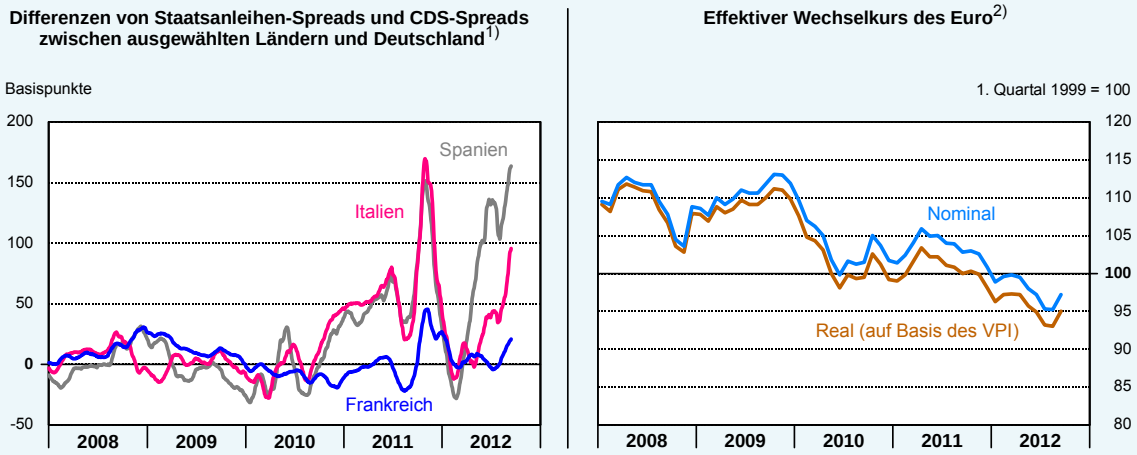
36. Innerhalb der Industrieländer bereitet die anhaltend hohe Verschuldung der privaten und öffentlichen Sektoren im Euro-Raum besondere Schwierigkeiten. In den Ländern an der Peripherie des Euro-Raums hatte die Krise vorherige Fehlentwicklungen wie die schleichende Erosion der Wettbewerbsfähigkeit oder sektorale Fehlentwicklungen im Immobiliensektor offengelegt. Dort ist die sektorale Neuausrichtung noch nicht abgeschlossen. Da diese Länder nicht über eine eigenständige Geldpolitik verfügen, können sie diesen Prozess nicht durch eine Anpassung der nominalen Wechselkurse erleichtern und sind dadurch einem erhöhten Liquiditätsrisiko ausgesetzt (Ziffer 109). Im Euro-Raum hat sich die hohe Verschuldung daher zu einer Kombination aus Staatsschuldenkrise, Bankenkrise und makroökonomischer Krise ausgeweitet. Diese verschärften sich zur Jahresmitte 2012 erneut (Anhang I, Sondergutachten 2012, Seite 393 ff.). So musste Spanien im Juni 2012 Hilfskredite beim Europäischen Rettungsschirm beantragen, um sein notleidendes Bankensystem zu rekapitalisieren.

37. Zwei zum Jahresende 2011 und zum Jahresanfang 2012 von der EZB aufgelegte langfristige Refinanzierungsgeschäfte sowie die Unterzeichnung des Fiskalpakts und die Einrichtung des permanenten Rettungsschirms konnten die Märkte nur temporär beruhigen. Diese Entwicklung lässt sich unter anderem an den Risikoaufschlägen für langfristige Anleihen Italiens und Spaniens ablesen, die im Juni und Juli des Jahres 2012 wieder ein ähnlich hohes Niveau erreichten wie im Herbst 2011 (Schaubild 21, Seite 66). Offensichtlich wurde diese Entwicklung von einem **Vertrauensverlust in die Integrität der Währungsunion** hervorgerufen: In einigen Problemländern begannen die Risikoaufschläge für Staatsanleihen von den Prämien für Credit Default Swaps (CDS) abzuweichen, mit denen sich Investoren gegen den Zahlungsausfall eines Landes versichern können. Neben anderen Faktoren schienen die Risi-

koprämien für Staatsanleihen zunehmend von einem Abwertungsrisiko im Falle eines Auseinanderbrechens des Euro bestimmt zu werden, das sich nicht durch CDS-Verträge absichern lässt (Schaubild 7, links). Die anhaltende Unsicherheit über den Fortgang der Krise im Euro-Raum schlug sich ebenfalls in einer Abwertung des Euro gegenüber anderen Währungen nieder. So sank der reale effektive Wechselkurs des Euro von September 2011 bis zum September 2012 um insgesamt 5,0 %. (Schaubild 7, rechts).

Schaubild 7

Staatsanleihen-Spreads, CDS-Spreads und effektiver Wechselkurs des Euro



1) Eigene Berechnungen: Gleitender 30-Tagedurchschnitt; Differenz der Renditen von Staatsanleihen (mit 3-jähriger Laufzeit) des jeweiligen Landes gegenüber deutschen Staatsanleihen abzüglich der Differenz von CDS-Prämien (mit 3-jähriger Laufzeit) des jeweiligen Landes gegenüber deutschen CDS-Prämien.– 2) Gewichteter Durchschnitt der bilateralen Wechselkurse gegenüber den Währungen der 20 wichtigsten Handelspartner des Euro-Raums.

Quellen: EZB, Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

38. Auf ihrer Ratssitzung am 6. September 2012 hat die EZB daher die Modalitäten festgelegt, unter denen sie bereit ist, an den Sekundärmärkten für Staatsanleihen des Euro-Raums zu intervenieren. Wenngleich dieses offiziell als geldpolitische Outright-Geschäfte (**Outright Monetary Transactions, OMT**) bezeichnete Instrument in erster Linie darauf abzielt, den gestörten Transmissionsprozess der Geldpolitik funktionstüchtig zu machen, so stehen nach dieser Entscheidung im Prinzip unbegrenzte Mittel zur Verfügung, um Spekulationen auf ein Auseinanderbrechen der Währungsunion effektiv zu begegnen. Daher trug dieser Beschluss gleichzeitig dazu bei, einen weiteren Anstieg der Unsicherheit über die Entwicklung des gemeinsamen Währungsraums zunächst zu stoppen (Ziffern 133 ff.).

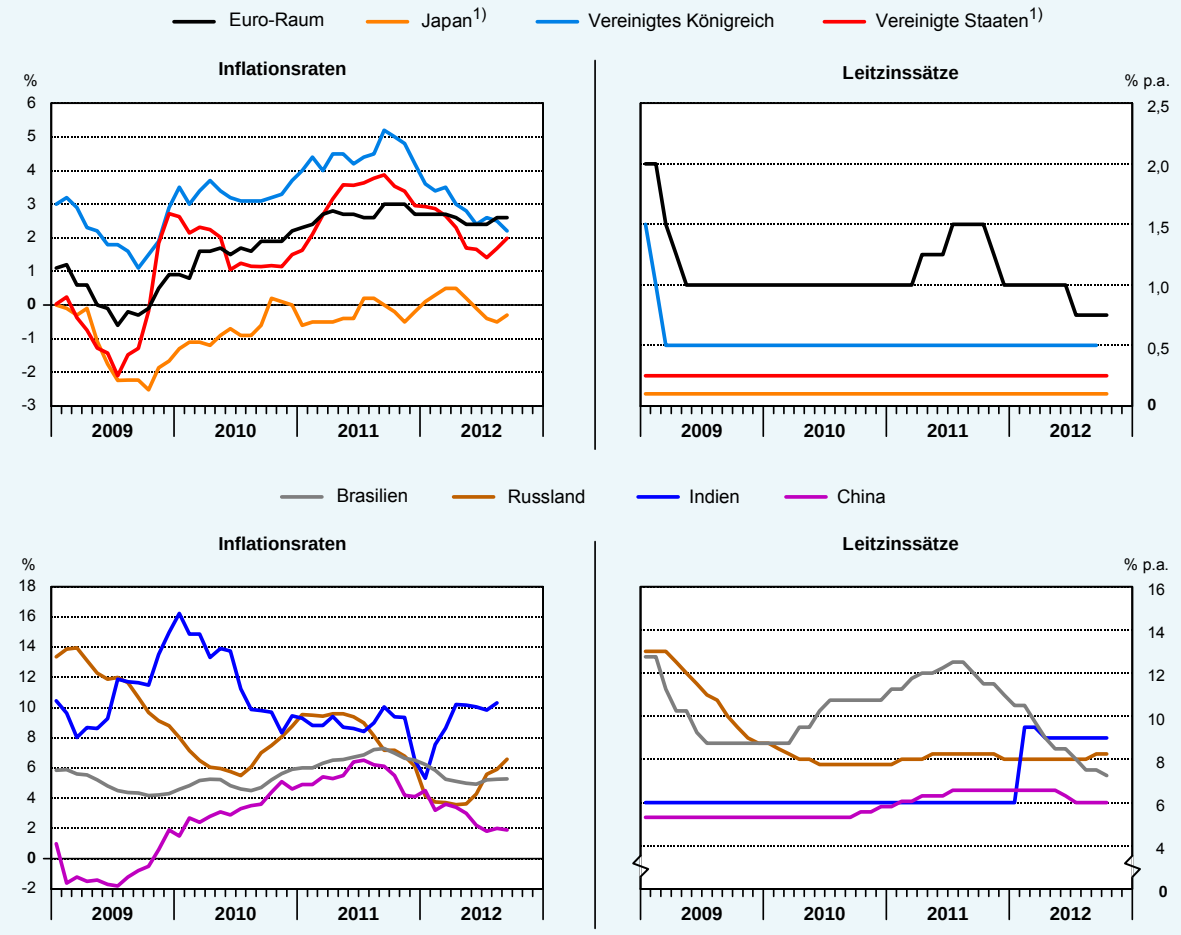
Geldpolitik außerhalb des Euro-Raums

39. Angesichts fehlender Konjunkturimpulse von Seiten der öffentlichen und privaten Nachfrage ist die **Geldpolitik** in vielen Industrieländern außerhalb des Euro-Raums ebenfalls sehr expansiv ausgerichtet geblieben. So liegt der Leitzins in den Vereinigten Staaten und Japan zwischen 0 und 0,25 % beziehungsweise zwischen 0 und 0,10 % (Schaubild 8, rechts oben). Deshalb stoßen die Zentralbanken in dem Bemühen, eine weitere Eintrübung der Konjunktur zu verhindern, zunehmend an Grenzen. Der klassische Transmissionskanal der Geldpolitik ist aufgrund des Erreichens der **Nullzinsgrenze** bereits weitgehend außer Kraft gesetzt. Viele Zentralbanken operieren daher auf einem für sie neuen Terrain, auf dem viel mehr als

zuvor die **Beeinflussung der Markterwartungen** im Vordergrund steht. So haben die Notenbanken eine Reihe neuer Instrumente entworfen und implementiert, mit denen sie selbst nach dem Erreichen der Nullzinsgrenze noch expansive Impulse setzen können. Hierzu gehören vor allem Maßnahmen der quantitativen Lockerung, also einer Ausweitung der Notenbankbilanz über den direkten Ankauf von Staatsanleihen und anderen Wertpapieren.

Schaubild 8

Inflationsraten und Leitzinssätze in ausgewählten Ländern



1) Abgebildet ist die Obergrenze des Zinskorridors (Japan: 0 bis 0,10 % p.a. ab Oktober 2010, Vereinigte Staaten: 0 bis 0,25 % p.a.).

Quellen: EU, OECD, Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

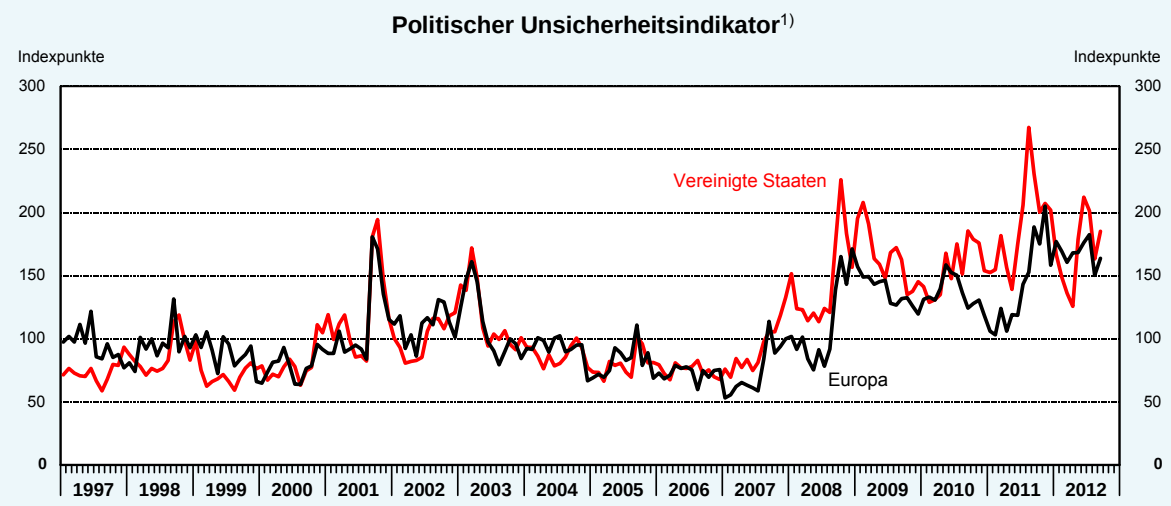
Daten zum Schaubild

40. Die **Entwicklungs- und Schwellenländer** konnten sich der sehr expansiv ausgerichteten Geldpolitik der Industrieländer nicht entziehen. Die Aufwertung ihrer Währungen belastete den Außenhandel zusätzlich. Dies dürfte mit dazu beigetragen haben, dass einige Zentralbanken der BRIC-Länder (Brasilien, Russland, Indien und China) ihre Geldpolitik wieder lockerten. So senkten Brasilien und China im Jahr 2012 die Leitzinsen (Schaubild 8, rechts unten). Darüber hinaus hat China zwischen Dezember 2011 und Mai 2012 den Mindestreservesatz in drei Schritten von jeweils 0,5 Prozentpunkten reduziert. Diese geldpolitischen Lockerungen wurden unter anderem dadurch erleichtert, dass der Preisauftrieb im Jahresverlauf 2012 in beiden Ländern deutlich nachließ (Schaubild 8, links unten). Selbst wenn sich in Russland und Indien gegenwärtig noch kein klarer Kurs der Geldpolitik abzeichnet,

sind auch dort die Auswirkungen der weltweiten Konjunktureintrübung spürbar. Die dort nach wie vor hohen Inflationsraten oder Inflationserwartungen verhindern jedoch bislang eine expansivere Geldpolitik. Allerdings dürften die Inflationserwartungen bei einer weiteren Eintrübung der Weltkonjunktur zurückgehen, sodass Indien und Russland in diesem Fall ebenfalls mit einer Lockerung der Geldpolitik reagieren könnten.

41. Die derzeitige Kombination aus einer immer noch nicht klar umrissenen Strategie zur Lösung der Krise im Euro-Raum und einer Geldpolitik, deren Spielraum für weitere Stützungsmaßnahmen zumindest in den Industrieländern bereits eingeschränkt ist, sorgt für ein **hohes Maß an Unsicherheit in der Weltwirtschaft**. Ein Index, mit dem die politisch induzierte Unsicherheit gemessen werden kann, ist der sogenannte Politische Unsicherheitsindikator (Baker et al., 2012). Dieser Index verharrte in Europa und den Vereinigten Staaten in den vergangenen Monaten trotz einiger Schwankungen auf einem anhaltend hohen Niveau (Schaubild 9). Anhaltende Unsicherheit kann die gesamtwirtschaftliche Nachfrage über verschiedene Kanäle dämpfen und die Expansion der Weltwirtschaft insgesamt bremsen (IWF, 2012a). Zusätzlich dürfte die schwache Binnennachfrage in Europa die Weltkonjunktur über den Außenhandelskanal beeinträchtigen.

Schaubild 9



1) Der Index basiert auf einem gewichteten Durchschnitt der folgenden drei Indikatoren: a) Häufigkeit, mit der das Wort „Unsicherheit" in den Medien verwendet wird, b) Anzahl angekündigter Maßnahmen der Fiskalpolitik, c) Divergenz der Inflationsprognosen in Expertenbefragungen.

Quelle: Baker et al. (2012)

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

2. Die konjunkturelle Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftsräumen

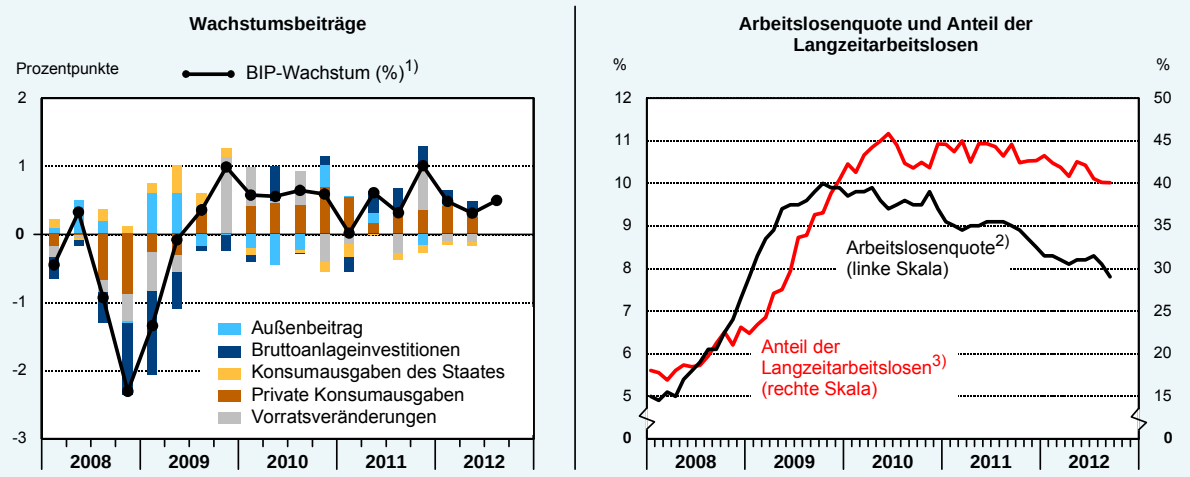
Vereinigte Staaten

42. Nach einer dynamischen Entwicklung zum Jahresende 2011 verlor die Konjunktur in den Vereinigten Staaten zum Jahresbeginn 2012 wieder an Schwung. Im zweiten Quartal 2012 nahm das Bruttoinlandsprodukt um 0,3 % zu. Im dritten Quartal hat die Konjunktur mit einer Zuwachsrate von 0,5 % wieder an Fahrt aufgenommen. Im Vergleich zu anderen Industrieländern war dies insgesamt eine robuste Entwicklung. Dabei wurde das Wachstum vor allem von den Privaten Konsumausgaben und den Bruttoanlageinvestitionen getragen (Schau-

bild 10, links). Leicht negative oder allenfalls sehr schwache Wachstumsbeiträge gingen vor allem von den Konsumausgaben des Staates und dem Außenhandel aus. Dies dürfte die beginnende Konsolidierung des Staates und die schwache Nachfrage aus Europa widerspiegeln.

Schaubild 10

Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt sowie Arbeitslosenquote und Anteil der Langzeitarbeitslosen in den Vereinigten Staaten



1) Reale Werte, Veränderung gegenüber dem Vorquartal, saison- und kalenderbereinigt.– 2) In Relation zu den zivilen Erwerbspersonen.– 3) Arbeitslose (27 Wochen und länger) in Relation zu allen Arbeitslosen.

Quellen: BLS, OECD

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

43. Auf dem für den privaten Konsum wichtigen Immobilienmarkt zeichnete sich in diesem Jahr erstmals eine Bodenbildung ab. Der Case-Shiller-Index, der die Immobilienpreise in 20 Großstädten misst, ist seit Januar 2012 sieben Mal in Folge gestiegen. Der mit den Verbraucherpreisen bereinigte Index hat mittlerweile wieder das Niveau des Jahres 2000, also vor dem Beginn des Immobilienbooms, erreicht. Ebenfalls ist der durch die Krise des Jahres 2009 ausgelöste Rückgang der Anzahl der begonnenen Neubauvorhaben für Einfamilienhäuser im Jahr 2012 zu einem Stillstand gekommen: Nach Angaben des Census Bureau lag der saisonbereinigte Wert im August 2012 um 12,8 % über dem Vorjahreswert.

44. Die Arbeitsmarktsituation verbessert sich hingegen nur langsam. Zwar sank die Arbeitslosenquote auf schließlich 7,8 % im September 2012 (Schaubild 10, rechts). Die Beschäftigung (außerhalb des Landwirtschaftssektors) fiel jedoch im September 2012 immer noch um fünf Millionen Personen geringer aus als im Januar 2008. Einen wesentlichen Anteil hieran hat der Bausektor, in dem die Anzahl der Beschäftigten nun seit etwa zwei Jahren um etwas mehr als zwei Millionen Personen unterhalb des Vorkrisenniveaus liegt. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen gemessen an allen Arbeitslosen ging seit Jahresbeginn von 43,3 % auf 40,1 % leicht zurück. Dieser Wert liegt jedoch immer noch nahe am historischen Höchstwert von 45,8 % aus dem Juni 2010.

45. Die Geldpolitik hält aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit an ihrer expansiven Ausrichtung fest. So hat die Federal Reserve (Fed) im September 2012 bereits das dritte Quantitative Easing Program (QEIII) aufgelegt. Bei diesem Programm handelt es sich um einen Ankauf

von hypothekenbesicherten Anleihen in einem Umfang von monatlich 40 Mrd US-Dollar. Dabei ist erstmals kein maximales Ankaufvolumen festgelegt worden. Vielmehr soll das Programm solange fortgeführt werden, bis eine erhebliche Korrektur der momentan hohen Arbeitslosenquote erkennbar ist. Gleichzeitig führt die Fed das bereits im Jahr 2011 aufgelegte **Maturity Extension Program** fort. Ziel dieses im Juni 2012 ausgeweiteten Programms ist es, die langfristigen Zinssätze zu senken, indem kurzlaufende Staatsanleihen in der Notenbankbilanz durch langlaufende Staatsanleihen ersetzt werden. Insgesamt plant die Fed, bis zum Ende des Jahres 2012 Staatsanleihen im Umfang von 667 Mrd US-Dollar umzuschichten. Dies entspricht etwa 40 % des gesamten Staatsanleihenportfolios der Fed.

46. Abwärtsrisiken für die Konjunktur resultieren in den Vereinigten Staaten vor allem aus der Unsicherheit über das Ausmaß des künftigen Konsolidierungskurses. Unter den entwickelten Volkswirtschaften weisen die Vereinigten Staaten im Jahr 2012 nach Schätzungen des IWF mit 6,8 % derzeit nach Japan das größte strukturelle Defizit im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt auf (IWF, 2012a). Die gegenwärtige Gesetzeslage sieht allerdings eine extrem abrupte Korrektur der Haushaltspolitik vor, die gemeinhin als **„fiskalische Klippe“ (fiscal cliff)** bezeichnet wird. Dabei setzen zwei Drittel dieser Maßnahmen auf der Einnahmeseite des Haushalts an.

Das Congressional Budget Office (CBO) in den Vereinigten Staaten schätzt, dass die zum Jahresbeginn 2013 einsetzenden Konsolidierungsmaßnahmen das Budgetdefizit des Bundes im Kalenderjahr schlagartig um 5,1 % des Bruttoinlandsprodukts reduzieren werden (Congressional Budget Office, 2012). Kurzfristig würde ein abrupter Nachfrageausfall in dieser Größenordnung die Konjunktur in den Vereinigten Staaten stark belasten. Eine vollständige Verschiebung der Konsolidierung wäre allerdings ebenfalls mit langfristigen Kosten in Form einer noch höheren Staatsverschuldung verbunden. Eine ökonomisch sinnvolle Streckung des Konsolidierungspfads scheiterte aber bislang an grundverschiedenen Ansichten von Demokraten und Republikanern.

Vereinigtes Königreich

47. Nachdem der Aufholprozess nach der Krise im Vereinigten Königreich bereits zur Mitte des Jahres 2010 weitgehend zum Erliegen kam, waren dort in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2012 sogar negative Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts zu verzeichnen. Erst im dritten Quartal war die Veränderungsrate mit 1,0 % wieder positiv. Die Produktion lag zur Jahresmitte 2012 immer noch etwa 4 % unterhalb ihres Vorkrisenniveaus. Einen durchgehend negativen Wachstumsbeitrag lieferte im bisherigen Verlauf des Jahres 2012 der Außenhandel. Der private Konsum und die Bruttoanlageinvestitionen trugen im zweiten Quartal ebenfalls zum Rückgang des Bruttoinlandsprodukts bei. In dieser Entwicklung dürften sich vor allem die anhaltende Unsicherheit über die mittelfristigen Investitionsbedingungen und die fortwährenden Konsolidierungsbemühungen der privaten Haushalte widerspiegeln. So ist die Sparquote im zweiten Quartal des Jahres 2012 von 6,0 % auf 6,7 % gestiegen.

48. Die Anzahl der Beschäftigten ist seit dem Ausbruch der Krise in weitaus geringerem Maße zurückgegangen als das Bruttoinlandsprodukt und hat im zweiten Quartal 2012 bereits

wieder ihr Vorkrisenniveau erreicht. Die Arbeitslosenquote sank im bisherigen Verlauf des Jahres 2012 von 8,3 % im Januar auf 7,9 % im August. Die Anzahl der Beschäftigten stieg in den Monaten März bis Juni um 236 000 Personen. Dieser Nettoeffekt setzt sich aus einem Zuwachs von 471 000 Stellen im privaten Sektor und einem Rückgang der Beschäftigung um 235 000 Stellen im öffentlichen Sektor zusammen.

Die unterschiedliche Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt bedeutet, dass sich die Produktivität im Vereinigten Königreich langsamer verbessert als in vielen anderen Ländern und in vorherigen Krisenperioden (Hughes und Saleheen, 2012). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch keine Aussage darüber möglich, ob das verhaltene Produktivitätswachstum langfristige Folgen der Finanzkrise widerspiegelt oder lediglich auf eine vorübergehende Nachfrageschwäche zurückzuführen ist (Grice, 2012).

49. Angesichts wiederholt negativer Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts hat die Bank of England (BoE) im Juli 2012 beschlossen, die im Jahr 2009 im Rahmen des Quantitative Easing aufgenommenen Anleihekäufe bis zu einer Grenze von insgesamt 375 Mrd Britischen Pfund auszuweiten. Mithin sehen sich viele Banken seit geraumer Zeit steigenden Finanzierungskosten gegenüber, da die Investoren mit weiteren Abschreibungen auf Bankaktiva rechnen. Wenn die Banken den Anstieg der Finanzierungskosten an ihre Kunden weitergeben, könnte dies verhindern, dass die Ausweitung des Quantitative Easing den gewünschten Effekt auf die Kapitalkosten der Unternehmen haben wird. Die BoE hat daher zusammen mit dem britischen Finanzministerium zwei Programme zur Stimulierung der Kreditvergabe aufgelegt, die darauf abzielen, die Refinanzierungskosten für Banken durch staatliche Garantien zu senken, wenn sie diesen Finanzierungsvorteil an kleine und mittlere Unternehmen weiterreichen.

50. Die britische Regierung hat im Jahr 2011 eine Konsolidierungsstrategie vorgelegt, die darauf abzielt, den konjunkturbereinigten Haushaltssaldo bis zum Haushaltsjahr 2015/16 auszugleichen. Im Jahr 2012 macht die Konsolidierung voraussichtlich leichte Fortschritte. Der IWF schätzt, dass es dem Vereinigten Königreich gelingt, sein Haushaltsdefizit von 8,5 % im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt auf 8,2 % zu reduzieren, wobei die Verbesserung des konjunkturbereinigten Defizits aufgrund der schwachen Konjunktur größer ausfällt (IWF, 2012b). Angesichts der rückläufigen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts hat die Regierung auf eine für den Oktober 2012 geplante Erhöhung der Mehrwertsteuersätze für bestimmte Waren und Dienstleistungen verzichtet. Andere Steuererhöhungen, wie die Anhebung der Mineralölsteuer, wurden auf das Jahr 2013 verschoben.

Japan

51. Die japanische Wirtschaft hat sich im bisherigen Verlauf des Jahres 2012 vergleichsweise robust entwickelt, wenngleich der nach der Tsunami-Katastrophe einsetzende Erholungsprozess im zweiten Quartal an Schwung verlor. In den Vorquartalen hatte vor allem die private Inlandsnachfrage für ein dynamischeres Wachstum gesorgt. Ebenfalls dämpfte der Außenhandel im zweiten Quartal 2012 die wirtschaftliche Entwicklung. Trotz des abklingenden Aufholprozesses dürfte das Bruttoinlandsprodukt angesichts einer expansiv ausgerichteten Geld- und Fiskalpolitik im Jahr 2012 um 2,6 % gegenüber dem Vorjahr zulegen. Damit

nimmt Japan in dem schwierigen weltwirtschaftlichen Umfeld eine eher stabilisierende Rolle ein.

52. Der verlangsamte Aufholprozess und der Rückgang bei den Exporten haben die Bank of Japan (BoJ) dazu veranlasst, das bereits im Oktober 2010 begonnene Kaufprogramm für Wertpapiere von 70 Billionen Yen auf 80 Billionen Yen aufzustocken und bis zum Ende des Jahres 2013 zu verlängern (der Wechselkurs des Yen im Vergleich zum Euro betrug 103,2 Yen je Euro am 30.Oktober 2012). Etwa 50 Billionen Yen sollen für Käufe von japanischen Staatsanleihen und Treasury Bills verwendet werden. Dies entspricht in etwa dem Volumen der geplanten Neuemissionen für das Jahr 2012. Damit setzt die japanische Notenbank eine Politik der Staatsanleihekäufe fort, die bereits nach dem Platzen der Immobilienblase Mitte der 1990er-Jahre begonnen wurde. Mittlerweile hält die BoJ Staatsanleihen in Höhe von etwa 22 % des Bruttoinlandsprodukts und damit deutlich mehr als die Fed mit 11 % und die EZB mit 2 %.

53. Als eines der wenigen Industrieländer verfolgt Japan derzeit eine expansive Fiskalpolitik. Das staatliche Defizit dürfte in diesem Jahr weiter auf 10 % des Bruttoinlandsprodukts ansteigen (IWF, 2012b). Die Staatsschulden belaufen sich aufgrund der anhaltenden Defizite mittlerweile auf über 230 % des Bruttoinlandsprodukts. Der japanische Staat hat sich weitgehend im Inland verschuldet und ist daher weniger anfällig für einen plötzlichen Vertrauensverlust ausländischer Investoren und Schwankungen des Wechselkurses.

Das Unterhaus des japanischen Parlaments hat im Juni 2012 einen ersten Schritt zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unternommen und eine stufenweise Anhebung der Mehrwertsteuer beschlossen. Demnach soll der Umsatzsteuersatz im April 2014 von 5 % auf 8 % und zu Beginn des Jahres 2015 dann auf 10 % steigen. Allerdings rechnen viele Beobachter nicht damit, dass diese Steuererhöhung ausreicht, um die Schuldenstandsquote zurückzuführen (IWF, 2012b). Derzeit wird eine weitere Staatsverschuldung im japanischen Unterhaus von der Opposition blockiert.

54. Positiv verläuft die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote ging im bisherigen Jahresverlauf leicht zurück und lag im August 2012 bei 4,2 %. Die Entwicklung der offenen Stellen hat sich ebenfalls weiter verbessert, sodass der Arbeitsmarkt bis auf Weiteres eine stabile Entwicklung aufweisen dürfte.

Schwellenländer

55. Die BRIC-Staaten verzeichneten im bisherigen Verlauf des Jahres 2012 geringere Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts als in den beiden Vorjahren. Die Schwellenländer können sich vorerst nicht weiter von den Industrieländern abkoppeln. Mit der teilweise bewusst durch restriktive Politiken herbeigeführten Dämpfung des Wachstums scheint es den Schwellenländern gelungen zu sein, zu einer „sanften Landung“ anzusetzen. Noch im vergangenen Jahr hatten einige Beobachter vor einem plötzlichen Konjunkturabschwung, einer sogenannten „harten Landung“ gewarnt. Insofern darf das langsamere Wachstum nicht dramatisiert

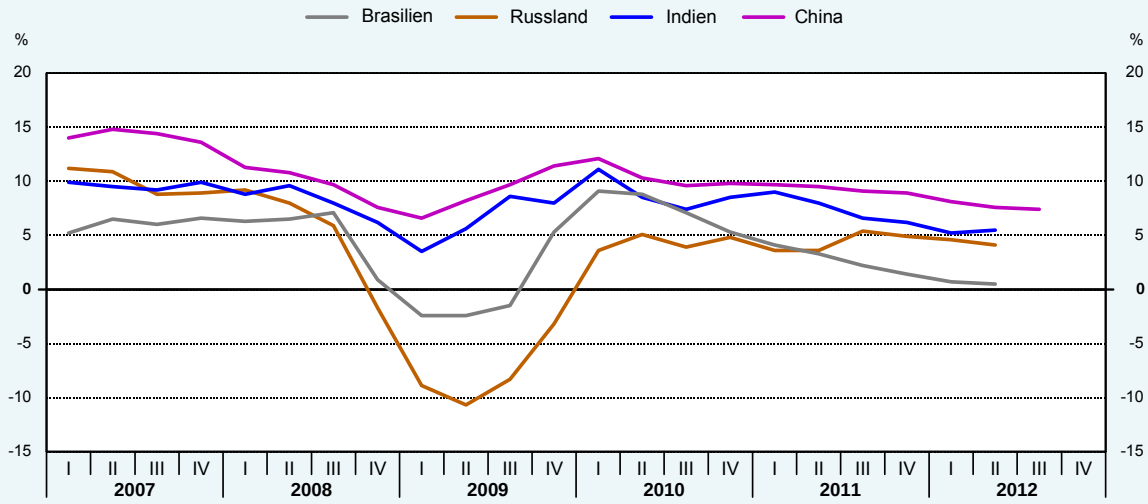
werden, zumal die Schwellenländer im Durchschnitt noch weitaus höhere Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts aufweisen als die Industrieländer (Schaubild 11).

Damit haben die Schwellenländer zusammen mit den Vereinigten Staaten und Japan im Berichtszeitraum die Funktion eines Stabilitätsankers für die Weltwirtschaft übernommen. Diese Rolle dürften sie ebenfalls im Prognosezeitraum einnehmen, selbst wenn für die jüngste Eintrübung der Konjunktur neben der Entwicklung in den Industrieländern hausgemachte Probleme mitverantwortlich sind, die allerdings in den einzelnen Ländern unterschiedliche Ausprägungen annehmen.

Schaubild 11

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts[1)] in den BRIC-Staaten

Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal



1) Reale, saisonbereinigte Werte.

Quelle: Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

56. So gestalten sich in **Brasilien** die nach wie vor sehr schwachen Investitionen zunehmend als Problem. Die Gründe hierfür liegen vor allem in den im internationalen Vergleich hohen Zinsen sowie anhaltenden Infrastrukturproblemen. Allerdings sind im Jahr 2012 in beiden Teilbereichen Verbesserungen erzielt worden, sodass künftig mit einem Anstieg der Investitionen zu rechnen ist. Die brasilianische Zentralbank senkte im Jahresverlauf den Leitzins auf 7,25 %, den niedrigsten Wert der vergangenen Jahre. Im August 2012 hat die brasilianische Regierung zudem ein Konjunkturpaket in Höhe von etwa 3 % des Bruttoinlandsprodukts aufgelegt, mit dem das Schienen- und Straßennetz modernisiert werden soll.

57. Die wirtschaftliche Entwicklung in **Russland** ist stark vom Ölpreis abhängig. Da dieser bis zur Mitte des Jahres 2012 einen insgesamt steigenden Verlauf verzeichnete, stellte sich die wirtschaftliche Situation Russlands und insbesondere des russischen Staates, dem die Ölkonzerne mehrheitlich gehören, günstiger dar als in den anderen BRIC-Staaten. Gleichzeitig birgt die momentan günstige Entwicklung ein signifikantes Abwärtsrisiko: Sollte im Fall einer weiteren Abkühlung der Weltwirtschaft der Ölpreis stark zurückgehen, würde dies eine deutliche

Straffung der Fiskalpolitik notwendig machen. Die um die Einnahmen aus dem Verkauf von Öl und Gas bereinigte Defizitquote lag mit rund 10 % im Jahr 2011 bereits mehr als doppelt so hoch wie der von der Regierung langfristig angestrebte Zielwert von rund 5 %. Zwar verfügen die Fiskalpolitik und die Geldpolitik durch die hohen Devisenreserven über genügend Spielräume, um eine Eintrübung der Konjunktur aufzufangen. Aber die Abhängigkeit von der Ölpreisentwicklung hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen: Die Einnahmen aus dem Verkauf von Öl und Gas machten im Jahr 2011 rund die Hälfte der Staatseinnahmen aus, ein Anstieg um mehr als das Doppelte gegenüber dem Jahr 2009. Aufgrund der Ausgabensteigerungen der vergangenen Jahre liegt der für einen Ausgleich des öffentlichen Haushalts notwendige Ölpreis inzwischen bei mehr als 110 US-Dollar (Weltbank, 2012a).

58. Das abgeschwächte Wirtschaftswachstum in **Indien** hängt neben der Weltwirtschaft vor allem mit erheblichen Mängeln in der Infrastruktur und verschleppten Wirtschaftsreformen der Regierung zusammen. Durch steigende Subventionszahlungen für Lebensmittel und Kraftstoffe hat sich das Staatsdefizit ausgedehnt, sodass von Seiten der Fiskalpolitik nicht mit einem weiteren expansiven Impuls zu rechnen ist. Gleichzeitig sind der indischen Zentralbank besonders aufgrund der hohen Nahrungsmittelpreise die Hände in Bezug auf eine expansivere Geldpolitik gebunden. So bleibt zur Entspannung der Situation nur der Weg über politische Reformen: In der Tat wurde ein erster Schritt in diese Richtung gemacht, indem im September 2012 die Subventionen auf Kraftstoffe gesenkt sowie ausländische Investitionen im Lebensmittelsektor zugelassen wurden. Letztere sollen über eine effizientere Nutzung von Lieferketten zu einem Absinken der Lebensmittelpreise beitragen.

59. Unter dem Eindruck der schwachen Weltwirtschaft hat sich in **China** das Wirtschaftswachstum zuletzt verlangsamt. Im dritten Quartal 2012 betrug die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts 7,4 % gegenüber dem Vorjahresquartal und blieb damit deutlich hinter der durchschnittlichen Zuwachsrate von 9,2 % aus dem Vorjahr zurück. Diese Entwicklung war jedoch zumindest teilweise Ausdruck von Bemühungen seitens der Regierung, eine „sanfte Landung“ der heimischen Wirtschaft zu erreichen, nachdem die chinesische Volkswirtschaft in den Vorjahren Merkmale einer Überhitzung gezeigt hatte. Dazu wurde im Jahr 2012 die Politik einer staatlich verordneten restriktiveren Hypothekenvergabe aus dem Vorjahr fortgesetzt, um Übertreibungen auf dem heimischen Immobiliensektor entgegenzuwirken. Bei einem gleichzeitig robusten Wachstum des heimischen Konsums kam es so im Jahr 2011 erstmals seit Beginn der Berechnung des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1952 zu einer Situation, in welcher der Konsum mehr zum Wirtschaftswachstum beigetragen hat als die Investitionen (Weltbank, 2012b).

Mittelfristig strebt die Regierung der Volksrepublik China an, das in der Vergangenheit auf den Außenhandel und die Investitionen gestützte Wachstum auf eine stärker vom privaten Konsum verursachte Expansion umzustellen. In den ersten beiden Quartalen des Jahres 2012 schien diese Strategie erste Früchte zu tragen, da der Außenbeitrag deutlich gegenüber seinen Vorjahreswerten zurückging. Zur Jahresmitte stabilisierte sich dieser jedoch wieder.

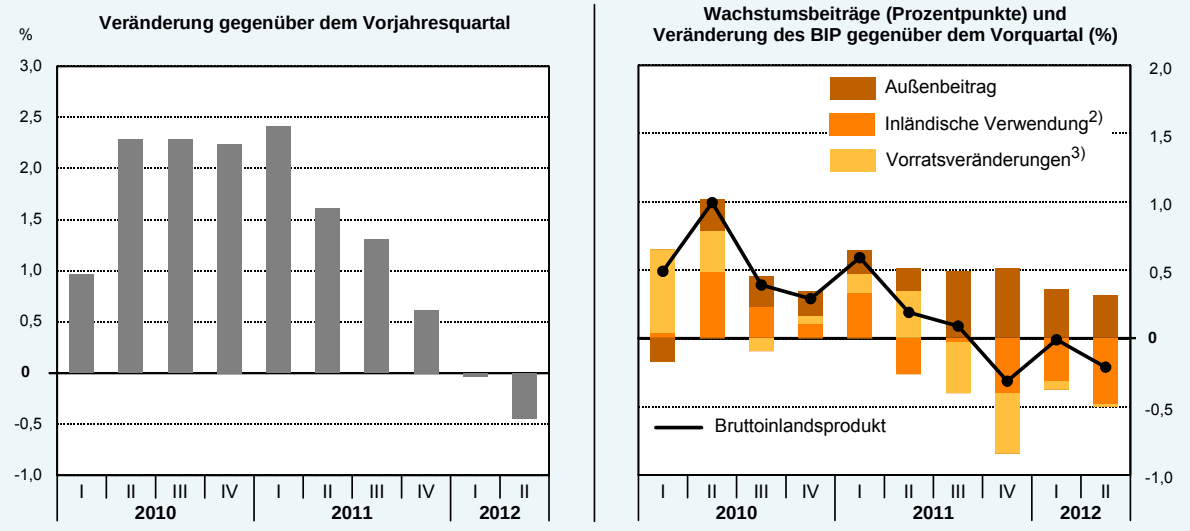
Im Fall einer weiteren Abschwächung der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts bestünde für die Geld- und Fiskalpolitik ausreichend Spielraum für konjunkturstimulierende Maßnahmen. Erste Anzeichen für eine expansivere Ausrichtung der Geldpolitik lassen sich an den Leitzins- und Mindestreservesatzsenkungen der chinesischen Zentralbank im Zeitraum vom Dezember 2011 bis Juli 2012 ablesen. Zudem hat die Regierung im September des Jahres 2012 ein Infrastrukturprogramm im Umfang von 125 Mrd Euro beschlossen. Selbst wenn diese Maßnahmen erst mit einer gewissen Verzögerung zu wirken beginnen, könnte der Trend zu geringeren Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2013 sein Ende finden.

Euro-Raum

60. Die Konjunktur im Euro-Raum wurde im Jahr 2012 von der Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Krise und die Konsolidierungsanstrengungen im privaten und öffentlichen Sektor belastet. Nach einer Stagnation im ersten Quartal war im zweiten Quartal sogar eine Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts von -0,2 % zu verzeichnen. Zu dieser schwachen Entwicklung trug vor allem der Rückgang der inländischen Verwendung bei, von der in den ersten beiden Quartalen Wachstumsbeiträge von -0,3 Prozentpunkten und -0,5 Prozentpunkten ausgingen. Die von der anhaltenden Unsicherheit über den Fortbestand des Euro-Währungsgebiets mit verursachte Abwertung des Euro sowie der Rückgang der Importnachfrage sorgten zwar im gleichen Zeitraum für positive Wachstumsbeiträge des Außenhandels. Diese konnten jedoch den Rückgang der Binnennachfrage nicht vollständig kompensieren (Schaubild 12).

Schaubild 12

Bruttoinlandsprodukt und Wachstumsbeiträge im Euro-Raum[1)]



1) Reale, saison- und kalenderbereinigte Werte. Gebietsstand 1.1.2011.– 2) Ohne Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen.– 3) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: EU

Hinter der Entwicklung des gesamten Euro-Raums verbergen sich teilweise große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedsländern. So befinden sich derzeit 4 der 17 Euro-Länder, darunter Italien und Spanien, in einer technischen Rezession, die als eine Periode von

zwei aufeinanderfolgenden Quartalen mit negativen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts definiert ist. Lediglich Deutschland, Österreich, Estland, die Niederlande und die Slowakei konnten dem Abwärtssog bislang widerstehen, wenngleich dort die wirtschaftliche Dynamik ebenfalls abzunehmen scheint (Tabelle 2).

Tabelle 2

Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern des Euro-Raums[1)]

Land/ Ländergruppe	Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %						Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal in %					
	2011				2012		2011				2012	
	1. Q.	2. Q.	3. Q.	4. Q.	1. Q.	2. Q.	1. Q.	2. Q.	3. Q.	4. Q.	1. Q.	2. Q.
Belgien	0,8	0,2	0,0	– 0,1	0,2	– 0,5	2,9	2,0	1,4	0,9	0,4	– 0,3
Deutschland	1,2	0,5	0,4	– 0,1	0,5	0,3	4,8	3,0	2,7	1,9	1,2	1,0
Estland	2,6	1,4	1,4	0,7	0,2	0,5	10,1	8,4	8,6	6,1	3,7	2,7
Finnland	– 0,2	0,6	1,0	– 0,7	0,9	– 1,1	4,6	1,9	3,7	0,8	1,8	0,1
Frankreich	0,9	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	2,3	1,7	1,5	1,2	0,4	0,3
Griechenland	.	.	.	.	.	.	– 8,0	– 7,3	– 5,0	– 7,5	– 6,5	– 6,3
Irland	0,7	2,0	– 0,5	0,6	– 0,7	0,0	0,2	1,8	0,8	2,9	1,5	– 0,5
Italien	0,1	0,3	– 0,2	– 0,7	– 0,8	– 0,8	1,4	1,0	0,4	– 0,5	– 1,4	– 2,6
Luxemburg	0,1	– 0,3	0,7	– 0,4	0,1	0,4	3,4	1,8	1,3	0,2	0,1	0,8
Malta	0,3	– 0,6	0,6	– 0,7	– 0,3	1,3	3,1	2,7	2,5	– 0,5	– 1,0	0,9
Niederlande	0,6	0,0	– 0,3	– 0,6	0,2	0,2	2,1	1,6	1,1	– 0,4	– 0,8	– 0,5
Österreich	0,6	0,4	0,0	0,2	0,5	0,1	3,9	3,6	2,1	1,2	1,1	0,8
Portugal	– 0,7	– 0,2	– 0,6	– 1,4	– 0,1	– 1,2	– 0,6	– 1,1	– 2,0	– 3,0	– 2,3	– 3,3
Slowakei	0,9	0,9	0,7	0,8	0,7	0,7	3,5	3,4	3,2	3,3	3,1	3,0
Slowenien	– 0,2	0,6	– 0,2	– 1,1	0,0	– 1,0	2,1	1,6	1,0	– 1,0	– 0,7	– 2,2
Spanien	0,3	0,2	0,0	– 0,5	– 0,3	– 0,4	0,5	0,5	0,6	0,0	– 0,6	– 1,3
Zypern	0,5	0,0	– 1,0	– 0,3	– 0,4	– 0,7	1,6	1,4	– 0,3	– 0,8	– 1,6	– 2,3
Euro-Raum	**0,6**	**0,2**	**0,1**	**– 0,3**	**0,0**	**– 0,2**	**2,4**	**1,6**	**1,3**	**0,6**	**0,0**	**– 0,4**

1) Reale, saisonbereinigte Werte mit Ausnahme Griechenlands; Stand: 29.10.2012.

Quelle: EU

Daten zur Tabelle

61. Angesichts der rezessiven Tendenzen im Euro-Raum bereitet die Entwicklung in **Frankreich** zunehmend Sorgen. Die zweitgrößte Volkswirtschaft des Euro-Raums stagniert seit nunmehr drei Quartalen und das Bruttoinlandsprodukt lag im zweiten Quartal des Jahres 2012 um 0,3 % unter dem Vorjahresniveau. Die Konjunkturindikatoren deuten gegenwärtig nicht auf eine Verbesserung der Lage hin, sodass von den vier größten Ländern des Euro-Raums nur noch Deutschland einigermaßen robuste Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts aufweist.

In der ersten Jahreshälfte 2012 entwickelten sich die Exporte Frankreichs zudem deutlich schwächer als im Durchschnitt des Euro-Raums. Sie legten in den ersten beiden Quartalen in saison- und kalenderbereinigter Rechnung nur um 0,1 % beziehungsweise 0,2 % zu, während die Exporte des Euro-Raums insgesamt um 0,7 % beziehungsweise 1,3 % stiegen. Die Importe nahmen hingegen deutlich stärker zu, sodass der Außenbeitrag trotz der Abwertung des Euro eine negative Veränderungsrate aufwies.

62. Aufgrund des anhaltend hohen Haushaltsdefizits von 5,2 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2011 wurde in Frankreich im Juli des Jahres 2012 ein Konsolidierungspaket in Höhe

von 7,2 Mrd Euro beschlossen. Damit Frankreich sein Defizitziel von 3 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2013 erreichen kann, bedarf es jedoch erheblicher zusätzlicher Anstrengungen. Die französische Regierung hat daher im September 2012 einen Haushaltsentwurf für das Jahr 2013 vorgelegt, der Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen in einem Gesamtvolumen von etwa 30 Mrd Euro vorsieht. Etwa zwei Drittel davon sollen über Einnahmeerhöhungen, wie eine Anhebung des Spitzensteuersatzes und eine Angleichung der Steuersätze auf Kapital- und Arbeitseinkommen, aufgebracht werden. Angezweifelt werden muss jedoch, ob die geplanten Sparmaßnahmen ausreichen, um das angestrebte Haushaltsziel zu erreichen. Die Planung des Haushalts geht von einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 0,8 % im Jahr 2013 aus. Angesichts des schwierigen außenwirtschaftlichen Umfelds und der Tatsache, dass die Konsolidierung im Jahr 2013 auf eher wachstumshemmende Steigerungen der Steuereinnahmen setzt, dürfte dies aber nur schwer zu erreichen sein. Dies gilt umso mehr, als die geplante Anhebung des Spitzensteuersatzes auf 75 % für Einkommen über einer Million Euro ein eher investitionsfeindliches Umfeld schaffen würde.

63. In nahezu allen Ländern des Euro-Raums belasten **Konsolidierungsbemühungen** die Konjunktur. Momentan befinden sich 13 der 17 Mitgliedsländer des Euro-Raums in einem exzessiven Defizitverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts, das konkrete Vorgaben für die Rückführung des Haushaltsdefizits vorsieht. Für Griechenland, Portugal und Irland, die derzeit auf eine Finanzierung über bilaterale Kredite oder den europäischen Rettungsschirm angewiesen sind, gelten für die Rückführung des Haushaltsdefizits die mit der Troika aus IWF, EZB und EU-Kommission ausgehandelten Vorgaben.

Insbesondere für Griechenland, Portugal und Irland sowie die ebenfalls von einem Vertrauensverlust der Investoren bedrohten Länder Italien und Spanien sehen die Konsolidierungspläne ambitionierte Haushaltsziele für das Jahr 2012 vor. Diese Länder müssen ihre Haushaltsdefizite im Jahr 2012 um 2,2 Prozentpunkte (Italien und Spanien) bis 4,5 Prozentpunkte (Irland) gegenüber dem Vorjahr verbessern. Nur Deutschland, Finnland, Luxemburg und Österreich, deren Haushaltsdefizit die durch den Vertrag von Maastricht vorgesehene Obergrenze von 3 % des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigt, ist es in diesem Jahr gestattet, eine konjunkturneutrale oder sogar leicht expansive Fiskalpolitik zu verfolgen (Tabelle 3).

64. In vielen Ländern erschweren die Eintrübung der Konjunktur oder ausgeprägte Rezessionen das Einhalten der Konsolidierungspfade. In 6 der 13 Länder mit Konsolidierungsauflagen fällt die vom Sachverständigenrat für das Jahr 2012 prognostizierte Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts geringer aus als die den Konsolidierungspfaden zugrundeliegenden Prognosen. Daher werden einige Länder im Jahr 2012 die vorgesehenen Haushaltsziele vermutlich nicht einhalten.

Portugal hat aufgrund des stärker als erwartet zurückgehenden Bruttoinlandsprodukts in Absprache mit der Troika bereits die Defizitziele für die Jahre 2012 und 2013 auf 5,0 % beziehungsweise 4,5 % angepasst. Für Spanien hat die Europäische Union die Frist zur Beseitigung des übermäßigen Defizits von 2013 auf 2014 verlängert und ebenfalls die Defizitziele zeitlich gestreckt. Die neuen Zielwerte für die Defizitquoten belaufen sich auf 6,3 % im Jahr 2012,

4,5 % im Jahr 2013 und 2,8 % im Jahr 2014. Trotz dieser Fristverlängerung haben Spanien und Portugal bereits weitere Sparmaßnahmen beschlossen oder zumindest angekündigt.

Tabelle 3

Konsolidierungspläne gemäß den Stabilitätsprogrammen 2012[1)]

Land	Budgetdefizit						Reales Bruttoinlandsprodukt					
	In Relation zum Bruttoinlandsprodukt (%)						Veränderung gegenüber dem Vorjahr (%)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Belgien	– 3,8	– 3,7	– 2,8	– 2,2	– 1,1	0	2,4	1,8	0,1	1,3	1,7	1,7
Deutschland	– 4,3	– 1,0	– 1,0	– 0,5	0	0	4,2	3,0	0,7	1,6	1,6	1,6
Estland	0,2	1,0	– 2,6	– 0,7	0,1	0,5	3,3	8,3	1,7	3,0	3,4	3,5
Finnland	– 2,5	– 0,5	1,0	– 0,5	– 0,1	0	3,3	2,7	0,8	1,5	2,1	1,9
Frankreich	– 7,1	– 5,2	– 4,4	– 3,0	– 2,0	– 1,0	1,7	1,7	0,7	1,8	2,0	2,0
Griechenland	–10,3	– 9,1	– 6,7	– 4,6	– 2,1	– 0,8	– 4,9	– 7,1	.	.	.	.
Irland	–31,2	–13,1	– 8,6	– 7,5	– 4,8	– 2,8	– 0,8	1,4	0,7	2,2	3,0	3,0
Italien	– 4,6	– 3,9	– 1,7	– 0,5	– 0,1	0	1,8	0,4	– 1,2	0,5	1,0	1,2
Luxemburg	– 0,9	– 0,6	– 1,5	– 1,2	– 0,9	– 1,8	3,0	1,7	1,0	2,1	3,3	4,1
Malta	– 3,7	– 2,7	– 2,2	– 1,7	– 1,1	– 0,3	3,4	1,9	1,5	2,0	2,0	2,1
Niederlande	– 5,1	– 4,7	– 4,2	– 3,0	.	.	1,6	1,0	– 0,8	1,5	1,5	1,5
Österreich	– 4,5	– 2,6	– 3,0	– 2,1	– 1,5	– 0,6	2,1	2,7	0,4	1,4	2,0	2,2
Portugal	– 9,8	– 4,2	– 5,0	– 4,5	– 2,5	– 1,9	1,4	– 1,7	– 3,0	– 1,0	1,2	1,8
Slowakei	– 7,7	– 4,8	– 4,6	– 2,9	– 2,3	– 1,7	4,4	3,2	1,1	2,7	3,6	3,7
Slowenien	– 6,0	– 6,4	– 3,5	– 2,5	– 1,5	– 0,4	1,2	0,6	– 0,9	1,2	2,2	2,2
Spanien	– 9,3	– 8,5	– 6,3	– 4,5	– 2,8	.	– 0,3	0,4	– 1,9	– 2,1	1,1	.
Zypern	– 5,3	– 6,3	– 2,6	– 0,6	0	0	1,3	0,5	– 0,5	1,0	1,0	1,0

1) Ab 2012: Angaben der nationalen Stabilitätsprogramme und für Griechenland, Irland und Portugal aus den Zwischenberichten der Troika.

Quellen: EU, Nationale Stabilitätsprogramme

Daten zur Tabelle

65. So hat die **portugiesische Regierung** im Oktober 2012 den Haushalt für das Jahr 2013 vorgelegt, der zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 4,3 Mrd Euro vorsieht, die etwa 2,7 % des für das Jahr 2012 zu erwartenden Bruttoinlandsprodukts entsprechen. Diese Einsparungen sollen vor allem über einnahmeseitige Maßnahmen aufgebracht werden. Allerdings sind Teile der Steuererhöhungen heftig umstritten, sodass der Haushalt bislang noch nicht vom Parlament beschlossen wurde.

66. **Spanien** will mit zwei fiskalischen Reformpaketen die modifizierten Vorgaben zur Rückführung des Haushaltsdefizits sicherstellen. Am 11. Juli 2012 gab die spanische Regierung ein erstes Maßnahmenbündel bekannt, mit dem bis zum Jahresende 2014 Einsparungen in Höhe von 55 Mrd Euro erzielt werden sollen. Unter anderem beinhaltet der Beschluss eine Mehrwertsteuererhöhung zum 1. September 2012 von 18 % auf 21 %. Ebenfalls wurden die öffentlichen Investitionen im Jahr 2012 um 12 Mrd Euro gekürzt. Anhebungen der Einkommen- und Körperschaftsteuern sollen weitere Einnahmen von insgesamt 9,45 Mrd Euro erbringen. Am 27. September 2012 legte die spanische Regierung zudem den Haushaltsentwurf für das Jahr 2013 vor, der zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen vorsieht, die überwiegend auf der Ausgabenseite des Budgets ansetzen. So wollen die Zentralregierung und die

Regionen (Autonome Gemeinschaften) im Jahr 2013 rund 39 Mrd Euro einsparen, indem unter anderem die Gehälter im Öffentlichen Dienst eingefroren und die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten eingeschränkt werden.

67. Größere Konsolidierungsanstrengungen werden ebenfalls in **Italien** verfolgt**,** wo das Parlament am 7. August 2012 für den Zeitraum der Jahre 2012 bis 2014 Ausgabenkürzungen mit einem Gesamtvolumen von 27 Mrd Euro beschlossen hat. Davon entfallen 4,5 Mrd Euro auf das Jahr 2012, weitere 10,9 Mrd Euro auf das Jahr 2013 und 11,7 Mrd Euro auf das Jahr 2014 (EZB, 2012). Eine ursprünglich für den Oktober 2012 vorgesehene Erhöhung der Mehrwertsteuer wurde jedoch auf das Jahr 2013 verschoben. Demnach soll der Mehrwertsteuersatz ab dem 1. Juli 2013 von 21 % auf 22 % angehoben werden (Banca d'Italia, 2012).

68. Angesichts der anhaltenden Konsolidierung der privaten und öffentlichen Sektoren hält die EZB derzeit an ihrer **expansiven Geldpolitik** fest. Im Juli 2012 hat sie den Leitzins von 1,0 % auf 0,75 % gesenkt. Allerdings reagieren die Zinsen für Unternehmenskredite zunehmend weniger sensibel auf Änderungen des Leitzinses. Dies dürfte vor allem auf die enge Verflechtung zwischen Banken und Staaten zurückzuführen sein. Da Banken zu den Hauptabnehmern von Anleihen des eigenen Staates zählen, überträgt sich das Ausfallrisiko der Staatsanleihen auf die Bankbilanzen. Dies dürfte wiederum die Finanzinstitute dazu veranlassen, durch die Einschränkung der Kreditvergabe einen Puffer für mögliche Abschreibungen aufzubauen. Korrelierten vor Ausbruch der Krise die Leitzinsen noch in allen Ländern des Euro-Raums nahezu perfekt mit den Zinsen für Unternehmenskredite, so korrelieren in Belgien, Irland, Italien, Portugal und Spanien nun vor allem die Risikoprämien für Staatsanleihen mit den Finanzierungsbedingungen der Unternehmen (Tabelle 4). Die EZB hat daher mit den geplanten Ankäufen von Staatsanleihen im Rahmen des OMT-Programms ein zusätzliches Instrument geschaffen, mit dem sie auf die gestörte Transmission der Geldpolitik reagiert.

Tabelle 4

Korrelation zwischen Renditen langjähriger Staatsanleihen[1], dem Leitzins der EZB und Zinsen für Unternehmenskredite[2]

	2003 bis 2009		2010 bis Mai 2012	
	Korrelation zwischen Zinsen für Unternehmenskredite[2] und …			
	Renditen für Staatsanleihen[1]	Leitzins	Renditen für Staatsanleihen[1]	Leitzins
Belgien	0,599	0,992	0,794	0,787
Deutschland	0,582	0,984	0,084	0,808
Finnland	0,586	0,985	0,085	0,491
Frankreich	0,609	0,976	0,004	0,682
Irland	0,005	0,989	0,732	0,506
Italien	0,545	0,979	0,916	0,486
Niederlande	0,538	0,987	– 0,098	0,591
Österreich	0,506	0,982	0,093	0,755
Portugal	0,557	0,892	0,948	0,604
Spanien	0,571	0,982	0,888	0,550

1) Renditen 10-jähriger Staatsanleihen.– 2) Jährlicher Zinssatz für Kredite über 1 Mio Euro an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften im Neugeschäft (beinhaltet keine Konto- oder Kreditkartenüberziehung sowie Kontokorrentkredite).

Quellen für Grundzahlen: EZB, Thomson Financial Datastream

Daten zur Tabelle

3. Die Entwicklung im Prognosezeitraum

69. Im Prognosezeitraum vom dritten Quartal des Jahres 2012 bis zum vierten Quartal 2013 wird die Krise im Euro-Raum der entscheidende Faktor für den Verlauf der Konjunktur bleiben. Die EZB hat zwar signalisiert, dass sie willens ist, ein Auseinanderbrechen des Euro-Raums zu verhindern. Unabhängig von der ordnungspolitischen Bewertung bleibt aus konjunktureller Sicht – vor allem aufgrund der engen Verknüpfung des OMT-Programms mit dem europäischen Rettungsschirm – ein erhebliches Maß an Unsicherheit bestehen. So kann die Bedingung, dass der Ankauf von Staatsanleihen auf diejenigen Länder beschränkt ist, die sich zuvor einem mit dem Rettungsschirm ausgehandelten Anpassungsprogramm unterworfen haben, zu Verzögerungen führen. Dies wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn ein Land erst noch mit der Troika über ein Anpassungsprogramm verhandeln müsste, während es bereits zu Verwerfungen auf den Anleihemärkten kommt. Insgesamt geht der Sachverständigenrat jedoch davon aus, dass durch die von der EZB ergriffenen Maßnahmen ein weiterer Anstieg der Unsicherheit im Euro-Raum verhindert wird.

70. Wie im Euro-Raum dürfte die Fiskalpolitik im Jahr 2013 in den Vereinigten Staaten zu einem entscheidenden Faktor für die Konjunktur werden. Allerdings geht der Sachverständigenrat davon aus, dass aufgrund der hohen Risiken, die mit dem derzeit angelegten Konsolidierungsprogramm verbunden sind, nach der Wahl des Präsidenten der Vereinigten Staaten im November 2012 ein Teil der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen aufgeschoben wird.

71. Im Einzelnen liegen der unter Verwendung des makroökonometrischen Prognosemodells NiGEM erstellten Prognose des Sachverständigenrates die folgenden Annahmen zugrunde (Kasten 2).

- Aufgrund der von der EZB im September 2012 in Aussicht gestellten Interventionen in den Staatsanleihemärkten können Austritte aus dem Euro-Raum verhindert werden. Die **Risikoprämien für Staatsanleihen** der Mitgliedsländer des Euro-Raums verbleiben im gesamten Prognosezeitraum auf ihrem Niveau von Oktober 2012. Insbesondere bedeutet dies, dass die Renditen für spanische und italienische Staatsanleihen einen Wert von 6 % nicht oder allenfalls geringfügig überschreiten.

- Die Geldpolitik bleibt in allen Industrieländern weiterhin expansiv ausgerichtet. Insbesondere verharren die **Leitzinsen** der Fed, der BoE und der BoJ auf ihrem niedrigen Niveau vom Oktober 2012. Für die EZB wird eine weitere Senkung des Leitzinses auf 0,5 % im vierten Quartal 2012 angenommen.

- Aufgrund der in den Industrieländern gleichermaßen expansiv ausgerichteten Geldpolitik kommt es nicht zu gravierenden Änderungen der **nominalen Wechselkurse**. Die nominalen Wechselkurse der wichtigsten Währungen gegenüber dem US-Dollar werden daher mit dem Durchschnittswert von Oktober 2012 fortgeschrieben; für den Euro entspricht dies einem nominalen Wechselkurs von 1,27 US-Dollar je Euro.

- Da die Konsolidierungsbemühungen der Industrieländer weiterhin einen starken Einfluss auf die internationale Konjunktur haben dürften, wurden die bis zum Oktober 2012 vorlie-

genden **Konsolidierungspläne** für die Vereinigten Staaten, Japan und die größeren Länder des Euro-Raums in den Annahmen berücksichtigt, sofern sie bereits vom Parlament verabschiedet wurden oder sich eine Verabschiedung abzeichnet (Kasten 2).

- Der **Ölpreis** wird auf der Grundlage der Future-Preise von Oktober 2012 fortgeschrieben. Im Prognosezeitraum kommt es daher zu einem leichten Rückgang des Preises für ein Fass Öl der Sorte Brent von 107,6 US-Dollar auf 104,8 US-Dollar.

- Die unter anderem für den privaten Konsum relevanten **Aktienkurse** an den wichtigsten Weltbörsen werden mit dem Durchschnittswert aus dem Oktober 2012 fortgeschrieben.

Kasten 2

Zur Methodik der Prognose

In diesem Jahr legt der Sachverständigenrat eine integrierte Prognose für die Entwicklung der Weltwirtschaft und der deutschen Volkswirtschaft vor. Die Prognose für die Weltwirtschaft wurde dabei mithilfe des makroökonometrischen Prognosemodells NiGEM des National Institute for Economic and Social Research (NIESR) erstellt. Dieses Modell, das der Sachverständigenrat bereits zur Simulation verschiedener makroökonomischer Szenarien verwendet hat, bildet die Volkswirtschaften der einzelnen OECD-Länder und weiterer Wirtschaftsregionen durch empirisch geschätzte Zeitreihengleichungen ab. Für seine diesjährige Prognose hat der Sachverständigenrat die vom NIESR gelieferten Prognoseannahmen (Stand April 2012) durch eigene Annahmen bezüglich der Ölpreise, Aktienkurse, Wechselkurse, Leitzinsen und der Renditen für Staatsanleihen erweitert oder ersetzt. Insbesondere wurden die bis zum Oktober des Jahres 2012 vorliegenden Konsolidierungspläne der wichtigsten Industrieländer, vor allem im Euro-Raum, detailliert in den Prognoseannahmen abgebildet.

Die Deutschlandprognose des Sachverständigenrates, die einen höheren Detailgrad aufweist, der in NiGEM nicht ohne Weiteres berücksichtigt werden kann, wurde als exogene Annahme in das Modell übernommen. Schnittstellen zwischen beiden Prognosen sind die Entwicklungen einzelner Wirtschaftsregionen und der Welthandel. Damit die mithilfe von NiGEM prognostizierte Entwicklung des Welthandels mit der Deutschlandprognose konsistent ist, wurde in einem iterativen Verfahren der Welthandel aus NiGEM in die Deutschlandprognose eingespeist, die dann wiederum als exogene Vorgabe in NiGEM implementiert wurde. Dieser Prozess wurde so lange fortgesetzt, bis die Ergebnisse beider Prognosen in einem vorab vorgegebenen engen quantitativen Rahmen stabil blieben.

72. Unter diesen Annahmen wird die Expansion in den **Vereinigten Staaten** bis zum Ende des Jahres 2012 weiterhin vor allem von den Privaten Konsumausgaben und den Investitionen getragen, sodass das Bruttoinlandsprodukt mit einer Rate von 2,2 % wächst. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote geht leicht von 9,0 % im Jahr 2011 auf 8,2 % im Jahr 2012 zurück. Im Jahr 2013 machen sich die Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen bemerkbar. Die Privaten Konsumausgaben und die öffentlichen Investitionen legen nur noch langsam zu beziehungsweise stagnieren, während der Staatskonsum mit -0,3 % sogar einen negativen Wachstumsbeitrag leistet. Insgesamt expandiert die US-amerikanische Volkswirtschaft daher nur noch mit einer Zuwachsrate von 1,5 %.

Alternativ zu den oben genannten Annahmen hat der Sachverständigenrat die Auswirkungen eines vollständigen Aufschubs der als „fiskalische Klippe“ bezeichneten Maßnahmen sowie deren vollständige Implementierung betrachtet. Sollten zum 1. Januar 2013 alle derzeit geplanten Maßnahmen wirksam werden, würde die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2013 in den Vereinigten Staaten voraussichtlich nur 0,8 % betragen. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote läge um 0,2 Prozentpunkte über den 7,9 % aus der Basisprognose. Spiegelbildlich betrüge im Jahr 2013 die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts 2,1 %, wenn sämtliche Konsolidierungsmaßnahmen bis zum Beginn des Jahres 2014 aufgeschoben würden (Tabelle 5).

Tabelle 5

Auswirkungen der „fiskalischen Klippe“ in den Vereinigten Staaten im Jahr 2013[1)]

	Szenarien		
	Aufschub aller Maßnahmen	Prognose des Sachverständigenrates[2)]	vollständige Umsetzung
Bruttoinlandsprodukt (Zuwachsrate in %)	2,1	1,5	0,8
Arbeitslosenquote (%)	7,7	7,9	8,1
Private Konsumausgaben (Zuwachsrate in %)	2,0	1,3	0,5

1) Eigene Berechnungen mit dem makroökonometrischen Simulationsmodell NiGEM.– 2) Geplante ausgaben- und einnahmeseitige Maßnahmen werden je zur Hälfte umgesetzt.

Daten zur Tabelle

73. **Japan** setzt im weiteren Verlauf des Jahres 2012 den Aufholprozess nach der Tsunami-Katastrophe fort. Ein robustes Wachstum des privaten Konsums sowie der privaten und öffentlichen Investitionen dürften somit dazu führen, dass die japanische Wirtschaft im Jahr 2012 mit einer Zuwachsrate von 2,6 % expandiert. Im Jahr 2013 erreicht der Aufholprozess jedoch voraussichtlich sein Ende, sodass dann nur noch mit einer Zuwachsrate von 0,8 % zu rechnen ist.

74. Im **Vereinigten Königreich** wird es trotz der überraschend hohen Zuwachsrate von 1,0 % im dritten Quartal des Jahres 2012 bis zum Jahresende noch nicht zu einer Trendwende kommen. Das Bruttoinlandsprodukt dürfte im Jahr 2012 mit einer Rate von 0,3 % schrumpfen. Erst im Jahr 2013 wird die Unterauslastung der Produktionskapazitäten langsam zurückgehen, so dass die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts voraussichtlich 0,7 % betragen dürfte (Tabelle 6).

75. In den **BRIC-Staaten** wird sich die zu Beginn des Jahres 2012 beobachtete Abschwächung der Expansion zunächst fortsetzen. Nach einer durchschnittlichen Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 5,8 % im Jahr 2011 dürften diese vier Länder im Jahr 2012 nur noch mit einer durchschnittlichen Rate von 5,2 % zulegen. Aufgrund des dort noch überwiegend vorhandenen Spielraums für eine geld- und fiskalpolitische Lockerung könnte sich das Wachstum im Jahr 2013 jedoch wieder leicht erholen, sodass dann mit einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 5,8 % des Bruttoinlandsprodukts zu rechnen ist.

Tabelle 6

Wirtschaftsdaten für ausgewählte Länder und Ländergruppen[1)]

Land/Ländergruppe	Bruttoinlandsprodukt[2)3)]				Verbraucherpreise[3)4)]				Arbeitslosenquote[5)]			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Belgien	2,4	1,8	– 0,5	0,6	2,3	3,5	3,4	2,7	8,3	7,2	7,3	6,7
Deutschland	4,2	3,0	0,8	0,8	1,2	2,5	2,0	2,0	6,8	5,7	5,3	5,2
Estland	3,3	8,3	3,0	4,0	2,7	5,1	3,5	4,7	16,9	12,5	11,0	10,1
Finnland	3,3	2,7	0,6	2,6	1,7	3,3	3,4	1,6	8,4	7,8	8,0	8,9
Frankreich	1,7	1,7	0,0	0,3	1,7	2,3	2,1	1,9	9,7	9,6	10,4	11,2
Griechenland	– 4,9	– 7,1	– 7,9	– 2,3	4,7	3,1	1,9	0,1	12,6	17,7	22,6	23,9
Irland	– 0,8	1,4	0,4	1,4	– 1,6	1,2	0,4	1,5	13,7	14,4	13,9	13,1
Italien	1,8	0,4	– 2,5	– 1,2	1,6	2,9	2,4	1,9	8,4	8,4	10,5	11,0
Niederlande	1,6	1,0	– 0,7	0,6	0,9	2,5	3,1	1,7	4,5	4,4	6,6	8,0
Österreich	2,1	2,7	0,8	1,2	1,7	3,6	3,3	3,6	4,4	4,2	3,9	3,6
Portugal	1,4	– 1,7	– 2,7	– 1,6	1,4	3,6	2,7	1,9	12,0	12,9	16,0	17,5
Slowakei	4,4	3,2	2,9	2,9	0,7	4,1	2,9	4,4	14,5	13,6	13,4	12,2
Slowenien	1,2	0,6	– 0,0	0,8	2,1	2,1	2,3	2,2	7,3	8,2	8,3	8,0
Spanien	– 0,3	0,4	– 2,1	– 1,4	2,0	3,1	2,5	3,5	20,1	21,7	25,4	28,3
Euro-Raum[6)]	**2,0**	**1,4**	**– 0,7**	**– 0,1**	**1,6**	**2,7**	**2,5**	**2,5**	**10,1**	**10,1**	**.**	**.**
Vereinigtes Königreich	1,8	0,9	– 0,3	0,7	3,3	4,5	2,1	1,3	7,8	8,0	8,0	8,3
Europäische Union[6)]	**2,1**	**1,5**	**– 0,2**	**0,4**	**2,1**	**3,1**	**2,8**	**2,5**	**9,7**	**9,7**	**10,5**	**10,9**
Japan	4,5	– 0,8	2,6	0,8	– 0,7	– 0,3	– 0,6	– 0,4	5,0	4,6	4,6	5,1
Vereinigte Staaten	2,4	1,8	2,2	1,5	1,6	3,1	1,9	2,2	9,6	9,0	8,2	7,9
Brasilien	7,5	2,7	2,7	4,7	5,0	6,6	6,1	7,2	6,7	6,0	.	.
China	10,4	9,2	7,8	7,7	3,3	5,4	3,0	3,1	4,1	4,1	4,1	4,1
Indien	10,1	6,8	6,6	6,5	12,0	8,9	9,5	8,8	10,0	9,8	.	.
Russland	4,3	4,3	3,8	4,4	6,9	8,4	5,8	6,8	7,5	6,5	.	.
Lateinamerika[7)8)]	**5,6**	**6,0**	**3,6**	**3,6**	**11,5**	**12,4**	**12,4**	**5,3**	**.**	**.**	**.**	**.**
Mittlerer Osten[7)]	**4,9**	**3,6**	**3,3**	**2,5**	**7,4**	**11,2**	**7,0**	**4,2**	**.**	**.**	**.**	**.**
Ostasien[7)9)]	**7,7**	**4,9**	**4,8**	**4,8**	**6,2**	**7,4**	**6,1**	**2,5**	**.**	**.**	**.**	**.**

1) Eigene Schätzung mit Hilfe des makroökonometrischen Simulationsmodells NiGEM.– 2) Preisbereinigt. Die Veränderungsraten der Ländergruppen sind gewichtet mit den Anteilen der einzelnen Länder am nominalen Bruttoinlandsprodukt der Ländergruppe im jeweiligen Jahr.– 3) Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.– 4) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) für die Länder der Europäischen Union. Für die anderen Länder: nationale Verbraucherpreisindizes.– 5) Für die Länder der Europäischen Union von der EU standardisierte Arbeitslosenquoten gemäß Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen. Fehlende Angaben: im Rahmen des Modells nicht ausgewiesen.– 6) Gebietsstand: 1.1.2011.– 7) Nähere Erläuterungen bezüglich der einbezogenen Länder und zur Klassifikation der jeweiligen Ländergruppe siehe Statistischer Anhang zum World Economic Outlook, Oktober 2012 des Internationalen Währungsfonds (IWF) - www.imf.org.– 8) Ohne Brasilien.– 9) Mit Singapur, ohne China und Indien.

Quellen: EU, IWF, NIESR, Thomson Financial Datastream; für die Jahre 2012 und 2013 eigene Prognose des Sachverständigenrates

Daten zur Tabelle

76. Im **Euro-Raum** werden die Konsolidierungsbemühungen der öffentlichen und privaten Haushalte im Jahr 2012 und im Jahr 2013 anhalten, sodass das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2012 mit einer Veränderungsrate von -0,7 % schrumpfen dürfte. Deutlich negative Wachstumsbeiträge gehen vom privaten Konsum (-0,5 Prozentpunkte) sowie dem Staatskonsum und den öffentlichen Investitionen (jeweils -0,2 Prozentpunkte) aus. Unterstützt vom Rückgang des effektiven Wechselkurses des Euro geht einzig vom Außenhandel ein deutlich positiver Wachstumsbeitrag aus. Für das Jahr 2013 ist mit einem weiteren Rückgang des Bruttoinlandsprodukts zu rechnen. Allerdings dürfte das Bruttoinlandsprodukt dann nur noch mit einer Rate von -0,1 % zurückgehen. Dies ist einerseits auf das zuletzt gestiegene Vertrauen in den Bestand des gemeinsamen Währungsraums zurückzuführen. Andererseits dürfte

sich im Euro-Raum allmählich eine Bodenbildung abzeichnen, die einen weitergehenden Rückgang des Bruttoinlandsprodukts verhindert.

77. Insgesamt dürfte die Weltwirtschaft damit im Prognosezeitraum ihr zu Beginn des Jahres 2012 äußerst verhaltenes Wachstum fortsetzen. Die prognostizierten Zuwachsraten für die Weltproduktion liegen in den Jahren 2012 und 2013 bei 3,3 % beziehungsweise 3,4 % (Schaubild 3, Seite 16). Dabei kommt es im Jahr 2013 zu zwei gegenläufigen Effekten: In den Vereinigten Staaten und Japan dürfte sich das Wachstum im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr verlangsamen, da in den Vereinigten Staaten ein Teil der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt wird und in Japan der Aufholprozess nach der Tsunami-Katastrophe zu einem Ende kommt. Dafür dürften die Schwellenländer ihren Spielraum in der Geld- und Fiskalpolitik nutzen, sodass dort im Jahr 2013 zumeist wieder leicht höhere Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts zu verzeichnen sein dürften. Zudem kommt die Entwicklung im Euro-Raum im Jahr 2013 in die Nähe einer Bodenbildung, sodass der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts dort nicht mehr so gravierend ausfällt wie noch im Jahr 2012. Da sich die genannten Effekte weitestgehend ausgleichen, wird die Weltwirtschaft in den Jahren 2012 und 2013 voraussichtlich mit einer ähnlichen Rate expandieren.

78. Wie schon im Jahr 2011 sind die Prognoseunsicherheiten aufgrund der anhaltend fragilen Lage im Euro-Raum besonders hoch. Die Prognose ist stark von der Annahme abhängig, dass das Vertrauen in die Integrität des Euro-Raums nicht weiter erodiert. Allerdings bleiben die politischen Unsicherheiten vor allem aufgrund der Verknüpfungen des OMT-Programms mit den Auflagen des europäischen Rettungsschirms weiter hoch. Daher kann es jederzeit zu einem weiteren Vertrauensverlust kommen, der den Euro-Raum tiefer in die Rezession führen würde. Ebenfalls wäre davon auszugehen, dass der dadurch ausgelöste Anstieg der Unsicherheit an den Märkten das Wachstum in allen Weltregionen belastet. Ein deutliches Aufwärtsrisiko könnte sich hingegen materialisieren, wenn mit dem angekündigten OMT-Programm der EZB das Vertrauen in den Euro-Raum dauerhaft wiederhergestellt würde.

Ein weiteres Risiko stellt die „fiskalische Klippe“ in den Vereinigten Staaten dar. Legt man die gängigen Außenhandelsmultiplikatoren zugrunde (Kasten 4, Seite 49), dann dürfte der über den Außenhandelskanal übertragene Schock in den übrigen Weltregionen zwar noch zu verkraften sein. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass deutliche Wachstumseinbußen in den Vereinigten Staaten in dem derzeit fragilen Umfeld zu einem globalen Unsicherheitsschock führen, der die Investitionstätigkeit weltweit einbrechen ließe.

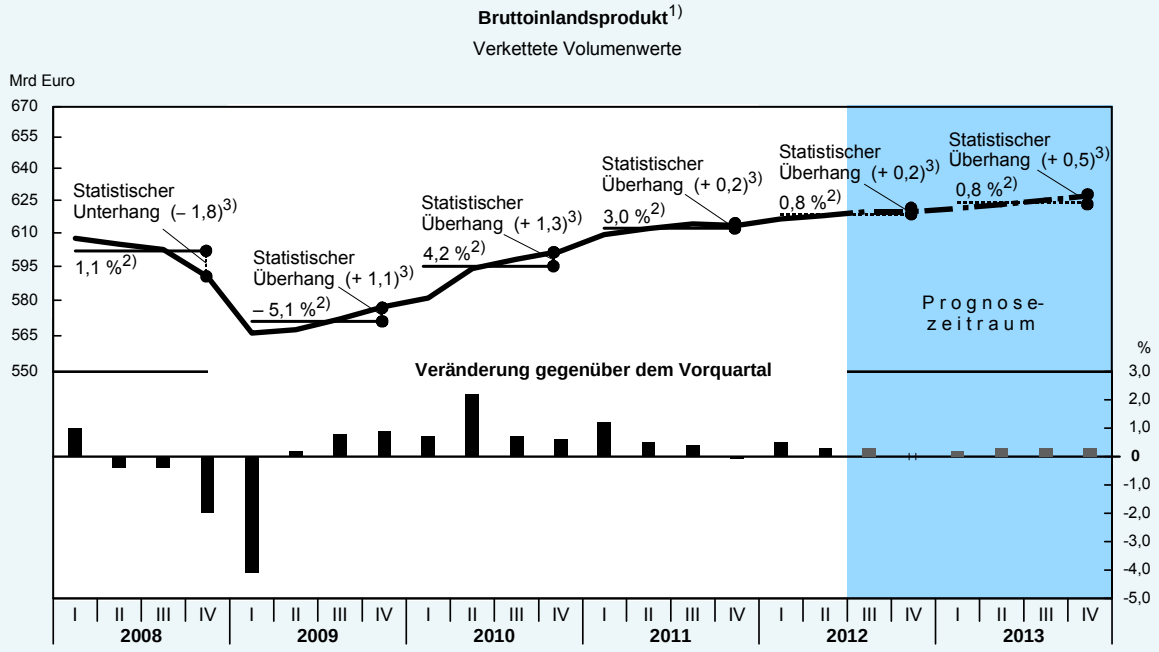
II. Konjunktur in Deutschland: Keine Entkopplung vom außenwirtschaftlichen Umfeld

79. Angesichts des schwierigen außenwirtschaftlichen Umfelds sind die Aussichten für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland verhältnismäßig robust, jedoch auf einem niedrigen Niveau. Die konjunkturelle Entwicklung im Euro-Raum ging an der deutschen Wirtschaft nicht spurlos vorbei. Das Bruttoinlandsprodukt wird im Jahr 2012 voraussichtlich mit einer Rate von 0,8 % wachsen. Dies ist in erster Linie auf den Außenhandel zurückzuführen. Die

überraschend schwache Investitionstätigkeit, insbesondere im Bereich der Ausrüstungsinvestitionen, dürfte im Jahr 2012 zu einer schwachen Binnennachfrage führen (Schaubild 13).

Schaubild 13

Voraussichtliche Wirtschaftsentwicklung in Deutschland



1) Reale, saisonbereinigte Werte.– 2) Jahresdurchschnitte: Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prozentuale Differenz zwischen dem absoluten Niveau des Bruttoinlandsprodukts im letzten Quartal eines Jahres und dem durchschnittlichen Niveau in den Quartalen dieses Jahres (siehe JG 2005 Kasten 5).

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Für das Jahr 2013 erwartet der Sachverständigenrat keine deutliche Beschleunigung der wirtschaftlichen Expansion. Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts wird auf erneut 0,8 % prognostiziert, wobei die weit hinter den Vorjahren zurückbleibende Dynamik in erster Linie aus der inländischen Verwendung kommen und der Außenhandel nicht weiter zum Wachstum beitragen dürfte. Von einer stabilen Zunahme der Konsumausgaben gehen zwar moderate Impulse aus, die Investitionstätigkeit wird jedoch aller Voraussicht nach kraftlos bleiben. Der Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion dürfte somit im zweiten Jahr in Folge unterhalb der Potenzialwachstumsrate liegen.

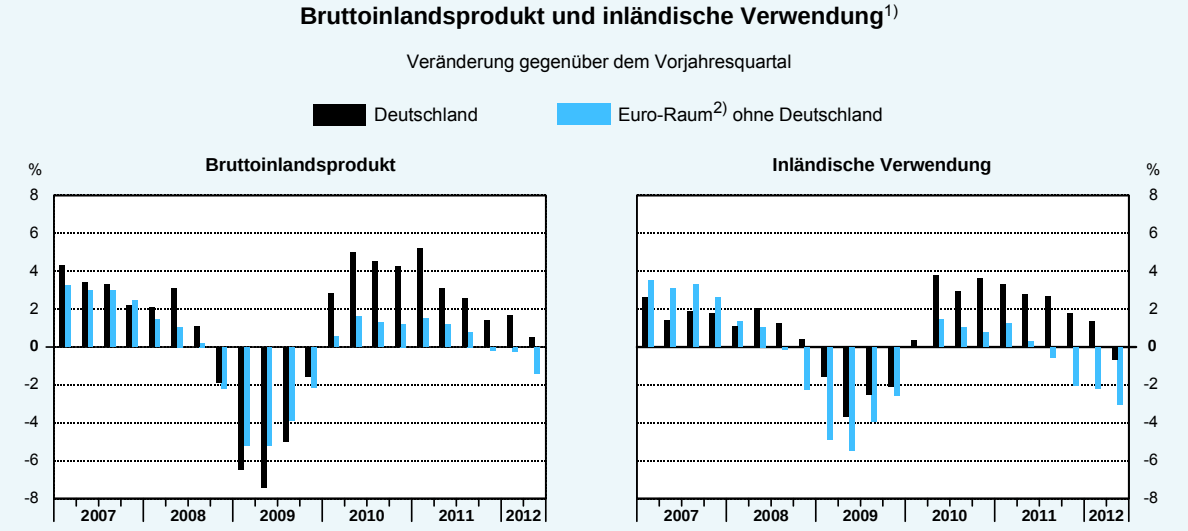
1. Die konjunkturelle Entwicklung bis zur Mitte des Jahres 2012

80. Nach dem erfolgreichen Aufholprozess der vergangenen Jahre verlangsamte sich ab der zweiten Hälfte des Jahres 2011 der Aufschwung in Deutschland (Schaubild 14, links, Seite 42). Das bisher insgesamt langsamere Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2012 war grundsätzlich im Rahmen einer „Rückkehr zur Normalität“ erwartet worden (JG 2011 Ziffer 98).

Das größte Problem für die wirtschaftliche Entwicklung stellte der Zustand des Euro-Raums dar. Die Banken- und Schuldenkrise breitete sich im Jahr 2011 aus, erfasste nach und nach

weitere Mitgliedstaaten und mündete in einer tiefen Vertrauenskrise der Länder der Währungsunion. Außerdem wurde die ohnehin schwache binnenwirtschaftliche Nachfrage im Euro-Raum durch die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen des privaten und öffentlichen Sektors stark gedämpft. Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland konnte sich von diesen Prozessen nicht abkoppeln, obwohl es zwischenzeitlich den Anschein hatte. Vielmehr strahlten diese über den **Außenhandels- und Vertrauenskanal** auf die deutsche Volkswirtschaft aus. Das Wachstum der inländischen Verwendung im Vorjahresvergleich geht seit nunmehr sechs Quartalen zurück und ähnelt damit dem Verlauf der binnenwirtschaftlichen Entwicklung im Euro-Raum, wenngleich sich die Situation in Deutschland wesentlich besser darstellt (Schaubild 14, rechts).

Schaubild 14



81. In den ersten drei Monaten des Jahres 2012 zeigte sich die deutsche Volkswirtschaft scheinbar unbeeindruckt von den dramatischen Zuspitzungen im Euro-Raum. Das Bruttoinlandsprodukt stieg in realer, saisonbereinigter Rechnung gegenüber dem Vorquartal um 0,5 %. Im zweiten Quartal schwächte sich die Dynamik etwas ab und das Bruttoinlandsprodukt verzeichnete einen Zuwachs von 0,3 %. Die inländische Verwendung entwickelte sich entgegen aller Erwartungen im **ersten Halbjahr 2012** jedoch negativ (Schaubild 15, rechts). Insbesondere die Investitionstätigkeit war äußerst verhalten. Dies ist insofern bemerkenswert, als die deutschen Unternehmen über ausgesprochen günstige Finanzierungsbedingungen verfügten und die Kapazitätsauslastung Umfragen zufolge in der ersten Jahreshälfte dem langjährigen Durchschnitt entsprach.

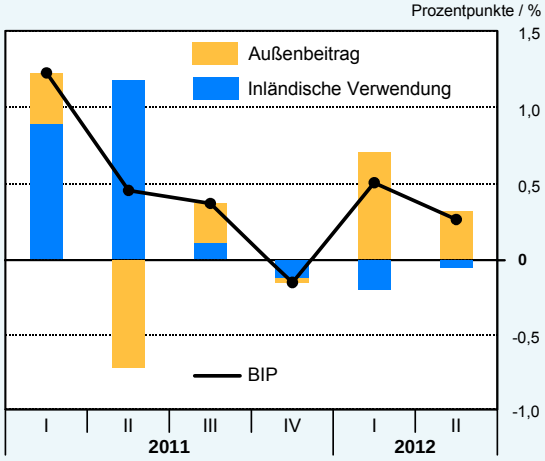
82. Es ist wahrscheinlich, dass die zurückhaltende Investitionstätigkeit eine Reaktion auf die stetig wiederkehrenden **Unsicherheitsschübe** darstellt. Diese resultierten vermutlich aus dem unklaren Fortgang der Euro-Krise. Sie dürften die Absatzerwartungen insbesondere im Euro-Raum nachhaltig belastet haben. Dies spiegelt sich beispielsweise in dem Politischen Unsicherheitsindikator für Europa wider (Ziffer 41). Zur Mitte des Jahres 2011 stieg er deutlich an und verharrt seitdem auf einem hohen Unsicherheitsniveau. Zudem berichtete der

Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) bereits in seiner Frühjahrsumfrage von einem Trend zu einer stärker schwankenden und kurzfristigeren Auftragsvergabe in einzelnen Wirtschaftsbereichen. Ein unberechenbares Umfeld und unstete Erwartungen sind schlechte Voraussetzungen für eine stabile Investitionstätigkeit.

Schaubild 15

Außenhandel[1] und Wachstumsbeiträge[2] zum Bruttoinlandsprodukt[3]

	Außenhandel nach Ländergruppen			
	Ausfuhr		Einfuhr	
	Januar - August 2012	Veränderung zum Vorjahr	Januar - August 2012	Veränderung zum Vorjahr
	Mrd Euro (Anteil in %)	%	Mrd Euro (Anteil in %)	%
Euro-Raum	276,3 (37,6)	– *0,9*	270,9 (44,6)	*2,1*
Übrige EU	143,3 (19,5)	*5,0*	114,0 (18,8)	*2,8*
Drittländer	314,5 (42,8)	*11,9*	222,6 (36,6)	*1,7*
Insgesamt	734,1	*5,5*	607,5	*2,1*



1) Spezialhandel mit Waren.– 2) Reale Werte in Prozentpunkten.– 3) Reale Werte, Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %; kalender- und saisonbereinigt.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

83. Außerdem gingen im Zuge der auslaufenden Konjunkturprogramme die staatlichen Investitionen drastisch zurück. Dominiert von einem Rückgang der öffentlichen Bauinvestitionen in Höhe von 14,9 % sanken die **Bruttoanlageinvestitionen des Staates** im ersten Quartal 2012 in realer, saisonbereinigter Rechnung um 10,9 % gegenüber dem Vorquartal. Im zweiten Quartal waren sie erneut rückläufig. Die investiven Ausgaben des Staates befanden sich damit nach Abschluss des zweiten Quartals 2012 nur unwesentlich über dem Niveau des Jahres 2005.

84. Die Privaten Konsumausgaben entwickelten sich trotz des stabilen Arbeitsmarkts und einem Anstieg der verfügbaren Einkommen moderat, kompensierten jedoch die nachlassende Investitionstätigkeit nur zum Teil. Die Haushaltspolitik des Staates war restriktiv eingestellt, und die öffentlichen Haushalte verzeichneten im ersten Halbjahr infolge deutlich gestiegener Steuern und Sozialbeiträge einen Überschuss. So erhöhten sich die geleisteten Einkommen- und Vermögensteuern im ersten Halbjahr in jeweiligen Preisen um 7,8 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Der Überschuss wurde erreicht, obwohl die Konsumausgaben des Staates ausgeweitet wurden. Bereits seit dem Jahr 2005 weisen sie einen steigenden Trend auf.

85. Das positive Wachstum in der ersten Jahreshälfte ging ausschließlich von der guten Entwicklung des **Außenhandels** aus. Ein recht kräftiger Exportüberschuss bei einer schwachen inländischen Verwendung war angesichts des schwierigen außenwirtschaftlichen Umfelds nicht zu erwarten gewesen, wenngleich die schwache Binnennachfrage zum geringen Wachstum der Importe und somit zu einem positiven Wachstumsbeitrag des Außenhandels

beigetragen haben dürfte. In der Tat entwickelten sich die Importe in jeweiligen Preisen mit einer Rate von 2,1 % schwach. Demgegenüber wiesen die Ausfuhren mit 5,5 % in den ersten acht Monaten eine stabile Zuwachsrate auf. Die Exporte von Waren in Länder außerhalb der EU stiegen recht kräftig um 11,9 %. Erwartungsgemäß galt dies nicht für die Exporte in den Euro-Raum, welche sogar leicht abnahmen (Schaubild 15, links, Seite 43).

Die Entwicklung der Exporte wurde wesentlich vom Verlauf des **Wechselkurses** gestützt: In der ersten Hälfte des Jahres 2012 notierte der Euro gegenüber dem US-Dollar durchschnittlich 10 Cent (8 %) unter Vorjahresniveau, womit sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte verbesserte. Der Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands ist im ersten Halbjahr 2012 um 18,9 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum gestiegen, obwohl der Saldo mit dem übrigen Euro-Raum in derselben Periode um 3,1 % zurückging.

86. Der Anstieg des **Preisniveaus** in Deutschland schwächte sich im Vergleich zum Jahr 2011 im Jahresverlauf 2012 moderat ab. So hat sich die Inflationsrate, gemessen am Verbraucherpreisindex (VPI), bis zum September 2012 auf durchschnittliche 2,0 % gegenüber dem Vorjahresmonat verringert. Dabei zeigte sich im Jahresverlauf ein rückläufiger Trend der Teuerungsraten. Die treibende Kraft hinter dieser Entwicklung waren vor allem die Rohölpreise im Zusammenspiel mit der Wechselkursentwicklung. Dadurch fiel die Inflationsrate seit Februar 2012 von ihrem bisherigen Höchststand von 2,3 % rapide, sodass sich im Juni und Juli 2012 jeweils eine jährliche Inflationsrate von nur 1,7 % ergab. Die anschließende Gegenbewegung der Rohölpreise und des Wechselkurses zur Jahresmitte führte im August zu einem Anstieg der Inflationsrate auf 2,1 %. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn der für europäische Zwecke verwendete harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) zugrunde gelegt wird.

Sieht man von der Entwicklung der Energiepreise und der Preise für unverarbeitete Lebensmittel ab und betrachtet die so definierte Kerninflationsrate, bestätigt sich der im Jahresverlauf fallende Trend. Von ihrem Höchststand im Februar 2012 (1,8 %) sank diese Rate bis auf 1,3 % im August. Damit ergibt sich ein bisheriger Jahresdurchschnitt von 1,5 %.

87. Das mit dem produktionstheoretischen Verfahren des Sachverständigenrates geschätzte **Produktionspotenzial** wird im Jahr 2012 um voraussichtlich 1,1 % wachsen. Bei einem stagnierenden Arbeitsvolumen leistete der Kapitalstock dabei einen Wachstumsbeitrag von 0,3 Prozentpunkten und die totale Faktorproduktivität einen Beitrag von 0,8 Prozentpunkten. Bei der Berechnung hat der Sachverständigenrat die Variante 1-W1 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts unterstellt, die eine jährliche Nettozuwanderung von 100 000 Personen annimmt. Ferner wurde davon ausgegangen, dass die totale Faktorproduktivität mittelfristig wieder mit einer jährlichen Rate von 0,9 % zulegt. Das entspricht dem durchschnittlichen Wachstum in den Jahren vor der Krise. In den Jahren 2013 und 2014 dürfte sich das Wachstum des Produktionspotenzials leicht abschwächen. Dies ist vor allem auf einen demografisch bedingten Rückgang des Arbeitskräftepotenzials zurückzuführen. Der Sachverständigenrat rechnet für diese Jahre nur noch mit einem Wachstum des Produktionspotenzials von 1,0 % beziehungsweise 0,9 %.

2. Die aktuelle Indikatorenlage

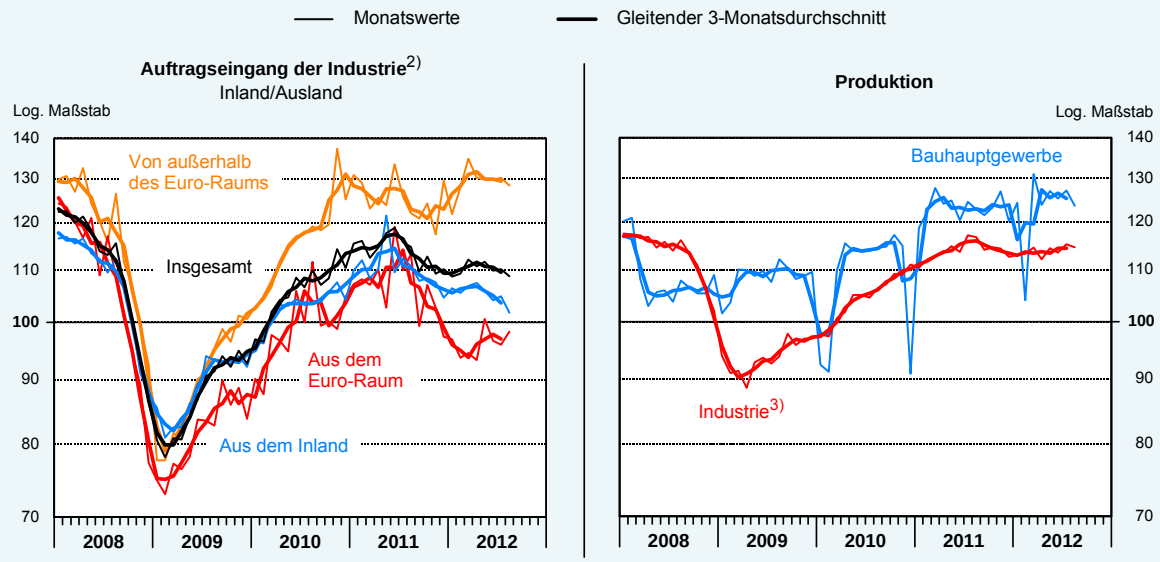
88. Die zweite Jahreshälfte 2012 steht im Zeichen der im Euro-Raum weit verbreiteten rezessiven Tendenzen, die das Tempo der wirtschaftlichen Expansion in Deutschland beeinflussen. Die **realwirtschaftlichen Konjunkturindikatoren** deuten auf ein mäßiges Ergebnis im dritten Quartal hin. Nach einer Seitwärtsbewegung zu Jahresbeginn verzeichneten die deutschen Industrieunternehmen einen Anstieg der Auftragseingänge im zweiten Quartal um 0,7 %, der aus einem höheren ausländischen Ordervolumen resultierte. Die Auftragseingänge im Industriesektor sind am aktuellen Rand abwärts gerichtet (Schaubild 16, links).

Nach einem scharfen Rückgang der Auftragseingänge aus dem Euro-Raum seit Mitte des Jahres 2011 konnte der Abwärtstrend im zweiten Quartal gestoppt werden. Eine Ausweitung der Industrieproduktion im dritten Quartal, die sich bislang besser als im Vorquartal entwickelte, erscheint aufgrund der vorliegenden Auftragseingänge realistisch. Im ersten Halbjahr des Jahres 2012 war die Industrieproduktion noch leicht rückläufig (Schaubild 16, rechts). Die Produktion des Bauhauptgewerbes ist im bisherigen Jahresverlauf leicht abwärts gerichtet, die Auftragseingänge – insbesondere im Wohnungsbau – liegen jedoch deutlich über dem Vorjahresniveau.

Schaubild 16

Entwicklung des Auftragseingangs und der Produktion in Deutschland

Volumenindex[1] (2005 = 100)



1) Saisonbereinigte Werte.– 2) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung sowie ohne Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen, Recycling.– 3) Produzierendes Gewerbe (ohne Energie und Bauleistungen).

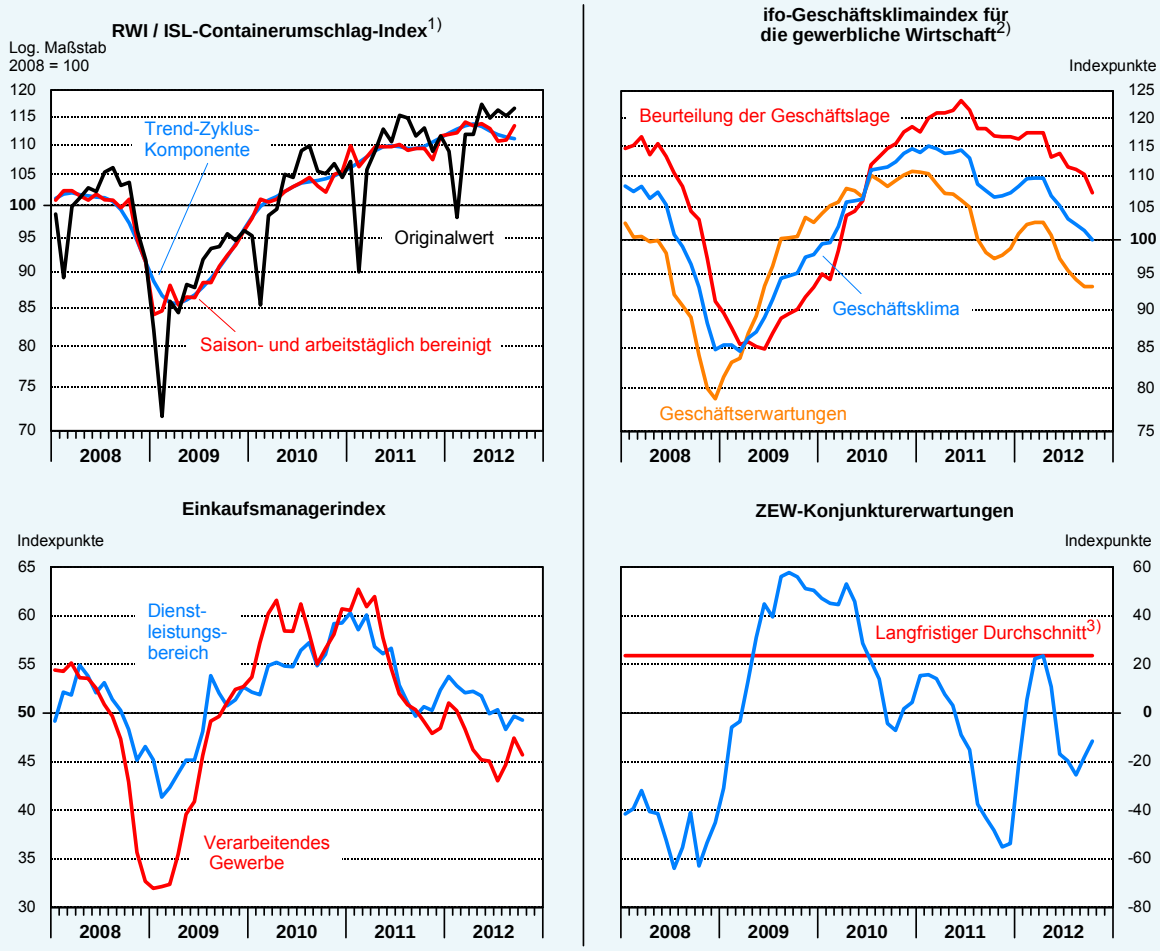
© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Darüber hinaus sind die Aussichten für den Außenhandel in der zweiten Jahreshälfte eher verhalten. Der RWI/ISL-Containerumschlag-Index war von Mai bis August rückläufig, im September stieg er jedoch wieder deutlich an (Schaubild 17, links oben, Seite 46). Insgesamt deutet der Trend des Indikators auf eine leichte Abschwächung der Dynamik des Welthandels in der zweiten Jahreshälfte hin. Dies dürfte die Entwicklung der deutschen Ausfuhren bremsen.

Schaubild 17

Konjunkturindikatoren



1) Berechnungen des RWI und des Instituts für Seeverkehrswirtschaft und Logistik nach Angaben für 72 Häfen.– 2) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.– 3) Von Dezember 1991 bis Oktober 2012.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

89. Die **umfragebasierten Indikatoren** signalisieren für die Entwicklung zum Jahresende eine Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität. Der ifo-Geschäftsklimaindex befindet sich in einer bereits sechs Monate andauernden Abwärtsbewegung. Sowohl die Geschäftserwartungen als auch die Einschätzung der aktuellen Geschäftslage gaben in den letzten Monaten wesentlich nach (Schaubild 17, rechts oben). Der Einkaufsmanagerindex befindet sich unter der Wachstumsschwelle – dem Indexwert 50 – und signalisiert ebenso eine konjunkturelle Verlangsamung. Im Oktober stagnierten die Geschäftserwartungen des ifo-Indikators, die ZEW-Konjunkturerwartungen zeigten dezent nach oben. Deren temporäre Verbesserung zu Beginn des Jahres 2012 war vermutlich eine Reaktion auf die Ankündigung der EZB, im Dezember 2011 und Februar 2012 langfristige Refinanzierungsgeschäfte durchzuführen. Schließlich ist die Stimmung der Exportindustrie getrübt: Gemäß der Herbstumfrage des DIHK nahmen die Exporterwartungen gegenüber den vorherigen Umfragen deutlich ab.

90. Das Zinsniveau ist langfristig betrachtet weiterhin sehr niedrig; die ausgesprochen **günstigen Finanzierungsbedingungen** für die deutsche Wirtschaft dauern an. Ein einschränkender Impuls auf die Investitionstätigkeit von dieser Seite erscheint momentan sehr unwahr-

scheinlich. Laut Befragungen des ifo-Instituts kam es aus Sicht der Unternehmen bis zur Jahresmitte 2012 nicht zu einer restriktiveren Kreditvergabe. Die ifo-Kredithürde, bei der Unternehmen zu ihrem Urteil bezüglich der Kreditvergabe von Banken befragt werden, befindet sich nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau. Der Anteil der Unternehmen, die über Probleme bei der Kreditvergabe berichten, ist somit weiterhin gering.

Darüber hinaus haben sich die internen Richtlinien der Banken für die Kreditvergabe kaum verändert: Der Bank-Lending-Survey – eine Umfrage zum Kreditgeschäft, die für Deutschland von der Deutschen Bundesbank durchgeführt wird – signalisiert bis zum aktuellen Rand annähernd konstante Kreditvergabestandards für nichtfinanzielle Unternehmen. Die Kreditinstitute führten an, dass sich angesichts der allgemeinen Konjunkturaussichten ihre Risikoeinschätzung erhöhte. Andererseits berichteten die Banken jedoch von einer besseren eigenen Liquiditätsposition sowie günstigeren Finanzierungsbedingungen. Die gesunkene Nachfrage nach Unternehmenskrediten ist der Umfrage zufolge auf einen geringeren Finanzierungsbedarf (unter anderem für Anlageinvestitionen) sowie die Nutzung alternativer Finanzierungsquellen der Unternehmen zurückzuführen. Für die kommenden Monate rechnen die Banken nicht mit einer merklichen Erhöhung der Kreditnachfrage von Unternehmen.

Die Konditionen bei der Vergabe von Wohnungsbaukrediten an private Haushalte wurden der Umfrage zufolge leicht verschärft. Als Ursache führten die Kreditinstitute schlechtere Konjunkturaussichten an. Die Aussichten für den Wohnungsmarkt werden jedoch positiv eingeschätzt. Insgesamt zieht die Nachfrage nach privaten Wohnungsbaukrediten der Umfrage zufolge seit einigen Quartalen kräftig an. Für die nächsten Monate wird mit einem weiteren Nachfrageanstieg gerechnet.

91. Die Ende Oktober 2012 vorliegenden Indikatoren weisen demnach überwiegend auf eine weitere **Abschwächung** der wirtschaftlichen Aktivität in der zweiten Jahreshälfte 2012 hin. Für das dritte Quartal ist jedoch nach derzeitiger Datenlage noch einmal mit einer positiven Zuwachsrate zu rechnen. Allerdings deuten die vorlaufenden Indikatoren an, dass im vierten Quartal ein leichter Rückgang des Bruttoinlandsprodukts nicht ausgeschlossen werden kann. Die sich momentan abzeichnende temporäre Schwächephase der deutschen Wirtschaft ist jedoch in erster Linie auf das außenwirtschaftliche Umfeld und die krisenbedingte Verunsicherung zurückzuführen und nicht – wie in anderen Ländern des Euro-Raums – auf notwendige strukturelle Anpassungen in den Wirtschaftssektoren.

3. Die Entwicklung im Prognosezeitraum

92. Die hier vorgestellte Prognose wird vom Sachverständigenrat als das wahrscheinlichste Szenario der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in diesem und dem kommenden Jahr angesehen (Kasten 3, Seite 48). Nach wie vor bestehen jedoch deutliche Abwärtsrisiken für die ohnehin gedämpfte deutsche Konjunktur. Die weiterhin angespannte Lage im Euro-Raum bestimmt das konjunkturelle Umfeld. Neuerliche Unsicherheits- oder Nachfrageschocks im Prognosezeitraum können über den **Außenhandels- und Vertrauenskanal** negativ auf die deutsche Volkswirtschaft ausstrahlen und die erwartete, gedämpfte wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich negativ beeinflussen. Eine wesentliche Voraussetzung für das Ausbleiben er-

neuter Turbulenzen ist der Fortbestand der stabilen, reformwilligen Regierungen in den Ländern des Euro-Raums.

Kasten 3

Annahmen der Prognose

- Mit Blick auf die Weltwirtschaft basiert die Prognose auf den Annahmen der Ziffer 71 sowie der Entwicklung des außenwirtschaftlichen Umfelds gemäß Tabelle 6 (Seite 39).
- Der Anstieg der tariflichen Stundenlöhne liegt im Jahr 2012 und 2013 bei jeweils 2,6 %.
- Der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung sinkt auf 18,9 %, der Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung wird um 0,1 Prozentpunkte erhöht (Ziffern 650 und 641). Die von der Regierungskoalition angedachte Entlastung der Versicherten in der Gesetzlichen Krankenversicherung ist allerdings nicht abgebildet.
- Grundlage der Prognose ist die derzeitige Gesetzeslage, das heißt, es werden nur die Maßnahmen einbezogen, bei denen das Gesetzgebungsverfahren bis Ende Oktober 2012 abgeschlossen wurde. Im Rahmen der Einkommensteuer ist daher die geplante Anpassung des Grundfreibetrags und des Steuertarifs nicht berücksichtigt.
- Eine weitere mögliche Zuspitzung der Euro-Krise, in deren Folge es zu weiteren Turbulenzen an den Finanzmärkten kommt, bleibt unberücksichtigt.
- Grundlage der Prognose ist der Datenstand zum 31. Oktober 2012.

93. Im Gegensatz zu einer erneuten Eskalation der Krise im Euro-Raum stellt die **„fiskalische Klippe“** in den Vereinigten Staaten ein quantifizierbares Risiko dar. Die Prognose geht davon aus, dass diese Maßnahmen jeweils nur zur Hälfte im Jahr 2013 umgesetzt werden. Sollten hingegen alle Maßnahmen wie geplant zum 1. Januar 2013 wirksam werden, fiele das Bruttoinlandsprodukt in den Vereinigten Staaten um etwa 0,7 % geringer aus (Ziffer 72). Legt man die üblichen Außenhandelsmultiplikatoren zugrunde, die für die Vereinigten Staaten bei etwa 0,1 liegen, dann läge das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um 0,07 % unter dem prognostizierten Wert (Kasten 4). Das Ausmaß dieses Effekts auf die deutsche Volkswirtschaft scheint somit durchaus begrenzt zu sein, solange der Schock nur über den Außenhandel übertragen wird.

Jedoch besteht eine Chance, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung besser als erwartet darstellt. So könnte sich die vorherrschende Verunsicherung lösen, sofern eine nachhaltige europäische Architektur auf den Weg gebracht wird, notwendige Reformen durchgeführt und diese von den Finanzmärkten honoriert werden. Allerdings handelt es sich bei den ersten beiden um mittel- bis langfristige Weichenstellungen, die vermutlich im Jahr 2013 konjunkturell nicht vollständig zum Tragen kommen würden, wobei ein gestiegenes Vertrauen zeitnah positive Impulse senden kann. Darüber hinaus mag sich die Weltwirtschaft dynamischer entwickeln. Unter diesen Umständen könnte sich die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft

besser darstellen, als es der Sachverständigenrat im Rahmen dieser Prognose erwartet. Dies wird jedoch als weniger wahrscheinlich erachtet, insgesamt überwiegen die Abwärtsrisiken.

Kasten 4

Außenhandelsmultiplikatoren

Die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland hing in der Vergangenheit stark von der Auslandsnachfrage ab. So war die schwere Rezession im Jahr 2009 vornehmlich durch den starken Einbruch des Welthandels und dem damit verbundenen Rückgang der Auslandsnachfrage bedingt (Expertise 2009). Seitdem bewegt sich Deutschland in einem extrem schwierigen weltwirtschaftlichen Umfeld. Vor allem in den Industrieländern, insbesondere im Euro-Raum, ist die Nachfrage aufgrund der staatlichen Konsolidierungsanstrengungen und des Schuldenabbaus der privaten Haushalte nachhaltig gedämpft. Inwieweit in den kommenden Jahren Impulse für die deutsche Konjunktur vom Außenhandel zu erwarten sind, hängt somit vor allem davon ab, ob die Schwellenländer den Nachfrageausfall in den Industrieländern kompensieren können. Indes ist hierfür nicht allein die Geschwindigkeit des dortigen Wirtschaftswachstums entscheidend. Von Bedeutung sind ebenfalls die Handelsverflechtungen der Schwellenländer, also beispielsweise der Offenheitsgrad der Volkswirtschaften.

In der Vergangenheit ist der Anteil der Exporte am deutschen Bruttoinlandsprodukt deutlich gestiegen. Besonders stark ist das Wachstum der deutschen Exporte in die europäischen Länder außerhalb des Euro-Raums und nach Asien gewesen. Hier ist es im Zeitraum der Jahre von 1995 bis 2007 zu einer Verdreifachung beziehungsweise zu einer Steigerung um das 2,6-fache gekommen. Die Exporte in den Euro-Raum sind in demselben Zeitraum hingegen lediglich um das 2,3-fache gestiegen, wodurch diese Ländergruppe im Vergleich zu anderen Ländern als Absatzmarkt an Bedeutung verloren hat.

Die Stärke, mit der sich ein Nachfrageimpuls im Ausland auf die hiesige Konjunktur auswirkt, wird durch den Außenhandelsmultiplikator beschrieben. Für eine gegebene Weltregion beziffert er die prozentuale Veränderung des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, die durch eine Ausweitung der Inlandsnachfrage um 1 % des Bruttoinlandsprodukts in jener Region hervorgerufen wird. Außenhandelsmultiplikatoren können mit verschiedenen Verfahren ermittelt werden. In Frage kommen hierfür insbesondere vektorautoregressive Methoden sowie makroökonometrische Modelle. Der Vorteil solcher Modelle besteht darin, dass sich damit zeitvariante Multiplikatoren berechnen lassen, anhand derer Verschiebungen im Welthandelsgefüge zwischen einzelnen Regionen und Ländern berücksichtigt werden können.

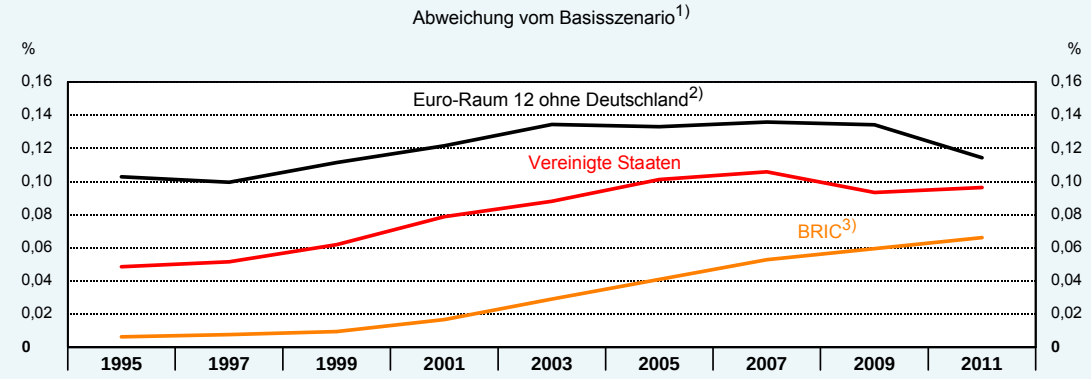
Für das diesjährige Jahresgutachten hat der Sachverständigenrat daher die Außenhandelsmultiplikatoren für ausgewählte Weltregionen mit dem makroökonometrischen Modell NiGEM berechnet. In NiGEM werden die Volkswirtschaften der ökonomisch bedeutenden Länder und Ländergruppen jeweils durch eine Vielzahl empirisch geschätzter Gleichungen abgebildet. Die Außenhandelsverflechtungen eines Landes werden durch eine Export- und eine Importgleichung beschrieben, in die vor allem der reale effektive Wechselkurs sowie die inländische Nachfrage als erklärende Variable eingehen. Die Außenhandelsmultiplikatoren der betrachteten Länder und Ländergruppen für ein gegebenes Jahr wurden durch eine Anhebung der dortigen Inlandsnachfrage für vier Quartale um 1 % des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts berechnet.

Die Multiplikatoren nehmen für alle betrachteten Regionen im Zeitverlauf einen höheren Wert an. Dieses Ergebnis spiegelt unter anderem den ansteigenden Offenheitsgrad der deutschen

Volkswirtschaft wider. Nachfrageimpulse im Euro-Raum wirken sich stärker auf die deutsche Konjunktur aus als Nachfrageimpulse in anderen Weltregionen. Ein Anstieg der Nachfrage der privaten Haushalte im Euro-Raum (ohne Deutschland) um 1 % des Bruttoinlandsprodukts erhöht das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um etwa 0,14 % (Schaubild 18). Für die Vereinigten Staaten hat sich der Außenhandelsmultiplikator im betrachteten Zeitraum von 0,05 % auf über 0,1 % erhöht. Diese Entwicklung reflektiert vor allem die Steigerung der deutschen Exporte bei einer gleichbleibenden Bedeutung der Vereinigten Staaten als Abnehmer deutscher Ausfuhren. Stark an Gewicht gewonnen haben die BRIC-Länder, deren Multiplikator seit dem Jahr 2001 von 0,01 % auf 0,07 % gestiegen ist und damit den überproportionalen Anstieg der deutschen Ausfuhren in diese Ländergruppe widerspiegelt.

Schaubild 18

Außenhandelsmultiplikatoren für die Vereinigten Staaten und ausgewählte Ländergruppen



1) Reaktion des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland auf eine Erhöhung der inländischen Nachfrage um 1 % des Bruttoinlandsprodukts in den betrachteten Ländern für jeweils vier Quartale. Eigene Berechnungen mit dem makroökonometrischen Simulationsmodell NiGEM.– 2) Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien.– 3) Brasilien, Russland, Indien und China.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

94. Die **Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts** in Deutschland wird im Jahr 2012 voraussichtlich 0,8 % betragen. Dies ist zwar deutlich weniger als in den beiden Vorjahren, im Vergleich zum insgesamt wohl rezessiven Euro-Raum jedoch eine solide Entwicklung. Dabei ist zu beachten, dass diese maßgeblich von dem besseren ersten Halbjahr geprägt sein dürfte. Mit einer schwächeren Produktionsausweitung in der zweiten Jahreshälfte ergibt sich insgesamt ein statistischer Überhang von 0,2 % (JG 2005 Kasten 5). Zusammen mit einer zunächst verhaltenen Dynamik zu Beginn des Jahres 2013 wird das Bruttoinlandsprodukt im kommenden Jahr voraussichtlich eine jahresdurchschnittliche Zuwachsrate von ebenfalls 0,8 % erreichen. Insgesamt sollte unter den für diese Prognose getroffenen Annahmen das Expansionstempo ab dem zweiten Quartal des Jahres 2013 leicht zulegen, ohne jedoch im weiteren Jahresverlauf deutlich über der Potenzialwachstumsrate zu liegen.

Verwendungsseite des Bruttoinlandsprodukts

95. Im Prognosezeitraum ist ein weiterer **Anstieg der Privaten Konsumausgaben** zu erwarten. Die Bruttolöhne und -gehälter dürften infolge der stabilen Arbeitsmarktentwicklung und der Tariflohnabschlüsse im Jahr 2012 um 3,7 % steigen, im Jahr 2013 um 3,2 %. Dies

wird im Jahr 2013 von einer Entlastung bei den Sozialbeiträge flankiert. Zwar steigt der Beitragssatz zur Pflegeversicherung ab dem 1. Januar 2013 leicht um 0,1 Prozentpunkte, jedoch sinkt der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich um 0,7 Prozentpunkte auf 18,9 %. Die geleisteten Sozialbeiträge werden daher aller Voraussicht nach mit 1,7 % im Jahr 2013 schwächer wachsen als im Durchschnitt der letzten Jahre. Insgesamt dürften die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Jahr 2013 nominal um 2,6 % steigen. Dies wird in Kombination mit einer stabilen Teuerungsrate wohl dazu führen, dass die realen Privaten Konsumausgaben im Prognosezeitraum weiter zulegen. Im Jahr 2012 werden sie schätzungsweise um 0,9 %, im Jahr 2013 um 0,8 % ansteigen. Zudem ist davon auszugehen, dass die Konsumausgaben des Staates ihren Trend fortsetzen und weiterhin zum Wachstum beitragen (Tabelle 7).

Tabelle 7

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

	Einheit	2010	2011	2012[1)]	2013[1)]
Bruttoinlandsprodukt[2)]	%	*4,2*	*3,0*	*0,8*	*0,8*
Konsumausgaben	%	*1,1*	*1,5*	*0,9*	*0,9*
Private Konsumausgaben[3)]	%	*0,9*	*1,7*	*0,9*	*0,8*
Konsumausgaben des Staates	%	*1,7*	*1,0*	*1,1*	*1,0*
Ausrüstungsinvestitionen	%	*10,3*	*7,0*	*– 3,3*	*0,2*
Bauinvestitionen	%	*3,2*	*5,8*	*– 0,4*	*2,1*
Inländische Verwendung	%	*2,6*	*2,6*	*0,0*	*0,8*
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten)		*1,7*	*0,6*	*0,8*	*0,0*
Exporte	%	*13,7*	*7,8*	*3,9*	*3,8*
Importe	%	*11,1*	*7,4*	*2,5*	*4,2*
Erwerbstätige	Tausend	40 603	41 164	41 569	41 745
Registriert Arbeitslose[4)]	Tausend	3 238	2 976	2 899	2 917
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[4)]	Tausend	27 756	28 440	28 949	29 196
Arbeitslosenquote[4)5)]	%	*7,7*	*7,1*	*6,8*	*6,9*
Verbraucherpreise[6)]	%	*1,1*	*2,3*	*2,0*	*2,0*
Finanzierungssaldo des Staates[7)]	%	*– 4,1* [a)]	*– 0,8*	*0,1*	*– 0,1*

1) Prognose.– 2) Preisbereinigt; Veränderung gegenüber dem Vorjahr. Gilt auch für alle angegebenen Bestandteile des Bruttoinlandsprodukts.– 3) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Für die Jahre 2010 und 2011 Quelle: Bundesagentur für Arbeit.– 5) Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen.– 6) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 7) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Im Jahr 2010 einschließlich der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (4,38 Mrd Euro).– a) Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang hätte die Defizitquote bei 4,3 % gelegen.

Daten zur Tabelle

96. Die seit Ende des Jahres 2011 rückläufigen Ausrüstungsinvestitionen befinden sich noch immer deutlich unter dem Höchststand aus dem Jahr 2008. Im Prognosezeitraum dürfte das Investitionsklima zunächst weiter eingetrübt bleiben. Darauf deuten die sich abzeichnenden rückläufigen Auftragseingänge für Investitionsgüter im dritten Quartal des Jahres 2012

hin. Im momentanen Umfeld erscheinen Erweiterungsinvestitionen weniger dringlich, da die Kapazitätsauslastung, die im Verarbeitenden Gewerbe in der ersten Jahreshälfte noch dem langjährigen Durchschnitt entsprach, im dritten Quartal zurückging. Der im Jahr 2012 bis zur Jahresmitte beobachtbare Rückgang der **Ausrüstungsinvestitionen** dürfte sich im Prognosezeitraum daher zunächst noch etwas fortsetzen. Erst im kommenden Jahr wird voraussichtlich eine allmähliche Besserung einsetzen. Dann könnten wieder positive Quartalszuwachsraten zu verzeichnen sein, wenn – wie in der Prognose unterstellt – neuerliche Verwerfungen ausbleiben und aufgeschobene Investitionsprojekte nachgeholt werden.

Der Herbstumfrage des DIHK zufolge konzentrieren sich die Unternehmen bei ihren Investitionsentscheidungen in erster Linie auf den Ersatz und die Rationalisierung. Die Finanzierungsbedingungen dürften im kommenden Jahr günstig bleiben. Zudem wird die erwartete Zunahme der Unternehmens- und Vermögenseinkommen die Möglichkeit der Innenfinanzierung verbessern und somit einen weiteren Grundstein für eine wieder aufwärts gerichtete Investitionstätigkeit der Unternehmen legen. Darüber hinaus könnte das Investitionsmotiv der Kapazitätserweiterung wieder stärker in den Fokus rücken. Insgesamt kommt die Prognose zu dem Ergebnis, dass die Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2012 um 3,3 % zurückgehen und sich im Jahr 2013 ein Zuwachs von lediglich 0,2 % einstellt (Schaubild 19).

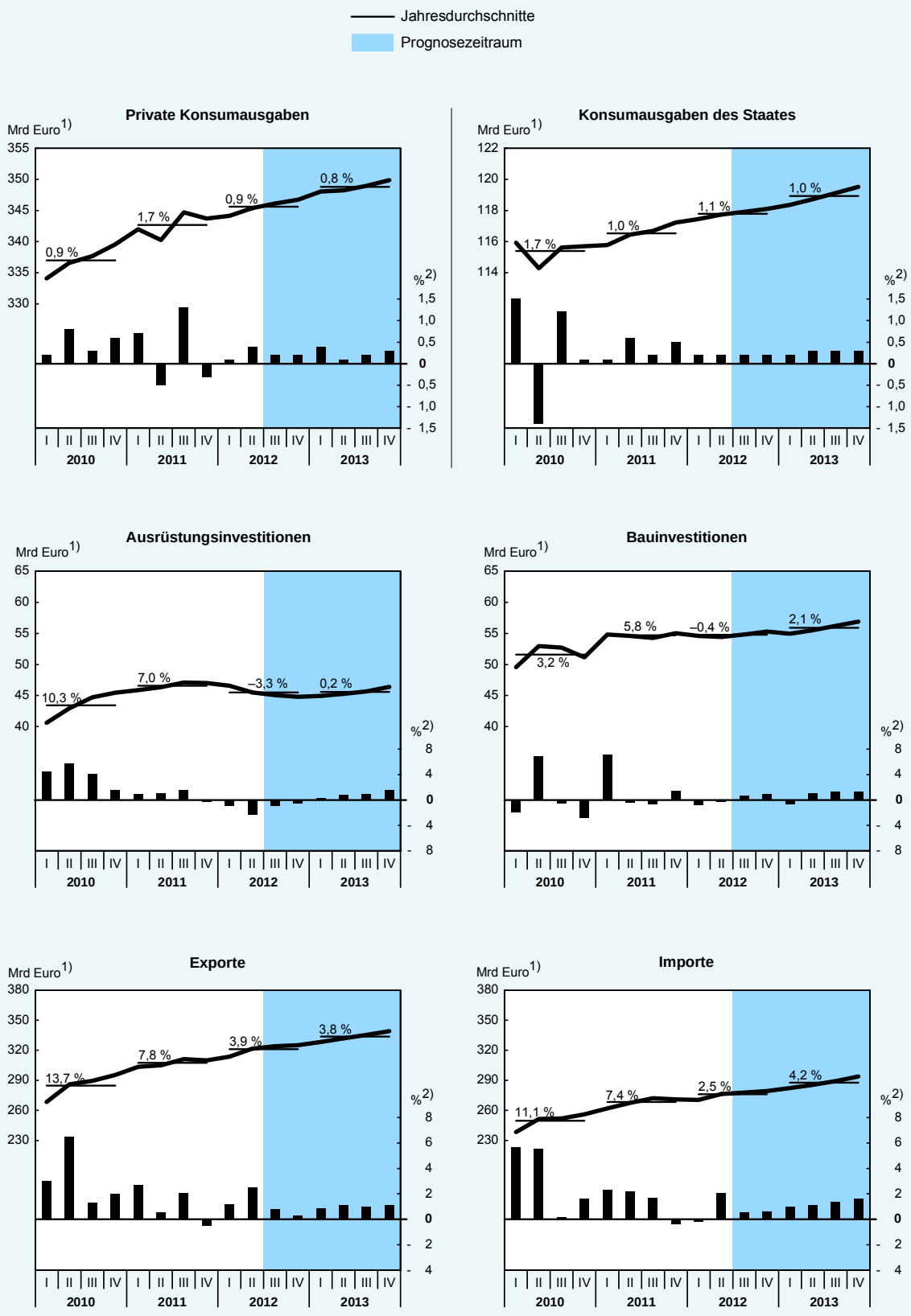
Die Wohnungsbauinvestitionen dürften in den kommenden Quartalen die **Bauinvestitionen** stützen. Die weiterhin günstigen Finanzierungsbedingungen für Wohnungsbaukredite sowie die verstärkte Nachfrage nach Immobilien – nicht zuletzt infolge der niedrigen Kapitalmarktzinsen – dürften dafür verantwortlich sein. Insgesamt ist unter diesen Voraussetzungen mit einer weiter aufwärts gerichteten Entwicklung im Prognosezeitraum zu rechnen. So liegt die prognostizierte Zuwachsrate der Wohnungsbauinvestitionen im Jahr 2012 bei 2,0 % und im Jahr 2013 bei 3,2 %. Vom gewerblichen und öffentlichen Bau sind deutlich weniger Impulse zu erwarten. Insgesamt dürften die Bauinvestitionen im Jahr 2012 um 0,4 % leicht sinken, im kommenden Jahr jedoch wieder um 2,1 % ansteigen.

Die Bruttoanlageinvestitionen insgesamt, die neben den Ausrüstungs- und den Bauinvestitionen noch die Investitionen in Sonstige Anlagen beinhalten, dürften nach einem voraussichtlichen Rückgang im Jahr 2012 im kommenden Jahr wieder ansteigen.

97. Die Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen, die bereits im Jahr 2010 das Vorkrisenniveau wieder überschritten hat, dürfte das im Vergleich zu den Vorjahren moderate Wachstum, das sich für das Jahr 2012 abzeichnet, im nächsten Jahr wiederholen. Zwar bemühen sich viele wichtige Handelspartner, mit denen die deutsche Volkswirtschaft in den letzten Jahren Handelsüberschüsse erwirtschaftete, ihre Leistungsbilanzdefizite zurückzuführen. Da aber die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen weiterhin sehr hoch ist, sollte es nach einer Ausweitung der **Exporte** im Jahr 2012 um 3,9 %, die hauptsächlich aus der Entwicklung des ersten Halbjahres resultieren dürfte, im Jahr 2013 ebenso zu einem Zuwachs in Höhe von dann 3,8 % kommen.

Schaubild 19

Verwendung des Bruttoinlandsprodukts



1) Verkettete Volumenangaben, saison- und kalenderbereinigt.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorquartal.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Bei der im Vergleich zum langjährigen Durchschnitt schwachen Exportdynamik dürften die Komponenten der inländischen Nachfrage die Importentwicklung wesentlich beeinflussen, insbesondere wenn sich im Jahresverlauf 2013 die Investitionstätigkeit wieder etwas belebt. Getragen von der stabilen Entwicklung der Privaten Konsumausgaben und der allmählich steigenden Investitionsneigung ist daher mit einer weiteren Expansion der **Importe** zu rechnen. Insgesamt sollten die Importe im Jahr 2012 schätzungsweise um 2,5 % und im Jahr 2013 um 4,2 % zulegen.

98. Im Gegensatz zu den Vorjahren, in denen die inländische Verwendung kräftig zur wirtschaftlichen Expansion beigetragen hatte, dürften die Wachstumsimpulse im Jahr 2012 hauptsächlich aus dem Außenhandel kommen (Tabelle 8). Für das Jahr 2012 wird zwar erwartet, dass die Konsumausgaben erneut deutlich positiv zum Wachstum beitragen, jedoch wirken die Bruttoanlageinvestitionen dem entgegen. Im kommenden Jahr werden die Investitionen aller Voraussicht nach nicht mehr dämpfend wirken, deutliche Wachstumsimpulse zeichnen sich indes nicht ab. Dies ist ein deutlicher Unterschied zu den vergangenen Jahren: Das Jahr 2009 ausgenommen leisteten insbesondere die Ausrüstungsinvestitionen positive **Beiträge zum Wirtschaftswachstum**.

Tabelle 8

Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten[1)]

in Prozentpunkten

	2007	2008	2009	2010	2011	2012[2)]	2013[2)]
Inländische Verwendung	**1,8**	**1,1**	**– 2,3**	**2,5**	**2,4**	**0,0**	**0,8**
Konsumausgaben	0,2	1,0	0,6	0,9	1,2	0,7	0,7
Private Konsumausgaben[3)]	– 0,1	0,4	0,1	0,5	1,0	0,5	0,5
Konsumausgaben des Staates	0,3	0,6	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2
Anlageinvestitionen	0,9	0,2	– 2,2	1,0	1,1	– 0,2	0,2
Ausrüstungsinvestitionen	0,8	0,2	– 1,8	0,7	0,5	– 0,2	0,0
Bauinvestitionen	0,0	– 0,1	– 0,3	0,3	0,6	– 0,0	0,2
Sonstige Anlagen	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vorratsveränderungen	0,7	– 0,1	– 0,7	0,6	0,2	– 0,4	– 0,1
Außenbeitrag	**1,4**	**– 0,1**	**– 2,9**	**1,7**	**0,6**	**0,8**	**0,0**
Exporte	3,6	1,3	– 6,2	5,8	3,7	2,0	1,9
Importe	– 2,2	– 1,4	3,3	– 4,1	– 3,1	– 1,1	– 1,9
Bruttoinlandsprodukt	**3,3**	**1,1**	**– 5,1**	**4,2**	**3,0**	**0,8**	**0,8**

1) Preisbereinigt.– 2) Prognose.– 3) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Daten zur Tabelle

Schließlich führt in der Prognose des Sachverständigenrates der Anstieg der Importe dazu, dass vom Außenbeitrag im Jahr 2013 keine Wachstumsimpulse ausgehen. Falls es zu einer Aufwertung des Euro kommen sollte, könnte gar ein negativer Wachstumsbeitrag zustande kommen (Kasten 5).

Kasten 5

Auswirkungen einer Aufwertung des Euro auf die Prognose

Im Jahr 2012 wurde der Außenhandel insbesondere in der ersten Jahreshälfte von einer Abwertung des Euro gestützt, die unter anderem auf die hohe Unsicherheit über die Integrität des Euro-Raums zurückzuführen gewesen sein dürfte. Sollte sich im Verlauf des Jahres 2013 herausstellen, dass das Vertrauen in den Euro-Raum deutlich steigt, wäre mit einer Korrektur der Abwertung zu rechnen. Der Sachverständigenrat hat daher die Auswirkungen eines dauerhaften Anstiegs des effektiven Wechselkurses des Euro ab dem ersten Quartal 2013 um 5 % mit Hilfe des makro-ökonometrischen Modells NiGEM simuliert. Dieser Anstieg würde in etwa die Entwicklung des effektiven Wechselkurses seit Anfang des Jahres 2012 rückgängig machen.

Im Falle der Aufwertung dürfte der Wachstumsbeitrag des Außenhandels um 0,2 Prozentpunkte zurückgehen. Ein gegenläufiger Effekt ergäbe sich zunächst beim privaten Konsum. Da Importgüter aufgrund der Aufwertung billiger werden, steigt das reale verfügbare Einkommen. Der Wachstumsbeitrag des privaten Konsums dürfte daher im Jahr 2013 gegenüber der Prognose um 0,1 Prozentpunkte höher liegen (Tabelle 9).

Tabelle 9

Auswirkungen eines Anstiegs des effektiven Wechselkurses des Euro um 5 % auf Deutschland[1)]

	Prognose des Sachverständigenrates	Szenario „Aufwertung“
Bruttoinlandsprodukt (Zuwachsrate in %)	0,8	0,6
Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten, darunter:		
Außenbeitrag	0,0	– 0,2
Private Konsumausgaben	0,5	0,6

1) Eigene Berechnungen mit dem makroökonometrischen Simulatonsmodell NiGEM.

Daten zur Tabelle

99. Die bis einschließlich September 2012 erreichte durchschnittliche jährliche Veränderungsrate des VPI von 2,0 % dürfte dem Jahreswert 2012 entsprechen. Die **Inflationsrate** im Jahr 2013 sollte ebenfalls auf einem Niveau von 2,0 % verharren. Zu diesem unveränderten Ergebnis tragen zwei gegenläufige Effekte bei: Während sich der Anstieg des Preisniveaus vor allem aufgrund der nicht ausgelasteten Kapazitäten im Euro-Raum abschwächt, trägt die zu Beginn des Jahres 2013 geplante Erhöhung der Umlage im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) zu einem Preisauftrieb für die im VPI enthaltenen Stromkosten bei (Ziffer 435). Ohne letzteren Effekt würde die jährliche Inflationsrate bei lediglich 1,8 % liegen.

Arbeitsmarkt

100. Der positive Trend auf dem Arbeitsmarkt setzte sich – trotz des schwierigen konjunkturellen Umfelds – im bisherigen Verlauf des Jahres 2012 fort. Die Dynamik der Entwicklung hat sich jedoch deutlich abgeschwächt. Im Vergleich zum Vorjahr dürfte die Anzahl der **Erwerbstätigen** im Inland um 400 000 Personen auf 41,6 Millionen Personen im Jahresdurch-

schnitt 2012 steigen. Im Jahr 2011 betrug der Anstieg gegenüber dem Vorjahr noch über 550 000 Erwerbstätige (Tabelle 10).

Die Werte der Frühindikatoren für die Arbeitsmarktentwicklung – zum Beispiel das ifo-Beschäftigungsbarometer, der BA-X Stellenindex der Bundesagentur für Arbeit oder die Anzahl der Zeitarbeitnehmer – sinken zwar tendenziell seit der zweiten Jahreshälfte 2011, befinden sich aber in längerfristiger Betrachtung immer noch auf einem relativ hohen Niveau. Dies trifft ebenfalls auf das Angebot an Stellen durch die Unternehmen zu. Die Arbeitsnachfrage ist also weiterhin hoch. In Anbetracht des relativ schwachen gesamtwirtschaftlichen Umfelds bei recht robuster Arbeitsmarktsituation rechnet der Sachverständigenrat mit einem weiteren geringfügigen Anstieg der Erwerbstätigkeit auf durchschnittlich 41,7 Millionen Personen im Jahr 2013.

Tabelle 10

Der Arbeitsmarkt in Deutschland[1)]

	2011	2012[2)]	2013[2)]
	Tausend Personen		
Erwerbspersonen[3)4)]	43 618	43 825	43 976
Erwerbslose[5)]	2 502	2 311	2 288
Pendlersaldo[6)]	48	55	57
Erwerbstätige[7)]	41 164	41 569	41 745
Registriert Arbeitslose[8)]	2 976	2 899	2 917
davon:			
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	2 026	2 003	2 047
in den neuen Bundesländern und Berlin	950	896	871
Nachrichtlich:			
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[8)]	28 440	28 949	29 196
	Quoten (%)		
Arbeitslosenquote[8)9)]	*7,1*	*6,8*	*6,9*
ILO-Erwerbslosenquote[10)]	*5,7*	*5,3*	*5,2*

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Prognose.– 3) Personen im erwerbsfähigen Alter mit Wohnort in Deutschland (Inländerkonzept).– 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 5) Nach ILO-Definition.– 6) Erwerbstätige Einpendler aus dem Ausland/Erwerbstätige Auspendler in das Ausland.– 7) Erwerbstätige mit einem Arbeitsplatz in Deutschland unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Für das Jahr 2011 Quelle: Bundesagentur für Arbeit.– 9) Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen.– 10) Erwerbslose in Relation zu den Erwerbspersonen.

Daten zur Tabelle

101. Die Anzahl der registriert Arbeitslosen wird im Jahresdurchschnitt 2012 mit 2,90 Millionen Personen etwa 75 000 Personen unter dem Mittel des Jahres 2011 liegen. Dieser Rückgang ist größtenteils auf den statistischen Überhang zum Jahresende 2011 zurückzuführen. Saisonbereinigt stagnierte die **Anzahl der registriert Arbeitslosen** im bisherigen Jahresverlauf 2012 und nahm zuletzt sogar leicht zu. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Unterbeschäftigung insgesamt noch leicht abgenommen hat, der Anstieg der registrier-

ten Arbeitslosigkeit folglich nicht rein konjunkturbedingt ist. Im kommenden Jahr dürfte die Anzahl der registriert Arbeitslosen leicht auf 2,92 Millionen Personen steigen. Die Arbeitslosenquote erhöht sich damit etwas von 6,8 % im Jahresdurchschnitt 2012 auf 6,9 % im Jahresdurchschnitt 2013.

Öffentliche Finanzen

102. Nach einem voraussichtlich geringen Überschuss im Jahr 2012 dürfte der Finanzierungssaldo des staatlichen Gesamthaushalts im Jahr 2013 wieder leicht negativ ausfallen und sich auf etwa -3 Mrd Euro belaufen. Die **Defizitquote** läge damit bei rund 0,1 %. Die von der Bundesregierung angedachten Entlastungen sind hierbei nicht berücksichtigt. Sowohl eine Anpassung des Einkommensteuertarifs als auch Veränderungen im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung würden das Defizit entsprechend erhöhen.

Aufgrund des erwarteten Defizits sollte die **Schuldenstandsquote** im Jahr 2013 recht deutlich sinken, da das nominale Bruttoinlandsprodukt voraussichtlich um 2,4 % steigt. Zudem dürften – im Gegensatz zu den Jahren 2010 und 2012 – im Saldo kaum Auswirkungen von nicht defizitrelevanten Sachverhalten auf die Schuldenstandsquote ausgehen. Erhöhend dürften die weitere Schuldenaufnahme der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) sowie die Kapitaleinzahlungen in den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wirken. Dem stehen die voraussichtlich ähnlich umfangreichen Fortschritte beim Abbau von Vermögen und Schulden in den Abwicklungsanstalten gegenüber. Mit dem ESM besteht zukünftig eine Möglichkeit, die Problemländer des Euro-Raums und ihre Banken ohne Auswirkungen auf die Schuldenstandsquote Deutschlands zu stützen. Die Schuldenaufnahme der EFSF wird im Gegensatz zu der des ESM den Garantie gebenden Ländern zugerechnet. Trotz des Rückgangs wird die Schuldenquote mit 80,3 % allerdings weiterhin ein sehr hohes Niveau aufweisen. (Tabelle 11, Seite 58).

103. Die staatlichen **Einnahmen** dürften nominal im Jahr 2013 nur noch mit einer Rate von 2,2 % zunehmen. Zum einen ist zu erwarten, dass die gewinnabhängigen Steuern nur noch geringfügige Zuwächse verzeichnen, zum anderen wird der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung von 19,6 % auf 18,9 % recht deutlich gesenkt. Überdurchschnittlich dürften die Einnahmen aus der Lohnsteuer verlaufen, da die Löhne nominal weiterhin nennenswert steigen und der Einkommensteuertarif im Jahr 2013 vermutlich nicht angepasst wird.

104. Es ist zu erwarten, dass die gesamtstaatlichen **Ausgaben** im Jahr 2013 mit 2,6 % stärker als das nominale Bruttoinlandsprodukt anwachsen; die Staatsquote würde folglich nach zwei Rückgängen in den Jahren 2011 und 2012 wieder ansteigen. Wesentlich dürften hierzu die Ausgaben für soziale Sachleistungen beitragen, insbesondere die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie der sozialen Pflegeversicherung. Letztere werden durch die Ausweitung des Leistungskatalogs erhöht. Voraussichtlich werden die Ausgaben für Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit ebenfalls zunehmen. Die Zinsausgaben des Staates dürften hingegen ein weiteres Mal rückläufig sein. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Finanzierungskosten des Staates bereits im Jahr 2013 bedeutend erhöhen werden. Damit dürften weitere nennenswerte Einsparungen durch die Ablösung im Jahr 2013 fällig werden-

der Anleihen und Kredite erzielt werden. Die Investitionsausgaben des Staates werden nach ihrem starken Rückgang im Jahr 2012 voraussichtlich wieder leicht ansteigen.

Tabelle 11

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1] sowie finanzpolitische Kennziffern

	2011	2012[2]	2013[2]	2012[2]	2013[2]
	Mrd Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	
Einnahmen	**1 154,9**	**1 194,3**	**1 220,8**	***3,4***	***2,2***
davon:					
Steuern	589,5	618,2	632,7	*4,9*	*2,3*
Sozialbeiträge	436,9	447,0	454,8	*2,3*	*1,7*
Sonstige[3]	128,5	129,0	133,3	*0,4*	*3,3*
Ausgaben	**1 174,5**	**1 192,6**	**1 223,9**	***1,5***	***2,6***
davon:					
Vorleistungen	126,4	130,3	135,4	*3,0*	*3,9*
Arbeitnehmerentgelte	199,7	204,5	209,6	*2,4*	*2,5*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	65,9	63,3	61,7	*– 3,8*	*– 2,7*
Geleistete Transfers	714,0	730,5	752,4	*2,3*	*3,0*
Bruttoinvestitionen	42,7	40,3	41,5	*– 5,8*	*3,0*
Sonstige[4]	25,8	23,7	23,4	*x*	*x*
Finanzierungssaldo	**– 19,6**	**1,6**	**– 3,1**	***x***	***x***
Finanzpolitische Kennziffern (%)[5]					
Staatsquote[6]	45,3	45,0	45,1	*x*	*x*
Steuerquote[7]	23,2	23,7	23,7	*x*	*x*
Abgabenquote[8]	38,9	39,5	39,4	*x*	*x*
Finanzierungssaldo	– 0,8	0,1	– 0,1	*x*	*x*
Schuldenstandsquote[9]	80,5	82,1	80,3	*x*	*x*

1) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (nominale Angaben). Gebietskörperschaften: Bund, Länder, Gemeinden, EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Kinderbetreuungsausbau, Fonds „Deutsche Einheit“, Vermögensentschädigungsfonds, Teile des Bundeseisenbahnvermögens, Erblastentilgungsfonds.– 2) Prognose.– 3) Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers, Vermögenstransfers.– 4) Vermögenstransfers, geleistete sonstige Produktionsabgaben sowie Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– 5) Jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 6) Ausgaben.– 7) Steuern sowie Steuern an die EU.– 8) Steuern und Erbschaftsteuer, Steuern an die EU sowie tatsächliche Sozialbeiträge.– 9) Schulden des Staates (in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht).

Daten zur Tabelle

Tabelle 12

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

	2010	2011	2012[1)]	2013[1)]
Verwendung des Inlandsprodukts, preisbereinigt				
Konsumausgaben	1,1	1,5	0,9	0,9
Private Konsumausgaben[2)]	0,9	1,7	0,9	0,8
Konsumausgaben des Staates	1,7	1,0	1,1	1,0
Bruttoanlageinvestitionen	5,9	6,2	– 1,4	1,4
Ausrüstungsinvestitionen	10,3	7,0	– 3,3	0,2
Bauinvestitionen	3,2	5,8	– 0,4	2,1
Sonstige Anlagen	3,3	3,9	2,1	2,3
Vorratsveränderungen (Wachstumsbeitrag)[3)4)]	0,6	0,2	– 0,4	– 0,1
Inländische Verwendung	2,6	2,6	0,0	0,8
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag)[3)]	1,7	0,6	0,8	0,0
Exporte	13,7	7,8	3,9	3,8
Importe	11,1	7,4	2,5	4,2
Bruttoinlandsprodukt	**4,2**	**3,0**	**0,8**	**0,8**
Verwendung des Inlandsprodukts, in jeweiligen Preisen				
Konsumausgaben	2,9	3,5	2,7	2,8
Private Konsumausgaben[2)]	3,0	3,8	2,5	2,6
Konsumausgaben des Staates	2,6	2,5	3,2	3,2
Bruttoanlageinvestitionen	6,5	7,9	0,0	2,5
Ausrüstungsinvestitionen	10,3	7,3	– 3,0	0,2
Bauinvestitionen	4,4	9,0	2,0	4,2
Sonstige Anlagen	2,8	3,3	1,2	1,5
Inländische Verwendung	4,4	4,4	1,6	2,5
Exporte	16,6	10,9	5,0	4,5
Importe	16,3	13,0	4,0	5,1
Bruttoinlandsprodukt	**5,1**	**3,9**	**2,3**	**2,4**
Preisentwicklung (Deflatoren)				
Konsumausgaben	1,7	1,9	1,8	1,9
Private Konsumausgaben[2)]	2,0	2,1	1,7	1,8
Konsumausgaben des Staates	0,9	1,5	2,1	2,2
Inländische Verwendung	1,7	1,8	1,6	1,7
Terms of Trade	– 2,1	– 2,2	– 0,4	– 0,2
Exporte	2,5	2,8	1,0	0,7
Importe	4,7	5,2	1,4	0,9
Bruttoinlandsprodukt	0,9	0,8	1,4	1,5
Entstehung des Inlandsprodukts				
Erwerbstätige (Inland)	0,6	1,4	1,0	0,4
Arbeitsvolumen	2,3	1,4	0,5	0,2
Produktivität (Stundenbasis)	1,8	1,6	0,4	0,6
Verteilung des Volkseinkommens				
Volkseinkommen	5,9	3,4	2,4	2,8
Arbeitnehmerentgelte	3,0	4,5	3,4	2,9
Bruttolöhne und -gehälter	3,0	4,8	3,7	3,2
darunter: Nettoarbeitnehmerentgelte[5)]	4,4	4,0	3,0	2,7
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	12,0	1,3	0,4	2,4
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[2)]	3,0	3,2	2,5	2,6
Sparquote der privaten Haushalte[2)6)]	10,9	10,4	10,4	10,4
Nachrichtlich:				
Lohnstückkosten[7)] (Inlandskonzept)	– 1,1	1,4	2,4	2,0
Verbraucherpreise	1,1	2,3	2,0	2,0

1) Prognose.– 2) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 3) In Prozentpunkten.– 4) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.– 5) Arbeitnehmerentgelte abzüglich Sozialbeiträge der Arbeitgeber sowie Sozialbeiträge und Lohnsteuer der Arbeitnehmer.– 6) Ersparnis in Relation zum verfügbaren Einkommen zuzüglich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.– 7) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt) je Erwerbstätigen.

Daten zur Tabelle

Literatur

Banca d'Italia (2012), *Economic Bulletin*, No. 66, October 2012, Rom.

Baker, S.R., N. Bloom und S.J. Davis (2012), *Measuring economic policy uncertainty*, Arbeitspapier, University of Chicago und Stanford University.

Bernal-Verdugo, L.E., D. Furceri und D.M. Guillaume (2012), *Crises, labor market policy, and umemployment*, IMF Working Paper No. 12/65, Washington, DC.

Boeri, T., P. Garibaldi und E.R. Moen (2012), *The labor market consequences of adverse financial shocks*, IZA Discussion Paper No. 6826, Bonn.

Borio, C. und M. Drehmann (2009), Assessing the risk of banking crises – revisited, *BIS Quarterly Review* March/2009, 29-46.

Congressional Budget Office (2012), *Economic effects of reducing the fiscal restraint that is scheduled to occur in 2013*, Report, Congressional Budget Office, Washington, DC.

EZB (2012), *Monatsbericht September 2012*, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main..

Grice, J. (2012), *The productivity conundrum, interpreting the recent behavior of the economy*, Office for National Statistics, London.

Hughes, A. und J. Saleheen (2012), UK labour productivity before and after the crisis – an international and historical perspective, *Bank of England Quarterly Bulletin* 52, 138-146.

IWF (2012a), *IMF World economic outlook October 2012 – Coping with high debt and sluggish growth*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

IWF (2012b), *IMF Fiscal monitor October 2012 – Taking stock: A progress report on fiscal adjustment*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Jordà, Ò. (2005), Estimation and inference of impulse responses by local projections, *American Economic Review* 95, 161-182.

Jordà, Ò., M.H.P. Schularick und A.M. Taylor (2011), *When credit bites back: Leverage, business cycles, and crises*, NBER Working Paper No. 17621, Cambridge.

Mian, A.R. und A. Sufi (2012), *What explains high unemployment? The aggregate demand channel*, NBER Working Paper No. 17830, Cambridge.

Reinhart, C.M. und K.S. Rogoff (2009), The aftermath of financial crises, *American Economic Review* 99, 466-472.

Teulings, C.N. und N. Zubanov (2010), *Is economic recovery a myth? Robust estimation of impulse responses*, Tinbergen Institute Discussion Paper No. 2010-040/3, Amsterdam.

Weltbank (2012a), *Russian economic report No. 27: Moderating risks, bolstering growth*, Washington, DC.

Weltbank (2012b), *East Asia and Pacific data monitor - October 2012*, Washington, DC.

ZWEITES KAPITEL

Europäische Wirtschaftspolitik: Stabile Architektur für Europa

I. Euro-Krise im dritten Jahr: Bislang noch wenige Lichtblicke
1. Staatsschuldenkrise: Anstieg der Schuldenstandsquoten setzt sich fort
2. Makroökonomische Krise: Licht und Schatten
3. Bankenkrise: Vertrauen kehrt nicht zurück

II. EZB in der Zwickmühle
1. Stützung der Kapitalmärkte
2. Stabilisierung des Bankensystems
3. Wie hoch sind die Inflationsgefahren?

III. Fortschritte bei institutionellen Reformen
1. Disziplinierung der Fiskalpolitik
2. Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)
3. Weitere Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung

IV. Vom Krisenmanagement zu einer stabilen Architektur für die Europäische Währungsunion
1. Probleme des Krisenmanagements
2. Langfristiger Ordnungsrahmen: Das Drei-Säulen-Modell des Sachverständigenrates
3. Brücken zum langfristigen Ordnungsrahmen

Literatur

Anhang zum zweiten Kapitel: Institutionelle Änderungen im Euro-Raum und der Europäischen Union
1. Überblick über die Reformen
2. Fiskalpolitik
3. Makroökonomische Ungleichgewichte
4. Wachstum und Strukturreformen
5. Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Die Krise der Europäischen Währungsunion hatte sich im Verlauf des Jahres 2012 zunächst weiter verschärft. Erst nach der Erklärung der Europäischen Zentralbank (EZB), im Rahmen der Outright Monetary Transactions (OMT) notfalls unbegrenzt Anleihen aufzukaufen, ist es im Herbst 2012 zu einer Entspannung der Lage gekommen. Ein **Lichtblick** ist der Abbau der Leistungsbilanzdefizite in den Problemländern. Doch es wäre verfrüht, schon jetzt von einer Trendwende zu sprechen. Es ist nach wie vor nicht gelungen, den **Teufelskreis** aus makroökonomischer Krise, Bankenkrise und Staatsschuldenkrise zu durchbrechen. In Griechenland, Italien, Portugal und Spanien hat sich die wirtschaftliche Lage im Jahr 2012 unerwartet stark eingetrübt. Die Arbeitslosigkeit im Euro-Raum insgesamt ist auf 11,6 % angestiegen. Die Situation der Banken in den Problemländern hat sich teilweise sehr ungünstig entwickelt. Trotz entschlossener Sparprogramme hat die Verschuldung der öffentlichen Haushalte erneut merklich zugenommen.

In Anbetracht der sich bis in die Sommermonate verstärkenden Verunsicherung der Märkte sah sich die **EZB** immer mehr in die undankbare Rolle gedrängt, durch die Refinanzierung von Banken, den Ankauf von Anleihen und zuletzt die Ankündigung unbegrenzter Anleihekäufe die Stabilität auf den Finanzmärkten zu gewährleisten. In einem Umfeld mit einer hohen Arbeitslosigkeit, einer schwachen Kreditentwicklung und einem verhaltenen Anstieg der für die Inflationsrate relevanten Geldmenge M3 ist auf absehbare Zeit gleichwohl nicht mit einer Verstärkung des Preisauftriebs im Euro-Raum zu rechnen. Das heißt nicht, dass es mittel- und langfristig keine Inflationsgefahren gibt. Entscheidend hierfür ist das weitere Krisenmanagement im Euro-Raum.

Die Wirtschaftspolitik in Europa steht somit weiterhin vor der schwierigen Aufgabe, die richtigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Lage im Euro-Raum kurzfristig zu stabilisieren. Gleichzeitig sollten dabei die bereits laufenden Arbeiten an einer **stabilen Architektur** für die Europäische Währungsunion energisch vorangetrieben werden, da nur so die Weichen für einen langfristig stabilen Ordnungsrahmen richtig gestellt werden.

Langfristig sind nur Konstellationen stabil, bei denen Haftung und Kontrolle zusammenfallen. Aus Sicht der Mehrheit des Sachverständigenrates sollte langfristig die Fiskal- und Wirtschaftspolitik gemäß den Ordnungsprinzipien des Maastricht-Vertrags weitgehend in nationaler Souveränität, allerdings mit verbesserten Fiskalregeln in der EU betrieben werden. Der Sachverständigenrat bekräftigt daher das von ihm bereits im Jahresgutachten 2010 ausgearbeitete **Drei-Säulen-Modell**. Die Säule für fiskalische Stabilität erfordert glaubwürdige Fiskalregeln, die Anreize für eine solide Fiskalpolitik setzen und gegebenenfalls Länder mit unzureichender Fiskaldisziplin wirksam sanktionieren. Die Säule für Stabilität des privaten Finanzsystems erfordert eine einheitliche Finanzaufsicht mit umfassenden Kompetenzen und Durchgriffsrechten. Hierfür wird das Konzept einer Bankenunion vorgeschlagen (Ziffern 293 ff.). Die Säule für die Krisenbewältigung erfordert ein Regelwerk für Liquiditäts- und Solvenzkrisen von Staaten, mit dem einerseits Ansteckungseffekten effektiv begegnet werden, anderseits aber auch die Insolvenz eines Staates in einem geordnetem Rahmen durchgeführt werden kann.

Die Politik hat es bisher verstanden, entscheidende Schritte in Richtung Maastricht 2.0 zu unternehmen. Bei aller Kritik im Detail sind damit Reformen auf den Weg gebracht worden, die noch vor kurzem undenkbar schienen. Allerdings fehlt bislang eine glaubwürdige fiskalpolitische Lösung, die einen Weg aus der aktuellen Krise weisen würde. Daher ist es notwendig, eine fiskalische Brücke zu bauen, die von der unvermeidlichen kurzfristigen Stabilisierung glaubwürdig in ein nachhaltiges und stabiles Regelwerk für den Euro-Raum führt. Ein solches Regelwerk bietet der **Schuldentilgungspakt des Sachverständigenrates**. Kennzeichnend ist seine Formulierung als ein System von wechselseitigen Verpflichtungen zur Solidarität und Solidität. So eröffnet er eine ebenso quantitativ wie zeitlich begrenzte gemeinschaftliche Haftung im „Schuldentilgungsfonds“ und verbindet diese mit starken Absicherungen zum „Schuldentilgungspakt“.

I. Euro-Krise im dritten Jahr: Bislang noch wenige Lichtblicke

105. Die Krise der Europäischen Währungsunion hatte sich im Verlauf des Jahres 2012 zunächst weiter verschärft. Nach der Erklärung der Europäischen Zentralbank (EZB), im Rahmen der Outright Monetary Transactions (OMT) notfalls unbegrenzt Anleihen aufzukaufen, ist es im Herbst 2012 zu einer deutlichen Entspannung der Lage gekommen. Dazu hat nicht zuletzt der eindrucksvolle Abbau der Leistungsbilanzdefizite in den Problemländern beigetragen. Zu den Lichtblicken gehört auch die vergleichsweise positive wirtschaftliche Entwicklung Irlands. Doch trotz dieser Tendenzen wäre es verfrüht, schon jetzt von einem Ende der Krise zu sprechen. In Griechenland, Italien, Portugal und Spanien hat sich die wirtschaftliche Lage im Jahr 2012 unerwartet stark eingetrübt, und die Arbeitslosigkeit ist merklich angestiegen. Die Situation der Banken dieser Länder hat sich teilweise sehr ungünstig entwickelt. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte hat trotz entschlossener Sparprogramme erneut merklich zugenommen.

106. Während mit dem Fiskalpakt ein wichtiger Schritt zu mehr Fiskaldisziplin in der Währungsunion unternommen wurde, konnte sich die europäische Politik nicht dazu durchringen, eine Absicherung der nationalen Konsolidierungsbemühungen durch Formen einer gemeinschaftlichen Haftung in Angriff zu nehmen, wie dies durch den vom Sachverständigenrat entwickelten Schuldentilgungspakt geleistet werden könnte. In Anbetracht der sich bis in die Sommermonate verstärkenden Verunsicherung der Märkte sah sich die EZB daher als einzige uneingeschränkt handlungsfähige Institution des Euro-Raums immer mehr in die undankbare Rolle gedrängt, durch die Refinanzierung von Banken, den Ankauf von Anleihen und zuletzt die Ankündigung unbegrenzter Anleihekäufe die Stabilität auf den Finanzmärkten zu gewährleisten.

107. Hinter dem Schlagwort der „Euro-Krise“ stehen **drei große Krisenherde**, die eng miteinander verbunden sind (Schaubild 20). Diese mündeten bis zu den Sommermonaten in eine schwere Vertrauenskrise über den Fortbestand der Währungsunion:

- Die **Staatsschuldenkrise** ist geprägt von deutlich steigenden Schuldenstandsquoten und im Fall der Problemländer von teilweise hohen Risikoprämien gegenüber den weithin als uneingeschränkt sichere Anlage eingeschätzten deutschen Bundesanleihen.

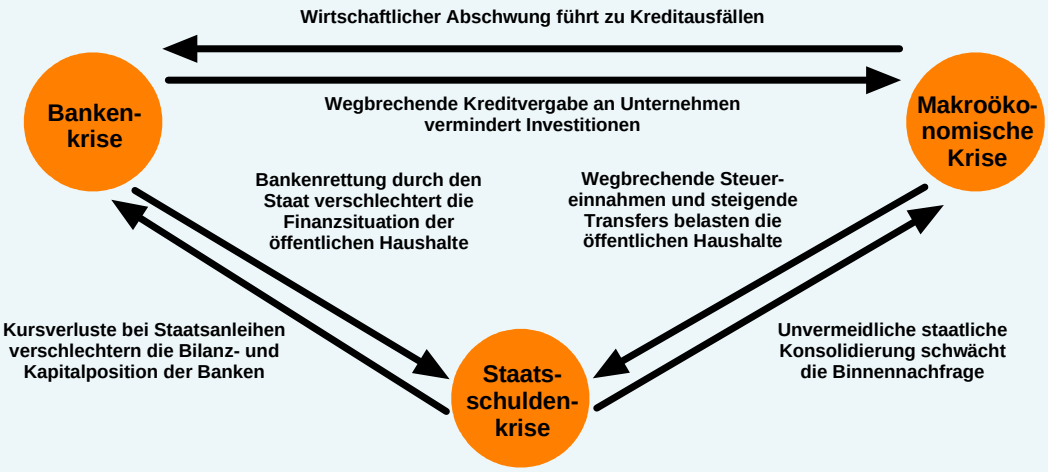
- Die **makroökonomische Krise** zeigt sich an der rezessiven Wirtschaftsentwicklung, von der mehr und mehr Mitgliedstaaten erfasst werden, und den hohen und weiterhin ansteigenden Arbeitslosenquoten vor allem in Spanien und Griechenland. Diese kurzfristigen Entwicklungen gehen einher mit längerfristigen Problemen bei der **internationalen Wettbewerbsfähigkeit**, die vor allem auf überhöhten Lohnkosten beruhen. Daher ist es den Problemländern nur bedingt möglich, die mit der restriktiven Fiskalpolitik einhergehende Schwäche der Binnennachfrage durch höhere Exporte zu kompensieren.

- Die **Bankenkrise** findet ihren Ausdruck in einem nach wie vor geringen Vertrauen von Investoren und Anlegern gegenüber den Finanzinstituten aus den Problemländern des Euro-Raums und einer Renationalisierung der Kreditbeziehungen.

Die große wirtschaftspolitische Herausforderung besteht darin, Lösungen für die Krise zu entwickeln, welche den Teufelskreis zwischen diesen Krisenherden durchbrechen. Bei den unvermeidlichen Konsolidierungsprogrammen besteht die Gefahr, dass die makroökonomische Krise verstärkt wird. Dies wirkt sich nachteilig auf die Situation des Finanzsektors aus. Ein schwaches Bankensystem bedeutet nicht nur eine zusätzliche Belastung für die öffentlichen Finanzen, über eine unzureichende Finanzierung privater Investitionen beeinträchtigt es die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ebenso wie die internationale Wettbewerbsposition. Durch die konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben wird wiederum die Situation der öffentlichen Haushalte in Mitleidenschaft gezogen.

Schaubild 20

Teufelskreis der Banken-, Staatsschulden- und makroökonomischen Krise[1)]



1) Darstellung in Anlehnung an Shambaugh (2012).

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

1. Staatsschuldenkrise: Anstieg der Schuldenstandsquoten setzt sich fort

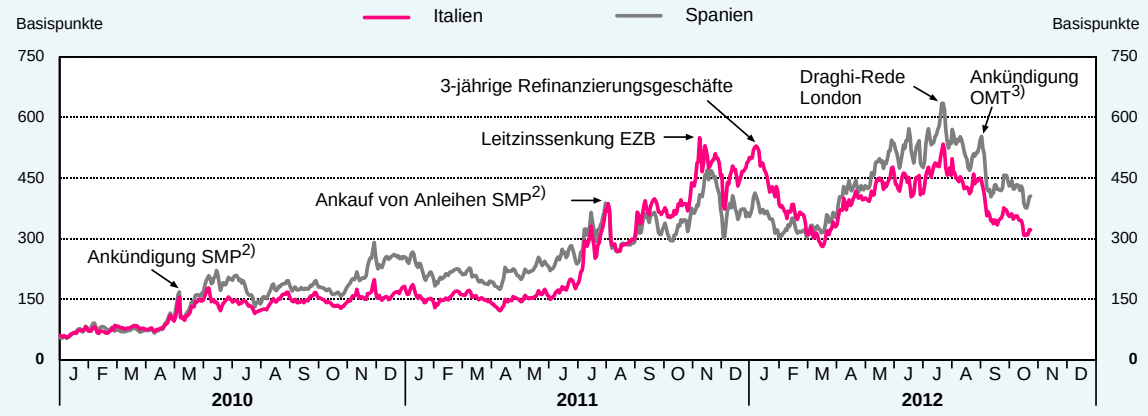
108. Auslöser der **Misstrauenswelle** im Euro-Raum war im Frühjahr 2010 die dramatische Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Griechenland. Sehr bald wurde auch die fiskalische Lage Irlands und Portugals von den Märkten so negativ eingeschätzt, dass sich diese Länder unter den Rettungsschirm der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) begeben mussten. Etwas später, in der zweiten Jahreshälfte 2011, wurden dann Italien und Spanien in größerem Maße vom Vertrauensverlust der Märkte erfasst. Sieht man einmal vom Rettungsprogramm für die spanischen Banken ab, benötigten beide Staaten keine EFSF-Hilfen. Dies war allerdings nicht zuletzt deshalb möglich, weil die EZB bei einem allzu starken Ansteigen der Risikoprämien für diese Länder immer wieder stabilisierende Maßnahmen ankündigte und diese dann alsbald umsetzte (Schaubild 21, Seite 66).

109. Dass einige Länder des Euro-Raums sehr viel stärker dem **Druck der Marktkräfte** ausgesetzt sind als beispielsweise das Vereinigte Königreich oder die Vereinigten Staaten, ist wesentlich auf ein entscheidendes Spezifikum der Währungsunion zurückzuführen. Sie bringt es mit sich, dass ein Land vollständig in einer Währung verschuldet ist, die es selbst nicht in

nationaler Autonomie durch die eigene Notenbank schaffen kann (JG 2011 Ziffer 144). Dieses konstitutive Merkmal einer Währungsunion ist ein wichtiger Grund für eine ansonsten schwer verständliche Konstellation: Während sich das Vereinigte Königreich im Jahr 2012 trotz eines Haushaltsdefizits von 8,2 % in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt Ende Oktober 2012 zu einem langfristigen Zinssatz von 1,8 % finanzieren kann, muss Italien mit einer Neuverschuldung von 2,7 % eine Rendite von 4,9 % bieten (Kasten 6).

Schaubild 21

Renditedifferenzen 10-jähriger Staatsanleihen für Italien und Spanien[1)]



1) Differenz der Rendite für Staatsanleihen des jeweiligen Landes gegenüber deutschen Staatsanleihen.– 2) Securities Markets Programme.– 3) Outright Monetary Transactions.

Quelle: Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

110. Wie schon in den vorangegangen Jahren haben die Krisenstaaten im Jahr 2012 erneut **drastische Konsolidierungsmaßnahmen** umgesetzt. Dies gilt vor allem für Griechenland, dessen konjunkturbereinigtes Budgetdefizit mit knapp vier Prozentpunkten ebenso stark zurückgeführt wurde wie im Vorjahr. Aber auch in Spanien (2,7 Prozentpunkte), Italien (2,2 Prozentpunkte) und Irland (1,6 Prozentpunkte) war die Fiskalpolitik sehr restriktiv ausgerichtet. Damit hat sich der konjunkturbereinigte Primärsaldo (das heißt der Finanzierungssaldo ohne Zinsen) in allen Ländern deutlich verbessert. Er liegt in Italien mit 4,7 % weitaus höher als in allen anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften und erreicht in Griechenland und in Portugal ebenfalls bereits einen positiven Wert.

Allerdings muss bei der Betrachtung konjunkturbereinigter Zahlen berücksichtigt werden, dass die dafür notwendige Bestimmung des Produktionspotenzials am aktuellen Rand ein generelles Problem darstellt. In der momentanen Situation wird dies zusätzlich erschwert, da unklar ist, in welchem Ausmaß sich das Niveau des Produktionspotenzials insgesamt reduziert hat. So wurden etwa in Spanien infolge des Immobilienbooms Produktionskapazitäten speziell im Bausektor aufgebaut, die nach dem Platzen der Immobilienpreisblase obsolet geworden sind.

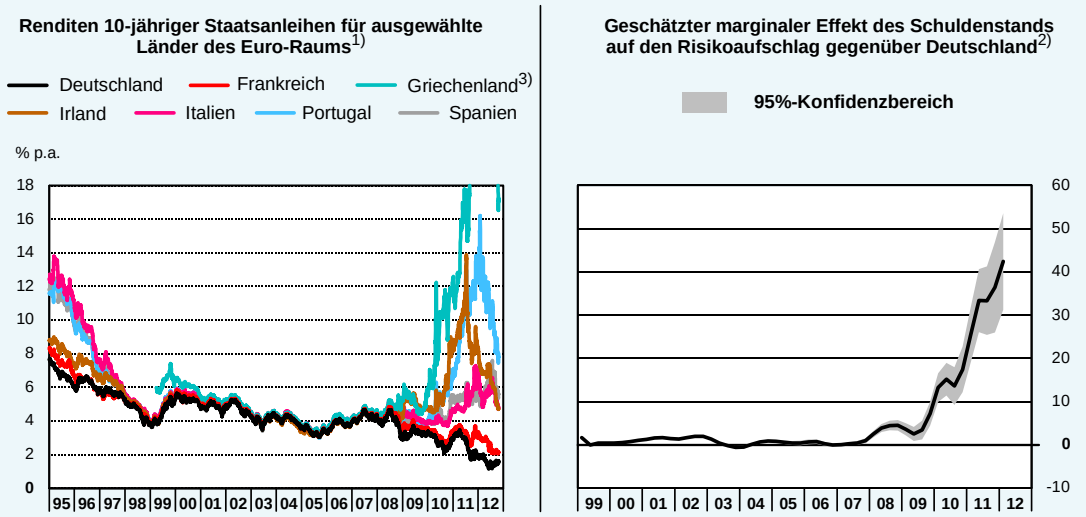
Kasten 6

Bestimmungsfaktoren von Renditespreads im Euro-Raum

Die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte wird als eine wichtige Voraussetzung für eine solide Haushaltspolitik in der Währungsunion angesehen. Regierungen würden von einer übermäßigen Schuldenaufnahme abgehalten, wenn sich eine steigende Verschuldung unmittelbar in steigenden Risikoaufschlägen und somit steigenden Refinanzierungskosten niederschlüge. Nach der Einführung des Euro näherten sich die Renditen für langfristige Staatsanleihen der Euro-Staaten stark an (Schaubild 22, links). Bis zum Ausbruch der Krise betrugen die Renditedifferenzen zu Deutschland für kein Land mit Ausnahme Griechenlands mehr als 25 Basispunkte.

Schaubild 22

Renditen 10-jähriger Staatsanleihen sowie geschätzter marginaler Einfluss auf den Schuldenstand



1) Quelle: Thomson Financial Datastream.– 2) Schätzergebnisse für den Euro-Raum (ohne Luxemburg) entsprechend der Methodik von Bernoth und Erdogan (2012). Ein Anstieg der Schuldenstandsquote um einen Prozentpunkt führt zu einer Erhöhung der Risikoprämie um x Basispunkte. Die Schätzung enthält als weitere erklärende Variablen die Differenz des für das Folgejahr erwarteten Haushaltsdefizits zu Deutschland (OECD Economic Outlook) und ein Maß für die allgemeine Risikoaversion (Renditedifferenz US-amerikanischer Unternehmensanleihen mit Baa-Rating zu US-amerikanischen Staatsanleihen).– 3) Vom 05.09.2011 bis 12.10.2012 dauerhaft über 18 % p.a.; zur besseren Lesbarkeit werden die Werte für diesen Zeitraum nicht dargestellt.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

In den vergangenen Jahren wurde eine Vielzahl an empirischen Arbeiten publiziert, welche die Determinanten dieser Renditedifferenzen vor und nach Beginn der Finanzmarktkrise untersuchen. Dabei werden vor allem die folgenden Einflussfaktoren berücksichtigt: Wechselkursrisiko, Liquidität, allgemeine Risikoaversion der Märkte sowie das länderspezifische Ausfallrisiko, das anhand von nationalen Fiskalvariablen, üblicherweise der Schuldenstandsquote und der Neuverschuldung, approximiert wird. Die empirischen Arbeiten zeigen durchweg, dass vor der Krise der quantitative Effekt der nationalen Haushaltslage auf die Risikoprämien sehr begrenzt oder teilweise gar nicht nachweisbar war (Heinemann et al., 2012; von Hagen et al., 2011; Manganelli und Wolswijk, 2009).

Einige neuere Arbeiten beziehen sich bereits auf Daten nach dem Jahr 2007 und untersuchen, welche Faktoren zu dem starken Auseinanderdriften der Risikoprämien der europäischen Staaten beigetragen haben. Neben einer – vor allem während der Finanzmarktkrise – allgemein angestiegenen Risikoaversion sowie zusätzlichen länderspezifischen Risiken aufgrund eines notleidenden Bankensystems finden diese Arbeiten insbesondere eine deutlich angestiegene Sen-

sibilität der Märkte gegenüber der Haushaltslage der Staaten als Hauptursache für die stärkere Differenzierung der Risikoaufschläge. Dieses lässt sich besonders gut in einem Schätzmodell zeigen, das zeitvariable Koeffizienten zulässt (Bernoth und Erdogan, 2012). Zwar hatte sich in der Anfangszeit der Währungsunion die Differenz des Schuldenstands zu Deutschland (und in geringerem Maße die des Defizits) etwas in den Renditeunterschieden niedergeschlagen, aber dieser Einfluss hatte sich bis zum Jahr 2007 stark abgeschwächt. Seit Mitte des Jahres 2007 ist dieser Zusammenhang allerdings wieder deutlich messbar und, wie eine leicht modifizierte Neuschätzung des Modells von Bernoth und Erdogan (2012) auf der Basis aktualisierter Daten zeigt, seitdem explosionsartig angestiegen (Schaubild 22, rechts, Seite 67).

Die quantitativen Unterschiede sind beachtlich: Führte im Jahr 2010 ein Anstieg der Schuldenstandsquote um einen Prozentpunkt durchschnittlich zu einer Erhöhung der Risikoprämie um etwa 15 Basispunkte, waren dies Mitte des Jahres 2012 schon 40 Basispunkte. Weitere aktuelle Befunde zur Entwicklung der Renditedifferenzen in den letzten Jahren bestätigen dieses Bild (De Grauwe und Ji, 2012a). Diese Ergebnisse zeigen, dass insbesondere fiskalisch schlecht aufgestellte Länder einen überproportionalen Anstieg der Risikoprämien für sich verschlechternde Fiskaldaten erfahren haben. Ab einer bestimmten Schuldenstandsquote wird eine „fiskalische Erschöpfung“ eines Landes erreicht, bei der die Möglichkeiten des Staates zur Verbesserung seines Primärsaldos nicht mehr mit dem Anstieg der Refinanzierungskosten Schritt halten können (Ghosh et al., 2011). Die Anleger sehen dann die Anreize zur Begrenzung der Verschuldung als ineffektiv an und begrenzen die Kreditvergabe.

Dennoch lässt sich nicht das gesamte Ausmaß der starken Aufspreizung der europäischen Risikoprämien in den vergangenen zwei Jahren durch fiskalische Fundamentaldaten erklären. Schätzungen des Internationalen Währungsfonds für die erste Jahreshälfte 2012 auf der Basis von Makro- und Fiskaldaten zeigen, dass die Risikoprämien von Spanien und Italien ihren zu erwartenden Wert um etwa 200 Basispunkte überschreiten (IWF, 2012). Andere Studien messen Ansteckungseffekte zwischen den Krisenstaaten (Metiu, 2012; Mink und de Haan, 2012) und kommen zu dem Ergebnis, dass ein systemisches Risiko innerhalb der Währungsunion besteht.

Eigene Schätzungen sehen eine zusätzliche Begründung für den unerklärten Teil der Risikoprämien in dem neuerdings eingepreisten Risiko des Zerfalls der Währungsunion. In diesem Schätzmodell werden die Differenzen der Staatsanleiherenditen zum EZB-Einlagenzins, mit den um einen Tag verzögerten Fundamentalfaktoren (Credit Default Swap (CDS)-Prämien, Renditespreads von US-amerikanischen Unternehmensanleihen gegenüber US-amerikanischen Staatsanleihen als Maß für die globale Risikoaversion, Bid-Ask-Spreads als Liquiditätsmaß), der Volatilität der Renditedifferenzen (GARCH-Prozess) und der Markterwartung hinsichtlich des Austritts eines Landes (virtuelle Aktie auf dem Prognosemarkt Intrade) in Verbindung gesetzt. Diese Schätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass ein nicht unerheblicher Teil der Renditedifferenzen mit dem Risiko des Auseinanderbrechens korreliert (Klose und Weigert, 2012b). Denn ein positiver (negativer) Koeffizient der Variable Austrittswahrscheinlichkeit eines Landes könnte demnach so interpretiert werden, dass Investoren zur Absicherung gegen eine Währungsumstellung des betreffenden Landes einen Renditeaufschlag (Renditeabschlag) verlangen. Im Zeitraum von September 2011 bis zum August 2012 ist das Ausmaß der zu erwartenden Abwertung im Fall eines Austritts bei Portugal am größten, gefolgt von Irland, Spanien und Italien, wobei der Koeffizient für Italien nicht signifikant von Null verschieden ist (Tabelle 13).

Tabelle 13

Schätzungen der Zinsdifferenzen ausgewählter Länder des Euro-Raums[1)]

	AT	BE	DE	ES	FR	IE	IT	NL	PT
Austritt[2)]	– 0,96 ***	– 0,67	– 1,27 ***	2,19 ***	– 1,87 ***	3,44 ***	1,21	– 1,49 ***	19,36 ***
	(0,10)	(0,46)	(0,13)	(0,61)	(0,01)	(0,05)	(0,75)	(0,08)	(1,84)
Bid-Ask	1,63 ***	1,03 **	– 2,54 ***	0,12	3,35 ***	– 0,21 ***	6,77 ***	2,25 ***	1,62 ***
	(0,08)	(0,51)	(0,06)	(0,15)	(0,01)	(0,01)	(2,61)	(0,28)	(0,39)
CDS	1,08 ***	1,30 ***	– 0,35 ***	1,41 ***	0,17 ***	1,13 ***	0,67 ***	– 0,43 ***	2,03 ***
	(0,05)	(0,08)	(0,06)	(0,07)	(0,00)	(0,00)	(0,09)	(0,09)	(0,04)
US-Bonds	– 0,09	1,17 ***	0,55 ***	1,47 ***	0,74 ***	1,37 ***	2,83 ***	0,57 ***	– 5,89 ***
	(0,06)	(0,13)	(0,04)	(0,15)	(0,00)	(0,01)	(0,16)	(0,03)	(0,63)
GARCH	– 0,08 ***	0,64 ***	0,12 ***	1,09 ***	0,13 ***	0,55 ***	1,31 ***	0,01 *	– 0,11
	(0,01)	(0,06)	(0,02)	(0,08)	(0,00)	(0,00)	(0,10)	(0,01)	(0,12)
				Varianzgleichung[3)]					
Konstante	0,00 ***	0,01 ***	0,00	0,00 ***	0,00 ***	0,02 ***	0,01 ***	0,00 ***	3,16 ***
	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,72)
ARCH	0,32 ***	0,31 ***	0,54 ***	0,22 ***	1,58 ***	1,23 ***	0,30 ***	1,00 ***	1,00 ***
	(0,07)	(0,07)	(0,11)	(0,04)	(0,08)	(0,01)	(0,05)	(0,30)	(0,33)
TARCH	0,80 ***	– 0,33 ***	– 0,43 ***	– 0,30 ***	– 0,66 ***	– 1,14 ***	– 0,41 ***	– 0,20	0,29
	(0,26)	(0,07)	(0,10)	(0,04)	(0,06)	(0,01)	(0,05)	(0,35)	(0,55)
GARCH	0,45 ***	0,79 ***	0,77 ***	0,92 ***	0,26 ***	0,47 ***	0,87 ***	0,13 *	– 0,15 **
	(0,07)	(0,03)	(0,03)	(0,02)	(0,01)	(0,00)	(0,02)	(0,08)	(0,07)

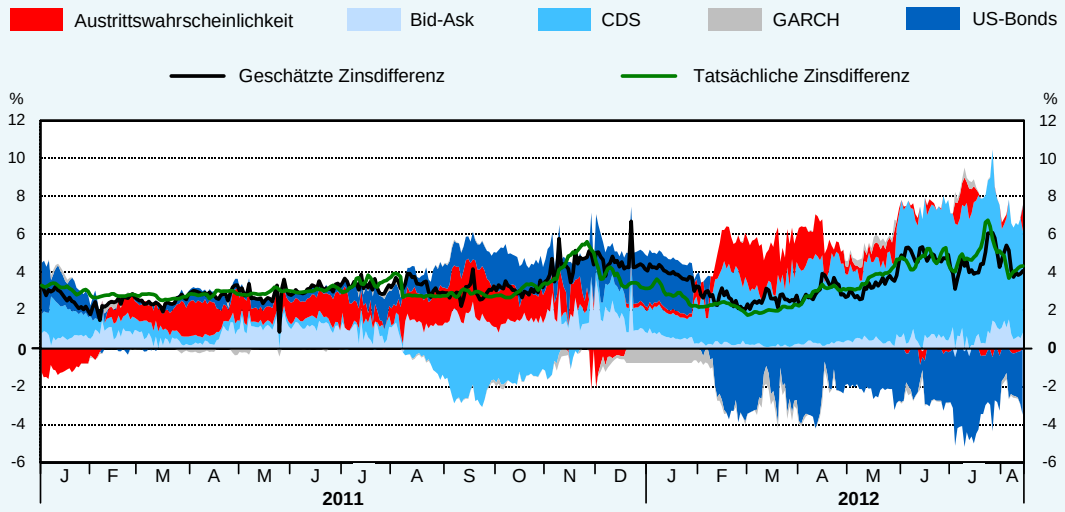
1) Eigene Berechnungen, tägliche Werte. Abhängige Variable: Renditen für Staatsanleihen abzüglich des EZB-Einlagenzinses. Zeitraum 1. September 2011 bis 14. August 2012; ***/**/* bezeichnen Signifikanz auf dem 99 %-/ 95 %-/ 90 %-Niveau, Standardfehler in Klammern. AT-Österreich, BE-Belgien, DE-Deutschland, ES-Spanien, FR-Frankreich, IE-Irland, IT-Italien, NL-Niederlande, PT-Portugal.– 2) Austrittswahrscheinlichkeit.– 3) ARCH-verzögerte quadrierte Residuen der Mean-Gleichung, TARCH-verzögerte quadrierte Residuen der Mean-Gleichung, gegeben negative Residuen, GARCH-verzögerter Wert der Varianzgleichung.

Daten zur Tabelle

Schätzt man über den genannten Zeitraum statt fixer variable Koeffizienten, die sich auf ein rollierendes Zeitfenster von jeweils 100 Tagen beziehen, zeigt sich, wie sich der Beitrag der einzelnen Einflussfaktoren im Zeitverlauf entwickelt. So liefert etwa im Fall Spaniens die Austrittswahrscheinlichkeit bis zur Jahresmitte 2012 einen erheblichen Beitrag, während insbesondere am aktuellen Rand die CDS-Prämien bestimmend sind (Schaubild 23).

Schaubild 23

Beiträge der einzelnen Einflussfaktoren auf Zinsdifferenzen für Spanien[1)]



1) Eigene Berechnungen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

111. Trotz der energischen Sparprogramme ist es keinem der Problemländer in diesem Jahr gelungen, einen weiteren Anstieg seiner **Schuldenstandsquote** zu vermeiden. Dies liegt zum einen daran, dass die deutliche konjunkturelle Eintrübung einen nennenswerten Teil der vorgesehenen Einsparungen zunichte gemacht hat, da sich die Steuereinnahmen ungünstiger als erwartet entwickelten und zusätzliche staatliche Ausgaben insbesondere aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit erforderlich geworden sind. Belastende Effekte gehen für die Staatshaushalte zum anderen vom steigenden Schuldendienst aufgrund steigender Zinsen und der zunehmenden Schuldenstandsquote aus. Insgesamt blieb deshalb die Rückführung des tatsächlichen Finanzierungssaldos in allen Problemländern deutlich hinter der Reduzierung des konjunkturbereinigten Primärsaldos zurück (Tabelle 14). Neben dem dadurch verursachten deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung wirkte sich auch der konjunkturbedingte Rückgang des nominalen Bruttoinlandsprodukts nachteilig auf die Entwicklung der Schuldenstandsquoten aus.

Tabelle 14

Konjunkturbereinigter Primärsaldo, Primärsaldo, tatsächlicher Finanzierungssaldo und Schuldenstand des Staates der fünf Problemländer

%

Land	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
				Konjunkturbereinigter Primärsaldo[1]			
Griechenland	– 3,7	– 5,4	– 8,3	–13,1	– 6,1	– 1,5	0,9
Irland	– 3,5	– 7,0	–10,7	– 9,2	– 6,3	– 4,6	– 2,3
Italien	– 0,0	1,7	1,7	1,2	1,0	1,8	4,7
Portugal	– 1,3	– 1,4	– 1,5	– 6,7	– 6,9	0,1	1,0
Spanien	2,1	1,4	– 4,2	– 8,5	– 6,2	– 5,4	– 2,2
				Primärsaldo[2]			
Griechenland	– 1,3	– 2,0	– 4,8	–10,4	– 4,7	– 2,2	– 1,7
Irland	3,9	1,0	– 6,2	–12,1	–27,9	– 9,6	– 4,4
Italien	1,0	3,1	2,2	– 1,0	– 0,3	0,8	2,6
Portugal	– 1,3	– 0,6	– 1,0	– 7,5	– 7,1	– 0,6	– 0,7
Spanien	3,3	3,0	– 3,1	– 9,9	– 7,9	– 7,0	– 4,5
				Tatsächlicher Finanzierungssaldo[2]			
Griechenland	– 6,0	– 6,8	– 9,9	–15,6	–10,5	– 9,1	– 7,5
Irland	2,9	0,1	– 7,3	–13,9	–30,9	–12,8	– 8,3
Italien	– 3,4	– 1,6	– 2,7	– 5,4	– 4,5	– 3,8	– 2,7
Portugal	– 3,8	– 3,2	– 3,7	–10,2	– 9,8	– 4,2	– 5,0
Spanien	2,0	1,9	– 4,2	–11,2	– 9,4	– 8,9	– 7,0
				Schuldenstand[2]			
Griechenland	107,3	107,4	112,6	129,0	144,5	165,4	170,7
Irland	24,8	25,0	44,5	64,9	92,2	106,5	117,7
Italien	106,1	103,1	105,7	116,0	118,6	120,1	126,3
Portugal	63,7	68,3	71,6	83,1	93,3	107,8	119,1
Spanien	39,7	36,3	40,2	53,9	61,3	69,1	90,7

1) Finanzierungssaldo abzüglich Zinsausgaben, bereinigt um konjunkturelle Komponenten in Relation zum Produktionspotenzial.– 2) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Daten zur Tabelle

Quelle: IWF

Aufgrund der Bankenrekapitalisierung fiel der Anstieg der Verschuldung in Spanien besonders stark aus, dessen im Jahr 2011 noch vergleichsweise niedrige Schuldenstandsquote von 69,1 % auf 90,7 % angestiegen ist. Griechenland weist trotz des Schuldenschnitts vom März 2012 mit 170,7 % nach wie vor die höchste Schuldenstandsquote auf. Obwohl die privaten Investoren dabei auf mehr als 50 % ihrer nominalen Forderungen verzichteten, blieb die

Entlastung für den griechischen Staat vergleichsweise gering. Dies liegt vor allem daran, dass er die Ausfälle bei den davon besonders betroffenen griechischen Finanzinstituten entsprechend kompensieren musste.

Da für das Jahr 2013 überwiegend noch mit beachtlichen Defiziten in den öffentlichen Haushalten gerechnet werden muss und sich das nominale Bruttoinlandsprodukt weiterhin ungünstig entwickeln dürfte, ist ein weiterer Anstieg der Schuldenstandsquoten für die Problemländer vorgezeichnet. Damit werden sie auf absehbare Zeit sehr anfällig für Vertrauensstörungen und Stimmungsumschwünge auf den Finanzmärkten bleiben.

2. Makroökonomische Krise: Licht und Schatten

112. Die Länder in Südeuropa sehen sich schon seit längerem erheblichen **Defiziten bei ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit** gegenüber. Dies erfordert Maßnahmen mit dem Ziel, die Volkswirtschaften auf einen höheren langfristigen Wachstumspfad zu heben. Die aufgrund der bereits umgesetzten Reformen einsetzenden Anpassungsprozesse werden jedoch kurzfristig durch **negative konjunkturelle Entwicklungen** überlagert, die sich aus der wegbrechenden Binnennachfrage infolge der staatlichen Konsolidierungspolitik, den Abbau der privaten Verschuldung (Deleveraging) und der restriktiven Kreditvergabe der Banken ergeben. Zudem brauchen Strukturreformen gewöhnlich einen längeren Zeitraum, um ihre positiven Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung zu entfalten, und können kurzfristig sogar krisenverschärfend wirken (Barkbu et al., 2012). Umgekehrt belastet die schwache konjunkturelle Lage die langfristigen Wachstumsaussichten in den Problemländern, wenn die Investitionstätigkeit weiterhin schwach bleibt und qualifizierte Arbeitnehmer aufgrund mangelnder Beschäftigungsaussichten ins Ausland abwandern.

113. Im Jahr 2012 ist es zu einem **unerwartet starken Einbruch der Konjunktur** in den Problemländern gekommen. Im September 2011 hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) bei seiner Prognose für das Wirtschaftswachstum Italiens und Spaniens im Jahr 2012 noch eine positive Entwicklung erwartet, für Portugal und Griechenland einen Rückgang um rund 2 %. Mittlerweile liegen die voraussichtlichen Zuwachsraten für das Jahr 2012 um bis zu vier Prozentpunkte unter diesen Werten. Der IWF zeigt in einer aktuellen Analyse, dass sich diese Prognosefehler zu großen Teilen durch eine systematische Unterschätzung der Fiskalmultiplikatoren während der Krise erklären lassen (Blanchard und Leigh, 2012). Das verdeutlicht, wie schwierig es ist, die Auswirkungen von Sparprogrammen und Strukturreformen im Voraus abzuschätzen. Mit der Ausnahme Irlands befinden sich alle Problemländer in einer ausgeprägten Rezession, Griechenland ist in eine schwere Depression geraten. In Anbetracht der weiterhin durchweg restriktiv ausgerichteten Fiskalpolitik wird mit Ausnahme Irlands für das nächste Jahr bei keinem dieser Länder mit einer Wende zum Besseren gerechnet (Ziffer 76).

Neben diesen fünf Problemländern sehen sich auch andere Mitgliedsländer der Währungsunion einer merklichen konjunkturellen Abschwächung gegenüber. So verzeichneten Belgien, Finnland, Slowenien und Zypern im zweiten Quartal 2012 einen Rückgang des Bruttoin-

landsprodukts gegenüber dem Vorquartal. In Frankreich stagniert die Wirtschaft seit dem Herbst 2011.

114. Die im Euro-Raum nun seit Jahren anhaltende wirtschaftliche Schwächephase hat zu einem starken **Anstieg der Arbeitslosigkeit** geführt. Die Arbeitslosenquote erreichte im September 2012 mit 11,6 % den bislang höchsten Wert seit Beginn dieser Zeitreihe im Jahr 1993 (Tabelle 15). Besonders betroffen sind hiervon Griechenland und Spanien mit einer Unterbeschäftigung von mehr als 25 %. In beiden Ländern liegt die Quote der Jugendarbeitslosigkeit mittlerweile deutlich über 50 %, woraus aber nicht geschlossen werden kann, dass jeder zweite Jugendliche, der einen Arbeitsplatz sucht, keine Beschäftigung findet (Ziffer 525). In allen fünf Problemländern bewegt sich die Quote der Jugendarbeitslosigkeit bei über 30 %.

Tabelle 15

Arbeitslosigkeit in den fünf Problemländern

Land	Saisonbereinigte Arbeitslosenquoten (%)[1]			
	insgesamt		unter 25 Jahren	
	September 2011	September 2012	September 2011	September 2012
Griechenland[2]	17,8	25,1	44,4	55,6
Irland	14,6	15,1	29,0	34,5
Italien	8,8	10,8	30,4	35,1
Portugal	13,1	15,7	31,4	35,1
Spanien	22,4	25,8	47,8	54,2
Nachrichtlich:				
Euro-Raum	10,3	11,6	21,0	23,3
Vereinigte Staaten	9,0	7,8	17,3	15,5

1) Von der EU standardisierte Arbeitslosenquoten gemäß den Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen.– 2) Stand: jeweils Juli.

Daten zur Tabelle

Quelle: EU

115. Die bis auf Weiteres äußerst ungünstigen konjunkturellen Perspektiven sind ein großes Hindernis für eine rasche Verbesserung der Situation bei den übrigen Krisenherden. Ohne eine Rückkehr auf einen nachhaltigen Wachstumspfad wird die Schuldenkrise des Staates nur schwer zu überwinden sein. Für das Bankensystem würde eine fortgesetzte Rezession weitere Verluste bei Krediten sowohl gegenüber Unternehmen wie auch gegenüber Immobilieninvestoren bedeuten. Und ohne neue Investitionen wird es kaum möglich sein, die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder nachhaltig zu stärken.

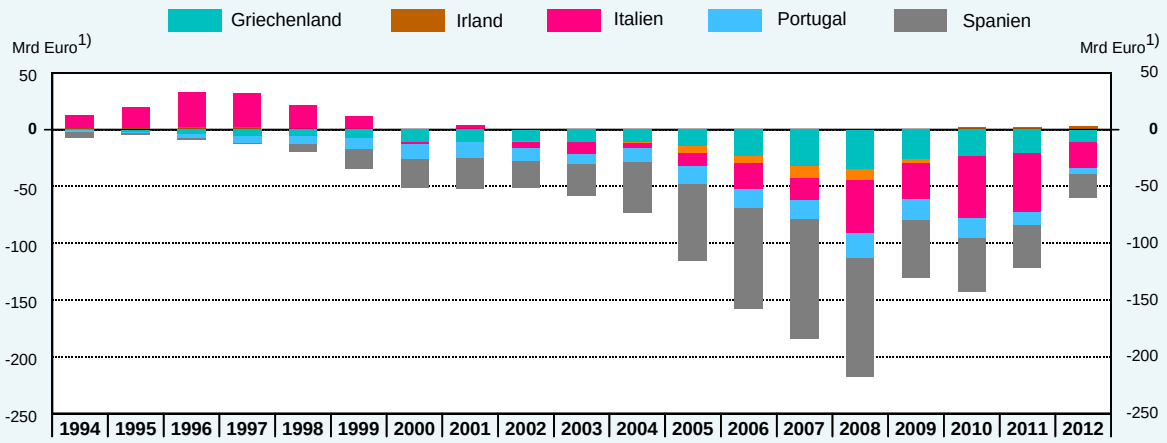
116. Neben dieser aktuellen Konjunkturschwäche weisen die Problemländer bereits seit längerem **erhebliche Defizite bei ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit** auf. Diese resultieren zu einem erheblichen Teil aus einer Entwicklung der Lohnkosten, die vor allem im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2008 deutlich über den Produktivitätsfortschritt und die durchschnittliche Preissteigerungsrate im Euro-Raum hinausgegangen sind. Gegenüber Wettbewerbern außerhalb des Euro-Raums wurde die ungünstige preisliche Wettbewerbsfähigkeit noch zusätzlich durch die bis zum Jahr 2008 teilweise sehr ausgeprägte Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar beeinträchtigt. Erschwerend kam hinzu, dass diese Länder – im Ge-

gensatz zu Deutschland – aufgrund ihrer Produktpalette nicht in der Lage waren, die wachsende wirtschaftliche Stärke Chinas und der Schwellenländer in Mittel- und Osteuropa für sich zu nutzen. Da die von ihnen hergestellten Produkte in direktem Wettbewerb mit denen der aufstrebenden Volkswirtschaften stehen, erlitten sie dadurch vielmehr einen negativen Handelsschock (Chen et al., 2012).

117. Diese Entwicklungen spiegelten sich in einer deutlichen **Passivierung der Leistungsbilanzsalden** der Problemländer bis zum Jahr 2008. Damals belief sich das Leistungsbilanzdefizit Griechenlands auf 14,9 % in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, Portugal verzeichnete einen Fehlbetrag von 12,6 %. Spanien kam auf „nur“ 9,6 %, in absoluten Zahlen erreichte es mit 105 Mrd Euro aber das höchste Defizit der Problemländer (Schaubild 24). Mit Leistungsbilanzdefiziten in Höhe von 5,7 % und 2,9 % schnitten Irland beziehungsweise Italien vergleichsweise gut ab.

Schaubild 24

Leistungsbilanzsalden der fünf Problemländer



1) Originalwerte des IWF in US-Dollar, umgerechnet in Euro mit dem jahresdurchschnittlichen Wechselkurs.

Quellen für Grundzahlen: EZB, IWF

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

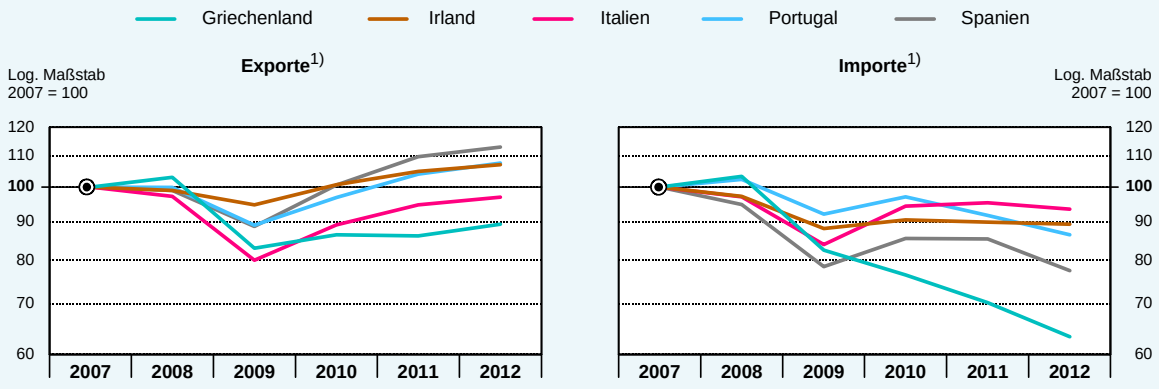
118. In Anbetracht dieser Fehlentwicklungen ist es als Erfolg zu werten, dass die Leistungsbilanzen in allen Problemländern in den vergangenen Jahren deutlich verbessert werden konnten. In Portugal beläuft sich die Anpassung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zwischen dem Jahr 2008 und dem Jahr 2012 auf zehn Prozentpunkte, in Griechenland auf neun sowie in Spanien und Irland auf rund acht Prozentpunkte. Aufgrund der extrem ungünstigen Ausgangslage und steigender Zinszahlungen an das Ausland sieht sich Griechenland allerdings nach wie vor mit einem Leistungsbilanzdefizit von fast 6 % des Bruttoinlandsprodukts konfrontiert. Demgegenüber ist es Spanien gelungen, sein Defizit auf knapp 2 % abzubauen. Dies ist wesentlich auf eine merkliche Verbesserung bei der Handelsbilanz zurückzuführen. Hier konnte Spanien nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einen Fehlbetrag von 63,7 Mrd Euro im Jahr 2008 in einen Überschuss von 23,3 Mrd Euro im Jahr 2012 umwandeln.

119. Bei dem insgesamt positiv zu beurteilenden Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte ist zu berücksichtigen, dass dieser zu einem erheblichen Teil der inländischen Nachfrageschwäche in diesen Ländern geschuldet und somit nicht allein auf eine verbesserte inländische Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen ist. Dies gilt insbesondere für Griechenland, dessen Importvolumen heute um rund 37 % niedriger ist als im Jahr 2007, während das Exportvolumen um 11 % geschrumpft ist. Eine vergleichsweise positive Entwicklung ist im Fall Spaniens zu beobachten, das heute preisbereinigt 13 % mehr Güter exportieren kann als vor dem Ausbruch der Krise, während die Importe preisbereinigt um rund ein Fünftel zurückgegangen sind. Irland und Portugal nehmen eine Zwischenstellung ein. Beide Länder konnten ihre Ausfuhren preisbereinigt um rund 7 % steigern, ihre Einfuhren gingen um rund ein Zehntel zurück.

Bei dieser Betrachtung wird deutlich, dass sich Irland bei der Verbesserung seiner Handelsbilanz kaum von Spanien und Portugal unterscheidet. Irland wird vielmehr dadurch begünstigt, dass seine Ausgangslage im Jahr 2007 besser war als die Situation Griechenlands, Portugals und Spaniens. Nur bedingt vergleichbar ist die Entwicklung Italiens, welches im Jahr 2008 ein relativ geringes Leistungsbilanzdefizit von 2,9 % verzeichnete. Es ist Italien aber in den vergangenen Jahren nicht gelungen, dieses nennenswert abzubauen. Das Exportvolumen ist seit dem Jahr 2007 vielmehr um rund 3 % zurückgegangen. Dies hängt mit der geringen preislichen Wettbewerbsfähigkeit italienischer Unternehmen zusammen (Schaubild 25).

Schaubild 25

Entwicklung des Außenhandelsvolumens der fünf Problemländer



1) Waren und Dienstleistungen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: OECD

120. Das positive Bild bei der außenwirtschaftlichen Anpassung steht im Einklang mit dem Bestreben der Problemländer, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen durch umfassende **Strukturreformen** voranzubringen. Bei der Beurteilung der auf diesem Feld bereits erreichten Fortschritte stellen sich die grundsätzlichen Probleme, die Fülle von Einzelmaßnahmen hinsichtlich ihrer gesamtwirtschaftlichen Relevanz zu bewerten und zu diagnostizieren, inwieweit sie tatsächlich im Wirtschaftsalltag Anwendung finden. Die OECD hat deshalb den Versuch unternommen, einen Indikator für die Reformaktivitäten eines Landes zu entwickeln. In ihrer Analyse vom Februar 2012 kommt sie dabei zu dem Befund, dass Griechenland, Spanien, Irland und Portugal von allen OECD-Ländern die stärksten Reformbemühungen im

Zeitraum der Jahre 2008 bis 2011 unternommen haben (OECD, 2012). Ähnliche Befunde finden sich im aktuellen Doing Business-Bericht der Weltbank, der die Regulierung von kleinen und mittleren Unternehmen bewertet. Dieser attestiert den Problemländern, aber insbesondere Griechenland, deutliche Fortschritte auf diesem Gebiet (Weltbank, 2012).

121. Bei der Entwicklung der **preislichen Wettbewerbsfähigkeit** ist bei den Problemländern ebenfalls eine gewisse Verbesserung zu erkennen. Nach vielen Jahren mit überhöhten Lohnsteigerungen sind die Nominallöhne in Griechenland seit dem Jahr 2009 um 14 % gefallen, in Irland, wo der Lohnrückgang schon im Jahr 2008 einsetzte, beläuft sich die Lohnsenkung auf 6 %. Eine leicht rückläufige Lohnentwicklung ist im Jahr 2012 in Portugal zu beobachten, in Spanien und Italien sind die Löhne jedoch bis zuletzt weiter gestiegen (Schaubild 26, oben, Seite 76). Bei der teilweise geringen Reaktion der Lohnentwicklung in der Krise ist zu berücksichtigen, dass die steigende Arbeitslosigkeit primär geringer qualifizierte Arbeitnehmer betrifft, sodass die Lohnentwicklung der dann noch Beschäftigten statistisch überzeichnet wird.

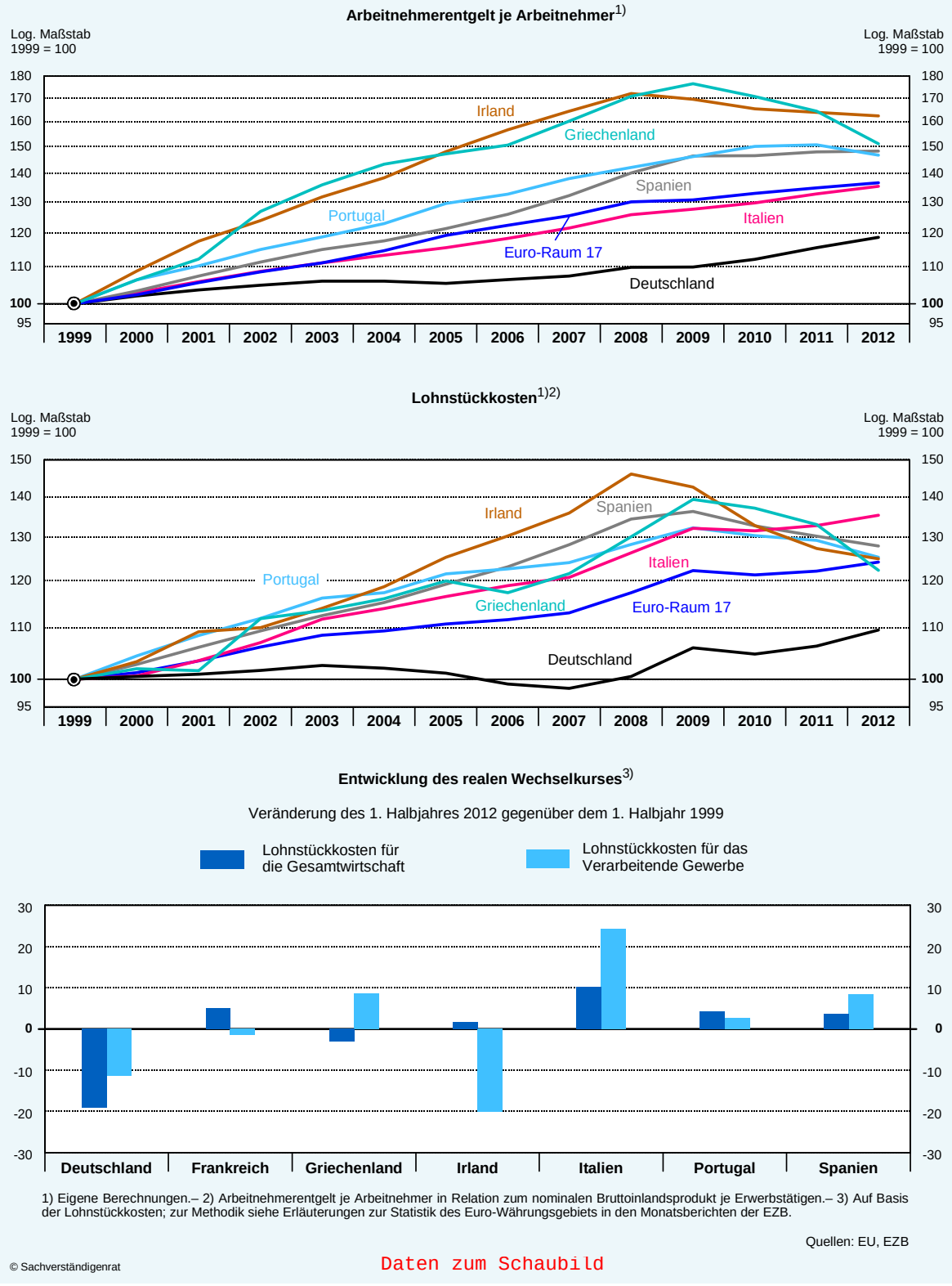
Bei der für die Wettbewerbsfähigkeit entscheidenden Entwicklung der **Lohnstückkosten**, die neben den Nominallöhnen die Produktivität berücksichtigen, ist ebenso eine Anpassung nach unten zu erkennen. Wiederum ist der Rückgang bei Griechenland und Irland besonders ausgeprägt, wobei Irland aufgrund seines höheren Produktivitätsfortschritts eine etwas stärkere Verbesserung erzielen konnte (Schaubild 26, mittlerer Teil). Bei diesem Indikator weist Spanien ebenfalls eine positive Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auf. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die Produktivität eines Landes statistisch allein schon dann verbessern kann, wenn Arbeitnehmer mit einer geringeren Produktivität entlassen werden.

Eine Alternative bestünde in einem Vergleich der Preisniveauänderungen zwischen den Ländern. Allerdings leidet der hierfür in Frage kommende **Deflator des Bruttoinlandsprodukts** unter der Einschränkung, dass die darin enthaltenen Verbrauchsteuern, die in den Problemländern in den vergangenen Jahren besonders stark erhöht worden sind, diesen Indikator verzerren. Diese Verzerrung ist bei den einzelnen Ländern nicht auf vergleichbare Art und Weise herauszurechnen.

122. Der bei den Lohnstückkosten nach wie vor sehr hohe Abstand zu Deutschland könnte Anlass zu der Vermutung geben, dass die Problemländer noch erhebliche Lohnsenkungen vornehmen müssen, um ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen. Entscheidend ist dafür jedoch nicht nur der Vergleich mit Deutschland, sondern mit den wichtigsten Außenhandelspartnern eines Landes. Eine hierfür geeignete Messgröße ist der **reale Wechselkurs** auf der Basis von Lohnstückkosten. Dazu können sowohl die Lohnstückkosten für die Gesamtwirtschaft als auch die Lohnstückkosten für das Verarbeitende Gewerbe herangezogen werden. Gegenüber dem ersten Halbjahr 1999 zeigen sich hier für die meisten Problemländer keine allzu großen Anpassungsbedarfe. Am ungünstigsten schneidet bei diesem Indikator – wie schon bei den Lohnstückkosten – Italien ab, dessen realer Wechselkurs auf der Basis der Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe gegenüber dem ersten Halbjahr 1999 eine Aufwertung um etwa 24 % aufweist (Schaubild 26, unten).

Schaubild 26

Indikatoren für die Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Länder des Euro-Raums



1) Eigene Berechnungen.– 2) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.– 3) Auf Basis der Lohnstückkosten; zur Methodik siehe Erläuterungen zur Statistik des Euro-Währungsgebiets in den Monatsberichten der EZB.

Quellen: EU, EZB

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

3. Bankenkrise: Vertrauen kehrt nicht zurück

123. Bei hohen Altlasten in den Bilanzen haben die immer ungünstigere konjunkturelle Lage, die wachsende Staatsverschuldung und die aufkommende Spekulation über ein mögliches

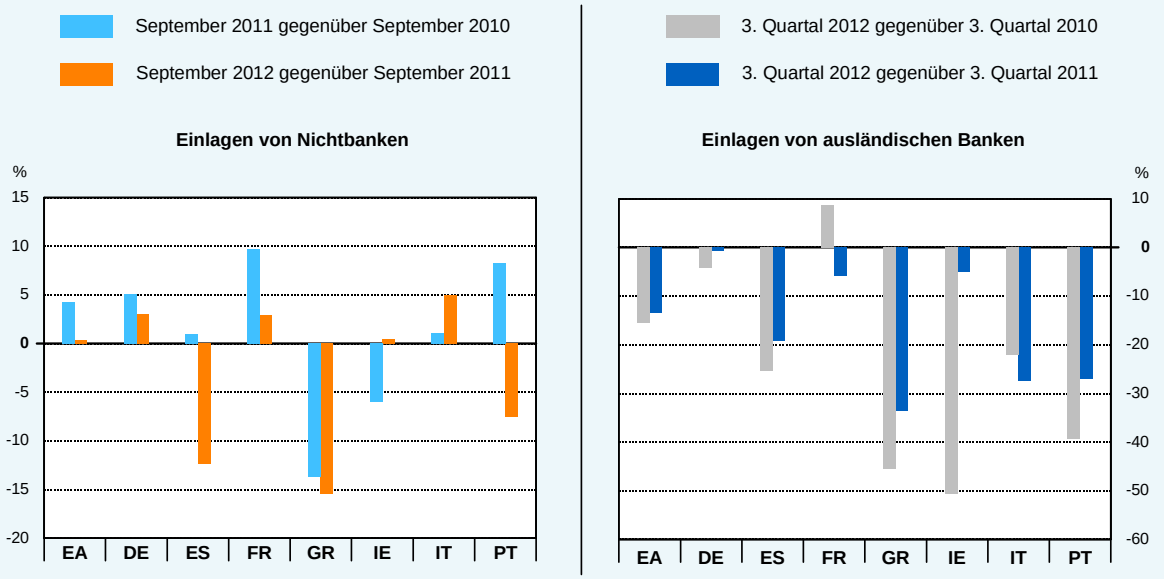
Auseinanderbrechen der Währungsunion die ohnehin labile Lage der Banken in den Problemländern weiter destabilisiert (Ziffer 257). Der dadurch entstandene Vertrauensverlust ist die entscheidende Ursache für den Rückgang der grenzüberschreitenden Finanzbeziehungen innerhalb des Euro-Raums. So ist es in den vergangenen zwölf Monaten vor allem in Griechenland, Italien und Portugal zu einem drastischen Abzug von Interbankengeldern gekommen. In Spanien ist diese Entwicklung in abgeschwächter Form ebenfalls zu beobachten (Schaubild 27, rechts).

In einigen Ländern sind auch Unternehmen und Privatpersonen zunehmend über die Sicherheit ihrer Bankeinlagen besorgt. Ein merklicher Rückgang dieser Depositen war in den vergangenen zwölf Monaten insbesondere in Griechenland, Spanien und Portugal zu beobachten (Schaubild 27, links). Die unsichere Lage der Banken in den Problemländern spiegelt sich zudem in den nach wie vor sehr hohen **Prämien für Kreditausfälle** gegenüber diesen Instituten wider. Diese sind zwar durch die Ankündigung der EZB, unbegrenzt am Markt für Staatsanleihen mit einer Laufzeit von bis zu drei Jahren zu intervenieren, merklich gesunken, sie liegen aber noch immer über den Spitzenwerten in der Phase nach der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers. Damit unterscheidet sich die Beurteilung der Kreditrisiken bei Banken des Euro-Raums mittlerweile grundlegend von der Markteinschätzung über Finanzinstitute anderer Währungsräume.

Schaubild 27

Einlagen bei Banken im Euro-Raum

Veränderung im angegebenen Zeitraum



1) EA-Euro-Raum (Gebietsstand: Januar 2011), DE-Deutschland, ES-Spanien, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, PT-Portugal.

Quelle: EZB

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

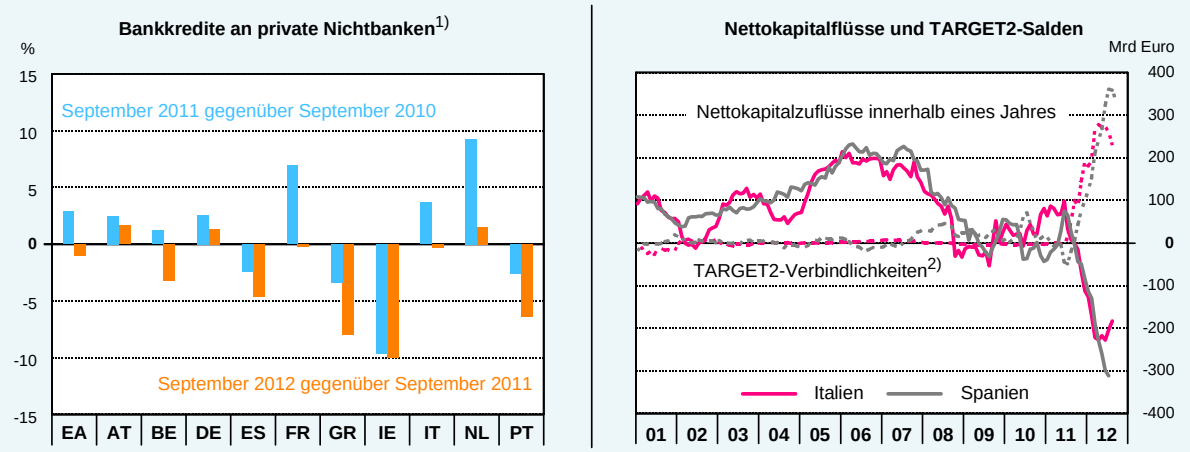
124. Höhere Eigenkapitalanforderungen, anhaltende Wertverluste auf der Aktivseite und die ungünstigeren konjunkturellen Perspektiven haben sich zusammen mit einer abgeschwächten Kreditnachfrage zunehmend negativ auf die **Kreditvergabe der Banken** ausgewirkt. Diese

Entwicklung war in den zurückliegenden zwölf Monaten besonders ausgeprägt, und sie hat Irland und Griechenland besonders stark betroffen. Allerdings ist das Deleveraging auch in Portugal, Spanien und Belgien sehr ausgeprägt (Schaubild 28, links). Für die weitere konjunkturelle Entwicklung ist daher das finanzielle Umfeld für die Problemländer alles andere als günstig.

125. Ein weiterer Indikator für das instabile Finanzsystem des Euro-Raums sind die in diesem Jahr weiter deutlich angestiegenen **TARGET2-Salden** (Sinn, 2012). Dabei weist Deutschland die mit Abstand größten Forderungen in Höhe von rund 720 Mrd Euro aus, gefolgt von den Niederlanden mit 120 Mrd Euro, Luxemburg mit 110 Mrd Euro und Finnland mit 70 Mrd Euro. Die höchsten Verbindlichkeiten im TARGET2-System entfallen auf Spanien (420 Mrd Euro), Italien (290 Mrd Euro), Griechenland (110 Mrd Euro), Irland (100 Mrd Euro) und Portugal (70 Mrd Euro). Dies entspricht im Fall Spaniens etwa 30 % des Bruttoinlandsprodukts und im Fall Italiens 11 %. In Anbetracht eines Leistungsbilanzdefizits von nur noch 2,0 % in Spanien und 1,5 % in Italien wird bei diesen Größenordnungen evident, dass die TARGET2-Salden fast ausschließlich auf Veränderungen der Kapitalströme zurückzuführen sind. Dies zeigt sich auch bei einer Gegenüberstellung der Netto-Kapitalabflüsse dieser beiden Länder und der Entwicklung ihrer TARGET2-Salden (Schaubild 28, rechts).

Schaubild 28

Kapitalflüsse für ausgewählte Länder des Euro-Raums



1) Veränderung im angegebenen Zeitraum. EA-Euro-Raum (Gebietsstand: Januar 2011) , AT-Österreich, BE-Belgien, DE-Deutschland, ES-Spanien, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, NL-Niederlande, PT-Portugal.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.

Quellen: EZB, IWF

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

126. Sofern TARGET2-Salden daraus resultieren, dass grenzüberschreitende Forderungen gegenüber den Banken und dem Staat in Problemländern abgelöst werden, stellt ein Anstieg dieser Salden zwar keine zusätzliche Haftung Deutschlands dar (De Grauwe und Ji, 2012b). Diese Interpretation greift aber zu kurz, denn immerhin findet dabei eine erhebliche Umstrukturierung der bestehenden Forderungen und der damit verbundenen Risiken statt, die mit bedenklichen Verteilungswirkungen verbunden ist (Sinn und Wollmershäuser, 2011): Während deutsche Banken und Nichtbanken durch den TARGET2-Mechanismus ihre Aktiva gegenüber den Problemländern reduzieren konnten, sind im Gegenzug die Forderungen der Deutschen Bundesbank gestiegen (Kasten 7).

Kasten 7

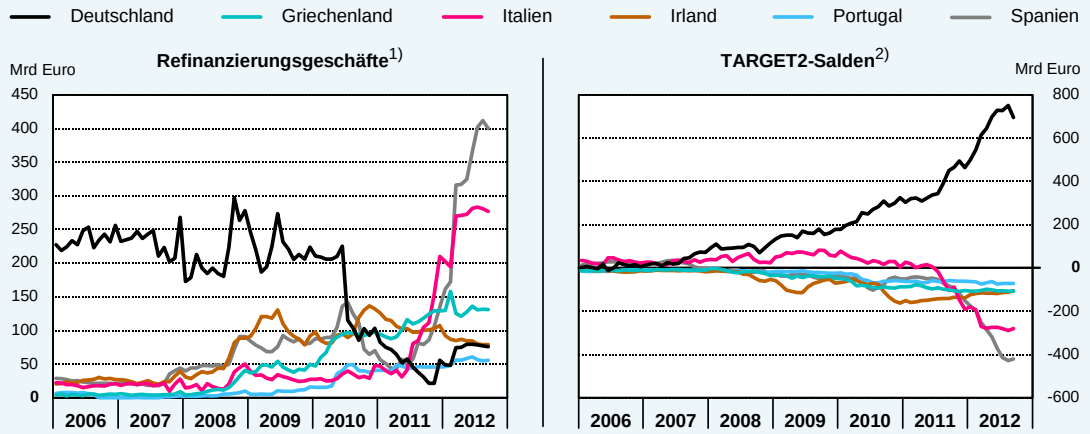
Zusammenhang zwischen der Refinanzierung durch die EZB und den TARGET2-Salden

Die länderspezifischen Salden im Zahlungsverrechnungssystem der Europäischen Währungsunion (TARGET2), die mit Ausbruch der Finanzkrise erheblich gestiegen sind, haben im Jahr 2012 weiter zugenommen (Schaubild 29, rechts).

Während die Verbindlichkeiten im Fall Griechenlands und Portugals im vergangenen Jahr allerdings nahezu konstant geblieben und in Irland sogar merklich zurückgegangen sind, zeigt sich für Spanien und Italien ein weiterer Aufbau von Verbindlichkeiten. Dieser steht in direktem Zusammenhang mit den beiden Refinanzierungsgeschäften der EZB mit dreijähriger Laufzeit, bei denen sich vor allem Banken aus diesen beiden Ländern mit Liquidität versorgt haben (Schaubild 29, links). Gleichzeitig haben aber die Banken in anderen Ländern von diesem Angebot der Notenbank Gebrauch gemacht, wenngleich in einem geringeren Umfang.

Schaubild 29

Refinanzierungsgeschäfte und TARGET2-Salden ausgewählter Zentralbanken im Euro-Raum



1) Forderungen aus geldpolitischen Operationen an Kreditinstitute im Euro-Raum.– 2) Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system.

Daten zum Schaubild

Quellen: Nationale Zentralbanken

© Sachverständigenrat

Trotz der immer weiter divergierenden Salden stellt sich die Frage nach den Alternativen. Es wurde vorgeschlagen, den Mechanismus des Saldenausgleichs im US-amerikanischen Fedwire-System auf den Euro-Raum zu übertragen (Sinn und Wollmershäuser, 2011), da in den Vereinigten Staaten die Salden einmal im Jahr durch eine Verschiebung der Aktiva zwischen den einzelnen Distriktbanken ausgeglichen werden müssen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass dieser Ausgleichsmechanismus rein bilanzieller Natur und somit nicht dazu geeignet ist, die Salden a priori zu begrenzen (Klose und Weigert, 2012a). Zudem ist der Mechanismus in der momentanen Situation, in der die Notfallfinanzierung durch nationale Notenbanken (Emergency Liquidity Assistance, ELA, Ziffer 141) einen wichtigen Refinanzierungskanal darstellt, nicht ohne Weiteres auf alle Notenbanken im Euro-Raum übertragbar. Dies liegt an der im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten fehlenden Unterlegung mit werthaltigen Aktiva aufgrund der ELA.

Eine Limitierung der TARGET2-Salden über eine Begrenzung der Refinanzierungsmöglichkeiten des Bankensystems eines Mitgliedstaats im Euro-Raum wäre ebenfalls keine Lösung. Im Extremfall müssten dann Überweisungen zwischen Mitgliedstaaten gestoppt werden. Das wäre nicht nur inkompatibel mit der Freiheit des Kapitalverkehrs innerhalb eines Währungsraums, es wäre zugleich das Ende des Euro.

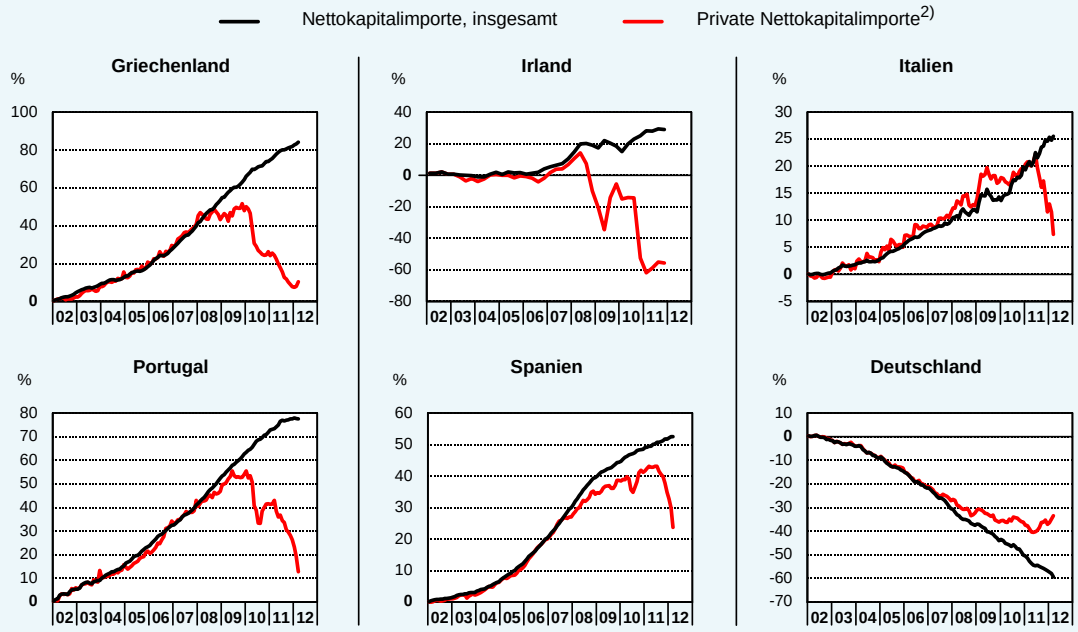
Ob es in der momentanen Situation ohne den für den ganzen Euro-Raum geltenden Ausgleichsmechanismus zu **Sudden-Stops**, also zu einer plötzlichen und massiven Umkehr der internationalen Kapitalströme eines Landes, gekommen wäre, lässt sich empirisch mit Hilfe des Calvo-Kriteriums illustrieren. Demnach liegt ein Sudden-Stop vor, wenn die jährliche Differenz der privaten Kapitalströme den langjährigen Mittelwert um zwei Standardabweichungen unterschreitet. Eine Sudden-Stop-Periode ist dadurch gekennzeichnet, dass mindestens einmal das Kriterium der zweifachen Standardabweichung greifen muss, während für Perioden unmittelbar davor und danach lediglich eine einfache Standardabweichung notwendig ist. Damit ist eine Sudden-Stop-Periode so definiert, dass sie mindestens drei Monate anhalten muss.

Für die Analyse werden die Zuströme in den Kapitalbilanzen der einzelnen Euro-Länder in private und öffentliche Ströme zerlegt (Merler und Pisani-Ferry, 2012). Von den kumulierten Nettokapitalimporten werden Zahlungen im Rahmen von Rettungspaketen abgezogen und TARGET2-Salden hinzugerechnet. Ein Abzug der im Rahmen des Anleiheankaufprogramms der EZB (Securities Markets Programme) angekauften Anleihen ist nicht möglich, da diese nicht nach Ländern getrennt veröffentlicht werden. Demnach verbleiben diese Anleihen statistisch in den privaten Kapitalströmen und führen so zu einer Überschätzung der tatsächlichen privaten Ströme. Wendet man dieses Verfahren an, so zeigt sich deutlich, dass in den heutigen Problemländern des Euro-Raums zunehmend die private durch die öffentliche Finanzierung, bestehend aus Hilfspaketen und TARGET2, abgelöst wurde, während in Deutschland die privaten Nettokapitalexporte geringer waren als die gesamten Nettokapitalexporte (Schaubild 30). Die Anwendung des Calvo-Kriteriums beschränkt sich auf die privaten Kapitalströme, da nur diese Auskunft darüber geben, ob es ohne öffentliche Finanzierung zu einem Sudden-Stop gekommen wäre.

Schaubild 30

Kumulierte Kapitalbilanzsalden ausgewählter Länder des Euro-Raums[1)]

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (2007)



1) Eigene Berechnungen; positive Werte = Nettokapitalimporte.– 2) Zuzüglich TARGET2-Salden und abzüglich der Hilfspakete im Rahmen der Euro-Rettung.

Quelle für Grundzahlen: Thomson Financial Datastream

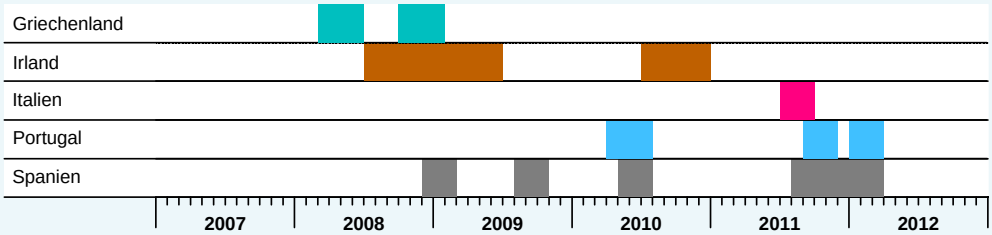
© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Im Ergebnis zeigt sich, dass Griechenland bereits in den Jahren 2008 und 2009 von einem Sudden-Stop betroffen gewesen wäre, ähnlich wie Irland und Spanien, während Portugal und Italien erst in den Jahren 2010 und 2011 einem solchen Phänomen ausgesetzt gewesen wären (Schaubild 31). Demnach haben die öffentlichen europäischen Hilfsprogramme dafür gesorgt, den schmerzhaften Prozess einer rapiden Anpassung der Leistungsbilanzsalden abzumildern, der bei einer alleinigen Refinanzierung über den privaten Kapitalmarkt eingetreten wäre.

Schaubild 31

Potenzielle Sudden-Stop-Perioden ausgewählter Länder des Euro-Raums[1)]



1) Farbig unterlegte Flächen markieren die Zeiträume für potenzielle Sudden-Stop-Perioden.

Daten zum Schaubild

© Sachverständigenrat

II. EZB in der Zwickmühle

127. Die sich seit dem Frühjahr 2010 immer weiter zuspitzende Schuldenkrise brachte die EZB in eine äußerst schwierige Situation. Die Politik hatte sich mit der EFSF und danach dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zwar um einen Rettungsmechanismus für Problemstaaten bemüht. Dieser war und ist jedoch zu gering dimensioniert, um große Länder wie Spanien und Italien – mit einer ausstehenden Staatsverschuldung von zusammen rund drei Billionen Euro – wirkungsvoll gegenüber einem Teufelskreis aus schwindendem Anlegervertrauen und steigenden Anleiherenditen abzusichern. Da dies den Investoren bewusst ist, kam es in den beiden vergangenen Jahren immer wieder zu starken Anstiegen der Risikoprämien für Anleihen dieser beiden Länder, die, wie schon erwähnt, immer nur durch deutliche Notenbank-Interventionen gestoppt und in ihr Gegenteil verkehrt werden konnten.

Mit ihrer unkonventionellen Geldpolitik leistete die EZB nicht nur einen Beitrag zur Stabilisierung der Kapitalmärkte. In Anbetracht eines wachsenden Misstrauens in die Solidität der Finanzsysteme in den Problemländern sorgte sie mit einer Ausweitung des Volumens und der Laufzeit ihrer Refinanzierungskredite zugleich dafür, dass die Banken stets über eine ausreichende Refinanzierung verfügten. Sie sind in den vergangenen Jahren in mehrfacher Weise unter Druck geraten (Ziffern 256 f.):

- Ihre Bilanzen werden in einigen Ländern noch immer von den Folgen der Immobilienkrise beeinträchtigt.
- Bei den von ihnen gehaltenen öffentlichen Anleihen müssen sie deutliche Wertverluste hinnehmen.

– Die anhaltend ungünstige konjunkturelle Entwicklung belastet ihre Kreditportfolien zusätzlich.

– Spekulationen über ein mögliches Auseinanderbrechen der Währungsunion führen zu einem Abfluss von Einlagen inländischer wie ausländischer Investoren.

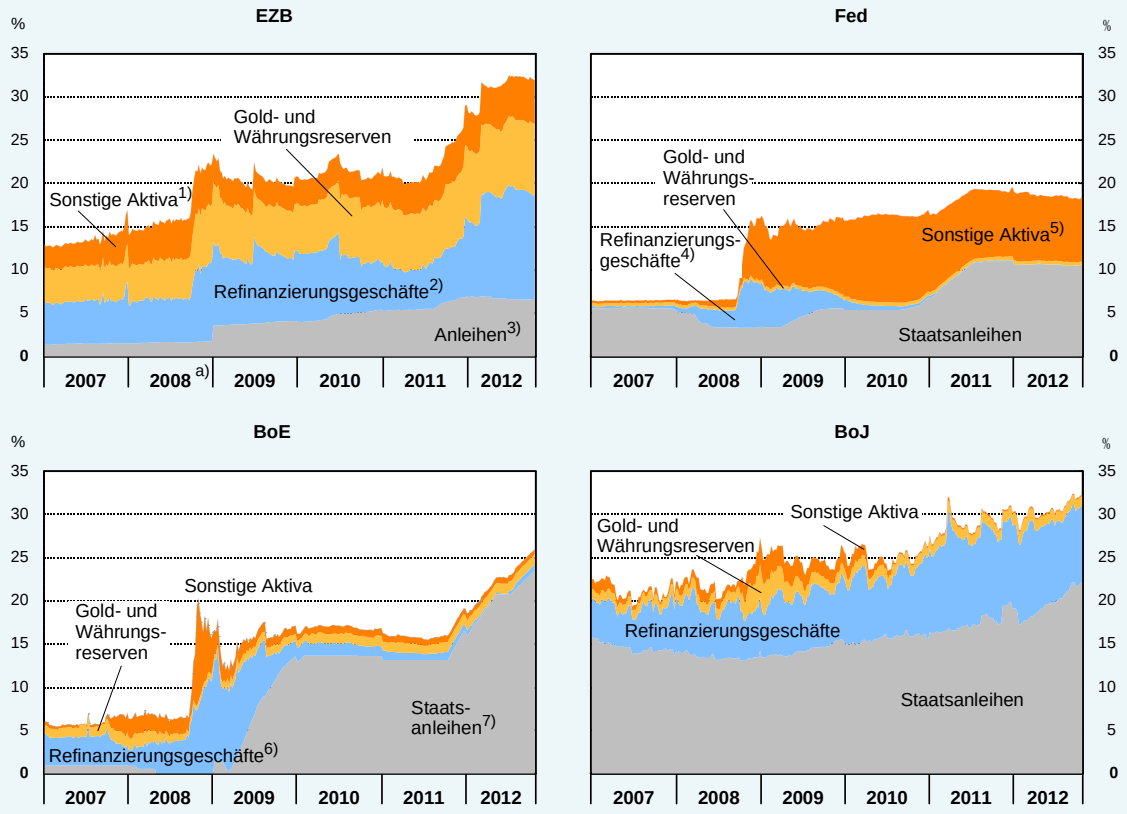
1. Stützung der Kapitalmärkte

128. Die zunehmende Beanspruchung der EZB spiegelt sich in einem deutlichen Anstieg ihrer Bilanzsumme. Allerdings ist dies kein Spezifikum des Euro-Raums, da es seit der Insolvenz von Lehman Brothers im September 2008 allgemein zu einer enormen Zunahme der **Notenbank-Aktiva** gekommen ist. Gegenüber dem Jahresanfang 2007 fiel der Anstieg in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt bei der Bank of England (BoE) mit 310 % besonders stark aus, bei der US-amerikanischen Notenbank (Fed) waren es 180 % und bei der EZB 150 %. Die einzige Ausnahme ist die Bank of Japan (BoJ) mit einer in den vergangenen Jahren nur wenig angestiegenen Bilanzsumme (Schaubild 32).

Schaubild 32

Struktur der Aktiva verschiedener Zentralbanken

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



1) Einschließlich sonstiger Kredite an Banken.– 2) Hauptrefinanzierungs- und längerfristige Refinanzierungsgeschäfte.– 3) Von Emittenten aus dem Euro-Raum, einschließlich der Käufe von Staatsanleihen für geldpolitische Zwecke.– 4) Repogeschäfte, Term Auction Facility und andere Kredite (unter anderem Stützungsaktion für die Versicherungsgesellschaft AIG).– 5) Beteiligung an Maiden Lane LLC (Zweckgesellschaft zum Aufkauf bestimmter Vermögenswerte von Bear Stearns), Commercial Paper Funding Facility LLC (Nettobestand an im Rahmen der Commercial Paper Finanzierungsfazilität gehaltenen unbesicherten Geldmarktpapieren), Mortgage-Backed Securities (durch Hypotheken besicherte Wertpapiere, garantiert durch Fannie Mae, Freddie Mac und Ginnie Mae) sowie Federal Agency Debt Securities: Verbindlichkeiten von Fannie Mae, Freddie Mac und der Federal Home Loan Banken.– 6) Kurzfristige Refinanzierungs- und längerfristige Repogeschäfte.– 7) Einschließlich der ausgelagerten Tochtergesellschaft „Asset Purchase Facility Fund Limited".– a) Ende 2008: Änderung der Zuordnung von „Sonstige Aktiva" in die Kategorie „Anleihen".

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

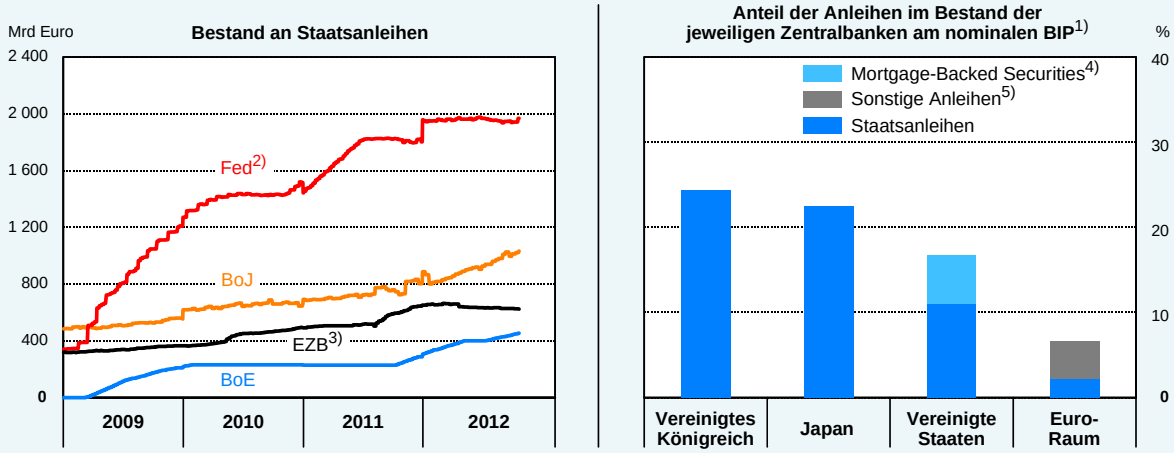
Quellen: BoE, BoJ, EZB, Fed

Der entscheidende Unterschied besteht jedoch darin, dass die Fed und die BoE im Zuge ihrer Bilanzexpansion, die mit dem Schlagwort des **Quantitative Easing** bezeichnet wird, vor allem zusätzliche Staatsanleihen und im Fall der Fed auch private Anleihen erworben haben (Schaubild 33, links). Demgegenüber wurden in der Bilanz des Euro-Systems in erster Linie die Refinanzierungskredite für Banken ausgeweitet. Diese Position spielt in den beiden anderen Ländern nahezu keine Rolle mehr, da durch die Käufe von Anleihen ein hoher Bestand an Überschussreserven im Bankensystem entstanden ist.

Im Vergleich dazu haben sich die Anleihekäufe der EZB bislang in Grenzen gehalten. Während sich die bisher von der BoE und der Fed angekauften Anleihen auf einen Betrag in Höhe von 24 % beziehungsweise 16 % des Bruttoinlandsprodukts belaufen, sind es für die EZB 7 %. Bei der BoJ, die vor allem in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts in großem Maße Staatsanleihen angekauft hatte, ergibt sich ein Anleihebestand in Höhe von rund 22 % des Bruttoinlandsprodukts (Schaubild 33, rechts).

Schaubild 33

Anleihekäufe verschiedener Zentralbanken



1) Bilanzpositionen Mitte Oktober 2012 in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2011.– 2) Einschließlich durch Hypotheken besicherte Wertpapiere.– 3) Wertpapiere in Euro von Ansässigen im Euro-Währungsgebiet und Forderungen in Euro an öffentliche Haushalte.– 4) Durch Hypotheken besicherte Wertpapiere.– 5) Pfandbriefprogramme, sonstige Wertpapiere in Euro und Forderungen in Euro an öffentliche Haushalte.

© Sachverständigenrat

Quellen: EU, IWF, nationale Zentralbanken, Thomson Financial Datastream

Daten zum Schaubild

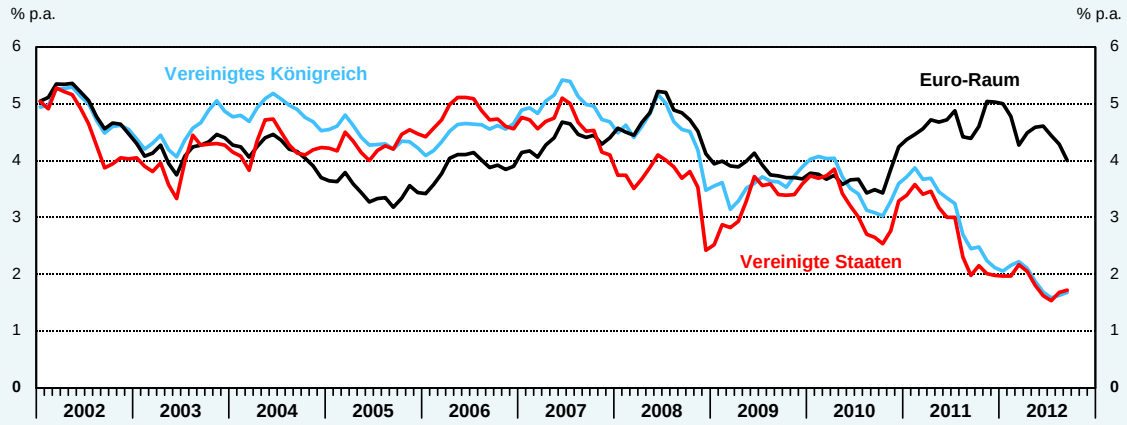
129. Bisher hat die EZB im Rahmen von drei Programmen Anleihen am offenen Markt erworben. Zum einen über zwei **Ankaufprogramme von Pfandbriefen** (CBPP), wodurch im Zeitraum von Juli 2009 bis Juni 2010 Papiere in Höhe von 60 Mrd Euro und von November 2011 bis Oktober 2012 nochmals von 16 Mrd Euro erworben wurden. Zum anderen hat die EZB im Mai 2010 das **Securities Markets Programme** (SMP) zum Aufkauf von Staatsanleihen der Krisenländer auf dem Sekundärmarkt ins Leben gerufen und dadurch Anleihen in Höhe von 209 Mrd Euro erworben. Die genaue Aufteilung der gekauften Anleihen nach Ländern und Restlaufzeiten wird dabei von der EZB nicht bekanntgegeben. Seit der Durchführung der beiden Refinanzierungsgeschäfte mit dreijähriger Laufzeit ruht das SMP. Es wurde nach der Einführung der OMT eingestellt.

130. Die umfangreichen Anleihekäufe der beiden angelsächsischen Zentralbanken sind im Zusammenhang mit einer ungewöhnlich starken **Ausweitung der Staatsverschuldung** der entsprechenden Länder zu sehen. Im Vereinigten Königreich erhöhte sich die Schuldenstandsquote im Zeitraum der Jahre von 2007 bis 2012 um 45 Prozentpunkte, in den Vereinigten Staaten um 40 Prozentpunkte. Demgegenüber nahm diese Quote im Euro-Raum um lediglich rund 27 Prozentpunkte zu. Durch die umfangreichen Interventionen der Fed und der BoE am Anleihemarkt wurde es möglich, die stark steigende Staatsverschuldung – entgegen der traditionellen Theorie des Crowding Out – sogar zu historisch niedrigen langfristigen Zinsen zu platzieren. Im Grunde handelt es sich bei dieser **Financial Repression** um eine verdeckte Umverteilung von Inhabern der Staatsanleihen zugunsten des Staates.

131. Im Ergebnis dürfte das unterschiedliche Vorgehen der EZB auf der einen Seite und der angelsächsischen Notenbanken auf der anderen Seite mit dazu beigetragen haben, dass sich die **Anleiherenditen** erheblich auseinander entwickelt haben. Während sich die durchschnittliche Anleiherendite des Euro-Raums (mit dem Anteil der Staatsverschuldung der Mitgliedstaaten an der gesamten Staatsverschuldung des Euro-Raums gewichtet) und die der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs bis zum Ausbruch der Finanzkrise weitgehend auf einem ähnlichen Niveau bewegt hatten, ist in den beiden vergangenen Jahren ein deutliches Auseinanderlaufen zu beobachten (Schaubild 34).

Schaubild 34

Renditen für 10-jährige Staatsanleihen in ausgewählten Ländern und im Euro-Raum[1)]



1) Durchschnitt der Renditen der Länder des Euro-Raums gewichtet mit dem Anteil des jeweiligen Landes am Gesamtschuldenstand des Euro-Raums.

Quellen: BoE, EU, Fed

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

132. Dass Maßnahmen der **quantitativen Lockerung** in der Lage sein können, zinssenkend zu wirken und somit die Realwirtschaft auch nach Erreichen der Nullzinsgrenze zu stimulieren, wird durch Studien der Lockerungspolitik der Fed (Krishnamurthy und Vissing-Jorgensen, 2011; Gagnon et al., 2011) und der BoE (Joyce et al., 2011) belegt. Schon die Ankündigung der jeweiligen Programme durch die Zentralbanken hat demnach die langfristigen Zinssätze um bis zu 100 Basispunkte gesenkt. Ebenso habe die Ausweitung der Refinanzie-

rungsgeschäfte durch die EZB im Rahmen der Vollzuteilung zu einer Absenkung der längerfristigen Zinssätze um mehr als 100 Basispunkte geführt, während Ankündigungen hier eine geringe Rolle spielten (Abbassi und Linzert, 2011). Allerdings zeigt sich, dass die Wirkung quantitativer Lockerungsmaßnahmen im Zeitverlauf abnimmt (Ehlers und Sushko, 2012).

133. In Anbetracht der bisher vergleichsweise geringen Aktivitäten der EZB am Kapitalmarkt stellen die von ihr am 6. September 2012 verkündeten **OMT**, für die keine quantitative Begrenzung ex ante festgelegt wurde, eine **strategische Neuausrichtung** dar. Hierbei handelt es sich wie beim SMP um ein Programm, mit dem Staatsanleihen von Euro-Krisenländern von der EZB auf dem Sekundärmarkt gekauft werden können. Im Gegensatz zum SMP – dessen Aufkäufe unkonditioniert waren – ist bei den OMT der Ankauf an einen Antrag und ein damit verbundenes Programm bei der EFSF oder dem ESM geknüpft. Dieses Programm kann entweder in Form eines vollen **makroökonomischen Anpassungsprogramms** oder eines vorsorglichen Programms (Enhanced Conditions Credit Line) durchgeführt werden, wobei die Möglichkeit von Primärmarktkäufen durch die EFSF oder den ESM bestehen muss.

Dies ist allerdings nur eine notwendige und keine hinreichende Bedingung für eine Unterstützung von Seiten der EZB. Umgekehrt sollen die OMT sofort ausgesetzt werden, wenn ein Land sich nicht länger an die im Programm vereinbarten Auflagen hält. Anders als beim SMP werden die OMT vor allem auf Anleihen mit einer Restlaufzeit von ein bis drei Jahren konzentriert. Zudem erhöht sich die Transparenz bei den OMT, da neben dem wöchentlichen Volumen, welches wie beim SMP durch Schnelltender sterilisiert wird, monatlich die durchschnittliche Restlaufzeit der gehaltenen Anleihen und deren Länderaufteilung bekannt gegeben werden (EZB, 2012). Neu ist bei den OMT, dass der Senioritätsstatus der EZB entfällt. So entsteht durch einen möglichen Anleihekauf ein erheblich höheres Verlustrisiko für die EZB und ein geringeres Risiko für die Privaten (Tabelle 16).

Tabelle 16

Vergleich zwischen Securities Markets Programme (SMP) und Outright Monetary Transactions (OMT)

	SMP	OMT
Konditionalität	Keine	Ankauf nur nach vorherigem Antrag beim ESM und Programm (Full oder Precautionary Programme), IWF soll in die Programme einbezogen werden
Umkehrbarkeit	Werden bis zur Fälligkeit gehalten	Ja, wenn es geldpolitisch nicht länger notwendig ist oder Länder sich nicht an die Programme halten
Explizite Zinsgrenze	Nein	Nein
Seniorität	Ja	Nein
Laufzeit der angekauften Anleihen	Nicht bekannt	Kurzes Ende (Restlaufzeit 1 bis 3 Jahre)
Transparenz	Volumen wöchentlich veröffentlicht	Volumen wöchentlich veröffentlicht, Länder und durchschnittliche Laufzeit monatlich
Sterilisierung	Ja	Ja

Daten zur Tabelle

134. Die EZB ist bestrebt, ihre Transaktionen an die **Konditionalität der Euro-Rettungsschirme** anzubinden, um möglichen Fehlanreizen auf die nationale Wirtschaftspolitik entgegenzuwirken. Allerdings hat sich damit die Geldpolitik abhängiger von den politischen Instanzen gemacht: Die EZB kann, wenn sie sich an ihre Ankündigungen tatsächlich halten will, Anleihen eines Staates im Rahmen der OMT erst nach einem positiv beschiedenen Antrag dieses Staates beim ESM ankaufen, und muss diese Aktivität zwingend stoppen, falls eine Nichteinhaltung der in den Programmen aufgeführten Auflagen festgestellt wird (Kasten 8). Es ist nicht auszuschließen, dass im politischen Prozess der Anreiz besteht, die Einhaltung eines Programms zu attestieren, um so die weitere Unterstützung durch die EZB zu gewährleisten. Die damit verbundene Aufweichung der Grenze zwischen Geld- und Fiskalpolitik ist daher in hohem Maße bedenklich und allenfalls als Notlösung zu sehen, nicht aber als ein dauerhafter Stabilisierungsmechanismus. Aus ordnungspolitischer Sicht ist es daher dringend geboten, die Geldpolitik wieder von dieser Aufgabe zu entlasten. Das vom Sachverständigenrat entwickelte Konzept des Schuldentilgungspakts bietet hierfür eine Alternative, bei der die Gemeinschaftshaftung nicht dauerhaft und unbegrenzt, sondern temporär und quantitativ limitiert gewährt wird und bei der zudem eine Absicherung durch das Hinterlegen von Sicherheiten geschaffen wird.

Kasten 8

Die geldpolitischen Outright-Geschäfte (Outright Monetary Transactions (OMT)) der EZB

In Anbetracht der bis Ende Juli 2012 deutlich zunehmenden Instabilität des Euro-Raums sah sich die EZB gedrängt, durch die Ankündigung gegebenenfalls unbegrenzter Ankäufe von Staatsanleihen („geldpolitische Outright-Geschäfte“) ein deutliches Signal für die Märkte zu setzen. Diese Politik war bisher insoweit erfolgreich, als es unmittelbar zu einer merklichen Beruhigung der Märkte gekommen ist, ohne dass die EZB am Anleihemarkt aktiv werden musste.

Die EZB begründet ihr Vorgehen damit, dass sie in die Lage versetzt wird, „gegen schwere **Verwerfungen** an den Staatsanleihemärkte vorzugehen, die insbesondere auf unbegründete Ängste seitens der Anleger bezüglich der Reversibilität des Euro zurückzuführen sind“ (EZB, 2012). Da von den Renditen von Staatsanleihen ein starker Einfluss auf die Refinanzierungskosten der Banken ausgeht, resultieren daraus divergierende Entwicklungen für die Zinssätze, die von Kreditnehmern in den einzelnen Mitgliedstaaten gezahlt werden (Schaubild 35). Der Transmissionsprozess der einheitlichen Geldpolitik wird somit gestört. Sofern es durch krisenhafte Entwicklungen zu einem starken realwirtschaftlichen Einbruch gekommen wäre, hätte dies zudem deflationäre Tendenzen ausgelöst.

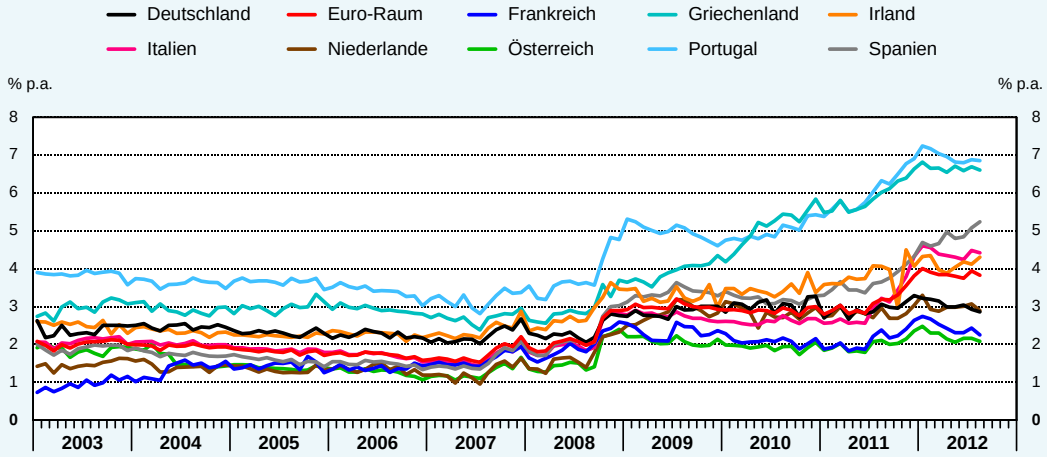
Grundsätzlich gehören Ankäufe und Verkäufe von Anleihen im Rahmen von **Offenmarktgeschäften** zum traditionellen Instrumentarium einer Notenbank. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Wertpapierpensionsgeschäften, bei denen der Ankauf (Verkauf) einer Anleihe mit einem späteren Verkauf (Rückkauf) zu fest vereinbarten Konditionen gekoppelt wird, und dem definitiven Ankauf oder Verkauf (Outright-Geschäfte).

In einer dieser beiden Formen werden Offenmarktgeschäfte von Notenbanken üblicherweise verwendet, um die **dauerhafte Refinanzierung des Bankensystems** zu gewährleisten. Staatsanleihen fungieren dabei direkt oder indirekt als Gegenposten für das Zentralbankgeld, das die Notenbank den Banken bereitstellt.

- In den Vereinigten Staaten erwirbt die Fed von den Banken direkt und dauerhaft Staatsanleihen. Bis zum Ausbruch der Finanzkrise setzte sich dementsprechend das Portfolio der Fed nahezu vollständig aus US-amerikanischen Staatsanleihen zusammen.
- Die EZB hat sich dafür entschieden, die Basisrefinanzierung über Kredite an Banken bereitzustellen, die jedoch entsprechend besichert sein müssen. Staatsanleihen spielen hierbei eine wichtige Rolle. Ihr Bestand bei den Sicherheiten der EZB erhöhte sich von 230 Mrd Euro im Jahr 2007 auf 457 Mrd Euro im 2. Quartal 2012. Dies entspricht einem Anteil im Sicherheitenpool von 20,1 % beziehungsweise 18,6 %.

Schaubild 35

Zinsdifferenzen für Kreditvergabe im Euro-Raum: Neuvergebene Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften[1)]



1) Differenz zwischen den Zinssätzen für Neugeschäfte der Banken des jeweiligen Landes und der EONIA: Kredite bis 1 Mio Euro mit anfänglicher Zinsbindung und mit einer variablen Laufzeit oder einer Laufzeit bis zu 1 Jahr (ohne Überziehungskredite).

Quelle: EZB

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

In Normalzeiten nutzt eine Notenbank Märkte für Staatsanleihen zur Durchführung ihrer geldpolitischen Maßnahmen. Damit beeinflusst sie direkt oder indirekt die Finanzierungsbedingungen des Staates. Nicht immer bedeutet dies automatisch eine monetäre Staatsfinanzierung. Eine eindeutige Trennungslinie zwischen Geldpolitik und Staatsfinanzierung ist somit schwer zu ziehen. Denn eine klare Trennung würde voraussetzen, dass die Notenbank anstelle von Staatsanleihen entweder ausschließlich private Anleihen oder aber Gold als Sicherheit akzeptieren würde.

Bei den als Krisenintervention konzipierten OMT kann sich die EZB im Rahmen ihres großen Ermessensspielraums zunächst auf **Marktstörungen** berufen. Diese Einschätzung ist aus der Außensicht nur schwer zu bewerten. Die Euro-Krise hat sich als sehr hartnäckig erwiesen, und der dabei entstandene Teufelskreis aus Bankenkrise, Staatsschuldenkrise und makroökonomischer Krise hat über eine gravierende Verunsicherung von Anlegern, Unternehmen und Verbrauchern zu erheblichen real- und finanzwirtschaftlichen Verwerfungen geführt.

Allerdings hat die EZB die OMT an die Voraussetzung geknüpft, dass sich ein Land einem Programm des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) mit einer **strengen und wirksamen Konditionalität** unterwirft. Es ist einerseits durchaus verständlich, dass die EZB bestrebt ist, die OMT mit einem hohen Maß an fiskalischer Disziplin zu verbinden, das sie in eigener Regie einem einzelnen Staat gegenüber nicht durchsetzen könnte. Andererseits gerät die EZB damit in

den Grenzbereich zwischen einer Intervention zur Gewährleistung stabiler Marktbedingungen und der Staatsfinanzierung.

Ob diese Grenze dann tatsächlich überschritten wird, dürfte nicht zuletzt von der Dauer und der Intensität der Anleihekäufe abhängen. Eindeutig zu beurteilen wäre eine Konstellation wie im Vereinigten Königreich, bei der die Notenbank im Rahmen des Quantitative Easing rund zwei Drittel der Neuverschuldung des Staates in den Jahren von 2008 bis 2012 aufgekauft hat. Aufgrund des singulären Charakters der Euro-Krise wäre es jedoch aus ökonomischer Sicht äußerst schwierig, konkrete Schwellenwerte für ein gerade noch nicht als Staatsfinanzierung anzusehendes Ausmaß der Ankäufe im Rahmen der OMT und die maximale Dauer einer „Marktstörung“ zu definieren.

Diese unklare Situation verdeutlicht, wie kritisch es ist, das Problem eines mangelnden Vertrauens in Staatsanleihen primär geldpolitisch zu lösen zu versuchen. Aus diesem Grund hat der Sachverständigenrat mit dem Schuldentilgungspakt für ein Modell geworben, bei dem die Verantwortung der Fiskalpolitik zugewiesen wird.

2. Stabilisierung des Bankensystems

135. Anders als bei der Fed und der BoE standen bei der EZB bisher Maßnahmen zur Stabilisierung des Bankensystems im Zentrum ihrer **unkonventionellen Geldpolitik**. In Anbetracht der sich deutlich verschlechternden Situation vieler Banken des Euro-Raums hat sich die EZB hier in den vergangenen zwölf Monaten zu ungewöhnlich weitreichenden Schritten entschlossen.

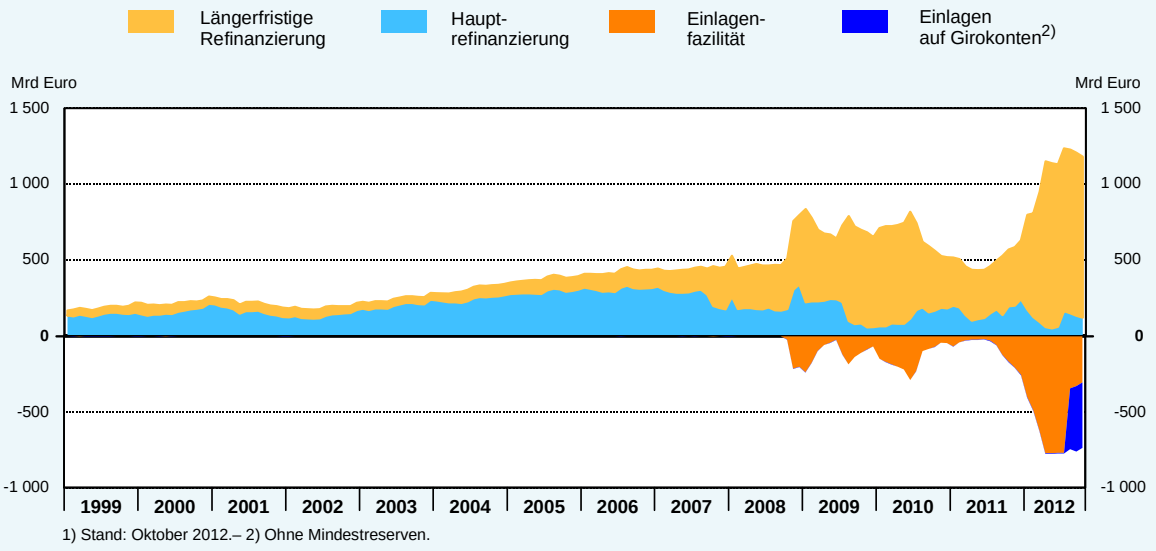
- Die Laufzeit der langfristigen Refinanzierungsgeschäfte wurde von einem auf drei Jahre verlängert.
- Der seit vielen Jahren konstante Mindestreservesatz wurde von 2 % auf 1 % gesenkt.
- Die Anforderungen an Sicherheiten für die Refinanzierungsgeschäfte wurden zunehmend gelockert.
- Die von den nationalen Notenbanken gewährte Notfallfinanzierung (Emergency Liquidity Assistance), die der EZB-Rat mit einer Zweidrittelmehrheit untersagen kann, wurde weiter erhöht.

136. Nachdem die EZB im Zuge der Krise bereits zu einer Vollzuteilung und einer Verlängerung **der Laufzeiten der Refinanzierungsgeschäfte** übergegangen war, entschied sie sich im Dezember 2011, die Dauer der Ausleihgeschäfte auf drei Jahre zu verlängern. Diese mit dem Schlagwort der „**Dicken Bertha**“ bezeichneten Transaktionen wurden Ende Dezember 2011 und Februar 2012 durchgeführt. Die Banken erhielten damit insgesamt eine Liquiditätsspritze von mehr als einer Billion Euro. Durch die für einen Refinanzierungskredit ungewöhnlich lange Laufzeit übernimmt die EZB für die Banken de facto die Fristentransformation. Allerdings bleibt das Zinsänderungsrisiko bei den Banken, da sich die Verzinsung der Geschäfte am Durchschnittszins für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte über den Zeitraum der Ausleihung orientiert.

Für eine Beurteilung der quantitativen Dimension dieser Geschäfte ist allerdings nicht deren isoliertes Volumen relevant, es muss vielmehr um die zeitgleich auslaufenden Refinanzierungsgeschäfte aus früheren Perioden bereinigt werden. Bei saldierter Betrachtungsweise sind durch die beiden Dreijahrestender nicht 1 018,7 Mrd Euro, sondern „nur“ 570,4 Mrd Euro zusätzliches Zentralbankgeld geschaffen worden, was allerdings immer noch mehr als 50 % aller Refinanzierungsgeschäfte zum Zeitpunkt der zweiten Zuteilung ausmachte (Schaubild 36).

Schaubild 36

Refinanzierungsgeschäfte und Einlagenkonten des Europäischen Systems der Zentralbanken[1)]



1) Stand: Oktober 2012.– 2) Ohne Mindestreserven.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

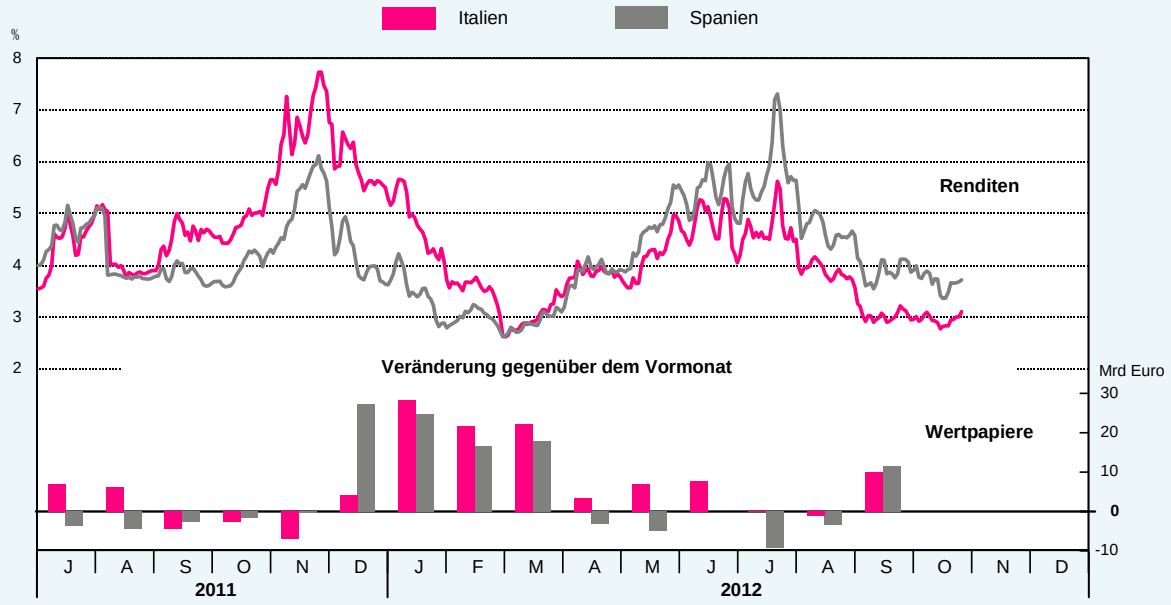
Quelle: EZB

137. Zu beachten ist dabei auch, dass der größte Teil der zusätzlichen Liquidität zunächst in der **Einlagenfazilität** des Europäischen Systems der Zentralbanken „geparkt“ wurde. Die Banken hielten damit also eine Vorsichtskasse, um sich beim Wegfall der Refinanzierung durch Banken andere Mittel für eine Anschlussfinanzierung zu sichern. Beim deutlichen Rückgang der Einlagenfazilität in den vergangenen Monaten ist zu berücksichtigen, dass die EZB seit dem 11. Juli 2012 hierfür keine Zinsen mehr vergütet und den Banken für die Nutzung der Fazilität ein erhöhter Arbeitsaufwand entsteht, da überschüssige Liquidität jeden Abend nach Geschäftsschluss neu übertragen werden muss. Aus diesem Grund ist ein Teil der in der Einlagenfazilität gehaltenen Mittel in die regulären Girokonten der Banken bei der EZB geflossen.

138. Die reichliche Liquiditätsversorgung der EZB hat sich zumindest kurzfristig vor allem auf den Anleihemärkten positiv bemerkbar gemacht. Insbesondere italienische und spanische Banken haben zu Beginn des Jahres 2012 die von der EZB bereitgestellten Mittel zum Ankauf von Staatsanleihen genutzt. Dadurch wurde allerdings die ohnehin schon sehr enge, gefährliche Vernetzung zwischen Banken und Staat noch weiter verstärkt (Schaubild 37, Seite 90).

Schaubild 37

Renditen 3-jähriger Staatsanleihen und von Banken gehaltene Wertpapiere öffentlicher Haushalte[1)]



1) Lesehilfe: Im Januar 2012 stiegen die Wertpapierbestände öffentlicher Haushalte in den Bilanzen italienischer und spanischer Banken gegenüber dem Vormonat um 28,4 Mrd Euro beziehungsweise 24,7 Mrd Euro.

Quellen: EZB, Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

139. Ein weiterer ungewöhnlicher Schritt war die Absenkung des seit vielen Jahren konstanten **Mindestreservesatzes** von 2 % auf 1 %, wodurch der Liquiditätsbedarf der Banken seit Anfang des Jahres 2012 um rund 100 Mrd Euro gesenkt wurde. Da die Mindestreserve mit dem Zinssatz des Hauptrefinanzierungsgeschäfts verzinst wird, hat diese Maßnahme keinerlei Auswirkungen auf die Ertragslage der Banken. Sie trägt vielmehr allein der Tatsache Rechnung, dass die Banken über immer weniger Sicherheiten verfügen, die sie bei der EZB für Refinanzierungsgeschäfte hinterlegen können.

140. Dieser Problematik trägt auch ein drittes Maßnahmenbündel Rechnung, bei dem die Anforderungen an die Qualität der bei der EZB einzureichenden **Sicherheiten** immer weiter abgesenkt wurden. Die Tatsache, dass zusätzliche Arten oder Sicherheiten mit niedrigerer Bonität zugelassen wurden, bedeutet nicht zwingend eine Erhöhung des Risikos innerhalb der Zentralbankbilanz: Zum einen werden die Sicherheiten von der EZB mit einem nach der Ausfallwahrscheinlichkeit gewichteten Abschlag auf den Marktwert versehen. Zum anderen besteht zudem eine Nachschusspflicht, falls die bereits hinterlegten Sicherheiten im Zeitverlauf im Wert fallen.

Generell steigt mit einem höheren Ausfallrisiko der hinterlegten Sicherheiten und damit höheren Abschlägen auf die Refinanzierungskredite aber das Risiko für einen Verlust der Notenbank. Erstens ist der Abschlag risikoreicherer Anleihen schwerer zu beziffern als derjenige von weniger risikoreichen Anleihen. Zweitens können Abschläge auf die Sicherheiten nicht zu hoch angesetzt werden, um mit einem Refinanzierungsgeschäft überhaupt einen liquiditätspolitischen Impuls entfalten zu können.

141. Für Banken, deren Sicherheiten nicht mehr den Standards der EZB gerecht werden, steht bei der nationalen Notenbank die Möglichkeit offen, sich über die **Emergency Liquidity Assistance** (ELA) zu refinanzieren. Unter diesem Mechanismus können Notenbanken auf eigenes Risiko Refinanzierungskredite anbieten und hierfür Sicherheiten akzeptieren, die von der EZB nicht anerkannt werden. Dieser Handlungsspielraum einer Mitgliedsnotenbank kann allerdings mit einer Zweidrittelmehrheit des EZB-Rates eingeschränkt werden. Die zusätzlich zu den regulären Refinanzierungsgeschäften gewährte Liquidität findet ebenfalls ihren Niederschlag in der Bilanz des EZB-Systems. Sie wurde bisher nicht nur durch Notenbanken aus Euro-Krisenländern, sondern auch von der Deutschen Bundesbank temporär im Jahr 2008 genutzt.

Im April 2012 fand eine Zusammenfassung der bis dahin in verschiedenen Aktivpositionen gehaltenen ELA-Forderungen in der Position „Sonstige Forderungen in Euro an Kreditinstitute im Euro-Währungsgebiet“ statt. Es wurde offensichtlich, dass ELA momentan in großem Maße von den Zentralbanken Griechenlands, Irlands und Zyperns genutzt wird. Dabei hat die griechische Notenbank ihren Banken im Ländervergleich die meiste Liquidität über ELA bereitgestellt. Zusätzlich war diese Position in Griechenland zuletzt größeren Schwankungen ausgesetzt, deren Ursache in der Aussetzung der Notenbankfähigkeit griechischer Staatstitel als Sicherheit für EZB-Refinanzierungsgeschäfte seit Juli 2012 zu suchen ist.

142. Insgesamt gesehen hat die EZB mit diesem Maßnahmenbündel einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung der Banken in den Problemländern geleistet. Wie sehr diese Finanzinstitute auf die Notenbankfinanzierung angewiesen sind, zeigt sich an ihrem stark steigenden Anteil an der gesamten Refinanzierung der EZB. Auf die fünf Problemländer entfiel Anfang des Jahres 2006 ein Fünftel der Refinanzierung, heute sind es vier Fünftel (Schaubild 29, links). Diese Prozesse lassen zum einen erkennen, dass es noch erheblicher Anstrengungen von Seiten der Politik auf nationaler wie auf europäischer Ebene bedarf, um die Situation der Banken in den Problemländern so zu stabilisieren, dass sie wieder das uneingeschränkte Vertrauen nationaler und internationaler Investoren erlangen. Zum anderen verdeutlichen die hohen Kapitalabflüsse, dass viele Anleger die Dauerhaftigkeit der Währungsunion anzweifeln (Kasten 6). Diese Entwicklung wird sich nur umkehren lassen, wenn auf nationaler wie europäischer Ebene konsequente Maßnahmen zu einer dauerhaften Lösung der länderspezifischen wie der systemischen Probleme ergriffen werden.

3. Wie hoch sind die Inflationsgefahren?

143. Die massiven Anleihekäufe der angelsächsischen Notenbanken, die Ankündigung der EZB, unbegrenzt Anleihen zu kaufen, und die insgesamt sehr starke Ausweitung der Notenbankbilanzen hat in der breiten Öffentlichkeit zu einer großen Besorgnis über die Stabilität des Geldwerts geführt.

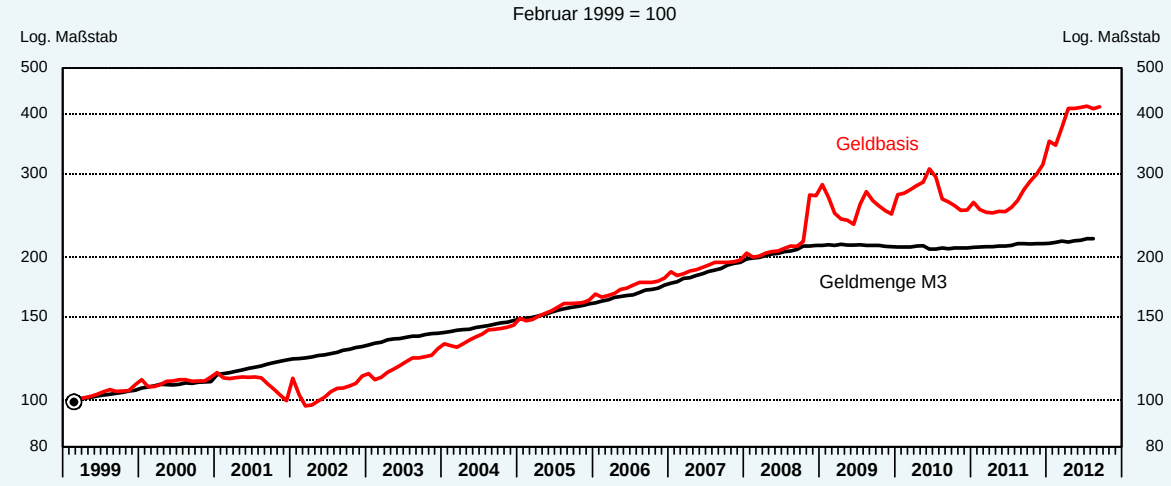
144. Dabei stellt sich zunächst das Problem, dass in der Regel nicht genau zwischen unterschiedlichen **Geldmengenabgrenzungen** differenziert wird. Im Euro-Raum ist es durch die starke Erhöhung der Refinanzierungskredite zu einem deutlichen Anstieg der von den Banken bei der EZB gehaltenen Guthaben gekommen. Dementsprechend ist die **Geldbasis**, die als

Summe aus dem Bargeldumlauf und den Notenbankguthaben der Banken definiert wird, zeitweise sehr stark gewachsen. Für die Inflationsentwicklung ist diese Größe jedoch von sekundärer Bedeutung. Studien der EZB (EZB, 2011) zeigen, dass hierfür der **Geldmenge M3** eine zentrale Rolle zukommt. In dieser Größe werden die relativ liquiden Aktiva von Nichtbanken zusammengefasst. Dazu zählen insbesondere der Bargeldumlauf, Sichteinlagen, Einlagen mit vereinbarter Laufzeit bis zu zwei Jahren und Einlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist bis zu drei Monaten sowie Bankschuldverschreibungen mit einer Laufzeit bis zu zwei Jahren.

145. Während die Geldbasis in den vergangenen Jahren sehr stark gewachsen ist, verläuft die Entwicklung der Geldmenge M3 seit der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers gedämpft und deutlich schwächer als der von der EZB festgelegte Referenzwert von 4,5 %. Der völlig unterschiedliche Verlauf der beiden monetären Aggregate ist dadurch zu erklären, dass die Banken auf der einen Seite eine hohe Vorsichtskasse bei der EZB halten, auf der anderen Seite war die Kreditvergabe an den Privatsektor verhalten, die mit dem Wachstum der Geldmenge M3 eng verknüpft ist (Schaubild 38).

Schaubild 38

Geldbasis und Geldmenge M3 im Euro-Raum



Quelle: Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

146. Dabei ist nicht auszuschließen, dass die jetzt von den Banken bei der EZB gehaltene Liquidität früher oder später für Kredite an Unternehmen und private Haushalte genutzt wird. Allerdings hat es die EZB technisch jederzeit in der Hand, den für das **Kreditangebot der Banken** mit entscheidenden Geldmarktsatz so anzuheben, dass eine übermäßige Geldmengenentwicklung verhindert werden kann. Sie könnte dies selbst innerhalb der verbleibenden Laufzeit der langfristigen Refinanzierungsgeschäfte erreichen, indem sie den Zinssatz der Einlagenfazilität entsprechend erhöht. In Anbetracht der ungünstigen konjunkturellen Perspektiven des Euro-Raums ist jedoch vorerst nicht damit zu rechnen, dass eine restriktivere Geldpolitik erforderlich sein wird.

Neben diesen monetären Faktoren kommt es für die Preisentwicklung wesentlich auf die **Situation am Arbeitsmarkt** an. Sie ist entscheidend für die Veränderung der Reallöhne, die wiederum die Spielräume der Unternehmen für Preiserhöhungen determinieren. Bei den außerordentlich ungünstigen Perspektiven für die Beschäftigungssituation im Euro-Raum insgesamt ist es für die nächsten Jahre kaum wahrscheinlich, dass die Arbeitnehmer in eine Verhandlungssituation kommen werden, die ihnen deutliche Reallohnzuwächse ermöglicht. Für die Problemländer dürfte vielmehr mit weiteren Lohnsenkungen zu rechnen sein.

147. Häufig wird eine **hohe Staatsverschuldung** als eine mögliche Inflationsursache angesehen. Tragfähige öffentliche Finanzen sind dadurch gekennzeichnet, dass der Schuldenstand im Zeitablauf durch reale Primärüberschüsse getilgt wird, ein Staat früher oder später also konsolidieren muss. Ein verschuldeter Staat kann Zentralbankgeld ausgeben, um seine Schulden zu tilgen, oder die Inflation erhöhen, um den realen Wert seiner Schulden zu reduzieren, oder er kann über eine Erhöhung der Geldmenge einen größeren Zentralbankgewinn abschöpfen. Aus diesen Gründen besteht ein Anreiz, sich von einer Politik der Geldwertstabilität abzuwenden. Höhere Inflationsraten entstehen dann, weil Staaten den (politisch) unbequemen Weg von Ausgabenkürzungen oder Einnahmeerhöhungen nicht beschreiten wollen (Woodford 2001, 1994; Christiano und Fitzgerald 2000). Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben solche Möglichkeiten nicht. Die ordnungspolitische Rationalität der Währungsunion besteht gerade darin, den Mitgliedstaaten die Refinanzierung ihrer Staatshaushalte über die Notenpresse zu verwehren.

148. Während es auf der einen Seite zutrifft, dass alle großen Inflationsperioden durch eine notenbankfinanzierte Staatsverschuldung ausgelöst worden sind, ist auf der anderen Seite zu berücksichtigen, dass sich ausgerechnet Japan, das seit Jahren die höchste Schuldenstandsquote aller OECD-Länder aufweist, schon seit längerem am Rande der Deflation bewegt.

Die scheinbar paradoxe Entwicklung in Japan lässt sich mit dem Phänomen der **Balance Sheet Recession** (Eggertsson und Krugman, 2012; Koo, 2003) erklären. Dieser Erklärungsansatz sieht die Staatsverschuldung nicht als exogenen Schock, sondern vielmehr als Reaktion auf eine Störung im privaten Sektor. Diese besteht darin, dass die Sektoren der Unternehmen und privaten Haushalte per Saldo einen hohen Finanzierungsüberschuss aufweisen. Anders als im Lehrbuch unterstellt, sind die Geldersparnisse der privaten Haushalte in einer solchen Situation also wesentlich höher als der aus Investitionen resultierende Fremdfinanzierungsbedarf des Unternehmenssektors. Im Fall Japans bildet der Unternehmenssektor seit Jahren selbst hohe Finanzierungsüberschüsse. Zu einer solchen Konstellation kann es vor allem nach einer Finanzkrise kommen, wenn die Banken im Rahmen des Deleveraging nicht in der Lage sind, in größerem Umfang Kredite zu vergeben und der Privatsektor bestrebt ist, seine Bilanzen durch Geldersparnis zu reparieren. Diese Pläne lassen sich im Aggregat jedoch nur dann realisieren, wenn der Staat bereit ist, die dazu erforderliche Gegenposition als Schuldner einzunehmen. In einem solchen von Investitions- und Konsumzurückhaltung geprägten Umfeld halten sich die inflationären Effekte der Staatsverschuldung in engen Grenzen.

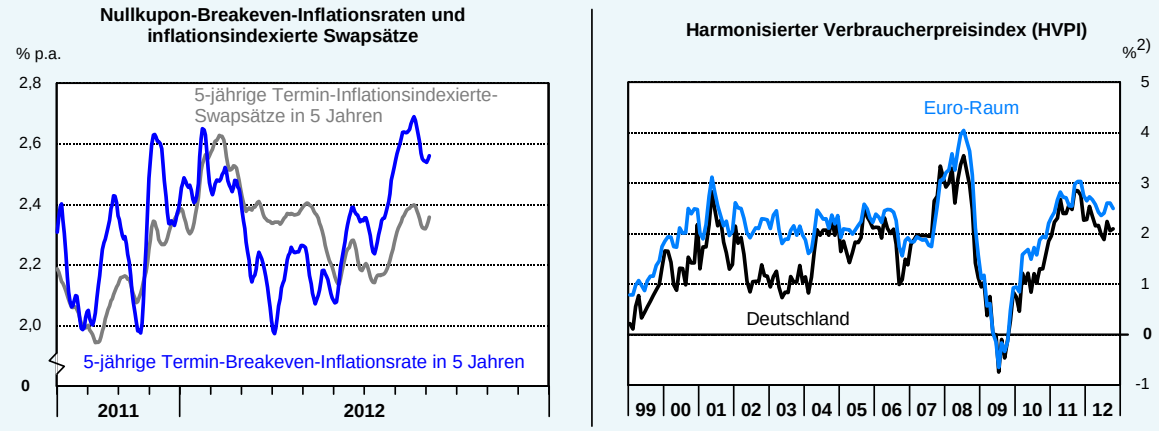
149. Dies bedeutet gleichwohl nicht, dass sich die hoch verschuldeten Mitgliedstaaten im Euro-Raum erlauben könnten, von der Politik der Konsolidierung abzuweichen. Steht aufgrund einer übermäßig hohen Staatsverschuldung die Solvenz eines Landes in Frage, so kann eine erneute Ausweitung der Staatsverschuldung dazu führen, dass die Refinanzierungskosten aufgrund höherer erwarteter Ausfallrisiken erheblich ansteigen und solvenzgefährdende Niveaus erreichen (Corsetti und Müller 2012; Corsetti et al. 2010). Obwohl sich die Konsolidierungsanstrengungen negativ auf die konjunkturelle Lage auswirken, bleibt somit für hoch verschuldete Länder im Euro-Raum keine andere Wahl, als diesen Weg weiterzugehen. Dies gilt insbesondere, da die Mitgliedstaaten des Euro-Raums erst noch unter Beweis stellen müssen, dass die neu etablierten Fiskalregeln ihre Wirkung entfalten (Ziffern 214 ff.).

150. Dass die Inflationsgefahren in der breiten Öffentlichkeit wohl eher überschätzt werden, lässt sich anhand der **impliziten Inflationserwartung** der Marktteilnehmer illustrieren (Schaubild 39, links). Diese lässt sich auf der Basis der Rendite realwertgesicherter Nullkupon-Anleihen errechnen. Für einen Zeitraum von fünf Jahren liegen die entsprechenden Werte derzeit mit 2,6 % etwas höher als das Inflationsziel der EZB, sie bewegen sich damit jedoch noch immer unterhalb der durchschnittlichen Inflationsrate von 2,7 %, die in Deutschland im Zeitraum der Jahre von 1949 bis 1998, das heißt während der Phase einer autonomen nationalen Geldpolitik, erzielt worden war.

Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen der von der EZB fortlaufend eingeholten **Inflationsprognosen** (Survey of Professional Forecasters). Im dritten Quartal 2012 ergab sich hierbei für den Fünfjahres-Zeitraum eine Inflationsprognose von 2,0 %, die in etwa dem Zielwert der EZB entspricht.

Schaubild 39

Inflationserwartungen[1] und tatsächliche Inflation in Deutschland und im Euro-Raum



1) Gleitende Fünftagesdurchschnitte der Tageswerte, saisonbereinigt; zur Erläuterung siehe Monatsbericht September 2012 der EZB.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.

Quellen: EU, EZB

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

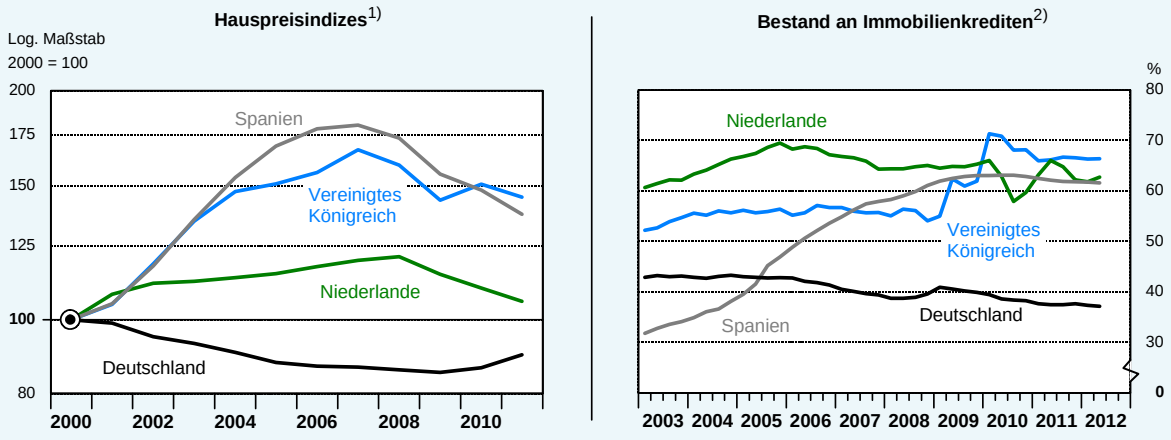
151. Häufig wird die Frage gestellt, ob es bei einer sehr asynchronen Entwicklung innerhalb des Euro-Raums zu **Risiken für die Geldwertstabilität in Deutschland** kommen kann,

selbst wenn sich die Inflationsrate für den Euro-Raum insgesamt in der Nähe des Zielwerts von nahe bei, aber unter 2 % bewegen sollte. Grundsätzlich bedeutet die Teilnahme an einer Währungsunion, dass die nationale Inflationsrate von der durchschnittlichen Rate abweichen kann, da die EZB ihre Politik grundsätzlich an den Entwicklungen des gesamten Währungsraums orientieren muss. In der Vergangenheit ist es in der Tat zu Abweichungen gekommen, allerdings aufgrund der zeitweise sehr schwachen deutschen Wirtschaftsentwicklung überwiegend nach unten. Diese bewegten sich jedoch für Deutschland in einer Größenordnung von maximal einem Prozentpunkt.

152. Allerdings werden in letzter Zeit nicht nur die Risiken für die Verbraucherpreise, sondern zunehmend auch die Entwicklung der **Immobilienpreise** in Deutschland thematisiert. Für einzelne deutsche Großstädte lassen sich durchaus Anzeichen für einen rapiden Anstieg der Immobilienpreise finden, allerdings fällt dieser im Bundesdurchschnitt eher gering aus (RWI, 2012). Der Anstieg der Immobilienpreise, die international vergleichbar anhand des Verhältnisses von Hauspreisen zu Mieten gemessen werden, liegt derzeit noch weit unter den früheren Entwicklungen europäischer Länder, die in den vergangenen Jahren einen Hauspreisboom erlebt haben (Schaubild 40, links). Zudem sind in Deutschland die Kredite zum Zwecke des Hauserwerbs im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt nahezu konstant geblieben, im europäischen Vergleich hingegen weiterhin unterdurchschnittlich (Schaubild 40, rechts). Somit handelt es sich bei den Preissteigerungen im deutschen Immobiliensektor bislang eher um einen Aufholprozess als um eine fundamentale Fehlentwicklung.

Schaubild 40

Immobilienmarktentwicklung in ausgewählten Ländern



1) Verhältnis Hauspreise zu Mieten.– 2) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Quellen: EU, EZB, OECD

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

153. Es ist für die Zukunft somit nicht grundsätzlich auszuschließen, dass es in Deutschland zeitweise zu einem stärkeren Anstieg der Verbraucherpreise kommt. Allerdings ist eine solche Entwicklung derzeit wenig wahrscheinlich, da die deutsche Inflationsrate trotz erheblicher Unterschiede im Wirtschaftswachstum und bei der Beschäftigungssituation in den vergangenen zwölf Monaten weiterhin unter dem Durchschnittswert des Euro-Raums verharrte (Schaubild 39, rechts). Ohnehin erscheint es nach den Entwicklungen der vergangenen Monate nicht

als sehr wahrscheinlich, dass sich die deutsche Wirtschaft weitgehend von den Entwicklungen im Ausland abkoppeln kann. So ist der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts seit dem 3. Quartal 2011 nur noch vom Außenbeitrag getrieben worden, während von der Binnennachfrage negative Impulse ausgingen.

III. Fortschritte bei institutionellen Reformen

154. Der **institutionelle Rahmen der EU** ist in den vergangenen zwei Jahren durch mehrere Maßnahmenpakete zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung (Sixpack, Euro-Plus-Pakt, Fiskalvertrag, Twopack; eine Übersicht findet sich dazu im Anhang) und die Einrichtung eines Krisenmechanismus (ESM) grundlegend reformiert worden.

1. Disziplinierung der Fiskalpolitik

155. Ein Hauptbestandteil der Reformbemühungen sind Maßnahmen, die auf eine **Disziplinierung der Fiskalpolitik** der Mitgliedstaaten abzielen, um übermäßige Defizite und Schuldenstände zu vermeiden. Hierzu besteht mit dem **Stabilitäts- und Wachstumspakt** (SWP) bereits seit dem Maastricht-Vertrag ein umfassendes europäisches Regelwerk. Es hatte aufgrund mehrerer Konstruktionsfehler allerdings nicht den nötigen Biss, um die übermäßige Verschuldung in zahlreichen Staaten des Euro-Raums zu verhindern. Im Hinblick auf die frühere Kritik des Sachverständigenrates lassen sich jetzt einige Verbesserungen ausmachen (JG 2009 Ziffer 123).

156. Der reformierte SWP ist deutlich ehrgeiziger geworden, da er neben dem Defizitkriterium des korrektiven Arms, das die Defizithöhe weiterhin auf 3 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzt, den Abbau der Verschuldung explizit regelt und dieses Kriterium mit einem Defizitverfahren und in letzter Konsequenz mit Sanktionen bewehrt werden kann. Ein Schuldenstand von über 60 % des Bruttoinlandsprodukts muss in Zukunft jährlich um ein Zwanzigstel der Differenz zur 60 %-Grenze reduziert werden. Positiv zu bewerten ist ebenfalls, dass die Ausgabenentwicklung zumindest in begrenztem Umfang im präventiven Arm berücksichtigt wird. Allerdings hat der SWP in seiner Komplexität und Intransparenz weiter zugenommen.

157. Ein weiterer Schwachpunkt bestand darin, dass für die **Verhängung von Sanktionen** eine Mehrheit im Rat benötigt wird. Daher besaß dieser Sanktionsmechanismus bisher kaum Glaubwürdigkeit, da die Regierungen spätere Bestrafungen ihrer eigenen Politik befürchten mussten. Die Reformen schaffen hier etwas Abhilfe, da es nun bereits auf früheren Stufen des Defizitverfahrens möglich ist, neu eingeführte Sanktionen mit **umgekehrter qualifizierter Mehrheit** (JG 2010 Kasten 8) zu beschließen. Nicht im europäischen Recht geändert werden konnte jedoch die Anforderung einer qualifizierten Mehrheit bei der Eröffnung eines Defizitverfahrens sowie den weiteren Verfahrensschritten, da diese in den Europäischen Verträgen festgelegt sind. An dieser Stelle haben sich die Staats- und Regierungschefs im Rahmen des Fiskalvertrags auf eine Eigenverpflichtung verständigt, auch in diesen Schritten die umgekehrte qualifizierte Mehrheit anzuwenden. Sollte sich diese politische Verpflichtung in der Praxis bewähren, würde dies den Automatismus im Defizitverfahren beträchtlich erhöhen.

158. Die Möglichkeiten zur Anwendung von **Sanktionen** bei Verstößen gegen den SWP sind deutlich ausgeweitet worden. Zum einen sind die bereits zuvor möglichen Strafen im korrektiven Arm in ihrer Höhe verschärft worden (Geldbußen bis zu 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts), zum anderen existieren jetzt neue Sanktionsmöglichkeiten auf früheren Stufen des Verfahrens des korrektiven Arms sowie neuerdings im präventiven Arm und im Falle der Manipulation von Statistiken. Eine weitere, derzeit diskutierte Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten durch die Aussetzung der Auszahlung von Mitteln der EU-Kohäsionspolitik erscheint nicht zielführend. Zum einen sind deren Empfänger Gebietskörperschaften der regionalen und lokalen Ebene, die nicht für das Finanzgebaren der Zentralregierung in die Haftung genommen werden sollten, zum anderen widerspricht eine derartige Konditionalität den verfolgten langfristigen Zielsetzungen der Kohäsionspolitik.

159. Die verpflichtende Verankerung von **Fiskalregeln im nationalen Recht**, die durch den Fiskalvertrag festgeschrieben wurde, ist ein neues Element zur Vermeidung übermäßiger Defizite. Diese orientieren sich in ihrer Höhe am präventiven Arm des SWP und sehen eine Begrenzung des strukturellen (konjunkturbereinigten) Defizits bei 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts vor. Damit sind die neuen nationalen Schuldenbremsen in der Regel stringenter als das Defizit- und Schuldenstandskriterium des SWP. Die Mitgliedstaaten müssen bei der Einführung der Regeln einheitliche Standards erfüllen, die denen der schweizerischen oder der deutschen Schuldenbremse sehr nahekommen, und können bei deren Nichteinführung durch den Europäischen Gerichtshof sanktioniert werden. Die Überwachung fällt jedoch unabhängigen Institutionen auf nationaler Ebene zu und kann nicht auf europäischer Ebene sanktioniert werden.

160. Ob diese Verpflichtung zur Einrichtung nationaler Regeln oder die Verschärfung des SWP der **erfolgversprechendere Weg zu mehr fiskalischer Stabilität** ist, lässt sich schwer vorhersagen. Der modifizierte SWP besitzt nun bessere Sanktionsmöglichkeiten und einen stärkeren Automatismus; das Ausmaß der Abschreckung hängt jedoch weiterhin vom politischen Willen der Mitgliedstaaten zur Verhängung der Strafen ab.

Die Wirksamkeit von nationalen Fiskalregeln zur Verringerung von Defiziten und Verschuldung ist bereits in zahlreichen Untersuchungen für europäische Staaten (Debrun et al., 2008) oder Schweizer Kantone (Feld und Kirchgässner, 2008; Krogstrup und Wälti, 2008) belegt worden. Jedoch ging die Einführung solcher Fiskalregeln in der Vergangenheit mit dem politischen Willen zur Haushaltskonsolidierung einher, wohingegen die Einrichtung im Rahmen des Fiskalpakts zu großen Teilen aufgrund politischen Drucks zustande kam, da die Staaten des Euro-Raums bei Nichtratifizierung des Fiskalvertrags keinen Zugang zum ESM erhalten würden. Es bleibt offen, ob unter diesen Voraussetzungen nationale Fiskalregeln ähnlich positive Effekte auf die Haushaltskonsolidierung entfalten werden.

2. Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

161. Mit dem am 27. September 2012 in Kraft getretenen Vertrag zur Einrichtung des **Europäischen Stabilitätsmechanismus** (ESM) wurde ein ständiger Krisenmechanismus für die Staaten des Euro-Raums eingeführt, der dem von vornherein befristeten Rettungsschirm

EFSF nachfolgt. Mit diesem völkerrechtlichen Vertrag ist eine internationale Finanzinstitution eingerichtet worden, welche den Zweck hat, Finanzmittel zu mobilisieren und ESM-Mitgliedern in Krisensituationen unter strenger Konditionalität finanziell beizustehen. Im März 2011 war bereits eine Änderung des Artikels 136 des AEU-Vertrags vorgenommen worden, der jetzt unter besonderen Umständen und unter strengen Auflagen eine temporäre Haftungsübernahme trotz der im AEUV verankerten No-bail-out-Klausel ermöglicht.

162. Das gezeichnete Kapital des ESM beträgt 700 Mrd Euro, wovon 80 Mrd Euro eingezahltes Kapital und 620 Mrd Euro abrufbares Kapital und Bürgschaften sind. Die effektive **Kreditvergabekapazität** des ESM ist auf 500 Mrd Euro beschränkt. Im März 2012 wurde beschlossen, die EFSF zunächst bis Juni 2013 zu verlängern und somit die gemeinsame Kreditvergabekapazität auf 700 Mrd Euro zu erhöhen, wovon bereits rund 200 Mrd Euro durch die Programme für Griechenland, Portugal und Irland beansprucht werden.

163. Das Inkrafttreten des Vertrags war möglich geworden, nachdem der deutsche Bundespräsident diesen ratifiziert hatte und somit die im Vertrag verankerte Anforderung einer Erstzeichnung von mindestens 90 % des Stammkapitals erreicht war; inzwischen haben alle Mitgliedstaaten des Euro-Raums ihren Ratifizierungsprozess abgeschlossen. Der deutschen Ratifizierung war eine **Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes** (BVerfG) über mehrere Eilanträge vorausgegangen, welche vor allem eine Beschneidung der verfassungsrechtlich verankerten Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages beeinträchtigt sahen. In seinem Urteil lehnte das BVerfG diese Eilanträge zwar ab, es stellte aber klar, dass das ESM-Gesetz nicht bei jeglicher Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar sei.

Um den konkreten **Vorgaben des Gerichtes** nachzukommen, wurde der Vertrag um eine Auslegungserklärung ergänzt, die erstens die Zahlungsverpflichtungen der ESM-Mitglieder auf ihren Anteil am genehmigten Stammkapital des ESM eindeutig begrenzt und eine Überschreitung eine neue parlamentarische Entscheidung notwendig macht. Zweitens wurde klargestellt, dass die Regelungen des ESM zur Unverletzlichkeit von Unterlagen und der Schweigepflicht der für den ESM tätigen Personen nicht einer umfassenden Unterrichtung der nationalen Parlamente entgegenstehen. Jedoch hat das BVerfG in seinem Urteil noch nicht über eine Beschwerde gegen den möglichen **Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt** durch die EZB entschieden, der im Rahmen der OMT durch ein ESM-Programm ermöglicht wird (Kasten 8, Seite 86). Erst die Entscheidung im Hauptsacheverfahren wird darüber Klarheit bringen.

164. Generell stehen die Mittel des ESM nur Ländern offen, die den Fiskalpakt ratifiziert haben. Die **Freigabe von Finanzmitteln** erfordert eine qualifizierte Mehrheit von 85 % der Stimmen. Damit hat Deutschland de facto ein Vetorecht. Nachdem ein Land einen Antrag auf Finanzierung durch den ESM gestellt hat, wird durch das Direktorium des ESM entschieden, welches konkrete Instrument unter welchen Bedingungen (Konditionalität) zum Einsatz kommt. Grundsätzlich stehen **fünf Instrumente** zur Verfügung:

- Vorsorgliche ESM-Finanzhilfe (Artikel 14): Diese Mittel können von Ländern mit strukturellen Schwächen aber ansonsten soliden makroökonomischen Fundamentaldaten und einer tragfähigen Staatsverschuldung beantragt werden.

- Finanzhilfe zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten eines ESM-Mitglieds (Artikel 15): Der ESM kann Kredite an die Regierung eines Landes geben, die diese zur Rekapitalisierung von Banken einsetzen kann. Hierzu muss ein Memorandum of Understanding für den Bankensektor (Kasten 11) unterzeichnet werden; ein makroökonomisches Anpassungsprogramm ist nicht Voraussetzung.

- ESM Darlehen (Artikel 16): Kredite können zur Unterstützung eines makroökonomischen Anpassungsprogramms gewährt werden. Diese Kredite haben bevorzugten Status (Preferred Creditor Status).

- Primärmarkt-Unterstützungsfazilität (Artikel 17): Der ESM kann Staatsanleihen auf dem Primärmarkt kaufen, um den Marktzugang seiner Mitgliedstaaten zum Finanzmarkt (wieder) zu ermöglichen oder aufrecht zu erhalten.

- Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilität (Artikel 18): Schließlich kann der ESM Anleihen auf dem Sekundärmarkt kaufen, um Ansteckungseffekte zu vermeiden und Risiken für die Finanzstabilität zu reduzieren.

165. Nach Artikel 12 des ESM-Vertrags müssen alle neuen Staatsanleihen, die von Regierungen der Euro-Staaten begeben werden, ab dem 1. Januar 2013 mit **Umschuldungsklauseln** (Collective Action Clauses) ausgestattet sein. Allerdings ist die Finanzierung durch den ESM nicht daran geknüpft, dass Umschuldungsverhandlungen eingeleitet wurden. In den Verhandlungen um die Ausgestaltung des ESM wurde die Rolle der Beteiligung des Privatsektors an möglichen Verlusten im Falle einer Krise der Staatsfinanzen eines Mitgliedstaates intensiv diskutiert. Die Beteiligung des Privatsektors wird zwar in der Präambel des Vertrags genannt, sie ist jedoch nicht Voraussetzung dafür, dass ein Land Liquiditätshilfen aus dem ESM erhält.

166. Grundsätzlich ist es **sinnvoll**, den Umgang mit Krisen explizit zu regeln. Einen vorab definierten Krisenmechanismus gab es zu Beginn der Banken- und Staatsschuldenkrise nicht. Dies hat die Verunsicherung auf den Märkten erhöht und dazu beigetragen, dass zahlreiche wirtschaftspolitische Entscheidungen ad hoc getroffen werden mussten. Regeln für den Umgang mit Krisen müssen aber im Kontext einer **langfristigen institutionellen Neuordnung** in Europa gesehen werden, die mehr Fiskaldisziplin, einen expliziten Krisenmechanismus, und eine verbesserte Regulierung der Finanzmärkte umfassen sollte. In einer solchen langfristigen Konzeption sollte die Möglichkeit bestehen, den Privatsektor im Rahmen eines Umschuldungsverfahrens an den Kosten einer Krise zu beteiligen, damit Haftungsmechanismen nicht außer Kraft gesetzt werden. In einem eng definierten Rahmen und unter strengen Voraussetzungen können Liquiditätshilfen sinnvoll sein.

3. Weitere Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung

167. Ein neues Element der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU ist das **Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht** (VMU). Wie beim SWP lässt sich eine präventive und eine korrektive Komponente unterscheiden, wobei lediglich bei Vorliegen eines „übermäßigen Ungleichgewichts“ eine Sanktionsmöglichkeit gegeben ist. Eine große Sichtbarkeit in diesem Verfahren besitzt das jährlich von Eurostat ausgewiesene Scoreboard, das aus zehn Indikatoren mit dazugehörigen Grenzwerten besteht. Die Bewertung, ob makroökonomische „Ungleichgewichte“ vorliegen und ob diese „übermäßig“ sind, geschieht aber nicht allein auf Basis des Scoreboard, sondern auf Basis einer qualitativen Gesamtbewertung.

168. Die explizite Betrachtung der Risiken, die von makroökonomischen Fehlentwicklungen ausgehen, erscheint durchaus sinnvoll, da diese zu der aktuellen Krise geführt haben und sich allenfalls verzögert in der durch den SWP abgedeckten fiskalpolitischen Entwicklung niedergeschlagen haben (Ziffern 116 ff.). Jedoch ist es bei makroökonomischen Fehlentwicklungen ungleich schwieriger, diese anhand einzelner Indikatoren, wie etwa der Leistungsbilanz, und eindeutig definierter Grenzwerte zu identifizieren. Daher ist grundsätzlich ein Ansatz auf einer breiten Indikatorenbasis und mit gewissem Bewertungsspielraum der Europäischen Kommission gegenüber einem Verfahren mit einem größeren Automatismus zu bevorzugen.

Zudem sind vermeintliche Fehlentwicklungen oft auf sehr unterschiedliche Ursachenkomplexe zurückzuführen und nicht direkt politisch kontrollierbar (JG 2010 Ziffern 171 ff.). Ein zu sehr auf Automatismen beruhendes Verfahren würde somit den falschen Eindruck erwecken, dass grundsätzlich staatliches Fehlverhalten die Ursache ist. Diese Probleme werden aber beim VMU etwas abgeschwächt, da die Europäische Kommission oder der Ecofin-Rat den Mitgliedstaaten keine konkreten Maßnahmen auferlegen können, sondern lediglich unverbindliche Empfehlungen aussprechen; die Korrekturmaßnahmenpläne werden von den Mitgliedstaaten selber erarbeitet. Allerdings muss bei Fehlentwicklungen sichergestellt werden, dass fehlende Automatismen nicht zur Untätigkeit führen. Das VMU könnte hilfreich sein, um die Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten für länderspezifische Probleme zu sensibilisieren. Dazu beitragen können die große Sichtbarkeit des Scoreboard, das durchaus Resonanz in der Berichterstattung hervorgerufen hat, sowie die explizite Benennung von Missständen in einzelnen Ländern durch die Kommission.

169. Weniger wirkungsvoll erscheinen die beschlossenen Maßnahmen, die auf das Ziel der Förderung von **Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung** abzielen. Im **Euro-Plus-Pakt** wurden wenig konkrete Ziele vereinbart. Die Auswahl der zu ergreifenden konkreten Maßnahmen fällt in die Zuständigkeit des jeweiligen Staates, und eine erste Evaluation der Kommission zeigt, dass sich diese Maßnahmen – auch in Deutschland – häufig auf bereits laufende Gesetzgebungsvorhaben beziehen. In seiner jetzigen Ausgestaltung liefert der Euro-Plus-Pakt keinen Mehrwert gegenüber den bereits bestehenden Verpflichtungen im Rahmen der Europa 2020-Strategie.

170. Mit dem **Europäischen Semester** wurde schließlich ein jährlicher Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik in

den Mitgliedstaaten eingerichtet. Damit werden einige neue Elemente eingeführt, wie etwa der zu Jahresbeginn vorzulegende Jahreswirtschaftsbericht der Kommission. Das Hauptziel ist jedoch die zeitliche Koordinierung der mitgliedstaatlichen Haushaltsplanung in der ersten Jahreshälfte durch die frühzeitige Vorlage ihrer fiskal- und wirtschaftspolitischen Planungen (Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie nationale Reformprogramme) und deren Bewertung durch Kommission und Rat. Auf diesem Wege soll die Koordinierung der nationalen Haushaltsplanung verbessert werden und sich europäische Empfehlungen in der nationalen Haushaltsaufstellung niederschlagen. Das Europäische Semester ist daher tendenziell positiv zu bewerten, da es durch die Überführung verschiedener Elemente fiskalischer und makroökonomischer Überwachung in einen einheitlichen Rahmen die Transparenz erhöht.

IV. Vom Krisenmanagement zu einer stabilen Architektur für die Europäische Währungsunion

1. Probleme des Krisenmanagements

171. Die Wirtschaftspolitik in Europa steht weiterhin vor der schwierigen Aufgabe, die richtigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Lage im Euro-Raum kurzfristig zu stabilisieren. Gleichzeitig sollten dabei die bereits laufenden Arbeiten an einer **stabilen Architektur** für die Europäische Währungsunion nicht zum Stillstand kommen. Mit den kurzfristig erforderlichen Stabilisierungsmaßnahmen dürfen zudem keine falschen Weichenstellungen vorgenommen werden, die den langfristig sinnvollen Ordnungsrahmen für die Währungsunion unerreichbar machen. Es gibt allerdings keine Patentrezepte für die Überwindung der multiplen Krisenherde in der Währungsunion; verschiedene wirtschaftspolitische Schritte – kurz- wie langfristige – müssen aufeinander abgestimmt sein:

- In Anbetracht der immer weiter steigenden Schuldenstandsquoten ist eine **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte** unverzichtbar. In einem Umfeld mit rezessiver Wirtschaftsentwicklung ist dies zwar auf der einen Seite mit erheblichen konjunkturellen Risiken verbunden. Auf der anderen Seite würden sich bei einer temporären Abkehr von den vorgegebenen Konsolidierungspfaden aber erhebliche Glaubwürdigkeitsprobleme ergeben. Denn es wäre kaum glaubwürdig, dass die notwendigen Einsparungen in konjunkturell guten Zeiten konsequent nachgeholt würden.

- Die Wettbewerbsfähigkeit der Problemländer kann nur durch **konsequente Strukturreformen** der Produkt-, Arbeits- und Finanzmärkte wiederhergestellt werden. Anpassungen der relativen Preise können in einem einheitlichen Währungsraum nicht mehr durch Abwertungen erreicht werden. Daher sind unter anderem Lohnsenkungen erforderlich, die kurzfristig zwar die Binnennachfrage reduzieren und die reale Schuldenlast des privaten Sektors erhöhen. Langfristig sind diese Anpassungen und Strukturreformen aber unumgänglich, um die Volkswirtschaften wieder auf einen Wachstumspfad zu führen.

- Die Kapitalabflüsse aus den Problemländern und das rückläufige Kreditvolumen verdeutlichen, dass eine konsequente **Rekapitalisierung und Restrukturierung** der Bankensysteme dringend erforderlich sind. Hierbei muss sichergestellt werden, dass Haftung und Kontrolle nicht auseinanderfallen (Ziffern 332 ff.). Solange keine effektiven Kontroll- und

Restrukturierungsbefugnisse auf die europäische Ebene übertragen worden sind, würde eine direkte Rekapitalisierung der Banken aus dem ESM diesem Grundprinzip widersprechen. Daher sollten auf absehbare Zeit weiterhin die jeweiligen Länder für diese Mittel haften, selbst wenn dies die Schuldenstände der öffentlichen Haushalte belastet.

172. Damit die notwendigen Schritte zur Überwindung der Krisen in der Währungsunion unternommen werden, muss das aktuelle **Krisenmanagement** erstens in eine klare Vorstellung darüber eingebettet sein, wie der **langfristige Ordnungsrahmen** für die EU und für die Europäische Währungsunion auszugestalten ist (Ziffern 173 ff.). Insbesondere sind Schritte des Krisenmanagements daran zu messen, ob sie mit einem solchen langfristigen Rahmen **kompatibel** und – falls dies nicht der Fall ist – gegebenenfalls reversibel sind. Zweitens muss eine Konzeption entwickelt werden, wie der Weg in die lange Frist ausgestaltet werden soll (Ziffern 191 ff.).

2. Langfristiger Ordnungsrahmen: Das Drei-Säulen-Modell des Sachverständigenrates

173. Die Krise hat offenbart, dass der im Maastricht-Vertrag festgelegte Ordnungsrahmen für die Europäische Währungsunion vor allem in zweierlei Hinsicht unzureichend war. Erstens sollte die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten durch den SWP und durch die Finanzmärkte, unterstützt durch die No-bail-out-Klausel, diszipliniert werden. Der SWP wurde jedoch – zuallererst von Deutschland und Frankreich – in den Jahren 2003 bis 2005 ausgehöhlt. Die **Disziplinierungswirkung der Finanzmärkte** war zudem gering, weil keine Risikozuschläge erhoben wurden, welche die unterschiedlichen Haushaltslagen der Mitgliedstaaten adäquat berücksichtigten. Die zu geringen Risikozuschläge könnten auf verschiedene Gründe zurückzuführen sein: Seit dem Zweiten Weltkrieg hat es keine Zahlungsausfälle hoch entwickelter Länder gegeben; Staatsanleihen der Euro-Länder werden von den regulatorischen Rahmenbedingungen für die Finanzmärkte als nahezu sicher eingestuft; zudem wurde die No-bail-out-Klausel als unglaubwürdig angesehen; schließlich hat die EZB Staatsanleihen der Euro-Länder uneingeschränkt als Sicherheiten akzeptiert.

Zweitens sah fast niemand voraus, wie sich eine tiefe Finanzmarkt- und Bankenkrise auswirken würde. Zum einen war der alte Ordnungsrahmen der Währungsunion gegenüber einer Krise auf den Finanzmärkten blind. So konnten sich im Finanzsystem Risiken aufbauen, welche in der aktuellen Krise die Solvenz von Mitgliedstaaten gefährdeten. Zudem ist das europäische Finanzsystem bislang nicht in der Lage, den Zahlungsausfall staatlicher Schuldner zu verkraften. Zum anderen fehlten die institutionellen Voraussetzungen, um mit Liquiditäts- und Solvenzkrisen von Mitgliedstaaten umzugehen. Daher konnte die **No-bail-out-Klausel** nicht konsequent zur Anwendung kommen. In einer Neuausrichtung der Europäischen Währungsunion müssen die genannten Schwächen des Regelwerks behoben werden.

174. Das Grundproblem der bisherigen Rettungsmaßnahmen besteht darin, dass sie keine umfassende Antwort auf die grundlegende Frage bieten, wie das Nebeneinander einer integrierten Geld- und Währungspolitik mit 17 unabhängigen nationalen Haushaltspolitiken und der in nationaler Verantwortung verbliebenen Bankenaufsicht in Zukunft, nach Überwindung

der Krise, spannungsfrei organisiert werden kann. Der Sachverständigenrat hat bereits in seinem Jahresgutachten 2010/11 ein **Drei-Säulen-Modell** vorgeschlagen und in seinem Jahresgutachten 2011/12 weiterentwickelt, welches das ursprüngliche Konzept des Vertrags von Maastricht erweitert („Maastricht 2.0“) und einen solchen langfristigen Ordnungsrahmen darstellt (Schaubild 41):

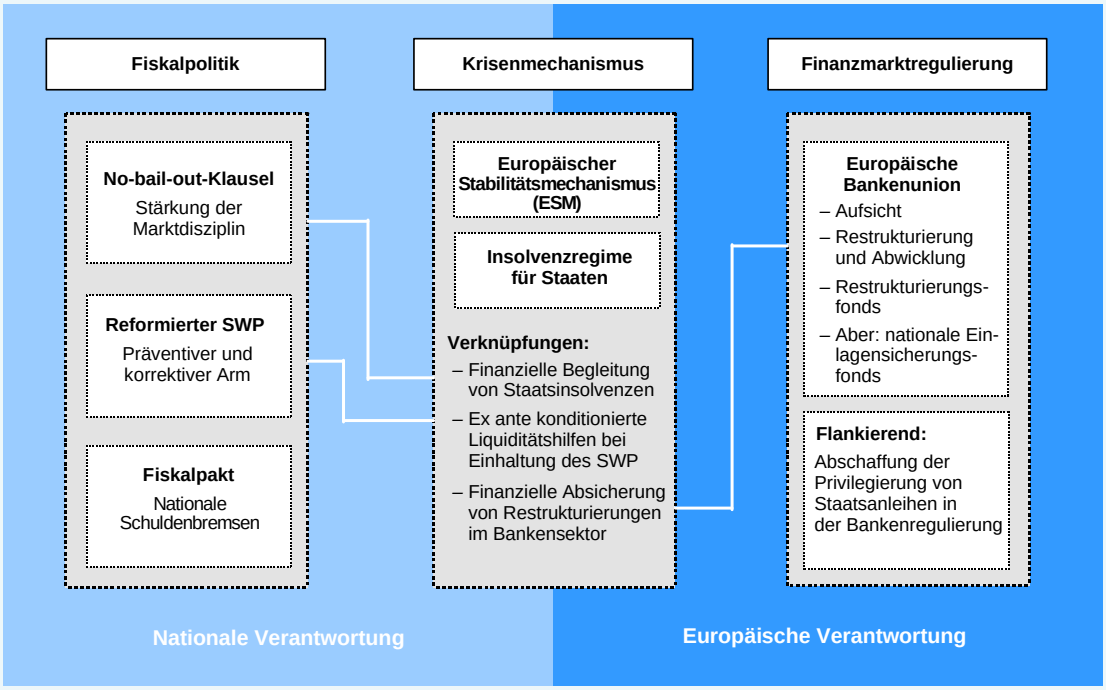
- Die **Säule für die fiskalische Stabilität** erfordert glaubwürdige Fiskalregeln, die Anreize für eine solide Fiskalpolitik setzen und gegebenenfalls Länder mit unzureichender Fiskaldisziplin wirksam sanktionieren. Wichtige Schritte dazu sind die Reformen des SWP und die im Fiskalpakt vereinbarten nationalen Schuldenbremsen (Ziffern 115 ff.; Ziffern 204 ff.).

- Die **Säule für die Stabilität des privaten Finanzsystems** erfordert aufgrund der engen finanziellen Verflechtungen der Bankensysteme eine einheitliche Finanzaufsicht, die über umfassende Kompetenzen und Durchgriffsrechte verfügt. Mit seinem Konzept für die Bankenunion konkretisiert der Sachverständigenrat im vorliegenden Jahresgutachten dieses Element seines Drei-Säulen-Modells (Ziffern 324 ff.).

- Die **Säule für die Krisenbewältigung** erfordert ein dauerhaftes Regelwerk für Krisenfälle. Es muss eindeutig geregelt sein, wie mit Liquiditäts- und Solvenzkrisen von Staaten verfahren und wie Ansteckungseffekten effektiv begegnet werden soll. Dazu zählen eine Insolvenzordnung und ein Krisenmechanismus, der wie der ESM Liquiditätshilfen gewähren kann.

Schaubild 41

Langfristiger Ordnungsrahmen für den Euro-Raum



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

175. Langfristig stabil sind nur Konstellationen, bei denen **Haftung und Kontrolle** zusammenfallen. Daher gibt es für einen langfristig glaubwürdigen Ordnungsrahmen zwei entgegengesetzte Lösungen: Zum einen ist es möglich, die Fiskal- und Wirtschaftspolitik in Zukunft gemäß den Ordnungsprinzipien des Maastricht-Vertrags weitgehend in **nationaler Souveränität**, insbesondere mit verbesserten Fiskalregeln in der EU, zu betreiben. Dazu müsste die dauerhafte gemeinschaftliche Haftung im Rahmen der Fiskalpolitik so gering wie möglich gehalten werden. Zum anderen gibt es als Alternative zu dem Konzept der nationalen Souveränität ein Modell, das eine **umfassende Gemeinschaftshaftung** mit einer Übertragung fiskalpolitischer Souveränität auf die europäische Ebene verbindet.

Es gilt für die verschiedenen Politikfelder, zwischen diesen beiden sehr unterschiedlichen Grundvorstellungen zu wählen, wenn im gemeinsamen Währungsraum ein nachhaltig stabiles Regelwerk geschaffen werden soll. Denn in jeder Hinsicht problematisch sind alternative Konstruktionen, bei denen die gemeinschaftliche Haftung übernommen wird, ohne dass die Mitgliedstaaten entsprechend auf Souveränität verzichten. Zur Sicherstellung fiskalischer Stabilität setzt der Sachverständigenrat auf den Erhalt dezentraler Kompetenzen und damit nationaler Haftung. Für die Stabilität des privaten Finanzsystems sind hingegen aufgrund der bedeutenden Ansteckungseffekte in der Währungsunion in stärkerem Maße zentrale Kompetenzen erforderlich. Die Vorstellungen des Sachverständigenrates zu einer Europäischen Bankenunion werden im dritten Kapitel entwickelt (Ziffern 332 ff.).

Die fiskalische Säule von „Maastricht 2.0“

176. Entscheidend für die Ausgestaltung der **fiskalischen Säule** ist die Frage, inwieweit die Mitgliedstaaten bereit sind, auf Souveränität zu verzichten. So würde eine umfassende Gemeinschaftshaftung eine effektive zentrale Entscheidungsgewalt über die Verschuldungspolitik der einzelnen Länder erfordern. Diese Voraussetzung hält der Sachverständigenrat jedoch für nicht gegeben. Das Konzept eines Maastricht 2.0 hingegen ist nicht nur eine langfristig stabile, sondern auch eine politisch realistische Lösung. Sie setzt dezidiert auf die durch die Märkte disziplinierte **nationale Verantwortung in der Finanzpolitik**. Hierauf muss man setzen, wenn glaubwürdige Durchgriffsrechte nicht zur Verfügung stehen. Denn glaubwürdig wären Durchgriffsrechte nur dann, wenn eine fiskalpolitische Instanz, etwa ein Europäischer Finanzminister oder ein gestärkter Währungskommissar, den Parlamenten als haushaltspolitischen Entscheidungsträgern der Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben machen und in einer **hierarchischen Beziehung** auf die Finanz- und Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten zugreifen könnte.

Durchgriffsrechte führten somit nicht nur zu einer Beschränkung des nationalen Haushaltsrechts in dem Sinne, dass ein Haushalt als nicht stabilitätskonform an die Parlamente der Mitgliedstaaten zurückgewiesen werden kann und dadurch nichtig würde. Durchgriffsrechte müssten zudem so ausgestaltet sein, dass die europäische Instanz unterjährig bei der Umsetzung der haushaltspolitischen Vorgaben Weisungsbefugnis erhielte. Dies ist schon in einem Bundesstaat schwer zu erreichen. In einem Staatenverbund ist dies erst recht unmöglich.

177. Ein solcher Durchgriff auf nationale Finanz- und Steuerverwaltungen ist notwendig, weil andernfalls die von einer europäischen finanzpolitischen Instanz ausgehenden haushaltspolitischen Vorgaben bei der Umsetzung unterlaufen werden können. Die Erfahrungen von Bundesstaaten, nicht zuletzt in Deutschland, liefern vielfältige Belege dafür. Die Haushaltsautonomie der Länder besteht im Wesentlichen im Bereich der Ausgaben und der Verschuldung. Eine individuelle Steuerautonomie besteht für die Länder kaum. Zudem befinden sie sich in einem stark egalitären Finanzausgleichssystem im Haftungsverbund in der bundesstaatlichen Gemeinschaft. Im Falle ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklungen reagierten die Länder in der Vergangenheit vornehmlich mit einer höheren Verschuldung, sodass diese im Zeitablauf angestiegen ist (Ziffer 377) und einzelne Länder in Haushaltskrisen gerieten, die Transferzahlungen auslösten.

Die Steuerverwaltungskompetenz liegt hingegen auf der Ebene der Länder, die diese dazu nutzen, trotz der einheitlichen Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer einen Steuerwettbewerb durch laxeren Steuervollzug zu erreichen (Baretti et al., 2002). Bislang sind alle Versuche fehlgeschlagen, diese Möglichkeiten zu unterbinden. Weiterreichende Reformschritte, wie etwa die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung mit Durchgriffsrechten auf die Steuerverwaltungen der Länder, wurden von den Ländern in den Föderalismusreformen I und II abgelehnt.

Ähnlich schwierig gestaltet sich der Versuch, das Ausgabengebaren der Länder unter Kontrolle zu halten. Selbst im Fall der Haushaltsnotlagen Bremens und des Saarlands konnte der Bund, der beiden Ländern zusätzliche Finanzmittel als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für Haushaltsnotlagen zur Verfügung stellte, nicht auf deren Ausgabentätigkeit einwirken. Schließlich klagten beide Länder erneut auf die Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage.

Zwar verpflichtet das deutsche Verfassungsrecht die Länder zur Bundestreue. Gemäß Artikel 37 Absatz 1 Grundgesetz besteht die Möglichkeit, gegen eine **Bundespflichtverletzung mit Bundeszwang** vorzugehen. Allerdings ist offen (Sierck und Pöhl, 2006), ob eine verschwenderische Haushaltspolitik bereits eine Bundespflichtverletzung in diesem Sinne darstellt, sodass die Entsendung eines Sparkommissars gerechtfertigt wäre. Nicht einmal der Bundesrepublik Deutschland gelingt es somit, eine unsolide Finanzpolitik in den Ländern zu unterbinden, die durch das Auseinanderfallen von Haftung und Kontrolle verursacht wird.

178. Die Vereinigten Staaten, Kanada und die Schweiz sehen wegen dieser Schwierigkeiten für die Finanzbeziehungen in ihren Bundesstaaten konsequenterweise strikte **Eigenverantwortlichkeit** vor. Die Gliedstaaten haben dort weitgehende Haushaltsautonomie auf der Einnahme- und Ausgabenseite. Sie sind aber zugleich voll verantwortlich für ihr Haushaltsgebaren. Haftung und Kontrolle liegen beieinander. In den Vereinigten Staaten wurden in der Vergangenheit aus diesem Grund Insolvenzen von Bundesstaaten hingenommen. Die Schweizer Kantone waren bislang nicht in einer solch heiklen Finanzlage. Die Vereinigten Staaten und die Schweiz besitzen schon seit langem ein kommunales Insolvenzrecht. In beiden Ländern

beschränken die Gliedstaaten ihre öffentlichen Finanzen zudem eigenständig durch mehr oder weniger restriktive Schuldenbremsen, die in ihrer Gesamtheit zu soliden Staatsfinanzen geführt haben (Feld und Kirchgässner, 2008; Sutherland, Price und Joumard, 2005; Bohn und Inman, 1996).

Unter den Bundesstaaten gibt es mit Brasilien ein Land, das den für die EU diskutierten Durchgriffsrechten in der Haushaltspolitik am nächsten kommt und sogar über das bisher Diskutierte hinausgeht. Das brasilianische Fiscal Responsibility Law (Lei de Responsabilidade Fiscal) verordnet dem Bund und den Bundesstaaten strikte Ausgaben- und Schuldenbremsen und gewährt dem Bund Eingriffsrechte in die Haushalte der Bundesstaaten. Das Regelwerk legt scharfe Sanktionen bis hin zu Geld- oder Gefängnisstrafen für die finanzpolitisch Verantwortlichen fest und enthält Maßnahmen zur Sicherstellung der Transparenz der öffentlichen Finanzen. Dieses Gesetz war durchaus erfolgreich (Liu und Webb, 2011; Rodden, 2003), hat aber in der jüngeren Zeit zu Ausweichreaktionen in außerbudgetäre Aktivitäten geführt. Die scharfen Sanktionen wurden bisher nicht angewendet.

179. In der EU, die weit davon entfernt ist, ein Bundesstaat solchen Zuschnitts zu sein, dürfte es schwierig sein, eine effektive Kontrolle der nationalen Haushaltspolitik sicherzustellen. Es ist unwahrscheinlich, dass die souveränen Mitgliedstaaten der EU entsprechende Durchgriffsrechte politisch akzeptieren würden. Ein wesentlicher Grund, warum Deutschland und Frankreich die Beschränkungen durch den SWP im Jahr 2003 nicht akzeptieren wollten, war die Bewahrung ihrer Haushaltsautonomie. Zudem wäre eine umfassende Revision des AEUV erforderlich. In Deutschland müsste das Grundgesetz voraussichtlich durch eine neue Verfassung gemäß Artikel 146 Grundgesetz abgelöst werden. Vor diesem Hintergrund dürfte die nationale Autonomie und Verantwortlichkeit in der Finanzpolitik, die durch die Finanzmärkte diszipliniert wird, mithin also die Vorstellung eines Maastricht 2.0, unter den denkbaren nachhaltigen Konzepten für ein glaubwürdiges Regelwerk im Euro-Raum das überzeugendere Ordnungsmodell sein.

180. Die **fiskalische Säule von Maastricht 2.0** setzt somit konsequent auf die nationale Haushaltsautonomie. Die Mitgliedstaaten bestimmen demnach ihre Ausgaben und Einnahmen gemäß ihren politischen Vorstellungen. Dies bedeutet auch, dass sich die Mitgliedstaaten eigenverantwortlich verschulden können. In einem einheitlichen Währungsraum muss jedoch sichergestellt sein, dass die Staatsverschuldung nicht übermäßig hoch ist, weil andernfalls die Geldwertstabilität gefährdet wird. Deshalb muss die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten so koordiniert sein, dass die Verschuldung begrenzt bleibt. Die Fiskalregeln auf nationaler und europäischer Ebene zielen darauf ab, dies sicherzustellen. Auf europäischer Ebene wurden die bestehenden Regeln des SWP geschärft, wenngleich der Automatismus bei der **Verhängung von Sanktionen** nicht hinreichend ausgeprägt ist. Die Feststellung von Verstößen gegen die Regeln im präventiven und korrektiven Arm des SWP sollte dem Rat entzogen sein, indem dies etwa die **Europäische Kommission** vornimmt. Auf der nationalen Ebene sieht der Fiskalpakt die Einrichtung **nationaler Schuldenbremsen** vor. Damit deren Bindungswirkung sich voll entfalten kann, muss die Möglichkeit bestehen, bei Verletzungen der Schuldenbremsen **vor dem Europäischen Gerichtshof zu klagen**.

Das Konzept Maastricht 2.0 sieht die konsequente Umsetzung der No-bail-out-Klausel vor. Um die bisher fehlende Glaubwürdigkeit der No-bail-out-Klausel gegenüber den Finanzmärkten zu stärken, muss eine staatliche Insolvenzordnung für den Euro-Raum geschaffen werden.

Säule für die Krisenbewältigung: Insolvenzordnung und ESM

181. Die **Säule für Krisenbewältigung** flankiert zusammen mit der Bankenunion im Konzept Maastricht 2.0 die fiskalpolitischen Regelungen auf nationaler und europäischer Ebene. Dadurch wird die No-bail-out-Klausel glaubwürdig. Leitgedanke des institutionellen Rahmens ist primär die **Prävention von Krisen** und nur sekundär der Umgang mit bereits eingetretenen Krisen. Dafür werden **Versicherungselemente** benötigt, die dem Schutz der Mitgliedstaaten und des Finanzsystems vor Ansteckungseffekten dienen, sowie ein **staatliches Insolvenzverfahren**. Damit werden die Regeln für die Allokation von Verlusten im privaten Sektor festgelegt, sodass die vorausschauende Abschätzung der Risiken ihre disziplinierende Wirkung wesentlich besser entfalten kann (JG 2011 Ziffern 242 ff.).

182. Damit bedarf es einer Institution, die eine **Doppelfunktion** wahrnimmt: Einerseits begleitet sie Staatsinsolvenzen und stellt dem betroffenen Mitgliedstaat eine dabei eventuell notwendige Zwischenfinanzierung zur Verfügung. Andererseits bietet sie den Mitgliedstaaten eine Versicherung gegen Liquiditätskrisen, die unverschuldet, etwa in Folge der Insolvenz eines anderen Mitgliedstaats und daraus resultierender Ansteckungseffekte auftreten können. Der ESM könnte prinzipiell diese Funktionen wahrnehmen, allerdings ist die derzeitige Ausgestaltung unzureichend. Bisher fehlt insbesondere die Insolvenzordnung für Staaten und die entsprechende ex-ante Qualifizierung für Liquiditätshilfen durch den Ausweis einer soliden Fiskalpolitik.

183. In seinem Jahresgutachten 2011 hat der Sachverständigenrat einen solchen langfristigen Ordnungsrahmen für den Euro-Raum vorgestellt. In diesem Konzept haben die Mitgliedstaaten in Abhängigkeit von ihren Schuldenstandsquoten Zugang zum ESM:

- Länder mit einer Schuldenstandsquote von unter 60 %, die in Liquiditätskrisen geraten, erhalten schnellen, aber in der Höhe begrenzten Zugang zu einem Kredit des ESM. Dies entspricht den Versicherungsprogrammen des IWF. Um Moral Hazard zu vermeiden, müssen sich die Mitgliedstaaten im Vorfeld durch Wohlverhalten im SWP qualifizieren.

- Länder mit einer Schuldenstandsquote zwischen 60 % und 90 % erhalten vom ESM nur dann einen Kredit, wenn sie ein mehrjähriges makroökonomisches Anpassungsprogramm durchlaufen. Dieses Vorgehen entspricht den derzeit praktizierten EFSF/ESM-Programmen mit ex post Konditionalität.

- Länder mit einer Schuldenstandsquote von über 90 % erhalten vom ESM nur dann einen Kredit, wenn neben einem makroökonomischen Anpassungsprogramm die Staatsschulden unter Einbeziehung des privaten Sektors restrukturiert werden.

Aufgrund der langfristigen Perspektive kann ein solcher Mechanismus zur Krisenbewältigung erst eingeführt werden, wenn der Schuldenüberhang aus der Vergangenheit abgebaut wurde.

Ob dieser Mechanismus seinen Anspruch, Fehlanreize möglichst zu vermeiden, erfüllen kann, wird nicht zuletzt von der Sorgfalt der Prüfung, ob tatsächlich eine unverschuldete Liquiditätskrise vorliegt, abhängen. Insbesondere sollte die Nutzung vorsorglicher Kreditlinien daher nur in solchen Fällen oder in außergewöhnlichen Krisensituationen möglich sein.

184. Die derzeitige Ausgestaltung der „Vorsorglichen ESM-Finanzhilfe“ verdeutlicht, wie sehr das kurzfristige Krisenmanagement im Widerspruch zum langfristigen Ordnungsrahmen stehen kann. Der Zugang zu diesen Finanzhilfen kann von Mitgliedstaaten beantragt werden, die solide makroökonomische Fundamentaldaten und insbesondere eine tragfähige Staatsverschuldung aufweisen. Allerdings erhalten unter bestimmten Voraussetzungen auch Mitgliedstaaten diese Form der Finanzhilfe, die sich in einem exzessiven Defizitverfahren befinden. Die ex ante Qualifizierung für Liquiditätshilfen sollte nach den Vorstellungen des Sachverständigenrates jedoch daran geknüpft sein, dass sich Mitgliedstaaten fortwährend an die Regeln des SWP gehalten und nicht nur den Ratsempfehlungen zur Behebung des übermäßigen Defizits entsprochen haben. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten des Euro-Raums dürfte nach diesen Kriterien auf absehbare Zeit keinen Zugang zur vorsorglichen ESM-Finanzhilfe haben.

Maastricht 2.0 ist die Basis für eine Stabilitätsunion

185. Das Konzept des Maastricht 2.0 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Raums in ihrer Fiskalpolitik – eingebettet in das koordinierte Frühwarn- und Disziplinierungsregime eines reformierten SWP – im Kern eigenverantwortlich handeln. Gleichzeitig müssen sie die Finanzierung ihrer Aktivitäten eigenständig organisieren; eine Staatsfinanzierung unter den Bedingungen der Gemeinschaftshaftung ist ebenso ausgeschlossen wie ein nachträglicher Bail-out von Mitgliedstaaten, die sich übermäßig verschuldet und daher den Zugang zu den Finanzmärkten verloren haben.

Nun hat aber die aktuelle Krise gezeigt, dass eine reine Fokussierung auf fiskalische Ziele wie in den ursprünglichen Maastrichter Verträgen, die den Finanzsektor aus dem Blick lässt, den Aufbau übermäßiger Verschuldung im Privatsektor nicht verhindern kann. Diese Probleme haben sich auf die Staaten übertragen und damit fiskalpolitische Stabilisierungsziele unterlaufen. Übermäßige Verschuldung heißt letztlich: Verschuldung, die über ein Maß hinausgeht, das angesichts bestehender Unterschiede in Wettbewerbsfähigkeit und realwirtschaftlichen Strukturen tragfähig ist. Ansatzpunkt sollte es daher sein, die Anreize im Finanzsektor so zu verbessern, dass es künftig nicht wieder zu einem übermäßigen Anstieg der Verschuldung kommt.

186. Aus diesen Gründen ist es konsistent, dezentrale Haftung und Kontrolle im fiskalischen Bereich mit mehr Zentralisierung im Finanzmarktbereich im Rahmen einer Bankenunion zu kombinieren. Im Finanzmarktbereich ist eine stärkere Zentralisierung von Aufsichts- und Restrukturierungskompetenzen aufgrund von Zielkonflikten zwischen Geld- und Fiskalpolitik einerseits und der Bankenaufsicht andererseits erforderlich (Ziffer 304). Einen ähnlichen Weg gehen die Vereinigten Staaten und die Schweiz, indem sie eine strikte No-bail-out-Regel auf

Ebene der Bundesstaaten verfolgen, gleichzeitig aber auf einheitlich regulierte Finanzmärkte und einen hohen Grad an Risikoteilung über die Finanzmärkte setzen.

Die Finanzmarktregulierung ist ein zentrales Politikfeld, da die Bilanzen der Banken letztlich Spiegel von Fehlentwicklungen sowohl im realwirtschaftlichen als auch im fiskalischen Bereich sind. Gleichwohl muss klar sein, dass eine stärkere Zentralisierung von Kompetenzen in diesem Bereich eine Aufgabe von Souveränität bedeutet und daher nicht ohne eine Vertragsänderung zu erreichen ist. Für den Fall, dass Schieflagen von Banken nicht ohne den Rückgriff auf fiskalische Ressourcen bewältigt werden können, müssen zudem klare Kriterien für ein fiskalisches Burden-Sharing vorab etabliert werden (Ziffer 312). Andernfalls würde die Lösung von Problemen im Bankensektor an dem Grundprinzip fiskalischer Souveränität scheitern.

Eine andere Meinung

187. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, vertritt zur fiskalischen Säule des langfristigen Ordnungsrahmens eine andere Meinung.

188. Anstelle des Modells Maastricht 2.0 mit nationaler Souveränität könnten die Architekten der fiskalischen Säule die Entscheidung treffen, die europäische Integration entschlossen voranzutreiben (Bofinger, 2012). Dazu könnte die in nationaler Haftung gehaltene Staatsverschuldung, welche die 60 %-Verschuldungsgrenze des Vertrags von Maastricht nicht übersteigt, in Anleihen mit gemeinschaftlicher Haftung überführt werden (**Blue Bonds**). Sollten die Schuldenstände eines Landes über diese Grenze hinausgehen, würde dafür eine nationale Haftung bestehen (**Red Bonds**). Dieser Vorschlag von Delpla und von Weizsäcker (2011) hätte den Vorteil, dass für die Finanzmärkte ein hoher Bestand an sicheren Aktiva geschaffen würde. Vor allem bei Versicherungen und Pensionsfonds besteht hierfür eine große Nachfrage, aber auch Banken benötigen für ihre Liquiditätsvorsorge und als Kreditsicherheit sichere Staatsanleihen.

189. Eine dauerhafte gemeinschaftliche Haftung ist in der Tat nur zu rechtfertigen, wenn sie mit umfassenden Absicherungsmechanismen gegenüber Staaten mit einer unsoliden Fiskaldisziplin einhergeht. Dazu müssten über die bereits bestehenden, in erster Linie durch Verträge geregelten Disziplinierungsmechanismen (Ziffern 154 ff.) hinaus direkte hierarchische Eingriffsmöglichkeiten im Fall eines evidenten Fehlverhaltens geschaffen werden. Hierfür könnte man an die Institution eines **Europäischen Finanzministers** oder **Währungskommissars** denken, der unmittelbar durch das Europäische Parlament gewählt wird und somit über die notwendige demokratische Legitimation verfügt. Eine solche Übertragung nationaler Souveränität auf die europäische Ebene müsste im Regelfall nicht mit einer zusätzlichen Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationaler Parlamente einhergehen.

Schon jetzt können diese durch die im Fiskalpakt vorgeschriebene Schuldenbremse nicht mehr völlig frei über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Sofern sich ein Mitgliedstaat uneingeschränkt an die Bestimmungen der Schuldenbremse hält, gäbe es somit keinerlei Anlass für ein Eingreifen der europäischen Ebene in nationale Entscheidungsprozesse. Dies wäre

erst dann erforderlich, wenn ein nationaler Haushalt diesen Erfordernissen nicht mehr entsprechen kann. In diesem Fall würde eine Genehmigung durch den Europäischen Finanzminister benötigt. Sollte ein Parlament aus eigener Kraft nicht in der Lage sein, einen akzeptablen Haushalt vorzulegen, müsste dem Europäischen Finanzminister die Möglichkeit offenstehen, dem Land eine temporäre Erhöhung von Steuern oder eine pauschale Kürzung von Ausgaben vorzuschreiben.

190. Es ist aus heutiger Sicht schwer abzuschätzen, ob die Mitgliedstaaten der Währungsunion bereit wären, einen solchen Verzicht auf nationale Souveränität zu akzeptieren. Doch zum einen sind die nationalen Handlungsspielräume der Fiskalpolitik de facto heute schon äußerst eingeschränkt und zum anderen wird den Ländern damit im Gegenzug die Möglichkeit einer dauerhaften Gemeinschaftshaftung eröffnet. Fraglich ist zudem, ob es im Rahmen der nationalen Verfassungen wie der Europäischen Verträge rechtlich möglich ist, ein entsprechendes Durchgriffsrecht zu etablieren und ob dies in der Praxis dann zur Anwendung kommen würde. Auch wenn die Erfahrungen mit dem SWP wenig zuversichtlich stimmen, sollte man nicht übersehen, dass bei einem Euro 2.0 die Sanktionen nicht mehr durch den „Klub" der nationalen Minister bestimmt würden, sondern durch eine übergeordnete und von den nationalen Regierungen völlig unabhängige europäische Institution.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

3. Brücken zum langfristigen Ordnungsrahmen

191. Die Anfälligkeit der Mitgliedstaaten für Vertrauenskrisen wird über Jahre hinweg so hoch bleiben, dass bei einer für das Modell Maastricht 2.0 konstitutiven, strikten Anwendung der No-bail-out-Regel immer wieder mit Situationen zu rechnen ist, in denen die Stabilität des gesamten Finanzsystems des Euro-Raums gefährdet wäre. Nach den Prognosen des IWF werden die Schuldenstandsquoten der Problemländer noch mehrere Jahre in einem Bereich von 120 % und darüber liegen; nur Spanien wird mit rund 100 % voraussichtlich eine etwas darunter liegende Schuldenstandsquote realisieren.

Die Politik hat es bisher verstanden, mit der „Politik der kleinen Schritte" größere Schritte in Richtung Maastricht 2.0 zu unternehmen. Bei aller Kritik im Detail und weiterhin bestehenden Lücken sind damit Reformen auf den Weg gebracht worden, die noch vor kurzem undenkbar schienen. Allerdings hat die „Politik der kleinen Schritte" keine glaubwürdige fiskalpolitische Lösung zustande gebracht, die einen Weg aus der aktuellen Krise weisen würde.

Risiken einer dauerhaften Rettungsfunktion der EZB

192. Bisher hat das Krisenmanagement allein deshalb nicht zu einer Eskalation der Krise geführt, weil sich die EZB immer wieder dazu bereitgefunden hat, die Banken wie die Anleihemärkte zu stabilisieren. Damit sind jedoch langfristig erhebliche ökonomische und politische Risiken verbunden:

- Denkbar wäre zum einen, dass sich ein **„japanisches Szenario“** einstellt, das durch unterkapitalisierte Banken, eine schwache Kreditvergabe, eine unzureichende Investitionstätigkeit und ein über viele Jahre hinweg schwaches Wirtschaftswachstum gekennzeichnet ist. Die dabei vorherrschenden deflationären Tendenzen könnten noch dadurch verstärkt werden, dass die jetzt zu beobachtenden rezessiven Entwicklungen in den Problemländern in den nächsten Jahren nur unzureichend überwunden werden. Das Vertrauen in die Banken dieser Länder bliebe nachhaltig beschädigt, sodass weiterhin erheblicher Druck auf der EZB lastete, großzügige Refinanzierungskredite zu vergeben.

- Zum anderen ist mittelfristig ein Szenario vorstellbar, das zu deutlich **höheren Inflationsraten** als bisher führt. Der Anstoß hierzu würde von der Fiskalpolitik kommen. Einzelne Staaten könnten sich durch die EZB-Interventionen veranlasst sehen, in ihren Sparbemühungen und in der Umsetzung von Strukturreformen nachzulassen. Die EZB würde dadurch in die schwierige Situation gedrängt, entweder ein solches Land weiterhin durch Anleihekäufe zu stabilisieren oder aber die Unterstützung einzustellen, selbst wenn dies im Falle eines größeren Mitgliedslandes mit erheblichen Erschütterungen und der Gefahr systemischer Krisen auf den Finanzmärkten verbunden wäre. Entschiede sich die EZB für die Fortsetzung der Unterstützung, wären Tür und Tor für unverantwortliche Fiskalpolitiken mit auf mittlere Sicht entsprechenden inflationären Tendenzen geöffnet.

193. Die Einbeziehung der EZB in das Krisenmanagement wird oftmals damit begründet, diese sei reversibel und behindere daher nicht den Weg in ein langfristiges Gleichgewicht, in dem fiskalische Haftung und Kontrolle auf nationaler Ebene angesiedelt sind. Es sprechen vor allem zwei Argumente gegen die These, die EZB könne sich schneller aus dem Krisenmanagement zurückziehen als eine eigens als Brücke in die lange Frist eingerichtete Institution wie der Schuldentilgungspakt des Sachverständigenrates.

Erstens würde die EZB bei einem Rückzug aus dem Krisenmanagement unweigerlich in einen Zielkonflikt zwischen der Sicherung von Preisstabilität und Finanzmarktstabilität geraten. Würde sich die EZB allein am Mandat der Preisniveaustabilität orientieren, müsste sie bereit sein, ihre Refinanzierungszinsen zu erhöhen, um steigenden Inflationsraten entgegenzuwirken. Negative Rückwirkungen von Zinserhöhungen auf den Wert des von ihr gehaltenen Bestandes an Staatsanleihen und auf die Schuldentragfähigkeit einiger Mitgliedstaaten müsste sie dabei in Kauf nehmen.

Zweitens ist die Notfallintervention durch die EZB glaubwürdigen fiskalpolitischen Lösungsansätzen nicht nur **unter Anreizaspekten eindeutig unterlegen,** da die EZB nicht in der Lage ist, direkt auf Banken und Staaten einzuwirken. Die größte Gefahr für die Zukunft der Währungsunion besteht heute darin, dass aus der bislang gewählten Notlösung eines Verschiebens der Verantwortung auf die EZB ein **Dauerzustand** wird. Denn für die Politik in allen Mitgliedstaaten ist es nach der Entscheidung der EZB zugunsten der OMT sehr viel einfacher, der Geldpolitik die Stabilisierungsaufgabe zu belassen, als mutige und aller Voraussicht nach höchst unpopuläre Strukturreformen und Sparmaßnahmen durchzusetzen. Der **EZB fehlt die demokratische Legitimation** für die Übernahme solcher fiskalpolitischer Aufgaben.

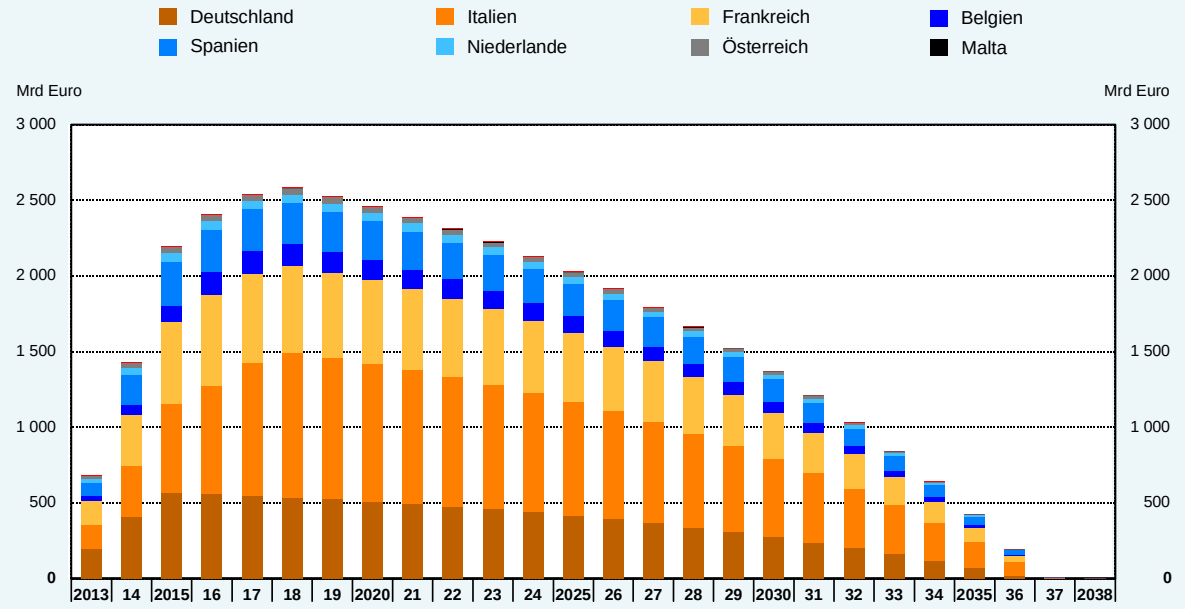
Der Schuldentilgungspakt

194. Daher ist es notwendig, eine fiskalische Brücke zu bauen, die von der unvermeidlichen kurzfristigen Stabilisierung glaubwürdig in ein nachhaltiges und stabiles Regelwerk für den Euro-Raum führt. Ein solches Regelwerk bietet der Schuldentilgungspakt des Sachverständigenrates (SG Anhang I). Ihn kennzeichnet ein System von wechselseitigen Verpflichtungen zur Solidarität und Solidität. So eröffnet er eine quantitativ und zeitlich **begrenzte gemeinschaftliche Haftung** im „Schuldentilgungsfonds“ und verbindet diese mit starken Absicherungen zum „Schuldentilgungspakt“. Der mit dieser gemeinschaftlichen Haftung eröffnete Finanzierungsrahmen ergibt sich für jedes Land aus der Differenz zwischen der tatsächlichen Schuldenstandsquote und der im Vertrag von Maastricht fixierten 60 %-Grenze. Insgesamt würde sich die gemeinschaftliche Haftung dabei auf einen Betrag von etwa 2,6 Billionen Euro belaufen (Schaubild 42).

Er würde jedoch erst zum Ende einer Roll-in-Phase von maximal sechs Jahren erreicht, da die gemeinsame Haftung des Schuldentilgungsfonds immer nur für neu emittierte Anleihen übernommen wird. Dadurch können die als Gegenleistung für dieses solidarische Handeln erforderlichen Konsolidierungsbemühungen und Strukturreformen glaubwürdig auf den Weg gebracht werden, deutlich bevor das volle Haftungsvolumen erreicht ist. Nach Abschluss der Roll-in-Phase setzt die Tilgungsphase ein, während der sich das Fondsvolumen sukzessive verringert. Nach rund 25 Jahren sind die ausgelagerten Schulden vollständig zurückgezahlt, sodass bis zum Jahr 2038 alle unter gemeinschaftlicher Haftung begebenen Anleihen vollständig getilgt sind.

Schaubild 42

Schuldenstand im Schuldentilgungsfonds nach Ländern[1)]



1) Eigene Berechnungen. Unterstellter Start des Schuldentilgungspakts: 1.1.2013. Quelle für Grundzahlen: EU-Kommission, AMECO-Datenbank, 26.7.2012.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

195. Wie im Sondergutachten des Sachverständigenrates ausführlich dargestellt, setzt der Schuldentilgungspakt **strikte Sicherungsmechanismen** voraus (Anhang I, Sondergutachten, Seite 407 f.). Dazu zählen unter anderem:

- die vorherige Implementierung einer **nationalen Schuldenbremse** zur Gewährleistung der Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsverpflichtungen,
- **Konsolidierungsvereinbarungen**, in denen explizit dargelegt wird, wie die einzelnen Mitgliedstaaten während der Übergangsphase ihr strukturelles Haushaltsdefizit auf maximal 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts zurückführen,
- die Verpflichtung, bestimmte (gegebenenfalls neu einzuführende) **Steuern** zu benennen, die für Zins- und Tilgungsleistungen herangezogen werden und
- die Hinterlegung von **Sicherheiten** in Höhe von 20 % der auszulagernden Schulden als Pfand. Dies könnten etwa Währungs- und Goldreserven eines Landes sein, zusätzlich könnten Mitgliedstaaten ihre Anleihen durch Grundschulden besichern (Pfandbriefe). Auf diese Sicherheiten würde zugegriffen, wenn ein Land seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkäme.

Wenn am Ende der Tilgungsperiode alle in gemeinschaftlicher Haftung gehaltenen Anleihen vollständig zurückgezahlt worden sind und die Schuldenstandsquoten aller Länder dem Referenzwert von 60 % entsprechen, sind unmittelbar die Voraussetzungen für eine Welt des Maastricht 2.0 gegeben. Es wäre dann also möglich, weitgehend auf eine nationale Haftung und die Disziplinierungsfunktion der Märkte zu setzen.

Literatur

Abbassi, P. und T. Linzert (2011), *The effectiveness of monetary policy in steering money market rates during the recent financial crisis*, ECB Working Paper No. 1328, Frankfurt am Main.

Ehlers, T. und V. Sushko (2012), Unconventional policies: market impact and countervailing factors, *BIS Quarterly Review* September 2012, 6-7.

Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2002), A tax on tax revenue: The incentive effects of equalizing transfers: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9, 631-649.

Barkbu, B., J. Rahman und R. Valdes (2012), *Fostering growth in Europe now*, IMF Staff Discussion Note 12/07, Washington, DC.

Bernoth, K. und B. Erdogan (2012), Sovereign bond yield spreads: A time-varying coefficient approach, *Journal of International Money and Finance* 31, 639-656.

Blanchard, O. und D. Leigh (2012), Are we underestimating short-term fiscal multipliers?, in: International Monetary Fund, *World Economic Outlook October 2012: Coping with high Debt and sluggish growth*, Washington, DC, 41-43.

Bofinger, P. (2012), *Zurück zur D-Mark? Deutschland braucht den Euro*, München.

Bohn, H. und R.P. Inman (1996), Balanced budget rules and public deficits: Evidence from the U.S. States, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45, 13-76.

Chen, R., G.M. Milesi-Ferretti und T. Tressel (2012), *External imbalances in the euro area*, IMF Working Paper 12/236, Washington, DC.

Christiano, L.J. und T.J. Fitzgerald (2000), Understanding the Fiscal Theory of the Price Level, *Federal Reserve Bank of Cleveland Economic Review* 36, 2-38.

Corsetti, G. und G. Müller (2011), *Sovereign risk, macroeconomic instability*, VoxEU.org, 12. August.

Corsetti, G., K. Kuester, A. Meier und G. Müller (2010), Debt consolidation and fiscal stabilization, *American Economic Review* 100, 41-45.

Delpla, J. und J. von Weizsäcker (2011), *Eurobonds: The blue bond concept and its implications*, Bruegel Policy Contribution 2011/02, Brüssel.

Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals und M.S. Kumar (2008), Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union, *Economic Policy* 23, 297-362.

Eggertsson, G.B. und P. Krugman (2012), Debt, deleveraging, and the liquidity trap: A Fisher-Minsky-Koo approach, *Quarterly Journal of Economics* 127, 1469-1513.

EZB (2012), *EZB-Monatsbericht September 2012*, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

EZB (2011), *The monetary policy of the ECB – 2011*, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2008), On the effectiveness of debt brakes: The Swiss experience, in: Neck, R. und J.-E. Sturm (Hrsg.), *Sustainability of public debt*, CESifo Seminar Series, Cambridge, 223-255.

Gagnon, J., M. Raskin, J. Remache und B. Sack (2011), Large-scale asset purchases by the Federal Reserve: Did they work?, *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review* May 2011, 41-59.

Ghosh, A.R., J.I. Kim, E.G. Mendoza, J.D. Ostry und M.S. Qureshi (2011), *Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies*, NBER Working Paper No. 16782, Cambridge.

De Grauwe, P. und Y. Ji (2012a), *Mispricing of sovereign risk and multiple equilibria in the eurozone*, CEPS Working Document No. 361, Brüssel.

De Grauwe, P. und Y. Ji (2012b), *What Germany should fear most is its own fear: An analysis of Target2 and current account imbalances*, CEPS Working Document No. 368, Brüssel.

von Hagen, J., L. Schuknecht, Ludger und G. Guido (2011), Government bond risk premiums in the EU revisited: The impact of the financial crisis, *European Journal of Political Economy* 27, 36-43.

Heinemann, F., S. Osterloh und A. Kalb (2012), *Sovereign risk premia: The link between fiscal rules and stability culture*, Arbeitspapier, ZEW Mannheim.

IWF (2012), *IMF Fiscal Monitor – Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Joyce, M.A.S., A. Lasaosa, I. Stevens und M. Tong (2011), The financial market impact of quantitative easing, *International Journal of Central Banking* 7, 113-161.

Klose, J. und B. Weigert (2012a), Das Verrechnungssystem der Federal Reserve und seine Übertragbarkeit auf den Euroraum, *Wirtschaftsdienst* 92, 243-250.

Klose, J. und B. Weigert (2012b), *Determinants of sovereign yield spreads during the Euro-crisis – Fundamental factors versus systemic risk*, Arbeitspapier 7/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Koo, R. (2003), *Balance sheet recession: Japan's struggle with uncharted economies and its global implications*, Hoboken.

Krishnamurthy, A. und A. Vissing-Jorgensen (2011), *The effects of quantitative easing on interest rates: Channels and implications for policy*, NBER Working Paper No. 17555, Cambridge.

Krogstrup, S. und S. Wälti (2008), Do fiscal rules cause budgetary outcomes? *Public Choice* 136, 123-138.

Liu, L. und S.B. Webb (2011), *Laws for fiscal responsibility for subnational discipline: International experience*, Policy Research Working Paper No. 5587, The World Bank, Washington, DC.

Manganelli, S. und G. Wolswijk (2009), What drives spreads in the euro area government bond market? *Economic Policy* 48, 191-240.

Merler, S. und J. Pisani-Ferry (2012), *Sudden stops in the euro area*, Bruegel Policy Contribution 2012/06, Brüssel.

Metiu, N. (2012), Sovereign risk contagion in the Eurozone, *Economics Letters* 117, 35-38.

Mink, M. und J. de Haan (2012), *Contagion during the Greek sovereign debt crisis*, DNB Working Paper No. 335, Amsterdam.

OECD (2012), *Economic policy reforms: Going for growth 2012*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Rodden, J.A. (2003), Federalism and bailouts in Brazil, in: Rodden, J.A., G.S. Eskeland und J. Litvack (Hrsg.), *Fiscal decentralization and the challenge of hard-budget constraints*, Cambridge, 213-248.

RWI (2012), *Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahresmitte 2012*, RWI Konjunkturbericht 2/2012, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Shambaugh, J.C. (2012), The Euro's three crises, *Brookings Papers on Economic Activity* Spring 2012, 157-211.

Sierck, G.M. und M. Pöhl (2006), *Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 Grundgesetz – Einsetzung eines „Sparkommissars“?* Ausarbeitung WD3-249/06, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Berlin.

Sinn, H.-W. (2012), *Die Target-Falle: Gefahren für unser Geld und unsere Kinder*, München.

Sinn, H.-W. und T. Wollmershäuser (2011), *Target-Kredite, Leistungsbilanzsalden und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB*, Ifo Working Paper No. 105, München.

Sutherland, D., R. Price und I. Joumard (2005), *Fiscal rules for sub-central governments: Design and impact*, OECD Economics Department Working Papers No. 465, Paris.

Weltbank (2012), *Doing business 2013: Smarter regulations for small and medium-size enterprises*, Washington, DC.

Woodford, M. (2001), Fiscal requirements for price stability, *Journal of Money, Credit and Banking* 33, 669-728.

Woodford, M. (1994), Monetary policy and price level determinacy in a cash-in-advance economy, *Economic Theory* 43, 345-380.

Anhang zum zweiten Kapitel

Institutionelle Änderungen im Euro-Raum und der Europäischen Union

1. Überblick über die Reformen

196. Die Instrumente der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Europäischen Union (EU) aus der Zeit vor der Krise, die zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite und Schuldenstände sowie zur Koordinierung der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik beitragen sollten, haben sich kaum bewährt. Dies lag zum einen daran, dass sie vielfach zu wenig Biss hatten, allen voran der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Er war nicht in der Lage, die heute beobachtbare übermäßige Verschuldung in den meisten Staaten des Euro-Raums zu verhindern. Zum anderen fehlten in der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU viele Elemente, die nötig gewesen wären, um Fehlentwicklungen in den jetzigen Problemländern zu beheben, bevor diese die öffentlichen Haushalte belasten konnten.

197. Die Reformbemühungen der vergangenen zwei Jahre mündeten hauptsächlich in vier Maßnahmenpaketen. In der Reihenfolge ihrer zeitlichen Entstehung sind dies:

- Sixpack-Reformen,
- Euro-Plus-Pakt,
- Fiskalvertrag,
- Twopack-Reformen.

Aus ökonomischer Sicht lassen sich die Elemente des neuen und erweiterten Regelungsrahmens am einfachsten anhand der folgenden beiden Dimensionen einordnen:

- Problemfelder: Fiskalpolitik, makroökonomische Ungleichgewichte, Wachstum und Strukturreformen,
- Zeitpunkt des Handelns: Prävention versus Korrektur bestehender Probleme.

Eine inhaltliche Beurteilung des neuen Regelungsrahmens in Form einer isolierten Diskussion der einzelnen Reformpakete ist schwierig, da sich einerseits die Elemente einiger dieser Reformpakete auf mehrere der genannten Problemfelder auswirken. Andererseits werden aber auch einige Problemfelder von mehreren Reformvorhaben angesprochen (Tabelle 17, Seite 118). So wirken sich beispielsweise Elemente der Sixpack-Reformen auf alle Problemfelder aus und Anforderungen an nationale Fiskalregeln werden in allen dieser Reformvorhaben angesprochen. Deshalb wird zunächst nur eine kurze Übersicht über die zeitliche Entwicklung und die Inhalte der getätigten und geplanten Reformvorhaben gegeben. Anschließend wird der sich daraus ergebende institutionelle Rahmen entlang der beiden genannten Dimensionen systematisch eingeordnet und ökonomisch bewertet.

Tabelle 17

Die wichtigsten Bestandteile der Reformpakete

	Sixpack	Euro-Plus-Pakt	Fiskalvertrag	Twopack
Fiskalpolitik	Reform präventiver und korrektiver Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (unter anderem: nationale Fiskalregeln)	Verpflichtung zur Einrichtung von nationalen Fiskalregeln	Verpflichtung zur Einrichtung von nationalen Fiskalregeln (Schuldenbremse) Abstimmung nach umgekehrter qualifizierter Mehrheit im Defizitverfahren	Gemeinsamer Haushaltsplan Genauere Überwachung von Mitgliedstaaten im Defizitverfahren Verstärkte Überwachung von Staaten mit gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf finanzielle Stabilität
Makroökonomische Ungleichgewichte	Einführung der makroökonomischen Überwachung und des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht			
Wachstum und Strukturreformen	Europäisches Semester (verstärkte Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik)	Verpflichtung zur Ergreifung von Maßnahmen zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung		

Daten zur Tabelle

198. Die in den vergangenen zwei Jahren beschlossenen und zum derzeitigen Zeitpunkt geplanten neuen Elemente der wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerung in Europa unterscheiden sich grundlegend in ihrem **Teilnehmerkreis** und der **rechtlichen Verankerung** (Tabelle 18). Das Primärrecht, also insbesondere der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), blieb durch die bisherigen Reformen im Hinblick auf den SWP unangetastet. Somit ist das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im Grundsatz weiterhin durch den Lissabon-Vertrag (Artikel 126 AEUV) sowie das Protokoll Nr. 12 geregelt, in dem die gültigen Referenzwerte für Defizit und Schuldenstandsquote festgehalten sind.

199. Die **Sixpack-Reformen** basieren auf der Arbeit der im März 2010 gebildeten Van-Rompuy-Arbeitsgruppe und wurden mittels fünf Verordnungen und einer Richtlinie im Sekundärrecht der Union verankert. Sie lassen sich grob in zwei Elemente unterteilen: Erstens wurde der **Stabilitäts- und Wachstumspakt**, also das Regelwerk, das auf die finanzpolitische Stabilität abzielt, grundlegend überarbeitet und um weitere Anforderungen an die nationale Fiskalpolitik ergänzt. Zweitens wurde das neue **Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (VMU)** eingeführt. Im Zuge der Sixpack-Reformen wurde das **Europäische Semester** in das Sekundärrecht integriert, das bereits von den Staats- und Regierungschefs im September 2010 beschlossen worden war. Dieses stellt insofern eine Besonderheit dar, als es nur wenige neue Instrumente vorsieht. Vielmehr soll es zur zeitlichen und inhaltlichen Koordinierung der bestehenden Instrumente und der nationalstaatlichen Haushaltsplanung beitragen.

Tabelle 18

Überblick über die getätigten und geplanten Reformen

	Sixpack		Euro-Plus-Pakt	Fiskalvertrag	Twopack
	Reform SWP[1)]	VMU[2)]			
Teilnehmer[3)]	EU-27; Sanktionen nur Euro-Raum		EU-27 außer CZ, HU, SE und UK	EU-27 außer CZ und UK	Euro-Raum
Art der rechtlichen Verankerung	Änderungen des europarechtlichen Sekundärrechts (5 Verordnungen, 1 Richtlinie)		Intergouvernementale Zusammenarbeit	Völkerrechtlicher Vertrag	Änderungen des europarechtlichen Sekundärrechts (Vorschläge der Kommission für 2 Verordnungen)
Gesetzestexte	1173/2011, 1175/2011 (ändert 1466/97), 1177/2011 (ändert 1467/97), 2011-85	1176/2011, 1174/2011			KOM(2011) 819 KOM(2011) 821
Grundlage	Kommissionsvorschlag (29.9.2010) basierend auf Empfehlungen der Van-Rompuy-Arbeitsgruppe		Vereinbarung der Staaten des Euro-Raums („Pakt für den Euro“, 11.3.2011) auf deutsch-französische Initiative	Einigung im Europäischen Rat (8./9.12.2011) nach Scheitern des deutschen Vorschlags zur Verankerung eines fiskalpolitischen Paktes im Primärrecht	Kommissionsvorschlag (23.11.2011)
Beschluss Europäischer Rat	24./25.3.2011		24./25.3.2011	2.3.2012	Zustimmung Ecofin-Rat (21.2.2012)
Abschluss Gesetzgebungsverfahren	8./9.12.2011			Nach Ratifizierung in Mitgliedstaaten (Stand Oktober 2012: 11/25)	Laufendes Gesetzgebungsverfahren, 1. Lesung Europäisches Parlament 14.6.2012
Inkrafttreten	13.12.2011		25.3.2011	1.1.2013, sofern 12 Mitglieder des Euro-Raums ratifiziert haben	

1) Stabilitäts- und Wachstumspakt.– 2) Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht.– 3) CZ-Tschechische Republik, HU-Ungarn, SE-Schweden und UK-Vereinigtes Königreich.

Daten zur Tabelle

Quelle: EU

200. Der **Euro-Plus-Pakt** wurde im März 2011 in der Form intergouvernementaler Zusammenarbeit und somit ohne Mitwirkung vom Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zwischen den Staats- und Regierungschefs von 23 Mitgliedstaaten vereinbart. Diese Vereinbarung zielt auf eine Ausweitung der **Koordinierung der nationalstaatlichen Wirtschafts- und Fiskalpolitik** zur Erhöhung von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz ab.

Aufgrund seiner fehlenden Verankerung im EU-Recht besitzt dieses Maßnahmenpaket jedoch keinen starken Umsetzungsdruck.

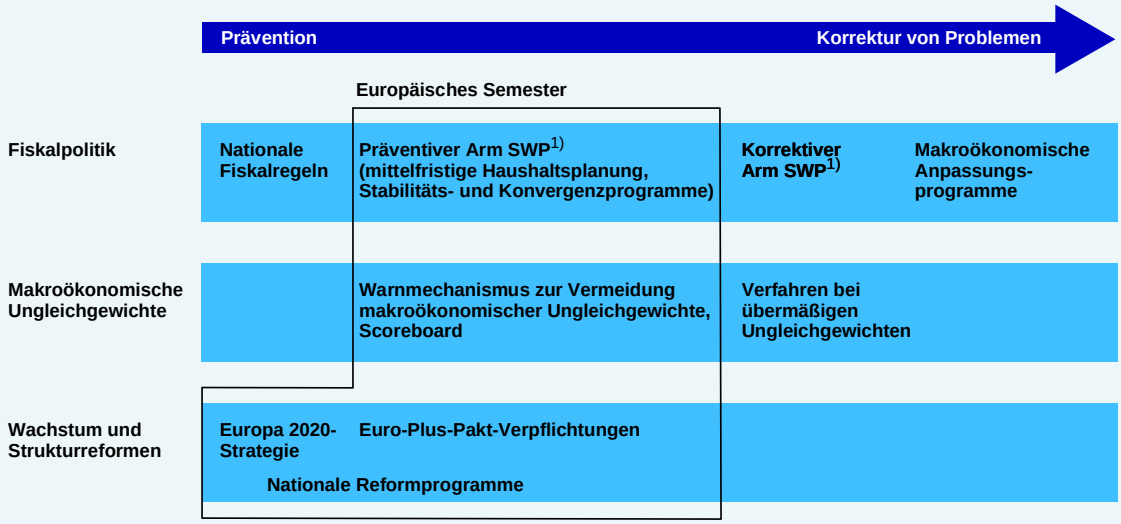
201. Ursprünglich bestand die Absicht, dem **Fiskalpakt,** der im Dezember 2011 zwischen 25 Mitgliedstaaten vereinbart wurde, um die Haushaltsdisziplin auf nationalstaatlicher Ebene zu erweitern, mittels Änderung der europäischen Verträge eine stärkere Geltung zu verschaffen. Dies scheiterte aber aufgrund des Widerstands einzelner Mitgliedstaaten, insbesondere des Vereinigten Königreichs. Somit konnten die Inhalte des Pakts im Rahmen des „Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion" (**Fiskalvertrag**) lediglich als völkerrechtlicher Vertrag vereinbart werden, der neben dem EU-Primärrecht steht. Dieser ist am 2. März 2012 von den teilnehmenden Staaten unterzeichnet worden. Jedoch ist in Artikel 16 des Fiskalvertrags bereits vorgesehen, dass dessen Inhalte binnen höchstens fünf Jahren in den Rechtsrahmen der EU überführt werden sollen. Hierzu wird dann aber die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich sein. Neben den Staaten des Euro-Raums haben alle übrigen Mitgliedstaaten bis auf das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik den Fiskalvertrag unterzeichnet. Derzeit läuft die notwendige Ratifizierung entsprechend der jeweiligen nationalen Anforderungen in den Mitgliedstaaten; das Ratifizierungsverfahren wurde bisher in elf Mitgliedstaaten abgeschlossen, darunter acht Staaten des Euro-Raums (Stand: Oktober 2012). Der Fiskalvertrag tritt in Kraft, wenn er von zwölf Mitgliedstaaten des Euro-Raums ratifiziert worden ist.

202. Derzeit läuft ein weiteres Gesetzgebungsverfahren zu zwei Verordnungen, die auf eine Ausweitung der Haushaltsüberwachung der Staaten des Euro-Raums abzielen (**Twopack-Reformen**), die jedoch keine Anwendung für die übrigen EU-Mitgliedstaaten finden. Nachdem das Europäische Parlament in seiner ersten Lesung zahlreiche Änderungen an dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag vorgenommen hat (unter anderem die Einführung des vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Schuldentilgungfonds, Anhang I, Sondergutachten, Seite 406 ff.) und diese nicht vom Rat angenommen wurden, befindet sich das Verfahren derzeit in Trialog-Verhandlungen. Ein Abschluss des Verfahrens ist frühestens für November 2012 zu erwarten.

203. Die Bestandteile dieser Reformen sowie ihr Zusammenspiel mit bereits zuvor existierenden Elementen der wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerung in Europa werden im Folgenden entlang der eingangs genannten Dimensionen diskutiert. In Schaubild 43 wird dieses Zusammenspiel der einzelnen Elemente verdeutlicht und soll als roter Faden für die folgenden Darstellungen dienen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den **drei folgenden Problemfeldern**: Fiskalpolitik, makroökonomische Ungleichgewichte und Strukturreformen. Zudem wird das **Europäische Semester** ausführlicher diskutiert. Dieses ist nicht auf ein einzelnes Problemfeld ausgerichtet, sondern umfasst Maßnahmen, die zu einer stärkeren Koordinierung der verschiedenen Elemente der europäischen und nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik beitragen sollen.

Schaubild 43

Überblick: Neue EU-Instrumente



1) Stabilitäts- und Wachstumspakt.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

2. Fiskalpolitik

204. Der zentrale Bestandteil der oben genannten Reformen des europäischen Regelungsrahmens besteht in der Verschärfung der Regeln, die auf eine Beschränkung der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten zur **Vermeidung von übermäßigen Defiziten und Schuldenständen** abzielen. Hier bestanden bereits vor der Krise Eingriffsmöglichkeiten auf europäischer Ebene, da mit dem **Stabilitäts- und Wachstumspakt** explizite numerische Begrenzungen der nationalen Haushaltspolitik, insbesondere in Bezug auf die Höhe der Neuverschuldung (3 % des Bruttoinlandsprodukts), vorgegeben waren. Um dieser im Primärrecht festgelegten Begrenzung größere Geltung zu verschaffen, sind parallel zwei verschiedene Ansätze zur stärkeren Begrenzung der nationalen Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten mittels numerischer Beschränkungen (Fiskalregeln) und Eingriffsmöglichkeiten der EU-Ebene verfolgt worden:

- Stärkerer Automatismus und schärfere Sanktionen im Rahmen der auf europäischer Ebene verfolgten Regelungen (**Stabilitäts- und Wachstumspakt**),

- Verpflichtung, Fiskalregeln auf nationaler Ebene zu verankern (**Fiskalvertrag**).

Korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts

205. Der reformierte **korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts** bietet die schärfsten Sanktionsmöglichkeiten aller Elemente des neuen institutionellen Rahmens. Ein Verfahren bei übermäßigem Defizit droht Staaten, die eine Defizitquote von mehr als 3 % oder eine Schuldenstandsquote von mehr als 60 % des Bruttoinlandsprodukts aufweisen. Diese Grenzen und Sanktionierungsmöglichkeiten existierten grundsätzlich zwar bereits zuvor, jedoch wurden sie aufgrund zahlreicher Konstruktionsfehler des SWP in der Vergangenheit nicht ausreichend angewandt. Insbesondere fehlte es in dem Verfahren an einem Automatis-

mus von Sanktionen bei Regelverstößen, da die Feststellung eines übermäßigen Defizits sowie sämtliche Entscheidungen in Bezug auf Sanktionen neben einer entsprechenden Empfehlung der Kommission einer qualifizierten Mehrheit im Rat bedurften. Diese Mehrheiten kamen jedoch selten zusammen, und es kam nie zu einer tatsächlichen Sanktionierung eines Mitgliedstaats, da im Rat „potenzielle Sünder über Sünder" urteilten (JG 2011 Ziffer 202). Zudem kam dem Schuldenstandskriterium im SWP nur eine sehr geringe Bedeutung zu, sodass die in zahlreichen Ländern regelmäßige Überschreitung des Grenzwerts von 60 % nicht zu der Eröffnung von Defizitverfahren führte.

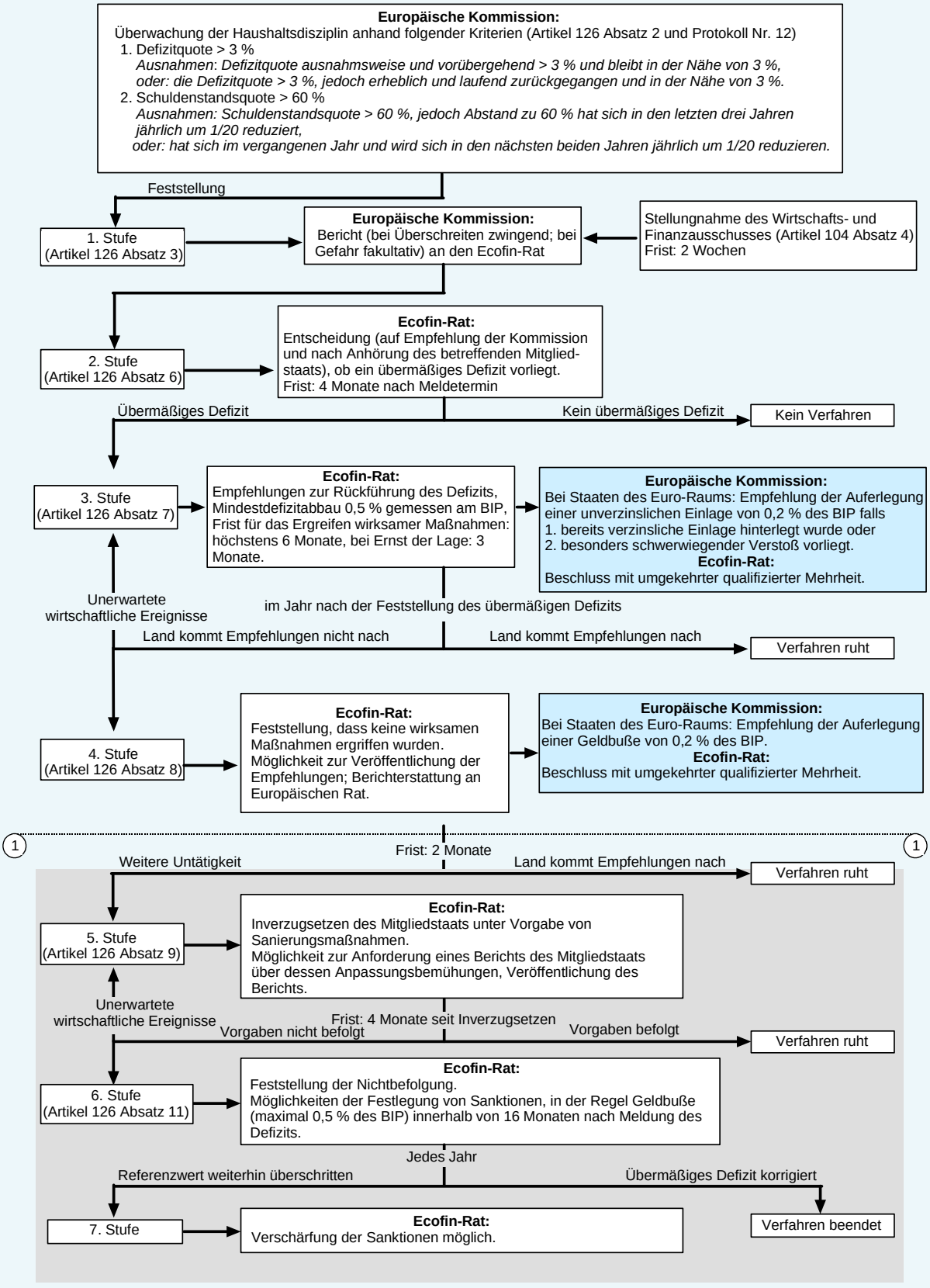
206. Das reformierte **Verfahren bei einem übermäßigen Defizit,** das sich aus dem Zusammenspiel des unveränderten Primärrechts (Artikel 126 AEUV) und den sekundärrechtlichen Änderungen des Sixpacks ergibt, ist in Schaubild 44 dargestellt. Erste wichtige Änderungen betreffen die Klarstellung von den in Artikel 126 Absatz 2 definierten **Ausnahmetatbeständen**, bei denen ein Überschreiten der Richtwerte für Defizit und Schuldenstandsquote nicht zu einer Eröffnung des Verfahrens durch die Kommission führt. Insbesondere war hinsichtlich des Schuldenstandskriteriums ursprünglich nicht explizit geregelt, wann der Ausnahmetatbestand des Vertragstexts erfüllt ist, nämlich dass der Schuldenstand „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert". Diese Ausnahme ist nun erfüllt, wenn sich der Abstand der Schuldenstandsquote zum Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts in den letzten drei Jahren jährlich durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert hat, oder die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, dass die geforderte Verringerung des Abstands „im Zeitraum von drei Jahren einschließlich der zwei Jahre eintritt, die auf das letzte Jahr, für das die Daten verfügbar sind, folgen". Diese Anpassungsregel impliziert jedoch nicht, dass bei genauer Einhaltung die Schuldenstandsquote tatsächlich innerhalb von 20 Jahren auf einen Wert von 60 % zurückgefahren wird, da sich das Zwanzigstel nicht auf die Differenz zwischen dem Ausgangswert und dem Zielwert bezieht. Es bezieht sich vielmehr auf die Differenz zwischen aktuellem Wert und dem Zielwert, sodass der Schuldenabbau im Zeitablauf immer geringer wird.

Die Präzisierung des Schuldenstandskriteriums soll dazu dienen, diesem größere Geltung zu verschaffen; grundsätzlich besaßen beide Referenzwerte im Primärrecht schon zuvor Gleichrangigkeit, die jedoch in der Praxis nicht angewendet wurde (Calliess und Schönfleisch, 2012). Die Möglichkeit, ein Defizitverfahren aufgrund des Schuldenstandskriteriums zu eröffnen, ist nun im überarbeiteten Code of Conduct des Stabilitäts- und Wachstumspakts explizit vorgesehen (Ecofin-Rat, 2012). Die Einhaltung des modifizierten Schuldenstandskriteriums ist jedoch für diejenigen Mitgliedstaaten, die Ende 2011 einem Defizitverfahren unterlagen, erst drei Jahre nach Korrektur des exzessiven Defizits verbindlich.

207. Eine weitere sichtbare Verschärfung des korrektiven Arms des SWP wurde durch die Einführung von **neuen Sanktionsmöglichkeiten** erreicht. Dadurch können Sanktionen gegen Staaten des Euro-Raums nun wesentlich früher als zuvor ergriffen werden. Bisher war dies – wie in Artikel 126 Absatz 11 AEUV vorgesehen – erst nach einem langwierigen Verfahren und mit großer Zeitverzögerung möglich (6. Stufe in der Abbildung). Diese bereits vor den Reformen existierende Sanktionsmöglichkeit wurde durch das Sixpack ebenfalls deutlich ver-

Schaubild 44

Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Artikel 126 AEU-Vertrag



(1) Gilt nur für Staaten des Euro-Raums.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

schärft. Auf dieser Stufe war zuvor als Strafe „in der Regel“ eine unverzinsliche Einlage vorgesehen. Diese ist durch eine Geldbuße ersetzt worden, die sich aus einer festen (0,2 % des Bruttoinlandsprodukts) und einer variablen Komponente zusammensetzt, die zusammen bis zu 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts betragen können. Wenn der Mitgliedstaat selbst nach einer Sanktionierung keine Maßnahmen trifft, kann der Rat diese Sanktion jedes Jahr verschärfen, indem er erneut eine Geldstrafe in gleicher Höhe verhängt.

Das Verhängen einer **Sanktion** ist durch die Sixpack-Reformen nun bereits zusammen mit der Feststellung eines übermäßigen Defizits (3. Stufe) möglich, und zwar dann, wenn der Mitgliedstaat bereits im Rahmen des präventiven Arms des SWP zu einer verzinslichen Einlage verurteilt wurde (Ziffer 213), oder, wenn die Kommission „besonders schwerwiegende Verstöße“ gegen die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten haushaltspolitischen Verpflichtungen festgestellt hat. Das vorgesehene Strafmaß auf dieser Stufe ist die Erhebung einer unverzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts. Neu hinzugekommen ist ebenfalls die Möglichkeit, eine Geldbuße in Höhe von 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts zu erheben, falls der Rat feststellt, dass der Mitgliedstaat seinen Empfehlungen nicht gefolgt ist (4. Stufe).

Im Gegensatz zu den übrigen Abstimmungen des Rates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ist für die Abstimmungen über die beiden neuen Sanktionsmöglichkeiten nicht mehr eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten des Euro-Raums erforderlich, sondern es wird nach dem Prinzip der **„umgekehrten qualifizierten Mehrheit“** vorgegangen (JG 2010 Kasten 8). Das bedeutet, dass die Empfehlung der Kommission zur Erhebung einer Sanktion dann als angenommen gilt, wenn nicht eine qualifizierte Mehrheit der Staaten des Euro-Raums gegen diese votiert. Jedoch setzt dies die Feststellung des Rates mit qualifizierter Mehrheit voraus, dass ein übermäßiges Defizit vorliegt oder dass das Land nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen hat.

208. Die häufig kritisierten fehlenden **Automatismen** des Verfahrens konnten durch die Sixpack-Reformen lediglich teilweise behoben werden. Eine Abstimmung im Rat mittels umgekehrter qualifizierter Mehrheit ist lediglich für die neuen Sanktionsmöglichkeiten in der dritten und vierten Stufe des Verfahrens vorgesehen. Diese Abstimmungsergebnisse nehmen aber keinen Einfluss auf den weiteren Ablauf des Verfahrens. Die Entscheidung zur Eröffnung des Verfahrens sowie alle weiteren Entscheidungen des Rates, wie bezüglich der Inverzugsetzung eines Mitgliedstaats, erfordern weiterhin die in den Verträgen festgelegte qualifizierte Mehrheit der Staaten des Euro-Raums. Somit kann nach den sekundärrechtlichen Änderungen durch die Sixpack-Reformen eine Minderheit der Mitgliedstaaten weiterhin verhindern, dass es zur Sanktionierung eines Staates kommt.

Da der Ablauf des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit durch das Primärrecht (Artikel 126 AEUV) festgelegt ist, konnte er nicht sekundärrechtlich im Rahmen der Sixpack-Reformen geändert werden. Um dennoch einen größeren Automatismus in dem Verfahren herzustellen, vereinbarten die Mitgliedstaaten im **Fiskalvertrag** die Etablierung der Abstimmung nach **umgekehrter qualifizierter Mehrheit** mittels der im Fiskalpakt eingegangenen

Eigenverpflichtungen der Staaten. Demnach sind die Mitgliedstaaten des Euro-Raums verpflichtet, die Vorschläge oder Empfehlungen der Kommission im Rahmen eines Defizit-Verfahrens zu unterstützen, „in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat […] gegen das Defizit-Kriterium verstößt“ (Artikel 7), außer wenn sich eine qualifizierte Mehrheit von ihnen gegen die Kommissionsposition ausgesprochen hat. Unklar bleibt jedoch, ob dieses Verfahren nur in der Feststellung des übermäßigen Defizits (2. Stufe) angewendet werden soll, wie in der juristischen Analyse von Calliess und Schönfleisch (2012) argumentiert wird, oder ob es für das gesamte Verfahren bis hin zur Abstimmung über die Verhängung von Sanktionen Gültigkeit hat, was der Interpretation des BMF (2012) entspricht. Zudem wurde diese Regelung nur für das Defizitkriterium vereinbart. Bei Verfahren aufgrund von Verstößen gegen das Schuldenstandskriterium sind weiterhin qualifizierte Mehrheiten in den Verfahrensschritten erforderlich.

Ein Zwang zu diesem Abstimmungsverfahren steht jedoch im Spannungsverhältnis zu dem im AEU-Vertrag festgelegten EU-Recht, das auf allen Verfahrensstufen eine Abstimmung nach qualifizierter Mehrheit vorsieht. In der Praxis erfordert die Vereinbarung im Fiskalpakt wohl ein zweistufiges Vorgehen: Erstens ist zu überprüfen, ob sich eine qualifizierte Mehrheit der Euro-Mitgliedstaaten gegen den Kommissionsvorschlag findet. Zweitens ist eine formelle Abstimmung im Rat erforderlich, bei der im Falle des Fehlens einer qualifizierten Mehrheit im ersten Schritt alle Staaten – unabhängig von ihrer tatsächlichen Position – für den Vorschlag votieren, um so die erforderliche qualifizierte Mehrheit sicherzustellen.

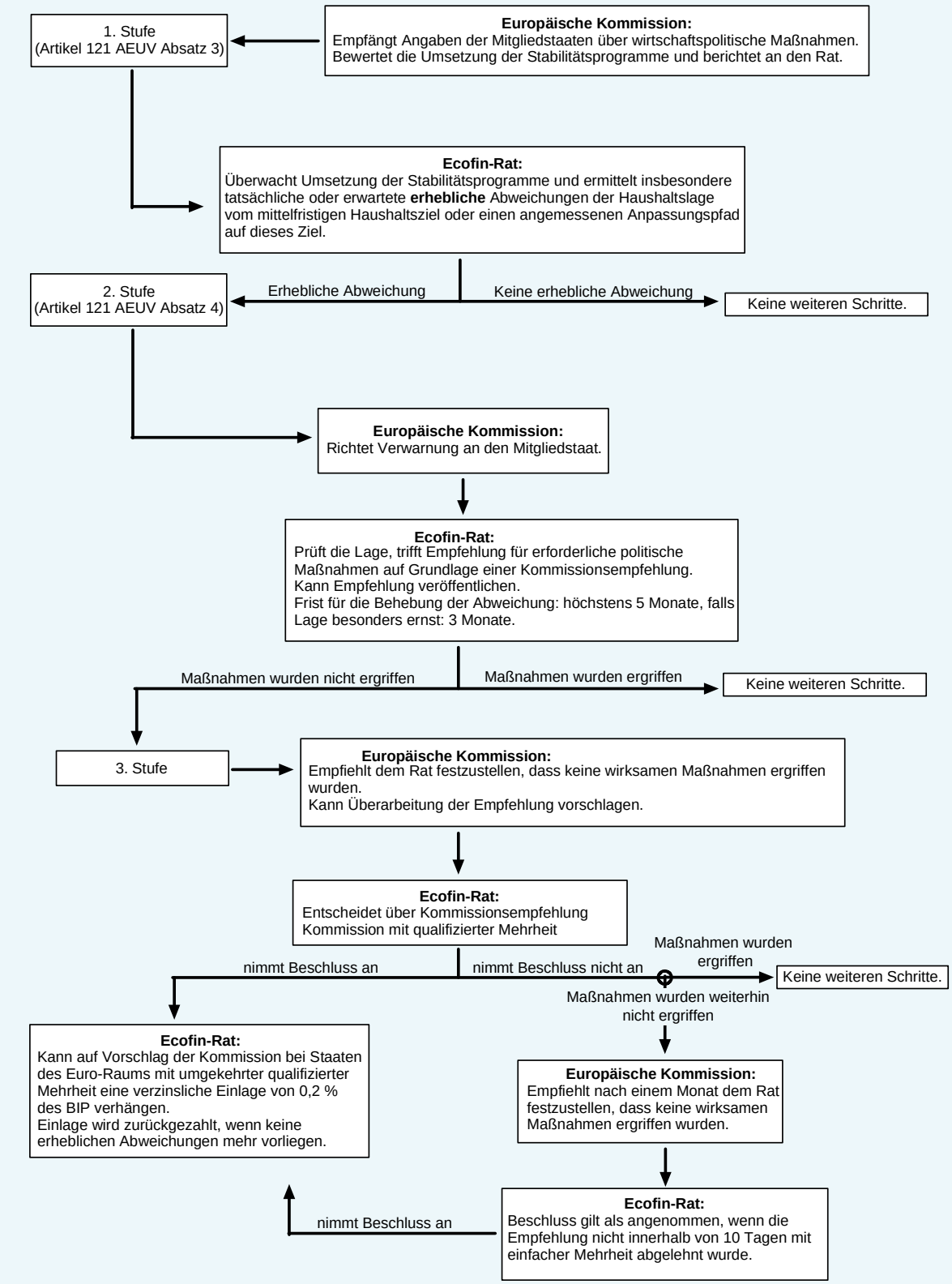
209. In den Vorschlägen der Europäischen Kommission für die Twopack-Reformen ist zusätzlich eine **genauere Überwachung** von Mitgliedstaaten vorgesehen, die sich in einem Defizitverfahren befinden. Diesen werden zusätzliche Berichtspflichten an die Kommission und den Ecofin-Rat bezüglich der Haushaltsentwicklung sowie getroffener und beabsichtigter Maßnahmen auferlegt. Auf späteren Stufen des Defizitverfahrens erhöht sich die Frequenz der Berichte und die Kommission kann Maßnahmen zur Korrektur vorschlagen. Diese Berichte fließen dann anschließend in die Entscheidungen von Rat und Kommission bezüglich der Sanktionierung von Staaten ein. Zudem kann die Kommission einen Mitgliedstaat verpflichten, die „Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Richtigkeit“ der nationalen Haushaltsdaten mittels einer unabhängigen Kontrolle durch die nationale oberste Rechnungskontrollbehörde (zum Beispiel den Bundesrechnungshof) bewerten zu lassen. Darüber hinaus sind Staaten, die den Fiskalvertrag unterzeichnet haben, in einem Defizitverfahren verpflichtet, eine detaillierte Beschreibung der geplanten Strukturreformen in einem „**Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm**“ vorzulegen, das von Rat und Kommission genehmigt werden muss und dessen Umsetzung von diesen überwacht wird.

Präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts

210. Das Verfahren des **präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts** wurde ebenfalls durch das Sixpack verschärft (Schaubild 45, Seite 126). Wie bisher müssen sich die Mitgliedstaaten an ihrem mittelfristigen Haushaltsziel orientieren, das sie sich selbst setzen können. Allerdings darf der Zielwert für das **strukturelle Defizit** maximal eine Höhe von 1 % des Bruttoinlandsprodukts betragen. Dieses mittelfristige Haushaltsziel soll als Sicherheits-

Schaubild 45

Präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

marge im Hinblick auf die Defizitquote von 3 % dienen und mittelfristig tragfähige Haushalte sicherstellen. Im ersten Verfahrensschritt beurteilt die Kommission den Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel. Mitgliedstaaten, die ihr Ziel noch nicht erreichen, müssen einen jährlichen Rückgang des strukturellen Haushaltsdefizits in Höhe von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts aufweisen. Bei Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 60 % des Bruttoinlandsprodukts oder sonstigen Risiken muss die Verbesserung über diesen Wert hinausgehen.

211. Die Mitgliedstaaten müssen ihre geplante Haushaltsentwicklung detailliert in ihren **Stabilitäts- und Wachstumsprogrammen** angeben, die jedes Jahr von der Kommission überprüft werden. Bei dieser Überwachung des Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel orientiert sich die Kommission jedoch nicht wie im korrektiven Arm unmittelbar an einem einzelnen Indikator. Sie trifft stattdessen die Feststellung, ob eine Abweichung von dem mittelfristigen Haushaltsziel oder von dem Anpassungspfad vorliegt, auf der „Grundlage einer Gesamtbewertung". Dieses Vorgehen lässt ihr wesentlich mehr Spielräume als im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Stellt der Rat eine **„erhebliche" Abweichung** von den Haushaltszielen fest, spricht die Kommission eine Verwarnung aus (2. Stufe).

212. Eine Neuerung bei der Bewertung der Abweichung von den Haushaltszielen im Rahmen des präventiven Arms stellt die Berücksichtigung des **Ausgabenwachstums** dar. Demnach soll das jährliche Wachstum der Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinszahlungen) begrenzt werden. Diese werden korrigiert um zyklisch bedingte Veränderungen der Ausgaben für Arbeitslose, Ausgaben die durch Einnahmen aus EU-Fonds gedeckt werden und Ausgabenüberschreitungen, die automatisch durch Einnahmeerhöhungen ausgeglichen werden.

Die Ausgabenbeschränkung entfällt, wenn das mittelfristige Haushaltsziel übererfüllt wird (Holler und Reiss, 2011). Falls das Haushaltsziel genau erreicht wird, darf das Ausgabenwachstum nicht über einer mittelfristigen Referenzrate des potenziellen Wachstums des Bruttoinlandsprodukts des Mitgliedstaats liegen; dies würde implizieren, dass die Staatsausgabenquote (in % des Bruttoinlandsprodukts) im Zeitverlauf unverändert bleibt. Ein höheres Ausgabenwachstum ist gestattet, wenn die Überschreitung durch diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmenseite ausgeglichen wird. Falls ein Mitgliedstaat sein mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht hat, muss das Ausgabenwachstum unterhalb eines darunter liegenden Wertes liegen, der länderspezifisch festgelegt wird, um sicherzustellen, dass sich der Abstand zum Haushaltsziel reduziert. Das bedeutet, dass in diesem Fall die Staatsausgabenquote im Zeitverlauf abnimmt (Europäische Kommission, 2012).

213. Die Sixpack-Reformen haben den präventiven Arm um **Sanktionsmöglichkeiten** für Mitgliedstaaten des Euro-Raums ergänzt, diese fallen jedoch verglichen mit dem korrektiven Arm eher schwach aus. Die Staaten des Euro-Raums können im äußersten Fall in Form einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts belangt werden, falls sie wiederholt den Empfehlungen von Rat und Kommission nicht nachgekommen sind. An dieser Stelle war vor den Reformen nur vorgesehen, dass der Rat indirekt Druck auf das Land ausübt, indem er seine Empfehlungen veröffentlichen kann. Die verzinsliche Einlage stellt zudem

erstmals eine direkte **Verbindung zwischen dem Verfahren des präventiven und des korrektiven Arms** dar: Wenn die verzinsliche Einlage verhängt wurde, empfiehlt die Kommission bei Erreichen der dritten Stufe des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, dass die verzinsliche in eine unverzinsliche Einlage umgewandelt wird (Ziffer 207).

Die Entscheidung über die Sanktionierung wird nach umgekehrter qualifizierter Mehrheit getroffen. Jedoch besteht im präventiven Arm – in Analogie zum korrektiven Arm vor den Reformen des Fiskalvertrags – weiterhin das Problem, dass in allen vorgelagerten Verfahrensschritten eine qualifizierte Mehrheit im Rat benötigt wird, insbesondere bei der Feststellung einer „erheblichen Abweichung", die erst eine Verwarnung durch die Kommission ermöglicht.

Umsetzung von Fiskalregeln in nationales Recht

214. Zusätzlich zu den diskutierten Maßnahmen zur Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts gab es mehrere Anläufe, die Etablierung von **Fiskalregeln** im **nationalen Recht der Mitgliedstaaten** verbindlich zu machen. Entsprechende Forderungen wurden bereits im Sixpack und Euro-Plus-Pakt festgeschrieben. In der Richtlinie des Sixpacks ist für jeden Mitgliedstaat (ausgenommen das Vereinigte Königreich) vorgegeben, dass er über „numerische Haushaltsregeln, die für ihn spezifisch sind und die wirksam zur Einhaltung ihrer jeweiligen aus dem AEUV im Bereich der Haushaltspolitik erwachsenden Verpflichtungen über einem Zeithorizont von mehreren Jahren durch den Staat als Ganzes beitragen", zu verfügen hat. Konkrete Anforderungen zur Ausgestaltung dieser Fiskalregeln werden nicht gestellt, lediglich Angaben zu Zielvorgaben und zu Folgen im Falle einer Nichteinhaltung werden gefordert.

Im Euro-Plus-Pakt verpflichten sich die Mitgliedstaaten ebenfalls, die Vorschriften aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in nationales Recht umzusetzen. Jedoch lässt diese Verpflichtung den Mitgliedstaaten offen, welches Rechtsinstrument gewählt (Verfassung oder einfaches Gesetz) und wie die Regel konkret ausgestaltet wird (Art der Fiskalregel). Der Euro-Plus-Pakt stellt als einzige Anforderung, dass die Kommission vorab angehört werden soll, um sicherzustellen, dass die Fiskalregel mit den EU-Vorschriften vereinbar ist. Diese beiden Ansätze zur Etablierung von Fiskalregeln in der nationalen Gesetzgebung bleiben somit in Bezug auf die Ausgestaltung der Regeln sehr vage, und ihre Umsetzung ist wenig zwingend. Augenscheinlich wurden diese bereits vor dem Fiskalpakt bestehenden Verpflichtungen in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen und führten kaum zu Aktivität der Mitgliedstaaten.

215. Im Rahmen des **Fiskalvertrags** kam es zu der konkretesten Anforderung an nationale Haushaltsregeln; in diesem wird explizit die Einführung von Saldoregeln, welche wie die deutsche Schuldenbremse die strukturelle Neuverschuldung begrenzen, auf nationaler Ebene vorgeschrieben (Kasten 9). Diese Regeln müssen sich an der Zielsetzung des präventiven Arms des SWP orientieren: Das strukturelle Defizit darf einen Wert von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten, eine höhere Defizitgrenze (maximal 1,0 %) kann nur für Länder mit einer Schuldenstandsquote von „erheblich unter 60 % und geringen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen" angewandt werden. Die numerische

Begrenzung muss gesamtstaatlich gelten und im nationalen Recht verankert werden; die Verankerung muss „in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist“ (Artikel 3 (2)), erfolgen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten einen Korrekturmechanismus einrichten, der bei Abweichungen vom Zielwert oder dem Anpassungspfad automatisch ausgelöst wird. Dieser muss auf Grundsätzen beruhen, die von der Kommission festgelegt wurden.

216. Im Gegensatz zu den Vereinbarungen im Euro-Plus-Pakt und im Sixpack kann die **Nicht-Einführung** der geforderten nationalen Fiskalregel unmittelbar **sanktioniert** werden. Die Einrichtung der vom Fiskalpakt geforderten Haushaltsregel wird von der Kommission in einem Bericht überprüft. Kommt sie zu dem Schluss, dass ein Mitgliedstaat den Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, sieht der Fiskalvertrag vor, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) „von einer oder mehreren Vertragsparteien mit der Angelegenheit befasst werden“ wird. Im Protokoll über die Unterzeichnung des Fiskalvertrags wurde festgelegt, dass der EuGH von dem jeweiligen Dreiervorsitz (die aktuelle und die beiden folgenden Ratspräsidentschaften) angerufen wird. Unabhängig von der Schlussfolgerung des Kommissionsberichts kann jeder am Fiskalpakt teilnehmende Mitgliedstaat den EuGH mit der Überprüfung eines Landes befassen. Kommt ein teilnehmender Mitgliedstaat den Empfehlungen des EuGH nicht nach, kann der Gerichtshof gegen diesen in einem weiteren Verfahren, das auf Antrag eines oder mehrerer Staaten eröffnet wird, eine Strafe in Höhe von bis zu 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts verhängen; es besteht jedoch hinsichtlich der Sanktionierung für den Dreiervorsitz keine Klagepflicht mehr. Eine implizite Sanktionsmöglichkeit wurde zudem für Mitgliedstaaten eingerichtet, die den Fiskalvertrag nicht unterzeichnen, da diese in Zukunft keinen Zugang zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erhalten sollen (Ziffern 161 ff.).

Teilweise sollen Anforderungen an nationale Fiskalregeln, die denen im Fiskalpakt ähneln, in das EU-Sekundärrecht überführt werden (Twopack-Vorschläge der Kommission). So wird dort die Einführung von Haushaltsregeln für die Staaten des Euro-Raums vorgeschrieben, die sich am mittelfristigen Haushaltsziel ausrichten, und „verbindlich und vorzugsweise in der Verfassung verankert“ werden sollen. Zudem wird dort ein unabhängiger Rat für Finanzpolitik für die Überwachung der Umsetzung der nationalen Haushaltsregeln vorgeschrieben.

Kasten 9

Folgen des Fiskalpakts für Deutschland

Mit der Verpflichtung, Haushaltsregeln entsprechend den Vorgaben des Fiskalpakts einzuführen, stellt sich für Deutschland die Frage nach der **Konformität der bestehenden nationalen Haushaltsregeln** und dem möglichen Anpassungsbedarf. In diesem Zusammenhang sind grundsätzlich drei Elemente des Fiskalpakts zu trennen: (1) die Kernanforderungen an die nationalen Haushaltsregeln, die von den Staats- und Regierungschefs in Artikel 3 des Fiskalvertrags festgelegt wurden, (2) die gemeinsamen Grundsätze für den einzurichtenden Korrekturmechanismus, die im Juni 2012 von der Europäischen Kommission veröffentlicht wurden

(KOM(2012) 342), und (3) der zeitliche Rahmen für die Annäherung an das mittelfristige Ziel, der von der Kommission im Laufe des Jahres 2012 vorgelegt werden soll.

Im Gegensatz zu der im Fiskalvertrag verpflichtenden Regel, die das gesamtstaatliche konjunkturbereinigte „Maastricht"-Defizit – dieses entspricht weitgehend der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – auf maximal 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzen soll, beschränken die bestehenden Vorgaben der **deutschen Schuldenbremse** die konjunkturbereinigten finanzstatistischen Finanzierungssalden lediglich von Bund (0,35 %) und Ländern (0 %). Keine Anwendung findet die deutsche Schuldenbremse hinsichtlich der Finanzen der Städte und Gemeinden, der Sozialversicherungen und des Sondervermögens von Bund und Ländern. Damit bestehen Unterschiede im gewählten „Defizitbegriff" und vor allem beim Umfang der erfassten Gebietskörperschaften.

Die **Nichtberücksichtigung der öffentlichen Haushalte** hat der Sachverständigenrat bereits in den vergangenen Jahresgutachten kritisiert (JG 2011 Ziffern 305 ff.), da sie die Umgehung der Schuldenregel erlaubt: So würde etwa eine Kreditvergabe an die Bundesagentur für Arbeit nicht zu einem Defizit für den Bund führen. Eine Erfüllung der Vorgaben des Fiskalpakts erfordert somit, dass die bisher unberücksichtigten Bestandteile des Staatssektors ebenfalls durch die Regeln erfasst werden. Diese müssten verhindern, dass – bei unveränderten Defizitgrenzen von Bund und Ländern – die gesamte Neuverschuldung von Gemeinden, Sozialversicherungen und Sondervermögen mehr als 0,15 % des Bruttoinlandsprodukts betragen kann. Bund und Länder haben sich im Juni 2012 auf die Eckpunkte zur innerstaatlichen Umsetzung verständigt (Ziffern 372 ff.). Demnach wird die Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts im Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegt. Während der Bund die Verantwortung für die Entwicklung der Sozialversicherungen übernimmt, sind die Länder für ihre Kommunen verantwortlich.

Die Grundsätze für die konkrete Ausgestaltung des **Korrekturmechanismus** wurden von der Europäischen Kommission im Juni 2012 veröffentlicht. Die Gemeinsamen Grundsätze der Kommission verlangen hierzu, dass „die Korrekturmechanismen […] im einzelstaatlichen Recht in Form von Bestimmungen verankert [werden], die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist". Im Rahmen der deutschen Schuldenbremse sind diese Details nicht in der Verfassung verankert, sondern durch ein Bundesgesetz geregelt (Artikel 115-Gesetz vom 10. August 2009).

Im Bundesgesetz finden sich folgende Angaben zum Korrekturmechanismus, die für die Schuldenregel des Bundes gelten:

- Eine Abweichung der tatsächlichen Kreditaufnahme wird auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) verbucht.
- Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll einen Schwellenwert von 1,5 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.
- Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos 1 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, verringert sich die Kreditermächtigung jeweils im nächsten Jahr um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; die Verringerung wird nur in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke wirksam.

Zur quantitativen Ausgestaltung der Korrekturmechanismen machen die von der Kommission vorgelegten Grundsätze keine konkreten Vorgaben. Es wird verlangt, dass der Korrekturmechanismus „unter genau definierten Bedingungen, die eine erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad anzeigen, ausgelöst“ wird. Hinsichtlich der Art der Korrekturmaßnahmen wird vorgegeben, dass der Umfang und der zeitliche Rahmen im Voraus festgelegten Bestimmungen unterliegen und umfangreiche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel umfangreichere Korrekturmaßnahmen erfordern. Der Referenzpunkt des Korrekturmechanismus soll die Wiederherstellung eines strukturellen Saldos sein, der die Vorgaben des mittelfristigen Ziels erfüllt. In dieser Hinsicht erfüllen die Regelungen der Bundesebene bereits die Anforderungen an den Korrekturmechanismus aus dem Fiskalpakt. Handlungsbedarf könnte hingegen auf Länderebene bestehen, da die in den Länderverfassungen eingeführten Schuldenbremsen häufig über keine expliziten oder wesentlich schwächere Korrekturmechanismen verfügen (Ciaglia und Heinemann, 2012).

Hinsichtlich der in Artikel 3 (2) des Fiskalvertrags geforderten **Überwachungsinstitutionen** existiert in Deutschland mit dem Stabilitätsrat bereits die geforderte Institution. Es ist geplant, diesen um einen unabhängigen Beirat zu ergänzen, um Konformität mit den von der Kommission vorgelegten Grundsätzen zu erreichen. Für diese Überwachungsstellen müssen laut der Gemeinsamen Grundsätze nationale Rechtsvorschriften erlassen werden, „die ihnen ein hohes Maß an funktionaler Autonomie gewähren, einschließlich i) eines gesetzlich verankerten Status, ii) der Freiheit von Einflussnahme, das heißt die Stellen nehmen keine Anweisungen entgegen und haben die Möglichkeit, öffentlich und zeitnah zu kommunizieren, iii) Benennungsverfahren, die an Erfahrung und Kompetenz ausgerichtet sind, iv) angemessener Ressourcen und eines zur Erfüllung ihres Auftrags angemessenen Zugangs zu Informationen“.

Schließlich kann es Anpassungsbedarf bei der **zeitlichen Umsetzung** der deutschen Schuldenregel geben. Bei dieser sind bisher Übergangsfristen bis 2016 (Bund) beziehungsweise 2020 (Länder) vorgesehen. Im Übereinkommen der Staats- und Regierungschefs zum Fiskalpakt sind keine genauen Fristen festgelegt worden. Stattdessen ist vereinbart, dass der zeitliche Rahmen für die Annäherung an die Ziele von der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit vorgeschlagen wird (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b).

In einigen **anderen europäischen Ländern** wurden bereits Fiskalregeln nach dem Vorbild der deutschen Schuldenbremse eingeführt. Hier stellt sich ebenfalls die Frage nach dem Anpassungsbedarf an die Anforderungen des Fiskalvertrags. In Spanien wurde im September 2011 eine entsprechende Regel bereits in die Verfassung aufgenommen. Diese verbietet ab 2020 ein strukturelles Defizit komplett (lediglich im Falle von Strukturreformen ist ein strukturelles Defizit von 0,4 % des Bruttoinlandsprodukts erlaubt) und umfasst – im Gegensatz zur deutschen Schuldenbremse – neben dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften auch die Kommunen und Sozialversicherungen. In Österreich konnte Ende des Jahres 2011 aufgrund des Widerstands der Opposition nicht die notwendige Mehrheit für eine Verfassungsänderung erreicht werden, die eine Begrenzung für alle Gebietskörperschaften festgeschrieben hätte. Daher wurde dort die Schuldenbremse lediglich im Bundeshaushaltsgesetz für den Bund festgeschrieben (Begrenzung auf 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts, geltend ab 2017) sowie im Mai 2012 ein Stabilitätspakt zwischen Bund und Ländern geschlossen, der das strukturelle Defizit dieser Gebietskörperschaften auf 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzt, sodass gesamtstaatlich die Vorgaben des Fiskalpakts erreicht werden.

Weitere Sanktionsmöglichkeiten

217. Eine weitere generelle Beeinträchtigung der Wirkung des SWP resultierte aus der **Manipulation von Daten** in den Mitgliedstaaten, die das tatsächliche Ausmaß der zu sanktionierenden Neuverschuldung verschleiern konnte. In der neuen Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (2011/85/EU), die ebenfalls Teil der Sixpack-Reformen ist, werden die Anforderungen an das öffentliche Rechnungswesen und die Statistik sowie makroökonomische Prognosen und Haushaltsprognosen nun detaillierter als zuvor festgelegt. Neu eingeführt wurde die Möglichkeit, die **Manipulation von Statistiken** hinsichtlich der im Rahmen des SWP verwendeten Daten zu Defiziten und Schulden zu sanktionieren. Diese Bestrafung kann nach einer Untersuchung durch die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Es ist ihm möglich, Geldbußen in einer Höhe von bis zu 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts zu verhängen.

218. Zusätzlich zu den zuvor diskutierten bereits beschlossenen Sanktionsmöglichkeiten beinhaltet der Kommissionsvorschlag zur neuen Kohäsionspolitikverordnung für den Zeitraum der Jahre 2014 bis 2020 (KOM(2011) 615) noch **weitere Sanktionsmöglichkeiten** über die Zuweisungen aus der EU-Regionalpolitik. Demnach sollen „Makroökonomische Konditionalitäten“ festgelegt werden und die Auszahlung von Kohäsionspolitik-Mitteln ausgesetzt werden können, wenn ein Mitgliedstaat einen nach den bisherigen Regeln zu sanktionierenden Verstoß begangen hat. Dies betrifft insbesondere den SWP, aber auch die neuen Sanktionsmöglichkeiten bei makroökonomischen Ungleichgewichten (Ziffern 230 f.) oder Sanktionen im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des ESM im Falle der Nichteinhaltung der vereinbarten Auflagen. Die drohenden finanziellen Folgen bei Aussetzung der Strukturfondsmittel wären für die meisten Mitgliedstaaten beträchtlich größer als die bisher vereinbarten Strafzahlungen, da diese Mittel in manchen Fällen eine Höhe von bis zu 3 % ihres Bruttoinlandsprodukts erreichen.

219. Der Vorschlag für eine derartige **Konditionalität in der Regionalpolitik** ist nicht neu und in der Literatur bereits diskutiert worden (Heinemann et al., 2012). Eine ähnliche Sanktionsmöglichkeit ist sogar in beschränktem Ausmaß bereits seit vielen Jahren in der Kohäsionspolitik möglich; im Kohäsionsfonds, der etwa 20 % der gesamten Strukturfondsmittel umfasst, kann die Mittelbindung bei Vorliegen eines übermäßigen Defizits ausgesetzt werden. Dies wurde jedoch bisher erst einmal im Frühjahr 2012 bei Ungarn praktiziert und dort inzwischen wieder zurückgenommen. Zudem gibt es gute Gründe dafür, nicht die EU-Regionalpolitik zur Sanktionierung von Verstößen in anderen Politikfeldern heranzuziehen. Dies würde den regionalpolitischen Zielsetzungen der Kohäsionspolitik zuwiderlaufen, da die geförderten Investitionsprogramme grundsätzlich eine langfristige Ausrichtung haben. Ein abruptes Einstellen der Zahlungen würde daher unter Umständen Schäden anrichten. Da die Regionalpolitik auf die Förderung von Projekten auf regionaler sowie kommunaler Ebene und nicht auf nationaler Ebene ausgerichtet ist, träfe eine „Bestrafung“ die falschen föderalen Ebenen. Schließlich würde eine makroökonomische Konditionalität die Mitgliedstaaten mit ungleichen Bestrafungsmöglichkeiten konfrontieren. Während die impliziten Strafandrohungen bei ärmeren Mitgliedstaaten quantitativ bedeutsam wären, da diese Förderungen von bis zu 3 % ihres Bruttoinlandsprodukts aus den Strukturfonds erhalten, hätten Strafandrohungen

bei reicheren Ländern des Euro-Raums aufgrund ihres geringen Rückflusses kaum nennenswerte Durchschlagskraft.

Aus politischer Sicht ist zudem höchst fragwürdig, ob der Vorschlag überhaupt Eingang in die Kohäsionspolitikverordnung finden wird, da sich in der Vergangenheit das Europäische Parlament und zahlreiche Mitgliedstaaten vehement gegen eine derartige Konditionalität ausgesprochen haben.

Fazit und Bewertung

220. Durch das Zusammenspiel von verschärften bestehenden europäischen Regeln und neu einzurichtenden Restriktionen der nationalen Schuldenbremsen sind die Staaten in Zukunft vier verschiedenen Arten von fiskalpolitischen Restriktionen unterworfen:

- Saldoregel im korrektiven Arm des SWP (**absolutes Defizit**: 3 % des Bruttoinlandsprodukts)
- Saldoregel im Fiskalpakt (**strukturelles Defizit**: 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts) und im präventiven Arm des SWP (strukturelles Defizit: 1 % des Bruttoinlandsprodukts)
- Schuldenstandsregel im korrektiven Arm des SWP (**Schuldenstandsquote**: maximal 60 % des Bruttoinlandsprodukts, jährlicher Abbau der Differenz um ein Zwanzigstel)
- Ausgabenregel im präventiven Arm des SWP (jährliches **Ausgabenwachstum** unterhalb des Potenzialwachstums des Bruttoinlandsprodukts bei Nichterreichung des mittelfristigen Haushaltsziels)

Die Begrenzung des **strukturellen Defizits** auf 0,5 % im Fiskalpakt stellt in der Regel die **stärkere Begrenzung** dar als das 3 %-Kriterium des korrektiven Arms des SWP, das sich auf das tatsächliche Defizit bezieht. Eine Ausnahme ergäbe sich lediglich in Jahren mit stark negativen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts, bei dem ein strukturelles Defizit von 0,5 % womöglich einem größeren Defizit als 3 % entsprechen würde, und somit die Regel des SWP die größere Bindungswirkung hätte. Jedoch wäre in diesem Extremfall vermutlich auch die Einhaltung der 3 %-Grenze des SWP nicht erforderlich, da ein sehr geringes Wachstum als Ausnahmetatbestand in der Feststellung des übermäßigen Defizits im SWP festgelegt ist.
Weniger eindeutig fällt der Vergleich zwischen der Begrenzung **des strukturellen Defizits** und dem **Schuldenstandskriterium** aus. Welche Begrenzung die restriktivere ist, hängt hier sowohl von der Höhe des Schuldenstands als auch vom nominalen Wachstum ab. Unter der Annahme eines nominalen Wachstums des Bruttoinlandsprodukts von 3 % gilt nur für Länder, die eine Schuldenstandsquote von 120 % oder darüber aufweisen, dass das Schuldenstandskriterium restriktiver ist. Dieser Wert wird in den wenigsten Ländern des Euro-Raums erreicht, sodass in den meisten Fällen die Begrenzung des strukturellen Defizits, und damit die Regeln des Fiskalpakts, stärker greifen.

Eine bemerkenswerte Neuerung stellt die Berücksichtigung des **Ausgabenwachstums** in der Bewertung der Haushaltspolitik im Rahmen des präventiven Arms dar (Ziffer 212). Dies trägt der Beobachtung Rechnung, dass im Vorfeld der Krise Irland und Spanien zwar ein extrem

expansives Ausgabenwachstum aufgewiesen haben, sich dieses aber aufgrund des zeitgleichen (nicht nachhaltigen) starken Wirtschaftswachstums nicht in auffälligen Defiziten niedergeschlagen hat. In dieser Konstellation wären Saldoregeln, wie diejenigen im Stabilitäts- und Wachstumspakt und im Fiskalvertrag, praktisch wirkungslos, wohingegen Ausgabenregeln den sich anbahnenden Haushaltsungleichgewichten frühzeitig begegnet wären (Hauptmeier et al., 2011). Jedoch ist die Verpflichtung zur Einhaltung der neuen Ausgabengrenzen im Rahmen des präventiven Arms des SWP eher schwach, da eine Verletzung der Ausgabengrenze für sich genommen nicht die Einleitung eines Verfahrens auslöst. Da Irland und Spanien im Vorfeld der Krise jedoch ihre mittelfristigen Haushaltsziele übererfüllt haben, wäre die neue Ausgabenregel nicht zur Anwendung gekommen, obwohl sie – trotz überschätzten Potenzialwachstums aufgrund des Immobilienbooms – die Ausgabenregel mehrfach verletzt hätten (Holler und Reiss, 2011).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die numerischen Vorgaben des Fiskalpakts im Regelfall am restriktivsten ausfallen, sodass eine Einhaltung dieser Grenzwerte üblicherweise zugleich die Einhaltung der Grenzen des SWP impliziert.

221. Welcher der beiden beschrittenen Wege – die Verschärfung der Regeln auf EU-Ebene oder die Erzwingung der Einrichtung nationaler Regeln möglichst mit Verfassungsrang – letztlich der **erfolgversprechendere** ist, lässt sich a priori kaum beurteilen. Bisherige Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt geben nicht unbedingt Grund zum Optimismus, jedoch besitzt dieser in seiner reformierten Form einige Vorteile gegenüber Regeln auf nationaler Ebene. Insbesondere besteht hier – im Gegensatz zu fast allen bestehenden nationalen Regeln – die grundsätzliche Möglichkeit zur Verhängung von Strafen, die neben ihren fiskalischen Kosten einen erheblichen Reputationsverlust der Regierungen nach sich ziehen können. Diese Möglichkeit zur Sanktionierung wurde im Fiskalvertrag deutlich vereinfacht, jedoch ist noch ungewiss, wie sich das vereinbarte Verfahren, das sich außerhalb des EU-Rechts bewegt, im Ernstfall bewährt.

Die empirische Literatur lässt hinsichtlich **nationaler Fiskalregeln** durchaus vorteilhafte Effekte auf fiskalische Größen wie Defizite und Verschuldung erwarten; dies zeigen zahlreiche Untersuchungen etwa für europäische Staaten (Debrun et al., 2008) oder Schweizer Kantone (Feld und Kirchgässer, 2008; Krogstrup und Wälti, 2008). Jedoch darf bei der Übertragung dieser Ergebnisse auf den Fiskalpakt ein wichtiges Detail nicht außer Acht gelassen werden: Fiskalregeln sind in der Vergangenheit von den jeweiligen Regierungen aus freien Stücken erlassen worden, sodass diese mit deren politischem Willen zur Haushaltskonsolidierung einhergingen. Demgegenüber erfolgt die Einrichtung der nationalen Regeln des Fiskalpakts zu großen Teilen aufgrund politischen Drucks der anderen Mitgliedstaaten, zudem würden die Staaten des Euro-Raums bei Nicht-Ratifizierung des Fiskalvertrags keinen Zugang zum ESM erhalten. Ob unter diesen Voraussetzungen nationale Fiskalregeln ähnlich positive Effekte auf die Haushaltskonsolidierung entfalten werden, bleibt abzuwarten.

222. Die bisherigen Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind in der Vergangenheit bereits vom Sachverständigenrat diskutiert und in einigen Punkten kritisiert worden

(JG 2009 Ziffer 123). Im Hinblick auf diese **Kritik** lassen sich einige **Verbesserungen** konstatieren. Diese wurden insbesondere durch die Ausweitung der Regeln auf den Schuldenstand und die nationale Ebene erreicht, sowie durch die gesteigerte Stringenz des Defizitverfahrens (Tabelle 19). Diese Verbesserungen gehen jedoch auf Kosten der **Transparenz**. Insbesondere durch das Nebeneinander der verschiedenen Rechtsakte, deren Inhalte sich in Bezug auf den fiskalischen Rahmen zum Teil ergänzen, teilweise aber überlappen, wird diese erheblich reduziert.

Tabelle 19

Bewertung der Veränderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP)

Kritikpunkt[1)]	Veränderung
„Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ist nicht ehrgeizig genug, da er nur auf eine Rückführung übermäßiger Defizite unter die 3%-Grenze abzielt. Die Verpflichtung zu einem weitergehenden Abbau der Neuverschuldung wird lediglich über die mit nicht nennenswerten Sanktionen bewehrten Bestimmungen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme konstituiert.“	Verbesserung: – Abbau der Verschuldung oberhalb 60 % ist jetzt klarer geregelt (1/20-Regel) und sanktionsbewehrt – Fiskalvertrag schreibt Einrichtung strengerer nationaler Fiskalregeln vor – Ausgabenentwicklungen werden nun auch (in begrenztem Umfang) im präventiven Arm berücksichtigt
„Der SWP ist intransparent, da sich die Empfehlungen des Rates an den strukturellen Defizitquoten orientieren, die im Gegensatz zu den tatsächlichen finanzpolitischen Entscheidungsgrößen nur zeitlich verzögert ermittelt werden können und als Konzept der breiten Öffentlichkeit unbekannt sind.“	Verschlechterung: – Strukturelle Defizitquoten haben noch größeres Gewicht erhalten (Fiskalvertrag) – Reformierter präventiver Arm ist noch komplexer als zuvor
„Der SWP ist nicht stringent genug, da Sanktionen vom Rat ausgelöst werden, in dem in den nächsten Jahren hoch verschuldete Länder in der Mehrheit sein werden.“	Teilweise Verbesserung: – Neue Sanktionsmöglichkeiten mit Abstimmungen im Rat nach umgekehrter qualifizierter Mehrheit – Vereinbarung im Fiskalvertrag zur Abstimmung nach umgekehrter qualifizierter Mehrheit bei übrigen Verfahrensschritten im Defizitverfahren
„Die Sanktionen des SWP sind nicht zielführend, da eine Geldbuße die Situation in dem betreffenden Land noch verschärfen würde.“	Verschlechterung: – Anwendung von Geldbußen sowie deren Höhe wurde ausgeweitet – Aber: Sanktionierung im Rahmen des Fiskalvertrags findet auf nationaler Ebene statt

1) JG 2009 Ziffer 123.

Daten zur Tabelle

3. Makroökonomische Ungleichgewichte

223. Das **Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht** (VMU) ist ein neues Element der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, das im Rahmen der Sixpack-Reformen eingeführt wurde. Es wurde aufgrund der in der Krise gemachten Erfahrung geschaffen; in den jetzigen Krisenländern hatten sich über einen längeren Zeitraum makroökonomische Ungleichgewichte aufgebaut. In einigen Fällen (Irland und Spanien) haben sich diese nicht unmittelbar in fiskalischen Defiziten niedergeschlagen, welche im Rahmen des SWP hätten korrigiert werden können. Somit wäre selbst eine konsequente Durchsetzung oder Verschärfung der Regeln des SWP unzureichend zur Krisenprävention gewesen.

Das VMU dient sowohl der **Vermeidung** als auch der **Korrektur** makroökonomischer Ungleichgewichte und lässt sich somit in ähnlicher Weise wie der SWP in eine präventive und eine korrektive Komponente unterscheiden. Ob ein Verfahren entsprechend der präventiven oder korrektiven Komponente eröffnet wird, richtet sich jedoch nicht wie beim SWP nach unterschiedlichen Indikatoren, sondern nach dem Schweregrad der vorliegenden Ungleichgewichte. Im Gegensatz zum SWP ist beim VMU lediglich in seiner korrektiven Komponente, dem „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht", eine Sanktionsmöglichkeit gegeben.

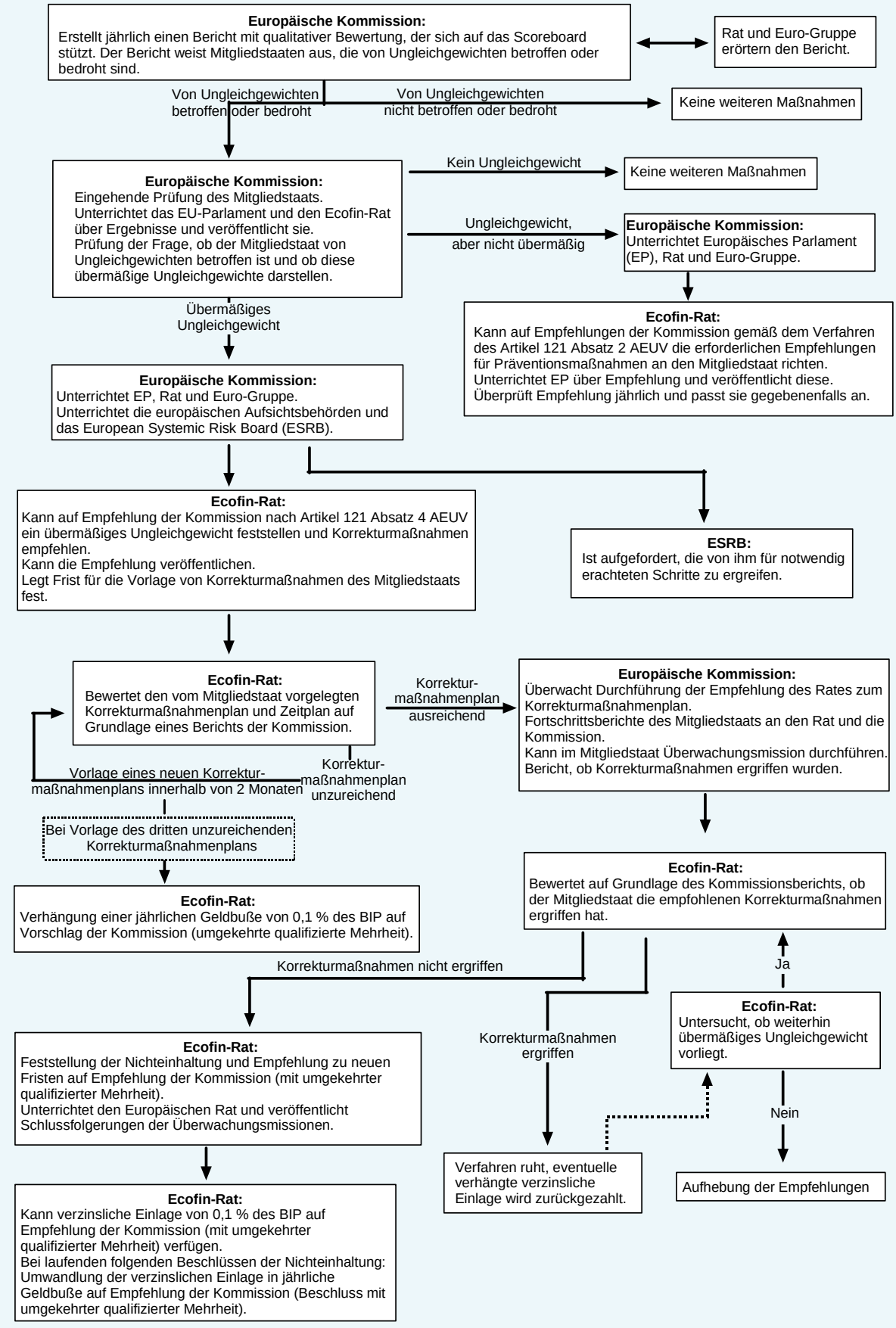
224. Zur Erkennung und Überwachung von makroökonomischen Ungleichgewichten wird in einem ersten Schritt das sogenannte **Scoreboard** herangezogen (Schaubild 46). Dieses besteht aus einem Satz von zunächst zehn Indikatoren, für die jeweils indikative Schwellenwerte als Warnwerte angegeben sind, die jährlich von Eurostat ausgewiesen werden:

- Leistungsbilanzsaldo (gleitender Dreijahresdurchschnitt in % des Bruttoinlandsprodukts; – 4 % / + 6 %),
- Nettoauslandsvermögen (in % des Bruttoinlandsprodukts; – 35 %),
- Reale effektive Wechselkurse zu 35 Industrienationen (Veränderung gegenüber dem Stand von vor drei Jahren in %; ± 5 % für Länder des Euro-Raums und ± 11 % für Nicht-Euro-Länder),
- Exportmarktanteile (Veränderung gegenüber dem Stand von fünf Jahren zuvor in %; – 6 %),
- Nominale Lohnstückkosten (Veränderung gegenüber dem Wert von drei Jahren zuvor in %; + 9 % für Länder des Euro-Raums und + 12 % für Nicht-Euro-Länder),
- Häuserpreise (jährliche Veränderung in Relation zum Verbraucherpreisindex in %; + 6 %),
- Kreditvergabe an den privaten Sektor (in % des Bruttoinlandsprodukts; + 15 %),
- Schulden des privaten Sektors (in % des Bruttoinlandsprodukts; + 160 %),
- Schuldenstand des Staates gemäß dem Verfahren zum übermäßigen Defizit (in % des Bruttoinlandsprodukts; + 60 %),
- Erwerbslosenquote (gleitender Dreijahresdurchschnitt; + 10 %).

225. Die Europäische Kommission beurteilt die Gefahr von makroökonomischen Ungleichgewichten jährlich in einem Bericht; diese Beurteilung erfolgt auf Basis einer „qualitativen wirtschaftlichen und finanziellen Bewertung", die sich auf die **Indikatoren des Scoreboards** stützt. Es wird jedoch ausdrücklich angegeben, dass die Entwicklung der Indikatoren in einen Gesamtzusammenhang gesetzt wird und „Schlussfolgerungen […] nicht durch eine mechanistische Auslegung der Indikatoren des Scoreboards gezogen" werden (Artikel 3). Eine herausragende Rolle innerhalb des Scoreboards scheint den Leistungsbilanzsalden zuzukommen, die als einzige der verwendeten Indikatoren ausdrücklich im Text der Verordnung erwähnt werden. Jedoch kann gerade dieser Indikator kritisch angesehen werden, da er nicht nur negative

Schaubild 46

Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Salden als bedrohlich anzeigt, sondern ebenfalls sehr stark positive Salden, die etwa bei einer Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit auftreten können, wenngleich die Schwellenwerte asymmetrisch gewählt wurden. Zudem ist bereits in der Vergangenheit vom Sachverständigenrat kritisiert worden, dass derartig definierte makroökonomische Ungleichgewichte auf sehr unterschiedliche Ursachenkomplexe zurückzuführen sind und diese Ursachen nur bedingt unter der Kontrolle der Mitgliedsländer stehen (JG 2010 Ziffern 171 ff.). Über die im Scoreboard verwendeten Indikatoren hinaus kann in dieser Bewertung der Kommission auf weitere Indikatoren zurückgegriffen werden. Auf Basis dieser Analyse weist die Kommission in ihrem Bericht Mitgliedstaaten aus, die von Ungleichgewichten betroffen sind oder bedroht sein könnten.

226. Im **ersten Warnmechanismus-Bericht** der Kommission vom 14. Februar 2012 (KOM(2012) 68) wurden insgesamt 12 Mitgliedstaaten als problematisch ausgewiesen (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Ungarn, Slowenien, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich), wobei die Programmländer Griechenland, Irland und Portugal von der Überprüfung ausgenommen waren. Die Beurteilung wurde einheitlich anhand des Scoreboards für das Basisjahr 2010 vorgenommen, obwohl einige der Indikatoren zu diesem Zeitpunkt schon für 2011 verfügbar gewesen wären.

Die Vorgabe, dass keine „mechanistische Auslegung“ der Indikatoren durchgeführt werden soll, lässt sich bestätigen. So wurden etwa Frankreich und Italien mit zwei Überschreitungen als problematisch eingestuft, wohingegen die Slowakei mit fünf Überschreitungen als unproblematisch angesehen wurde. Ein Automatismus ist auch nicht im Hinblick auf das Leistungsbilanzkriterium festzustellen; so wurden Länder mit einer fast ausgeglichenen oder sogar leicht positiven Leistungsbilanz (Belgien, Dänemark) als problematisch ausgewiesen, wohingegen andere als unproblematisch eingestufte Mitgliedstaaten (Malta, Polen, Slowakei) den Grenzwert überschritten haben. In keinem Fall wurde ein übermäßig hoher positiver Leistungsbilanzsaldo als kritisch beurteilt. Zudem wurde eine Sanktionierung aufgrund eines übermäßigen Leistungsbilanzüberschusses bereits in den Schlussfolgerungen des Ecofin-Rates vom 8. November 2011 ausgeschlossen. In Deutschland wurden die Grenzwerte bei zwei Indikatoren überschritten: Neben der Überschreitung des Schuldenstandskriteriums ist es in den letzten fünf Jahren zu einem übermäßigen Rückgang der Exportmarktanteile gekommen (– 8,3 %).

227. Ein Überblick über die Anzahl der **Verstöße** gegen die Scoreboard-Grenzwerte **in der Vergangenheit** ist in Tabelle 20 angegeben. In der Darstellung wurde analog zum jetzigen Vorgehen zu jedem Veröffentlichungsjahr des Scoreboards die Datengrundlage des jeweiligen Vorvorjahres (t – 2) berücksichtigt. Somit hätte also der Ausweis der verschiedenen Scoreboard-Indikatoren im Frühjahr 2009 auf Daten aus dem Jahr 2007 oder auf Durchschnittswerten beruht, bei denen das Jahr 2007 als aktuellster Wert eingeflossen wäre (Ziffer 224). Es ist auffällig, dass das Scoreboard in den Jahren 2005 bis 2007, also vor Beginn der Finanzmarktkrise, vor allem in den heutigen Krisenländern eine hohe Anzahl an Überschreitungen der Indikatoren angezeigt hätte. Beispielsweise hätte eine Überprüfung im Frühjahr 2006 bei

Spanien und Griechenland sechs Überschreitungen angezeigt, in den übrigen der jetzigen Krisenländer vier.

Der einzige Indikator, dessen Grenzwert von allen diesen Ländern verletzt worden wäre, ist die Veränderungsrate des realen effektiven Wechselkurses (Grenzwert: 5 %), die besonders in Irland (17,5 %) weit übertroffen worden wäre; jedoch hätte dieser Indikator auch für Deutschland und die Niederlande eine Verletzung des Grenzwerts angezeigt. Bis auf das Kriterium Nettoauslandsvermögen (drei Überschreitungen) sind die übrigen Kriterien nur von einer Minderheit der Krisenländer verletzt worden: Griechenland und Portugal beim Leistungsbilanzsaldo, Griechenland und Italien bei den Lohnstückkosten. Dies verdeutlicht, dass es bei der Identifikation von makroökonomischen Fehlentwicklungen im Vergleich zur Haushaltslage deutlich schwieriger ist, die Einleitung eines Verfahrens an eine einzelne Variable zu knüpfen.

Tabelle 20

Überschreitungen der Scoreboard-Grenzwerte

Veröffentlichung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Datengrundlage	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgien	3[b)]	2[a)]	4[a)]	4[a)]	3[a)]	3[a)]	4	4	4	3
Deutschland	1[a)]	2[a)]	2[a)]	2[a)]	2[a)]	2	3	2	2	2
Finnland	2[a)]	2[a)]	3[a)]	2[a)]	1[a)]	1	1	2	4	4
Frankreich	2	2	4	4	4	3	2	2	2	2
Griechenland	5[b)]	4[b)]	6[a)]	6[a)]	5[a)]	5	4	4	6	5
Irland	1[a)]	3	3	4	5	5	5	7	6	6
Italien	4	3	4	4	2	2	2	2	3	2
Luxemburg	3[c)]	3[b)]	3[b)]	3[b)]	3[b)]	3	3	3	3	3
Niederlande	4	2	3	2	2	2	2	3	3	3
Österreich	1[a)]	1[a)]	1[a)]	1[a)]	1[a)]	1	2	1	4	3
Portugal	6	4	5	4	5	5	5	6	5	6
Spanien	4	5	6	6	7	6	6	6	6	6

a) Daten für einen Indikator fehlen.– b) Daten für zwei Indikatoren fehlen.– c) Daten für drei Indikatoren fehlen.

Quelle: EU

Daten zur Tabelle

228. In einem zweiten Schritt werden die als problematisch identifizierten Mitgliedstaaten einer **eingehenden Überprüfung** durch die Kommission unterzogen. Bereits in dieser Stufe spielt jedoch das Scoreboard keine große Rolle mehr: Die Untersuchung baut auf „einer detaillierten Analyse der länderspezifischen Umstände“ auf, bei der „eine breite Palette von wirtschaftlichen Variablen, […] analytische Instrumente und länderspezifische qualitative Informationen“ (Artikel 5) verwendet werden. Bei dieser Überprüfung wird der Frage nachgegangen, ob der Mitgliedstaat von Ungleichgewichten betroffen ist und ob diese gegebenenfalls **übermäßige Ungleichgewichte** darstellen.

Definitionen zur Unterscheidung der beiden Ausdrücke werden zwar angeführt, diese lassen jedoch einigen Interpretationsspielraum. Als **Ungleichgewichte** sind Trends definiert, „die zu makroökonomischen Entwicklungen führen, die sich nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Wirtschafts- und Währungsunion

oder der Union insgesamt auswirken oder potenziell auswirken könnten“ (Artikel 2). **Übermäßige Ungleichgewichte** sind hingegen „schwere Ungleichgewichte, einschließlich Ungleichgewichte oder Risiken, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden“.

229. Die Feststellung eines Ungleichgewichts, das **nicht übermäßig** ist, führt zu der Einleitung von Präventionsmaßnahmen. Diese erschöpfen sich allerdings in der Möglichkeit des Ecofin-Rates, eine Empfehlung an den Mitgliedstaat auszusprechen und diese zu veröffentlichen. Sanktionsmöglichkeiten bestehen keine.

In der ersten Runde des VMU wurde nach den **eingehenden Überprüfungen** am 30. Mai 2012 für alle zwölf der im Warnmechanismus-Report identifizierten Länder festgestellt, dass sie Ungleichgewichte aufweisen, diese jedoch nicht übermäßig seien. Somit beschränkt sich das weitere Vorgehen im Verfahren auf die Veröffentlichung von länderspezifischen Empfehlungen. Jedoch trifft die Kommission in ihrem Bericht anscheinend eine Unterscheidung der Schweregrade der Ungleichgewichte, die im Gesetzestext nicht vorgesehen ist. So spricht sie bei den meisten Ländern nur von „imbalances“, in manchen Fällen jedoch von „serious imbalances“ (Frankreich, Italien, Ungarn, Slowenien), und in zweien sogar von „very serious imbalances“ (Spanien, Zypern).

230. Die Einleitung des **Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht** setzt voraus, dass neben der Kommission auch der Ecofin-Rat mit qualifizierter Mehrheit ein übermäßiges Ungleichgewicht feststellt. Dabei legt der Rat eine Reihe von zu befolgenden Maßnahmeempfehlungen fest, sowie die Frist, innerhalb welcher der Mitgliedstaat einen Korrekturmaßnahmenplan vorlegen muss. Dieser Plan muss dann vom Rat für ausreichend befunden werden. Ansonsten muss der Mitgliedstaat den Korrekturmaßnahmenplan überarbeiten. Sollte ein Mitgliedstaat innerhalb desselben Verfahrens zum dritten Mal einen unzureichenden Korrekturmaßnahmenplan vorlegen, kann er vom Rat auf Vorschlag der Kommission nach einer Abstimmung mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit mit einer Geldbuße in Höhe von 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts belangt werden.

231. Die Kommission überwacht die **Durchführung der Korrekturmaßnahmen**. Auf Basis ihrer Berichte bewertet der Ecofin-Rat, ob der Mitgliedstaat die erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat. Sollte dies der Fall sein, ruht das Verfahren, jedoch dauert die Überwachung durch die Kommission an, solange das übermäßige Ungleichgewicht vorliegt. Bei der Feststellung der Nichteinhaltung kann der Rat mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit eine verzinsliche Einlage von 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts erheben, die im wiederholten Fall in eine Geldbuße umgewandelt werden kann.

Bewertung

232. Die Krise im Euro-Raum ist nicht allein durch vom SWP abgedecktes fiskalpolitisches Fehlverhalten bedingt. Daher ist es sinnvoll, zusätzliche Indikatoren für makroökonomische Risiken heranzuziehen. Jedoch ist es bei makroökonomischen Ungleichgewichten ungleich schwieriger, diese anhand einzelner Indikatoren, wie etwa der Leistungsbilanz, und eindeutig

definierter Grenzwerte festzulegen. Die Ungleichgewichte sind auf sehr **unterschiedliche Ursachenkomplexe** zurückzuführen (JG 2010 Ziffern 171 ff.). Daher ist grundsätzlich ein Ansatz auf einer breiten Indikatorenbasis und mit gewissem Bewertungsfreiraum der Kommission gegenüber einem Verfahren mit einem größeren Automatismus bis hin zur Sanktionierung zu bevorzugen. Zudem stehen die Ursachen von makroökonomischen Ungleichgewichten nur bedingt unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten, und bei einem zu großen Automatismus bis hin zur Sanktionierung von Ungleichgewichten könnte der Eindruck erweckt werden, dass grundsätzlich staatliches Fehlverhalten die Ursache der Ungleichgewichte ist; somit bestünde die Gefahr, dass zu voreilig von europäischer Ebene in die nationale Wirtschaftspolitik eingegriffen würde. Diesem Umstand wird jedoch im VMU dadurch Rechnung getragen, dass Kommission und Rat lediglich unverbindliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten können und – beim Vorliegen von übermäßigen Ungleichgewichten – die Korrekturmaßnahmenpläne durch die Mitgliedstaaten selber erarbeitet werden. Der Rat oder die Kommission können somit nicht von den Mitgliedstaaten die Durchführung konkreter Maßnahmen zum Abbau der Ungleichgewichte verlangen.

Die erste Runde im Jahr 2012 deutet auf eine zurückhaltende Herangehensweise hin. So waren die länderspezifischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters veröffentlicht wurden, eher unspezifisch und wurden von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Eine positive Rolle zur Prävention zukünftiger Ungleichgewichte könnten hingegen die große Sichtbarkeit des Scoreboards und die Anprangerung von Missständen in einzelnen Ländern durch die Kommission spielen. Gerade die erste Veröffentlichung des Scoreboards ist aufgrund seiner Eingängigkeit und Transparenz in der Berichterstattung auf große Resonanz gestoßen und dürfte dadurch in den Mitgliedstaaten zu einer Sensibilisierung für länderspezifische Probleme beitragen.

4. Wachstum und Strukturreformen

233. Im Vergleich zur Fiskalpolitik sind die Eingriffsmöglichkeiten der europäischen Ebene in die nationale Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Strukturreformen mit Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsförderung sehr gering. Als Hauptinitiative wurde bereits im Jahr 2010 die Strategie „**Europa 2020**“ als Nachfolgerin der Lissabon-Strategie vereinbart. Diese Strategie zielt darauf ab, folgende Ziele bis zum Jahr 2020 zu erreichen:

- Beschäftigung: Erwerbstätigenquote mindestens 75 %,
- Forschung und Entwicklung: Aufwendungen für Forschung und Entwicklung jährlich mindestens 3 % des Bruttoinlandsprodukts,
- „20-20-20“-Klimaschutz-/Energieziele,
- Bildung: Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger unter 10 %; Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossenem Hochschulstudium über 40 %,
- Armutsbekämpfung: Absenkung der Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdeten Personen um 20 Millionen.

234. Die Strategie Europa 2020 fordert eine stärkere **wirtschaftspolitische Steuerung** in der EU. Dieses soll zum einen durch sieben Leitinitiativen geschehen, die jeweils bindende Aufgaben für die EU und die Mitgliedstaaten vorsehen. Zum anderen wurde mit Europa 2020 ein System von Länderberichten („Nationale Reformprogramme“) geschaffen, auf deren Basis länderspezifische Empfehlungen ausgesprochen werden können. Diese beruhen auf den vertraglich festgelegten „Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“ (Artikel 121 AEUV) und den „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ (Artikel 148 AEUV); sie werden von der Kommission entworfen und vom Rat beschlossen. Bei Nichtumsetzung der Empfehlungen kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat aussprechen; der Rat kann Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten und veröffentlichen (Artikel 121 (4) AEUV).

235. Die bisher einzige wesentliche Neuerung auf EU-Ebene mit einem expliziten Fokus auf Wachstum und Strukturreformen stellt der **Euro-Plus-Pakt** dar. Dieser geht auf eine Initiative Deutschlands zurück, das ursprünglich zusammen mit Frankreich einen wesentlich weitergehenden „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ vorgeschlagen hatte. Dieser sollte unter anderem sechs verbindliche Sofortmaßnahmen umfassen: Abschaffung von Lohnindexierungssystemen, Anerkennung von Berufs- und Bildungsabschlüssen, Einführung der gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, Anpassung der Rentensysteme an die demografische Entwicklung, Verankerung von Schuldenbremsen in der Verfassung sowie die Einrichtung von nationalen Krisenbewältigungssystemen für Banken. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch am Widerstand zahlreicher Mitgliedstaaten, sodass nur eine sehr viel unverbindlichere Vereinbarung geschlossen werden konnte. Im letztlich vereinbarten **Euro-Plus-Pakt** verpflichten sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Verwirklichung der folgenden **Ziele** zu ergreifen:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit,
- Förderung der Beschäftigung,
- Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen,
- Stabilität des Finanzsektors.

236. Im Pakt wurde zudem eine **Überwachung** der Verwirklichung dieser vier Ziele durch die Staats- und Regierungschefs auf der Grundlage von Indikatoren vorgeschrieben. Darüber hinaus sollen Länder, die sich in einem dieser Bereiche „größeren Herausforderungen“ gegenübersehen, benannt werden und sich dazu verpflichten, diese Probleme in einem vorgegebenen Zeitraum anzugehen. Folgende Indikatoren finden im Pakt Erwähnung:

- ein Vergleich der Lohnstückkosten (insgesamt und für jeden wichtigen Sektor) mit anderen EU-Staaten und Handelspartnern,
- die Quoten der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, Erwerbsquoten,
- die langfristige Tragfähigkeit des Schuldenstands auf Grundlage der aktuellen Politiken, Berücksichtigung demografischer Faktoren,
- die Höhe der privaten Verschuldung.

237. Im Rahmen des Euro-Plus-Paktes verpflichten sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten, „jedes Jahr auf höchster Ebene eine Reihe von **konkreten Maßnahmen** [zu] vereinbaren, die innerhalb von zwölf Monaten zu verwirklichen sind". Die Auswahl der konkreten Maßnahmen fällt jedoch in die Zuständigkeit jedes Staates, sodass sich die Staaten nur zu Maßnahmen verpflichten, die sie selbst zuvor vorgeschlagen haben. Der Pakt nennt hierzu lediglich Beispiele für jeden Politikbereich (zum Beispiel eine Überprüfung der Lohnbildungsverfahren, eine Senkung der Besteuerung des Faktors Arbeit). Diese Verpflichtungen fließen in die nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme ein und werden von Kommission und Rat im Rahmen des Europäischen Semesters bewertet (Ziffern 243 ff.).

In den länderspezifischen Stellungnahmen und Empfehlungen, die seit 2011 im Rahmen des Europäischen Semesters veröffentlicht wurden, kommt den Euro-Plus-Verpflichtungen bislang jedoch keine große Rolle zu. Die Erfüllung der Verpflichtungen im vorangegangenen Jahr wurde von der Kommission erstmals im Mai 2012 in einem Arbeitsdokument in tabellarischer Form ausführlich dokumentiert. Nicht eingehaltene Verpflichtungen werden zwar in dem Dokument benannt. Diese tauchen jedoch nicht in dem Vorschlag an den Rat bezüglich der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters auf.

238. Das Hauptaugenmerk der bisher vorgenommenen einzelstaatlichen Maßnahmen liegt auf den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Bezüglich der anderen beiden genannten Ziele (Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Stabilität des Finanzsektors) bleiben die Vorgaben des Euro-Plus-Pakts **wenig konkret** und sind zum Teil durch jüngere EU-rechtliche Änderungen inzwischen bereits überholt. Dies betrifft etwa die geforderte Etablierung von Haushaltsvorschriften im nationalen Recht; diese ist durch die wesentlich konkreteren Anforderungen im Fiskalvertrag abgelöst worden. Ähnliches gilt für die Maßnahmen zur Stärkung der Finanzstabilität, wie nationale Rechtsvorschriften für die Sanierung von Banken oder die Durchführung von Belastungstests für Banken (Anhang I, Sondergutachten 2012, Seite 417). Bezüglich der Steuerpolitik wird die Einführung einer gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage als Reformmöglichkeit genannt, jedoch wird betont, dass die direkte Besteuerung weiterhin in die nationale Zuständigkeit fällt und einer Koordinierung der Steuerpolitik lediglich „Aufmerksamkeit gewidmet" wird.

239. Zum Abschluss des ersten Europäischen Semesters 2011 kommt **die Europäische Kommission** zu einer eher **kritischen Beurteilung** der eingegangenen Verpflichtungen (KOM(2011) 400). So wird bemängelt, dass manche Mitgliedstaaten lediglich **sehr allgemein gehaltene Verpflichtungen** eingegangen sind, wie etwa den Abbau der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter, und sich spezifische Zusagen häufig auf bereits laufende Gesetzgebungsvorhaben bezogen haben und nicht auf zusätzliche, die durch den Pakt motiviert wurden. In dieser Hinsicht stellt auch Deutschland keine Ausnahme dar: In den sieben Verpflichtungen seines Aktionsprogramms 2012 sind Vorhaben wie das Absenken des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung zu Beginn des Jahres 2013 oder das Absenken des Einkommensteuertarifs aufgrund der kalten Progression enthalten. Auch in der Beurteilung der Kommission und der Empfehlung des Rates wird den Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen keine

große Beachtung geschenkt, sondern diese werden lediglich in einem kurzen Absatz zusammengefasst.

In seiner jetzigen Ausgestaltung liefert der Euro-Plus-Pakt somit **keinen Mehrwert** gegenüber den bereits bestehenden Verpflichtungen im Rahmen der Europa-2020-Strategie. Er stellt lediglich auf unverbindliche Ziele und auf die von den Mitgliedstaaten selbst gewählten Maßnahmen ab. Augenscheinlich hat dies bisher nicht zu den intendierten zusätzlichen Anstrengungen der Mitgliedstaaten geführt.

5. Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik

240. Neben den auf einzelne Problemfelder fokussierten Maßnahmen, die in den vorangegangenen Kapiteln vorgestellt wurden, haben die Reformen der vergangenen Jahren die Koordinierung der einzelstaatlichen Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten in den Bereichen verstärkt, in denen die europäische Ebene grundsätzlich nur sehr beschränkte Eingriffsmöglichkeiten besitzt. Neu eingerichtet wurde das „**Europäische Semester** für die verstärkte Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik“, das einen jährlichen **Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Überwachung** der Wirtschafts- und Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten vorsieht. Das Europäische Semester soll die ersten sechs Monate des Jahres umfassen. So soll eine Abstimmung in Fragen der Haushalts- und Strukturpolitik vor Beginn der Erstellung der nationalen Haushalte in der zweiten Jahreshälfte erreicht werden. Das Europäische Semester wurde im September 2010 vom Rat beschlossen und bereits im Jahr 2011 zum ersten Mal angewendet. Es wurde darüber hinaus im Rahmen der Sixpack-Reformen in das europäische Recht übernommen.

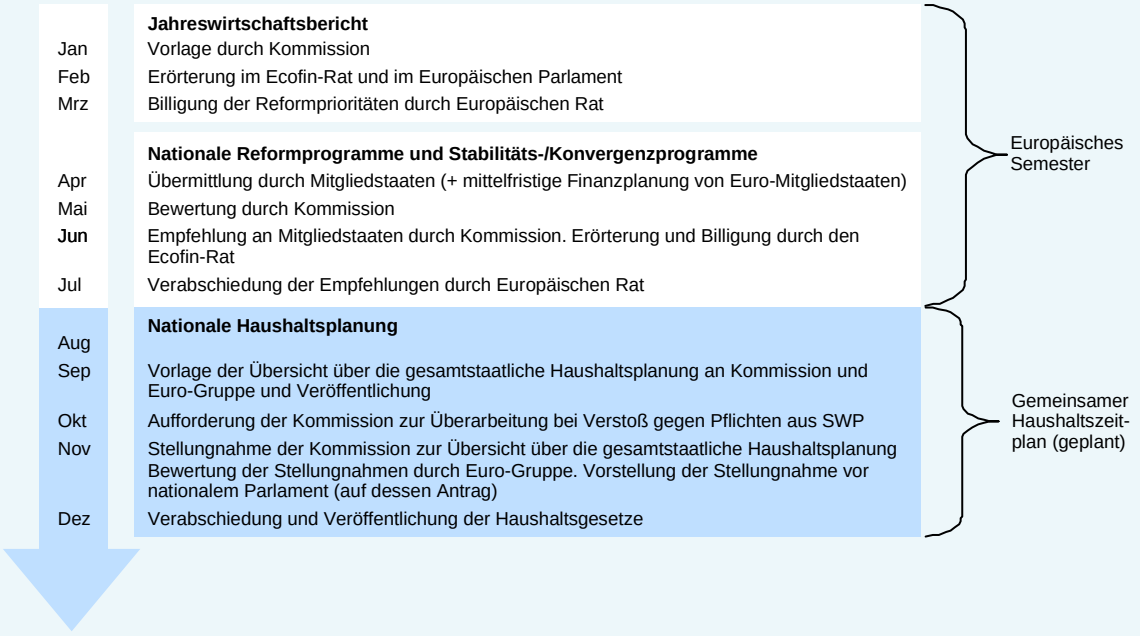
241. Der Ablauf des Europäischen Semesters ist in Schaubild 47 dargestellt. Es umfasst zum einen mit dem **Jahreswachstumsbericht** der Europäischen Kommission ein neues Element, zum anderen mit den **Nationalen Reformprogrammen** sowie den **Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen** bereits bestehende Elemente. Bei letzteren haben jedoch die Berichtspflichten der Mitgliedstaaten und die Überprüfung durch die europäische Ebene eine deutliche Ausweitung erfahren. Zudem zielt die neue frühzeitige und gleichzeitige Einreichung dieser Berichte darauf ab, bereits vor Beginn der Haushaltsplanung Unstimmigkeiten und entstehende Fehlentwicklungen aufzudecken. Für eine noch weitergehende Koordinierung und Überwachung der Haushaltspolitik in den Staaten des Euro-Raums soll das Europäische Semester durch die geplanten **Twopack-Reformen** um einen **gemeinsamen Haushaltszeitplan** ergänzt werden, der die nationale Haushaltserstellung weitergehender synchronisieren soll. Dieser zielt im Gegensatz zum Europäischen Semester auf das zweite Halbjahr und somit den Zeitraum der tatsächlichen Ausarbeitung der nationalen Haushaltspläne ab.

242. Das Europäische Semester beginnt mit der Vorlage des **Jahreswachstumsberichts** durch die Kommission. Dieses Dokument stellt die aktuelle Lage der Union und ihre wirtschaftlichen Herausforderungen dar. Zudem gibt es die wirtschaftspolitischen Prioritäten der EU für das kommende Jahr vor. Auf dieser Basis werden vom Ecofin-Rat die Leitlinien für

die Erstellung der von den Mitgliedstaaten zu erarbeitenden Nationalen Reformprogramme und der Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme erstellt.

Schaubild 47

Europäisches Semester und gemeinsamer Haushaltszeitplan (geplant)



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Im aktuellen Bericht für das Jahr 2012 sind die folgenden fünf Prioritätenbereiche angeführt:

- Inangriffnahme einer differenzierten, wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung,
- Wiederherstellung einer normalen Kreditvergabe an die Wirtschaft,
- Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit für heute und morgen,
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bewältigung der sozialen Folgen der Krise,
- Modernisierung der Verwaltungen.

Für jeden dieser Bereiche benennt der Jahreswachstumsbericht mögliche nationalstaatliche Maßnahmen, um die jeweiligen Ziele zu erreichen. Diese umfassen weitgehend sehr allgemein gehaltene Forderungen, wie etwa nach einer effizienten Steuererhebung, zum Teil aber auch sehr konkrete Vorschläge. So wird als beispielhafte Maßnahme zur Erhöhung des Wachstumspotenzials eine Förderung des digitalen Binnenmarkts angeführt, und dafür konkrete Vorschläge (zum Beispiel die Entwicklung eines EU-Marktes für sichere mobile und Online-Zahlungssysteme oder die Entwicklung von Online-Streitbeilegungssystemen) vorgebracht.

243. Eine zentrale Rolle im Europäischen Semester spielen die **nationalen Reformprogramme** und **Stabilitäts- und Konvergenzprogramme** der Mitgliedstaaten. Beide Arten von

Dokumenten sind nicht neu. Nationale Reformprogramme mussten bereits im Rahmen der Strategie Europa 2020 im Hinblick auf wachstums- und beschäftigungswirksame Maßnahmen erstellt werden. Schon zuvor mussten Stabilitätsprogramme (für Staaten des Euro-Raums) oder Konvergenzprogramme (für die übrigen Staaten) im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen im Rahmen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts erstellt werden. Zudem enthalten diese Dokumente auch die im Rahmen des Euro-Plus-Pakts angekündigten Maßnahmen (Ziffern 235 ff.).

244. Für die Inhalte der **Stabilitäts- und Konvergenzprogramme** bestehen klare Vorgaben im Sekundärrecht der EU, die zum Teil durch die Sixpack-Reformen noch erweitert und präzisiert wurden (1466/97, Artikel 3 und 7). Die Programme liefern die Grundlage für die Überwachung im Rahmen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Ziffern 211 f.), da sie die erforderlichen Angaben über das angestrebte mittelfristige Haushaltsziel und den Anpassungspfad, die voraussichtliche Entwicklung der öffentlichen Schuldenquote sowie eine Quantifizierung der auf der Einnahmenseite geplanten diskretionären Maßnahmen aufführen. Zudem enthalten die Programme die getroffenen Annahmen über die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung sowie eine quantitative Bewertung von haushaltspolitischen und sonstigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die bereits vorgenommen wurden oder vorgeschlagen werden.

Die wichtigste Neuerung im Hinblick auf die Haushaltsplanung betrifft jedoch nicht die inhaltlichen Änderungen, sondern die **zeitliche Abfolge**. Im Gegensatz zur früheren Praxis müssen die Mitgliedstaaten diese Programme nun bereits im April vorlegen und damit vor der Erörterung in den nationalen Parlamenten und der Verabschiedung der Haushaltsgesetze. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass die in den nationalen Reformprogrammen enthaltenen Wachstumsstrategien und die daraus abgeleiteten Maßnahmen mit den Haushaltsstrategien der Mitgliedstaaten in Einklang stehen. Das Europäische Semester zielt somit darauf ab, die Koordinierung in der nationalen Haushaltsplanung zu erhöhen und zu erreichen, dass sich die Empfehlungen von Kommission und Rat in der nationalen Haushaltsaufstellung niederschlagen können. Das Europäische Semester ist daher positiv zu bewerten, da es zu einem Transparenzgewinn führt, indem es die verschiedenen bereits bestehenden und neuen Elemente der fiskalischen und makroökonomischen Überwachung in einen einheitlichen Rahmen überführt.

245. Auf Basis der nationalen Reformprogramme und der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme erstellt die Kommission Ende Mai Vorschläge für **länderspezifische Stellungnahmen und Empfehlungen**. Diese werden im Juni im Ecofin-Rat diskutiert und die beschlossenen länderspezifischen Leitlinien im Juli vom Europäischen Rat veröffentlicht. Sie enthalten die Empfehlungen zum Abbau von Ungleichgewichten, die im Rahmen des VMU beim Vorliegen von „Ungleichgewichten, die nicht übermäßig sind“ ausgesprochen wurden (Ziffern 229 f.). Die nationalen Parlamente sollten dann die Empfehlungen in ihrer Haushaltsgesetzgebung berücksichtigen. Es besteht jedoch keine rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung, da in der Verordnung grundsätzlich festgehalten wird, dass die Haushaltshoheit der Parlamente unangetastet bleiben soll.

246. Eine weitere von der Kommission im Rahmen der Twopack-Reformen (KOM(2011) 821) vorgeschlagene Neuerung, der **gemeinsame Haushaltszeitplan** (Artikel 3), zielt auf eine noch weitergehende zeitliche Koordinierung der nationalen Haushaltspolitik in den Staaten des Euro-Raums ab, als es durch den Rahmen des Europäischen Semesters bereits erreicht wird. Er sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bis zum 15. Oktober die Entwürfe für ihre Haushaltsgesetze veröffentlichen und eine Übersicht über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung an die Kommission und die Euro-Gruppe übermitteln müssen; diese Übersicht muss auch veröffentlicht werden (Artikel 5). Die Übersicht über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung muss detaillierte Angaben für das kommende Jahr enthalten, wie etwa den angestrebten Haushaltssaldo, Projektionen für Ausgaben und Einnahmen sowie die Hauptannahmen zu der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung. Die Kommission kann bei einem „besonders ernsten Verstoß" gegen die haushaltspolitischen Pflichten des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine **Überarbeitung** dieser Übersicht verlangen; diese Aufforderung wird ebenfalls veröffentlicht. Zudem müssten die Stabilitätsprogramme, die bis zum 15. April eingereicht werden müssen (Europäisches Semester), in Zukunft um die Haushaltsplanung für die kommenden drei Jahre ergänzt werden.

Ausdrücklich betont wird, dass die Angaben zur Haushaltsplanung auf **unabhängigen makroökonomischen Prognosen** zu beruhen haben, die ebenfalls veröffentlicht werden müssen. Diese Forderung nach zuverlässigen Prognosen erscheint besonders wichtig, da in der Vergangenheit die Verwendung von aus politischen Gründen überoptimistischen Makro-Prognosen in der Haushaltsplanung zum Entstehen von übermäßigen Defiziten in den Staaten des Euro-Raums beigetragen hat (Jonung und Larch, 2006).

247. Die Kommission verspricht sich von dem vorgeschlagenen gemeinsamen Haushaltszeitplan, dass Empfehlungen des Rates und der Kommission stärker als in der Vergangenheit in die **nationalen Haushaltsverfahren** einfließen. Jedoch umfassen die Neuregelungen auch weiterhin keine direkten Eingriffsmöglichkeiten der europäischen Institutionen in die Haushaltsplanung. Die Kommission kann lediglich eine Stellungnahme zu der von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Übersicht über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung abgeben, die dann veröffentlicht wird und in dem jeweiligen nationalen Parlament auf dessen Antrag hin vorgestellt werden kann (Artikel 6).

248. Eine **indirekte Sanktionsmöglichkeit** gegen Verstöße in den Twopack-Regelungen wird jedoch durch die Verknüpfung mit dem Defizitverfahren des SWP hergestellt. So soll das Ausmaß, in dem Mitgliedstaaten die Kommissionsempfehlungen berücksichtigt haben, in der Beurteilung der Kommission vor der Einleitung eines Defizitverfahrens und der Auferlegung einer unverzinslichen Einlage berücksichtigt werden, sowie bei der Entscheidung des Rates, ob ein übermäßiges Defizit besteht.

249. Die vorgeschlagenen Twopack-Reformen sehen darüber hinaus eine **verstärkte Überwachung** für Staaten des Euro-Raums vor, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre **finanzielle Stabilität** betroffen oder bedroht sind (KOM(2011) 819). Diese Überwachung wird von der Kommission bei Staaten beschlossen, die Finanzhilfen von der EFSF,

dem ESM oder dem Internationalen Währungsfonds erhalten. Außerdem kann die Kommission einen Staat, „der gravierende Schwierigkeiten in Bezug auf seine Finanzstabilität hat“ (Artikel 2), unter verstärkte Überwachung stellen. Diese Überwachung umfasst weitgehende Berichtspflichten und Überwachungsmöglichkeiten der europäischen Ebene. Auf Basis dieser Überwachung kann der Rat einem Mitgliedstaat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit empfehlen, sich **um Finanzhilfe zu bemühen** und ein makroökonomisches Anpassungsprogramm zu erarbeiten. Diese Empfehlung kann veröffentlicht werden, wodurch ein noch größerer Druck auf den betreffenden Mitgliedstaat zur Annahme von Finanzhilfen entstehen könnte.

Zusätzlich überwacht die Kommission bei Staaten, die bereits Finanzhilfen erhalten, die Umsetzung eines **makroökonomischen Anpassungsprogramms**, das der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit annehmen muss. Bei Nichtbefolgung des Anpassungsprogramms ist eine Sanktionsmöglichkeit durch die Aussetzung von Zahlungen im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik geplant (Ziffer 218). Mit der Aufnahme eines makroökonomischen Anpassungsprogramms werden die normalen Berichtspflichten der Mitgliedstaaten, also Stabilitätsprogramme und die Berichte im Rahmen des Europäischen Semesters und eines Defizitverfahrens oder eines Verfahrens bei übermäßigen Ungleichgewichten, ausgesetzt.

250. Weiterhin wurde die Koordinierung der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik durch verschiedene **Einzelmaßnahmen** im Fiskalpakt verstärkt. Darunter fallen die Verpflichtung zur Erörterung und gegebenenfalls Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten vor der Verabschiedung von größeren Wirtschaftsreformen sowie die Einrichtung von regelmäßigen Euro-Gipfeln.

Literatur

BMF (2012), Der Fiskalvertrag, *Monatsbericht des BMF Mai*, 47-50.

Calliess, C. und C. Schönfleisch (2012), Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages, *Juristenzeitung* 67, 477-487.

Ciaglia, S. und F. Heinemann (2012), *Debt rule federalism: The case of Germany*, ZEW Discussion Paper No. 12-067, Mannheim

Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals und M.S. Kumar (2008), Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union, *Economic Policy* 23, 297-362.

Ecofin-Rat (2012), *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, Code of Conduct, 24. Januar, Brüssel.

Europäische Kommission (2012), *Report on public finances in EMU - 2012*, European Economy 4/2012, Brüssel.

Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2008), On the effectiveness of debt brakes: The Swiss experience, in: Neck, R. und J.-E. Sturm (Hrsg.), *Sustainability of public debt*, CESifo Seminar Series, Cambridge, 223-255.

Hauptmeier, S., A.J. Sanchez-Fuentes und L. Schuknecht (2011), Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area, *Journal of Policy Modeling* 33, 597-617.

Heinemann, F., T. Hagen, P. Mohl, S. Osterloh und M.O. Sellenthin (2010), *Die Zukunft der EU-Strukturpolitik*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 94, Baden-Baden.

Holler, J. und L. Reiss (2011), Was bringt die neuerliche Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts? *Geldpolitik & Wirtschaft* Q4/11, 91-106.

Jonung, L. und M. Larch (2006), Improving fiscal policy in the EU: The case for independent forecasts, *Economic Policy* 21, 491-534.

Krogstrup, S. und S. Wälti (2008), *Do fiscal rules cause budgetary outcomes? Public Choice* 136, 123-138.

DRITTES KAPITEL

Finanzmärkte in Europa: Vom Binnenmarkt zur Bankenunion

I. Analyse der aktuellen Entwicklungen im Bankensektor
1. Zunehmende Fragmentierung des Binnenmarkts
2. Verstärkung von Strukturproblemen
3. Leitlinien für das Krisenmanagement

II. Arbeiten an der europäischen Finanzmarktarchitektur
1. Regulierung und Aufsicht von Banken
2. Restrukturierungs- und Abwicklungsregime

III. Europäische Verantwortung im Rahmen einer Bankenunion
1. Vorschläge für eine europäische Bankenunion
2. Argumente für eine europäische Bankenaufsicht
3. Argumente für europäische Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen
4. Voraussetzungen für die Einführung einer europäischen Einlagensicherung
5. Notwendigkeit weitergehender Reformen

IV. Zusammenfassender Vorschlag des Sachverständigenrates
1. Eckpunkte einer Bankenunion
2. Dreistufiges Konzept für den Übergang in eine Bankenunion

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Aktuelle Lage

Die europäischen Finanzmärkte befinden sich an einem Scheideweg. Nachdem die Integration der Märkte über Jahre hinweg nahezu kontinuierlich zugenommen hatte, sind seit Ausbruch der Finanzkrise deutliche Anzeichen für eine Fragmentierung der Bankensysteme zu erkennen. Die Banken ziehen sich zunehmend auf ihre Heimatmärkte zurück. Hierin zeigt sich die tiefgreifende Vertrauenskrise auf den europäischen Finanzmärkten. Gleichzeitig werden bereits vorab bestehende Strukturprobleme im Bankensektor offenkundig, die sich durch die Krise noch verstärkt haben. Viele Banken in den Problemländern halten notleidende Forderungen in ihren Bilanzen; Risiken von Banken und Staaten sind eng miteinander verknüpft; viele Banken sind unzureichend kapitalisiert. Die Wirtschaftspolitik steht nun vor der schwierigen Aufgabe, Anreize für eine Rückführung zu hoher Verschuldung zu schaffen, die richtigen Weichen für einen langfristigen Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte zu stellen und dabei die akut auflodernden Krisenherde einzudämmen.

Arbeiten an der europäischen Finanzmarktarchitektur

In den Jahren seit Ausbruch der Finanzkrise sind umfangreiche Reformen in die Wege geleitet worden, mit denen eine neue Architektur der europäischen Finanzmärkte geschaffen werden soll. Diese Reformen gehen in die richtige Richtung: Die Anforderungen an das Eigenkapital von Banken werden verschärft, sodass die Banken Risiken besser aus eigener Kraft abfedern können und nicht auf staatliche Mittel angewiesen sind; es soll durch einheitliche Standards leichter werden, große und international tätige Banken, die sich in einer Schieflage befinden, zu restrukturieren und, wenn nötig, abzuwickeln; die Aufsicht soll zukünftig auch makroökonomische Risiken besser überwachen und regulierend eingreifen können. Viele dieser Reformen kommen aber viel zu langsam voran und gehen nicht weit genug. Vor allem hat sich gezeigt, dass es nicht ausreicht, Regeln zwar zu schärfen, deren Umsetzung aber auf nationaler Ebene zu belassen.

Schritte zu einer Bankenunion

Aus diesen Gründen sind nun erste Schritte hin zu einer Bankenunion gemacht worden. Das Ziel ist es, künftig Kompetenzen für die Umsetzung der neuen Regeln auf europäischer Ebene anzusiedeln. Dadurch würde es einfacher, eine im bisherigen System mögliche Verlagerung von Risiken auf die europäische Ebene einzudämmen. Haftung für Bankrisiken und die Kontrolle über die Banken sollten dann wieder zusammenfallen. Die konkreten Pläne zur Umsetzung einer Bankenunion beschränken sich bisher auf die Schaffung einer europäischen Bankenaufsicht unter dem Dach der Europäischen Zentralbank (EZB).

Der Sachverständigenrat hält eine Bankenunion für eine konsequente Weiterentwicklung von Währungsunion und Binnenmarkt. Allerdings sind die bisherigen Pläne aus seiner Sicht nicht ausgereift und nicht hinreichend vertraglich abgesichert. Es fehlt vor allem die Übertragung von Restrukturierungskompetenzen auf eine unabhängige Institution, und eine ausreichende Trennung von Geldpolitik und Aufsicht ist nicht gewährleistet. Der Sachverständigenrat unterbreitet daher ein Konzept für den Übergang in eine Bankenunion, das drei Phasen umfasst: In einer ersten Phase müssen die erforderlichen institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. In einer zweiten Phase würden sich die Banken für den Übergang in eine Bankenunion qualifizieren. In einer dritten Phase, bis zu der Altlasten in den Bilanzen der Banken abgebaut sein müssten, würde dann die vollumfängliche Bankenunion starten.

Finanzmärkte in Europa: Vom Binnenmarkt zur Bankenunion

251. Die europäische Schuldenkrise hat offengelegt, dass die Schaffung eines Binnenmarkts für Kapital in wesentlichen Punkten unvollständig geblieben ist. Mit dem Binnenmarkt wurde das Prinzip verfolgt, Regelungen auf europäischer Ebene zu vereinheitlichen, die Verantwortung für deren Umsetzung aber auf nationaler Ebene zu belassen. Die grenzüberschreitende Tätigkeit von Banken erfordert jedoch eine einheitliche Aufsicht und zentrale Kompetenzen zur Intervention in Krisensituationen. Andernfalls können durch Schieflagen bei Banken negative externe Effekte auf andere Länder entstehen; ein ausreichend schnelles Eingreifen in einer Krise ist nicht möglich. Im Euro-Raum sind zudem Anreize entstanden, Probleme im Bankensektor zu verschleppen und Risiken über die einheitliche Geldpolitik auf die europäische Ebene abzuwälzen. Das akute Krisenmanagement wird daher von umfangreichen Arbeiten an der europäischen Finanzmarktarchitektur begleitet. Mit der Schaffung einer Bankenunion soll die Verantwortung für zentrale Bereiche der Aufsicht nun auf die europäische Ebene gezogen werden.

Vom Grundsatz her hält der Sachverständigenrat eine Bankenunion für eine sinnvolle Ergänzung des Binnenmarkts und der Währungsunion. Damit die angestrebten Ziele erreicht werden können, bedarf es allerdings einer sorgfältigen Vorbereitung. Es muss sichergestellt werden, dass zentrale Kompetenzen im Bereich der Aufsicht, der Restrukturierung und, wenn nötig, der Abwicklung von Banken verfügbar sind. Haftung und Kontrolle dürfen dabei nicht auseinanderfallen. Eine Bankenunion ist jedenfalls nicht der Schlüssel zu einer Überwindung der aktuellen Krise im Bankensektor, da die Umsetzung der erforderlichen Schritte Zeit braucht. Zunächst müssen die notwendigen rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden, bis die Banken in eine Bankenunion eintreten können.

Im Rahmen des Krisenmanagements ist dafür Sorge zu tragen, dass eine etwaige Rekapitalisierung von Banken mit der entsprechenden Übertragung von Kontrollrechten einhergeht. Banken ohne nachhaltige Geschäftsmodelle sollten restrukturiert und gegebenenfalls abgewickelt werden. Solange Aufsichts- und Restrukturierungskompetenzen nicht auf die europäische Ebene übertragen worden sind, sollten weiterhin die Staaten für Mittel zur Bankenrekapitalisierung aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) haften.

I. Analyse der aktuellen Entwicklungen im Bankensektor

1. Zunehmende Fragmentierung des Binnenmarkts

252. Bis zum Ausbruch der Finanzkrise hatte die Integration der Finanzmärkte in Europa, nicht zuletzt infolge der Einführung des Euro, zugenommen. Die deutschen Banken hatten ihre Forderungen gegenüber dem Ausland von rund 14 % der Bilanzsumme im Dezember 1998 auf knapp 30 % im Dezember 2006 anteilsmäßig mehr als verdoppelt. Mit 45 % entfiel fast die Hälfte dieser Forderungen auf die Länder des Euro-Raums. Hierin kam aber nicht nur eine verbesserte Integration der Märkte zum Ausdruck. Vielmehr spiegelte sich in diesen Entwicklungen auch der Aufbau übermäßiger Verschuldung wider, die nicht an Landesgrenzen Halt gemacht hat, sondern über Kapitalimporte aus dem Ausland finanziert wurde.

253. Seit dem Ausbruch der Finanzkrise hat sich dieser Trend hin zu einer größeren Integration der Finanzmärkte umgekehrt. Es ist eine zunehmende Fragmentierung der Märkte zu beobachten (Europäische Zentralbank, 2012a; Hildebrand et al., 2012; Rose und Wieladek, 2011), die sich insbesondere in den TARGET2-Salden reflektiert. Im Juli 2012 betrugen die Auslandsaktiva deutscher Banken nur noch 22 % der Bilanzsumme. Auf dem Geldmarkt ist der Anteil grenzüberschreitender Transaktionen gesunken, es werden zunehmend inländische Aktiva als Sicherheiten für Refinanzierungsgeschäfte der Europäischen Zentralbank (EZB) gestellt, Zinsaufschläge für grenzüberschreitende Bankgeschäfte sind gestiegen, und die Unternehmenszinsen unterscheiden sich teilweise deutlich zwischen den Ländern des Euro-Raums (Schaubild 35, Seite 87).

254. Die Fragmentierung der Märkte ist Ausdruck der tiefgreifenden Vertrauenskrise, in der sich die europäischen Finanzmärkte befinden. Politische und regulatorische Anreize haben die Banken zusätzlich veranlasst, Aktivitäten im Ausland abzubauen. Im Rahmen von Beihilfeverfahren der Europäischen Union (EU) sind den Banken Auflagen gemacht worden, Niederlassungen im Ausland zu schließen (Zimmer und Blaschczok, 2012; Europäische Kommission, 2009). Die Aufsichtsbehörden haben offenbar auf eine stärkere Fokussierung auf die nationalen Märkte hingewirkt; nicht zuletzt dürfte politischer Druck, die Kreditversorgung der heimischen Wirtschaft nicht zu beeinträchtigen, eine Rolle gespielt haben.

255. Ob die zunehmende Fragmentierung zu einer Stabilisierung der Märkte beiträgt, ist offen. In weniger integrierten Märkten ist zwar das Risiko geringer, von einer systemweiten Krise getroffen zu werden. Gleichzeitig können aber länderspezifische Schocks weniger gut verarbeitet werden, wenn das Netz der Verflechtungen zwischen den Banken weniger dicht ist (Allen und Gale, 2000). Zudem können Ansteckungseffekte über Ländergrenzen hinweg ohne direkte vertragliche Verflechtungen der Banken untereinander aufgrund von Informations- und Preiseffekten entstehen (Kasten 10).

Kasten 10

Systemrisiken und Ansteckungseffekte bei Finanzinstituten

Durch die Schieflage eines einzelnen Finanzinstituts kann es zu Ansteckungseffekten kommen, wodurch weitere Finanzinstitute in eine Krise geraten, bis gar die Stabilität des gesamten Finanzsystems gefährdet ist. Das Risiko, das vom Einzelinstitut auf das Gesamtsystem ausgeht, wird als Systemrisiko bezeichnet (JG 2009 Ziffern 210 ff.). Um Systemrisiken zu identifizieren und zu messen, müssen sowohl direkte als auch indirekte Ansteckungskanäle berücksichtigt werden.

Direkte Ansteckungseffekte entstehen aus Interbankenkrediten oder Kreditausfallversicherungen (Credit Default Swaps, CDS) (Allen et al., 2010). Empirisch lassen sich direkte Verflechtungen zwischen Banken nur schwer messen. Sowohl Informationen über CDS-Kontrakte als auch über Interbankenkredite sind nur begrenzt verfügbar. Verschiedene empirische Analysen bestätigen die Bedeutung der Interbankenkredite als Ansteckungskanal (Cocco et al. (2009) für Portugal; Elsinger et al. (2006) für Österreich; Degryse und Nguyen (2007) für Belgien und Iyer und Peydró (2011) für Indien). Mit Hilfe von Netzwerkmodellen kann der Effekt des Ausfalls einer Bank auf das gesamte System simuliert werden. Diese Modelle sind sehr datenintensiv,

sodass Duffie (2011) vorschlägt, Banken direkt bezüglich vordefinierter Stressszenarien zu befragen. Allerdings dürften die Finanzinstitute die von ihnen ausgehenden Ansteckungseffekte nicht genau kennen und zudem keinen Anreiz haben, diese offenzulegen.

Indirekte Ansteckungskanäle entstehen über Preis- und Informationseffekte. Insbesondere sogenannte Fire-Sales-Mechanismen sind in den letzten Jahren intensiv untersucht worden (Greenwood et al., 2011; Shleifer und Vishny, 2011, 1992; Wagner, 2011; Allen et al., 2010; Brunnermeier und Pedersen, 2009). Falls eine Bank aufgrund eines Verlustes gezwungen ist, Vermögenswerte zu verkaufen, kann dies zu einem Verfall der Preise für diese Vermögenswerte führen. Andere Banken, die ähnliche Vermögenswerte halten, müssen aufgrund der gesunkenen Preise ebenfalls Abschreibungen vornehmen. Eine ähnliche Wirkung können Informationseffekte haben (Acharya und Yorulmazer, 2003): Wenn Einleger die Schieflage von Bank A als ein Warnzeichen dafür interpretieren, dass Bank B in ähnliche Probleme geraten könnte, ziehen sie ihre Einlagen ab und würden allein aufgrund negativer Erwartungen die Bank B tatsächlich in eine Schieflage bringen.

Indirekte Ansteckungseffekte über den Fire-Sales-Kanal untersuchen Greenwood et al. (2011) in einer Simulationsstudie für das europäische Bankensystem. Sie zeigen, dass das systemische Risiko einer Bank von deren Eigenkapitalausstattung, der Liquidität der Aktiva und von deren Größe abhängt. Kleinere Banken, die gering diversifiziert, wenig liquide und schlecht kapitalisiert sind, können demnach systemischer sein als größere Finanzinstitute. Acharya und Steffen (2012) nutzen das auf Marktdaten basierende Konzept des Systemic Expected Shortfall, um das Systemrisiko einzelner Banken in Europa zu bestimmen. Demnach bemisst sich das Systemrisiko an dem Kapitalbedarf, den eine Bank in einem vorgegebenen Stressszenario hat, relativ zum Kapitalbedarf des Bankensystems (Acharya et al., 2010). Das Co-Value-at-risk-(CoVar)-Modell von Adrian und Brunnermeier (2008) beruht ebenso auf Marktdaten (JG 2009 Kasten 8). Eine implizite Annahme dieser Verfahren ist, dass Informationen über indirekte Ansteckungseffekte in ausreichendem Maß bei der Bestimmung der Marktpreise berücksichtigt werden.

2. Verstärkung von Strukturproblemen

256. Die Schuldenkrise legte bereits bestehende Strukturprobleme im Bankensektor offen und verstärkte diese. Zudem erfordert die Krise eine Verschärfung der Finanzmarktregulierung, die einigen Banken die Geschäftsgrundlage entziehen dürfte. Das Ziel der Politik sollte es daher nicht nur sein, kurzfristiges Krisenmanagement zu betreiben. Vielmehr muss ein geeigneter Rahmen geschaffen werden, um langfristige Strukturprobleme im Bankensektor lösen und, wenn nötig, Insolvenzen größerer Banken zulassen zu können.

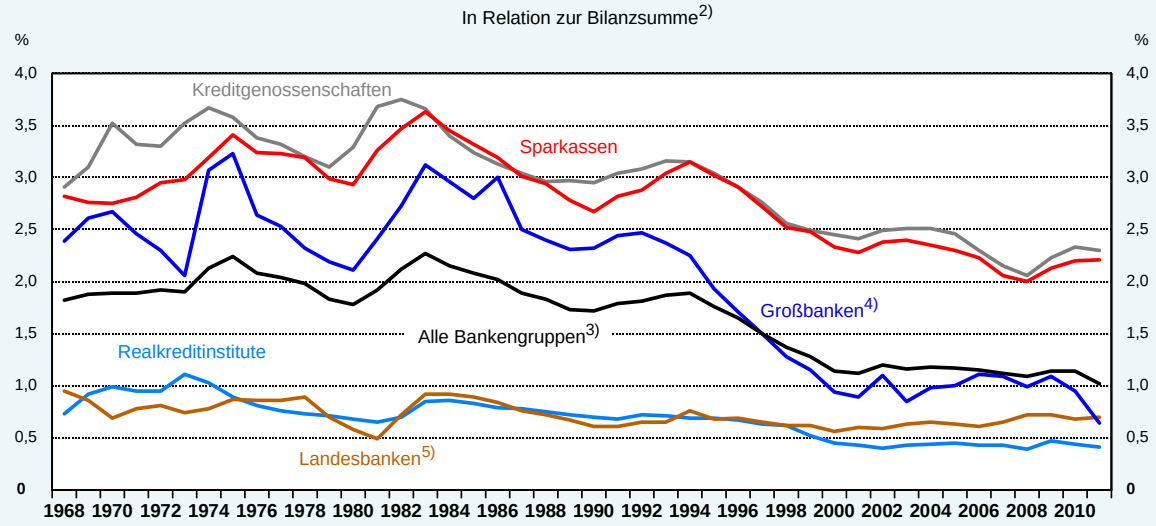
257. Diese Strukturprobleme manifestieren sich in verschiedener Weise:

(i) Um Verluste aus eigener Kraft abfedern zu können, benötigen Banken **ausreichende Eigenkapitalpuffer** und damit auskömmliche Margen, ohne dabei übermäßige Risiken einzugehen. In Deutschland unterscheiden sich die Margen der Banken zum Teil erheblich (Schaubild 48), und Banken mit geringen Margen waren in besonderem Maße von der Finanzkrise betroffen (Expertenrat, 2011). Seit dem Höhepunkt der Krise hat sich die Kapitalausstattung der Banken in Europa zwar verbessert. Die Banken haben jedoch noch immer zu geringe Puffer, um Risiken aus eigener Kraft absichern zu können (EZB, 2012b). Die Politik steht daher

vor der Herausforderung, mittel- und langfristig Rahmenbedingungen für eine Erhöhung des Eigenkapitals der Banken zu schaffen und den Banken Anreize zu geben, bestehende Gewinne nicht in Form von Dividenden auszuschütten. Übergangsfristen sind erforderlich, weil höhere Eigenkapitalanforderungen krisenverschärfend wirken können.

Schaubild 48

Nettozinserträge[1] der deutschen Kreditinstitute nach ausgewählten Bankengruppen



1) Saldo der Zinserträge und Zinsaufwendungen.– 2) Im Jahresdurchschnitt.– 3) Ohne Bausparkassen, ohne Institute in Liquidation sowie ohne Institute mit Rumpfgeschäftsjahr.– 4) Ab 2004 einschließlich Postbank.– 5) Einschließlich Deutsche Girozentrale; ab 2004 ohne NRW-Bank.

Quelle: Deutsche Bundesbank

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

(ii) In den vergangenen Jahren haben sich die Ertrags- und Finanzierungsstrukturen der Banken verschoben und zu einer größeren **Anfälligkeit gegenüber Marktrisiken** geführt. Gemessen an der Bilanzsumme sind die Zinserträge zurückgegangen; Erträge aus dem Nicht-Zinsgeschäft sind gestiegen (Schaubild 49, Seite 156). Diese Erträge sind volatiler als Zinserträge, sodass die Erträge der Banken risikoreicher geworden sind (Brunnermeier et al., 2012; DeYoung und Rice, 2004). Zudem ist bei der Finanzierung über die Anleihemärkte der Anteil besicherter Finanzierung gerade für Banken in den Krisenländern stark angestiegen (Europäische Zentralbank, 2012b); viele Banken in diesen Ländern sind auf eine Finanzierung zu günstigen Konditionen durch die EZB angewiesen. Daher ist ein Regulierungsrahmen zu schaffen, der die Banken resistenter gegenüber Marktrisiken macht und die Abhängigkeit von der Finanzierung durch die EZB reduziert.

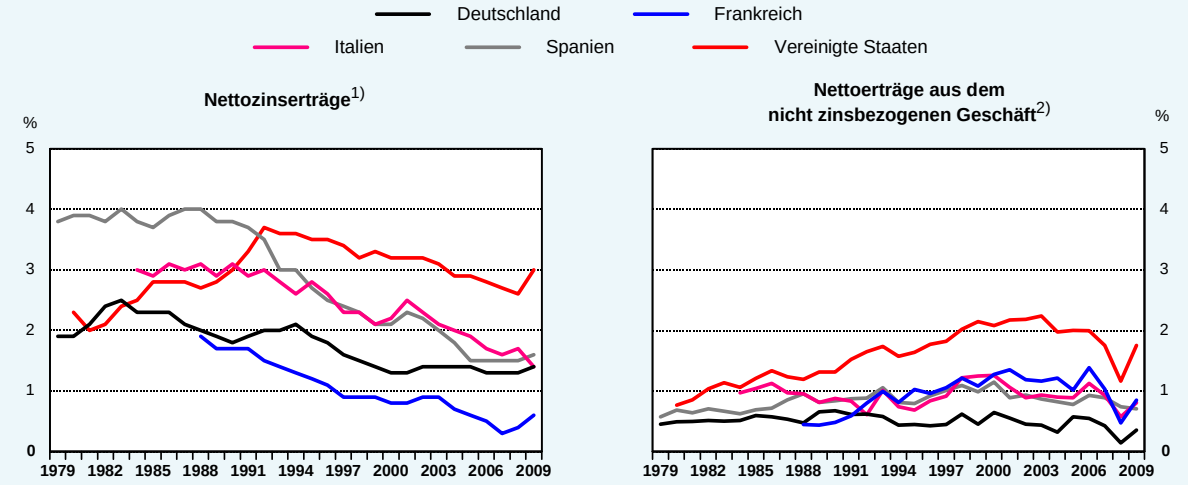
(iii) Staatliche Einflussnahme auf Banken, sei es durch direkte Eigentumsbeteiligungen an den Banken, sei es durch politischen Einfluss auf die Kreditvergabe, kann generell negative Wachstumseffekte haben. In der aktuellen Krise hat sich die wechselseitige **Verknüpfung zwischen Banken und Staaten** sogar noch verstärkt. Von den Regierungen sind weitgehende Garantien für die Einlagen von (privaten) Kunden übernommen worden (Stolz und Wedow, 2010; Panetta et al., 2009; Petrovic und Tutsch, 2009). Zudem investieren die Banken, gerade in den Krisenländern, zunehmend in Staatsanleihen ihrer eigenen Regierungen. Im Ergebnis werden Banken in fiskalisch starken Ländern von den Einlegern als weniger risikoreich angesehen als Banken in hoch verschuldeten Ländern (Acharya und Steffen, 2012). Aus staatli-

chen Garantien, deren Kosten die Banken nicht in vollem Umfang tragen, entstehen Fehlanreize. Untersuchungen für deutsche Banken zeigen, dass sich die Wahrscheinlichkeit, in Schieflage zu geraten, erhöht, wenn Banken erwarten können, gerettet zu werden (Dam und Koetter, 2012). Langfristig sollten die Banken ohne Rückgriff auf staatliche Absicherungsmechanismen für eine effiziente Finanzierung der Realwirtschaft sorgen. Der Wettbewerb sollte nicht durch Subventionen an einzelne Institute oder Gruppen von Banken verzerrt sein.

Schaubild 49

Ertragskomponenten von Banken in ausgewählten Ländern

In Relation zur Bilanzsumme



1) Saldo der Zinserträge und Zinsaufwendungen.– 2) Saldo der Provisionserträge und Provisionsaufwendungen zuzüglich Erträgen (Aufwand) aus Finanzgeschäften und sonstigen Nettoerträgen aus nicht zinsbezogenem Geschäft.

Quelle: OECD

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

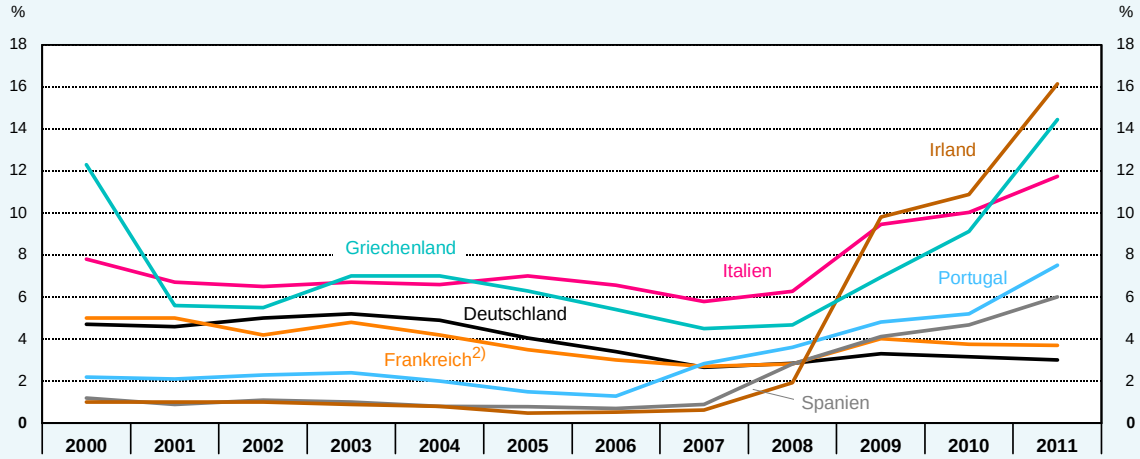
(iv) Eine hohe **Komplexität und Vernetzung** der Banken untereinander erschwert im Krisenfall eine effektive Restrukturierung. In den Jahren vor der Krise hatten sich die Banken vermehrt über den Interbankenmarkt finanziert. Dies hat einen kurzfristigen Austausch von Liquidität ermöglicht; die Banken sind jedoch zugleich anfälliger für systemische Schocks geworden. Zudem hat die Vernetzung im internationalen Geschäft zugenommen. Die sehr großen deutschen Banken beispielsweise unterhalten Niederlassungen in durchschnittlich 40 Ländern (Buch et al., 2011); kleinere Banken halten Forderungen gegenüber durchschnittlich zehn Ländern. In Restrukturierungsverfahren ergeben sich daher schwierige Koordinierungsprobleme über verschiedene nationale Rechtsordnungen hinweg. Diesen Problemen sollte ein Restrukturierungs- und Abwicklungsregime für Banken Rechnung tragen.

(v) Deutlichster Ausdruck der Probleme im europäischen Bankensektor sind die in der Krise stark angestiegenen Anteile **notleidender Forderungen** (Schaubild 50). Banken, die mit notleidenden Altkrediten belastet sind, können die erforderlichen strukturellen Anpassungen in der Realwirtschaft nicht in ausreichendem Maß begleiten. Es droht ein japanisches Szenario, wenn über Jahre hinweg ungelöste Probleme im Bankensektor Investitionen und Wachstum behindern (Ziffer 192). Daher ist eine Lösung des Problems der Altkredite vordringlich (Anhang I, Sondergutachten 2012, Seite 423).

Schaubild 50

Notleidende Forderungen von Banken in ausgewählten Ländern[1)]

In Relation zum Bruttokreditvolumen



1) Die Definitionen notleidender Forderungen unterscheiden sich zwischen den Ländern. Daher sind Angaben zwischen den Ländern weniger gut vergleichbar als der Verlauf innerhalb eines Landes über die Zeit.– 2) Für das Jahr 2011, Stand: 2. Quartal.

Quelle: IWF

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

3. Leitlinien für das Krisenmanagement

258. Die Probleme im europäischen Bankensektor erfordern umfassende Reformen. Haftungsmechanismen in den Banken müssen wieder in ausreichendem Maße in Kraft gesetzt werden, und Insolvenzen von (größeren) Banken müssen grundsätzlich möglich sein. Die Aufsicht über die Banken muss effektiver werden, Risiken für das Finanzsystem als Ganzes müssen durch geeignete regulatorische Vorgaben reduziert werden. Bereits begonnene Reformen kommen allerdings nur schleppend voran und werden durch Lasten der Vergangenheit behindert (Ziffer 262).

259. Das akute Krisenmanagement kann jedoch nicht warten, bis ein neuer langfristiger Ordnungsrahmen etabliert ist. Der Sachverständigenrat hat in seinem Sondergutachten vom Juli 2012 Eckpunkte für ein effektives Krisenmanagement skizziert (Anhang I, Sondergutachten 2012, Seite 422 ff.). Diese beinhalten als zentrales Element die Rekapitalisierung von Banken, verbunden mit einer Übernahme von Kontrollrechten durch staatliche Institutionen. Banken in Schieflage sollten restrukturiert und gegebenenfalls abgewickelt werden, sodass die im Markt verbleibenden Banken über nachhaltige Geschäftsmodelle verfügen und ohne staatliche Hilfen auskommen. Insofern für Bankenrestrukturierungen der Rückgriff auf gemeinschaftliche finanzielle Ressourcen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder des ESM erforderlich ist, sollten die jeweiligen Staaten für diese Mittel haften.

260. Unmittelbare Bedeutung haben diese Eckpunkte für den Umgang mit Schieflagen von Banken im Fall Spaniens, das einen Antrag zur Stützung seiner Banken aus Mitteln der EFSF gestellt hat. Die Bedingungen, unter denen diese Mittel gewährt werden, wurden in einem Memorandum of Understanding (MoU) festgelegt (Kasten 11, Seite 158). Die konkrete Umsetzung des MoU ist derzeit noch in der Diskussion.

Kasten 11

Umsetzung der Bankenrekapitalisierung in Spanien

Am 25. Juni 2012 stellte die spanische Regierung einen Antrag auf Finanzhilfen für die Rekapitalisierung von Finanzinstituten durch die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), dem die Finanzminister der Länder des Euro-Raums nach Prüfung durch die Europäische Zentralbank (EZB), die European Banking Authority (EBA) und den Internationalen Währungsfonds (IWF) am 20. Juli 2012 entsprachen. Die Bedingungen wurden in einem Memorandum of Understanding (MoU) mit der spanischen Regierung festgehalten. Spanien wird demzufolge Finanzmittel in Höhe von bis zu 100 Mrd Euro erhalten. Diese Summe soll den maximal erwarteten Rekapitalisierungsbedarf des spanischen Bankensektors abdecken, zuzüglich eines Sicherheitspuffers. Die Mittel werden in mehreren Tranchen ausgezahlt. Vorab hält die EFSF jedoch einen Betrag von 30 Mrd Euro bereit, um dringenden Finanzierungsbedarf der spanischen Banken kurzfristig decken zu können. Die Finanzmittel werden direkt an den spanischen Bankenrettungsfonds Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) ausgezahlt, der diese an die Banken weiterleitet. Für die Rückzahlung der gesamten Finanzhilfen haftet der spanische Staat.

Gemäß den Beschlüssen der Euro-Gruppe vom 29. Juni 2012 tritt der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) an die Stelle der EFSF, ohne jedoch den Status eines vorrangigen Gläubigers zu erhalten. Zudem soll eine direkte Mittelvergabe an Krisenbanken möglich sein, wenn ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken im Euro-Raum etabliert ist. Dies würde dann auch für Spanien gelten. Seit Juli 2012 arbeiten die spanischen Behörden an Restrukturierungs- und Abwicklungsplänen für die Banken, die bereits durch den FROB gestützt werden. Mitte September hat das spanische Parlament einen rechtlichen Rahmen zur Verbesserung des Krisenmanagements und zur Einrichtung einer Bad Bank verabschiedet.

Weil die Finanzhilfen ausschließlich der Rekapitalisierung von Banken dienen, beziehen sich die Bedingungen des MoU entweder auf einzelne Banken (bankspezifische Konditionalität) oder den Bankensektor als Ganzes (horizontale Konditionalität). Darüber hinaus verweist das MoU auf Verpflichtungen Spaniens im Rahmen des Verfahrens bei übermäßigem Defizit und die Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters (Ziffer 170). Zwar werden diesbezüglich keine zusätzlichen Bedingungen formuliert, die Auszahlung der Tranchen könnte aber von der Erfüllung dieser Verpflichtungen abhängig gemacht werden. Die Umsetzung der Bedingungen wird durch die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit EZB und EBA überwacht. Zudem verpflichten sich die spanischen Behörden, den IWF um technische Unterstützung zu ersuchen.

Die **bankspezifische Konditionalität** umfasst als zentrale Elemente zunächst die Ermittlung des Kapitalbedarfs einzelner Banken, sodann die Rekapitalisierung und schließlich, sofern staatliche Mittel zugeführt wurden, zwingend die Restrukturierung oder Abwicklung unter Übertragung problematischer Vermögenswerte auf eine externe Bad Bank. Der Kapitalbedarf der einzelnen Banken wurde in einem Stresstest durch externe Wirtschaftsprüfer ermittelt und liegt demnach bei rund 60 Mrd Euro (Stand: 28. September 2012). Dem Stresstest wurden 14 Bankengruppen einschließlich der bereits durch den FROB gestützten Banken unterzogen, sodass etwa 90 % des spanischen Bankensystems erfasst wurden. Nicht einbezogen in die Stresstests wurden Verluste auf spanische Staatsanleihen. Auf Basis der Stresstests legt die spanische Zentralbank (Banco de España) zusammen mit der Europäischen Kommission nach Konsultation von EZB und EBA den Kapitalbedarf der einzelnen Banken fest. Die Banken müssen dann einen Plan zur Deckung der Kapitallücke aus privaten oder staatlichen Quellen vorlegen. Eine etwaige Schließung der Kapitallücke aus privaten Mitteln muss bis zum 30. Juni 2013 vollzogen werden. Be-

trägt diese mehr als 2 % der risikogewichteten Aktiva, müssen zusätzlich vom FROB zu zeichnende Wandelanleihen emittiert werden, die in Aktien umgewandelt werden, sofern die Kapitallücke nicht bis zum Stichtag geschlossen wurde.

Banken, die auf staatliche Mittel angewiesen sind, müssen Restrukturierungs- oder Abwicklungspläne erarbeiten. Ziele sind die Wiederherstellung eines langfristig tragfähigen Geschäftsmodells und die Minimierung der notwendigen staatlichen Mittel. Die Pläne müssen Angaben enthalten, welche Aktiva in die externe Bad Bank ausgelagert werden sollen. Die Anteilseigner sowie die Halter von hybriden und nachrangigen Schuldtiteln müssen zur Verlustdeckung herangezogen werden. Gewinnausschüttungen und variable Vergütungen auf Hybridanleihen sind auszusetzen und Vorstandsgehälter zu deckeln. Banken, die kein tragfähiges Geschäftsmodell haben, werden abgewickelt. Erst nach der Genehmigung der Pläne durch die Europäische Kommission werden die Banken über den FROB mit Mitteln der EFSF/des ESM rekapitalisiert. Es steht noch nicht fest, ob der FROB über die an die Banken ausgegebenen Wandelanleihen echte Kontrollrechte erhält. Zur Überwachung der Umsetzung der Restrukturierungspläne wird ein Überwachungstreuhänder eingesetzt, der an die Europäische Kommission berichtet.

Im Rahmen der **horizontalen Konditionalität** sollen die Kapitalanforderungen für sämtliche spanische Banken angehoben und der Regulierungsrahmen für den Bankensektor weiter gestärkt werden. Dies schließt die Anwendung der neuen Kapitaldefinitionen nach Basel III und die Verbesserung des rechtlichen Rahmens zum Krisenmanagement im Bankensektor ein. Insbesondere sollen der FROB Kompetenzen zur Abwicklung von Banken erhalten und die Unabhängigkeit der Banco de España als Bankenaufsichtsbehörde gestärkt werden.

261. Ingesamt entsprechen die Bedingungen des MoU auch den Eckpunkten, die der Sachverständigenrat für das kurzfristige Krisenmanagement aufgezeigt hat (Anhang I, Sondergutachten 2012, Seite 422 ff.). Die einzelnen Schritte der Bankenrekapitalisierung, Restrukturierung und Abwicklung sind so angelegt, dass eine Kontrolle durch politisch hinreichend unabhängige Instanzen gewährleistet werden kann. Die Rekapitalisierung mit staatlichen Mitteln ist zudem nur ein erster Schritt, dem zwingend die Restrukturierung und, falls erforderlich, die Abwicklung folgen müssen. Insbesondere wurden Anreize geschaffen, die Gläubiger und Anteilseigner angemessen an den Verlusten zu beteiligen. So ist im MoU vorgesehen, dass Verluste, die durch eine unzureichende Beteiligung der Gläubiger auflaufen, nicht durch EFSF-Mittel, sondern durch den spanischen Staat abgedeckt werden.

Im Fall einer staatlichen Rekapitalisierung muss sichergestellt werden, dass die spanischen Behörden durch den Erwerb von Anteilen oder im Wege hoheitlicher Maßnahmen tatsächlich die Kontrolle über die betroffenen Banken übernehmen. Als äußerst kritisch könnte es sich daher erweisen, dass die Konditionalität umso stärker wird, je größer der staatliche Mittelbedarf ist. Somit besteht ein Anreiz bei den Banken, Rekapitalisierungspläne so auszugestalten, dass eine staatliche Mittelzufuhr und damit eine entsprechende externe Übernahme von Kontrolle vermieden werden. Ein weiteres Problem in der Umsetzungsphase könnte daraus entstehen, dass es zunächst den Banken überlassen bleibt, auf welche Weise sie ihre Kapitallücken schließen. Es besteht die Gefahr, dass die Banken ihre Kreditvergabe zu stark einschränken.

II. Arbeiten an der europäischen Finanzmarktarchitektur

262. Die Finanzkrise hat Schwachstellen in der Regulierung des internationalen Finanzsystems offengelegt. In Europa sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Regulierungsinitiativen auf den Weg gebracht worden (JG 2011 Ziffern 256 ff.; JG 2010 Ziffern 252 ff.). Die Reformbemühungen im Bereich der **Bankenregulierung und Bankenaufsicht** setzen sich derzeit in der europäischen Umsetzung des überarbeiteten Rahmens zur Eigenkapitalregulierung von Banken (Basel III) fort. Zudem werden auf nationaler Ebene Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Überwachung der Finanzstabilität (makroprudenzielle Überwachung) festgelegt. Darüber hinaus liegt nun ein Legislativvorschlag der Europäischen Kommission für ein harmonisiertes **Interventions- und Abwicklungsregime** bei Bankenschieflagen vor (Ziffern 263 ff.).

Im Wesentlichen folgen diese Regulierungen den bisherigen Prinzipien des Binnenmarkts und damit den Prinzipien der Mindestharmonisierung (Minimum Harmonization), der Herkunftslandkontrolle (Home Country Control) und der gegenseitigen Anerkennung (Mutual Recognition): Auf europäischer Ebene wird ein regulatorischer Rahmen vorgegeben, der von der nationalen Gesetzgebung zu beachten ist. Die Zuständigkeit für die Aufsicht obliegt den nationalen Aufsichtsbehörden. Durch die Zuspitzung der Schuldenkrise sind viele dieser Reformbemühungen von Vorschlägen eingeholt worden, die auf eine stärkere Zentralisierung der Aufsicht im Rahmen einer Bankenunion abzielen (Ziffern 293 ff.).

1. Regulierung und Aufsicht von Banken

263. Im Zentrum einer strengeren Bankenregulierung stehen erhöhte Eigenkapitalanforderungen. Diese haben zunächst das Ziel, die einzelne Bank stabiler und resistent gegenüber Schocks zu machen (**mikroprudenzielle Regulierung**). Eigenkapitalanforderungen spielen zudem bei der Stabilisierung des gesamten Finanzsystems eine zentrale Rolle (**makroprudenzielle Regulierung**): Je höher das Eigenkapital ist, das Banken insgesamt in ihren Bilanzen halten, desto geringer sind die negativen Auswirkungen, die von systemweiten Ansteckungseffekten ausgelöst werden (Kasten 10, Seite 153).

264. Der im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) im Jahr 2010 vereinbarte Rahmen zur Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen an Banken (Basel III) steht nunmehr in Europa unmittelbar vor der Umsetzung (JG 2011 Ziffern 275 f.; JG 2010 Ziffern 253 ff.). Die Europäische Kommission hat in den entsprechenden Legislativvorschlägen, bestehend aus einer Verordnung (Capital Requirements Regulation, CRR) und einer Richtlinie (Capital Requirements Directive IV, CRD IV) die zentralen Bestimmungen von Basel III übernommen. Die Überführung wesentlicher Teile des Bankenaufsichtsrechts in eine direkt anwendbare Verordnung reduziert nationale Gestaltungsspielräume. Darüber hinaus werden etliche bisher bestehende nationale Wahlrechte abgeschafft, wodurch im Ergebnis ein **einheitliches Regelwerk** (Single Rule Book) in der EU entsteht. Obwohl die europäischen Regelungen ab dem 1. Januar 2013 Anwendung finden sollen, sind die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat über die Vorschläge der Kommission noch nicht abgeschlossen.

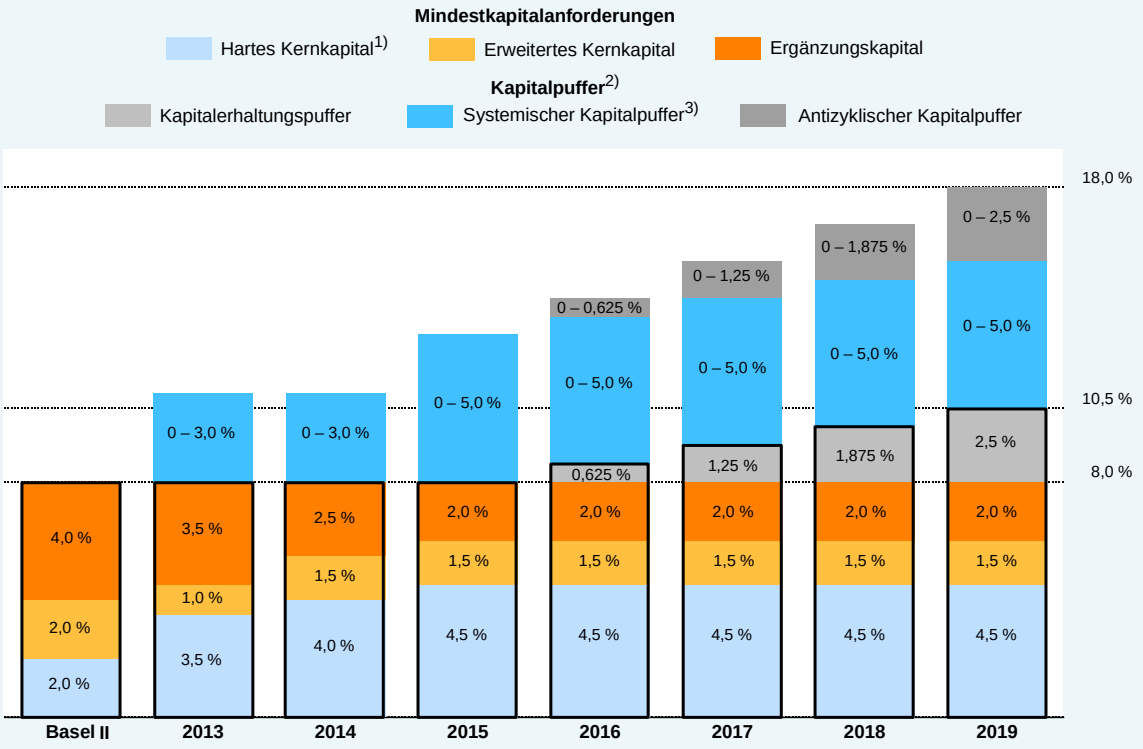
Mikroprudenzielle Regulierung

265. Im Rahmen der Regulierung auf Einzelinstitutsebene (mikroprudenzielle Regulierung) soll vor allem sichergestellt werden, dass Finanzinstitute eine Mindestausstattung von haftendem Eigenkapital im Verhältnis zu ihren risikogewichteten Vermögenswerten aufweisen. Die Risikogewichte werden mittels des Standardansatzes festgelegt oder auf Basis bankinterner Risikomodelle ermittelt.

Die Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen nach Basel III setzt an drei Stellschrauben an: den zu erfüllenden Mindestquoten, der Qualität des haftenden Eigenkapitals und den zu verwendenden Risikogewichten. Bis zum Jahr 2019 werden insbesondere die Mindestkapitalanforderungen erhöht, von derzeit 8 % der risikogewichteten Aktiva auf dann 10,5 %. Diese werden um weitere makroprudenzielle Kapitalpuffer ergänzt, sodass sich Kapitalanforderungen von insgesamt bis zu 18 % der risikogewichteten Aktiva ergeben können (Schaubild 51).

Schaubild 51

Umsetzung von Basel III in der Europäischen Union



1) Setzt sich zusammen aus gezeichnetem Kapital und offenen Rücklagen.– 2) Durch hartes Kernkapital zu erfüllen.– 3) Festsetzung ohne Einbeziehung der Europäischen Kommission.

Quellen: BCBS (2011), Europäische Kommission (2011a, 2011b), Rat der Europäischen Union (2012)

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

266. Zudem verschärft Basel III die Definition des regulatorischen Eigenkapitals. Das harte Kernkapital muss ab dem Jahr 2015 mindestens 4,5 % betragen (JG 2010 Ziffer 255). Durch erweiterte Abzugspflichten bei Beteiligungskapital wird die „Mehrfachverwendung“ von Eigenkapital im Finanzsektor eingeschränkt. Der Verordnungsvorschlag der Kommission (CRR) sieht allerdings abweichend zum Baseler Regelwerk vor, dass Beteiligungen an Versicherungsunternehmen unter gewissen Voraussetzungen nicht vom harten Kernkapital abgezo-

gen werden müssen (BCBS, 2012). Ebenso soll es Aufsichtsbehörden den Plänen der Kommission nach erlaubt sein, Kreditinstituten den Nichtabzug von Beteiligungen an Verbundunternehmen zu gestatten. In Deutschland müssten demnach die Kreditgenossenschaften und Sparkassen ihre Beteiligungen an den Landesbanken oder genossenschaftlichen Zentralbanken nicht vom harten Kernkapital abziehen. Dies steht jedoch im klaren Gegensatz zu dem Ziel, einheitliche Regeln anzuwenden.

267. Im Rahmen der geplanten europäischen Regulierung bestehen wie bisher bei den **Risikogewichten** für bestimmte Forderungsklassen Abweichungen zum Baseler Rahmen. Insbesondere bei **Staatsanleihen** für EU-Mitgliedstaaten hält der Verordnungsvorschlag weiterhin an der Nullgewichtung fest. Selbst Banken, die auf Basis eigener Modelle positive Risikogewichte ermitteln, müssten demnach Staatsanleihen nicht mit Eigenkapital unterlegen (BCBS, 2012). Zumindest schlägt das Europäische Parlament vor, die Verordnung dahingehend zu ergänzen, dass Institute künftig keine „übermäßigen Volumina“ an Staatsanleihen eines Landes halten sollen (Europäisches Parlament, 2012). Derzeit ist zudem noch in der Diskussion, ob die Risikogewichte für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen herabgesetzt werden sollen.

268. Diese Diskussionen zeigen zwei grundsätzliche Probleme bei der Festsetzung von Risikogewichten. Zum einen ist die Frage, welche Forderungen in welchem Umfang mit Eigenkapital unterlegt werden müssen, in hohem Maß politisiert. Es wird befürchtet, dass höhere Eigenkapitalanforderungen die Finanzierungskosten für bestimmte Schuldner erhöhen könnten. Aus wirtschaftspolitischer Sicht relevant ist allerdings die Frage, inwiefern die Eigenkapitalregulierung dazu beiträgt, Risiken für die Stabilität des gesamten Finanzsystems zu reduzieren. Vieles spricht dafür, dass der gesamtwirtschaftliche Effekt höheren Eigenkapitals positiv ist (Admati et al., 2011). Zum anderen ist die Messung von Bankrisiken in hohem Maß mit Unsicherheiten behaftet (Hellwig, 2009). Die von den Banken verwendeten Risikomodelle sind entsprechend komplex und damit für die Aufseher unübersichtlich. Um die Risikogewichte für eine Großbank zu ermitteln, sind außerordentlich umfangreiche Berechnungen erforderlich (Haldane, 2012). Zudem hat allein der Umfang des Regelwerks massiv zugenommen – umfasste es bei Basel I noch 30 Seiten, so stieg die Seitenzahl bei Basel II auf 347 Seiten und bei Basel III auf 616 Seiten.

269. Aufgrund der Probleme bei der Bestimmung von Risikogewichten ist gemäß Basel III eine **Leverage Ratio** vorgesehen, die das Kernkapital ins Verhältnis zu sämtlichen ungewichteten Vermögenswerten und außerbilanziellen Positionen setzt (JG 2011 Ziffern 289 ff.; JG 2010 Ziffern 262 ff.). Im Zuge der Umsetzung in Europa sollen die Institute zunächst verpflichtet werden, die Leverage Ratio ab dem Jahr 2013 an die Aufsichtsbehörden zu melden und ab dem Jahr 2015 gegenüber dem Markt offenzulegen. Hingegen ist die Einführung einer verbindlichen Untergrenze für die Leverage Ratio nicht in den Verordnungsvorschlag aufgenommen worden. Wenngleich die Europäische Kommission die Zielsetzung bekundet, die Leverage Ratio als aufsichtsrechtliche Mindestanforderung zu verankern, bleibt der Verordnungsvorschlag damit bisher hinter den Baseler Vereinbarungen zurück, nach denen die Leverage Ratio ab dem Jahr 2018 zwingend Bestandteil der aufsichtsrechtlichen Mindestkapitalanforderungen (Säule 1 des Baseler Akkords) werden soll.

270. Gegenüber der bisherigen Eigenkapitalregulierung hat die Leverage Ratio den entscheidenden Vorteil, dass sie weitgehend immun gegen Risikofehleinschätzungen und Manipulationen der Risikogewichte ist. Eine Leverage Ratio begrenzt die Anreize der Banken, Risiken in den internen Bewertungsmodellen systematisch zu unterschätzen (Blum, 2008). Wie groß die Bewertungsspielräume der Banken sind, zeigt das Beispiel der Commerzbank: Diese gibt in ihrem Geschäftsbericht 2011 an, die von der EBA im Rahmen der Capital Exercise identifizierte Kapitallücke unter anderem dadurch reduziert zu haben, dass sie den Wert ihrer risikogewichteten Aktiva durch „Parameter-Aktualisierung“ und eine „verbesserte Datenqualität bei Kreditsicherheiten“ neu ermittelt hat.

Als Argument gegen eine stärkere Berücksichtigung der Leverage Ratio wird oftmals vorgebracht, das Geschäftsvolumen der Banken als Berechnungsgrundlage sei aufgrund außerbilanzieller Aktivitäten nicht hinreichend genau messbar. Dieses Argument kann allerdings nicht überzeugen, denn es müsste in verstärktem Maße auch für die aus diesem Geschäft resultierenden Risiken gelten. Zudem wird angeführt, die Einführung einer Leverage Ratio habe zur Folge, dass Risiken nicht mehr angemessen berücksichtigt werden. Doch auch dieses Argument kann nicht überzeugen. Denn die Aufseher sollten die Risikomodelle der Banken weiterhin überwachen. Darüber hinaus hätten die Banken, sofern sie aufgrund der Einführung einer Leverage Ratio mit mehr Eigenkapital ausgestattet wären, selbst Anreize, ihre Risiken stärker im Blick zu haben. Generell gilt: Sowohl Eigenkapitalanforderungen, die Risiken berücksichtigen, als auch solche, die Risiken nicht berücksichtigen, bergen Anreize für Fehlverhalten der Banken. Nur ein gut ausgestatteter Instrumentenkasten sowie Anreize für den Regulierer, diesen einzusetzen und Ermessensspielräume zu nutzen, können letztlich zu einem nachhaltig stabilen Bankensystem führen.

Makroprudenzielle Regulierung

271. Im Einklang mit Basel III sollen mit der Richtlinie CRD IV zwei neue Elemente der Eigenkapitalregulierung, der **Kapitalerhaltungspuffer** und der **antizyklische Kapitalpuffer**, umgesetzt werden (Schaubild 51). Diese sollen die prozyklischen Effekte der Eigenkapitalregulierung vermindern: In Aufschwungphasen würde die Kreditvergabe durch höhere Kapitalanforderungen begrenzt, die in der folgenden Abschwungphase helfen, Verluste aufzufangen (vergleiche Gersbach und Hahn, 2010) für eine theoretische Diskussion). Wird der Kapitalerhaltungspuffer unterschritten, sollen seitens der Aufsicht Ausschüttungsverbote verhängt oder Einschränkungen bei der variablen Vergütung des Managements vorgenommen werden können.

Während der Kapitalerhaltungspuffer fest vorgegeben ist, wird der antizyklische Puffer von den nationalen Aufsichtsbehörden festgelegt. Rein national operierende Institute müssen die national vorgeschriebenen Anforderungen erfüllen, international tätige Institute den gewichteten Durchschnitt aller nationalen Kapitalpuffer. Zusätzlich können die Mindestkapitalanforderungen in Europa über die Mitgliedstaaten hinweg weiter individualisiert werden. Danach dürfen nationale Aufsichtsbehörden zusätzliches Eigenkapital von bis zu 3 % (ab dem Jahr 2015: 5 %) der risikogewichteten Aktiva fordern (JG 2011 Ziffer 276; Rat der Europäi-

schen Union (2012)); darüber hinausgehende Anforderungen bedürfen der Einbindung der Europäischen Kommission.

272. Institutionell ist die **europäische makroprudenzielle Aufsicht** seit dem Jahr 2011 beim European Systemic Risk Board (ESRB) angesiedelt (JG 2011 Ziffern 257 ff.; JG 2010 Ziffern 285 ff.). Dieser soll systemische Risiken identifizieren sowie Warnungen und Empfehlungen aussprechen. Der Einsatz makroprudenzieller Regulierungsinstrumente bleibt den nationalen Aufsichtsbehörden vorbehalten. Damit auf nationaler Ebene klare Mandate für die makroprudenzielle Aufsicht bestehen, hat der ESRB den Mitgliedstaaten empfohlen, nationale Institutionen der makroprudenziellen Aufsicht zu schaffen.

273. Der Deutsche Bundestag hat Ende Oktober 2012 ein entsprechendes „Gesetz zur Stärkung der Finanzaufsicht“ verabschiedet, das Anfang des Jahres 2013 in Kraft treten wird. Das Gesetz sieht unter anderem die Bildung eines **Ausschusses für Finanzstabilität** beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) vor, der analog zum ESRB systemische Risiken identifizieren und Warnungen und Empfehlungen aussprechen soll. Der Ausschuss setzt sich aus je drei Vertretern des BMF, der Deutschen Bundesbank und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sowie – mit beratender Stimme – dem Leiter der Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA) zusammen. Beschlüsse des Ausschusses können grundsätzlich in einfacher Mehrheit ergehen. Entscheidungen über die zentralen Instrumente – Warnungen und Empfehlungen – sollen jedoch möglichst einstimmig gefasst werden. Sofern von diesem Grundsatz abgewichen wird, können Entscheidungen nicht gegen die Stimmen der Vertreter der Deutschen Bundesbank getroffen werden. Adressaten sind die Bundesregierung, die BaFin oder andere öffentliche Stellen im Inland. Weitere Änderungen durch das Gesetz betreffen die Stärkung der Unabhängigkeit der BaFin von der Finanzindustrie und verbesserte Möglichkeiten der BaFin, qualifiziertes Personal zu gewinnen.

Fazit

274. Grundsätzlich hält der Sachverständigenrat die geplanten Verschärfungen der aufsichtsrechtlichen Regeln für geeignet, die bisher stark prozyklischen Effekte der Eigenkapitalregulierung bei Banken zu mindern. Allerdings ist die Leverage Ratio weitaus transparenter und besser zu kontrollieren als eine risikogewichtete Eigenkapitalquote. Die bisher lediglich geplante Offenlegung der Leverage Ratio, zumal mit einer nicht unerheblichen Verzögerung, ist daher zu schwach. Vielmehr sollte eine Leverage Ratio als ungewichtete Eigenkapitalquote zukünftig in das Zentrum der Regulierung gerückt und nicht nur subsidiär zur risikogewichteten Eigenkapitalquote eingesetzt werden (JG 2011 Ziffer 293; Haldane, 2012; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2010). Mittelfristig sollten die Institute eine **Leverage Ratio nach Basel III von mindestens 5 %** des Geschäftsvolumens, also einschließlich außerbilanzieller Geschäfte, zusätzlich zur risikogewichteten Eigenkapitalquote verbindlich einhalten müssen (JG 2011 Ziffer 294).

275. Die geplanten antizyklischen Eigenkapitalpuffer sind zwar sinnvoll, aber kein Allheilmittel. Sie entbinden die Aufsichtsbehörden nicht von der Pflicht, zusätzliche Ermessensspielräume anzuwenden. Beispielsweise hat die dynamische Risikovorsorge (Dynamic Provisio-

ning), die in Spanien schon vor der Krise als antizyklisches Regulierungsinstrument eingesetzt wurde, Preis- und Kreditblasen nicht verhindert. Zudem besteht die Gefahr, dass nationale Aufsichtsbehörden nicht hinreichend unabhängig von nationalen (politischen) Interessen sind, sodass möglicherweise zu spät, zu zögerlich oder gar nicht gehandelt wird. Es wäre daher zu überlegen, den antizyklischen Puffer durch eine zentrale Institution wie den ESRB festlegen zu lassen, um dadurch die Risiken im gesamten europäischen Finanzsystem besser berücksichtigen zu können.

276. Die Etablierung des ESRB und seines deutschen Pendants sind Schritte hin zu einer verbesserten Kontrolle systemischer Risiken im Finanzsektor. Allerdings sind die Informations- und Durchgriffsrechte sehr begrenzt. Daher sollte gerade der Zugang zu aufsichtsrechtlichen Informationen für diese Institutionen deutlich verbessert werden. Ziel sollte es sein, dass alle Institutionen mit Aufsichtsfunktionen schnell und unbürokratisch mit den erforderlichen Informationen versorgt werden. Zudem wäre es sinnvoll, die Arbeit des deutschen Ausschusses für Finanzstabilität durch einen unabhängigen wissenschaftlichen Beirat begleiten zu lassen. Entsprechende Vorschläge wurden bereits früher für die Bankenaufsicht in Deutschland gemacht (Hartmann-Wendels et al., 2010). Bei der Festlegung nationaler makroprudenzieller Standards besteht zumindest theoretisch die Gefahr, dass es indirekt zu einer Renationalisierung der Geldpolitik kommt. Deshalb sollte der Rahmen für die nationalen makroprudenziellen Aufsichten jeweils so ausgestaltet sein, dass Maßnahmen auf nationaler Ebene nur in enger Zusammenarbeit mit der europäischen Ebene ergriffen werden können.

2. Restrukturierungs- und Abwicklungsregime

277. In der Finanzmarktkrise haben sich die Mechanismen zum Umgang mit Banken in Schieflage als unzureichend erwiesen. Im Gegensatz zu der ganz überwiegenden Anzahl früherer Sanierungsfälle waren große, international tätige Banken von einer Insolvenz bedroht. Damit war die Stabilität des gesamten Bankensystems gefährdet, da es aufgrund der Komplexität vertraglicher Beziehungen nicht wie in einem üblichen Insolvenzverfahren möglich gewesen wäre, alle vertraglichen Zahlungen zunächst auszusetzen, Gläubigeransprüche abzuwägen und eine Bank dann langsam abzuwickeln oder zu sanieren. Zudem wären die bestehenden Sicherungssysteme finanziell überfordert gewesen. Daher wurde in Deutschland mit dem Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) eine neue Institution gegründet, der die Aufgabe der Sanierung und Abwicklung der Banken, die staatliche Hilfen erhalten haben, übertragen wurde.

278. Diese Probleme haben gezeigt, dass spezifische Verfahren zur Restrukturierung und Abwicklung von Banken geschaffen werden müssen, um die systemischen Rückwirkungen von (drohenden) Bankeninsolvenzen zu reduzieren und Marktaustritte auch größerer Banken zu ermöglichen. Die Restrukturierung zielt darauf ab, ein bestandsgefährdetes Finanzinstitut als Ganzes oder zumindest die für die Stabilität des Finanzsystems kritischen Teile zu erhalten. Dagegen werden im Rahmen der Abwicklung, an deren Ende die Auflösung des Instituts steht, die Vermögensgegenstände des Instituts einzeln liquidiert und die Gläubiger ausgezahlt.

279. Infolge der Finanzkrise ist bereits im Jahr 2010 das **deutsche Bankeninsolvenzrecht** umfassend überarbeitet worden. Mit dem Restrukturierungsgesetz wurden die Präventions- und Kriseninterventionsbefugnisse der BaFin erweitert, zwei eigenverantwortliche Verfahren zur Restrukturierung von Kreditinstituten (Sanierung und Reorganisation) eingeführt und ein durch eine Bankenabgabe zu füllender Restrukturierungsfonds geschaffen. Der Sachverständigenrat hat Teile des Restrukturierungsgesetzes, wie die erweiterten Befugnisse der BaFin und die Schaffung des Restrukturierungsfonds, begrüßt (JG 2010 Ziffern 294 ff.). Hingegen sind die eigenverantwortlichen Verfahren bestenfalls redundant, denn es bestehen kaum Anreize für die Banken zur Einleitung dieser Verfahren (JG 2010 Ziffern 295 ff.). Es ist Skepsis angebracht, ob die mit dem Restrukturierungsgesetz geschaffenen Instrumente ausreichen, um große, grenzüberschreitend tätige Institute in einen geordneten Restrukturierungsprozess zu überführen. Die aufsichtsrechtlichen Verfahren sind sperrig und lassen eine klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten vermissen (Hellwig, 2012). Im internationalen Kontext gelten Hoheitsakte der BaFin nicht ohne Weiteres für außerhalb der Bundesrepublik Deutschland belegene Vermögenswerte (Zimmer, 2010).

280. Die Europäische Kommission hat zudem im Juni 2012 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, der **einheitliche Mindeststandards** für den Umgang mit Bankenschieflagen festlegt (Europäische Kommission, 2012b). Die Richtlinie hat drei Elemente: Erstens sollen alle nationalen Behörden mit einem einheitlichen Mindestinstrumentarium für die Krisenprävention und -intervention ausgestattet werden. Zweitens soll sichergestellt werden, dass alle Mitgliedstaaten über vorfinanzierte Fonds zum Zweck der Bankenrestrukturierung und -abwicklung verfügen. Drittens sollen Koordinierungsmechanismen eingeführt werden, die aufsichtsrechtliche Interventionen bei grenzüberschreitend tätigen Bankengruppen erleichtern. Innerhalb des allgemeinen Rahmens können die Mitgliedstaaten ihre Behörden mit spezifischen, national anwendbaren Instrumenten ausstatten. Die Mitgliedstaaten können zudem die für die Abwicklung zuständigen Behörden bestimmen. Um Anreizproblemen entgegenzuwirken, sieht die Richtlinie die organisatorische Trennung von Aufsichts- und Abwicklungsfunktionen vor, sofern diese bei derselben Behörde angesiedelt sind. Die Kommission geht bisher davon aus, dass die neuen Vorschriften nicht vor dem Jahr 2015 angewendet werden.

Prävention und Frühintervention

281. Zur Prävention finanzieller Schieflagen und zur Verbesserung des Krisenmanagements soll gemäß dem Richtlinienvorschlag der Kommission jedes Kreditinstitut in der EU einen **Sanierungsplan** vorlegen und regelmäßig aktualisieren. Dieser soll Maßnahmen benennen, die bei einer drohenden Schieflage des Instituts ergriffen werden können. Zusätzlich müssen die nationalen Abwicklungsbehörden für jedes Institut regelmäßig zu aktualisierende **Abwicklungspläne** erstellen. Mögliche Abwicklungshindernisse wie eine zu große Komplexität sollen abgebaut werden.

282. Präventive Abwicklungspläne könnten durchaus dazu beitragen, die Transparenz von großen Finanzinstituten zu verbessern, Anreize zum Abbau komplexer Strukturen zu setzen und damit letztlich die Abwicklungsfähigkeit zu erhöhen (JG 2010 Ziffer 293). Allerdings erscheint der Mehrwert von Sanierungsplänen, die ohne jeglichen Anlass erstellt werden, zu-

mindest fragwürdig. Zwar kann die dazu nötige Offenlegung von Informationen gegenüber den Aufsichtsbehörden durchaus sinnvoll sein, weil dadurch der Wissensaustausch zwischen nationalen Aufsichtsbehörden verbessert wird. Die grundlegende Informationsasymmetrie zwischen Behörden und Finanzinstituten wird aber weiterhin bestehen bleiben, da die Behörden Schwachstellen und Abwicklungshindernisse kaum verlässlich im Voraus bestimmen können. Zudem sind Probleme, die sich aus indirekten Ansteckungseffekten ergeben (Kasten 10, Seite 153), nicht vorhersagbar.

283. Vorbeugende Maßnahmen sollen dem Richtlinienvorschlag zufolge bereits bei drohenden Verstößen gegen Regulierungsstandards möglich sein. Dies ist vergleichbar mit der Rechtslage in Deutschland, wonach die BaFin Maßnahmen bereits dann anordnen kann, wenn zu erwarten ist, dass Eigenmittel- oder Liquiditätsanforderungen unterschritten werden. Zudem soll für maximal ein Jahr ein **Sonderverwalter** eingesetzt werden können, um bei Solvenzgefährdung die Geschäftsleitung abzulösen. Eine ähnliche Funktion hat der Sonderbeauftragte nach deutschem Aufsichtsrecht, der jedoch nicht die Geschäftsleitung ablöst, sondern nur für Teilbereiche zuständig ist.

Restrukturierungs- und Abwicklungsinstrumente

284. Kernstück der Richtlinie sind hoheitliche Befugnisse der Abwicklungsbehörden, die eine **Restrukturierung und Abwicklung von angeschlagenen Kreditinstituten** unter Wahrung der Stabilität des Finanzsystems ermöglichen sollen. Ähnlich der Übertragungsanordnung nach deutschem Recht sollen wichtige Funktionen des gefährdeten Instituts aufrechterhalten werden können. Hierzu würden Teile des Instituts ausgegliedert und auf einen neuen Rechtsträger übertragen, während der Rest im herkömmlichen Insolvenzverfahren liquidiert würde. Die üblichen Regelungen des Insolvenzverfahrens würden weiterhin angewendet, zum Beispiel wenn kleinere Finanzinstitute, die keine Gefahr für die Systemstabilität darstellen, in Schieflage geraten.

Ein Institut darf nur dann restrukturiert oder abgewickelt werden, wenn der Ausfall nicht auf andere Weise abgewendet werden kann und ein **öffentliches Interesse** gegeben ist. Es werden in der Richtlinie verschiedene Zielsetzungen genannt: Die Abwendung von Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems, der Schutz öffentlicher Mittel und der Schutz von Einlegern und Kunden. Damit sind die Abwicklungsvoraussetzungen weiter gefasst als nach deutschem Recht, das ausschließlich an die Bestandsgefährdung eines Instituts und die hiervon ausgehende Systemgefährdung anknüpft. Statt ein ganzes Bündel von Zielen zu verfolgen, wäre es sinnvoller, allein die Stabilität des Finanzsystems als Ziel zu formulieren. Denn die Abwicklung eines Finanzinstituts stellt einen massiven Eingriff in Eigentumsrechte dar und sollte nur als Ultima Ratio eingesetzt werden.

285. Im Rahmen der Restrukturierung und Abwicklung stehen den Abwicklungsbehörden vier verschiedene **Instrumente** zu Verfügung. Die **Unternehmensveräußerung** und ein staatliches **Brückeninstitut** dienen dazu, das ausfallbedrohte Institut ohne Zustimmung der Anteilseigner ganz oder in Teilen auf einen anderen Rechtsträger zu übertragen. Mit dem **Bail-in** erhalten die Behörden die Möglichkeit, Verbindlichkeiten eines Instituts ohne Zu-

stimmung der betroffenen Gläubiger in haftendes Eigenkapital umzuwandeln. Die **Ausgliederung von Vermögenswerten** versetzt Behörden in die Lage, die Bilanzen durch Auslagerung nicht werthaltiger Aktiva auf Zweckgesellschaften zu bereinigen. Dieses Instrument darf nur in Kombination mit anderen Abwicklungsinstrumenten angewendet werden, damit im Gegenzug ein Restrukturierungsprozess eingeleitet wird und Gläubiger Verluste angemessen tragen.

286. Durch den **Bail-in** kann eine angeschlagene Bank rekapitalisiert oder ein Brückeninstitut mit Kapital versorgt werden. Vor den Fremdkapitalgläubigern haften die ursprünglichen Anteilseigner, deren Anteile im Zuge des Bail-in wertlos oder zumindest sehr stark verwässert werden. Sodann werden nachrangige und schließlich unbesicherte Verbindlichkeiten einbezogen, mit Ausnahme der durch Einlagensicherungssysteme geschützten Einlagen. Aus Gründen des Systemschutzes unterliegen sehr kurzfristige Verbindlichkeiten grundsätzlich nicht dem Bail-in, und Derivateverträge können von den Behörden ausgenommen werden. Um Ausweichreaktionen zu vermeiden, wird den Instituten eine Quote an Bail-in-fähigen Verbindlichkeiten vorgeschrieben. Die Richtlinie sieht eine mehrjährige Übergangsphase vor, sodass nach derzeitiger Planung das Bail-in-Instrument erst ab dem Jahr 2018 und nur auf Neuverbindlichkeiten angewendet werden kann.

Finanzierung von Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen

287. In aller Regel sind zusätzliche Mittel erforderlich, um die Finanzierung von Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen sicherzustellen. Daher sollen der Richtlinie zufolge alle Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Abwicklungsfonds auf nationaler Ebene, sogenannte Finanzierungsmechanismen, einzurichten. Diese sollen, wie der deutsche Restrukturierungsfonds, im Voraus durch Beiträge der Kreditinstitute gespeist werden. So soll sich der zu erhebende Beitrag an der relativen Größe des Instituts, dem Risiko, der Systemrelevanz und der „Abwicklungsfähigkeit“ bemessen. Alle Mitgliedstaaten werden verpflichtet, in den nationalen Finanzierungssystemen binnen zehn Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie Mittel in Höhe von 1 % der versicherten nationalen Kundeneinlagen vorzuhalten.

Gemessen an den Finanzmitteln, die in der Vergangenheit für die Rettung von Banken aufgewendet werden mussten (Kasten 11, Seite 158), dürften diese Fonds aber auf absehbare Zeit kaum ausreichen. In Deutschland erforderten allein die Kapitalmaßnahmen für Banken durch den SoFFin einen Betrag in Höhe von 29,4 Mrd Euro (FMSA, 2012). Hierbei sind zukünftige Verluste, die bei der Verwertung der Portfolios aus den Abwicklungsanstalten entstehen, noch nicht berücksichtigt. Legt man beispielhaft statt der versicherten Einlagen die wesentlich umfassenderen gesamten Verbindlichkeiten der Banken gegenüber Nicht-Banken zugrunde, dann hätte im Jahr 2007 ein solcher Fonds maximal 28,8 Mrd Euro aufgewiesen und den Finanzierungsbedarf nicht decken können. Die Richtlinie sieht zwar die Erhebung von ergänzenden Sonderbeiträgen vor. Gerade in einer akuten Krise dürfte es allerdings schwierig sein, entsprechende Beiträge zu erheben, ohne die Märkte zusätzlich zu destabilisieren.

288. Zudem sollen die Abwicklungsfonds unter bestimmten Bedingungen zur wechselseitigen Kreditgewährung verpflichtet sein, unabhängig davon, ob das abzuwickelnde Institut im kreditgewährenden Land tätig ist. Insgesamt stützt sich die Finanzierung von Abwicklungs-

maßnahmen auf eine ganze Reihe von Quellen: zuvorderst auf die Beteiligung von Gläubigern und Anteilseignern, auf nationale Finanzierungsmechanismen, die durch Beiträge der Finanzinstitute gespeist werden, (wechselseitige) Kreditaufnahmen der Finanzierungsmechanismen sowie Mittel der Einlagensicherungssysteme.

Internationale Koordination

289. Damit die Restrukturierung und Abwicklung von grenzüberschreitend tätigen Bankengruppen zukünftig besser koordiniert wird, sieht die Richtlinie analog zu den bereits bestehenden Aufsichtskollegien (JG 2011 Ziffer 256) spezifische **Abwicklungskollegien** vor, bestehend aus Vertretern der nationalen Abwicklungsbehörden. Die Kollegien erhalten jedoch keine eigenen Entscheidungs- oder gar Eingriffskompetenzen. Die Rolle der EBA im Rahmen der länderübergreifenden Koordinierung beschränkt sich zunächst auf die Beratung und Unterstützung der Kollegien. Diese können die EBA in Streitfällen zur Schlichtung anrufen, mit der Konsequenz, dass einzelbehördliche Maßnahmen im Einklang mit der Entscheidung der EBA stehen müssen. Insgesamt bleibt damit die europäische Kompetenz bei der Restrukturierung und Abwicklung von Banken schwach.

Fazit

290. In seinen Grundzügen stimmt das deutsche Insolvenzregime für Banken mit den jetzt vorliegenden europäischen Vorschlägen überein. Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission geht aber in einigen Punkten, zum Beispiel beim Bail-in, über das Restrukturierungsgesetz hinaus (Tabelle 21, Seite 170). Grundsätzlich hält der Sachverständigenrat das mit dem Richtlinienvorschlag geplante **Bail-in** für ein **geeignetes Mittel**, um die Haftung von Fremdkapitalgläubigern wieder herzustellen (JG 2009 Ziffer 29). Allerdings hat dieses Instrument die gleichen Probleme wie bedingtes Kapital, da die vertragliche Ausgestaltung komplex ist und zu Fehlanreizen führen kann. Zudem können durch die Auslösung eines Bail-in Dominoeffekte ausgelöst werden, sofern die Schuldtitel vornehmlich von anderen Finanzinstituten gehalten werden (JG 2011 Kasten 11). Die Gefahr von Ansteckungseffekten könnte zumindest dadurch reduziert werden, dass es Finanzinstituten nicht erlaubt würde, in Bail-in-fähige Schuldtitel zu investieren. Banken würden somit keine Schuldtitel halten, die sie im Insolvenzfall einem besonderen Verlustrisiko aussetzten. Hiervon unberührt blieben Risiken aus anderen vertraglichen Beziehungen, die Banken, wie jeder andere Gläubiger auch, weiterhin zu tragen hätten.

291. Die mit der Richtlinie geplante europaweite Einführung vorfinanzierter Abwicklungsfonds und die Berechnung risikobasierter Beiträge sind aus Sicht des Sachverständigenrates Schritte in die richtige Richtung. **Äußerst kritisch** ist jedoch die wechselseitige unkonditionierte Verpflichtung zur **Kreditgewährung** der nationalen Finanzierungsmechanismen zu sehen. Zudem wird offenbar erwogen, die Notenbanken zur Finanzierung heranzuziehen. Die kreditgewährenden Fonds sind aber weder in die Restrukturierung eingebunden, noch haben sie Möglichkeiten, die Mittelverwendung zu überwachen. Anders als im derzeitigen System, bei dem der ESM zur wechselseitigen Unterstützung bei Bankenkrisen herangezogen werden kann, ist keine strikte Konditionalität für die Mittelvergabe vorgesehen. Insofern hebelt der

Richtlinienentwurf die demokratische Kontrolle der wechselseitig gewährten Hilfen und der daraus erwachsenden Risiken aus.

Sowohl die wechselseitige Verpflichtung zur Kreditgewährung als auch eine mögliche Einbeziehung der Notenbanken in die Finanzierung lehnt der Sachverständigenrat strikt ab, da sie ein erhebliches Risiko für Moral Hazard auf Ebene der Mitgliedstaaten bergen. Dieses wird im Richtlinienentwurf nicht angemessen berücksichtigt, da es keine effektiven Kontrollmöglichkeiten und damit keine Möglichkeit gibt, neue Risiken zu verhindern.

Tabelle 21

Wichtige Erweiterungen des Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission gegenüber dem deutschen Restrukturierungsgesetz

	Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission	Regelungen des Restrukturierungsgesetzes
Prävention und Frühintervention	Verpflichtende Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen	Nicht geregelt
	Abbau von Abwicklungshindernissen	Nicht geregelt
	Einsetzen eines Sonderverwalters, der die Geschäftsleitung ablöst	Sonderbeauftragter für bestimmte Aufgabenkreise, ersetzt im Regelfall nicht die Geschäftsleitung
Restrukturierung und Abwicklung	Mehrere, gleichberechtigte Zielsetzungen: - Systemschutz - Schutz öffentlicher Mittel - Schutz von Einlegern und Kunden	Eindeutige Zielsetzung: Systemschutz
	Zwangsweise Verlustbeteiligung der Gläubiger durch Bail-in	Eingriffe in die Gläubigerrechte bedürfen grundsätzlich der Zustimmung durch die Gläubiger
		Zwangsweise Verlustbeteiligung der Gläubiger gegebenenfalls im nachgelagerten Insolvenzverfahren
Finanzierung von Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen	Nationale Fonds, vorfinanziert durch Beiträge der Kreditinstitute	Restrukturierungsfonds, vorfinanziert durch Bankenabgabe
	Wechselseitige Kreditvergabe der nationalen Fonds	Nicht geregelt
Internationale Koordination	Abwicklungskollegien, besetzt mit Vertretern der nationalen Abwicklungsbehörden	Nicht geregelt
	Einbindung der EBA	Nicht geregelt

Daten zur Tabelle

292. Im Hinblick auf die schwerwiegenden Probleme der Koordinierung und Lastenteilung bei der Abwicklung grenzüberschreitend tätiger Institute können die Vorschläge der Europäischen Kommission **bestenfalls** als **erster Schritt** angesehen werden. Im Krisenfall dürften die in Abwicklungskollegien getroffenen Vereinbarungen nur eine geringe Bindungswirkung haben. Die entscheidenden Befugnisse verbleiben bei den nationalen Behörden. Weiterhin besteht die Gefahr, dass diese ohne Rücksicht auf die Finanzstabilität in anderen Mitgliedstaaten agieren. Dieses Problem wird zusätzlich verschärft, da sich im Krisenfall die nationalen Abwicklungsbehörden vor der Durchführung von Maßnahmen über die Lastenteilung einigen

müssen. Gerade angesichts der Tatsache, dass die nationalen Haushalte dezentral kontrolliert werden, müssen vorab klare Regeln für einen fiskalischen Lastenausgleich (Fiscal Burden Sharing) etabliert werden (Ziffer 312).

III. Europäische Verantwortung im Rahmen einer Bankenunion

1. Vorschläge für eine europäische Bankenunion

293. Die Arbeiten an einer neuen Finanzmarktarchitektur basieren auf dem Grundprinzip, dass Kontrolle und Haftung auf nationaler Ebene verbleiben. Die Finanzkrise hat allerdings die Risiken, die mit rein nationalen Kontrollfunktionen verbunden sind, offengelegt. Daher wird auf europäischer Ebene derzeit die Schaffung einer Bankenunion diskutiert (Präsident des Europäischen Rates, 2012). Dieses **Konzept der Bankenunion** sieht vor, die wesentlichen Institutionen sowie die zugehörigen Finanzierungsmechanismen auf die europäische Ebene zu verlagern. Demgemäß stünden am Ende einer Bankenunion eine zentralisierte Bankenaufsicht, einheitliche Mechanismen zur Restrukturierung und Abwicklung von Banken, ein gemeinsamer Restrukturierungsfonds sowie ein einheitliches, europäisches Einlagensicherungssystem. Der ESM würde als fiskalischer Finanzierungsmechanismus in Anspruch genommen, wenn die Mittel aus Restrukturierungsfonds und Einlagensicherung nicht ausreichen.

294. Die Staats- und Regierungschefs der Euro-Gruppe haben das Konzept der Bankenunion der Präsidenten teilweise in ihre Gipfelbeschlüsse vom 29. Juni 2012 einfließen lassen, in dem sie die Europäische Kommission aufgefordert haben, Vorschläge für einen **einheitlichen Aufsichtsmechanismus unter Einbeziehung der EZB** zu unterbreiten. Sobald dieser Aufsichtsmechanismus eingeführt ist, soll es dem ESM möglich sein, Banken direkt zu rekapitalisieren. In diesem Fall läge das Haftungsrisiko nicht mehr beim dem Mitgliedstaat, dessen Banken rekapitalisiert werden, sondern beim ESM und damit den garantiegebenden Ländern.

295. Im September 2012 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism) vorgelegt. Ferner hat die Kommission Änderungen der EBA-Richtlinie vorgeschlagen, um die Abstimmungsregeln der EBA mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus in Einklang zu bringen (Europäische Kommission, 2012a, 2012c). Die übrigen Elemente der Bankenunion sind nicht Gegenstand dieser Vorschläge.

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass die EZB für alle Banken in den Ländern des Euro-Raums nahezu sämtliche Zuständigkeiten der Bankenaufsicht, das heißt insbesondere Auskunftsrechte, Untersuchungs- und Prüfungsbefugnisse und Sanktionsrechte erhalten soll. Die nationalen Behörden wären verpflichtet, die EZB bei der Vorbereitung und Umsetzung von Rechtsakten zu unterstützen, und sie wären an die Anweisungen der EZB gebunden. Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Raums sollen freiwillig am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmen können.

296. Bankenaufsicht und Geldpolitik sollen dem Verordnungsentwurf zufolge operativ getrennt werden. Für den Aufsichtsarm würde ein gesondertes Führungsgremium geschaffen,

das dem EZB-Rat unterstellt ist. Dieses Gremium soll aus einem Vorsitzenden und seinem Stellvertreter, vier vom EZB-Direktorium benannten Vertretern und je einem Vertreter der nationalen Bankenaufsichtsbehörden bestehen. Der Vorsitzende soll aus den Reihen des EZB-Direktoriums, sein Stellvertreter aus den Reihen des EZB-Rates stammen. Der Präsident der EZB dürfte jedoch nicht zum Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums bestimmt werden. Der Aufsichtsarm der EZB soll eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat haben. Die EZB soll ein separates Budget für die Bankenaufsicht schaffen, das durch eine bei den beaufsichtigten Instituten zu erhebende Umlage finanziert wird.

297. Die Einbeziehung der EZB in die Aufsicht soll dem Verordnungsvorschlag der Kommission zufolge schrittweise umgesetzt werden: In der ersten Stufe (ab 1. Januar 2013) können alle Banken, die bereits staatliche Hilfe beantragt haben, unter Aufsicht der EZB gestellt werden. In der zweiten Stufe (bis 1. Juli 2013) kommen alle großen Banken hinzu, wobei eine entsprechende Liste zum 1. März 2013 vorgelegt werden soll. In der dritten Stufe (ab 1. Januar 2014) sollen dann alle Banken einbezogen werden. Dieser mehr als ambitionierte Zeitplan wurde durch die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 18. und 19. Oktober 2012 zumindest abgeschwächt. Demnach sollen noch in diesem Jahr der Rechtsrahmen beschlossen und im Laufe des Jahres 2013 mit der operativen Umsetzung begonnen werden.

298. Bereits in den Gipfelbeschlüssen vom 29. Juni 2012 ist direkt Bezug auf die europarechtliche Anbindung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus an Artikel 127 Absatz 6 AEUV genommen worden. Hiernach können der EZB „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute“ zugewiesen werden. Es ist jedoch umstritten, inwiefern die Regelungen des Artikel 127 AEUV die weitgehende Übertragung von Aufsichtskompetenzen auf die EZB abdecken und inwiefern ein Konflikt zu dem Ziel entsteht, eine von der Geldpolitik unabhängige Aufsicht zu etablieren (Herdegen, 2012).

2. Argumente für eine europäische Bankenaufsicht

299. Eine Zentralisierung von Aufsichtskompetenzen in Europa stellt eine Abkehr vom Prinzip der Subsidiarität dar, die einer Begründung bedarf. Risiken aus dem Bankgeschäft, die Regulierungen erfordern, machen nicht an Ländergrenzen Halt. Daher sind die optimale Abstimmung zwischen nationaler und internationaler Aufsicht und die Möglichkeit eines Regulierungswettlaufs seit Langem in der Diskussion (Pistor, 2010; Baltensperger, 2003; Sinn, 2003).

Der Sachverständigenrat hat sich in der Vergangenheit wiederholt für eine schlagkräftige Bankenaufsicht auf europäischer Ebene ausgesprochen (JG 2011 Ziffer 259; JG 2010 Ziffer 286). Eine wichtige Lehre aus der Schuldenkrise in Europa ist, dass bei rein nationaler Aufsicht Probleme der nationalen Banken verschleppt werden (Regulatory Forbearance), und dass Mechanismen zur Koordination nationaler Aufsichtsbehörden nicht ausreichend gut funktionieren. Aus den im Folgenden aufgeführten Gründen sollten daher aufsichtsrechtliche Regelungen nicht allein auf nationaler Ebene überwacht und durchgesetzt werden.

300. **Risiken aus nationaler Aufsicht für die Geldpolitik**: In einem einheitlichen Währungsgebiet können Risiken auf die Notenbank verlagert werden. Kommt es in einem Teil des Währungsgebiets zu Schieflagen von Banken – sei es aufgrund laxer Aufsicht, sei es aufgrund unerwarteter Schocks –, so kann es im Interesse eines einzelnen Landes sein, die Banken nicht selbst zu stützen und zu restrukturieren, sondern die Lasten auf die Gemeinschaft abzuwälzen. Durch verzögertes Handeln nationaler Aufsichtsbehörden kann die Notenbank zum Eingreifen gezwungen werden. Die Notenbank ist letztlich daran interessiert, Bankenkrisen und dadurch entstehende Ansteckungseffekte zu verhindern. Sie kann die Banken durch den Zugang zu Refinanzierungskrediten stützen. Die Entwicklung der TARGET2-Salden im Euro-Raum ist unter anderem Ausdruck der Tatsache, dass die EZB durch ihre Refinanzierungspolitik und die Lockerung des Sicherheitenrahmens zu einem Substitut für Teile des Interbankenmarkts geworden ist (Ziffern 125 f.).

Eine Notenbank sollte in einem einheitlich beaufsichtigten Bankensystem operieren. Bereits zu Beginn der Währungsunion ist daher argumentiert worden, dass eine größere Zentralisierung der Aufsichtsfunktionen notwendig sei, um das Risiko laxer Regulierung zu reduzieren (Kahn und Santos, 2005, 2002). Können Aufsicht und Lender-of-Last-Resort-Funktionen nicht gleichzeitig vereinheitlicht werden, sollte demnach in einem ersten Schritt ein einheitlicher Aufsichtsrahmen geschaffen werden. Durch die de facto Übernahme der Lender-of-Last-Resort-Funktion durch die EZB in der Krise ist diese Reihenfolge allerdings umgekehrt worden: Im Idealfall sollte eine Zentralbank als Lender of Last Resort nur illiquiden Banken Mittel zur Refinanzierung bereitstellen. Sind Banken insolvent, sollte die Notenbank nicht eingreifen. In der Praxis lässt sich eine solche Trennlinie zwischen Illiquidität und Insolvenz jedoch nicht leicht ziehen. Gerade vor diesem Hintergrund ist die Schaffung effektiver Verfahren für den Umgang mit Banken in Schieflage so wichtig.

301. **Zielkonflikte zwischen Fiskalpolitik und Bankenaufsicht**: Die Krise hat Interessenkonflikte zwischen der Fiskalpolitik und der Aufsicht offengelegt. Banken in Schieflage können, wie die Erfahrungen Irlands und Spaniens gezeigt haben, zu einer massiven Belastung für den Staatshaushalt werden. Gleichzeitig bestehen Anreize für die Regierungen, die Kreditvergabepolitik der Banken für fiskalische Ziele einzuspannen. Empirische Untersuchungen für Deutschland zeigen, dass politische Erwägungen bei der Kreditvergabe von Banken eine Rolle spielen (Englmaier und Stowasser, 2012). Nationale Aufseher dürften dem daraus resultierenden wirtschaftspolitischen Druck weniger gut widerstehen können als supranationale Aufseher. Diese These wird durch empirische Untersuchungen aus den Vereinigten Staaten gestützt. Demnach legen auf überregionaler Ebene operierende Aufsichtsbehörden strengere Kriterien an als Behörden auf Ebene der Bundesstaaten (Agarwal et al., 2012; Kasten 13, Seite 182). Nicht zuletzt dürften Aufseher eher tolerieren, dass Banken Schuldtitel nationaler Regierungen halten (Financial Repression), wenn die Aufsicht ebenfalls nur rein national agiert.

302. **Verbindung von mikro- und makroprudenzieller Aufsicht**: Da die Trennlinien zwischen mikro- und makroprudenzieller Regulierung und Aufsicht nicht immer klar zu ziehen sind, sollten beide auf derselben Ebene angesiedelt sein. Als Beispiel kann die Eigenkapital-

regulierung von Banken dienen. Je mehr Eigenkapital eine einzelne Bank aufweist, umso stabiler ist sie. Gleichzeitig löst eine Verletzung der Eigenkapitalanforderungen einzelner oder einer Gruppe von Banken weniger gravierende systemische Effekte aus (Kasten 10, Seite 153). Da die makroprudenzielle Aufsicht das Finanzsystem als Ganzes betrifft, sollte sie auf möglichst übergeordneter Ebene angesiedelt sein.

Die makroprudenzielle Aufsicht ist damit ein wichtiges Gegenstück zur einheitlichen Geldpolitik. Denn die Geldpolitik kann letztlich nur das allgemeine Preisniveau und die allgemeine Kreditversorgung innerhalb eines Währungsgebiets beeinflussen. Kreditblasen und divergierenden Preisentwicklungen in einzelnen Marktsegmenten – wie zum Beispiel im spanischen oder irischen Immobiliensektor vor der Krise – kann die Notenbank mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten nicht direkt entgegenwirken. Gleichzeitig kann eine Überhitzung in einzelnen Marktsegmenten die Stabilität des Finanzsystems und damit die Wirksamkeit der Geldpolitik mindern. Aber auch die Geldpolitik selbst kann Ursache von Instabilitäten im Finanzsystem sein, wenn beispielsweise niedrige Refinanzierungszinsen dazu führen, dass Banken verstärkt risikoreiche Kredite vergeben (Borio und Zhu, 2008; Rajan, 2005).

Risiken aus einer Einbeziehung der Notenbank in die Aufsicht

303. Sprechen eine Reihe von Erwägungen für eine stärkere Zentralisierung der Aufsicht in Europa, so stellt sich im Anschluss die Frage, ob die Aufsicht **innerhalb oder außerhalb der Notenbank** etabliert werden sollte. Für eine Einbeziehung der Notenbank spricht, dass sie darauf angewiesen ist, aufsichtsrechtliche Informationen über diejenigen Banken zu erhalten, die sich bei ihr refinanzieren. Durch geldpolitische Operationen erhält die Notenbank zudem wichtige Informationen, die für die Aufsicht nützlich sein können. Gerade für die makroprudenzielle Aufsicht ist eine Notenbank daher in besonderem Maße geeignet. Ein regelmäßiger und umfassender Austausch aufsichtsrechtlicher Informationen würde dazu beitragen, der Notenbank Informationen zur Verfügung zu stellen, ohne ihr zusätzliche Aufgaben im Bereich der mikroprudenziellen Bankenaufsicht zuweisen zu müssen.

304. Weit schwerer wiegen Argumente, die gegen eine direkte Einbeziehung der Notenbank in die Aufsicht sprechen.

Erstens führt eine Ansiedlung von Aufsicht und Geldpolitik unter einem Dach zu Zielkonflikten. Beispielsweise könnte eine Notenbank, die zugleich Aufsichtsfunktionen innehat, davor zurückschrecken, ihre Zinsen zu erhöhen, wenn sich hierdurch die finanzielle Lage der Banken verschlechtern würde. Solche Zielkonflikte gefährden die Unabhängigkeit der Notenbank von der Politik. Wird die Notenbank mit verschiedenen und möglicherweise im Konflikt zueinander stehenden Zielen beauftragt, ohne dass sie gleichzeitig die erforderlichen Instrumente zur Durchsetzung dieser Ziele erhält, besteht ein erhebliches Risiko, dass die Geldpolitik für Aufsichtsziele und damit letztlich fiskalische Zwecke instrumentalisiert wird. Die Gipfelbeschlüsse zur Bankenunion können so interpretiert werden, dass zwar Aufsichtskompetenzen an die europäische Ebene abgegeben werden, um Banken direkt über den ESM finanzieren zu können, allerdings ohne der europäischen Ebene tatsächlich Eingriffsrechte einzuräumen (Ziffer 298). Diese wären insbesondere bei der Restrukturierung und Abwicklung von

Banken erforderlich. Solange diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, sollte der jeweilige Mitgliedstaat, wie bisher, für seine Banken haften.

Zweitens steht der EZB, im Gegensatz zur nationalen Ebene, keine direkte fiskalische Institution gegenüber. Hieraus entsteht ein zusätzliches Risiko für die Geldpolitik, für fiskalische Ziele bei der Rettung von Banken eingespannt zu werden. Es muss ein unabhängiger Finanzierungsmechanismus etabliert werden, über den im Krisenfall fiskalische Ressourcen zur Verfügung gestellt werden können. Die Kontroll- und Verantwortungsstrukturen müssen so ausgestaltet werden, dass die Mitgliedstaaten die finanzielle Verantwortung nicht mit dem Argument auf die europäische Ebene abwälzen können, die europäische Aufsicht habe versagt und die Gemeinschaft müsse daher haften.

Drittens erfordert die Unabhängigkeit der Notenbank, dass diese außerhalb der üblichen demokratischen Kontrolle operieren kann. Im Gegensatz dazu muss eine Aufsichtsbehörde durch hinreichend demokratisch legitimierte Instanzen kontrolliert werden. Der Vorschlag der Europäischen Kommission versucht, diese Problematik zu lösen, indem er der EZB nur in Ansehung ihrer Aufsichtstätigkeit über Banken eine Rechenschaftspflicht gegenüber Europäischem Parlament und Ministerrat auferlegt. Allerdings wäre es besser, die Aufsicht von vornherein bei einer unabhängigen Behörde anzusiedeln, die sich demokratischer Kontrolle unterwerfen muss.

305. Mit den Beschlüssen des Gipfels von Juni 2012 sind die Weichen in Richtung einer europäischen Bankenaufsicht unter Einbeziehung der EZB gestellt worden. Hierfür müssen aber aus Sicht des Sachverständigenrates zwei **Voraussetzungen** erfüllt sein. Zum einen sollten die Aufsichtskompetenzen nur dann auf die europäische Ebene übertragen werden, wenn zeitgleich eine zentrale, unabhängige Restrukturierungsagentur etabliert wird (Anhang I, Sondergutachten 2012, Seite 425). Die bisherigen Pläne sind in diesem Bereich zu vage. Bislang hat die Europäische Kommission lediglich einen Vorschlag für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus unterbreitet. Da die Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen, einschließlich der Finanzierung, weiter in nationaler Hand verbleiben würden, ist die Umsetzung des Vorschlags zum jetzigen Zeitpunkt abzulehnen.

Zum anderen trägt der Kommissionsvorschlag möglichen Interessenkonflikten zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht nicht in ausreichendem Maße Rechnung. Geldpolitische Tätigkeiten und Aufsichtsfunktionen müssten personell klarer getrennt werden. Zwar ist geplant, ein gesondertes Aufsichtsgremium für die Bankenaufsicht zu schaffen sowie Bankenaufsicht und Geldpolitik operativ zu trennen. Entscheidendes Gremium bleibt jedoch der EZB-Rat, der einzelne Aufgaben an das Aufsichtsgremium delegieren kann und über die dort vorbereiteten Beschlüsse entscheidet. Die der Geldpolitik untergeordnete Rolle des Aufsichtsgremiums spiegelt sich in dessen Besetzung aus Vertretern von Aufsichtsbehörden und der EZB wider. Aus Sicht des Sachverständigenrates wäre es entgegen dem Kommissionsvorschlag erforderlich, den Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums der EZB mit einer Person zu besetzen, die nicht gleichzeitig dem EZB-Direktorium oder dem EZB-Rat angehört. Zumindest wäre jedoch zu gewährleisten, dass der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums an Sitzungen des EZB-Rates

lediglich in beratender Funktion teilnimmt. Der Vorsitzende sollte zudem nicht weisungsgebunden gegenüber dem EZB-Rat sein. Im Idealfall sollten aufsichtsrechtliche Entscheidungen von einem Fachgremium, das nicht nationalen politischen Interessen verhaftet ist, getroffen werden.

Weder die Übertragung von Restrukturierungskompetenzen auf die europäische Ebene noch die ausreichende Trennung geldpolitischer und aufsichtlicher Entscheidungsprozesse innerhalb der EZB dürften durch Artikel 127 Absatz 6 AEUV gedeckt sein. Daher ist es aus Sicht des Sachverständigenrates zunächst erforderlich, die nötigen rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Dies setzt eine **Änderung der europäischen Verträge** voraus. Dabei wäre es ein konsequenter Schritt, nicht nur die Bedingungen für eine Übernahme von Aufsichtsfunktionen für die EZB zu erweitern, sondern die Bankenaufsicht in einer von der Geldpolitik vollständig unabhängigen europäischen Institution anzusiedeln. Eine Möglichkeit wäre es, die Kompetenzen der EBA entsprechend auszubauen. Neben der klaren Trennung zwischen Geldpolitik und Aufsicht hätte eine solche Lösung den Vorteil, dass eine europäische Aufsicht von vornherein Länder außerhalb des Euro-Raums umfassen könnte.

Wie weit sollte die europäische Aufsicht ausgedehnt werden?

306. Die Notwendigkeit einer europäischen Aufsicht ergibt sich zum einen aus der grenzüberschreitenden Tätigkeit von Banken im Binnenmarkt. Zum anderen können in einer Währungsunion Risiken im Bankensektor auf die Notenbank verschoben werden. Es stellt sich damit die Frage nach der optimalen Ausdehnung einer europäischen Aufsicht, sowohl regional als auch bezüglich der einzubeziehenden Banken. Die Antwort auf diese Frage hängt nicht allein von dem Geltungsbereich einer einheitlichen Währung ab. Risiken aus dem US-amerikanischen Subprime-Markt haben sich international auf die Banken übertragen. Dies vollzog sich weitgehend unabhängig davon, ob die Währung eines Landes in einer festen Parität an den US-Dollar gebunden war. Aktuell bestehen erhebliche Ansteckungseffekte der Krise im Euro-Raum für die osteuropäischen Länder, die nicht Mitglied der Währungsunion sind.

307. Es ist daher sinnvoll, die Aufsicht an den **Grenzen des Binnenmarkts für Kapital** in Europa zu orientieren. Entsprechend breit sind bereits der ESRB und die EBA aufgestellt. EU-Länder außerhalb des Euro-Raums sollten zu eindeutigen Bedingungen die Möglichkeit erhalten, sich an der Bankenunion zu beteiligen (Opt-in). Damit diese Länder überhaupt Anreize hierfür haben, müssen sie gleichberechtigt in die Governance-Strukturen der Aufsicht eingebunden werden und ausreichende Mitspracherechte haben. Andernfalls würde durch die Bankenunion de facto eine Teilung des Binnenmarkts entstehen. Die genannten Voraussetzungen dürften nach dem bisherigen Kommissionsvorschlag kaum gegeben sein, denn hiernach wäre letztlich der EZB-Rat das für die Bankenaufsicht verantwortliche Gremium. Hier zeigen sich abermals die Grenzen, die sich durch die Stützung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus auf Artikel 127 Absatz 6 AEUV ergeben.

308. Schließlich muss entschieden werden, welche Banken von einer europäischen Institution beaufsichtigt werden sollen. Entsprechend dem Vorbild der EBA könnte sich die Aufsicht

auf die großen, systemrelevanten Banken beschränken. Gegen eine solche Einteilung der Banken sprechen zwei Überlegungen. Zum einen ist der Begriff der Systemrelevanz nicht klar definiert. Eine große und mit vielen anderen Banken verflochtene Bank ist sicherlich „relevanter“ für das System als Ganzes als eine kleine, lokal tätige Bank. Allerdings können kleinere Banken systemrelevant sein, wenn sie einem bestimmten makroökonomischen Risiko relativ gleichgerichtet ausgesetzt sind (Greenwood et al., 2011). Die Savings-and-Loans-Krise in den Vereinigten Staaten in den 1980er-Jahren und die aktuelle Krise der spanischen Cajas können hierfür als Beispiel dienen, denn die betroffenen Banken wären von den üblichen Kriterien für Systemrelevanz nicht erfasst worden.

Zum anderen würde eine Trennung des Bankensystems entlang der „Systemrelevanz“ Anreize schaffen, eine Bank so aufzustellen, dass sie unter die vermeintlich laxere Aufsicht fällt. **Alle Banken** sollten daher vom Grundsatz her einheitlich behandelt werden. Sollten die Kapazitäten der europäischen Aufsichtsbehörde an ihre Grenzen stoßen, könnten Aufsichtsfunktionen an weisungsgebundene nationale Behörden delegiert werden. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus sieht die Einbeziehung sämtlicher Banken des Euro-Raums sowie die Delegation der laufenden Aufsicht an nationale Behörden – bei voller Verantwortung der europäischen Aufsicht – vor und geht diesbezüglich in die richtige Richtung.

3. Argumente für europäische Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen

309. Da strukturelle Probleme im Bankensektor negative Auswirkungen auf die Stabilität des Finanzsystems haben können, kann eine Bankenunion nicht auf die Aufsicht beschränkt bleiben. Grenzüberschreitend tätige Banken erfordern im Insolvenzfall ein schnelles Eingreifen staatlicher Institutionen. Müssen die entsprechenden Mechanismen ad hoc entwickelt werden, wie dies im Fall der belgisch-französisch-luxemburgischen Bank Dexia erforderlich war, so entsteht Unsicherheit, es verzögert sich das Eingreifen, und die Gefahr von Fehlentscheidungen steigt.

Oft bestehen erhebliche nationale Widerstände gegen die Restrukturierung und Abwicklung von Banken. So sind in der aktuellen Krise Probleme in den Bankensystemen einiger europäischer Länder verschleppt worden, mit negativen Auswirkungen für die Stabilität des europäischen Bankensystems (Advisory Scientific Committee of the ESRB, 2012). Zudem sind langfristige Strukturprobleme im europäischen Bankensystem in der Vergangenheit oftmals nur durch Druck von außen und durch die europäischen Wettbewerbsbehörden angegangen worden. Diese unterliegen in geringerem Maße als nationale Institutionen der Gefahr politischer Einfluss- und Rücksichtnahme. Analog zu den Argumenten, die für die Zentralisierung der Aufsicht sprechen, sollten daher die Kompetenzen für die Restrukturierung von Banken bei einer **europäischen Restrukturierungsagentur** angesiedelt werden (JG 2011 Ziffer 263).

310. Als wohl bedeutendstes Argument gegen die Ansiedlung einer Restrukturierungsagentur auf europäischer Ebene wird die mögliche Verletzung des **Prinzips der Subsidiarität** angeführt. Letztlich erfordern Entscheidungen über die Sanierung, Restrukturierung und gegebenenfalls Abwicklung von Banken eine genaue Kenntnis der Struktur einer bestimmten

Bank und des rechtlichen Rahmens. Je besser die Aufseher mit den Besonderheiten eines Marktes vertraut sind, umso besser können sie die tatsächliche Lage eines Instituts einschätzen. Für dezentrale Entscheidungen spricht zudem, dass fiskalische Ressourcen erforderlich sind. Würden auf europäischer Ebene Entscheidungen getroffen, die finanzielle Auswirkungen auf die beteiligten Länder haben, könnten Kosten und Risiken verlagert werden, ohne dass es eine ausreichende Mitsprache gibt. Letztlich geht es auch um die Frage, auf welcher Ebene die Gefahr der Einflussnahme durch die zu regulierende Industrie (Regulatory Capture) am geringsten ist: Die Kosten der Einflussnahme sind auf europäischer Ebene höher, gleichzeitig steigen aber die Erträge, da sich eine günstige Entscheidung des Regulierers auf einen größeren Markt bezöge.

Um den geschilderten Zielkonflikten zwischen zentralen und dezentralen Entscheidungen Rechnung zu tragen, sollte analog zur Aufsicht eine **föderalistische Struktur** gewählt werden, in der eine zentrale europäische Restrukturierungsbehörde bestimmte Funktionen auf national tätige und von der Aufsicht unabhängige Restrukturierungsbehörden verlagern kann. Um entsprechende Strukturen etablieren zu können, sollte die Restrukturierungsrichtlinie möglichst schnell umgesetzt werden (Ziffer 280). Die nationalen Behörden wären gegenüber der Zentrale grundsätzlich weisungsgebunden. Jedoch sollte die Zentrale von den nationalen Behörden eingeleitete Restrukturierungsverfahren nicht verhindern können. Voraussetzung hierfür ist ein voller Informationsaustausch zwischen nationalen und europäischen Restrukturierungsinstitutionen. In Anlehnung an das Verfahren des Prompt Corrective Action, das im US-amerikanischen Aufsichtsrecht Anwendung findet (Kasten 13, Seite 182), sollten zudem auf europäischer Ebene in stärkerem Maß als bisher automatisch Restrukturierungsverfahren eingeleitet werden.

Finanzierung von Restrukturierung und Abwicklung

311. Die finanziellen Lasten von Bankenkrisen konnten in der Vergangenheit nicht ohne den Rückgriff auf fiskalische Mittel getragen werden (Kasten 12). Die Verteilungswirkungen von Bankenkrisen wiegen umso schwerer, wenn auf fiskalische Ressourcen anderer Länder wie derzeit über die EFSF oder den ESM zurückgegriffen wird. Daher sollte vorab festgelegt werden, woher die im Zuge von Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahren benötigten Mittel stammen und wie eine Lastenteilung ausgestaltet werden kann.

Kasten 12

Kosten systemischer Bankenkrisen

Systemische Bankenkrisen haben hohe fiskalische und gesamtwirtschaftliche Kosten. Laeven und Valencia (2012) untersuchen diese Kosten auf der Grundlage von Daten über systemische Bankenkrisen seit dem Jahr 1970. Eine Bankenkrise wird als systemisch klassifiziert, wenn es zu Bank Runs und der Abwicklung von Banken kommt und zugleich der Staat durch umfangreiche Liquiditätshilfen und Garantien, Ankäufe von problematischen Aktiva und Verstaatlichungen von Banken interveniert. Als fiskalische Kosten werden direkte Aufwendungen des Staates im Zusammenhang mit der Rekapitalisierung des Bankensystems verstanden. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten werden als kumulierte Abweichungen des realen Bruttoinlandspro-

dukts im Jahr des Ausbruchs der Bankenkrise und den drei darauf folgenden Jahren vom langfristigen Trend des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP-Lücke) berechnet.

In den systemischen Bankenkrisen im Zeitraum von 1970 bis 2011 betrugen die fiskalischen Kosten im Mittel 6,8 % des Bruttoinlandsprodukts des betroffenen Landes (Tabelle 22). Die BIP-Lücke machte 23 % des realen Bruttoinlandsprodukts aus. Die Länder wurden in sehr unterschiedlichem Ausmaß von den Krisenkosten belastet: So beliefen sich in einem Viertel der Länder die fiskalischen Kosten auf mindestens 15,4 % des Bruttoinlandsprodukts. Hingegen fiel in einem Viertel der Länder das reale Bruttoinlandsprodukt nicht hinter den Trend zurück. Die Länder, die nach Ausbruch der globalen Finanzkrise von einer systemischen Bankenkrise getroffen wurden, haben im Mittel 4,2 % des Bruttoinlandsprodukts für Bankenrekapitalisierungen aufgewendet; die realwirtschaftlichen Kosten lagen mit 25 % oberhalb des langfristigen Mittels.

Tabelle 22

Kosten systemischer Bankenkrisen

	Fiskalische Kosten[1)]	BIP-Lücke[2)]	Anstieg der Staatsschulden[3)]
1970 – 2011			
1. Quartil	*3,1*	*0,0*	*– 1,1*
Median	*6,8*	*23,0*	*12,1*
3. Quartil	*15,4*	*43,4*	*25,4*
Anzahl der Krisen[4)]	87	129	131
1970 – 2006			
1. Quartil	*3,5*	*0,0*	*– 7,1*
Median	*10,0*	*19,5*	*10,8*
3. Quartil	*17,5*	*46,3*	*23,8*
Anzahl der Krisen[4)]	62	104	106
2007 – 2011			
1. Quartil	*2,3*	*14,0*	*9,1*
Median	*4,2*	*25,0*	*18,0*
3. Quartil	*7,7*	*38,0*	*28,1*
Anzahl der Krisen[4)]	25	25	25

1) Aufwendungen des Staates im Zusammenhang mit Bankenrekapitalisierungen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt; in %.– 2) Kumulierte Abweichung des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr des Ausbruchs der systemischen Krise und den drei Folgejahren vom Bruttoinlandsprodukt, das sich aus der Fortschreibung des Trends des realen Bruttoinlandsprodukts vor Ausbruch der Krise ergeben hätte; in %.– 3) Differenz der Schuldenstandsquote (in %) im dritten Jahr nach Ausbruch der Krise und der Schuldenstandsquote im letzten Jahr vor Ausbruch der Krise.- 4) Die Daten liegen nicht für sämtliche Kostengrößen vollständig vor.

Lesehilfe: Fiskalische Kosten, BIP-Lücke und Anstieg der Staatsschulden sind jeweils aufsteigend angeordnet. Das 1. Quartil (Median, 3. Quartil) entspricht dem Wert, der in einem Viertel (der Hälfte, drei Vierteln) der Krisen nicht überschritten wird. Zum Beispiel betrugen die fiskalischen Kosten der Krisen, die sich im Zeitraum von 1970 bis 2011 ereigneten, in einem Viertel der Fälle höchstens 3,1 % des Bruttoinlandsprodukts (oberer Teil der Tabelle, Spalte „Fiskalische Kosten", 1. Quartil). Die Hälfte der Krisen in diesem Zeitraum wies fiskalische Kosten von weniger als 6,8 % (Median) auf. Drei Viertel der Krisen wiesen fiskalische Kosten von weniger als 15,4 % (3. Quartil) auf, dementsprechend betrugen die fiskalischen Kosten in einem Viertel der Krisen mehr als 15,4 %.

Daten zur Tabelle

Quelle: Laeven und Valencia (2012)

Insgesamt werden systemische Bankenkrisen somit von hohen fiskalischen Kosten und starken Rückgängen des Bruttoinlandsprodukts begleitet. Nicht berücksichtigt sind in diesen Zahlen mögliche Rückflüsse aus zukünftigen Erträgen der Banken; gleichwohl bieten sie einen Anhaltspunkt bezüglich der unmittelbar erforderlichen fiskalischen Aufwendungen. Deutlich gestiegen sind in den Krisen seit dem Jahr 2007 die Schuldenstandsquoten: Länder mit systemischen Bankenkrisen verzeichneten im Mittel einen Anstieg um 18 Prozentpunkte.

312. Im Rahmen eines Restrukturierungsverfahrens für Banken entsteht daher Finanzierungsbedarf. Im Idealfall sollte eine europäische Restrukturierungsbehörde über eine **Bankenabgabe**, die sich am systemischen Risiko einer Bank orientiert, finanziert werden. Sofern auf europäischer Ebene Finanzmittel für die Restrukturierung von Banken erforderlich werden, müssen die entsprechenden Kontrollfunktionen mit auf die europäische Ebene übertragen werden. Andernfalls würde auf untergeordneter Ebene ein Anreiz entstehen, laxe Kriterien bei der Restrukturierung anzuwenden und die resultierenden Kosten auf die Gemeinschaft abzuwälzen. Sollten zusätzliche fiskalische Mittel für eine europäische Restrukturierungsbehörde nötig werden, so können diese über den ESM bereitgestellt werden. Der ESM steht für Mitglieder der EU außerhalb des Euro-Raums nicht zur Verfügung. Somit müssten Verfahren etabliert werden, um für Nicht-Euro-Länder, die sich an der Bankenunion beteiligen wollen, fiskalische Ressourcen bereitzustellen.

Die Ausgestaltung der deutschen Bankenabgabe, die seit dem Jahr 2011 erhoben wird, dürfte das von einer Bank ausgehende Systemrisiko nur in Teilen berücksichtigen. Bemessungsgrundlage sind die unversicherten Passiva, wobei der Abgabesatz progressiv ansteigt. Zudem wird das Derivategeschäft direkt der Abgabe unterworfen. Gleichzeitig gibt es eine Zumutbarkeitsgrenze, durch die die Bankenabgabe auf einen Betrag von 20 % des Jahresergebnisses nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) begrenzt wird; ferner sind die Förderbanken von Bund und Ländern von der Abgabe ausgenommen. Mit 590 Mio Euro für das Jahr 2011 sind die Einnahmen aus der Abgabe bislang gering. Grund hierfür sind unter anderem vergleichsweise niedrige Erträge der Banken, mit denen bereits die Zumutbarkeitsgrenze erreicht wurde. Zudem sind die Abgabesätze gering, sodass die Bankenabgabe kaum ihre gewünschte Lenkungswirkung in Form einer Internalisierung impliziter Staatsgarantien für das Bankensystem haben dürfte (JG 2010 Ziffer 239). Diese Limitierungen sollten bei der Ausgestaltung einer europäischen Bankenabgabe berücksichtigt werden.

Gleichwohl wird der Aufbau eines europäischen Bankenrestrukturierungsfonds einige Zeit in Anspruch nehmen. Bis er ausreichend gefüllt ist, kann der Rückgriff auf fiskalische Mittel erforderlich werden. Wenn aber die Fiskalpolitik in nationaler Verantwortung bleibt (Ziffern 176 ff.), so darf die Finanzierung von Restrukturierungsmaßnahmen nicht an der fiskalischen Autonomie scheitern. Ein Weg, klare Regeln für eine **fiskalische Lastenteilung** vorab festzulegen, kann das Specific-Sharing-Model sein (Goodhart und Schoenmaker, 2009). In einem solchen Modell werden nur die Länder für die Lastenteilung herangezogen, in denen eine zu stützende Bank aktiv war. Für die Verteilung der Kosten könnte demnach ein Kostenschlüssel verwendet werden, der sich zum Beispiel daran orientieren könnte, wie groß der Anteil der Vermögenswerte der Bank in einem Land ist.

4. Voraussetzungen für die Einführung einer europäischen Einlagensicherung

313. Als drittes Element einer Bankenunion wird die Einführung einer europaweiten Einlagensicherung diskutiert. Derzeit sind die Einlagensicherungssysteme in Europa entlang der Ländergrenzen, in Deutschland darüber hinaus entlang der Grenzen der einzelnen Säulen des Bankensektors, organisiert. Eine europaweite Einlagensicherung könnte also zu einer besseren Diversifizierung von Risiken über Ländergrenzen hinweg führen.

Insbesondere zwei weitere Aspekte sprechen für die Einführung einer europäischen Einlagensicherung im Rahmen einer Bankenunion. Zum einen werden durch die Einlagensicherung und die Versicherungsprämien Anreize für die Banken gesetzt, Risiken einzugehen. Verbliebe die alleinige Zuständigkeit für die Regelungen der Einlagensicherung auf nationaler Ebene, könnten Risiken entstehen, die dann letztlich doch der Gemeinschaft zufielen. Zum anderen übernehmen Einlagensicherungsfonds in Restrukturierungs- und Insolvenzverfahren von Banken eine wichtige Rolle. Sie treten als Gläubiger an die Stelle der versicherten Einleger und schützen die Einleger vor Verlusten. Eine Einlagensicherung hat vom Grundsatz her das Ziel, die Bank vor Liquiditätsrisiken zu schützen und einen Bank Run zu verhindern. Sie hat nicht das Ziel, Banken vor der Insolvenz zu bewahren.

314. Allerdings würde eine europäische Einlagensicherung, wenn sie zum jetzigen Zeitpunkt eingeführt würde, aus zwei Gründen erhebliche Risiken bergen. Erstens erfordert eine zentrale Einlagensicherung die **Übertragung von Aufsichts- und Restrukturierungskompetenzen** auf die europäische Ebene. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Banken Risiken auf die europäische Ebene verlagern. Angesichts der geschilderten zahlreichen offenen Fragen und der politischen Widerstände gegen eine solche Übertragung ist diese Voraussetzung für eine europaweite Einlagensicherung auf absehbare Zeit nicht gegeben.

315. Zweitens wird die Einführung einer europaweiten Einlagensicherung dadurch erschwert, dass die Banken Lasten der Vergangenheit in Form eines hohen Anteils notleidender Forderungen in ihren Bilanzen führen. Würde zum jetzigen Zeitpunkt eine europaweite Einlagensicherung etabliert, würden die hieraus entstehenden **Risiken vergemeinschaftet** und aus der Verantwortung der Nationalstaaten genommen. Dies käme dem Abschluss einer Versicherung gleich, nachdem der Schadensfall bereits eingetreten ist. Eine unzureichende Aufsicht auf nationaler Ebene und Anreize für die Banken, Risiken einzugehen, würden im Nachhinein begünstigt.

316. Bereits jetzt muss auf nationaler Ebene dafür gesorgt werden, dass die bestehenden Einlagensicherungssysteme keine Anreize für eine übermäßige Verschuldung bieten. Die **Versicherungsprämien** müssen sich möglichst eng an den tatsächlichen Risiken einer Bank orientieren; es müssen einheitliche Kriterien hierfür in allen Mitgliedstaaten gelten, wie in der noch nicht beschlossenen Richtlinie über Einlagensicherungssysteme vorgesehen (Europäische Kommission, 2010). Denn die Einführung einer Einlagensicherung ist ein zweischneidiges Schwert: Einerseits reduziert sie die Gefahr eines Bank Runs und ermöglicht eine Diversifizierung von Liquiditätsrisiken, andererseits erhöht sie die Anreize für Banken, Risiken einzugehen (Kasten 13, Seite 182). Risikoadjustierte Versicherungsprämien sollen dies verhindern. In der Literatur finden sich mehrere Ansätze zur Bestimmung dieser Prämien. Berechnungen nach der Methode von Duan (2000, 1994) ergeben, dass für die Einlagensicherung in Deutschland die risikoadjustierte Prämie im Zeitraum von 1991 bis 1998 durchschnittlich 6,17 Basispunkte hätte betragen müssen – mehr als doppelt so viel wie die tatsächliche Prämie (Laeven, 2002).

Kasten 13

Einlagensicherung, Aufsicht und Restrukturierung in den Vereinigten Staaten

Die Frage, wie die einzelnen Elemente einer Bankenunion optimal ausgestaltet sein sollten, lässt sich aus theoretischer Sicht nicht abschließend beantworten. Hilfreich ist daher ein Blick in die Praxis anderer Länder, insbesondere die der Vereinigten Staaten. Dort wird die Aufsicht von Finanzinstituten von Institutionen des Bundes oder der Bundesstaaten wahrgenommen (Tabelle 23). Auf Bundesebene werden Banken vom Office of the Comptroller of the Currency (OCC) zugelassen und beaufsichtigt, welches dem US-amerikanischen Finanzministerium untersteht. Bis zum Jahr 2011 unterstand das Office of Thrift Supervision (OTS) ebenfalls dem Finanzministerium und war unter anderem für die Zulassung von Sparkassen zuständig. Das OTS wurde für die laxe Aufsicht etwa der American International Group (AIG) kritisiert und im Jahr 2011 dem OCC unterstellt. Eine zentrale Rolle bei der Aufsicht spielt die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Diese ist ein auf Bundesebene organisierter Einlagensicherungsfonds und nimmt im Rahmen ihrer Tätigkeiten ebenfalls aufsichtsrechtliche Kompetenzen für ihre Mitglieder wahr.

Tabelle 23

Ebenen der Bankenaufsicht in den Vereinigten Staaten[1)]

Finanzinstitut	Aufsicht
Auf Bundesebene zugelassene Bank	Office of the Comptroller of the Currency und Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)[2)]
Auf Bundesebene zugelassene Sparkasse	Office of the Comptroller of the Currency[3)] und FDIC[2)]
Bankenholding	Federal Reserve
Genossenschaftsbank	National Credit Union Association (NCUA)[2)]
Auf Bundesstaatenebene zugelassene Bank, die …	
– dem Federal Reserve System freiwillig angehört	Federal Reserve und Aufsicht auf Bundesstaatenebene
– dem Federal Reserve System nicht angehört	FDIC[2)] und Aufsicht auf Bundesstaatenebene

1) Stand: Oktober 2012.– 2) Die FDIC verwaltet einen Einlagensicherungsfonds für Banken und Sparkassen, während die NCUA einen Einlagensicherungsfonds für Genossenschaftsbanken verwaltet.– 3) Bis 2011: Office of Thrift Supervision.

Daten zur Tabelle

Für die Sicherung der Kundeneinlagen von US-amerikanischen Finanzinstituten ist hauptsächlich die FDIC zuständig; Genossenschaftsbanken haben ein separates Einlagensicherungssystem. Aktuell liegt die Sicherung der Einlagen bei mindestens 250 000 US-Dollar je Kunde. Die Mitglieder des FDIC zahlen eine Prämie, die sich am Risikoprofil der Bank und den zu versichernden Einlagen orientiert.

Das Gesamtvolumen des Fonds ist begrenzt und liegt bei 1,5 % der versicherten Einlagen. Falls das Fondsvolumen im Krisenfall nicht ausreichen sollte, kann die FDIC auf eine Kreditlinie des US-amerikanischen Finanzministeriums von bis zu 100 Mrd US-Dollar, in Ausnahmefällen bis zu 500 Mrd US-Dollar, zurückgreifen. Zur Berechnung der Risikoprämien werden die Finanzinstitute in vier Risikoklassen unterteilt, die jedoch als zu wenig passgenau eingeschätzt werden (Acharya et al., 2009). Für große und komplexe Finanzinstitute wird die Prämie separat berechnet.

Die FDIC beaufsichtigt die Finanzinstitute mit Hilfe der sogenannten Prompt Corrective Action Standards (PCA), die eingeführt wurden, um die Verschleppung von Risiken (Regulatory Forbearance) zu vermeiden: Durch klar abgegrenzte Schwellenwerte wird die Aufsicht frühzeitig gezwungen, aktiv zu werden. Finanzinstitute werden demnach je nach Kapitalisierungsgrad in fünf Gruppen eingeteilt (Tabelle 24). Banken in der besten Gruppe müssen die Bedingungen für alle drei risikogewichteten Eigenkapitalquoten erfüllen. Falls das Finanzinstitut in eine der drei unteren Gruppen fällt, muss die FDIC automatisch handeln und Maßnahmen bis hin zur Genehmigungspflicht aller zentralen Aktivitäten ergreifen. In der letzten Stufe wird das Institut innerhalb von 90 Tagen von der FDIC übernommen, um dann durch diese abgewickelt zu werden, es sei denn die FDIC und die zuständige Aufsicht auf Bundes- oder Bundesstaatenebene stimmen einheitlich dagegen (Spong, 2000).

Tabelle 24

Kategorisierung der Finanzinstitute nach Prompt Corrective Action

%

Eigenkapitalausstattung	Risikoadjustierte Eigenkapitalquote	Tier 1 Eigenkapitalquote	Tier 1 „Leverage Ratio“
Sehr gut	≥ 10	≥ 6	≥ 5
Ausreichend	≥ 8	≥ 4	≥ 4
Unterkapitalisiert	< 8	< 4	< 4
Signifikant unterkapitalisiert	< 6	< 3	< 3
Kritisch unterkapitalisiert		Tangible equity[1] ≤ 2	

1) Eigenkapital abzüglich immaterieller Vermögenswerte.

Daten zur Tabelle

Quelle: Spong (2000)

Die Auswirkungen der Einführung einer Einlagensicherung mit nicht risikoadjustierten Prämien im Jahr 1933 im Zuge der Gründung der FDIC untersuchen DeLong und Saunders (2011). Die Autoren stellen fest, dass die Einlagensicherung zu höheren Risiken geführt hat. Diesen Befund bestätigen Studien zur Savings-and-Loans-Krise in den 1980er-Jahren (Benston und Kaufman, 1997; Brewer und Mondschean, 1994; Akerlof und Romer, 1993; White, 1993).

317. Darüber hinaus müssen die in der Krise stark angestiegenen Verflechtungen zwischen Banken und Staaten wieder abgebaut werden. Dies kann durch eine teilweise und temporäre Vergemeinschaftung von Risiken erreicht werden, wie sie mit der Nutzung des ESM für die Rekapitalisierung von Banken unter eindeutigen Vorbedingungen angelegt ist (Anhang I, Sondergutachten 2012, Seite 424 f.). Zum anderen müssen von den Regulierungsstrukturen langfristig Anreize für die Banken ausgehen, ihre Forderungen gegenüber Staaten abzubauen. Verschärfte Regulierungen können zudem dazu beitragen, die Risikotragfähigkeit der Banken zu erhöhen und weniger Risiken auf staatliche Rettungssysteme wie die Einlagenversicherung zu verlagern (für eine historische Betrachtung vergleiche Alessandri und Haldane (2009)).

5. Notwendigkeit weitergehender Reformen

318. Die Kosten von Bankenschieflagen für Sicherungssysteme und den Steuerzahler hängen davon ab, wie groß die Risikopuffer und die Risikoanreize der Banken sind. Daher geht es nicht nur um eine Zentralisierung der Aufsicht; auch die Regulierung der Banken sollte so

ausgestaltet sein, dass Krisen weniger wahrscheinlich werden. Dieses Ziel kann durch erhöhte Anforderungen an das Eigenkapital von Banken erreicht werden. Zudem sollten die Haftungsmechanismen für Management und Aufsichtsräte der Banken gestärkt werden.

Die Vorschläge zur Bankenunion bauen auf dem geltenden Regulierungsrahmen auf. Die Eigenkapitalregulierung ist allerdings derart komplex, dass eine zentrale Aufsicht kaum in der Lage sein wird, die Risikomodelle der Banken ohne Rückgriff auf die nationalen Aufsichtsbehörden zu prüfen. Daher ist es sinnvoll, im Zusammenhang mit der Bankenunion die **Eigenkapitalregulierung von Banken zu reformieren.** Die vom Sachverständigenrat befürwortete Leverage Ratio hätte dabei den zusätzlichen Vorteil (Ziffer 270), dass sie ohne Detailkenntnis der Risikomodelle der Banken anwendbar wäre.

Um eine größere Stabilität des Bankensystems zu erreichen, ist es zudem erforderlich, die enge Verbindung zwischen Banken und Staaten zu lockern. Dazu sind Anpassungen der Bankenregulierung erforderlich. Investitionen von Banken in Staatsanleihen werden von verschiedenen aufsichtsrechtlichen Regelungen begünstigt. Staatsanleihen müssen gar nicht oder in weitaus geringerem Maße als Forderungen gegenüber dem Privatsektor mit Eigenkapital unterlegt werden. Beschränkungen bezüglich Großkrediten gelten nicht. Zudem steht die konkrete Spezifizierung neuer Kennzahlen zur Regulierung von Liquiditätsrisiken, die frühestens ab dem Jahr 2015 gelten sollen, noch aus (JG 2010 Ziffern 264 f.). Es ist geplant, dass Staatsanleihen einen hohen Anteil an den dann geforderten liquiden Aktiva ausmachen sollen, wodurch die Verknüpfung zwischen Banken und Staaten weiter gefestigt würde (JG 2011 Ziffer 248). Eine Abschaffung dieser privilegierten Rolle von Staatsanleihen ist notwendig, um Risiken von Banken und Staaten besser zu trennen.

319. Darüber hinaus werden derzeit **weitergehende Maßnahmen** diskutiert, mittels derer der Bankensektor stabilisiert werden soll. Die unter dem Vorsitz von Erkki Liikanen durch die Europäische Kommission eingesetzte Sachverständigengruppe zur Reformierung der EU-Bankenstruktur hat Anfang Oktober 2012 ihren Abschlussbericht vorgelegt (HLEG, 2012). Kernpunkte der Empfehlungen der Gruppe sind die obligatorische Trennung des Eigenhandels von anderen wichtigen Geschäftsfeldern; im Rahmen der Sanierungs- und Abwicklungsplanung von Banken soll die Möglichkeit bestehen, weitere Aktivitäten in die Handelseinheit zu übertragen. Zudem beinhaltet der Bericht eine Reihe von Empfehlungen bezüglich verbesserter Bail-in-Möglichkeiten, einer stärkeren Rolle risikoungewichteter Eigenkapitalanforderungen und der Verbesserung von Haftungs- und Kontrollmechanismen. In weiten Teilen entsprechen diese Vorschläge denen des Sachverständigenrates. Die Empfehlung der Gruppe bezüglich der obligatorischen Trennung des Eigenhandels und anderer hochriskanter Handelstätigkeiten von sonstigen wichtigen Handelstätigkeiten ist vergleichbar mit dem Vorschlag, den eine britische Expertenkommission im Jahr 2011 unterbreitet hat (JG 2011 Ziffer 278).

320. Kritisch sieht der Sachverständigenrat dagegen Empfehlungen, bestimmte ex ante definierte Tätigkeiten von Banken im Rahmen eines Trennbankensystems organisatorisch voneinander zu trennen. Damit eine Trennung bestimmter Geschäftsfelder von Banken zu einer Ver-

besserung von Stabilität und Effizienz des Bankensystems führt, müssen mindestens drei Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens dürfen die Synergien zwischen diesen Geschäftsfeldern nicht besonders groß sein, zweitens sollte es in Bezug auf das Risiko keine starken Diversifizierungseffekte geben, und drittens muss eine Trennung in der Praxis durchführbar sein. Der Sachverständigenrat bezweifelt, dass diese Voraussetzungen gegeben sind (JG 2011 Ziffer 280; JG 2010 Ziffer 277). Gerade die aktuelle Staatsschuldenkrise zeigt, dass hohe Risiken von traditionellen Geschäftsfeldern der Banken wie der Immobilien- und Staatsfinanzierung ausgehen können.

321. Im Zentrum der regulatorischen Reformen sollte daher stehen, das Bankgeschäft insgesamt weniger risikoreich zu machen und dabei insbesondere die Kapitalpuffer der Banken zu erhöhen. Explizit vorgeschriebene Mindestanforderungen an die Kapitalausstattung sind aber in ihrem Zuschnitt notwendigerweise rückwärtsgewandt und vielfach auslegungsbedürftig. Damit werden Ausweichreaktionen der Banken hervorgerufen, die bei einer starren Anwendung von Vorschriften nicht ausreichend berücksichtigt werden können. Im bestehenden Aufsichtsrahmen ist folglich vorgesehen, im aufsichtlichen Überprüfungsprozess **Ermessensspielräume** anzuwenden (2. Säule des Baseler Akkords). Bereits vor der aktuellen Verschuldungskrise hätten die Aufseher bestimmte Fehlentwicklungen durchaus erkennen und daraus Konsequenzen ziehen können. Die bestehenden Ermessensspielräume müssen daher wenigstens in Zukunft konsequent genutzt werden.

IV. Zusammenfassender Vorschlag des Sachverständigenrates

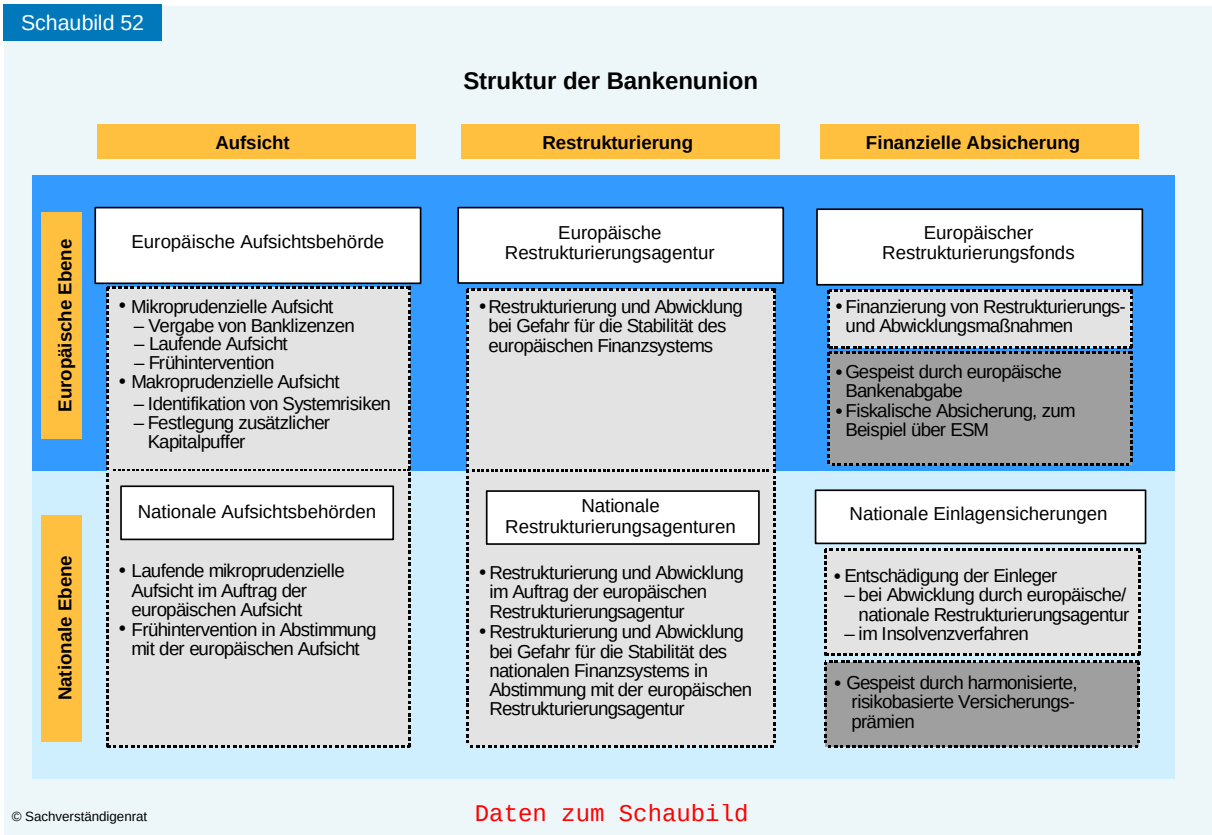
322. Die Schuldenkrise in Europa hat zentrale Defizite bei der Schaffung des Binnenmarkts für Kapital offengelegt. Sowohl private als auch öffentliche Haushalte haben sich in zu hohem Maß verschuldet; Banken und Staaten sind in eine wechselseitige Abhängigkeit geraten. Regulatorische Defizite haben Anreize geschaffen, eine zu hohe Verschuldung einzugehen. Die Anforderungen an das Eigenkapital der Banken waren zu gering und haben prozyklisch gewirkt. Die Aufsicht hat in vielen Fällen den Aufbau von Risiken in den Bilanzen der Banken nicht ausreichend effektiv begrenzt. Zwar wurde eine einheitliche Geldpolitik verfolgt, gleichzeitig wurden aber Kompetenzen für die Aufsicht und Restrukturierung von Banken auf nationaler Ebene belassen. So sind Anreize entstanden, Risiken auf die europäische Ebene zu verlagern.

323. Die derzeit diskutierten Vorschläge einer Bankenunion und der Etablierung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus haben das Ziel, diese Defizite zu beheben. Grundsätzlich ist eine Bankenunion eine notwendige Ergänzung des Binnenmarkts für Kapital. Im Binnenmarkt gehen von Schieflagen bei Banken negative Effekte auf andere Länder aus, denen eine europäische Aufsicht Rechnung tragen könnte. Diese Effekte sind umso stärker, wenn Risiken über eine einheitliche Geldpolitik auf andere Länder wirken. Eine Bankenunion ist aber vor allem ein langfristiges Projekt, das keinesfalls das aktuelle Problem des privaten und öffentlichen Schuldenüberhangs lösen kann.

1. Eckpunkte einer Bankenunion

324. Eine gemeinsame Aufsicht sollte **alle Banken** umfassen, wobei die europäische Aufsicht Kompetenzen an nationale Aufsichtsbehörden delegieren kann. Im Idealfall sollten **alle Länder** des Binnenmarkts, also die Mitgliedsländer der EU-27, beteiligt sein. Es muss daher für Länder außerhalb des Euro-Raums möglich und attraktiv sein, sich an einer Bankenunion zu beteiligen (Opt-in). Eine europäische Aufsicht braucht ein klares Mandat und eine klare Abgrenzung von Kompetenzen zwischen nationaler und europäischer Ebene (Schaubild 52). Das derzeitige System der Aufsichtskollegien belässt die Kontrolle auf nationaler Ebene und hat sich in Krisensituationen als wenig effektiv erwiesen. Daher ist es problematisch, dass ein ähnliches Prinzip zukünftig bei den Abwicklungskollegien von Banken gelten soll.

Schaubild 52



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

325. Eine **Einbeziehung der EZB** in die Aufsicht birgt **erhebliche Risiken für die Unabhängigkeit der Geldpolitik**. Diese wiegen umso schwerer, je weitreichender nationale Spielräume bleiben, sowohl bei der Auslegung aufsichtsrechtlicher Standards als auch bei der Restrukturierung und Abwicklung von Banken. Die EZB läuft Gefahr, einerseits für die Aufsicht zuständig zu sein, andererseits jedoch über keine ausreichenden Durchgriffs- und Kontrollmöglichkeiten zu verfügen. In Krisensituationen kann sie unter Druck geraten, geldpolitische Instrumente für eigentlich fiskalische Aufgaben einzusetzen.

Die politisch angestrebte Einbeziehung der EZB in die Aufsicht müsste daher an zwei Bedingungen geknüpft sein: Erstens müssen Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen auf eine von der EZB getrennt operierende europäische Restrukturierungsagentur übertragen werden. Zweitens müssen ausreichende Vorkehrungen getroffen werden, um die geldpolitischen

und die aufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten der EZB institutionell und personell klar zu trennen. Aus Sicht des Sachverständigenrates sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, sodass zunächst entsprechende vertragliche Grundlagen geschaffen werden müssen. Um Geldpolitik und Aufsicht klar zu trennen und um eine europäische Aufsicht im gesamten Binnenmarkt zu ermöglichen, hielte der Sachverständigenrat es für besser, die europäische Aufsicht gleich in einer von der EZB getrennten Institution anzusiedeln.

326. Eine **europäische Restrukturierungsagentur** sollte Teil einer Bankenunion sein. Ihre Finanzierung über den ESM und eine Bankenabgabe muss klar geregelt sein. Die Möglichkeit, außerhalb dieses Rahmens auf zentrale fiskalische Mittel zugreifen zu können, wird auf absehbare Zeit nicht gegeben sein. Zu gering ist die Bereitschaft, fiskalpolitische Kompetenz an die europäische Ebene abzutreten, zu groß sind die Anreize, Lasten erneut auf die Geldpolitik abzuwälzen. Sollten doch zusätzliche fiskalische Mittel benötigt werden, sind vorab definierte Schritte zur fiskalischen Lastenteilung erforderlich (Ziffer 312). Unabhängig davon, welche Finanzierungsstruktur gewählt wird, muss sichergestellt werden, dass Haftung und Kontrolle eng verknüpft sind.

327. Unabdingbare **Voraussetzungen** für die Einführung einer **europäischen Einlagensicherung** sind zentrale Kompetenzen für Aufsicht, Restrukturierung und Abwicklung von Banken. Diese sind auf absehbare Zeit nicht gegeben. Die Einführung einer europaweiten Einlagensicherung würde zur Vergemeinschaftung von Risiken führen, gleichzeitig aber unzureichende zentrale Kontrollmöglichkeiten vorsehen. Mit einem gemeinschaftlichen Haftungsmechanismus würden Bestrebungen unterlaufen, über eine striktere Bankenregulierung und fiskalische Schuldenbremsen Verschuldungsanreize zu reduzieren. Notwendig ist jedoch eine Vereinheitlichung der Standards nationaler Einlagensicherungssysteme, sodass den Risiken der Banken in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird.

328. Um die Widerstandsfähigkeit der Banken zu erhöhen und die Kosten von Schieflagen bei Banken für den Steuerzahler zu senken, sollten im Zuge der laufenden Arbeiten an der europäischen Finanzmarktarchitektur weitere Anpassungen vorgenommen werden. Insbesondere sollten auf mittlere Sicht eine **verpflichtende Leverage Ratio** von mindestens 5 % eingeführt und die **privilegierte Rolle von Staatsanleihen** in der Regulierung **abgeschafft** werden.

329. Allen Aufsichtsinstitutionen müssen **umfassende einzelwirtschaftliche Informationen** über Banken und deren Vernetzungsstrukturen zur Verfügung stehen. Das US-amerikanische System, in dem sämtliche Daten aus den Bilanzen amerikanischer Banken öffentlich und zeitnah zugänglich sind (Call Reports), kann als Vorbild dienen. Bereits in früheren Jahresgutachten hatte der Sachverständigenrat die Einrichtung eines zentralen Kreditregisters gefordert (zuletzt JG 2010 Ziffer 156). Ferner sollten die relevanten Aufsichtsbehörden Zugang zu vertraulichen Daten auf Einzelbankebene haben.

330. Stabile und leistungsfähige Finanzmärkte erfordern **flankierende Reformen**, die über die Schaffung einer Bankenunion und eine Verbesserung der Bankenregulierung hinausgehen.

Die Krise hat Risiken einer überhöhten Verschuldung offengelegt. Folglich kann eine Verbesserung der Anreize, Eigenkapital am Markt aufzunehmen, das Ausmaß zukünftiger Verschuldungskrisen mindern. Schwierigkeiten, die sich beispielsweise für die kommunale Finanzierung aus der Einführung der Leverage Ratio ergeben könnten, sollten auf fiskalischem Weg und nicht durch eine Aufweichung der Bankenregulierung gelöst werden. Der Sachverständigenrat unterbreitet hierzu Vorschläge (Ziffern 377 ff., 402 ff.).

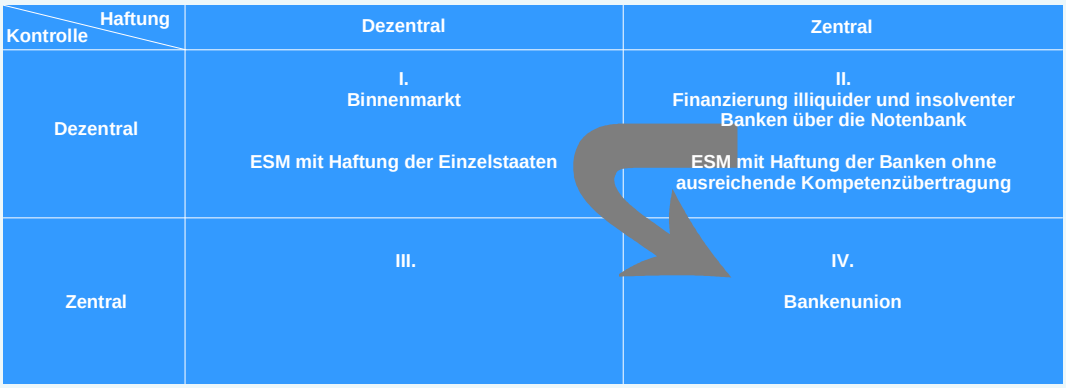
331. Die genannten Eckpunkte sind mit Artikel 127 Absatz 6 AEUV aus vier Gründen nicht kompatibel. Erstens können nach diesem Artikel lediglich, „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute“ an die EZB übertragen werden. Daher ist unklar, ob eine umfassende und dauerhafte Übertragung von Aufsichtskompetenzen an die EZB überhaupt möglich wäre. Zweitens ist zumindest offen, ob zentrale Kompetenzen in der Restrukturierung und Abwicklung von Instituten durch den geltenden Vertrag abgedeckt sind. Drittens ist aufgrund der Tatsache, dass die Verantwortung für aufsichtsrechtliche Entscheidungen letztlich beim EZB-Rat liegt, keine ausreichende Trennung von der Geldpolitik gesichert. Viertens, und hiermit verbunden, ist ein Opt-in der übrigen EU-Mitgliedstaaten de facto ausgeschlossen, da sie im EZB-Rat nicht repräsentiert wären und somit über keinerlei Entscheidungsrechte verfügten. Kurzum: Ohne eine **Änderung der europäischen Verträge**, die eine Etablierung einer echten Bankenunion möglich macht, wird eine Reform, die sich auf Artikel 127 Absatz 6 AEUV bezieht, Stückwerk bleiben und das Risiko einer instabilen und nicht voll funktionsfähigen institutionellen Struktur bergen.

2. Dreistufiges Konzept für den Übergang in eine Bankenunion

332. Wie die Fiskalpolitik steht die europäische Bankenaufsicht in einem Spannungsfeld (Ziffer 175; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2012). Es gibt zwei Konstellationen, in denen Haftung und Kontrolle jeweils zusammenfallen (Schaubild 53). Die erste entspricht dem ursprünglichen Konzept des Binnenmarkts (Fall I), wonach die einzelnen Mitgliedstaaten sowohl für die Aufsicht der Banken verantwortlich sind als auch für Kosten einer Bankenschieflage haften müssen. Das zweite Szenario ist das einer Bankenunion (Fall IV).

Schaubild 53

Bankenaufsicht im Binnenmarkt und in der Bankenunion[1)]



1) Darstellung in Anlehnung an Wissenschaftlichen Beirat beim BMF (2012).

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

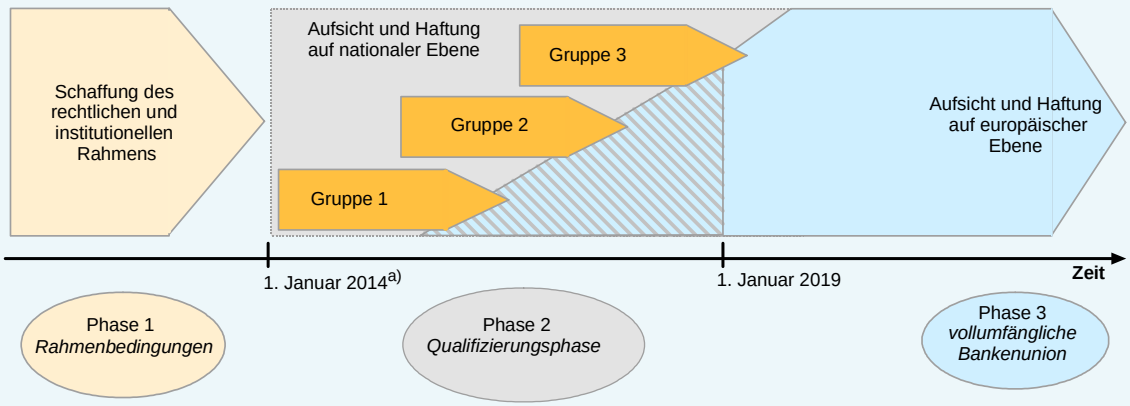
333. In der Krise wurde zunehmend die Haftung auf die europäische Ebene übertragen. Illiquide oder möglicherweise insolvente Banken sind durch Refinanzierungsgeschäfte der EZB am Leben gehalten worden; die Aufsicht und Kontrolle für diese Banken liegt jedoch weiterhin dezentral in nationaler Verantwortung. Bei einer direkten Rekapitalisierung der Banken aus Mitteln des ESM, das heißt ohne Haftung des betroffenen Mitgliedstaats, würden Haftung und Kontrolle auseinander fallen. Ziel eines Übergangsregimes in eine Bankenunion sollte es daher sein, Elemente der gemeinsamen Risikoübernahme zurückzuführen.

Derzeit blockieren zwei Hindernisse den Weg in eine Bankenunion. Zum einen belasten Altlasten die Bilanzen der Banken. Zum anderen nimmt eine Übertragung effektiver Aufsichts- und Kontrollfunktionen erhebliche Zeit in Anspruch. Es müssen neue Institutionen geschaffen, rechtliche Rahmen angepasst und deren Einhaltung sichergestellt werden, der europäische Restrukturierungsfonds muss gefüllt, und die Risiken von Banken und Staaten müssen wieder stärker entkoppelt werden.

334. Im Folgenden wird ein Ansatz vorgestellt, mit dem ein schrittweiser Übergang in eine Bankenunion gelingen kann (Schaubild 54). Kern dieses Konzepts sind zwei Überlegungen: Zum einen sollen Haftung und Kontrolle zu jedem Zeitpunkt auf einer Ebene gehalten werden; zum anderen soll eine Vergemeinschaftung von Altlasten verhindert werden. Das Übergangskonzept umfasst drei Phasen: die Schaffung des rechtlichen Rahmens und die Etablierung der erforderlichen Institutionen, eine Qualifizierungsphase und eine dritte Phase, in der alle am Markt verbleibenden Banken eine europäische Banklizenz benötigen.

Schaubild 54

Übergang zur Bankenunion im Zeitablauf



a) Sollten die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen einschließlich Änderungen der EU-Verträge erst zu einem späteren Zeitpunkt erfüllt sein, verschieben sich die Phasen 2 und 3 nach hinten.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Phase 1: Schaffung des rechtlichen Rahmens und Aufbau der Institutionen

335. In einem ersten Schritt werden zeitnah der langfristige Rahmen der Bankenunion und das Übergangsregime verbindlich festgelegt. Sodann werden die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten geschaffen und die europäischen Institutionen etabliert. Insbe-

sondere sind Änderungen der europäischen Verträge erforderlich, um das hier vorgeschlagene Konzept einer Bankenunion rechtlich umsetzen zu können. Im Idealfall sollte diese Phase nach einem Jahr abgeschlossen sein.

Bereits in dieser Phase sollten die Finanzinstitute ihre Zustimmung zum Austausch aufsichtsrelevanter Informationen zwischen den nationalen und den neuen europäischen Aufsichts- und Restrukturierungsbehörden erteilen. Parallel könnte damit begonnen werden, die Elemente der gemeinsamen Risikoübernahme auf die nationale Ebene zurückzuführen (Fall I, Schaubild 53, Seite 188). Die EZB sollte, sofern die Lage auf den Finanzmärkten dies zulässt, in Erwägung ziehen, die Voraussetzungen für Refinanzierungsgeschäfte restriktiver zu handhaben und diese mehr als bisher an die Solidität des Einzelinstituts zu knüpfen (Anhang I, Sondergutachten 2012, Seite 427). Es ist dabei darauf zu achten, dass eine solche Verschärfung nicht durch ELA-Kredite unterlaufen würde (Ziffer 141).

Phase 2: Qualifizierung der Banken

336. In der zweiten Phase können sich Banken für den Eintritt in die Bankenunion qualifizieren. Einen **Antrag auf Aufnahme** in die Bankenunion können sowohl die Banken selbst als auch die nationalen Behörden stellen. Um einem Hinauszögern der Antragstellung entgegenzuwirken, wird ein Zeitpunkt festgelegt, ab dem nur noch Banken mit einer europäischen Bankenlizenz am Markt operieren dürfen. Die Qualifizierung schließt eine gründliche Neubewertung der Aktivseite – einschließlich Staatsanleihen – unter Hinzuziehung externer Experten ebenso ein wie die vollumfängliche Erfüllung der Anforderungen von Basel III. Zudem würde mit Zulassung zur Bankenunion ein Pfad für das Erreichen der vom Sachverständigenrat geforderten Leverage Ratio nach Basel III in Höhe von mindestens 5 % festgelegt (JG 2011 Ziffer 294).

337. Die europäischen Behörden können eine Bank zur Bankenunion zulassen, sobald der Qualifizierungsprozess erfolgreich abgeschlossen ist. Somit treten Banken nach und nach in die Bankenunion ein. Solange die Zulassung zur Bankenunion nicht erteilt wurde, verbleiben Aufsicht und Haftung auf der nationalen Ebene. Damit die europäischen Behörden mit dem Zulassungsverfahren potenziell mehrerer tausend Banken nicht überfordert werden, sollten die Banken, gestaffelt nach ihrer Größe, in **mehrere Gruppen** eingeteilt werden. Zunächst sollten die größeren Banken, beispielsweise die von der EBA derzeit beobachteten Banken, die Qualifizierungsphase für die Bankenunion durchlaufen. Sodann würden Banken mittlerer Größe und schließlich die kleinsten Banken in die Qualifizierungsphase eintreten. Für jede dieser Gruppen gibt es eine spezifische Übergangsphase (Schaubild 54). Das Kriterium, nach dem die Banken gruppiert werden, sollte sich auf einen zurückliegenden Zeitraum beziehen, um Manipulationen zu vermeiden.

338. Eine Restrukturierung und Abwicklung von systemischen Finanzinstituten ist derzeit aufgrund der hohen Unsicherheit auf den Finanzmärkten und den damit verbundenen Ansteckungsrisiken nicht wahrscheinlich. Daher würden systemische Finanzinstitute erwarten, dass sie im Fall einer Schieflage von der Regierung gerettet werden. Es besteht daher die Gefahr, dass systemische Banken, deren Situation aussichtslos erscheint, während der Übergangspha-

se Anreize zum Gambling for Resurrection haben. Daher sollten in der Übergangsphase auch Banken, die sich noch nicht im Qualifizierungsprozess befinden, neben den nationalen Aufsichten parallel durch die in Phase I etablierte **europäische Aufsicht beobachtet** werden. Insbesondere sollte die europäische Aufsicht große, grenzüberschreitend tätige Finanzinstitute möglichst umgehend einer strikten Überwachung unterziehen. Sie könnte mit Hilfe von Stresstests zusätzlichen Kapitalbedarf ermitteln. Um eine beschleunigte Bilanzverkürzung zu vermeiden, sollte die Aufsicht jedoch darauf achten, dass die zusätzlichen Eigenkapitalanforderungen dem Volumen nach festgesetzt werden.

339. Gegen ein schrittweises Eintreten der Banken in die Bankenunion könnte eingewandt werden, dass dies zu nicht planbaren und möglicherweise destabilisierenden Verlagerungen von Einlagen zwischen den Banken führen könnte. Dem steht entgegen, dass im gesamten Prozess die Einlagensicherung weiterhin auf nationaler Ebene angesiedelt wäre. Von daher sollten die expliziten Garantien für Bankeinlagen sich nicht ändern, wenn die Banken eine europäische Banklizenz erwerben. Auch der regulatorische Rahmen wäre für alle Banken vom Grundsatz her identisch. Zwischen den Ländern würden sich nach wie vor die impliziten Garantien, die von der Solidität des hinter den Banken stehenden Souveräns ausgehen, unterscheiden. Gerade für die Banken in den Problemländern ist dies ein bedeutender Unsicherheitsfaktor. Mit dem strukturierten Übergang in eine Bankenunion unter klar definierten Bedingungen sollte sich aber die hieraus resultierende Unsicherheit zurückbilden.

340. In der Übergangsphase könnten Restrukturierungen von Banken erforderlich werden. Insbesondere sollten Banken, die den Qualifizierungsprozess nicht erfolgreich abschließen oder für die am Ende der gruppenspezifisch festgesetzten Frist kein Antrag auf Zulassung zur Bankenunion gestellt wurde, **zwangsweise restrukturiert** und gegebenenfalls abgewickelt werden. Falls hierbei in einem Umfang auf fiskalische Ressourcen zurückgegriffen werden muss, der den betroffenen Mitgliedstaat finanziell überfordert, könnte dieser Finanzhilfen beim ESM beantragen. Die Gewährung von Finanzhilfen wäre an eine bankspezifische Konditionalität geknüpft, ähnlich dem MoU für Spanien. Das betroffene Land haftet demnach für Mittel, die zur Rekapitalisierung der Banken aus dem ESM bereitgestellt werden. Der Restrukturierungsprozess sollte durch die europäische Restrukturierungsagentur begleitet werden. „Rekapitalisierung“ bedeutet folglich nicht die unkonditionierte Rettung maroder Banken mit staatlichen Mitteln. Vielmehr sollten letztlich nur diejenigen Banken am Markt verbleiben, die ein langfristig tragfähiges Geschäftsmodell aufweisen.

Phase 3: Übergang zur vollumfänglichen Bankenunion

341. Nach dem Abschluss der zweiten Phase liegt die Aufsicht über sämtliche Banken in der Verantwortung der europäischen Aufsichtsbehörde. Die europäische Restrukturierungsagentur wäre für Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahren zuständig und könnte dabei auf Mittel des europäischen Restrukturierungsfonds, abgesichert durch den ESM, und auf vorab festgelegte Verfahren zur fiskalischen Lastenteilung zurückgreifen. Damit würden für alle am Markt verbleibenden Banken **sowohl die Aufsicht als auch die Haftung auf europäischer Ebene** liegen (Fall IV, Schaubild 53, Seite 188). Wird Phase 1 fristgemäß binnen eines Jahres

abgeschlossen, könnte Phase 3 ab dem Jahr 2019 beginnen, dem Jahr, in dem auch die neuen Regelungen von Basel III vollständig umgesetzt sein sollen.

Mit der Umsetzung dieses Drei-Stufen-Modells hätten „gesunde“ Banken einen starken Anreiz, so schnell wie möglich einen Antrag auf Zulassung zur Bankenunion zu stellen, um damit ein positives Signal an den Markt zu senden. Dadurch würde das Vertrauen unter diesen Banken zunehmen und der größtenteils zum Erliegen gekommene Interbankenmarkt wieder belebt. „Schwache“ Banken würden die Aufdeckung der Altlasten befürchten. Banken, die nicht bis zum Ende der Frist für die Bankenunion qualifiziert sind, sollten restrukturiert und gegebenenfalls abgewickelt werden. Damit hätten die Eigenkapitalgeber Anreize, den dann entstehenden Verlust ihres Kapitals zu verhindern, und eine entsprechend solide Geschäftspolitik zu verfolgen. Auch für die Regierungen könnte es ein negatives politisches Signal sein, Banken nicht für die Bankenunion zu qualifizieren.

Literatur

Acharya, V.V., L.H. Pedersen, T. Philippon und M. Richardson (2010), *Measuring systemic risk*, Working Paper 10-02, Federal Reserve Bank of Cleveland.

Acharya, V.V., A.C. Santos und T. Yorulmazer (2009), Systemic risk and deposit insurance premiums, *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review* 16, 89-99.

Acharya, V.V. und S. Steffen (2012), Analyzing systemic risk of the European banking sector, in: Fouque, J.P. und J. Langsam (Hrsg.), *Handbook on systemic risk*, Cambridge, im Erscheinen.

Acharya, V.V. und T. Yorulmazer (2003), *Information contagion and inter-bank correlation in a Theory of Systemic Risk*, CEPR Discussion Paper No. 3743, London.

Admati, A.R., P.M. DeMarzo, M.F. Hellwig und P.C. Pfleiderer (2011), *Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation: Why bank equity is not expensive*, Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper No. 86, Stanford.

Adrian, T. und M.K. Brunnermeier (2008), *CoVaR*, Staff Report No. 348, Federal Reserve Bank of New York.

Advisory Scientific Committee of the ESRB (2012), *Forbearance, resolution, and deposit insurance*, Reports of the Advisory Scientific Committee No. 1/July 2012, Frankfurt am Main.

Agarwal, S., D. Lucca, A. Seru und F. Trebbi (2012), *Inconsistent regulators: Evidence from banking*, NBER Working Paper No. 17736, Cambridge.

Akerlof, G.A. und P.M. Romer (1993), Looting: The economic underworld of bankruptcy for profit, *Brookings Papers on Economic Activity* 24, 1-74.

Alessandri, P. und A.G. Haldane (2009), *Banking on the State*, Bank of England, London.

Allen, F., A. Babus und E. Carletti (2010), *Financial connections and systemic risk*, NBER Working Paper No. 16177, Cambridge.

Allen, F. und D. Gale (2000), Financial contagion, *Journal of Political Economy* 108, 1-33.

Baltensperger, E. (2003), Competition of bank regulators: A more optimistic view, *Finanzarchiv* 59, 330-335.

BCBS (2011), *Basel III: Ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme (rev. Juni 2011)*, Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Basel.

BCBS (2012), *Basel III regulatory consistency assessment (Level 2), Preliminary report: European Union*, Basel Committee on Banking Supervision, Basel.

Benston, G.J. und G.G. Kaufman (1997), FDICIA after five years, *Journal of Economic Perspectives* 11, 139-158.

Blum, J.M. (2008), Why „Basel II" may need a leverage ratio restriction, *Journal of Banking & Finance* 32, 1699-1707.

Borio, C. und H. Zhu (2008), *Capital regulation, risk-taking and monetary policy: a missing link in the transmission mechanism?* BIS Working Papers No 268, Basel.

Brewer, E. und T.H. Mondschean (1994), An empirical test of the incentive effects of deposit insurance: The case of junk bonds at savings and loan associations, *Journal of Money, Credit and Banking* 26, 146-164.

Brunnermeier, M.K., G. Dong und D. Palia (2012), *Banks' non-interest income and systemic risk*, AFA 2012 Chicago Meetings Paper.

Brunnermeier, M.K. und L.H. Pedersen (2009), Market liquidity and funding liquidity, *Review of Financial Studies* 22, 2201-2238.

Buch, C.M., C.T. Koch und M. Koetter (2011), Size, productivity, and international banking, *Journal of International Economics* 85, 329-334.

Cocco, J.F., F.J. Gomes und N.C. Martins (2009), Lending relationships in the interbank market, *Journal of Financial Intermediation* 18, 24-48.

Dam, L. und M. Koetter (2012), Bank bailouts and moral hazard: Empirical evidence from Germany, *Review of Financial Studies* 25, 2343-2380.

Degryse, H. und G. Nguyen (2007), Interbank exposures: An empirical examination of contagion risk in the Belgian banking system, *International Journal of Central Banking* 3, 123-171.

DeLong, G. und A. Saunders (2011), Did the introduction of fixed-rate federal deposit insurance increase long-term bank risk-taking? *Journal of Financial Stability* 7, 19-25.

DeYoung, R. und T. Rice (2004), Noninterest income and financial performance at U.S. commercial banks, *The Financial Review* 39, 101-127.

Duan, J.-C. (1994), Maximum likelihood estimation using price data of the derivative contract, *Mathematical Finance* 4, 155-167.

Duan, J.-C. (2000), Correction: Maximum likelihood estimation using price data of the derivative contract (Mathematical Finance 1994, 4/2, 155-167), *Mathematical Finance* 10, 461-462.

Duffie, D. (2011), Systemic risk exposures: A 10-by-10-by-10 approach, in: Brunnermeier, M.K. und A. Krishnamurthy, *Systemic Risk and Macro Modeling*, Chicago, im Erscheinen.

Elsinger, H., A. Lehar und M. Summer (2006), Risk assessment for banking systems, *Management Science* 52, 1301-1314.

Englmaier, F. und T. Stowasser (2012), *Electoral cycles in savings banks lending*, Arbeitspapier, Universität Würzburg.

Europäische Kommission (2009), *State aid: Overview of national measures adopted as a response to the financial/economic crisis*, Presseerklärung MEMO/09/305, 29. Juni, Brüssel.

Europäische Kommission (2010), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme*, KOM(2010) 368, 12. Juli, Brüssel.

Europäische Kommission (2011a), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen*, KOM(2011) 452, 20. Juli, Brüssel.

Europäische Kommission (2011b), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats*, KOM(2011) 453, 20. Juli, Brüssel.

Europäische Kommission (2012a), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen mit der Verordnung (EU) Nr. …/… des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank*, KOM(2012) 512, 12. September, Brüssel.

Europäische Kommission (2012b), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010*, KOM(2012) 280, 12. Juni, Brüssel.

Europäische Kommission (2012c), *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank*, KOM(2012) 511, 12. September, Brüssel.

Europäisches Parlament (2012), *Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (COM(2011)0452 – C7-0417/2011 – 2011/0202(COD))*, Ausschuss für Wirtschaft und Währung, 12. Juni, Brüssel.

Expertenrat (2011), *Strategien für den Ausstieg des Bundes aus krisenbedingten Beteiligungen an Banken*, Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Expertenrates, Berlin.

Europäische Zentralbank (2012a), *Indicators of market segmentation*, Begleitmaterial EZB-Pressekonferenz, 2. August, 2012.

Europäische Zentralbank (2012b), *Financial stability review June 2012*, Frankfurt am Main.

FMSA (2012), *Historischer Überblick über die Maßnahmen des SoFFin – Maßnahmenstand: 30.06.2012*, Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, Frankfurt am Main.

Gersbach, H. und V. Hahn (2010), *Banking-on-the-average Rules*, CEPR Discussion Paper No. 7819, London.

Goodhart, C. und D. Schoenmaker (2009), Fiscal burden sharing in cross-border banking crises, *International Journal of Central Banking* 5, 141-165.

Greenwood, R., A. Landier und D. Thesmar (2011), *Vulnerable banks*, IDEI Working Paper No. 700, Toulouse.

Haldane, A.G (2012), *The dog and the frisbee*, Bank of England, London.

Hartmann-Wendels, T., M.F. Hellwig, M. Hüther und M. Jäger-Ambrozewicz (2010), *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzkrise*, IW-Analysen Nr. 63, Köln.

Hellwig, M.F. (2009), Systemic risk in the financial sector: An analysis of the subprime-mortgage financial crisis, *De Economist* 157, 129-207.

Hellwig, M.F. (2012), The problem of bank resolution remains unsolved: A critique of the German restructuring law, in: Kenadjian, P.S. (Hrsg.), *Too big to fail – Brauchen wir ein Sonderinsolvenzrecht für Banken*? Berlin, 35-62.

Herdegen, M. (2012), Europäische Bankenunion: Wege zu einer einheitlichen Bankenaufsicht, *WM Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht* 40, 1889-1898.

Hildebrand, T., J. Rocholl und A. Schulz (2012), *Flight to where? Evidence from bank investments during the financial crisis*, Arbeitspapier, ESMT Berlin.

HLEG (2012), *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, Schlussbericht, 2. Oktober, Brüssel.

Iyer, R. und J.-L. Peydró (2011), Interbank contagion at work: Evidence from a natural experiment, *Review of Financial Studies* 24, 1337-1377.

Kahn, C.M. und J.A.C. Santos (2002), *Allocating lending of last resort and supervision in the Euro-Area*, Arbeitspapier, University of Illinois und Federal Reserve Bank of New York.

Kahn, C.M. und J.A.C. Santos (2005), Allocating lending of last resort and supervision, *European Economic Review* 49, 2107-2136.

Laeven, L. (2002), Bank risk and deposit insurance, *World Bank Economic Review* 16, 109-137.

Laeven, L. und F. Valencia (2012), *Systemic banking crises database: An update*, IMF Working Paper 12/163, Washington D.C.

Panetta, F., T. Faeh, G. Grande, C. Ho, M. King, A. Levy, F.M. Signoretti, M. Taboga und A. Zaghini (2009), *An assessment of financial sector rescue programmes*, Questioni di Economia e Finanza Number 47, Banca d'Italia, Rom.

Petrovic, A. und R. Tutsch (2009), *National rescue measures in response to the current financial crisis*, Legal Working Paper No. 8, European Central Bank, Franfurt am Main.

Pistor, K. (2010), Host's dilemma: Rethinking EU banking regulation in light of the global crisis, in: Grundmann, S., B. Haar, H. Merkt, P.O. Mülbert und M. Wellenhofer (Hrsg.), *Festschrift für Klaus J. Hopt zum 70. Geburtstag am 24. August 2010: Unternehmen, Markt und Verantwortung*, Berlin, 2339-2366.

Präsident des Europäischen Rates (2012), *Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion*, Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy, 26. Juni, Brüssel.

Rajan, R.G. (2005), *Has financial development made the world riskier?* Economic Symposium Conference Proceedings 2005, Federal Reserve Bank of Kansas City, 313-369.

Rat der Europäischen Union (2012), *Proposal for a directive of the European Parliament and the Council on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate - Council general approach*, 10100/12, 21. Mai, Brüssel..

Rose, A. und T. Wieladek (2011), *Financial protectionism: the first tests*, Discussion Paper No. 32, Monetary Policy Committee Unit, Bank of England, London.

Shleifer, A. und R.W. Vishny (1992), Liquidation values and debt capacity: A market equilibrium approach, *Journal of Finance* 47, 1343-1366.

Shleifer, A. und R.W. Vishny (2011), Fire sales in finance and macroeconomics, *Journal of Economic Perspectives* 25, 29-48.

Sinn, H.-W. (2003), Risktaking, limited liability and the competition of bank regulators, *Finanzarchiv* 59, 305-329.

Spong, K. (2000), *Banking regulation: Its purposes, implementation, and effects*, 5. Aufl., Kansas City.

Stolz, S.M. und M. Wedow (2010), *Extraordinary measures in extraordinary times – Public measures in support of the financial sector in the EU and the United States*, Occasional Paper No. 117, European Central Bank, Frankfurt am Main.

Wagner, W. (2011), Systemic liquidation risk and the diversity-diversification trade-off, *Journal of Finance* 66, 1141-1175.

White, L.J. (1993), A cautionary tale of deregulations gone awry: The S&L debacle, *Southern Economic Journal* 59, 496-514.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2010), *Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise*, Gutachten Nr. 03/10 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2012), *Fiskalpolitische Institutionen in der Eurozone*, Gutachten 02/2012 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Zimmer, D. (2010), *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz)*, Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss, Deutscher Bundestag, 6. Oktober, Berlin.

Zimmer, D. und M. Blaschczok (2012), *European Commission's control of State aid to banks: Competition protection or market design?* Arbeitspapier, Universität Bonn.

VIERTES KAPITEL

Öffentliche Finanzen: Reformbedarf bei der Unternehmensbesteuerung, mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung

I. Konsolidierung der öffentlichen Haushalte
1. Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts
2. Die deutsche Schuldenregel und die Umsetzung des Fiskalvertrags
3. Die Verschuldung der Kommunen

II. Duale Einkommensteuer zur Verbesserung der Eigenfinanzierung und Investitionstätigkeit inländischer Unternehmen
1. Unternehmensteuerreform 2008/09 und Einführung der Abgeltungsteuer
2. Folgen fehlender Finanzierungsneutralität
3. Duale Einkommensteuer mit einer „Zinsbereinigung des Grundkapitals“
4. Eine andere Meinung

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

Auf den ersten Blick entwickelten sich die öffentlichen Haushalte im Jahr 2012 sehr gut. Erstmals seit der Krise dürfte ein ausgeglichener gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo erreicht werden. Hierzu trägt insbesondere die Einnahmequote bei, die das Vorkrisenniveau sogar übersteigen wird. Auf den zweiten Blick ist die positive Entwicklung jedoch überwiegend auf Überschüsse der Sozialversicherungen zurückzuführen. Bund und Länder weisen hingegen weiterhin hohe Defizite auf. Zudem sind als vorübergehend einzustufende Sondereffekte, wie die stark gesunkenen Finanzierungskosten, Minderausgaben der Bundesagentur für Arbeit und unterdurchschnittliche Rentenzugänge zu beachten. Der Staatskonsum wird sich im Jahr 2012 hingegen abermals überproportional stark entwickeln. Da in Zukunft mit hohen Lasten durch den demografischen Wandel und durch die deutlich gestiegene öffentliche Verschuldung zu rechnen ist, dürften sich die bisherigen Konsolidierungserfolge ohne stärkere Rückführung der Ausgaben oder Steuervergünstigungen nicht aufrechterhalten lassen.

Auf kommunaler Ebene zeigen sich die negativen Folgen der Verwerfungen bei den Einnahmen und Ausgaben besonders deutlich. Viele Gemeinden haben strukturelle Defizite zunehmend über den wiederkehrenden Rückgriff auf kommunale Kassenkredite finanziert. Die Verschuldung beläuft sich in einigen Einzelfällen auf eine Größenordnung, die kaum mehr aus eigener Kraft getragen werden kann. Einzelne Länder müssen diesem Problem mittlerweile durch Altlastenregelungen begegnen. Ohne die richtigen Weichenstellungen für die Kommunalfinanzen lassen sich solche Fehlentwicklungen zukünftig nicht vermeiden.

Steuerpolitik: Duale Einkommensteuer zur Stärkung der inländischen Investitionen

Mit der Unternehmensteuerreform 2008/09 und der Einführung der Abgeltungsteuer hat der Gesetzgeber bereits vor einigen Jahren wichtige Schritte zur Entlastung von Unternehmensgewinnen und privaten Kapitaleinkommen unternommen. Dies war angesichts des zunehmenden internationalen Steuerwettbewerbs notwendig. Diese Reformen blieben jedoch lückenhaft, weil die Finanzierungsneutralität der Investitionen damit nicht erreicht wurde. Insbesondere Gewinne aus eigenfinanzierten Unternehmensinvestitionen unterliegen nach wie vor einem Steuersatz von teilweise mehr als 45 %. In der Konsequenz bietet das geltende Recht große Gestaltungsspielräume und verursacht Entscheidungsverzerrungen. So bestehen für Unternehmen bedenkliche Anreize, ihre Fremdfinanzierung auszuweiten. Außerdem werden etablierte Unternehmen gegenüber neu gegründeten steuerlich begünstigt.

Der Sachverständigenrat schlägt mit der „Zinsbereinigung des Grundkapitals“ eine konkrete Ausgestaltungsvariante der Dualen Einkommensteuer vor. Die Idee einer Dualen Einkommensteuer besteht in der einheitlichen, ermäßigten Belastung aller Kapitalerträge. Die vorgeschlagene Zinsbereinigung entlastet zielgenau die derzeit diskriminierten eigenfinanzierten Investitionen. Sie setzt damit positive Anreize zur Verbesserung der Eigenkapitalquoten und macht die Zinsschranke überflüssig. Die vorgeschlagene Ausgestaltungsvariante ließe sich verhältnismäßig einfach in das bestehende Steuerrecht integrieren; die Abschaffung der Gewerbesteuer wäre nicht erforderlich. Die zu erwartenden Steuermindereinnahmen stellen mit 4,6 Mrd Euro ebenfalls keine unüberwindbare Hürde dar.

I. Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

342. Der öffentliche Gesamthaushalt im Jahr 2012 dürfte einen Überschuss aufweisen, jedoch sind die Herausforderungen für die Haushaltskonsolidierung weiterhin hoch. Die Konsolidierungserfolge der letzten Jahre gehen überwiegend auf die starke wirtschaftliche Erholung zurück. Zudem kann der Staat seine Schulden zu sehr günstigen Zinsen refinanzieren. Eine Konsolidierungsstrategie, mit der den in Zukunft auftretenden Lasten des demografischen Wandels begegnet werden könnte, ist nicht hinreichend zu erkennen. Auf kommunaler Ebene besteht ebenfalls Handlungsbedarf, da die Verschuldung über Kassenkredite in den letzten Jahren rasant zugenommen hat. Einzelne Kommunen sind auf Hilfe durch die Länder angewiesen, da sie ihre Verschuldung aus eigener Kraft kaum mehr tragen können.

1. Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts

Öffentliche Haushalte im Jahr 2012

343. Erstmals seit der Finanzkrise wird der öffentliche Gesamthaushalt im Jahr 2012 nach Prognose des Sachverständigenrates einen Überschuss aufweisen. Der gesamtstaatliche **Finanzierungssaldo** in Relation zum Bruttoinlandsprodukt wird sich von – 0,8 % im Jahr 2011 auf + 0,1 % verbessern. Die strukturelle Defizitquote nach Berechnungsweise des Sachverständigenrates (JG 2007 Anhang IV D) ist ebenfalls gesunken, zeigt allerdings immer noch ein Defizit in Höhe von 0,4 % an. Die Haushalte der Gebietskörperschaften sind weiterhin deutlich defizitär (0,5 %). Demgegenüber werden die Sozialversicherungen einen Überschuss von 0,5 % erreichen.

344. Ursache für die deutliche Verbesserung der öffentlichen Haushalte ist insbesondere die Entwicklung der **staatlichen Einnahmen**. Insgesamt werden die Einnahmen über das Gesamtjahr um 3,4 % anwachsen (Tabelle 25). Die Steuereinnahmen entwickeln sich weiterhin überproportional gut und werden eine Zuwachsrate von 4,9 % aufweisen. Getrieben wird diese Entwicklung von hohen Zuwachsraten bei den gewinnabhängigen Steuern (veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und nicht veranlagte Einkommensteuer) und der Lohnsteuer. Die Situation bei den gewinnabhängigen Steuern ist nicht ausschließlich auf die laufende Gewinnentwicklung der Unternehmen zurückzuführen, sondern ist wesentlich von den Gewinnen der Vorjahre geprägt, die herausragend gut waren. Zudem spiegelt sich in den hohen, teilweise deutlich zweistelligen Zuwachsraten der stark ansteigende Verlauf im Vorjahr wider.

Die unterjährige Einnahmeentwicklung der gewinnabhängigen Steuern wird im Jahr 2012 allenfalls leicht aufwärtsgerichtet sein. Dies gilt jedoch nicht für die Lohnsteuer, die im Jahr 2011 ebenfalls deutliche unterjährige Zuwächse verzeichnete, an diese jedoch im Jahr 2012 nahtlos anknüpfen konnte. Erneut wird die Zuwachsrate bei dieser fiskalisch sehr ergiebigen Steuer mehr als 6 % betragen. Zu einem gewichtigen Teil gehen diese Zuwächse auf die „kalte Progression“ zurück, wegen der ausschließlich auf die Geldentwertung zurückzuführende Einkommenszuwächse zu einem Anstieg der Durchschnittssteuerbelastung führen. Die Umsatzsteuereinnahmen entwickelten sich hingegen erwartungsgemäß und werden

eine Zuwachsrate von 2,8 % aufweisen. Das entspricht in etwa derjenigen des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Die Entwicklung der **Sozialbeiträge** wird weniger dynamisch sein als diejenige der Steuereinnahmen. Dämpfend wirkt der zu Beginn des Jahres gesunkene Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Zudem blieben die Rentenerhöhungen im Jahr 2012 hinter der Lohnentwicklung zurück, sodass die Bemessungsgrundlagen für die Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung und zur Sozialen Pflegeversicherung geringere Zuwächse verzeichneten. Insgesamt werden die Sozialbeiträge allerdings mit einer Zuwachsrate von 2,3 % zum Anstieg der gesamtstaatlichen Einnahmen beitragen.

Tabelle 25

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1)2)]

Art der Einnahmen und Ausgaben	2009	2010	2011	2012[3)]	2009	2010	2011	2012[3)]
	Mrd Euro				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %			
Einnahmen, insgesamt	**1 071,7**	**1 087,4**	**1 154,9**	**1 194,3**	***– 1,6***	***1,5***	***6,2***	***3,4***
davon:								
Steuern	547,5	548,8	589,5	618,2	*– 4,4*	*0,2*	*7,4*	*4,9*
davon:								
Direkte Steuern	273,9	273,1	296,6	319,5	*– 9,5*	*– 0,3*	*8,6*	*7,7*
Indirekte Steuern	273,5	275,7	292,9	298,8	*1,4*	*0,8*	*6,3*	*2,0*
Sozialbeiträge	410,8	421,1	436,9	447,0	*0,6*	*2,5*	*3,7*	*2,3*
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	88,3	90,4	101,7	102,8	*6,0*	*2,5*	*12,5*	*1,1*
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	25,2	27,0	26,7	26,2	*3,1*	*7,1*	*– 1,1*	*– 1,9*
Ausgaben, insgesamt	**1 144,7**	**1 191,0**	**1 174,5**	**1 192,6**	***5,0***	***4,0***	***– 1,4***	***1,5***
davon:								
Vorleistungen	115,9	120,9	126,4	130,3	*7,3*	*4,4*	*4,6*	*3,0*
Arbeitnehmerentgelt	191,0	195,3	199,7	204,5	*4,6*	*2,3*	*2,3*	*2,4*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	63,6	63,4	65,9	63,3	*– 6,9*	*– 0,3*	*3,9*	*– 3,8*
Subventionen	27,9	27,9	26,9	26,1	*14,1*	*0,0*	*– 3,6*	*– 3,0*
Monetäre Sozialleistungen	426,0	429,6	425,4	431,8	*5,3*	*0,9*	*– 1,0*	*1,5*
Soziale Sachleistungen	196,9	203,3	207,8	214,8	*6,0*	*3,3*	*2,2*	*3,4*
Sonstige laufende Transfers	51,5	54,1	53,8	57,8	*10,9*	*5,1*	*– 0,5*	*7,4*
Vermögenstransfers	31,8	60,2	27,2	25,1	*– 3,3*	*89,1*	*– 54,9*	*– 7,7*
Bruttoinvestitionen	41,6	41,9	42,7	40,3	*6,9*	*0,8*	*2,0*	*– 5,8*
Sonstige[4)]	– 1,3	– 5,7	– 1,3	– 1,4	*x*	*x*	*x*	*x*
Finanzierungssaldo[5)]	**–73,0**	**–103,6**	**–19,7**	**1,6**	***x***	***x***	***x***	***x***
Finanzierungssaldo (%)[6)]	***– 3,1***	***– 4,1***	***– 0,8***	***0,1***	***x***	***x***	***x***	***x***

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, Sondervermögen und Sozialversicherung.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern (im Jahr 2010 im Wesentlichen Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang in Höhe von 4,38 Mrd Euro).– 5) Der Finanzierungssaldo entspricht im Wesentlichen dem Wert in der für den Vertrag von Maastricht relevanten Abgrenzung. Allerdings werden dort im Unterschied zu dem hier ausgewiesenen Finanzierungssaldo Ausgleichszahlungen aufgrund von Swap-Vereinbarungen und Forward Rate Agreements berücksichtigt.– 6) Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Daten zur Tabelle

345. Die **Ausgaben des Staates** werden im Jahr 2012 um 1,5 % ansteigen. In einzelnen Bereichen sind hingegen Rückgänge zu erwarten. So wird die Entwicklung der Zinsausgaben infolge des nochmals stark gesunkenen Zinsniveaus weiter rückläufig sein und so den Staatshaushalt entlasten. Dies gilt, obwohl sich die Schulden durch Einzahlungen in den Europäi-

schen Stabilitätsmechanismus (ESM) und durch die Erfassung der zur Ersten Abwicklungsanstalt übertragenen Schulden der WestLB beim Sektor Staat weiter erhöhen. Das niedrige Zinsniveau ist allerdings gesamtwirtschaftlich ein zweischneidiges Schwert. So haben Kapitalanleger und insbesondere Versicherungen zunehmend Probleme, ihre Anlageziele zu erreichen. Menschen, die ausschließlich oder überwiegend auf kapitalgedeckte Altersvorsorge angewiesen sind, müssen ihre Planungen für den Ruhestand revidieren, und bei der privaten Krankenversicherung fallen die Beiträge höher aus.

Die Bruttoinvestitionen des Staates werden sogar recht deutlich zurückgehen, was die Folge der wegen der Konjunkturprogramme erhöhten Vorjahresbasis ist. Ausgabendämpfend wirkt zudem die sehr stabile Lage auf dem Arbeitsmarkt. Die Zahlungen für Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II werden auf Jahresbasis betrachtet weiter rückläufig sein, wenngleich diese im Jahresverlauf ihren Tiefpunkt durchschritten haben und entsprechend der Entwicklung am Arbeitsmarkt jüngst wieder ansteigen. Wegen der Rentenerhöhungen zum 1. Juli 2012 werden die monetären Sozialleistungen insgesamt allerdings einen leichten Anstieg von 1,5 % verzeichnen. Diesen rückläufigen und moderaten Entwicklungen stehen überdurchschnittliche Ausgabenanstiege beim Arbeitnehmerentgelt, den Ausgaben für Vorleistungen sowie für soziale Sachleistungen gegenüber. Damit wird der nominale Staatskonsum im Jahr 2012 erneut recht kräftig mit einer Rate von 3,2 % zulegen.

346. Die finanzpolitischen **Kennziffern** werden sich entsprechend der moderaten Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie des nominalen Bruttoinlandsprodukts nur wenig verändern. Die Staatsquote sinkt leicht, während die Abgabenquote leicht ansteigt (Tabelle 26). Die Zins-Steuer-Quote sollte allerdings erneut deutlich zurückgehen und dürfte mit

Tabelle 26

Finanzpolitische Kennziffern[1)]

%[2)]

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012[3)]
Finanzierungssaldo	– 1,7	0,2	– 0,1	– 3,1	– 4,1 [a)]	– 0,8	0,1
Struktureller Finanzierungssaldo[4)]	– 1,5	0,2	– 0,4	– 1,3	– 1,8	– 0,7	– 0,4
Struktureller Primärsaldo[5)]	1,3	2,8	2,1	1,3	0,7	1,9	2,2
Schuldenstandsquote	67,9	65,2	66,8	74,5	82,5	80,5	82,1
Staatsquote[6)]	45,3	43,5	44,1	48,2	47,7 [a)]	45,3	45,0
Abgabenquote[7)]	38,9	39,0	39,1	39,7	38,2	38,9	39,5
Steuerquote[8)]	22,6	23,5	23,7	23,5	22,4	23,2	23,7
Sozialbeitragsquote[9)]	16,3	15,5	15,5	16,2	15,8	15,8	15,8
Zins-Steuer-Quote[10)]	12,9	12,3	11,9	11,6	11,6	11,2	10,3

1) Für den Gesamtstaat, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Wenn nicht anders angegeben, jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo.– 5) Struktureller Finanzierungssaldo ohne Saldo aus geleisteten Vermögenseinkommen (Zinsausgaben) und empfangenen Vermögenseinkommen.– 6) Gesamtstaatliche Ausgaben.– 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge.– 8) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU.– 9) Tatsächliche Sozialbeiträge.– 10) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern.– a) Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang hätte die Defizitquote bei 4,3 %, die Staatsquote bei 47,9 % gelegen.

Daten zur Tabelle

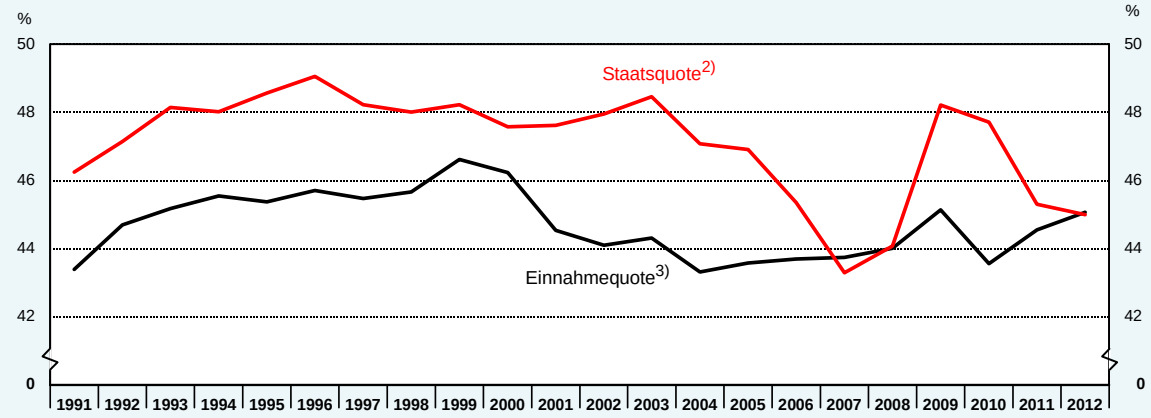
10,2 % ein historisch niedriges Niveau erreichen. Dies ist besonders bemerkenswert, da die Schuldenstandsquote zunehmen und sich auf 82,1 % des Bruttoinlandsprodukts belaufen wird. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates steigt der strukturelle Primärüberschuss auf 2,2 % an. Nach den teils deutlichen Verwerfungen der finanzpolitischen Kennziffern in den Jahren seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise zeigen sich die öffentlichen Haushalte nun wieder in einer ähnlich guten Verfassung wie unmittelbar vor der Krise.

Analyse der Ausgabenentwicklung in den vergangenen Jahren

347. Die gute Lage der öffentlichen Haushalte im Jahr 2012 ist vor dem Hintergrund der Haushaltsentwicklungen in den vergangenen zwei Jahrzehnten bemerkenswert. In den Jahren 1991 bis 2005 wiesen die öffentlichen Haushalte durchgehend Defizite auf. Im Durchschnitt lagen die jährlichen Defizite bei 2,9 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt und damit nah an der 3-Prozent-Grenze des Vertrags von Maastricht, die mehrfach überschritten wurde. Die deutschen Staatsfinanzen gerieten in der Folge auf allen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) in den vergangenen zwei Jahrzehnten unter erheblichen **Konsolidierungsdruck**. Aufgrund der Konsolidierungsbemühungen wurde in den Jahren 2007 und 2008 ein (nahezu) ausgeglichener Staatshaushalt erreicht. Dies gelang durch eine deutliche Reduktion der Staatsquote bei relativ stabiler Einnahmequote (Schaubild 55).

Schaubild 55

Entwicklung der Staatsquote und der Einnahmequote in Deutschland[1)]



1) Gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 2) Ausgaben ohne die Übernahme von Schulden durch den Erblastentilgungsfonds im Jahr 1995.– 3) Ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang in den Jahren 2000 und 2010.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

348. In den folgenden Jahren wurde die Entwicklung von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise geprägt: Bankenrettungsmaßnahmen, rückläufige Einnahmen infolge des Wirtschaftseinbruchs und erhöhte Ausgaben zur Stabilisierung der Wirtschaft ließen die **Defizite in den Jahren 2009 und 2010** erneut auf über 3 % des Bruttoinlandsprodukts ansteigen. Die staatlichen Einnahmen erholten sich bereits im Jahr 2011 jedoch wieder kräftig und erreichten gemessen am Bruttoinlandsprodukt sogar höhere Werte als in den Jahren vor der Wirtschafts- und Finanzkrise. Die Ausgaben konnten nach ihrem sprunghaften Anstieg im Jahr 2009 zwar ebenfalls reduziert werden, jedoch lagen sie in den Jahren 2011 und 2012 weiterhin auf einem höheren Niveau als vor der Krise.

349. Hinter dem Verlauf der Staatsquote in den vergangenen Jahren steht eine Vielzahl gegenläufiger **Entwicklungen in einzelnen Ausgabenbereichen**. Bei einer detaillierten Betrachtung lassen sich Ausgabenfelder identifizieren, die für die Konsolidierungserfolge von großer Bedeutung waren, und solche, die die Konsolidierungserfolge schmälerten. Dies liefert Hinweise auf die Erfolge und Versäumnisse bei der Haushaltskonsolidierung und auf die Herausforderungen, die damit verbunden sein werden, zukünftig ausgeglichene Haushalte zu erreichen und die Schuldenstandsquote zurückzuführen.

350. Gewählt wird im Folgenden eine Einteilung der Staatsausgaben in elf Bereiche (Tabelle 27). Abweichend von der üblichen Abgrenzung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) werden die geleisteten und empfangenen Vermögenseinkommen, die im Wesentlichen aus den Zinseinnahmen und -ausgaben des Staates bestehen, zusammengefasst. Durch Bankenrettungsmaßnahmen stiegen beide Positionen deutlich an, da einerseits die Verschuldung des Staates ausgeweitet wurde, andererseits das zum Staatssektor gehörende Finanzvermögen zugenommen hat.

Der Bereich „Bereitstellung staatlicher Leistungen“ ist in Anlehnung an die staatlichen Konsumausgaben definiert und umfasst die Ausgaben für die zentralen staatlichen Aufgaben wie öffentliche Verwaltung, Schulen und Hochschulen, Kinderbetreuung, Justizwesen, Verteidigung und Innere Sicherheit. Er enthält zudem die „übrigen laufenden Transfers“, die Zuweisungen an Privatschulen und Kindertageseinrichtungen privater Träger sowie Ausgaben der

Tabelle 27

Staatsausgaben nach Ausgabenbereichen im Jahr 2012[1)]

	Mrd Euro	%
Bereitstellung staatlicher Leistungen[2)]	262,93	*24,7*
Sozialleistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung[3)]	248,09	*23,3*
Sozialleistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung[4)]	203,45	*19,1*
Sozialleistungen der Gebietskörperschaften	103,29	*9,7*
Pensionen und Beihilfen	57,18	*5,4*
Subventionen und Vermögenstransfers[5)]	48,52	*4,6*
Bruttoinvestitionen	41,12	*3,9*
Saldo der geleisteten und empfangenen Vermögenseinkommen[6)]	36,56	*3,4*
Transfers an die übrige Welt (EU, Entwicklungshilfe)[7)]	28,74	*2,7*
Sozialleistungen der Arbeitslosenversicherung[4)]	22,17	*2,1*
Sozialleistungen der Gesetzlichen Unfallversicherung und Sonstiges[8)]	12,51	*1,2*
Zusammen	**1 064,55**	***100***

1) Eigene Schätzung. Abgrenzung in Anlehnung an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Abweichend gemindert um empfangene Vermögensleistungen, Verkäufe, unterstellte Sozialbeiträge und Nettozugänge an nicht produzierten Vermögensgütern. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 2) Arbeitnehmerentgelt (ohne unterstellte Sozialbeiträge), Vorleistungen, sonstige geleistete Produktionsabgaben, abzüglich Verkäufe. Die Ausgaben entstehen im Wesentlichen im Zusammenhang mit den Bereichen öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Polizei, Justiz, Schulen, Hochschulen und Kindertageseinrichtungen.– 3) Einschließlich landwirtschaftlicher Alterskasse.– 4) Ohne Leistungen an die übrige Welt.– 5) Ohne internationale Vermögenstransfers.– 6) Insbesondere Zinsausgaben für staatliche Schulden.– 7) Vermögenstransfers und sonstige laufende Transfers.– 8) Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung an die übrige Welt.

Daten zur Tabelle

Forschungsförderung. Die sozialen Sachleistungen sind jedoch nicht enthalten, sondern werden getrennt ausgewiesen.

351. Zu beachten ist außerdem, dass die Abgrenzung der **Subventionen und Vermögenstransfers** in den VGR relativ eng ist; die Abgrenzungen in den VGR sind mit der Zielsetzung vergleichbarer Ergebnisse europaweit einheitlich geregelt. Im Wesentlichen umfasst diese Position Zuschüsse und Zuweisungen an die Deutsche Bahn, Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs und Krankenhäuser, Subventionen an Unternehmen wie Zinsvergünstigungen bei Darlehen oder Mittelstandsförderprogramme und die Eingliederungshilfen der Arbeitsmarktpolitik.

Hingegen wird beispielsweise die Umlage für erneuerbare Energien in den VGR nicht als staatliche Einnahme berücksichtigt; im Gegenzug werden die erhöhten Vergütungen für eingespeisten Strom aus erneuerbaren Energien nicht als Subvention eingeordnet. Ursache hierfür dürfte insbesondere der gewählte Durchführungsweg über die privaten Netzbetreiber sein. Ökonomisch ergibt es jedoch wenig Sinn, die staatliche Förderung in diesem Bereich nicht als Subvention zu erfassen, genauso wie sich die Wirkungen der über den Strompreis gezahlten Umlage gemäß Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) nicht von denen einer Steuer unterscheiden. Die Förderung erneuerbarer Energien stellt eine fiskalische Aktivität dar, die aus dem staatlichen Haushalt ausgelagert ist.

Ebenfalls werden im Rahmen der VGR **Ausnahmen und Vergünstigungen im Steuerrecht** nur in wenigen Fällen als Subvention oder Transfer erfasst, obwohl die Wirkungen einer gezahlten Zulage und einer Steuervergünstigung vergleichbar sind. Beispiele für nicht erfasste Steuervergünstigungen sind die Abzugsfähigkeit von Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen, von Kinderbetreuungskosten oder von bestimmten Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommensteuer, die wirkungsgleich ebenso als Zulage ausgestaltet werden könnten.

352. Im Jahr 2012 wird der größte **Anteil an den staatlichen Gesamtausgaben** mit 24,7 % auf die Ausgabenposition „Bereitstellung staatlicher Leistungen“ entfallen. Knapp dahinter folgen die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung und Sozialen Pflegeversicherung. Auf sie entfallen 23,3 % beziehungsweise 19,1 % aller staatlichen Ausgaben. Die Sozialleistungen, die direkt von den Gebietskörperschaften finanziert werden, sind für 9,7 % aller staatlichen Ausgaben verantwortlich. Dahinter stehen insbesondere die Zahlungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende, für Sozialhilfe, Jugendhilfe und für familienpolitische Leistungen wie das Kindergeld und das Elterngeld. Für Beihilfen und Pensionen werden insgesamt 5,4 % der staatlichen Ausgaben aufgewendet. Die anderen Ausgabenbereiche belaufen sich auf jeweils weniger als 5 %.

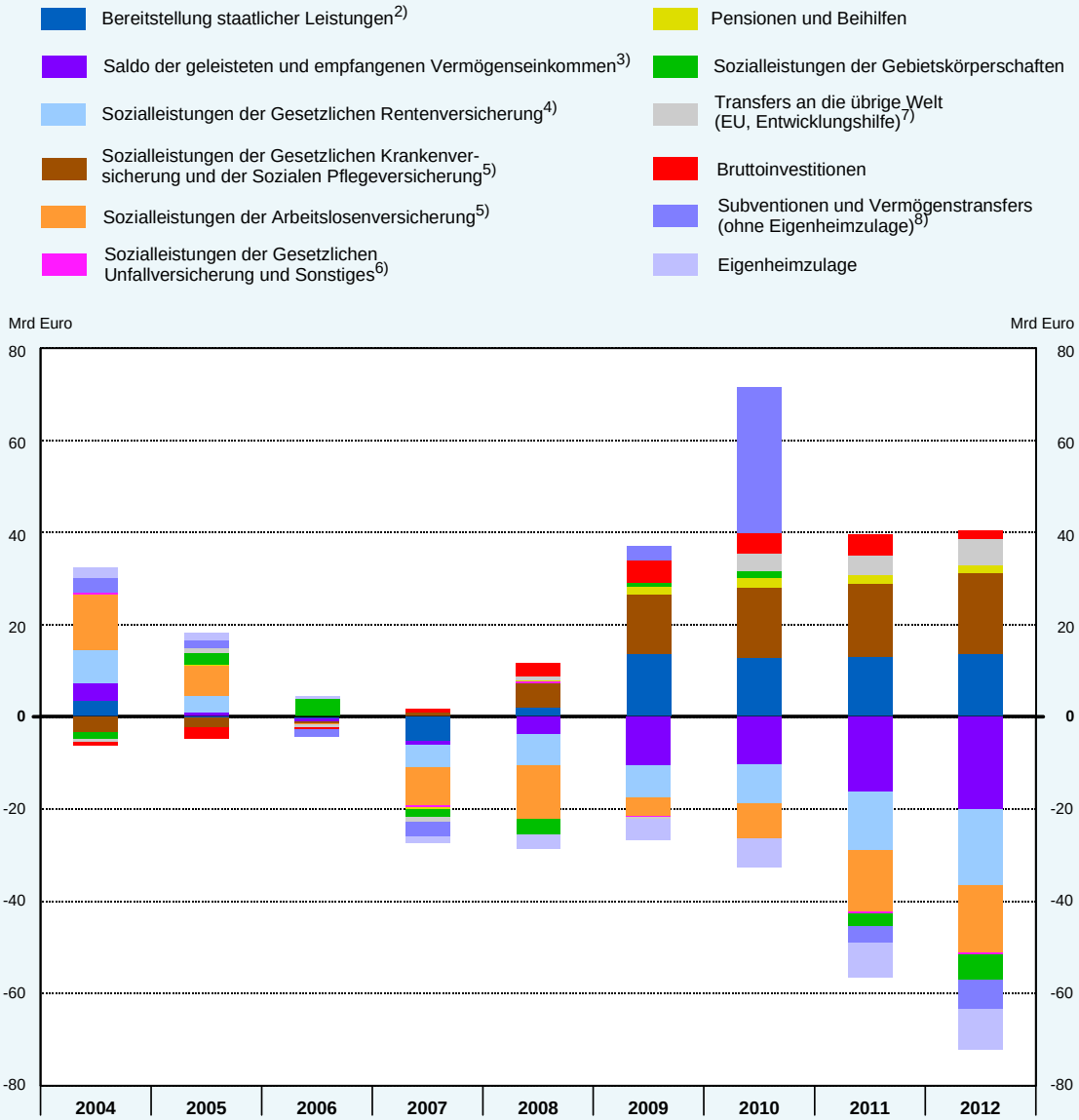
353. Inwieweit einzelne Bereiche in den vergangenen Jahren zur Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben beigetragen haben, lässt sich anhand der Veränderung ihrer Ausgabenquoten verdeutlichen. Diese Quoten werden hier bezogen auf das nominale Produktionspotenzial berechnet, um die Auswirkungen konjunktureller Schwankungen zu verringern. Um die

Veränderungen jedes Ausgabenbereichs zu verdeutlichen, werden jeweils die Abweichungen von einer Referenzausgabenquote betrachtet. Als Referenz wird die durchschnittliche Ausgabenquote der Jahre 2004 bis 2008 gewählt.

Die Abweichungen der tatsächlichen Ausgabenquote von dieser Referenzquote können wiederum in absoluten Beträgen angegeben werden (Schaubild 56). Dadurch wird ersichtlich, um

Schaubild 56

Budgetwirkungen der Entwicklung einzelner Ausgabenbereiche[1)]



1) Eigene Berechnungen. Als Referenz dient jeweils die durchschnittliche am Produktionspotenzial gemessene Ausgabenquote des jeweiligen Bereichs in den Jahren 2004 bis 2008. Positive Werte bezeichnen Ausgabenanstiege gegenüber der Referenzquote.– 2) Arbeitnehmerentgelt (ohne unterstellte Sozialbeiträge), Vorleistungen, sonstige geleistete Produktionsabgaben, abzüglich Verkäufe. Die Ausgaben entstehen im Wesentlichen im Zusammenhang mit den Bereichen öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Polizei, Justiz, Schulen, Hochschulen und Kindertageseinrichtungen.– 3) Insbesondere Zinsausgaben für staatliche Schulden.– 4) Einschließlich landwirtschaftlicher Alterskasse.– 5) Ohne Leistungen an die übrige Welt.– 6) Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung an die übrige Welt.– 7) Vermögenstransfers und sonstige laufende Transfers.– 8) Ohne internationale Vermögenstransfers. Im Jahr 2010 erhöht wegen der Gründung der FMS Wertmanagement.

Lesehilfe: Die Ausgaben des Bereichs „Bereitstellung staatlicher Leistungen“ lagen im Jahr 2012 um 13,8 Mrd Euro über dem Wert, der sich bei einer Entwicklung im Einklang mit dem Bruttoinlandsprodukt - also bei Aufrechterhaltung der mittleren Ausgabenquote der Jahre 2004 bis 2008 - ergeben hätte.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

welchen Betrag die Ausgaben eines Bereichs in einem Jahr höher oder niedriger als bei Aufrechterhaltung der Ausgabenquote lagen. Eine Rückführung oder Erhöhung auf das Niveau der Referenzausgabenquote würde somit Einsparungen oder Mehrausgaben in der angegebenen Höhe bedeuten. Eine Betrachtung über die dargestellten Jahre hinweg zeigt, welche Ausgabenbereiche die Haushalte kontinuierlich und zunehmend be- oder entlastet haben. Dadurch ergeben sich Hinweise auf einen möglichen Handlungsbedarf.

354. **Positive Konsolidierungsbeiträge** haben sich in den vergangenen Jahren vor allem beim Saldo der geleisteten und empfangenen Vermögenseinkommen, den Sozialleistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung ergeben. Sie sind im Wesentlichen konjunkturell bedingt oder resultieren aus den relativ günstigen Finanzierungsbedingungen Deutschlands im Zuge der Krise im Euro-Raum. Zusammen werden die Ausgaben in diesen Bereichen im Jahr 2012 um 51 Mrd Euro niedriger liegen als bei Fortschreibung der durchschnittlichen Ausgabenquoten der Jahre 2004 bis 2008.

355. Der positive Konsolidierungsbeitrag beim **Saldo der empfangenen und geleisteten Vermögenseinkommen** ist bemerkenswert, da die Staatsverschuldung in der jüngsten Zeit stark zugenommen hat. Die Kapitalerträge des angewachsenen Finanzvermögens und der kontinuierliche Rückgang der Finanzierungskosten für die staatlichen Schulden konnten diese Entwicklung jedoch deutlich überkompensieren. Insbesondere in den Jahren 2011 und 2012 weiteten sich die eingesparten Ausgaben in diesem Bereich stark aus.

356. Auf den ersten Blick überrascht angesichts der demografischen Entwicklung und der im Jahr 2009 beschlossenen Rentengarantie der **Ausgabenrückgang bei der Gesetzlichen Rentenversicherung**, der sich im Jahr 2012 auf 16,6 Mrd Euro belaufen dürfte. Durch die Rentengarantie lagen die Rentenzahlungen in den vergangenen Jahren über ihrer ursprünglichen regelgebundenen Fortschreibung und erhöhten das Ausgabenniveau (JG 2010 Ziffern 431 ff.). In der rückläufigen Ausgabenentwicklung spiegeln sich jedoch stärker die langfristig angelegten Reformmaßnahmen der Jahre 2001 bis 2005 wider, die die Entwicklung der Rentenausgaben insgesamt dämpften. Zudem hat die gemäßigte Entwicklung der beitragspflichtigen Lohnsumme – der wichtigsten Bezugsgröße für die Rentenanpassungen – die Ausgabenentwicklung abgeschwächt. Außerdem dürfte in den vergangenen Jahren entlastend gewirkt haben, dass relativ schwach besetzte Kohorten das Renteneintrittsalter erreichten. So stieg seit dem Jahr 2000 der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung zunächst kontinuierlich von 16,6 % auf 20,7 % im Jahr 2009 an. In den Jahren 2009 bis 2012 wird er hingegen in etwa auf diesem Niveau verbleiben. Diese kurzzeitige Unterbrechung des Aufwärtstrends ist auf die geringen Geburtenzahlen in den unmittelbaren Nachkriegsjahren zurückzuführen. Gemäß der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung wird der Anteil der über 65-Jährigen ab dem Jahr 2013 wieder deutlich ansteigen. Damit dürften die Rentenzahlungen wieder stärker anwachsen.

357. Die **Entlastung bei der Arbeitslosenversicherung** steht im Einklang mit der erheblich gesunkenen Anzahl von Arbeitslosen in den vergangenen Jahren. Deutlich zu erkennen sind die krisenbedingten Mehrausgaben im Jahr 2009. Während im Jahr 2008 noch ein positiver

Konsolidierungsbeitrag von 11,7 Mrd Euro ausgewiesen wurde, sank dieser im Jahr 2009 auf nur noch 3,9 Mrd Euro. Die Ausgabenquote hat sich im Jahr 2009 somit zwar erhöht, lag aber noch unter dem Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2008. In den Folgejahren gingen die Ausgaben wieder zurück und werden im Jahr 2012 sogar das Niveau des Jahres 2008 unterschreiten. Die positive Arbeitsmarktentwicklung hat ebenfalls zu dem Ausgabenrückgang bei den Sozialleistungen der Gebietskörperschaften beigetragen, von denen der größte Ausgabenbereich auf die Zahlungen im Rahmen des Arbeitslosengeldes II entfällt.

358. Bei den **Subventionen und Vermögenstransfers** wurde nach dem Anstieg in den Jahren der Finanzkrise ebenfalls ein Rückgang der Ausgabenquote erzielt. Dieser ist jedoch beinahe vollständig auf das Auslaufen der Eigenheimzulage zurückzuführen, die letztmals im Jahr 2006 für acht Jahre gewährt wurde und somit erst ab dem Jahr 2013 keine fiskalische Bedeutung mehr haben dürfte. Angesichts der Ausgaben von mehr als 47 Mrd Euro im Jahr 2012 für die verbleibenden Bereiche wurde mit einem Rückgang von etwas über 6 Mrd Euro beim Abbau der Subventionen in jüngerer Zeit nur wenig erreicht. Dieser geringe Rückgang würde bei Berücksichtigung der Zahlungen des EEG sogar überkompensiert. Die über die EEG-Umlage finanzierten Differenzkosten der Stromeinspeisung werden sich im Jahr 2012 auf etwa 15,7 Mrd Euro belaufen; im Mittel der Jahre 2004 bis 2008 waren es hingegen etwa 3,5 Mrd Euro. Unter Einbezug der EEG-Subventionen wäre ein Anstieg der gesamten Subventionen um rund 6 Mrd Euro statt des Rückgangs auszuweisen.

359. Der rückläufigen Entwicklung bei den dargestellten Ausgabenbereichen standen **deutliche Ausgabensteigerungen** bei der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Sozialen Pflegeversicherung und bei der „Bereitstellung staatlicher Leistungen“ entgegen. Trotz mehrerer Reformen, die den Ausgabenanstieg in der Gesetzlichen Krankenversicherung bremsen sollten, wurde dies in den vergangenen Jahren offensichtlich nicht erreicht. Vielmehr werden die Zahlungen im Jahr 2012 um 17,5 Mrd Euro über dem Referenzwert liegen, der sich bei Fortschreibung der Ausgabenquote der Jahre 2004 bis 2008 ergeben hätte.

Die angespannte Haushaltslage hatte die Ausgabenquote im **Bereich „Bereitstellung staatlicher Leistungen“** zunächst bis zum Jahr 2007 sinken lassen, seitdem stieg sie jedoch wieder an. Im Jahr 2012 werden die Ausgaben in diesem Bereich um etwa 19,0 Mrd Euro über dem Wert liegen, der sich bei konstanter Ausgabenquote seit dem Jahr 2007 ergeben hätte. Aufgrund der Vielzahl verschiedener Ausgaben in diesem Bereich lässt sich für diese Entwicklung keine einzelne zentrale Ursache benennen. Gerade in diesem Ausgabenbereich wären bei einer erfolgreichen Strategie der Haushaltskonsolidierung Fortschritte zu erwarten gewesen.

360. Es ist davon auszugehen, dass **Sondereffekte**, die zu den wichtigsten positiven Konsolidierungsbeiträgen geführt haben, mittelfristig zurückgehen oder sich sogar umkehren werden. Sollten in den nächsten Jahren die Zinssätze wieder ansteigen, wird die erhöhte Staatsverschuldung zu merklich höheren Zinsausgaben führen (Breuer et al., 2012). Die Rentenausgaben werden in Zukunft deutlicher ansteigen, sobald die geburtenstärkeren Jahrgänge das Renteneintrittsalter erreichen. Die dämpfenden Effekte durch die Nachholung der infolge der Rentengarantie nicht durchgeführten Rentenkürzungen dürften voraussichtlich letztmals im

Jahr 2013 wirken. Es kann zudem nicht davon ausgegangen werden, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit in gleicher Geschwindigkeit voranschreitet. Vielmehr sind durchaus stagnierende oder steigende Arbeitslosenzahlen in den nächsten Jahren möglich. Damit ist in allen drei Ausgabenbereichen, in denen größere positive Konsolidierungsbeiträge erzielt wurden, nicht mit einer Fortsetzung dieser Entwicklung zu rechnen.

Bei der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung sind die Ausgaben in den vergangenen Jahren bereits **überproportional gestiegen.** Angesichts der demografischen Entwicklung ist hier mit einem weiter zunehmenden Ausgabendruck zu rechnen. Ähnliches gilt für die Pensionszahlungen, die in den nächsten Jahren erheblich ansteigen werden, was insbesondere die Haushalte der Länder und Gemeinden belasten wird.

361. Die Ausgabensteigerungen im **Bereich der Sozialversicherungen** dürften zu einem Teil durch Beitragssatzerhöhungen finanziert werden. Darüber hinaus werden die Bundeszuschüsse zur Gesetzlichen Rentenversicherung nach geltenden Regeln jährlich deutlich aufgestockt. Letzteres wird erforderlich sein, um die implizite Steuerlast nicht auf ein Ausmaß anwachsen zu lassen, das die Legitimation der Gesetzlichen Rentenversicherung in Frage stellt. Im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung werden nach geltendem Recht zukünftig Zusatzbeiträge erhoben, um den Beitragssatz konstant zu halten. Für den vorgesehenen Sozialausgleich dürften mittelfristig ebenfalls zusätzliche Steuermittel in beachtlicher Höhe benötigt werden (Ziffern 603 ff.).

362. Insgesamt wird für die Gebietskörperschaften selbst bei positiver Entwicklung der Gesamtwirtschaft ein **Umsteuern erforderlich** sein, um die Abgabenbelastung auf dem derzeitigen Niveau zu halten und zugleich die Ziele der Schuldenregel zu erreichen. Die Risiken für die weitere Haushaltskonsolidierung sind darüber hinaus erheblich. Sollten die Finanzierungskosten des Staates auf historisch übliche Niveaus ansteigen, würde dies zu Mehrbelastungen im zweistelligen Milliardenbereich führen. Ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen würde ebenfalls Mehrausgaben bedeuten. Zuletzt schlüge ein denkbarer, stärkerer Rückgang des Wirtschaftswachstums unmittelbar negativ auf die Zuwächse der Steuereinnahmen durch, die bislang den Anstieg bei den staatlichen Konsumausgaben abfangen konnten.

363. Angesichts der in Zukunft unvermeidlichen Erhöhungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen hält es der Sachverständigenrat für einen **Irrweg, Steuererhöhungen** zur Finanzierung weiterer Ausgaben anzustreben. Die Konsequenz wären Erhöhungen der Staats- und Abgabenquote. Die in einer Marktwirtschaft essenziellen Leistungsanreize würden dadurch geschmälert mit der Folge eines niedrigeren langfristigen Wachstumspfads, der wegen des demografischen Wandels und des damit verbundenen Ausgabenanstiegs ohnehin bereits gedämpft ist (Expertise 2011). Eine wachstumsfreundliche Neuausrichtung der staatlichen Ausgaben wird daher erforderlich sein, wozu unter anderem die Kürzung und Streichung von bestimmten Ausgaben gehört.

364. Das erste Ziel sollte hierbei die **Rückführung der staatlichen Konsumausgaben** sein, bei der seit dem Jahr 2007 keine Fortschritte mehr erzielt wurden. Einsparungen könnten

durch Personalabbau und eine zurückhaltende Verbeamtung sowie durch Nutzung von Effizienzreserven innerhalb der öffentlichen Verwaltung erzielt werden. Im Bildungsbereich darf das Leistungsniveau nicht reduziert werden, dennoch sind Potenziale bei der Anpassung an die demografisch bedingt rückläufige Anzahl an Schülern vorhanden, die genutzt werden sollten. Wie einschlägige Analysen zeigen, sind es zuallererst die Qualität der Lehrer, ein größerer Wettbewerb zwischen den Schulen und eine externe Leistungsüberprüfung, nicht aber die Ausgaben je Schüler, die zu einer höheren Bildungsqualität führen (Wößmann, 2011, 2006). Beim Versorgungsniveau der Beamten ist der Einstieg in eine langfristig angelegte Rückführung überfällig. Dies gilt insbesondere in Anbetracht des bevorstehenden sinkenden Versorgungsniveaus bei der Gesetzlichen Rentenversicherung.

365. Das zweite Ziel sollte der **Abbau von Steuervergünstigungen** sein. Sowohl im Hinblick auf Verteilungseffekte als auch auf Effizienz schneiden die meisten Vergünstigungen und Finanzhilfen schlecht ab (BMF, 2012; Fifo et al., 2009; Koch und Steinbrück, 2003). Konkret erschließt sich dem Sachverständigenrat die Notwendigkeit oder Angemessenheit der folgenden Steuervergünstigungen nicht. Eine Abschaffung oder Eingrenzung folgender Vergünstigungen wäre somit erwägenswert:

- Pendlerpauschale (JG 2011 Ziffer 360),
- begünstigte Besteuerung von privat genutzten Dienstwagen (JG 2011 Ziffer 358),
- Steuerbefreiung bestimmter Zuschläge für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit (JG 2011 Ziffer 359),
- Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, insbesondere bei Beherbergungsleistungen (JG 2010 Ziffern 374 ff.),
- Erbschaftsteuerbefreiung von Betriebsvermögen und der Verschonungsabschlag bei vermieteten Gebäuden (JG 2008 Ziffern 359 ff.),
- steuerliche Förderung gemeinnütziger Zwecke bei der Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe- und Umsatzsteuer (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2006a),
- steuerliche Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen und Handwerkerleistungen (JG 2011 Ziffer 357),
- Strom- und Energiesteuerbefreiungen der Deutschen Bahn beziehungsweise des öffentlichen Personennahverkehrs,
- Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen bei Immobilien im Privatvermögen,
- Steuerbegünstigung und erhöhte Absetzungen bei Baudenkmälern,
- Steuerbefreiung bei der unentgeltlichen Überlassung von Vermögensbeteiligungen durch die Arbeitgeber an den Arbeitnehmer,
- Freibetrag bei der Einkommensteuer für Gewinne aus Betriebsveräußerungen und -aufgaben,
- Sparerpauschbetrag.

Nicht alle der angeführten Steuervergünstigungen ließen sich allerdings vollständig und ohne kompensierende Maßnahmen abschaffen. Dies gilt zum Beispiel für den Sparerpauschbetrag, der zu einem gewissen Teil den Werbungskostenabzug pauschaliert, da tatsächliche Werbungskosten im Rahmen der Abgeltungsteuer nicht geltend gemacht werden können. Die Abschaffung der Verschonungsregeln bei der Erbschaftsteuer dürfte bei den hohen derzeitigen Steuersätzen Unternehmensfortführungen gefährden. Großzügige Steuerstundungsregelungen oder geringere Steuersätze könnten daher erforderlich werden (JG 2009 Ziffern 284 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2012). Zudem lassen sich Argumente für eine eng begrenzte steuerliche Förderung gemeinnütziger Zwecke anführen. Diese sollte auf die Aktivitäten im gemeinnützigen Bereich beschränkt werden, mit denen die öffentliche Hand in der Daseinsvorsorge entlastet wird. In den Bereichen, in denen Anbieter gemeinnütziger Aktivitäten mit privaten Anbietern in Wettbewerb treten, sollte die steuerliche Förderung beschnitten werden (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2006a).

366. Als drittes Ziel sollten die teilweise sehr kleinteilig geregelten **Subventionen und Transfers an Unternehmen** zurückgeführt werden. Angesichts eines weiterhin bestehenden Förderprogramms „Anreiz zur Stärkung der Filmproduktion in Deutschland“ scheinen die Maßstäbe bei der Evaluierung von Subventionen nicht sehr hoch zu sein. Eine Beschleunigung des Subventionsabbaus ist sinnvoll. In diesem Bereich wird es zudem darum gehen müssen, die Kosten der Subventionen im Bereich der erneuerbaren Energien so gering wie möglich zu halten.

367. Bei den **Sozialausgaben** geht es nicht um flächendeckende Kürzungen. Zu überprüfen sind aber mögliche Ineffizienzen aufgrund des Nebeneinanders zahlreicher verschiedener Leistungen. Die seit Langem erwarteten Ergebnisse der Evaluierung familienpolitischer Leistungen können Ansatzpunkte für eine effiziente Ausgestaltung liefern. Zudem sollten Sozialleistungen zielgerichtet und unter Berücksichtigung der individuellen Bedürftigkeit ausgestaltet sein. Vor diesem Hintergrund sind verschiedene Neuerungen der jüngeren Vergangenheit kritisch zu sehen: Einführung des Elterngelds, die Ausweitung der Kindergeldzahlungen auf Kinder mit eigenem, Existenz sicherndem Einkommen sowie die geplanten Einführungen von Zuschussrente, Betreuungsgeld oder Großelternzeit.

368. Eine Notwendigkeit für Steuererhöhungen besteht angesichts der umfassenden Kürzungsmöglichkeiten bei den Ausgaben und Steuervergünstigungen nicht. Vielmehr könnten neben der erforderlichen Haushaltskonsolidierung sogar Spielräume für wachstumsfördernde öffentliche Investitionen und sinnvolle Steuerstrukturreformen bestehen. Hierzu gehören aus Sicht des Sachverständigenrates regelmäßige Anpassungen der Einkommensgrenzen des Einkommensteuertarifs an die Inflation (JG 2011 Ziffern 344 ff.). Ein entsprechender Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt hierzu im Vermittlungsausschuss, wobei begleitende Gegenfinanzierungsmaßnahmen jedoch nicht vorgesehen sind. Weiterer grundsätzlicher Reformbedarf besteht bei der Unternehmensbesteuerung. Hierbei spricht sich der Sachverständigenrat nach wie vor dafür aus, den mit der Unternehmensteuerreform 2008/09 eingeschlagenen Weg einer Dualen Einkommensteuer konsequent zu Ende zu gehen (Ziffern 385 ff.).

2. Die deutsche Schuldenregel und die Umsetzung des Fiskalvertrags

369. Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo setzt sich zusammen aus den Finanzierungssalden des Bundes, der Länder, der Gemeinden sowie der Sozialversicherungen. Letztlich kann die Haushaltskonsolidierung nur gelingen, wenn alle Gebietskörperschaften, die jeweils eigenverantwortlich ihre Budgets aufstellen, einbezogen werden. Zu einem Großteil entfielen die hohen Defizite der Vergangenheit allerdings auf den Bund und die Länder.

Vor diesem Hintergrund wurde zum Jahr 2010 in Deutschland die neue Schuldenregel des Grundgesetzes eingeführt, die ab dem Jahr 2016 die maximale strukturelle Neuverschuldung des Bundes auf 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Für die Länder sind ab dem Jahr 2020 sogar strukturell ausgeglichene Haushalte erforderlich. Der neu gegründete Stabilitätsrat überwacht und koordiniert die Haushaltspolitiken von Bund und Ländern. Der Sachverständigenrat hat sich im Vorfeld für die Einführung einer verfassungsrechtlichen Schuldenregel ausgesprochen und sich in den vergangenen Jahren kritisch mit ihrer Umsetzung auseinandergesetzt (Expertise 2007; JG 2010 Ziffern 342 ff.; JG 2011 Ziffern 304 ff.). Kritikpunkte sind die weiterhin nur zögerliche Verankerung der Schuldenregel in den Landesverfassungen und die fehlenden Abbaupfade für die Defizite der Länder, die keinen Anspruch auf Konsolidierungshilfen des Bundes haben. Die Gemeinden und Sozialversicherungen werden durch die verfassungsrechtliche Schuldenregel bislang überhaupt nicht erfasst, was den Erfolg der Schuldenregel schmälern könnte.

Haushalte des Bundes und der Länder im zulässigen Rahmen der Schuldenregel

370. Der Entwurf zum **Bundeshaushalt 2013** sieht ein strukturelles Defizit in Höhe von 9 Mrd Euro vor. Dies entspricht 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts des Vorjahrs, sodass bereits drei Jahre vor Ablauf der Übergangsfrist die Vorgabe der Schuldenregel eingehalten würde. Nach der mittelfristigen Finanzplanung ist vorgesehen, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt bis zum Jahr 2016 zu erreichen. Damit werden die **Vorgaben deutlich erfüllt**, die mit dem Abbaupfad im Jahr 2010 festgelegt wurden. Tatsächlich ist eine höhere Nettokreditaufnahme von 18,8 Mrd Euro geplant, was neben einem relativ geringen konjunkturbedingten Defizit vor allem auf die vorgezogenen Einzahlungen zum ESM zurückzuführen ist, die jeweils nicht zum strukturellen Defizit gezählt werden.

Ursächlich für die gute Entwicklung sind insbesondere die infolge der konjunkturellen Erholung in den Jahren 2010 und 2011 gestiegenen Einnahmen. Bei den Ausgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik konnten deutliche Einsparungen aufgrund der geringeren Anzahl von Beziehern des Arbeitslosengelds II erreicht werden; ebenso sinken die Zinsausgaben seit Jahren kontinuierlich. Kritisch sind die diskretionären Eingriffe in die Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen, die ausschließlich durch die Haushaltsentwicklung begründet sind (Kasten 14).

371. Ebenfalls dürften diejenigen **Länder**, die einen Anspruch auf Konsolidierungshilfen des Bundes haben (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), ihre Vorgaben im Jahr 2012 erfüllen und ihre strukturellen Defizite innerhalb der für sie gültigen Grenzen des bis zum Jahr 2020 festgelegten Abbaupfads halten. Hierzu trugen wiederum die ho-

hen Steuereinnahmen und die hohen Ausgangswerte für den Abbaupfad aus dem Jahr 2010 bei. Doch nicht nur für diese Länder sind die Konsolidierungsanforderungen weiterhin sehr hoch. So betrug der gesamte kumulierte Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2020 bezogen auf das Mittel der Jahre 2007 bis 2010 bei den Ländern und ihren Gemeinden teilweise mehr als 20 % der laufenden Primärausgaben (JG 2011 Ziffern 339 ff.). Mit Ausnahme von Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg und Sachsen lag er jeweils über 10 %. Trotz des starken Anstiegs der Steuereinnahmen in den Jahren 2010 und 2011 erzielten viele Länder bei der Rückführung der strukturellen Defizite bislang nur geringe Erfolge. So wies die Gesamtheit der Länder nach aktualisierten Berechnungen im Jahr 2011 weiterhin einen Konsolidierungsbedarf von 8,5 % der laufenden Primärausgaben auf. Im Mittel der Jahre 2007 bis 2010 lag er mit 8,7 % nur geringfügig darüber. Dieser Konsolidierungsfortschritt in einem Jahr hoher Einnahmezuwächse ist unzureichend. Noch geringere Fortschritte waren im Saarland und in Hessen zu verzeichnen. Eine überdurchschnittlich positive Tendenz kann hingegen Berlin, Bremen und Sachsen-Anhalt attestiert werden.

Kasten 14

Entwicklung der Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen in den vergangenen Jahren

Die Bundesregierung hat einen wesentlichen Teil der Rückführung ihrer strukturellen Kreditaufnahme in den vergangenen Jahren durch Kürzungen bei den Zuschüssen zu den Sozialversicherungen umgesetzt. Bereits im Sparpaket aus dem Frühjahr 2010 wurde vorgesehen, die Rentenversicherungsbeiträge für Bezieher des Arbeitslosengeldes II in Höhe von etwa 2 Mrd Euro zu streichen. Im Rahmen der Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission wurde im Jahr 2011 die Kürzung des Zuschusses an die **Bundesagentur für Arbeit** (BA) beschlossen. Ab dem Jahr 2013 wird der Steuerzuschuss in Höhe von ursprünglich etwa 8,5 Mrd Euro nun gänzlich gestrichen. Im Gegenzug wird die BA um den Eingliederungsbeitrag entlastet, der im Jahr 2012 etwa 4 Mrd Euro beträgt. Zusammen bedeuten diese Maßnahmen somit eine Belastung des Haushalts der BA in Höhe von 4,5 Mrd Euro. Trotz der guten Beschäftigungsentwicklung wurde der Beitragssatz im Jahr 2011 auf 3,0 % erhöht.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2013 hat der Bund zudem eine weitere Absenkung der Bundeszuschüsse zur **Gesetzlichen Rentenversicherung** eingeplant, die sich zunächst im Jahr 2013 auf 1 Mrd Euro beläuft und im Zeitraum der Jahre 2014 bis 2016 jeweils 1,25 Mrd Euro betragen wird. Zusammen mit den gestrichenen Rentenversicherungsbeiträgen für Bezieher des Arbeitslosengeldes II wird die Rentenversicherung damit jährlich etwas mehr als 3 Mrd Euro zur Haushaltskonsolidierung des Bundes beitragen. Der Bundeszuschuss zum **Gesundheitsfonds** wird im Jahr 2013 um 2 Mrd Euro auf 12 Mrd Euro gekürzt werden. Jedoch soll dies nur einmalig erfolgen, bereits im Jahr 2014 soll er wieder 14 Mrd Euro betragen. Dadurch kann der Bund erforderliche Einsparungen beim Staatskonsum zurückstellen. So wurden beispielsweise die ursprünglichen Einsparziele bei den Verteidigungsausgaben deutlich verfehlt, ohne dass der Bund Einsparungen an anderer Stelle vorsehen musste.

Aus **ordnungspolitischer Sicht** sind ausschließlich durch die Haushaltsentwicklung getriebene Kürzungen der Bundeszuschüsse abzulehnen. Vielmehr sollte eine Verknüpfung von versicherungsfremden Leistungen und Steuerzuschüssen bestehen (JG 2005 Ziffern 507 ff.; JG 2008 Ziffer 404). Hierbei geht es um die Frage, ob ausschließlich die sozialversicherungspflichtig Be-

schäftigten oder alle Steuerpflichtigen für die Finanzierung von bestimmten Ausgaben aufkommen sollten. Derzeit dürften die Bundeszuschüsse gemessen an den versicherungsfremden Leistungen insbesondere bei der Gesetzlichen Krankenversicherung und Gesetzlichen Rentenversicherung zu gering bemessen sein; die umgesetzten und geplanten Kürzungen sind insofern nicht gerechtfertigt. Mit der angedachten Zuschussrente wäre sogar eine Ausweitung der versicherungsfremden Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung verbunden, ohne dass die Steuerzuschüsse entsprechend erhöht werden sollen. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte werden somit derzeit zu hoch belastet. Sie finanzieren gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die eigentlich von allen Steuerpflichtigen getragen werden sollten.

Verabschiedung des Fiskalvertrags

372. Mit dem Fiskalvertrag haben sich Deutschland und andere EU-Staaten auf die rechtliche Verankerung von Schuldenregeln bestimmter Ausgestaltung verpflichtet (Ziffer 215). Die Politik ist daher gezwungen, wesentliche **Lücken bei der Schuldenregel** zu schließen. So dürfte der Stabilitätsrat die Kontrolle des gesamtstaatlichen Defizits auf seine Vereinbarkeit mit der 0,5 %-Grenze des Fiskalvertrags ergänzend übernehmen. Die Neuordnung der gegenseitigen Haushaltsüberwachung zwischen Bund und Ländern umfasst in Zukunft mögliche Defizite der Gemeinden und Sozialversicherungen. Für erstere tragen die Länder, für letztere der Bund die Verantwortung. Mit der 0,5 %-Grenze werden ebenfalls mögliche Rückschritte bei der Haushaltskonsolidierung der Länder erfasst, die sich daher auf Abbaupfade ihrer strukturellen Defizite festlegen sollen. Bislang gelten kontinuierliche Abbaupfade lediglich für die strukturellen Defizite des Bundes und derjenigen Länder mit Anspruch auf Konsolidierungshilfen.

373. Bei der Verabschiedung des Fiskalvertrags war die Bundesregierung auf die Zustimmung der Opposition und der Länder angewiesen. Der Bund musste den Ländern und Kommunen in den Verhandlungen daher einige **Zugeständnisse** machen. So werden die Gemeinden zukünftig bei den Eingliederungsleistungen für Menschen mit Behinderung entlastet. Im Jahr 2010 beliefen sich die Ausgaben hierfür auf 12,5 Mrd Euro. Der Grad der Kostenübernahme durch den Bund wird erst in der nächsten Legislaturperiode durch ein neues Bundesleistungsgesetz konkretisiert werden. In Aussicht stehen Entlastungen der Gemeinden in einer Größenordnung von etwa 4 Mrd Euro jährlich. Zudem wird der Bund die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bereits früher übernehmen als in der Gemeindefinanzkommission vereinbart und weitere Zahlungen für die Errichtung und den Betrieb von Kindertagesstätten leisten. Hierdurch werden die Gemeinden insgesamt um weitere rund 5 Mrd Euro jährlich entlastet.

374. Die Übertragung von bundesweit einheitlich geregelten **Sozialausgaben** von den Gemeinden auf den Bund wird somit in Zukunft weiter voranschreiten. Dies entspricht der Vorstellung des Sachverständigenrates (JG 2011 Ziffer 340). So ist die gemeinsame finanzielle Verantwortlichkeit von Bund, Ländern und Gemeinden bei den bundesweit einheitlich geregelten Sozialleistungen intransparent und schwächt wegen der gleichzeitig nur begrenzt gestaltbaren Einnahmen die Verantwortlichkeit der Länder und Gemeinden für ihre eigenen

Haushalte. Der Bundesrechnungshof hat zudem in einem Bericht unnötige Verwaltungsausgaben kritisiert, die mit dem Nebeneinander der verschiedenen Sozialleistungen und ihrer gegenseitigen Verrechnung entstehen (Bundesrechnungshof, 2012). Die aufwändige Verrechnung wirkt sich hierbei teilweise nicht auf die Höhe der Leistungen, sondern ausschließlich auf die Lastenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften aus.

375. Als weiteres Zugeständnis des Bundes an die Länder werden ab dem Jahr 2013 **gemeinsame Anleihen von Bund und Ländern** ausgegeben, wobei der Umfang noch nicht geklärt ist. Dabei soll nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen jedoch nur eine teilschuldnerische Haftung gelten. Angesichts des bereits bestehenden Haftungsverbunds dürfte sich der Zinsvorteil überwiegend aus der höheren Liquidität der Anleihen ergeben (Pressemitteilung des BMF vom 25. Juni 2012).

376. Insbesondere die Stadtstaaten und andere größere Städte werden durch die Maßnahmen zur Entlastung der Kommunen begünstigt, da diese deutlich überproportionale Ausgaben für die genannten Sozialleistungen tätigen. So wiesen die Stadtstaaten für diese Leistungen im Jahr 2009 zwischen 31 % und 62 % höhere Nettoausgaben je Einwohner auf. Mögliche Entlastungen durch die gemeinsamen Anleihen von Bund und Ländern dürften vornehmlich den hoch verschuldeten Ländern zugute kommen. Die Rahmenbedingungen dafür, dass die Länder und Gemeinden mit den höchsten Konsolidierungsanforderungen ihre immer noch hohen Defizite ausgleichen und die Schulden in den nächsten Jahren substanziell zurückführen können, wurden somit deutlich verbessert. Gleichwohl wurde insbesondere auf der Gemeindeebene einzelner Bundesländer in den vergangenen Jahren Vieles versäumt.

3. Die Verschuldung der Kommunen

377. Die Entwicklung der kommunalen Verschuldung war in den vergangenen Jahren besorgniserregend. Dies gilt nicht auf den ersten Blick, denn die bundesweite Gesamtverschuldung aller Kommunen hat nicht stark zugenommen. Sie lag im Jahr 2011 bei 139 Mrd Euro; zehn Jahre zuvor waren es 106 Mrd Euro. Die Schuldenstandsquote der Kommunen blieb im Gegensatz zu Bund und Ländern weitgehend konstant (Schaubild 57, Seite 216). Zudem kann eine Kreditfinanzierung von Investitionen – die zu den Kernaufgaben der Gemeinden zählen – durchaus sinnvoll sein. Auf den zweiten Blick stehen aber hinter diesen aggregierten Zahlen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern und innerhalb der Länder zwischen den Kommunen.

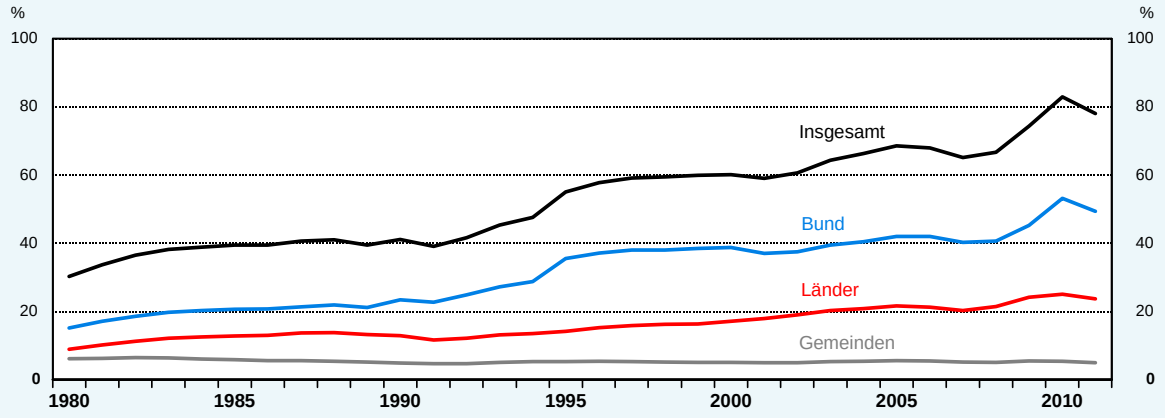
378. Eine **Unterscheidung nach Ländern** ist sinnvoll, weil diese große Spielräume bei der Finanzausstattung und Aufgabenabgrenzung ihrer Gemeinden haben. Jedes Land muss dabei die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung beachten, die insbesondere ein Recht auf eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Gemeinden beinhaltet. Zudem hat jedes Land eine Aufsichtsfunktion über die finanzielle Entwicklung seiner Kommunen, bis hin zu Genehmigungsvorbehalten für die Aufnahme kommunaler Kredite.

Für die Ursächlichkeit landesspezifischer, politischer Faktoren für die kommunale Verschuldung spricht zudem, dass es nicht die Städte und Gemeinden in den finanzschwächeren Län-

Schaubild 57

Verschuldungsquote der Gebietskörperschaften[1)]

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



1) Schulden in Abgrenzung der Finanzstatistik.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

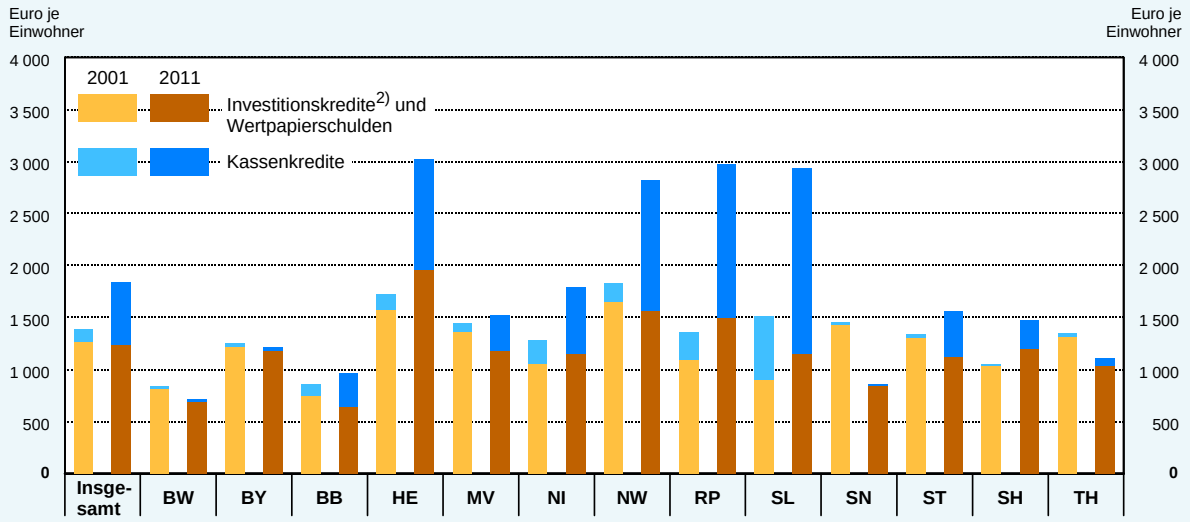
dern sind, die die höchste Verschuldung je Einwohner aufweisen. So verzeichneten die Kommunen in den ostdeutschen Ländern im Jahr 2011 unterdurchschnittliche Verschuldungsniveaus. In Thüringen und Sachsen konnte die Verschuldung je Einwohner vom Jahr 2001 bis zum Jahr 2011 sogar zurückgeführt werden, was ansonsten nur in Bayern und Baden-Württemberg gelang. Demgegenüber hat sie sich beispielsweise in Rheinland-Pfalz von 1 362 Euro auf 2 969 Euro in etwa verdoppelt und lag damit mehr als 60 % über dem Bundesdurchschnitt von 1 836 Euro je Einwohner (Schaubild 58). Ein ähnlich hohes kommunales Verschuldungsniveau verzeichneten das finanzstarke Hessen sowie Nordrhein-Westfalen und das Saarland.

379. Auffällig ist die steigende Bedeutung der Kassenkredite für die gesamte Verschuldung. In den vier Ländern, in denen die kommunale Verschuldung je Einwohner den stärksten Zuwachs aufwies, wurde die Nutzung von **Kassenkrediten** erheblich ausgeweitet: Auf die Gemeinden in den westdeutschen Flächenländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland entfielen im Jahr 2011 etwa 80 % der bundesweiten kommunalen Kassenkredite. In Niedersachsen und Sachsen-Anhalt war eine ähnliche, jedoch deutlich schwächere Entwicklung zu beobachten. Insgesamt zeichnet sich im Jahr 2012 ein weiterer deutlicher Zuwachs bei den Kassenkrediten ab.

Mit den kommunalen Kassenkrediten wurde ursprünglich der Zweck verfolgt, unterjährige oder zumindest vorübergehende Liquiditätsengpässe auszugleichen, die aus Abweichungen zwischen Einnahme- und Ausgabenentwicklungen entstehen. Ihre Bedeutung für die Gesamtverschuldung der Gemeinden war bis zum Ende der 1990er-Jahre vernachlässigbar. In den vergangenen Jahren wurden Kassenkredite aber zunehmend missbräuchlich zur Finanzierung von Ausgaben der laufenden Rechnung verwendet (Heinemann et al., 2009). Da Gemeinden gewöhnliche Finanzierungskredite ausschließlich für Zwecke der Vermögensrechnung – also für Investitionszwecke – aufnehmen dürfen, stellt die vermehrte Verschuldung über Kassenkredite einen guten Indikator für strukturelle Defizite dar.

Schaubild 58

Verschuldung der Gemeinden in den Jahren 2001 und 2011 nach Bundesländern[1)]



1) Im Jahr 2001 wurden die Schulden in der Finanzstatistik geringfügig anders abgegrenzt als im Jahr 2011. Die Verschuldung setzt sich damit wie folgt zusammen: für das Jahr 2001 Ausgleichsforderungen, innere Schulden, Kassenverstärkungskredite, kreditähnliche Rechtsgeschäfte, Kreditmarktschulden im weiteren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten; für das Jahr 2011 kreditähnliche Rechtsgeschäfte ohne ÖPP-Projekte, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich und Schulden beim öffentlichen Bereich. Stand jeweils zum Jahresende, ohne Stadtstaaten. BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BB-Brandenburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen.– 2) Kredite ohne Kassenkredite.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

380. Neben der hohen **Konzentration der kommunalen Verschuldung** und insbesondere der Kassenkredite auf wenige Länder fällt die Verschuldung zwischen den einzelnen Gemeinden dieser Länder nochmals sehr unterschiedlich aus. Für eine sinnvolle Betrachtung müssen die Schulden übergeordneter Ebenen, wie etwa diejenigen der Zweckverbände und Landkreise, auf die zugehörigen Gemeinden umgelegt werden. Wichtig ist zudem, dass auf kommunaler Ebene wesentliche Schulden über Eigenbetriebe aufgenommen werden. In der bundesweiten Schuldenstatistik werden jedoch nicht alle Schulden dieser Eigenbetriebe erfasst, sodass die im Folgenden dargestellten Verschuldungswerte etwas höher liegen (Tabelle 28). Es zeigt sich mit Ausnahme von Hessen, dass die **größeren Gemeinden und Städte** in den vier

Tabelle 28

Verschuldung der Gemeinden in ausgewählten Bundesländern im Jahr 2010

Euro

		Durchschnittliche Verschuldung je Einwohner der Städte und Gemeinden …		
		mit mehr als 30 000 Einwohnern	mit bis zu 30 000 Einwohnern	insgesamt
Hessen	Insgesamt[1)]	3 337	2 903	3 079
	darunter: Kassenkredite	840	802	817
Nordrhein-Westfalen	Insgesamt[1)]	3 428	1 851	3 009
	darunter: Kassenkredite	1 361	383	1 132
Rheinland-Pfalz	Insgesamt[1)]	5 116	2 993	3 609
	darunter: Kassenkredite	3 014	662	1 345
Saarland	Insgesamt[1)]	4 666	2 743	3 520
	darunter: Kassenkredite	2 277	1 185	1 626

1) Einschließlich kommunaler Eigenbetriebe.

Quelle: Statistische Landesämter und eigene Berechnungen

Daten zur Tabelle

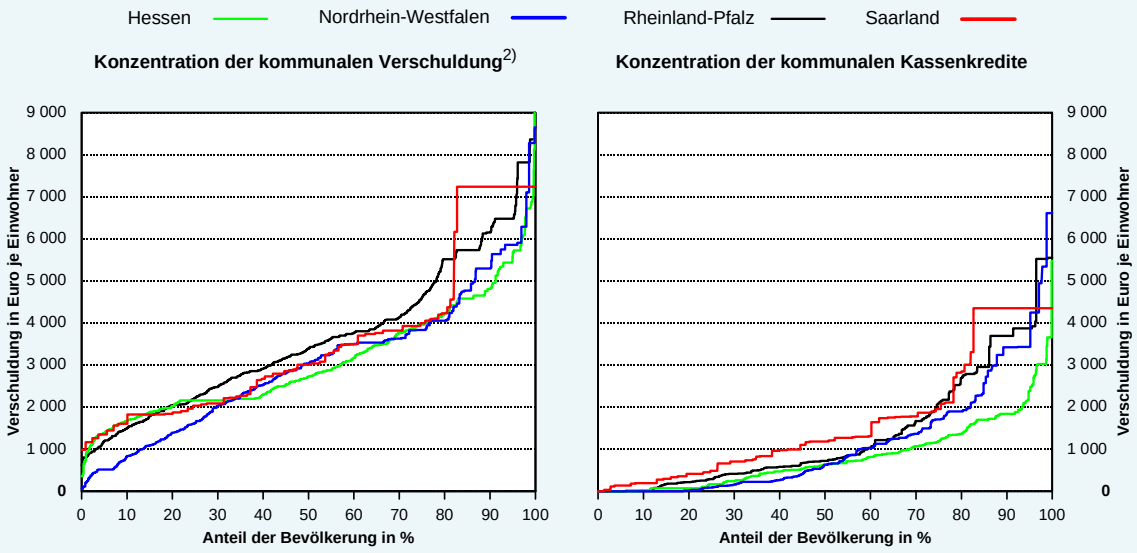
genannten Ländern deutlich höher verschuldet sind als die kleineren Gemeinden. In Rheinland-Pfalz lag die Verschuldung in den Städten und Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnern durchschnittlich bei 5 116 Euro je Einwohner, in den kleineren Gemeinden hingegen durchschnittlich nur bei 2 993 Euro je Einwohner. Allerdings wiesen einzelne kleinere Gemeinden ebenfalls eine überdurchschnittlich hohe Verschuldung auf.

381. Die Unterschiede in der Verschuldung zwischen den **einzelnen Gemeinden eines Landes** sind in den vier betrachteten Ländern hoch. Hessen weist die gleichmäßigste Verschuldung seiner Gemeinden auf. Hier lebten etwa 15 % der Bevölkerung in Gemeinden mit einer Verschuldung je Einwohner von mehr als 4 580 Euro, während umgekehrt 20 % in Gemeinden mit einer Verschuldung von weniger als 2 020 Euro je Einwohner lebten (Schaubild 59, links). In Rheinland-Pfalz beliefen sich die entsprechenden Grenzen auf mehr als 5 730 Euro und weniger als 2 030 Euro. Die Verschuldung ist hier folglich ungleichmäßiger verteilt. In Saarbrücken – wo allein mehr als 17 % der Bevölkerung des Saarlands leben – beläuft sich die Verschuldung je Einwohner mit 7 240 Euro auf einen der höchsten Werte bundesweit. Die anderen Gemeinden des Saarlands weisen eine deutlich geringere Verschuldung auf, wenngleich sie im Verhältnis zu den Gemeinden in anderen Ländern noch immer relativ hoch ist.

Beschränkt man die Betrachtung ausschließlich auf den Bestand an **Kassenkrediten**, so zeigt sich eine nochmals deutlich höhere Konzentration (Schaubild 59, rechts). Mit Ausnahme des Saarlands wohnten jeweils 50 % der Einwohner jedes Landes in Gemeinden mit weniger als 730 Euro Kassenkrediten je Einwohner. Demgegenüber lebte in allen vier Ländern ein kleiner aber nicht unbedeutender Anteil der Bevölkerung in Kommunen, die mit mehreren Tausend Euro Kassenkrediten je Einwohner verschuldet waren.

Schaubild 59

Kommunale Verschuldung im Jahr 2010 in ausgewählten Bundesländern[1)]



1) Schulden übergeordneter Ebenen (Landkreise, Wohlfahrtsverbände und andere) wurden entsprechend dem Bevölkerungsanteil auf die zugehörigen Gemeinden verteilt.– 2) Einschließlich kommunaler Eigenbetriebe.

Lesehilfe: 80 % der Bevölkerung in Rheinland-Pfalz lebte in Gemeinden, deren Verschuldung je Einwohner sich auf maximal 5 519 Euro belief.

Quelle: Statistische Landesämter und eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

382. Zu Recht gibt es **Zweifel** daran, ob die am höchsten verschuldeten Kommunen in diesen Ländern ihre Schulden aus eigener Kraft zurückführen können. Die Kommunalaufsichten der betreffenden Länder haben offensichtlich im Hinblick auf den Gebrauch der Kassenkredite versagt. Die Anreize der Kommunalaufsicht, stärker durchzugreifen, waren zu schwach ausgeprägt, weil dies unpopuläre Kürzungen bei den Ausgaben oder eine höhere Finanzausstattung dieser Gemeinden erfordert hätte. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat jüngst festgestellt, dass die Kommunen von Landesseite in Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung nur unzureichende Mittel für ihre Aufgaben zur Verfügung gestellt bekamen (Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, 2012). Insbesondere seien die stark gestiegenen Sozialausgaben auf Gemeindeebene nicht ausreichend berücksichtigt worden.

383. In der Tat belegen empirische Untersuchungen, dass Kommunen mit einer höheren Sozialhilfeempfängerquote und einer höheren Veränderung der Arbeitslosenquote signifikant höhere Kassenkredite haben (Heinemann et al., 2009; Gröpl et al., 2010). Weder das Einkommen, noch die Bevölkerungsgröße oder -dichte haben einen signifikanten Effekt auf die kommunalen Kassenkredite. Vielmehr spielt die Finanzsituation des Landes eine große Rolle: Je höher die Verschuldung eines Landes, umso höher sind die kommunalen Kassenkredite in diesem Land. Je geringer die Schlüsselzuweisungen des Landes an seine Kommunen je Einwohner sind, umso höher sind die Kassenkredite. Schließlich hat die Kommunalaufsicht der Länder einen erheblichen Einfluss auf die Inanspruchnahme der Kassenkredite.

384. In jüngerer Vergangenheit wurden erste Sonderprogramme zur Sanierung überschuldeter kommunaler Haushalte in den Ländern auf den Weg gebracht. So übernimmt zum Beispiel das Land Hessen mit dem „**Kommunalen Schutzschirm**“ für hoch verschuldete Städte und Gemeinden die Refinanzierung und Tilgung von 46 % der gesamten Schulden, die zum Stichtag 31. Dezember 2009 bestanden. Darüber hinaus werden Zinsbeihilfen geleistet. Im Gegenzug verpflichten sich die betroffenen Kommunen, mittelfristig ausgeglichene Haushalte zu erreichen und beizubehalten. Im Rahmen des „**Kommunalen Entschuldungsfonds**“ in Rheinland-Pfalz werden hingegen ausschließlich jährliche Finanzzuweisungen geleistet. Er zielt auf die Reduktion der Kassenkredite, macht ausgeglichene Haushalte jedoch nicht zur Bedingung für die Zuweisungen. In Nordrhein-Westfalen zielt der „**Stärkungspakt Stadtfinanzen**“ nicht direkt auf den Schuldenabbau der am höchsten verschuldeten Städte und Gemeinden, sondern nur auf die Herstellung ausgeglichener Haushalte bis zum Jahr 2020. Zu diesem Zweck werden bis zum Jahr 2020 zusätzliche jährliche Zuweisungen geleistet. Im Saarland befindet sich ein **„Kommunaler Entschuldungsfonds“** in der Planung.

Mit derartigen Sonderprogrammen wird ein erster Schritt zur Bereinigung der Altlasten unternommen. Da die am höchsten verschuldeten Gemeinden am stärksten entlastet werden, bestehen zukünftig aber verstärkt Anreize, eine hohe Verschuldung einzugehen und anschließend auf Hilfen durch das Land zu vertrauen. Daher ist es wichtig, die Nutzung von Kassenkrediten in Zukunft vorbeugend stärker zu kontrollieren und zu begrenzen. Zudem muss festgestellt werden, dass viele Kommunen in der Vergangenheit durch überdimensionierte Baumaßnahmen mit erheblichen Folgekosten belastet wurden.

Außerdem dürfen die betroffenen Gemeinden bei der Sanierung der Haushalte nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Die Landesregierungen sollten als Bedingung für die Teilnahme an Entschuldungsprogrammen auf weitere Kürzungen auf der Ausgabenseite drängen. Die Einsicht auf der kommunalen Ebene muss wachsen, dass deutlich unterkapazitär genutzte Einrichtungen (beispielsweise Schwimmbäder, Sportanlagen, Bürgerhäuser, kulturelle Einrichtungen) geschlossen werden müssen. Um Kürzungen bei den Personalausgaben zu erreichen, könnten einzelne Gemeinden zudem erwägen, aus dem jeweiligen kommunalen Arbeitgeberverband auszutreten. Zwischen den Ländern ist eine Differenzierung bei der Entlohnung des Personals möglich und wird genutzt. So sieht zum Beispiel das Land Rheinland-Pfalz für seine Beamten bis zum Jahr 2016 nur noch Erhöhungen des Besoldungsniveaus in Höhe von 1 % pro Jahr vor, was unterhalb der Erhöhungen in anderen Ländern liegen dürfte. Die Anpassungen bei den kommunalen Angestellten sind derzeit hingegen bundesweit einheitlich geregelt. In vielen Kommunen dürfte der Abbau von Personalstellen jedoch naheliegender und leichter zu bewerkstelligen sein. Er muss gleichwohl angegangen werden.

II. Duale Einkommensteuer zur Verbesserung der Eigenfinanzierung und Investitionstätigkeit inländischer Unternehmen

385. Seit der Unternehmensteuerreform 2008/09 und der Einführung der Abgeltungsteuer werden Unternehmensgewinne und private Kapitalerträge teilweise deutlich voneinander abweichenden Steuersätzen unterworfen. Durch diese Steuersatzdifferenzen werden Finanzierungsentscheidungen verzerrt; es besteht für Unternehmen ein bedenklicher Anreiz zur Ausweitung ihrer Fremdfinanzierungsquoten. Etablierte Unternehmen werden außerdem gegenüber neu gegründeten steuerlich bevorzugt, wovon negative Auswirkungen auf die Innovationstätigkeit ausgehen dürften. Bei Umsetzung einer Dualen Einkommensteuer, für die sich der Sachverständigenrat bereits im Jahr 2006 ausgesprochen hat, wären diese negativen Folgen vermieden worden.

Mit der hier im Detail diskutierten Ausgestaltungsvariante einer „Zinsbereinigung des Grundkapitals“ besteht eine einfach umsetzbare Möglichkeit, den eingeschlagenen Weg zur Dualen Einkommensteuer zu vollenden. Kernelement ist ein Abzug kalkulatorischer Zinsen, ähnlich dem einer zinsbereinigten Einkommensteuer, mit dem die Belastungsunterschiede zwischen den Finanzierungswegen aufgehoben werden. Die Gewerbesteuer und die einheitliche Belastung von Zinsen und Dividenden im Rahmen der Abgeltungsteuer können bei dieser Variante wie heute bestehen bleiben. Die Steuerausfälle dürften etwa 4,6 Mrd Euro betragen. Dies ist angesichts der zu erwartenden positiven Wirkungen fiskalisch vertretbar und könnte beispielsweise durch Rückführung des Staatskonsums oder den Abbau von Steuervergünstigungen finanziert werden.

1. Unternehmensteuerreform 2008/09 und Einführung der Abgeltungsteuer

386. Zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts war die Besteuerung von Kapitalgesellschaften in Deutschland durch eine sehr hohe tarifliche Belastung mit Körperschaft- und Gewerbeertragsteuer für einbehaltene Gewinne von über 50 % gekennzeichnet. Mit der **Unternehmensteuerreform 2008/09** wurde die zweite bedeutende Senkung des Steuersatzes innerhalb ei-

nes Jahrzehnts umgesetzt. Er beläuft sich nun auf knapp unter 30 %. Dies ist im internationalen Vergleich weiterhin überdurchschnittlich.

Gleichzeitig wurde mit der Unternehmensteuerreform 2008/09 die **Besteuerung von empfangenen Gewinnausschüttungen** bei natürlichen Personen als Anteilseigner erhöht. Diese werden seit dem 1. Januar 2009 grundsätzlich im Rahmen der Abgeltungsteuer mit einem Steuersatz von 25 % zuzüglich Solidaritätszuschlag belastet. Die kombinierte Belastung aus direkter Besteuerung des Unternehmensgewinns und der Dividendenbesteuerung liegt heute bei etwa 48 % und damit nur wenig niedriger als vor der Reform, als diese typischerweise 47 % bis 54 % betrug.

Letztlich wurde die Erhöhung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands durch eine **Verlagerung der Besteuerung von der Unternehmens- auf die Eignerebene** umgesetzt. Da ausländische Anteilseigner im Allgemeinen nicht von der Dividendenbesteuerung betroffen sind – diesbezüglich kommt das Besteuerungsrecht regelmäßig dem Ansässigkeitsstaat des Anteilseigners zu –, ist für ihre Investitionsentscheidungen nur der durch die Reform reduzierte Gewinnsteuersatz von Bedeutung, sodass die Standortattraktivität erhöht wurde.

387. Seit der Einführung der Abgeltungsteuer im Jahr 2009 unterliegen **Zinseinkünfte** ebenso wie Dividenden dem einheitlichen Abgeltungsteuersatz in Höhe von 25 % zuzüglich Solidaritätszuschlag und nicht länger dem Einkommensteuersatz von bis zu 45 % zuzüglich Solidaritätszuschlag. Hiermit ist Deutschland von seiner internationalen Sonderstellung abgerückt, denn in Europa liegt die tarifliche Belastung von Zinserträgen nur noch in Dänemark und dem Vereinigten Königreich oberhalb von 30 %. Eine ermäßigte Besteuerung von Zinserträgen ist zudem aus mehreren Gründen geboten.

Erstens kommt es bei einer Zinsbesteuerung aufgrund von **Inflation** zu einer Besteuerung von Erträgen, die keinen Zugewinn an Kaufkraft für den Kapitalanleger bedeuten. Die effektive Steuerbelastung der realen Erträge wird hierdurch deutlich erhöht. Der Anteil der Zinserträge, der auf die Inflation zurückzuführen ist, wäre daher idealerweise selbst bei einer synthetischen Einkommensteuer nicht zu besteuern. Ein ermäßigter Steuersatz wirkt dieser übermäßigen Belastung entgegen. Zweitens trägt ein niedrigerer Steuersatz dem **internationalen Steuerwettbewerb** Rechnung, indem das besonders mobile Kapital geringer belastet wird.

388. Drittens entstehen erhebliche Steuergestaltungsspielräume, wenn ein niedriger Unternehmensteuersatz mit einer deutlich höheren Belastung von Zinserträgen kombiniert wird. Dies wäre in Deutschland eingetreten, wenn die Steuersatzsenkung der Unternehmensteuerreform 2008/09 umgesetzt, zugleich aber auf die Einführung der Abgeltungsteuer verzichtet worden wäre. In einer solchen Konstellation treten Anreize auf, private Finanzvermögen in eigens hierfür gegründete **vermögensverwaltende Kapitalgesellschaften** einzubringen, um die vergleichsweise geringere Unternehmensteuerbelastung zu nutzen. Zwar tritt bei Kapitalgesellschaften noch die Ausschüttungsbelastung hinzu. Jedoch kann die effektive Steuerlast vermindert werden, indem die Ausschüttungsbelastung durch interne Wiederanlage innerhalb der Kapitalgesellschaft in die Zukunft verschoben wird. Die Kapitalanlage in vermögensver-

waltenden Kapitalgesellschaften durchweg besser zu stellen als die private Direktanlage wäre politisch kaum vermittelbar gewesen. Die damit verbundene Ungleichbelastung hätte darüber hinaus verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfen können. Dieses Problem wird immer dann vermieden, wenn der Gewinnsteuersatz auf Unternehmensebene und der Steuersatz für private Kapitalerträge in etwa die gleiche Höhe aufweisen. Seit dem Jahr 2009 gilt näherungsweise eine solche Belastungsgleichheit für einbehaltene Gewinne und private Kapitalerträge auf einem Niveau von etwa 26 % bis 30 %.

389. Durch diese simultane Absenkung der Steuersätze auf Unternehmensgewinne und private Zinseinkommen wurden zentrale Bestandteile einer **Dualen Einkommensteuer** umgesetzt, die sich dadurch auszeichnet, dass Kapitaleinkommen einem einheitlichen, niedrigeren Steuersatz unterworfen werden, während Arbeitseinkommen weiterhin dem progressiven Steuertarif unterliegen. Allerdings wurde im Zuge der Reformmaßnahmen auf den vollständigen Übergang zu einer Dualen Einkommensteuer verzichtet, weil für einige Kapitalerträge weiterhin der um bis zu 20 Prozentpunkte höhere progressive Steuertarif gilt. Insbesondere trifft dies auf eigenfinanzierte Unternehmensinvestitionen zu. So wurde die Besteuerung von Gewinnen bei Personenunternehmen durch die Unternehmensteuerreform nicht entsprechend geändert; die im Übrigen äußerst selten in Anspruch genommene Option zur Begünstigung nicht entnommener Gewinne ändert nichts an der fehlenden Belastungsgleichheit. Bei Kapitalgesellschaften mangelt es an der erforderlichen Abstimmung zwischen der Besteuerung auf Unternehmens- und Eignerebene.

390. Der unvollständige Übergang zur Dualen Einkommensteuer führt selbst bei ökonomisch weitgehend gleichwertigen Sachverhalten zu Belastungsunterschieden. Es kommt zu starken **Entscheidungsverzerrungen**, da durch geschickte Gestaltung die Steuerlast teilweise erheblich reduziert werden kann. Wegen der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung ist bei den Entscheidungswirkungen zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften zu unterscheiden.

Bei einem **Personenunternehmen** ist es etwa steuerlich von Vorteil, laufend alle überschüssigen finanziellen Mittel ins Privatvermögen zu überführen. Durch diese einfache Gestaltung werden die Zinserträge der Abgeltungsteuer unterworfen und nicht länger als Unternehmensgewinn der Einkommen- und Gewerbesteuer. Kann der Finanzierungsbedarf des Unternehmens durch eine Ausweitung von externem Fremdkapital gedeckt werden, wird ein steuerlicher **Arbitragegewinn** gegenüber der Einlage der zuvor entnommenen Mittel erzielt, zumindest solange die Sollzinsen die Habenzinsen nicht erheblich übersteigen. Die Fremdfinanzierung bei Personengesellschaften ist also steuerlich günstiger als die Eigenfinanzierung.

Als **Beispiel** soll ein Unternehmen mit einem Kapitalbedarf in Höhe von 100 000 Euro betrachtet werden. Einerseits könnte der Unternehmer diesen Betrag durch privates Finanzvermögen decken. Andererseits bestehe die Möglichkeit, einen Kredit in entsprechender Höhe aufzunehmen. Bei der Aufnahme des Kredits erzielt der Unternehmer mit dem privaten Finanzvermögen weiterhin eine Kapitalrendite in Höhe von angenommen 4 % vor Steuern. Nach der Besteuerung mit dem Abgeltungsteuersatz von 25 % erhält er

somit jährlich 3 000 Euro. Die zukünftigen Gewinne des Unternehmens werden jedoch durch die Zinszahlungen für den Kredit geschmälert. Der vereinbarte Zinssatz für den Kredit soll 5 % betragen und der Gewinnsteuersatz 45 %. Die Zinszahlungen von 5 000 Euro führen dann – unter Vernachlässigung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungsvorschriften – zu einer um 2 250 Euro geringeren Steuerschuld. Zusammenfassend erhält der Unternehmer bei Finanzierung durch den Kredit somit nach Steuern 3 000 Euro zusätzlich wegen der Erträge des höheren Privatvermögens und 2 750 Euro weniger wegen der Zinszahlungen des Unternehmens. Im Saldo verbleibt ein Überschuss von jährlich 250 Euro gegenüber der Einlage des privaten Kapitals. Dies gilt in diesem Beispiel, obwohl ein Kreditzins angenommen wurde, der oberhalb des Habenzinssatzes liegt.

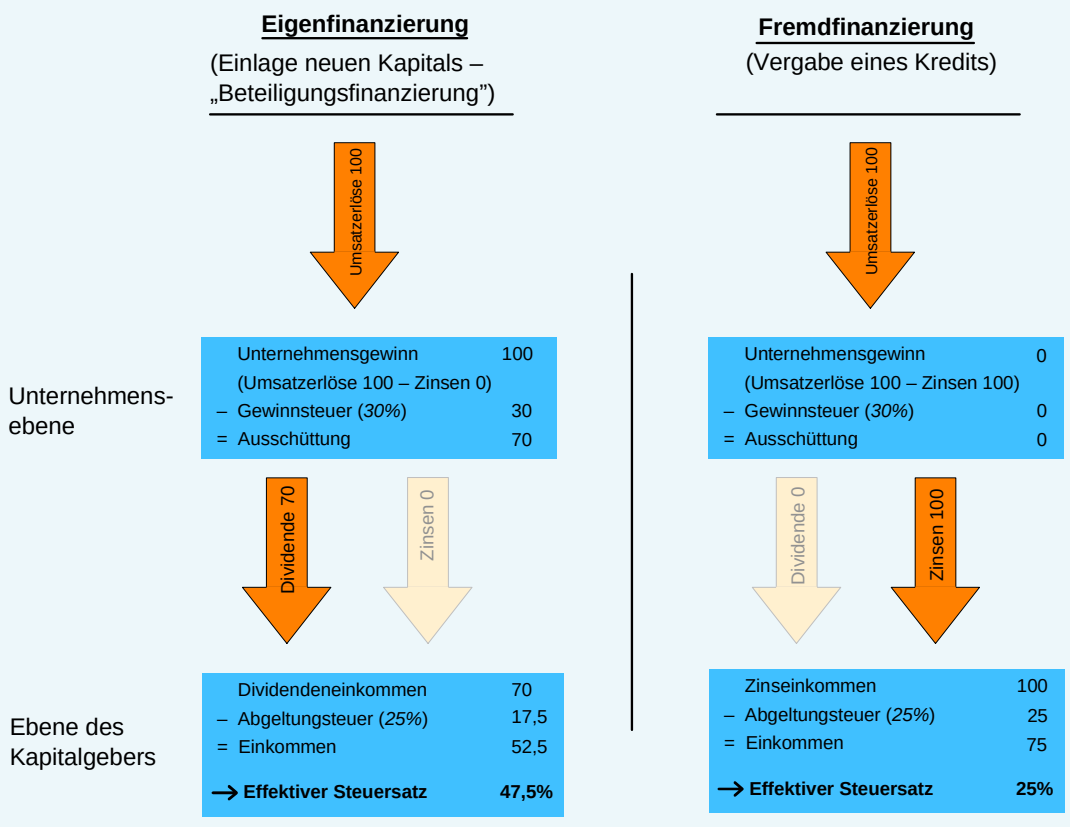
391. Trotz des geringeren Unternehmensteuersatzes wird bei **Kapitalgesellschaften** die Fremdkapitalaufnahme ebenfalls gegenüber der Zuführung neuen Eigenkapitals bevorzugt (Schaubild 60). Dies resultiert daraus, dass Eigenkapitalerträge zunächst auf Unternehmensebene als Gewinn der Körperschaftsteuer (in Deutschland zusätzlich der Gewerbesteuer) und bei Ausschüttung an den Anteilseigner als Dividenden zusätzlich der Abgeltungsteuer unterliegen. Fremdkapitalzinsen mindern hingegen den Gewinn, und die Belastung auf Unterneh-

Schaubild 60

Besteuerung der Eigen- und Fremdfinanzierung bei Kapitalgesellschaften[1)]

Vereinfachte Darstellung

in Euro



1) Betrachtet wird ein Kapitalgeber, der das Kapital dem Unternehmen entweder durch Einlage oder über einen Kredit zur Verfügung stellt. Angenommen ist bei der Fremdfinanzierung, dass die mit der Investition erzielten Umsatzerlöse vollständig als Zinszahlung an den Kapitalgeber fließen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

mensebene wird so reduziert. Auf Ebene des Kapitalgebers werden die Zinseinkünfte dann ebenso wie die Dividenden dem Abgeltungsteuersatz unterworfen. Letztlich sind die Rückflüsse für den Kapitalgeber bei der Fremdfinanzierung somit höher oder der effektive Steuersatz geringer als bei der Finanzierung durch Einlage neuen Eigenkapitals. Die Gesellschafter-Fremdfinanzierung, also die Vergabe eines Darlehens durch den Unternehmer an sein eigenes Unternehmen, stellt die direkte Form dar, dieses Steuersatzgefälle zu nutzen. Gleichwohl hat der Gesetzgeber diese Möglichkeit in vielen Fällen eingeschränkt; zudem werden 25 % der Zinszahlungen im Rahmen der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungsvorschriften erfasst.

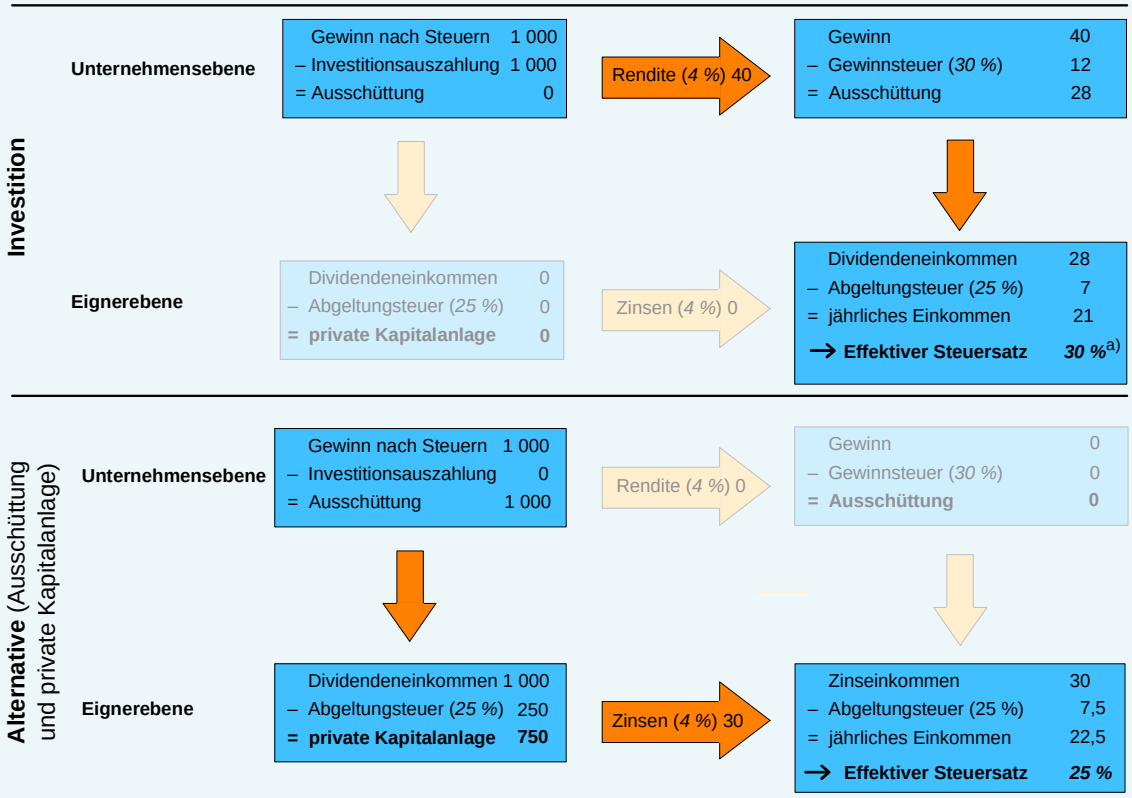
392. Die Entscheidungssituation zwischen Eigen- und Fremdfinanzierung stellt sich anders dar, wenn statt der Einlage neuen Eigenkapitals (**Beteiligungsfinanzierung**) die Verwendung von Gewinnen (**Selbstfinanzierung**) betrachtet wird (Schaubild 61). Bei Personengesellschaften besteht der Unterschied nur bei Nutzung der selten vorteilhaften steuerlichen Sondervorschrift über die „Begünstigung nicht entnommener Gewinne“ (JG 2007 Ziffern 400 ff.), ansonsten gilt eine steuerliche Belastung, die unabhängig davon ist, ob Gewinne oder neues Eigenkapital verwendet werden.

Schaubild 61

Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften bei Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen

Vereinfachte Darstellung

in Euro



a) Der effektive Steuersatz gibt an, welcher Bruchteil der jährlichen Rückflüsse durch die Steuerzahlung nicht dem Privatvermögen zufließt. Er wird ermittelt, indem eine fiktive Anlage im Privatvermögen mit derselben Rendite wie die des Investitionsobjekts als Referenz herangezogen wird. Hier: Rückflüsse der Referenzanlage: 750 * 4 % = 30. Tatsächliche Rückflüsse der Investition nach Steuern: 21. Damit ergibt sich für den effektiven Steuersatz: (30-21) / 30 = 30%. Dies entspricht dem Gewinnsteuersatz auf Unternehmensebene.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Bei **Kapitalgesellschaften** gehen hingegen von der Dividendenbesteuerung besondere Wirkungen aus. Behalten diese Gesellschaften die Gewinne zur Finanzierung von Investitionen ein, wird die Dividendenbesteuerung in die Zukunft verschoben, und es wird ein höherer Betrag investiert, als alternativ dem Anteilseigner bei Ausschüttung zugeflossen wäre. Jedoch gilt dann, dass alle Erträge auf Unternehmensebene als Gewinn und zudem bei der Ausschüttung besteuert werden.

393. Es lässt sich zeigen, dass es bei der Selbstfinanzierung letztlich zu keiner zusätzlichen steuerlichen Belastung durch die Dividendenbesteuerung kommt, da sich die Wirkungen der anfänglichen Steuerfreistellung und der anschließenden doppelten Belastung exakt aufheben. Die effektive Steuerbelastung ergibt sich somit ausschließlich durch den Steuersatz auf Unternehmensgewinne.

Einbehaltene und im Unternehmen reinvestierte Gewinne werden hinsichtlich der Dividendenbesteuerung einer vollständig nachgelagerten Besteuerung unterzogen. Dazu gehört, dass (i) im Anlagezeitpunkt ein unbesteuerter Betrag angelegt werden kann, (ii) während der Akkumulationsphase keine Steuer anfällt und (iii) zum Abschluss das gesamte Vermögen und nicht nur der Vermögenszuwachs besteuert wird. Die Wirkungen lassen sich formal verdeutlichen, indem die effektive Steuerbelastung bestimmt wird. Hierbei bezeichne A das eingesetzte Kapital, r die Vorsteuerrendite und τ^U sowie τ^D die Steuersätze auf den Unternehmensgewinn beziehungsweise auf die Dividende. τ^{eff} sei der effektive Steuersatz, der als der hypothetisch bei einer Referenzanlage zu erhebende Steuersatz definiert ist:

$$A \cdot \left(1 + r \cdot \left(1 - \tau^{eff}\right)\right) = \frac{A}{\left(1 - \tau^D\right)} \cdot \left(1 + r \cdot \left(1 - \tau^U\right)\right) \cdot \left(1 - \tau^D\right)$$

$$\Leftrightarrow \quad \tau^{eff} = \tau^U$$

Für diesen Zusammenhang ist bedeutend, dass das investierte Kapital bei der nachgelagerten Besteuerung höher ist als bei der vorgelagerten, da bei der nachgelagerten Besteuerung ein unversteuerter Betrag angelegt werden kann. Dies zeigt sich in dem Bruch auf der rechten Seite der Gleichung. Durch den fehlenden Steuerzugriff im Investitionszeitpunkt erhöht sich das investierte Kapital um die zu Beginn gesparte Steuer.

394. Kapitalgesellschaften müssen damit bei einer Investitionsentscheidung, die aus einbehaltenen Gewinnen finanziert wird, nicht die mit der zweistufigen Besteuerung – Unternehmensgewinn und anschließende Ausschüttung – verbundene Doppelbelastung beachten, sondern nur die Besteuerung des Unternehmensgewinns. Es verbleibt bei der Selbstfinanzierung ausschließlich eine effektive Belastung in Höhe des Gewinnsteuersatzes auf Unternehmensebene in Höhe von rund 30 %, was in etwa der Belastung von privaten Kapitalerträgen entspricht. Die Diskriminierung der Eigenfinanzierung erstreckt sich daher überwiegend nur auf die Beteiligungsfinanzierung, während die Selbstfinanzierung gegenüber der Fremdfinanzierung in annähernd gleicher Höhe belastet wird.

2. Folgen fehlender Finanzierungsneutralität

395. Vom Sachverständigenrat wurde die fehlende Finanzierungsneutralität des derzeitigen Steuersystems bereits deutlich **kritisiert** (JG 2008 Ziffern 378 ff.; JG 2007 Ziffern 394 ff.). Mit Hilfe eines numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells lässt sich feststellen, dass ein erheblicher Teil der wachstumsschädlichen Aspekte der bestehenden deutschen Unternehmensbesteuerung auf die fehlende Finanzierungsneutralität zurückgeht (Büttner et al., 2012). Obwohl ungleiche Belastungen zwischen den Finanzierungswegen international eher die Regel als die Ausnahme sind (Devereux et al., 2009), bestehen vielfältige Nachteile insbesondere durch die steuerliche Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung.

396. Die Diskriminierung des Eigenkapitals führt zu einer beachtlichen **Verkomplizierung des Steuerrechts**. Im derzeitigen Steuerrecht bestehen Ausnahmen, mit denen der Gesetzgeber versucht, eine „übermäßige" Nutzung der steuerlich günstigen Fremdfinanzierung zu unterbinden. Hierunter fallen Beschränkungen bei der Gesellschafter-Fremdfinanzierung und die häufig kritisierte „Zinsschranke" (JG 2007 Ziffer 419; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2006b). Insgesamt zeichnen sich diese Ausnahmen dadurch aus, dass häufig willkürlich anmutende Grenzen zwischen „akzeptabler" und „übermäßiger" Fremdfinanzierung gezogen werden, mit denen schwer nachvollziehbare Belastungssprünge an den Grenzen verbunden sind. So unterliegen Zinsen aus einem Darlehen grundsätzlich der Abgeltungsteuer von 25 %, jedoch dem Einkommensteuersatz von bis zu 45 %, wenn der Gläubiger eine „dem Unternehmer nahe stehende Person" ist.

397. Diese Beschränkungen verhindern aber nicht, dass Unternehmen versuchen, ihren **Eigenkapitaleinsatz** so weit wie möglich zu reduzieren und insbesondere die Einlage neuen Eigenkapitals zu vermeiden. Die Auswirkungen von Steuern auf die Eigenkapitalausstattung sind empirisch umfassend untersucht worden. Die Ergebnisse stellen überwiegend einen substantiellen Einfluss der Besteuerung fest (Feld et al., 2011; Fuest et al., 2011; Mintz und Weichenrieder, 2010; Büttner et al., 2009). In Zeiten starker Investitionstätigkeit weiten Unternehmen daher ihre Fremdfinanzierung teilweise erheblich aus. Dies gilt insbesondere für multinationale Unternehmen. Die Zuführung neuen Eigenkapitals, beispielsweise über Kapitalerhöhungen, wird hingegen nur selten als ernsthafte Handlungsoption erwogen, da dies angesichts der steuerlichen Rahmenbedingungen als negatives Signal für die Entwicklung des Unternehmens aufgefasst werden kann. Dies ist durchaus plausibel, da bei steueroptimierter Planung eine Reduktion der Ausschüttungen in den Vorjahren einer Kapitalerhöhung vorzuziehen wäre.

Vor diesem Hintergrund kann es für Unternehmen vorteilhaft sein, Investitionsvorhaben entweder gänzlich zu unterlassen oder deren Verwirklichung auf zukünftige Jahre zu verschieben, wenn so Eigenkapitalzuführungen vermieden werden können. Empirisch finden sich Anhaltspunkte für die Abhängigkeit der Investitionstätigkeit vom Umfang der Selbstfinanzierungsmöglichkeiten (Becker et al., 2012). Insgesamt kann sich also ein **ineffizient geringes Investitionsvolumen** der Unternehmen ergeben. Die Präferenz für die Fremdfinanzierung bei den Unternehmen dürfte aber nicht nur auf steuerlichen Aspekten beruhen. Selbst bei einem finanzierungsneutralen Steuersystem wäre Zurückhaltung bei der Aufnahme von neuem Be-

teiligungskapital zu erwarten, da der Eigenkapitalgeber mit höheren Informationskosten und stärkeren Informationsasymmetrien als der Fremdkapitalgeber zu kämpfen hat. Es ist gleichwohl damit zu rechnen, dass die steuerlichen Anreize das Problem derzeit verschärfen.

398. Negative Auswirkungen durch die fehlende Finanzierungsneutralität entstehen zudem dadurch, dass etablierte Unternehmen gegenüber neu gegründeten Unternehmen steuerlich bevorzugt werden. Erstere haben die Möglichkeit, auf Gewinne zurückzugreifen und so die steuerliche Doppelbelastung des Eigenkapitals zu vermeiden. Auf der einen Seite verringert dies zwar die Diskriminierung der Investitionstätigkeit. Auf der anderen Seite kommt es hierdurch aber zu **Wettbewerbsverzerrungen** zulasten neu gegründeter Unternehmen, die vornehmlich auf neu zugeführtes Eigenkapital angewiesen sind (Becker et al., 2012; Keuschnigg, 2004), da sie im Vergleich zu etablierten Unternehmen nur einen beschränkten Zugang zu Fremdkapital haben.

Gute Bedingungen für Unternehmensgründungen und für das Wachstum junger Unternehmen sind zentral für den Wissenstransfer und damit für die **Innovationstätigkeit** einer Volkswirtschaft (Audretsch, 2007). Zudem dürften hiermit Anpassungsprozesse, die mit einem notwendigen Strukturwandel verbunden sind, beschleunigt werden. So wird in stark wachsenden und sich durch hohe Innovationstätigkeit auszeichnenden Märkten häufig der Aufstieg neuer Unternehmen beobachtet, obwohl etablierte Unternehmen anderer Branchen hier wegen des Zugangs zur Selbstfinanzierung günstigere Finanzierungsbedingungen aufweisen. In solchen Fällen gelingt es neu gegründeten Unternehmen, den steuerlichen Nachteil zu kompensieren. Würde die steuerliche Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung nicht bestehen, wäre für sich genommen mit einer höheren Innovationstätigkeit zu rechnen.

Die steuerliche Begünstigung etablierter Unternehmen führt dann zu **Fehlallokationen**, da nicht die Investitionen mit den besten Ertragsaussichten realisiert werden. Stattdessen müssen Unternehmen mit Zugriffsmöglichkeit auf Gewinnrücklagen und Fremdkapital eine geringere Investitionsschwelle als von der Beteiligungsfinanzierung abhängige junge Unternehmen beachten. Die Folgen sind zunehmende Marktkonzentration und abnehmende Wettbewerbsintensität.

399. Außerdem würden bei einer höheren Eigenkapitalausstattung der Unternehmen seltener steuerliche **Verluste** auftreten. Derzeit bestehen Anreize, die Fremdfinanzierungsquoten bis an die Verlustschwelle auszuweiten. In der Folge sind bei der Körperschaft- und Gewerbesteuer hohe Verlustvorträge aufgelaufen, die – selbst in Jahren guter Gewinnentwicklung – weiter ansteigen (BMF, 2011). Im Jahr 2007 beliefen sie sich jeweils auf über 500 Mrd Euro. Großzügigere Regeln bei der Verrechnung von Verlusten würden im Rahmen des derzeitigen Rechts die Möglichkeiten zur Steuerarbitrage erhöhen, beispielsweise über fremdfinanzierten Beteiligungserwerb oder über die Ausweitung konzerninterner Fremdfinanzierung, soweit dies im Rahmen der Zinsschranke erreichbar ist. In einem finanzierungsneutralen Steuersystem wäre hingegen keine Steuerarbitrage möglich, sodass großzügigere Regeln bei der Verrechnung von Verlusten einfacher umgesetzt werden könnten. Mit einer verbesserten Verlust-

verrechnung wären höhere Investitions- und Innovationsanreize verbunden, denn Investitionen in neue Geschäftsfelder sind regelmäßig mit einem hohen Verlustrisiko verbunden.

400. Als Ursache für die deutlich **zu geringe Eigenkapitalausstattung von Banken** wird ebenfalls auf die steuerlichen Anreize verwiesen, die die Eigenfinanzierung schwächen (JG 2011 Ziffern 285 ff.; Admati et al., 2011). Die damit verbundenen negativen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen wurden in der Finanzkrise offensichtlich. Zum einen tritt eine Überwälzung von Verlusten auf den Staat auf, wenn dieser angeschlagene Banken rettet. Zum anderen droht bei konjunkturellen Abschwüngen eine restriktive Vergabe von Krediten, wenn die Banken durch Verkürzungen ihrer Bilanzen der Verringerung ihrer Eigenkapitalquoten entgegentreten. Hierdurch werden Investitionen in der Realwirtschaft gehemmt. Die negativen Auswirkungen solcher Kreditklemmen dürften stärker ausfallen, wenn die Zuführung neuen Eigenkapitals steuerlich behindert wird. Umgekehrt könnte eine neutrale steuerliche Behandlung von Eigenkapital die erforderliche Ausweitung der Eigenkapitalausstattung von Banken erleichtern und damit deren Krisenanfälligkeit mindern.

401. Hohe Fremdfinanzierungsquoten haben zudem negative makroökonomische Auswirkungen, weil dies die Unternehmen **konjunkturell anfälliger** macht. Es besteht die Gefahr, dass in konjunkturell guten Jahren übermäßig hohe Ausschüttungen vorgenommen werden, im Gegenzug allerdings die Aufnahme neuen Eigenkapitals in Rezessionen verhindert wird. Das Risiko bilanzieller Schieflagen bei im hohen Ausmaß fremdfinanzierten Unternehmen dürfte sich auf die wirtschaftliche Entwicklung destabilisierend auswirken. Außerdem gingen Phasen der Bilanzkonsolidierung der Unternehmen in der Vergangenheit unter anderem mit niedrigen Wachstumsraten einher (Ruscher und Wolff, 2012). Dies belegen nicht zuletzt die Entwicklungen seit der Großen Rezession. Der in einigen OECD-Ländern hoch verschuldete Privatsektor hat große Mühe, die erforderliche Bilanzkonsolidierung zügig vorzunehmen (Ziffern 29 ff.). Bei einem einfacheren Zugriff auf neues Eigenkapital könnten Phasen der Bilanzkonsolidierung zeitlich verkürzt und deren negative makroökonomische Auswirkungen reduziert werden. Zudem würde eine geringere Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung vorbeugend wirken.

Zwar zeigen Auswertungen von Unternehmensbilanzen in den vergangenen Jahren eine Verbesserung der Eigenkapitalquoten der Unternehmen (Deutsche Bundesbank, 2011; BVR, 2011; DSGV, 2012). Diese Verbesserung ist aber zu einem erheblichen Teil auf zunehmende Beteiligungsvermögen zurückzuführen. So weist die aktuelle **Unternehmensbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank** einerseits einen Anstieg der Eigenkapitalquote von 16,3 % im Jahr 1997 auf 25,2 % im Jahr 2009 auf. Andererseits dokumentiert sie einen ähnlich beachtlichen Anstieg der Quote des Beteiligungsvermögens (inklusive aktivierten Firmenwerten) von 10,1 % auf 15,1 %. Für die Anfälligkeit der Unternehmen für makroökonomische Schocks ist letztlich überwiegend die Differenz zwischen Eigenkapital und Beteiligungsvermögen entscheidend, die sich weit weniger stark verbessert hat als die Eigenkapitalquote.

Anhand der Unternehmensbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank lässt sich zudem die geringe Bedeutung der Beteiligungsfinanzierung – insbesondere in konjunkturellen Abschwungphasen – bestätigen. So weisen die Kapitalzuführungen bei Kapitalgesell-

schaften in den beiden konjunkturell schwachen Jahren 2003 und 2009 die geringsten Werte im Zeitraum der Jahre 1998 bis 2009 auf. Sie beliefen sich in diesen Jahren auf 0,1 Mrd Euro beziehungsweise auf -5,9 Mrd Euro. Im Durchschnitt der anderen Jahre des Zeitraums lagen die Kapitalzuführungen hingegen bei 11,9 Mrd Euro. Doch selbst dies entsprach nur durchschnittlich 6,6 % der gesamten Unternehmensfinanzierung.

3. Duale Einkommensteuer mit einer „Zinsbereinigung des Grundkapitals“

Alternative Konzepte zur Erreichung von Finanzierungsneutralität

402. Zur Vermeidung der steuerlichen Diskriminierung der Eigenfinanzierung gegenüber der Fremdfinanzierung bei Kapitalgesellschaften – Personenunternehmen werden zunächst nicht betrachtet – gibt es grundsätzlich **zwei Ansatzpunkte**. Denkbar ist, die Besteuerung der Selbst- und der Fremdfinanzierung an die der Beteiligungsfinanzierung anzupassen, also zu erhöhen, oder aber die der Beteiligungsfinanzierung auf das Niveau der beiden anderen Finanzierungswege zu senken. Häufig wird die Untersagung des Abzugs von Fremdkapitalzinsen bei der Unternehmensbesteuerung (Comprehensive Business Income Tax) als Möglichkeit angesehen, um die erste Variante zu verwirklichen. Dagegen wäre ein Abzug kalkulatorischer Eigenkapitalzinsen (Allowance for Corporate Equity) geeignet, die zweite Variante umzusetzen (de Mooij und Devereux, 2009; Auerbach et al., 2010). Die Angleichung der steuerlichen Behandlung von Eigen- und Fremdfinanzierung wird also dadurch erreicht, dass entweder der Abzug der Fremdkapitalzinsen untersagt oder ein Zinsabzug für Eigenkapital in Höhe einer marktüblichen Rendite eingeführt wird.

403. Grundsätzlich stellt die **CBIT** (Comprehensive Business Income Tax) eine Alternative zur direkten Erfassung der Zinseinkünfte auf Ebene des Kapitalgebers dar (U.S. Department of the Treasury, 1992). In ihrer Reinform entfällt die Besteuerung von Zinsen und Dividenden auf Ebene des Anteilseigners vollständig, und Kapitalerträge werden an ihrer Quelle auf Unternehmensebene in einheitlicher Höhe belastet. Durch den entsprechenden Anstieg der Belastung auf Unternehmensebene weist diese Form ungünstige Wirkungen im internationalen Steuerwettbewerb auf. Denkbar ist jedoch ebenso eine Kombination mit einer einheitlichen Besteuerung von Zins- und Dividendeneinkünften beim Kapitalgeber, wie es bei der deutschen Abgeltungsteuer der Fall und international durchaus üblich ist. Dann ist eine ebenfalls einheitliche, jedoch geringere Vorbelastung auf Unternehmensebene erforderlich, um eine gleichmäßige Belastung von Fremd- und Eigenkapital zu erreichen. Dies kann durch eine Untersagung des Abzugs von Fremdkapitalzinsen erreicht werden. In einem solchem System gehen aber Neutralitätseigenschaften verloren, weil die durch die Dividendenbesteuerung ausgelöste unterschiedliche Belastung der Beteiligungs- und der Selbstfinanzierung nicht aufgehoben wird. Eine Privilegierung der Selbstfinanzierung wäre daher die Folge.

404. Bei einer international nicht abgestimmten Einführung einer solchen CBIT träte zudem an die Stelle der Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung die generelle Diskriminierung von inländischen Unternehmensinvestitionen. Inländische Investitionen müssten höhere Renditen erzielen, um die doppelte Belastung der Zinsaufwendungen zu kompensieren. Durch inländische Kapitalgeber fremdfinanzierte Unternehmensinvestitionen im Ausland würden hingegen durch die inländische Unternehmensteuer nicht zusätzlich belastet. Es verbliebe nur

die Zinsbesteuerung beim Kapitalgeber. Die Kapitalkosten für inländische fremdfinanzierte Investitionen würden also deutlich steigen, was die Investitionsanreize im Inland vermindert. Dieses Ergebnis dürfte wohl selbst unter der Annahme einer aufkommensneutralen Absenkung des Steuersatzes zutreffen (Radulescu und Stimmelmayr, 2007). Angesichts der Anreize im internationalen Steuerwettbewerb und der weiterhin bestehenden Finanzierungsverzerrungen fällt das Gesamturteil über die **CBIT negativ** aus.

405. Die **ACE** (Allowance for Corporate Equity) geht im Vergleich zur CBIT den umgekehrten Weg. Die Gleichbelastung zwischen Fremd- und Beteiligungsfinanzierung wird in diesem Fall dadurch erreicht, dass auf Unternehmensebene ein kalkulatorischer Zinsabzug für das Eigenkapital in Höhe der marktüblichen Rendite vom steuerpflichtigen Gewinn vorgenommen wird (Wenger, 1983; Boadway und Bruce, 1984; Rose und Zöller, 2012). Bis zu dieser Rendite würden damit Eigenkapitalerträge auf Unternehmensebene unbelastet bleiben, ebenso wie Fremdkapitalzinsen durch eine Gewinnbesteuerung nicht belastet werden. Bei einer Dualen Einkommensteuer käme es der Besteuerung auf Eignerebene zu, eine einheitliche Belastung der Kapitalerträge über die Dividenden- und Zinsbesteuerung herzustellen.

406. Zwar bliebe der tarifliche Steuersatz auf Unternehmensebene unverändert. Dennoch würden Vorteile im internationalen Steuerwettbewerb erreicht, da es für Investitions- und Standortentscheidungen auf die Durchschnittsbelastung ankommt (Devereux und Griffith, 1998), die durch den zusätzlichen Abzug der kalkulatorischen Zinsen sinken würde. Eine Verlagerung der Steuerbelastung von der Unternehmens- auf die Eignerebene führt daher zu Vorteilen im internationalen Steuerwettbewerb, selbst wenn sich dies nicht in einer Senkung des tariflichen Unternehmensteuersatzes widerspiegelt.

Durch eine ACE, die mit einer einheitlichen Zins- und Dividendenbesteuerung verbunden wird, würde zwar eine Angleichung der steuerlichen Belastung von Beteiligungs- und Fremdfinanzierung auf dem niedrigeren Niveau der Fremdfinanzierung erreicht. Allerdings entsteht eine **Privilegierung der Selbstfinanzierung** gegenüber den anderen beiden Finanzierungswegen, da die Belastung der marktüblichen Rendite bei selbstfinanzierten Investitionen aufgeschoben werden könnte, bis es zur Ausschüttung der Gewinne oder einer Veräußerung der Anteile kommt. Vermögensverwaltende Kapitalgesellschaften und etablierte Unternehmen würden daher steuerlich begünstigt. Somit wäre mit einer ACE, die im Rahmen einer Dualen Einkommensteuer umgesetzt wird, ebenfalls keine Finanzierungsneutralität erreichbar.

„Zinsbereinigung des Grundkapitals“ bei Kapitalgesellschaften

407. Die Dividendenbesteuerung ist somit die Ursache für die fehlende Finanzierungsneutralität, unabhängig davon, ob eine herkömmliche Gewinnbesteuerung, eine CBIT oder eine ACE betrachtet wird. Doch gerade die Dividendenbesteuerung eignet sich für die im internationalen Steuerwettbewerb günstige Verlagerung der Belastung von der Unternehmens- auf die Eignerebene (Boadway und Bruce, 1992). Die **Duale Einkommensteuer**, für die sich der Sachverständigenrat im Jahr 2006 ausgesprochen hat, verbindet das Ziel einer international attraktiven Unternehmensbesteuerung mit einer finanzierungsneutralen Besteuerung (Expertise 2006).

408. Ein zentrales Element des Vorschlags ist die Einführung einer zinsbereinigten Dividendenbesteuerung, bei der Dividendeneinkünfte, die auf die marktübliche Rendite des eingesetzten Beteiligungskapitals zurückzuführen sind, von der Besteuerung freigestellt werden (Sørensen, 2005). Im Vergleich zur derzeitigen Besteuerung würde somit eine Reform der Dividendenbesteuerung erforderlich, während es auf Unternehmensebene bei einer unveränderten Gewinnbesteuerung bliebe. Möchte man allerdings darüber hinausgehend die derzeitige ungeminderte Besteuerung von Dividenden im Rahmen der Abgeltungsteuer erhalten und zugleich die mit der Reform verbundenen Steuerausfälle minimieren, bietet sich eine „Zinsbereinigung des Grundkapitals" als alternative Ausgestaltungsvariante bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften an. Kernelement ist hierbei ein **kalkulatorischer Zinsabzug auf Unternehmensebene**, der die aktuelle Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung weitgehend aufhebt. Hierdurch würde wie bei einer ACE die im internationalen Standortwettbewerb zentrale Durchschnittssteuerbelastung auf Unternehmensebene gesenkt. Derzeit haben bereits Belgien und jüngst Italien Elemente einer Zinsbereinigung des Eigenkapitals in ihr Steuerrecht implementiert, um die Eigenfinanzierung ihrer Unternehmen zu stärken (Gérard, 2006; Panteghini et al., 2012). Deutschland würde sich hiermit also keinesfalls auf einen Sonderweg begeben.

409. Um Finanzierungsneutralität zu erreichen, ist jedoch eine Abwandlung des Konzepts der ACE erforderlich. So darf im Gegensatz zur ACE nicht das gesamte Eigenkapital für die Ermittlung des kalkulatorischen Zinsabzugs genutzt werden, sondern nur das Grundkapital, also das um die Gewinnrücklagen geminderte Eigenkapital (Rumpf, 2009; für einen ähnlichen Vorschlag siehe Spengel et al., 2012). Damit erhöhen nur Einlagen und Kapitalerhöhungen, nicht jedoch einbehaltene Gewinne, die Bereinigungsbasis. Auf diesem Weg gelingt es, die bei Einführung der ACE resultierende Privilegierung der Selbstfinanzierung zu unterbinden, die anderenfalls wegen der Dividendenbesteuerung aufträte. Mit einem Bereinigungszinssatz in Höhe der marktüblichen Rendite lässt sich mit dieser **„Zinsbereinigung des Grundkapitals"** Finanzierungsneutralität erreichen. Beteiligungs- und Selbstfinanzierung werden zwar nicht auf identische Weise, jedoch in gleicher Höhe belastet.

Ein **Beispiel** soll dies verdeutlichen: Betrachtet wird eine Investition, die entweder von einem neu zu gründenden Unternehmen oder von einem etablierten Unternehmen durchgeführt wird. Das etablierte Unternehmen kann bei der Finanzierung vollständig auf Gewinnrücklagen zurückgreifen, während das neue Unternehmen Beteiligungskapital nutzen muss. Das Investitionsvolumen soll 1 Mio Euro betragen. Der Marktzins und zugleich der Bereinigungszinssatz betragen 4 %. Dividenden, Zinsen und Unternehmensgewinne sollen einem einheitlichen Steuersatz von 25 % unterliegen.

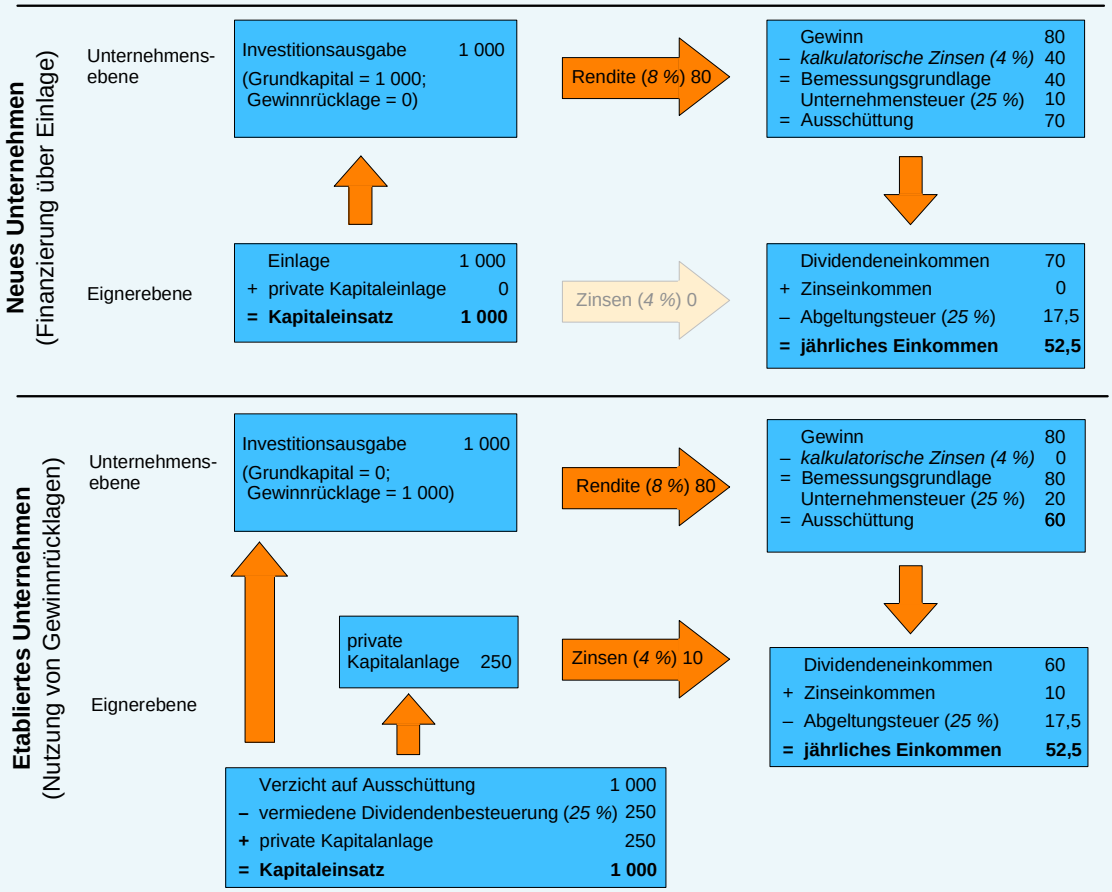
Beim neu gegründeten Unternehmen wird Beteiligungskapital in Höhe von 1 Mio Euro eingelegt. Die Rückflüsse von angenommen jährlich 80 000 Euro unterliegen dem Unternehmensgewinnsteuersatz von 25 %, jedoch wegen der Zinsbereinigung nicht in voller Höhe. 40 000 Euro sind als kalkulatorische Zinsen abzuziehen, sodass die Steuerlast letztlich nur 10 000 Euro beträgt (= (80 000 – 40 000) * 25 %). Die jährlichen Ausschüttungen betragen damit 70 000 Euro, wovon nach der Dividendenbesteuerung 52 500 Euro (= 70 000 * (1 – 25 %)) verbleiben.

Die Anteilseigner des etablierten Unternehmens verzichten für die Durchführung der Investition nur auf einen Zufluss zum Privatvermögen in Höhe von 750 000 Euro, da eine Dividendenbesteuerung von 250 000 Euro bei der Ausschüttung anfiele. Um die beiden Alternativen vergleichen zu können, muss daher noch eine zusätzliche Anlage im Privatvermögen in Höhe von 250 000 Euro berücksichtigt werden. Auf diese Weise wird jeweils ein Kapitaleinsatz von 1 Mio Euro betrachtet (Schaubild 62). Mit der Anlage im Privatvermögen werden jährlich nach Steuern Kapitalerträge in Höhe von 7 500 Euro (= (1 – 25 %) * 4 % * 250 000 Euro) erzielt. Die Rückflüsse aus der Unternehmensinvestition von 80 000 Euro unterliegen in vollem Umfang dem Unternehmensgewinnsteuersatz von 25 % und anschließend der Dividendenbesteuerung, sodass jährlich 45 000 Euro (= (1 – 25 %) * (1 – 25 %) * 80 000 Euro) vereinnahmt werden. Zu einer Zinsbereinigung kommt es nicht, da die Einbehaltung der Gewinne das Grundkapital nicht erhöht. Zusammen mit der Kapitalmarktanlage im Privatvermögen werden damit jährliche Rückflüsse von 52 500 Euro (= 7 500 Euro + 45 000 Euro) erreicht. Dies entspricht exakt den Rückflüssen des zuerst betrachteten Unternehmens.

Schaubild 62

Finanzierung über Gewinnrücklagen oder über Einlage[1)]

in Tausend Euro



1) Betrachtet wird die alternative Durchführung derselben Investition durch (i) ein „neues Unternehmen", das zur Finanzierung auf die Einlage von Kapital angewiesen ist oder (ii) ein „etabliertes Unternehmen", das auf Gewinnrücklagen zurückgreifen kann. Um beide Alternativen unmittelbar vergleichen zu können, ist beim etablierten Unternehmen eine ergänzende private Kapitalanlage zu betrachten. Der Einsatz von Gewinnrücklagen in Höhe von 1 Mio Euro bedeutet aus Sicht der Anteilseigner nämlich nur einen Verzicht auf eine Ausschüttung nach Steuern in Höhe von 750 Tsd Euro, da noch eine Dividendenbesteuerung in Höhe von 250 Tsd Euro angefallen wäre. Durch die Zinsbereinigung des Grundkapitals wird mit beiden Alternativen dasselbe jährliche Einkommensniveau erzielt.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

410. Neben der Herstellung von Finanzierungsneutralität für inländische Kapitalgeber würden die Anreize zur Eigenfinanzierung für **Unternehmen mit internationalen Kapitalgebern** deutlich verbessert. Finanzierungsneutralität ist bei internationalen Konzernen als Zielkriterium kaum geeignet, da dies eine einheitliche Unternehmensgewinnsteuer in allen Ländern erfordern würde. Derzeit bestehen aber große Anreize, innerhalb von internationalen Konzernen Tochtergesellschaften in Hochsteuerländern – wie Deutschland derzeit immer noch eines ist – mit Fremd- statt mit Eigenkapital auszustatten (Büttner et al., 2009; Mintz und Weichenrieder, 2010). Auf diese Weise kann die Besteuerung im Hochsteuerland durch den Zinsabzug gemindert werden, die Zinserträge der kapitalgebenden Gesellschaft unterliegen hingegen nur dem typischerweise geringeren Steuersatz des Landes, in dem diese ansässig ist (Gewinnverlagerung über Unterkapitalisierung).

Durch die Einführung eines Abzugs von kalkulatorischen Zinsen entfielen die Steuervorteile derartiger Konstruktionen und **starke Anreize für eine höhere Eigenkapitalausstattung** deutscher Konzerngesellschaften würden geschaffen. Die Zinsschranke, mit der zurzeit im deutschen Steuersystem versucht wird, derartige Gestaltungsmöglichkeiten einzudämmen, könnte somit nach der Reform entfallen.

411. Der grundlegende Zinsbereinigungsmechanismus wäre **einfach umzusetzen**, da eine Unterscheidung von Grundkapital und Gewinnrücklagen bei der Körperschaftsteuer bereits heute vorgenommen wird. Dies ist bei der derzeitigen Besteuerung erforderlich, um bei Auskehrung der Kapitalbestandteile festzustellen, ob es sich um eine dividendensteuerpflichtige Ausschüttung oder um eine steuerfreie Kapitalrückzahlung handelt. Das Grundkapital kann daher als Summe des sogenannten „steuerlichen Einlagenkontos“, welches jährlich gesondert ausgewiesen werden muss, und des gezeichneten Kapitals berechnet werden. Unterjährige Kapitalerhöhungen und -herabsetzungen wären zeitanteilig zu erfassen (Tabelle 29).

Tabelle 29

Ermittlungsschema des bereinigungsfähigen Kapitals bei der Zinsbereinigung des Grundkapitals (vereinfachte Darstellung)[1)]

	gezeichnetes Kapital zum Jahresbeginn
+	steuerliches Einlagenkonto
+ / –	zeitanteilig unterjährige Kapitalerhöhungen / -herabsetzungen
=	**bereinigungsfähiges Kapital**

1) Erforderliche Regelungen zur Berücksichtigung von Beteiligungsvermögen, Organgesellschaften, ausländischen Betriebsstätten sowie Sondervorschriften zur Vermeidung unbeabsichtigter Steuerreduktionen bei wiederkehrenden Ausschüttungs- und Einlagevorgängen mit ausländischen Unternehmen sind nicht berücksichtigt.

412. Die Zinsbereinigung müsste sich auf die gesamte Gewinnbesteuerung bei Kapitalgesellschaften auswirken und daher auch die **Gewerbesteuer** umfassen, um Finanzierungsneutralität zu erreichen. Eine umfassende Reform oder ein vollständiger Ersatz der Gewerbesteuer wäre nicht erforderlich, wobei im Detail jedoch einige Aspekte zu berücksichtigen sind (Kasten 15, Seite 234).

Kasten 15

Integration der Gewerbesteuer bei der Zinsbereinigung des Grundkapitals

Zur Herstellung von Finanzierungsneutralität durch die Zinsbereinigung des Grundkapitals ist es erforderlich, dass sich der kalkulatorische Zinsabzug sowohl auf die Körperschaft- als auch auf die Gewerbesteuer auswirkt.

Es besteht ein Problem, weil die von den Gemeinden festgesetzten Hebesätze zu unterschiedlichen effektiven Steuerbelastungen führen. Der **Hebesatz** wirkt auf die verschiedenen Finanzierungswege jedoch unterschiedlich, sodass vollständige Finanzierungsneutralität immer nur für einen Hebesatz hergestellt werden kann. Damit muss für die Justierung ein mittlerer Hebesatz angenommen werden; bei anderen Hebesätzen bestünden somit Abweichungen von einer finanzierungsneutralen Besteuerung. Die Hebesätze schwanken allerdings nur in einem begrenzten Rahmen. So lebten im Jahr 2011 etwa 88 % der deutschen Bevölkerung in Gemeinden, in denen ein Hebesatz zwischen 320 % und 480 % galt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2012). Diese Hebesätze entsprechen einer Ertragsteuerbelastung für Kapitalgesellschaften zwischen 27,0 % und 32,6 %. Dies stellt die Bandbreite des effektiven Steuersatzes der Selbstfinanzierung dar.

Im Wesentlichen wegen der anteiligen **Hinzurechnung der Finanzierungsentgelte** gemäß § 8 Nr. 1 GewStG unterscheidet sich die Gewerbesteuer allerdings von einer reinen Gewinnsteuer und der effektive Steuersatz der Fremdfinanzierung wird je nach Hebesatz um 2,7 Prozentpunkte bis 4,3 Prozentpunkte gegenüber dem Abgeltungsteuersatz erhöht. Er liegt damit zwischen 29,1 % und 30,7 %. Nur bei einem Hebesatz von 402 % werden Selbst- und Fremdfinanzierung in identischer Höhe belastet. Bei abweichenden Hebesätzen geht die Neutralität zwischen Selbst- und Fremdfinanzierung zwar verloren. Die verursachten Verzerrungen dürften allerdings gering bleiben, da die Differenz der effektiven Steuersätze nur bei ungewöhnlich hohen oder niedrigen Hebesätzen mehr als 2 Prozentpunkte beträgt.

Eine Abschaffung oder zumindest eine Absenkung der Hinzurechnung von Finanzierungsentgelten bei der Gewerbesteuer wäre mit Vorteilen bei den Investitionsanreizen verbunden (JG 2006 Ziffern 438 ff.), denn hierbei gilt dieselbe Kritik, die mit Blick auf die CBIT angeführt wurde (Ziffern 403 ff.). Jedoch lässt sich die Logik der Hinzurechnung von Fremdfinanzierungsaufwendungen bei der Zinsbereinigung des Grundkapitals aufrechterhalten. Hierfür müsste der **kalkulatorische Zinsabzug** in die Gewerbesteuer integriert werden, indem er **als Finanzierungsentgelt** eingestuft wird. Dies bedeutet, dass sich der Abzug der kalkulatorischen Zinsen zunächst nur zu 75 % auf die Gewerbesteuer auswirken würde, genauso wie derzeit nur 75 % der Fremdkapitalzinsen bei der Gewerbesteuer zum Abzug gebracht werden können. Durch diese Integration der Zinsbereinigung in die Hinzurechnung wird unabhängig vom Hebesatz eine Identität der effektiven Steuersätze von Fremd- und Beteiligungsfinanzierung erreicht. Die erwähnten geringen Abweichungen der effektiven Steuerbelastungen zwischen Fremd- und Selbstfinanzierung bestünden dann ebenfalls zwischen der Beteiligungs- und der Selbstfinanzierung.

Eine **umfassende Neuausrichtung** der Gemeindefinanzierung bis hin zum vollständigen Ersatz der Gewerbesteuer wäre angesichts der sehr geringen Belastungsunterschiede zwischen den Finanzierungswegen somit **nicht erforderlich**, um die Reformoption einer Zinsbereinigung des Grundkapitals umzusetzen. Gleichwohl sprechen andere Gründe für die Reform der Gemeindefinanzen.

413. Zudem kommt der Festlegung des **Bereinigungszinssatzes** eine hohe Bedeutung zu, um die angestrebte Finanzierungsneutralität zu erreichen. Es sind hierbei allerdings mehrere Ermittlungsmethoden denkbar, da kein einheitlicher Marktzins existiert. So unterscheiden sich bereits Zinssätze für Kredite aufgrund verschiedener Einflussfaktoren voneinander: Es müssen Bearbeitungsgebühren der Banken abgegolten werden; für die Möglichkeit des Kreditausfalls besteht ein Risikozuschlag; bei längeren Laufzeiten und fester Zinsbindung ist ein zusätzliches Entgelt für die implizite Versicherung gegen mögliche Zinsänderungen erforderlich; letztlich müssen Risikoprämien für die Kapitalgeber der Bank enthalten sein. Die Habenzinssätze sind hingegen typischerweise geringer, da Bearbeitungskosten bei den Banken anfallen. Unter der Annahme einer idealtypischen Körperschaftsteuer sollten alle diese Effekte unbeachtet bleiben und der Bereinigungszinssatz sollte in Höhe des dahinterstehenden einheitlichen risikolosen Marktzinssatz festgelegt werden (Bond und Devereux, 1995). Die Anknüpfung am risikolosen Marktzinssatz ist jedoch nur dann optimal, wenn ein sofortiger vollständiger Verlustausgleich besteht. Müssen Verluste aber vorgetragen werden und gehen sie im Falle der Insolvenz eines Unternehmens unter, wie es derzeit in Deutschland geregelt ist, wäre ein gewisser Risikozuschlag gerechtfertigt.

414. Außerdem kann der Bereinigungszinssatz nicht über mehrere Jahre konstant bleiben, sondern muss laufend an die Marktentwicklungen angepasst werden. Eine **regelgebundene Anpassung** erscheint hierbei wichtig, um Einflüsse von Interessengruppen bei der Festlegung zu verhindern. Den Anknüpfungspunkt für die Festlegung könnten die Renditen von kurz laufenden oder flexibel verzinsten Staatsanleihen bilden. Dies dürfte den tatsächlichen Marktzins zumindest in der derzeitigen Krise der Währungsunion jedoch unterschätzen, da die Renditen von deutschen Staatsanleihen durch ihre hohe Liquidität und ihre zentrale Rolle beim Risikomanagement von institutionellen Anlegern ungewöhnlich niedrig sind und teilweise sogar negativ waren.

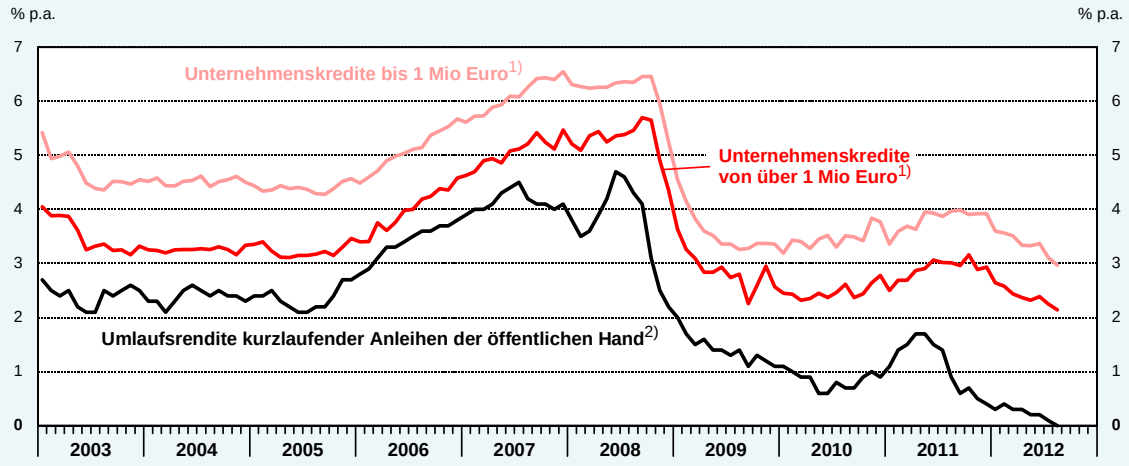
415. Ein besserer **Anknüpfungspunkt** zur Festlegung des Bereinigungszinssatzes sind daher die **Kreditzinsen** für Neugeschäfte, die Unternehmen und Banken vereinbaren. Eine geeignete Datenreihe zur Festlegung des Bereinigungszinssatzes stellt der durchschnittliche effektive Zinssatz für kurzlaufende oder variabel verzinste Kredite an Unternehmen über einen Betrag von mehr als 1 Mio Euro dar. Die ausschließliche Betrachtung von Großkrediten hält die Auswirkungen der implizit im effektiven Zinssatz enthaltenen Bearbeitungsgebühren gering. Diese Datenreihe wird monatlich von der Deutschen Bundesbank veröffentlicht. Im August dieses Jahres lag der Zinssatz bei 2,14 %, dem bisherigen Tiefstwert. In den Jahren 2007 und 2008 galten im Jahresdurchschnitt hingegen Zinssätze von über 5 % (Schaubild 63, Seite 236).

Weiterführender Regelungsbedarf bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften

416. Bei einer Zinsbereinigung des Grundkapitals bestehen **Besonderheiten**, die weitere Regelungen erfordern. Dies betrifft die Umsetzung bei Beteiligungsverhältnissen und Aspekte der internationalen Besteuerung.

Schaubild 63

Im Neugeschäft vereinbarte effektive Zinssätze für kurzlaufende oder variabel verzinste Kredite



1) Der Betrag bezieht sich jeweils auf die einzelne als Neugeschäft geltende Kreditaufnahme. Ohne Überziehungskredite.– 2) Mittlere Restlaufzeit über 1 bis 2 Jahre. Einbezogen sind nur Inhaberschuldverschreibungen mit einer längsten Laufzeit gemäß Emissionsbedingungen von über 4 Jahren.

Quelle: Deutsche Bundesbank

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

417. Bei **Beteiligungsverhältnissen** werden im aktuellen Steuerrecht empfangene Dividenden großteils vom steuerpflichtigen Gewinn freigestellt, um eine kaskadenartige Mehrfachbelastung durch die Körperschaftsteuer zu vermeiden (§ 8b KStG). Diese Steuerfreistellung kann im Zusammenspiel mit der Zinsbereinigung zu unsystematisch niedrigen Steuern führen. Das Kapital, das ein Unternehmen für die Gründung einer Tochtergesellschaft verwendet hat, würde ohne Sonderregelung zweimal bei der Zinsbereinigung erfasst, nämlich auf Ebene der Tochter- und auf Ebene der Muttergesellschaft. Die Steuerbelastung würde mit der Länge der Beteiligungskette immer geringer werden. Erforderlich wäre daher, das für die Zinsbereinigung maßgebende Grundkapital um die ursprünglichen Anschaffungskosten des Beteiligungsvermögens zu kürzen. Unterjährige Erwerbs- und Veräußerungsvorgänge wären pro rata temporis zu erfassen. Darüber hinaus wären analoge Regelungen zur korrekten Berücksichtigung von ausländischen Betriebsstätten zu schaffen.

418. Durch diese Kürzungen wird das zu berücksichtigende Grundkapital sehr stark vermindert. In einigen Konstellationen kann dadurch sogar ein **negativer Zinsabzug** entstehen. Hierzu kommt es dann, wenn das Beteiligungsvermögen das Grundkapital übersteigt. Dies ist gleichbedeutend mit fremd- oder selbstfinanziertem Erwerb von Beteiligungen in der Vergangenheit. Genau solche Erwerbe werden im derzeitigen Steuersystem jedoch unsystematisch begünstigt. Die Unternehmen zahlen daher aktuell weniger Steuern als es bei einer konsistent ausgestalteten Dualen Einkommensteuer der Fall wäre. Ein negativer Zinsabzug wäre tatsächlich steuererhöhend zu berücksichtigen, weil andernfalls die derzeitige steuerliche Begünstigung von Beteiligungserwerben nicht aufgehoben würde. Insbesondere Banken und andere Finanzinstitutionen dürften hiervon betroffen sein, da diese häufig bei sehr geringem Eigenkapital hohes Beteiligungsvermögen halten. Im Aggregat erreicht nach Ergebnissen der Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank das Beteiligungsvermögen der Banken beinahe dieselbe Höhe wie ihr Eigenkapital.

419. Bei **internationalen Beteiligungsverhältnissen** werden besondere Vorschriften benötigt, da andernfalls ungewollte Gestaltungsspielräume entstünden. Die von deutschen Tochtergesellschaften an ausländische Muttergesellschaften gezahlten Dividenden werden bei diesen nicht der Besteuerung unterworfen, wenn wie international üblich im Ausland das Freistellungsverfahren angewendet wird. Erst wenn diese von der Muttergesellschaft erneut ausgeschüttet würden, unterliegen sie beim Eigner der Besteuerung. Eine Gestaltungsmöglichkeit ergibt sich bei wiederkehrenden Ausschüttungs- und Einlagevorgängen zwischen der deutschen und der ausländischen Gesellschaft. Einlagen bei der deutschen Gesellschaft würden als neues Grundkapital erfasst und führten damit zu einer geringeren Steuerschuld. Durch die Einlage kommt es zu einer Erhöhung der Anschaffungskosten der Beteiligung bei der Muttergesellschaft. Aber nur im rein innerdeutschen Fall bedeutet dies eine gegenläufig wirkende Kürzung des bereinigungsfähigen Kapitals bei der Muttergesellschaft. Ist diese jedoch im Ausland ansässig, entfällt die höhere Belastung bei der Muttergesellschaft, sodass eine Möglichkeit besteht, die Steuerschuld zu vermindern.

Unterbinden ließen sich derartige Gestaltungsmöglichkeiten durch ergänzende Vorschriften, die Abweichungen bei der Behandlung von Kapitalerhöhungen oder von Ausschüttungen in diesen Fällen vorsehen. Geeignet erscheint insbesondere, neues Grundkapital in einen besonderen Eigenkapitalposten einzustellen, der unter bestimmten Voraussetzungen vorrangig vor Gewinnrücklagen auszukehren wäre (**Umkehr der Verwendungsreihenfolge**). Das zuvor erhöhte Grundkapital würde somit durch die Auskehrung wieder gemindert, sodass eine Kumulation von Grundkapital unterbunden würde. Auf Ebene der Muttergesellschaft käme es anstelle von steuerbefreiten Dividendeneinkünften zu einem Kapitalrückfluss und somit zu einer Reduktion des Wertansatzes der Beteiligung an der Tochtergesellschaft, wodurch ebenfalls keine Steuerschuld ausgelöst würde. Eine erneute Einlage der Mittel in die Tochtergesellschaft würde den Wertansatz wiederum erhöhen, sodass letztlich keine steuerliche Auswirkung entstünde, unabhängig davon, ob die Muttergesellschaft im In- oder Ausland ansässig wäre. Die Einlage zuvor ausgeschütteter Mittel wäre somit letztlich ohne Konsequenz für Mutter- und Tochtergesellschaft.

Es ließe sich wohl kaum vermeiden, dass die Bedingungen für die Anwendung der Umkehr der Verwendungsreihenfolge relativ pauschal festgelegt würden. Sie müsste inländische und ausländische Fälle umfassen, da andernfalls die Regeln wohl in Konflikt mit den EU-rechtlichen Grundfreiheiten – insbesondere der Niederlassungsfreiheit – gerieten. In einem finanzierungsneutralen Steuersystem gehen von der Verwendungsreihenfolge grundsätzlich keine Vor- oder Nachteile für die Unternehmen oder den Staat aus. Infolge der Umkehr der Verwendungsreihenfolge würden daher keine überhöhten Belastungen für die Unternehmen auftreten.

Konsequenzen für die Besteuerung von Personenunternehmen und privaten Kapitalerträgen

420. Für einen vollständigen Übergang zu einer Dualen Einkommensteuer müssten noch weitere Teilbereiche des Steuersystems reformiert werden. Dies betrifft insbesondere die **Besteuerung von Personengesellschaften und Einzelunternehmen**, für die ein Besteuerungsverfahren eingeführt werden müsste, das Belastungsunterschiede zwischen den Rechtsformen

vermeidet. Wegen der fehlenden Dividendenbesteuerung kann eine vollkommen identische Besteuerung bei Personenunternehmen aber nur schwer umgesetzt werden. Ein einfacherer Weg, Finanzierungsneutralität zu erreichen, bestünde darin, die kalkulatorische Verzinsung des gesamten Eigenkapitals dem Abgeltungsteuersatz zu unterwerfen. Faktisch würde hiermit eine Gewinnspaltung vorgenommen. Der eine Teil würde als kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals ermittelt und dem Abgeltungsteuersatz unterworfen; der verbleibende Gewinn unterläge anschließend wie heute dem progressiven Einkommensteuersatz. Die transparente Besteuerung bliebe erhalten und zugleich würde weitgehende Rechtsformneutralität erreicht. Zu den detaillierten Anforderungen an die Besteuerung von Personenunternehmen im Rahmen einer Dualen Einkommensteuer hat sich der Sachverständigenrat bereits ausführlich geäußert (Expertise 2006 Ziffern 195 ff.).

Durch die Gewinnspaltung würden insbesondere Unternehmen mit hohen Eigenkapitalquoten gegenüber dem derzeitigen Recht steuerlich entlastet und bestehende Wettbewerbsverzerrungen aufgehoben. Es würde sich aber nicht um eine Entlastung besonders vermögender Unternehmenseigentümer handeln, da hohe Eigenkapitalquoten nicht mit hohem Vermögen der Unternehmer gleichzusetzen sind (vergleiche Berechnungsbeispiel, Anhang II).

Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen würden so in annähernd derselben Höhe belastet. Nur scheinbar werden Kapitalgesellschaften dadurch bevorzugt, dass bei diesen die kalkulatorische Verzinsung steuerfrei ist, während sie bei Personenunternehmen dem Abgeltungsteuersatz unterworfen wird. Zu berücksichtigen wäre nämlich, dass für die Kapitalgesellschaft bei Ausschüttung noch die Dividendenbesteuerung hinzutritt. Wird auf die Ausschüttung verzichtet, kommt es zur Bildung von Gewinnrücklagen, die nicht zum Grundkapital zählen. Die Folgeerträge unterliegen dann der Körperschaft- und Gewerbesteuer. Im Ergebnis bliebe es insgesamt wie heute dabei, dass Personenunternehmen geringfügig niedriger belastet werden als Kapitalgesellschaften (vergleiche Berechnungsbeispiel Anhang II). Nur wenn Finanzierungsbeschränkungen vorliegen, würde der vorübergehende Liquiditätsvorteil – trotz der damit verbundenen höheren Belastung in der Zukunft – einen Vorteil für Kapitalgesellschaften darstellen. Durch eine **Umgestaltung der „Begünstigung nicht entnommener Gewinne“** wäre es verhältnismäßig leicht, diesen Vorteil für Personenunternehmen zugänglich zu machen.

421. **Selbstständige** und andere **nicht bilanzierende Gewerbetreibende** könnten unverändert wie heute besteuert werden. Sie hätten aber die Möglichkeit, die Gewinnspaltung zu erreichen, wenn sie freiwillig Bilanzen erstellen. Aufgrund des typischerweise geringen Kapitaleinsatzes würden die Kosten der Bilanzierung allerdings in den meisten Fällen die Vorteile der Gewinnspaltung überwiegen.

Bei der **privaten Kapitalertragsbesteuerung** müssten ebenfalls Anpassungen vorgenommen werden. Im Wesentlichen müssten die Sondervorschriften entfallen, die derzeit das Nebeneinander von synthetischer Einkommensteuer und Dualer Einkommensteuer aufrechterhalten. Diese Regelungen würden nicht mehr benötigt, da bei einer finanzierungsneutralen Besteuerung keine Möglichkeiten der Steuergestaltung über Finanzierungsentscheidungen bestehen.

So wären die Ausnahmen zur Anwendung des ermäßigten Abgeltungsteuersatzes abzuschaffen, denn bei der Dualen Einkommensteuer wäre die Belastung von Zinserträgen mit dem persönlichen Einkommensteuersatz nicht gerechtfertigt.

Die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Aktien und Anteilen an Kapitalgesellschaften müsste zudem entfallen. Sie stellt bereits bei der derzeitigen Besteuerung eine nicht ins Steuersystem passende Zusatzbelastung dar. Denn die Wertzuwächse werden in der langen Frist von den Gewinnen des Unternehmens bestimmt, welche ihrerseits bereits der Gewinnbesteuerung unterlagen. Damit handelt es sich bei Kursgewinnen bereits um versteuerte Vermögenszugänge, die durch eine Veräußerungsgewinnbesteuerung ein zweites Mal besteuert werden. Bei Aufrechterhaltung einer Veräußerungsgewinnbesteuerung im Rahmen einer Zinsbereinigung des Grundkapitals ginge in bestimmten Fällen die angestrebte Finanzierungsneutralität verloren.

422. Ein konsequenter Übergang zur Dualen Einkommensteuer müsste idealerweise mit einer Reform der Besteuerung von **Einkünften aus Vermietung und Verpachtung** verknüpft werden. Spezielle steuerbegünstigte Rechtsformen für Immobilien verwaltende Unternehmen (Real Estate Investment Trusts – REITs, Immobilienkapitalgesellschaften, offene Immobilienfonds) zielen derzeit darauf ab, übermäßig negative Auswirkungen der Besteuerung für Immobilieninvestitionen zu vermeiden. Bei der Dualen Einkommensteuer werden diese Steuerbegünstigungen nicht mehr benötigt, da bereits das herkömmliche Unternehmensteuerrecht hinreichend attraktiv wäre.

Im Privatvermögen gehaltene vermietete Immobilien werden derzeit mit dem persönlichen Steuersatz belastet. Isoliert betrachtet stellt dies eine Benachteiligung gegenüber der Anwendung des Abgeltungsteuersatzes für die Kapitalverzinsung bei Personengesellschaften dar. Jedoch ist es nur bei im Privatvermögen gehaltenen Immobilien möglich, Veräußerungsgewinne steuerfrei zu realisieren. In typischen Konstellationen übertrifft dieser Vorteil den Nachteil des höheren Steuersatzes bei Personengesellschaften. Wenngleich eine Angleichung des Besteuerungsmechanismus zwischen Personengesellschaften und privater Vermietung grundsätzlich angebracht wäre, kann darauf verzichtet werden, ohne dass es zu erheblichen Steuergestaltungen und -mindereinnahmen kommen muss. Erwägenswert ist ein Wahlrecht für private Immobilienerträge, mit dem einerseits die Gewinnspaltung ermöglicht, andererseits zukünftige Veräußerungsgewinne jedoch der Steuer unterworfen würden.

Steuermindereinnahmen

423. Vor dem Hintergrund eines weiterhin bestehenden Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte kommt es bei einer Reform entscheidend darauf an, wie hoch die mit ihr verbundenen **Steuermindereinnahmen** sind. Unter der Annahme eines Bereinigungszinssatzes von 3 % dürften diese sich nach Schätzungen des Sachverständigenrates auf etwa **4,6 Mrd Euro** belaufen (für Details zur Abschätzung der Steuerausfälle siehe Anhang II). Mit einem Zinssatz in Höhe von 3 % wird der mittelfristig zu erwartende Anstieg des Zinsniveaus bereits abgebildet. Nicht berücksichtigt sind bei dieser Schätzung Verhaltensanpassungen, die tendenziell zu einer gegenläufigen Erhöhung des Steueraufkommens führen. Auf die Ände-

rungen im Bereich der Besteuerung von privaten Kapitalerträgen und Personenunternehmen entfallen etwa 1,8 Mrd Euro. Kapitalgesellschaften würden folglich um etwa 2,8 Mrd Euro entlastet. Bezogen auf das derzeitige Steueraufkommen der Körperschaft- und Gewerbesteuer bei Kapitalgesellschaften handelt es sich um eine Reduktion der Durchschnittssteuerbelastung um etwa 6 %.

424. Die für die Steuerausfälle bei Kapitalgesellschaften verwendeten Daten der Körperschaftsteuerstatistik 2007 stellen eine Vollerhebung dar und weisen somit für die Abschätzung eine hohe Qualität auf. Einschränkend wirkt, dass sie wegen der Veranlagungs- und Bearbeitungszeiten nur mit mehrjähriger Verzögerung veröffentlicht werden und sich nur über die im Rahmen der Veranlagung anzugebenden Informationen erstrecken. Statistiken über vollständige Steuerbilanzen existieren nicht. Bei einer Abschätzung sind daher eine Reihe pauschaler Annahmen über die nicht vorliegenden Informationen zu treffen. Insbesondere von der Ermittlung des Beteiligungsvermögens, bei der nur auf wenige Daten zurückgegriffen werden kann, geht ein hoher Einfluss auf die zu erwartenden Steuerausfälle aus. In einer vorsichtig geschätzten Variante ergeben sich zusätzliche Steuerausfälle von etwa 2,4 Mrd Euro.

Die geschätzten Steuermindereinnahmen stehen im Einklang mit Ergebnissen anderer Analysen. So ermittelt eine Analyse über die Steuerausfälle einer ACE – womit die Gewinnrücklagen als bereinigungsfähiges Kapital ebenfalls erfasst würden – erwartungsgemäß einen höheren Betrag von 9 Mrd Euro (Spengel et al., 2012). Sie basiert auf Handelsbilanzdaten, die hierfür jedoch einer fiktiven Überleitungsrechnung unterzogen werden, um sich den tatsächlichen Steuerbilanzdaten anzunähern. Ihr Ansatz ermöglicht darüber hinaus die Abschätzung der geänderten Verhaltensanreize bei einer ACE. Diese deuten auf eine erhebliche Verbesserung der Eigenfinanzierungsquoten hin.

425. Angesichts der Tragweite der vorgeschlagenen Reform sind die zu erwartenden Steuermindereinnahmen als verhältnismäßig gering einzustufen. Dies gilt insbesondere, da Deutschland im internationalen Standortwettbewerb einen Vorteil erzielen würde. Die innerhalb internationaler Konzerne häufig genutzte Möglichkeit, über Fremdfinanzierung Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern, würde zudem stark eingedämmt; regelmäßig wäre hierdurch überhaupt keine Steuerersparnis mehr möglich. Diese verbesserte Situation im internationalen Steuerwettbewerb dürfte sich unter anderem in höheren Steuereinnahmen widerspiegeln, welche die Steuermindereinnahmen allerdings nicht vollständig kompensieren.

Die Reform könnte damit nicht vollständig ohne **Gegenfinanzierung** durchgeführt werden. Aus Sicht des Sachverständigenrates bestehen ausreichende Potenziale durch Kürzungen bei staatlichen Konsumausgaben und bei Subventionen und Steuervergünstigungen (Ziffern 363 ff.). Erwägenswert erscheint im Zusammenhang mit einer Reform der Unternehmensbesteuerung, insbesondere Steuervergünstigungen im Unternehmensbereich für die erforderliche Gegenfinanzierung heranzuziehen. Denkbar wäre zum Beispiel die Rücknahme der ermäßigten Umsatzbesteuerung für Beherbergungsleistungen (etwa 1 Mrd Euro zusätzliches Steueraufkommen), eine Nachjustierung der Erbschaftsteuerreform, insbesondere der Verschonungsregeln für Betriebsvermögen und vermietete Immobilien (0,5 Mrd Euro), eine Halbierung des Sparerpauschbetrags bei der Abgeltungsteuer (0,7 Mrd Euro), die Abschaffung der

Gewerbesteuerbefreiung von Immobilienkapitalgesellschaften sowie der Steuervorteile für REITs und offene Immobilienfonds (0,3 Mrd Euro) und die Streichung der steuerlichen Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen (1,9 Mrd Euro). Negative Verteilungswirkungen dürften sich mit einer auf diese Weise gegenfinanzierten Reform nicht ergeben.

4. Eine andere Meinung

426. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, kann sich dem von der Mehrheit vorgeschlagenen Konzept einer „Dualen Einkommensteuer mit einer Zinsbereinigung des Grundkapitals“ nicht anschließen.

427. Die damit intendierte Befreiung einer kalkulatorischen Verzinsung des Grundkapitals von der Unternehmensbesteuerung würde zu einer massiven Verletzung des Grundprinzips der **Leistungsfähigkeit** führen. Ein lediger Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen aus unselbständiger Arbeit in Höhe von 1 Mio Euro muss darauf nach geltendem Recht rund 458 000 Euro Steuern bezahlen. Wenn er sein Einkommen als Dividende aus einer Kapitalgesellschaft bezieht, die einen Gewinn in Höhe von 1 Mio Euro erzielt hat, liegt darauf insgesamt eine Steuerbelastung von rund 483 334 Euro.

Durch die vorgeschlagene Zinsbereinigung käme es zu einer erheblichen Besserstellung der Kapitaleinkommen. Unterstellt man, dass der erzielte Gewinn gerade der kalkulatorischen Verzinsung des eingesetzten Grundkapitals entspricht, würde die Steuerbelastung auf nur noch 289 519 Euro für Kapitalgesellschaften und 263 750 Euro für Personengesellschaften sinken.

Eine solche Besserstellung der Bezieher von Kapitaleinkommen, die mit voraussichtlichen Steuerausfällen in Höhe von 4,6 Mrd Euro verbunden wäre, erscheint umso problematischer, als die Mehrheit gleichzeitig darauf verweist, dass erhebliche Risiken für die weitere Haushaltskonsolidierung bestünden (Ziffer 362) und deshalb ein Personalabbau im öffentlichen Dienst eingeleitet werden solle. Selbst die steuerliche Förderung gemeinnütziger Zwecke solle eingegrenzt werden (Ziffer 365).

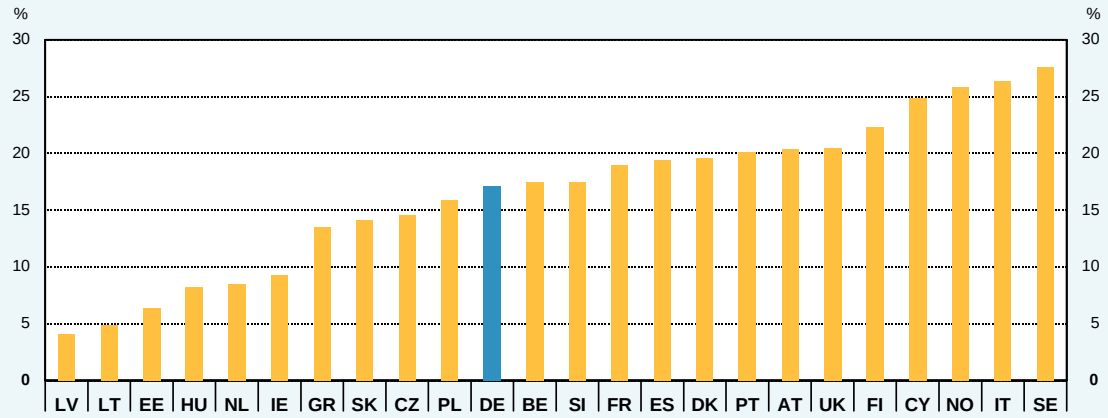
428. Die mit dem Übergang zu einer Dualen Einkommensteuer einhergehende, gravierende Verletzung des Prinzips der Leistungsfähigkeit ließe sich nur mit schwerwiegenden gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen begründen. Die außerordentlich **starke Stellung der deutschen Unternehmen** im globalen Wettbewerb spricht jedenfalls nicht dafür, dass ihre Leistungsfähigkeit in den vergangenen Jahren in nennenswertem Maße durch eine investitions- oder innovationsfeindliche Steuergesetzgebung beeinträchtigt worden sei. Umgekehrt konnte das bis zum Jahr 2000 geltende, im Hinblick auf Finanzierungsneutralität vorbildliche Anrechnungsverfahren keinen erkennbaren Beitrag zu einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung in Deutschland leisten.

Immerhin ist es durch die Unternehmensteuerreform 2008/09 zu einer erheblichen Steuerentlastung der deutschen Unternehmen gekommen. Auch die Personengesellschaften sind durch die Einkommensteuerreform 2000 deutlich entlastet worden. Nach den Berechnungen der EU-

Kommission liegt die implizite Steuerbelastung von Kapital- und Unternehmenseinkommen in Deutschland niedriger als in den meisten EU-15 Staaten (Schaubild 64).

Schaubild 64

Impliziter Steuersatz von Unternehmen auf Kapital- und Gewinneinkommen in ausgewählten Ländern[1] im Jahr 2010[2]



1) LV-Lettland, LT-Litauen, EE-Estland, HU-Ungarn, NL-Niederlande, IE-Irland, GR-Griechenland, SK-Slowakei, CZ-Tschechische Republik,PL-Polen, DE-Deutschland, BE-Belgien, SI-Slowenien, FR-Frankreich, ES-Spanien, DK-Dänemark, PT-Portugal, AT-Österreich, UK-Vereinigtes Königreich, FI-Finnland, CY-Zypern, NO-Norwegen, IT-Italien, SE-Schweden.– 2) Für die Länder Dänemark, Spanien, Vereinigtes Königreich: Jahr 2009.

Quelle: EU

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

429. Die Verzerrungen von Finanzierungsentscheidungen, die sich durch die unterschiedliche Besteuerung von Zins- und Dividendeneinkünften ergeben, ließen sich jederzeit dadurch beheben, dass für **Zinseinkünfte** nicht mehr die Abgeltungsteuer, sondern wieder der **persönliche Steuersatz** Anwendung findet. Dieses Vorgehen wird auch in anderen Ländern praktiziert (Dänemark, Kanada, Norwegen, Schweiz, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten).

Der Preis dafür ist die Besserstellung von Kapitalanlagen in vermögensverwaltenden Kapitalgesellschaften, die sich jedoch nur auf den einbehaltenden Gewinn, nicht aber auf die Ausschüttungen bezieht (Ziffer 388). Doch das dürfte politisch sehr viel eher zu vermitteln sein, als die mit einer Dualen Einkommensteuer einhergehende dauerhafte Besserstellung der Bezieher von Kapitaleinkommen, insbesondere gegenüber durchschnittlichen Einkommensbeziehern, die sich einer durchschnittlichen Steuerbelastung von rund 36 % gegenübersehen (OECD, 2012).

430. Insgesamt käme die Einführung einer Zinsbereinigung des Grundkapitals einer **negativen Vermögensteuer** gleich. Bei identischen Gewinnen aus Unternehmertätigkeit würde die Steuerbelastung davon bestimmt, wie hoch das Grundkapital eines Unternehmens ist. Es käme somit zu erheblichen Wettbewerbsvorteilen von Unternehmen mit einem hohen Grundkapital. Dabei ist es durchaus denkbar, dass dieses aus externen Mitteln gebildet worden ist, die nicht gegenüber den einbehaltenen Gewinnen benachteiligt worden sind, weil sie noch den Bestimmungen des Anrechnungsverfahrens unterliegen. Geht man davon aus, dass es sich bei Unternehmen mit einer hohen Eigenkapitalausstattung eher um etablierte als um junge Unternehmen handelt, erscheint es auch fraglich, ob damit ein Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit junger Unternehmen geleistet wird.

Dies verdeutlicht das folgende Zahlenbeispiel: Das etablierte Unternehmen A verfügt über ein eigenes Geschäftsgebäude im Wert von 1 Mio Euro und ein Eigenkapital von 1,5 Mio Euro. Das junge Unternehmen B hat ein identisches Geschäftsgebäude für 40 000 Euro pro Jahr gemietet und verfügt über ein Eigenkapital von 0,5 Mio Euro. Unternehmen A erzielt einen steuerpflichtigen Gewinn von 100 000 Euro. Das genauso leistungsstarke Unternehmen B erzielt einen um die Mietausgaben verminderten Gewinn von 60 000 Euro. Vereinfachend wird im Folgenden ein Steuersatz für einbehaltene Gewinne von 30 % angenommen und auf eine Berücksichtigung der Hinzurechnung der Mietaufwendungen bei der Gewerbesteuer verzichtet.

Wenn derzeit beide Unternehmen den Gewinn einbehalten, zahlt das Unternehmen A rund 30 000 Euro an Steuern, Unternehmen B zahlt rund 18 000 Euro. Durch die Einführung der Zinsbereinigung in Höhe von 3 % des Grundkapitals würde der steuerpflichtige Gewinn des Unternehmens A auf 55 000 Euro sinken, seine Steuerzahlung auf 16 500 Euro. Beim Unternehmen B reduzierte sich der steuerpflichtige Gewinn auf 45 000 Euro und die Steuerzahlung geht auf 13 500 Euro zurück. Da die Entlastung des alten Unternehmens mit 13 500 Euro sehr viel höher wäre als die des jungen Unternehmens mit 4 500 Euro, verschlechterte sich die Wettbewerbsposition des jungen Unternehmens gravierend. Dies ist letztlich Ausdruck der Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips, die mit der Einführung einer Zinsbereinigung einherginge.

431. Schließlich wäre selbst bei einer Umsetzung des Konzepts nicht gewährleistet, dass die so hoch bewertete Finanzierungsneutralität erreicht würde. Sie hängt entscheidend davon ab, dass der richtige **Bereinigungszinssatz** gefunden wird. Aus der Logik des Konzepts muss es sich dabei um einen risikolosen Marktzins handeln, was für die Rendite von Staatsanleihen sprechen würde. Dabei ist jedoch völlig offen, welche **Laufzeit** herangezogen werden soll. Sie würde sich strenggenommen aus der hypothetischen Entscheidung eines Investors ergeben, der auf eine Ausschüttung verzichtet hat und deshalb eine fiktive Ersparnis in Höhe der nicht gezahlten Dividendenbesteuerung verfügt (Schaubild 65, Seite 244). Welche Laufzeit er dabei wählen würde, ist in Anbetracht der völlig künstlichen Situation ungewiss.

Bei den in der Vergangenheit aufgetretenen Veränderungen der Zinsstruktur könnte es jedenfalls durch die Wahl einer „falschen“ Laufzeit immer wieder zu erheblichen Verzerrungen der Finanzierungsentscheidungen kommen.

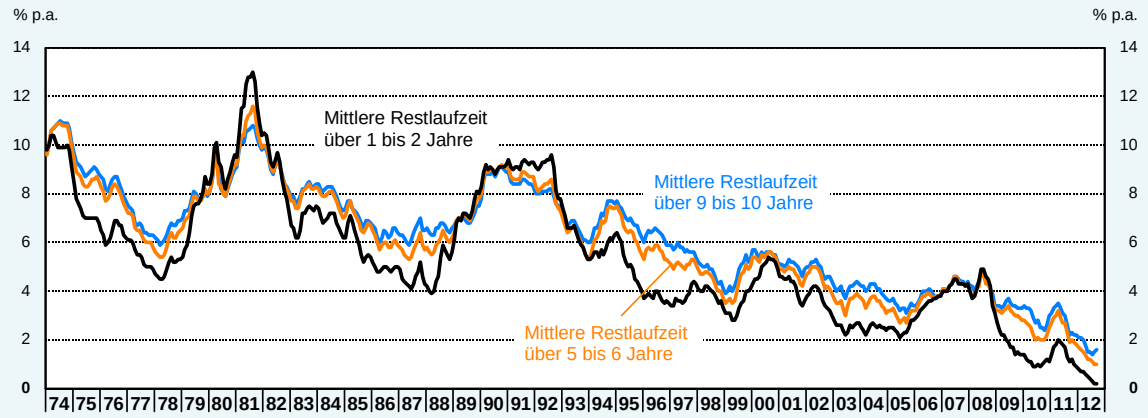
432. Mit der Logik von Schaubild 65 ist der Vorschlag, die Kreditzinsen für **Neukredite von Banken** an Unternehmen als Bereinigungszinssatz heranzuziehen, nur schwer zu vereinbaren. Er dürfte wohl vor allem der Tatsache geschuldet sein, dass die Verzinsung kurzlaufender sicherer Anleihen derzeit mit nahe 0 % so gering ist, dass der gewünschte Entlastungseffekt für die Unternehmen kaum noch ins Gewicht fiele.

Das weist auf den einfachsten Lösungsweg für die von der Mehrheit beklagten Verzerrungen hin. Da es für die nächsten Jahre durchaus wahrscheinlich ist, dass die **langfristigen Zinsen** für sichere Anlagen in Deutschland **sehr niedrig** bleiben werden, profitieren die deutschen

Unternehmen nicht nur von geringen Kapitalkosten. Die Verzerrung, die durch die unterschiedliche Behandlung einbehaltener und ausgeschütteter Gewinne resultiert, hält sich dann zugleich in sehr engen Grenzen.

Schaubild 65

Umlaufsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere nach Restlaufzeiten[1)]



1) Einbezogen sind nur Inhaberschuldverschreibungen von inländischen Emittenten mit einer längsten Laufzeit gemäß Emissionsbedingungen von über 4 Jahren.

Quelle: Deutsche Bundesbank

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

433. Die von der Mehrheit zur Finanzierung der Steuerentlastung vorgeschlagenen Maßnahmen (Ziffer 425), die insgesamt zu Mehreinnahmen in Höhe von 4,4 Mrd Euro führen, könnten zur Steuerfinanzierung einer **Zuschussrente** eingesetzt werden. Damit würde die Notwendigkeit einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge entfallen, so dass die von der Mehrheit befürchteten negativen Arbeitsanreize für zukünftige Generationen (Ziffer 664) nicht mehr gegeben wären. Eine auf diese Weise finanzierte Zuschussrente würde die Arbeitsanreize für Arbeitnehmer mit niedrigeren Einkommen erheblich verbessern und damit möglicherweise für das Wirtschaftswachstum in Deutschland einen höheren Beitrag leisten als die Duale Einkommensteuer.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur zum Minderheitsvotum

OECD (2012), *Taxing Wages 2011*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Literatur

Admati, A.R., P.M. DeMarzo, M.F. Hellwig und P.C. Pfleiderer (2011), *Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation: Why bank equity is not expensive*, Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper No. 86, Stanford.

Audretsch, D.B. (2007), Entrepreneurship capital and economic growth, *Oxford Review of Economic Policy* 23, 63-78.

Auerbach, A.J., M.P. Devereux und H. Simpson (2010), *Dimensions of tax design: The Mirrlees Review*, Oxford.

Becker, B., M. Jacob und M. Jacob (2012), Payout taxes and the allocation of investment., *Journal of Financial Economics*, im Erscheinen.

Boadway, R. und N. Bruce (1984), A general proposition on the design of a neutral business tax, *Journal of Public Economics* 24, 231-239.

Boadway, R. und N. Bruce (1992), Problems with integrating corporate and personal income taxes in an open economy, *Journal of Public Economics* 48, 39-66.

Bond, S.R. und M.P. Devereux (1995), On the design of a neutral business tax under uncertainty, *Journal of Public Economics* 58, 57-71.

Breuer, C., D. Mannfeld und N. Potrafke (2012), Die Zinslast des Bundes, *ifo Schnelldienst* 12/2012, 47-50.

BMF (2012), *Dreiundzwanzigster Subventionsbericht*, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009 - 2012, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMF (2011), *Verlustverrechnung und Gruppenbesteuerung*, Bericht der Facharbeitsgruppe „Verlustverrechnung und Gruppenbesteuerung“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Bundesrechnungshof (2012), *Bericht nach §99 BHO über den Vollzugsaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, Bonn.

Büttner, T., A. Hönig, C.W. Nam, M. Stimmelmayr und G. Wamser (2012), *Neutralitätsverletzungen in der Besteuerung von Kapitaleinkommen und deren Wachstumswirkungen*, Beiträge zur Finanzwissenschaft, Bd. 28, Tübingen.

Büttner, T., M. Overesch, U. Schreiber und G. Wamser (2009), Taxation and capital structure choice – Evidence from a panel of German multinationals, *Economics Letters* 105, 309-311.

BVR (2011), *BVR-Mittelstandsspiegel 2011: Mittelstand in schwierigen Zeiten auf stabilem Fundament*, Volkswirtschaft special Nr. 16, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2011), *Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2009*, Statistische Sonderveröffentlichung 5, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.

Devereux, M.P., C. Elschner, D. Endres, C. Spengel, A. Bartholmeß, D. Dreßler, K. Finke, J.H. Heckemeyer und B. Zinn (2009), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith*

methodology, Report 2009, Project for the EU Commission TAXUD/2008/CC/099, Mannheim und Oxford.

Devereux, M.P. und R. Griffith (1998), *The taxation of discrete investment choices*, IFS Working Paper No. W98/16, London.

DSGV (2012), *Diagnose Mittelstand 2012: Deutscher Mittelstand – stabil auch in schwierigen Zeiten*, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Berlin.

Feld, L.P., J.H. Heckemeyer und M. Overesch (2011), *Capital structure choice and company taxation: A meta-study*, CESifo Working Paper No. 3400, München.

Fifo, CE und ZEW (2009), *Evaluierung von Steuervergünstigungen*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Copenhagen Economics und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Fuest, C., S. Hebous und N. Riedel (2011), International debt shifting and multinational firms in developing economies, *Economics Letters* 113, 135-138.

Gérard, M. (2006), Belgium moves to dual allowance for corporate equity, *European Taxation* 46, 156-162.

Gröpl, C., F. Heinemann und A. Kalb (2010), Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11, 178-203.

Heinemann, F., L.P. Feld, B. Geys, C. Gröpl, S. Hauptmeier und A. Kalb (2009), *Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 93, Baden-Baden.

Keuschnigg, C. (2004), *Eine Steuerreform für mehr Wachstum in der Schweiz*, Zürich.

Koch, R. und P. Steinbrück (2003), *Subventionsabbau im Konsens – Der Vorschlag der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück*, Wiesbaden und Düsseldorf.

Mintz, J.M. und A.J. Weichenrieder (2010), *The indirect side of direct investment: Multinational company finance and taxation*, CESifo Book Series, Cambridge.

de Mooij, R. und M.P. Devereux (2009), *Alternative systems of business tax in Europe: An applied analysis of ACE and CBIT reforms*, Taxation Paper No. 17, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission, Brüssel.

Panteghini, P., M.L. Parisi und F. Pighetti (2012), *Italy's ACE tax and its effect on a firm's leverage*, CESifo Working Paper No. 3869, München.

Radulescu, D.M. und M. Stimmelmayr (2007), *ACE vs. CBIT: Which is better for investment and welfare?* CESifo Working Paper No. 1850, München.

Rose, M. und D. Zöller (2012), Abzug von Eigenkapitalzinsen als Betriebsausgaben – Ein steuersystematischer Beitrag zur Krisenabsicherung von Unternehmen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13, 214-238.

Rumpf, D. (2009), Finanzierungsneutrale Integration der Abgeltungsteuer durch eine Zinsbereinigung des Grundkapitals, *Steuer und Wirtschaft* 4, 333-345.

Ruscher, E. und G.B. Wolff (2012), *Corporate balance sheet adjustment: stylized facts, causes and consequences*, Bruegel Working Paper 2012/3, Brüssel.

Sørensen, P.B. (2005), Neutral taxation of shareholder income, *International Tax and Public Finance* 12, 777-801.

Spengel, C., K. Finke und J.H. Heckemeyer (2012), *Konsequenzen einer zinsbereinigten Bemessungsgrundlage für die Steuerbelastung deutscher Unternehmen und das Steueraufkommen*, Untersuchung des Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH für Die Familienunternehmer – ASU, Mannheim.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012), *Hebesätze der Realsteuern – Ausgabe 2010*, Düsseldorf.

U.S. Department of the Treasury (1992), *Integration of the individual and corporate tax systems: Taxing business income once*, Report of the Department of the Treasury, Washington, DC.

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012), *Urteil VGH N 3/11*, 14. Februar, Koblenz.

Wenger, E. (1983), Gleichmäßigkeit der Besteuerung von Arbeits- und Vermögenseinkünften, *Finanzarchiv* 41, 207-252.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2012), *Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer*, Gutachten 01/2012 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2006a), *Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2006b), *Stellungnahme zu den Plänen der Bundesregierung zur Unternehmensteuerreform 2008*, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wößmann, L. (2011), Aktuelle Herausforderungen der deutschen Bildungspolitik: Ordnungspolitischer Rahmen und konkrete Handlungsfelder, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 62, 145-175.

Wößmann, L. (2006), Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7, 417-444.

FÜNFTES KAPITEL

Energiepolitik: Bei der Energiewende mehr Marktwirtschaft wagen

I. Ein Jahr Energiewende: Überschaubare Fortschritte
1. Erzeugungsmix und Stromaußenhandel
2. Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit
3. Auswirkungen auf die Strompreise

II. Bisherige Weichenstellungen und ihre Bewertung
1. Weichen beim Netzausbau sind gestellt
2. Bereitstellung gesicherter Erzeugungskapazitäten steht noch aus
3. Halbherzige Reformen bei der Förderung der erneuerbaren Energien

III. Bei der Energiewende mehr Marktwirtschaft wagen
1. Schwächen der aktuellen Förderung der erneuerbaren Energien
2. Marktbasierte Mengensteuerung statt Einspeisevergütungen
3. Eine andere Meinung

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Die Bundesregierung hat im Sommer 2011 mit der Umsetzung der Energiewende begonnen, die in den nächsten Jahrzehnten zu einem vollständigen Umbau des Systems der Energieversorgung führen soll. Dieser Schritt hat gravierende Auswirkungen auf den Strommarkt in Deutschland: Er wird in den kommenden Jahren im energiepolitischen Zieldreieck zu Lasten der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit gehen, ohne dass ein nennenswerter Zugewinn bei der Umweltverträglichkeit garantiert wäre. Im ersten Jahr nach dem Einstieg in die Energiewende können nun erstmals deren bisherige Auswirkungen quantifiziert werden. Der Rückgang bei der Stromerzeugung aus Kernenergie wurde durch einen Zuwachs bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und Braunkohle sowie durch höhere Stromimporte ausgeglichen. Nichtsdestoweniger ist die Anzahl der kritischen Netzsituationen auf einzelnen Netzelementen im Winterhalbjahr 2011/12 teilweise deutlich gegenüber der Vorjahresperiode angestiegen.

Bereits im Jahrzehnt vor dem Beschluss zum beschleunigten Atomausstieg hatten sich durch die Förderung der erneuerbaren Energien erhebliche Kosten angehäuft. Diese Weichenstellungen der Vergangenheit spiegeln sich in den Umlagen wider, die insbesondere den Endkundenpreis für Strom haben weiter steigen lassen. Die jüngste Fortsetzung dieser Tendenz ist jedoch vor allem dem Versäumnis geschuldet, im Rahmen der Umsetzung der Energiewende vom Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) trotz seiner außerordentlich ausgeprägten Ineffizienz nicht abrücken zu wollen.

Für die kommenden Jahre ergeben sich drei Großbaustellen der Energiewende: Es gilt, den Netzausbau und -umbau voranzutreiben, den Zubau von Kraftwerkskapazitäten, vor allem im Süden Deutschlands, zu gewährleisten und die Kosten für die Förderung der erneuerbaren Energien zu minimieren. Insbesondere müssen diese drei Großbaustellen in einem Gesamtkonzept verzahnt werden, bei dem die Abfolge der Reformschritte und Fördermaßnahmen aufeinander abgestimmt wird. Ein solches Konzept ist jedoch bisher nicht zu erkennen. Insbesondere gibt es keine Anzeichen dafür, dass beim Zubau der erneuerbaren Energien die bislang erreichte Integrationsfähigkeit des Systems, allem voran der Stand des Netzausbaus, berücksichtigt wird.

Hinsichtlich des Netzausbaus ist die Bundesregierung durch die Verabschiedung einer Reihe von Gesetzesänderungen bereits in Vorleistung getreten, sodass zunächst abzuwarten bleibt, ob diese ausreichen. In Bezug auf den Zubau von flexibel einsetzbaren und nicht dargebotsabhängig einspeisenden Kraftwerken im Süden Deutschlands wird derzeit eine intensive Diskussion über die Notwendigkeit einer Änderung des Marktdesigns auf dem Kraftwerksmarkt geführt. Allerdings sollten hier zunächst Alternativen geprüft werden, bevor die Einführung ergänzender Vergütungssysteme für Kraftwerksbetreiber erwogen wird.

Im Hinblick auf den Kapazitätsausbau bei den naturgemäß dargebotsabhängig einspeisenden erneuerbaren Energien sieht der Sachverständigenrat im wettbewerbsorientierten Konzept einer mengenorientierten Steuerung weiterhin ein überlegenes Vorgehen. Doch würde umgehend innerhalb des EEG zumindest eine Vereinheitlichung des Vergütungssatzes auf einem moderaten Niveau beschlossen, verlören bereits viele der aktuellen Probleme bei der Umsetzung der Energiewende ihre Virulenz. Dies könnte den bislang alles dominierenden rasanten Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugungskapazitäten zeitweise abbremsen und der Energiepolitik die nötige Zeit zum Atmen gewähren.

I. Ein Jahr Energiewende: Überschaubare Fortschritte

434. Die Bundesregierung hat im Sommer 2011 mit der Umsetzung der Energiewende begonnen, die in den nächsten Jahrzehnten zu einem **vollständigen Umbau** des Systems der Energieversorgung führen soll. Ausgerichtet ist dieses Bestreben an den Zielen des Energiekonzepts aus dem Jahr 2010, das insbesondere vorsieht, den Ausbau der erneuerbaren Energien nach dem Jahr 2020 weiter fortzuführen, bis diese im Jahr 2050 einen Anteil an der Stromerzeugung von mindestens 80 % erreichen. Die Dringlichkeit der Umsetzung dieses Vorhabens hat nach der Atomkatastrophe in Fukushima im März 2011 zugenommen, da der Gesetzgeber die ursprünglich im Energiekonzept angelegte Verlängerung der Laufzeiten der Atomkraftwerke wieder zurückgenommen hat, ohne die restlichen Ziele anzupassen.

Der Sachverständigenrat hat bereits in seinem Jahresgutachten 2011 darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der Energiewende gravierende Auswirkungen auf den Strommarkt in Deutschland haben wird: Sie wird in den kommenden Jahren im energiepolitischen Zieldreieck aus **Versorgungssicherheit**, **Wirtschaftlichkeit** und **Umweltverträglichkeit** zwangsläufig zu Lasten der ersten beiden Ziele gehen, ohne dass ein nennenswerter Zugewinn bei der Umweltverträglichkeit, insbesondere der Klimaverträglichkeit, garantiert wäre. So erhöht der durch die Abschaltung der sogenannten Moratoriumsmeiler bedingte Wegfall von Kapazitäten zumindest vorübergehend die Wahrscheinlichkeit des Auftretens kritischer Netzsituationen. Sollte der Netzausbau fortwährend nur schleppend vorangehen, wird die Netzstabilität durch den raschen Ausbau der erneuerbaren Energien zunehmend gefährdet. Der Verzicht auf die Laufzeitverlängerung für Kernenergie wird zudem unter sonst gleichen Bedingungen zu einem dauerhaften Anstieg des Großhandelspreises für Strom führen.

Mit dem maßgeblich durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) geförderten Ausbau der erneuerbaren Energien entzieht die Politik zudem immer größere Teile des Strommarkts dem Wettbewerb, der ansonsten bei der Stromerzeugung zu einem geringeren Kostenanstieg führen würde. Die daraus erwachsenden zusätzlichen Kosten müssen über eine steigende EEG-Umlage von den Endverbrauchern getragen werden.

435. Im ersten Jahr nach der Energiewende liegen nun erstmals „harte Daten“ vor, mit denen die bisherigen **Auswirkungen der Umsetzung** quantifiziert werden können. Der Rückgang bei der Stromerzeugung aus Kernenergie wurde demnach durch einen Zuwachs bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und Braunkohle sowie durch höhere Stromimporte ausgeglichen. Gleichwohl ist die Anzahl der kritischen Netzsituationen auf einzelnen Netzelementen im Winter 2011/12 teilweise deutlich gegenüber der Vorjahresperiode angestiegen. Beim Großhandelspreis für Strom war in den zwölf Monaten nach der Abschaltung der Moratoriumsmeiler ein leichter Anstieg gegenüber dem Vorjahreszeitraum zu verzeichnen, der allerdings ebenso auf den gleichzeitigen Anstieg der Brennstoffpreise zurückzuführen sein könnte.

Bereits im Jahrzehnt vor dem Beschluss zum beschleunigten Atomausstieg hatten sich durch die Förderung der erneuerbaren Energien erhebliche Kosten angehäuft. Die Weichenstellungen der Vergangenheit stehen im Zuge der Energiewende zwar nicht mehr zur Debatte, aller-

dings spiegeln sich diese in den Umlagen wider, die insbesondere den Endkundenpreis für Strom haben weiter steigen lassen. Hiervon zeugt nicht zuletzt die am 15. Oktober 2012 verkündete Erhöhung der EEG-Umlage, die ab dem 1. Januar 2013 von 3,59 ct/kWh auf 5,28 ct/kWh steigen wird, wobei die Umsatzsteuer noch nicht berücksichtigt ist. Diese Entwicklung ist vor allem dem Versäumnis geschuldet, im Rahmen der Umsetzung der Energiewende vom EEG, trotz der durch dieses Förderinstrument bewirkten Kostenexplosion, nicht abrücken zu wollen.

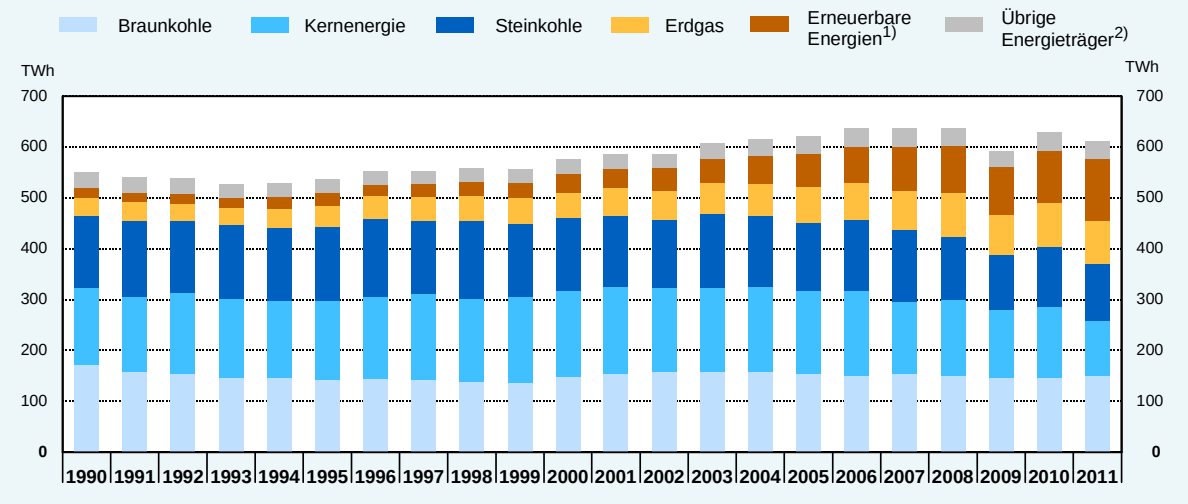
1. Erzeugungsmix und Stromaußenhandel

436. Die Entwicklung auf dem **Strommarkt** wurde seit dem Frühjahr 2011 durch die kurzfristige Abschaltung von acht Atomkraftwerken und den zunehmenden Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung dominiert. Unmittelbar nach dem Atomunfall von Fukushima hatte die Bundesregierung am 14. März 2011 die acht ältesten Atomreaktoren im Rahmen eines Moratoriums zunächst vorläufig für eine Sicherheitsüberprüfung vom Netz nehmen lassen, von denen ohnehin zwei wartungsbedingt bereits abgeschaltet waren. Alle Moratoriumsmeiler wurden im Sommer 2011 im Zuge einer Änderung des Atomgesetzes dann dauerhaft stillgelegt.

Aufgrund der Abschaltung der Moratoriumsmeiler ist die **Stromerzeugung aus Kernkraft** im Jahr 2011 deutlich gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Die abgeschalteten Kernkraftwerke, die insgesamt eine jährliche Nettoleistung von 6,3 GW aufwiesen, hatten im Jahr 2010 mit 42 TWh noch etwa 10 % zur gesamten Bruttostromerzeugung beigetragen. Durch die Abschaltung sank die Bruttostromerzeugung aus Kernkraft von 140,5 TWh im Jahr 2010 auf 108,0 TWh im Jahr 2011. Ihr Anteil an der gesamten Bruttostromerzeugung ging damit von 22,4 % im Jahr 2010 auf 17,6 % im Jahr 2011 zurück (Schaubild 66). Dieser Trend wird sich im Jahr 2012 fortsetzen, da die Moratoriumsmeiler dann zum ersten Mal über das gesamte Jahr hinweg keinen Strom mehr erzeugen.

Schaubild 66

Bruttostromerzeugung in Deutschland nach Energieträgern



1) Wasserkraft, Windkraft, Biomasse, Photovoltaik, Geothermie (Erdwärme), Hausmüll.– 2) Übrige Energieträger einschließlich Mineralölprodukte.

Quelle: AG Energiebilanzen e.V.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

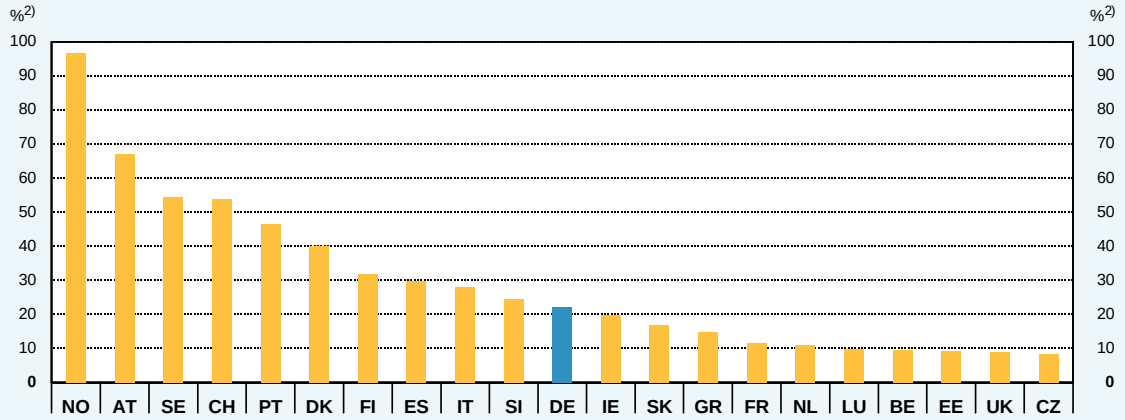
Der Beitrag der (übrigen) **fossilen Energieträger** zur Bruttostromerzeugung ist hingegen weitgehend konstant geblieben. Zwar stieg die Stromerzeugung aus Braunkohle im Jahr 2011 um 4,2 TWh oder 2,9 % gegenüber dem Vorjahr, gleichzeitig ging jedoch die Stromerzeugung aus Steinkohle und Erdgas um 5,2 TWh beziehungsweise 1,9 TWh zurück (AG Energiebilanzen).

437. Stark zugenommen hat im selben Zeitraum die zu einem großen Teil durch das EEG subventionierte **Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien**. Ihr Beitrag zur Bruttostromerzeugung stieg von 102,8 TWh im Jahr 2010 auf 123,2 TWh im Jahr 2011 an. Die erneuerbaren Energien hatten damit im Jahr 2011 einen Anteil von 20,1 % an der gesamten Bruttostromerzeugung. Laut vorläufigen Berechnungen der AG Energiebilanzen ist dieser Anteil bis zur Jahresmitte 2012 bereits auf 24 % gewachsen, was unter anderem auf den starken Zubau bei der Photovoltaik zurückzuführen sein dürfte. Mit dem Anstieg um etwa 20 TWh ersetzten die erneuerbaren Energien im Jahr 2011 einen signifikanten Teil der weggefallenen Stromerzeugung aus Kernkraft.

Bei der Nutzung der erneuerbaren Energien zur Stromerzeugung nimmt Deutschland in Europa damit einen Platz im Mittelfeld ein (Schaubild 67). Zu den Spitzenreitern gehören Norwegen, Österreich und Schweden, die jedoch jeweils teilweise mehr als die Hälfte des Stroms aus erneuerbaren Energien mit Wasserkraft erzeugen.

Schaubild 67

Erneuerbare Energien in ausgewählten Ländern im Jahr 2011[1)]



1) NO-Norwegen, AT-Österreich, SE-Schweden, CH-Schweiz, PT-Portugal, DK-Dänemark, FI-Finnland, ES-Spanien, IT-Italien, SI-Slowenien, DE-Deutschland, IE-Irland, SK-Slowakei, GR-Griechenland, FR-Frankreich, NL-Niederlande, LU-Luxemburg, BE-Belgien, EE-Estland, UK-Vereinigtes Königreich, CZ-Tschechische Republik.– 2) Anteil an der gesamten Stromproduktion des jeweiligen Landes.

Quelle: OECD

© Sachverständigenrat

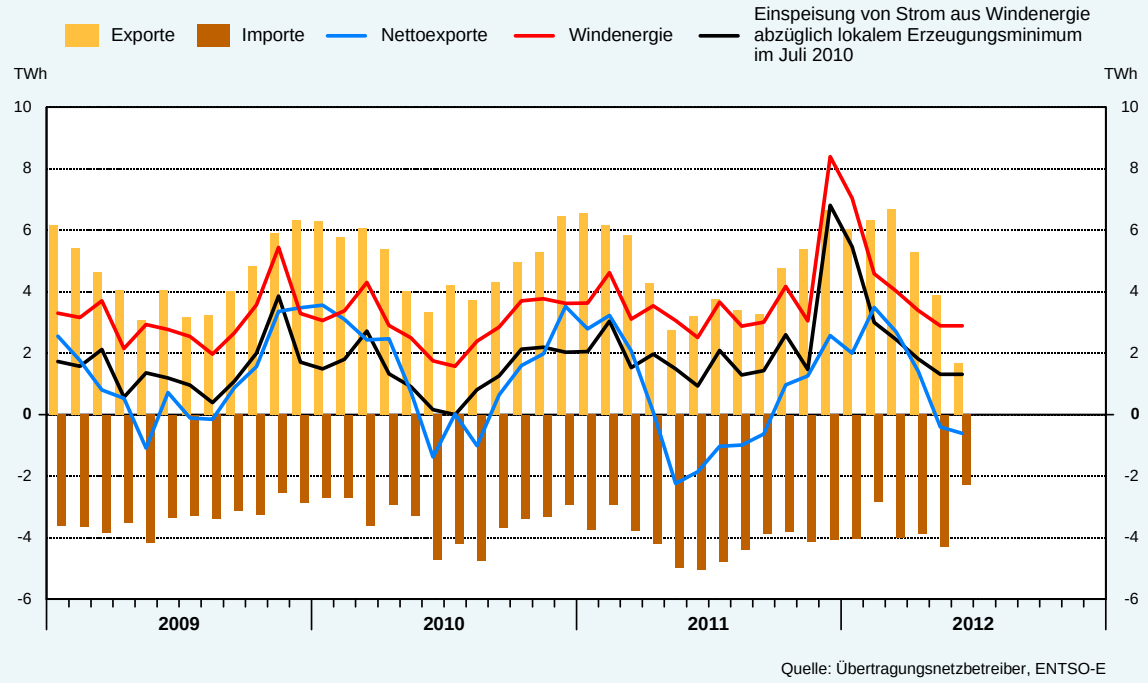
Daten zum Schaubild

438. Höhere **Stromimporte** hatten ebenfalls einen maßgeblichen Anteil an der Kompensation des Rückgangs bei der Stromerzeugung aus Kernenergie. Unmittelbar nach der Abschaltung der Moratoriumsmeiler im Frühjahr 2011 gingen zwar die Stromexporte kaum zurück, allerdings stiegen die Stromimporte an. Diese lagen in den zwölf Monaten nach Abschaltung der Moratoriumsmeiler um 8,8 TWh oder 21 % über den entsprechenden Durchschnittswerten

in den drei Jahren vor der Abschaltung. Dadurch wiesen die Nettostromexporte in der zweiten Hälfte des Jahres 2011 den geringsten Wert seit dem zweiten Halbjahr 2005 auf. Insgesamt fielen die Nettostromexporte im Jahr 2011 um 11,4 TWh geringer aus als im Vorjahr (Schaubild 68).

Schaubild 68

Stromexporte, Stromimporte und Stromproduktion aus Windkraft



Quelle: Übertragungsnetzbetreiber, ENTSO-E

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

439. Die Stromexporte wurden von der Abschaltung der Moratoriumsmeiler deshalb kaum beeinflusst, weil das Verlaufsbild der Exporte in den vergangenen Jahren vor allem vom Einspeiseprofil der Windkraftanlagen bestimmt wurde. In Monaten mit einer hohen Einspeisung von **Windstrom** stiegen auch die Stromexporte. Das deutsche Elektrizitätssystem absorbierte offensichtlich nur denjenigen Teil der Windenergie, der verlässlich zur Verfügung stand. Einspeisespitzen wurden hingegen in das Ausland transportiert. So wird der monatliche Verlauf der Stromexporte in den Jahren 2009 bis 2012 recht gut durch denjenigen Teil der Stromerzeugung aus Windkraftanlagen beschrieben, der das bisherige monatliche Einspeiseminimum von 1,6 TWh aus dem Juli 2010 überschreitet und der daher nicht als verlässlich zur Verfügung stehende Stromproduktion angesehen werden kann.

Dieser enge Zusammenhang endete erst im März 2011, als aufgrund der Abschaltung der Moratoriumsmeiler ein deutlicher Anstieg der Stromimporte notwendig wurde, der sich ebenfalls auf die Höhe der Nettoexporte auswirkte (Schaubild 68). Offensichtlich absorbierten die Stromnetze von Deutschlands Nachbarländern die Einspeisespitzen der Windenergie und leisteten damit de facto einen Beitrag zur Systemstabilität in Deutschland.

2. Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit

440. Durch die Abschaltung der Moratoriumsmeiler zum 14. März 2011 ist eine Erzeugungskapazität mit einer Nettoleistung von rund 6 300 MW vom Netz genommen worden. Dieser **Wegfall von Kraftwerkskapazitäten** konzentriert sich vor allem auf den Süden Deutschlands, wo Kernkraftwerke mit einer Gesamtleistung von 4 960 MW dauerhaft abgeschaltet wurden. Bis zum Aufbau ausreichender Ersatzkapazitäten kann daher für eine Übergangszeit nicht ausgeschlossen werden, dass der ungeplante Wegfall von Kapazitäten in dieser Größenordnung zu Transportengpässen und Problemen bei der Spannungshaltung führt, sodass bei hoher Last und ungünstigen Witterungsbedingungen die Netzstabilität an ihre Grenzen stoßen kann.

Der Bundesnetzagentur wurde daher mit der Änderung des Atomgesetzes am 31. Juli 2011 das Recht eingeräumt, bei dringendem Bedarf die Reservevorhaltung genau eines der Moratoriumsmeiler anzuordnen. Sie musste jedoch von dieser Möglichkeit bis jetzt keinen Gebrauch machen, da es stattdessen gelang, Reservekapazitäten in Höhe von 1 645 MW in Süddeutschland und in Österreich einzukaufen, die in kritischen Situationen zum Einsatz kommen sollten.

441. Bislang hatte man die Auswirkungen der Stilllegung der Moratoriumsmeiler auf die Netzstabilität nur anhand von Modellsimulationen abschätzen können. Auf Basis dieser Prognosen wurde die Entscheidung über die oben angesprochene Kontrahierung von Reservekraftwerken getroffen. Die Modellsimulationen identifizierten vor allem die frühen Abendstunden an kalten Wintertagen als potenziell kritische Situation, in denen eine hohe Stromnachfrage mit entweder sehr hohen oder sehr geringen Einspeisungen aus Windenergie zusammenfallen kann. Mit den seit der Abschaltung der Moratoriumsmeiler erzielten Erfahrungen besteht nun erstmals die Möglichkeit, die tatsächlichen Auswirkungen der Stilllegung auf die Netzstabilität zu untersuchen. Die Bundesnetzagentur hat daher die Netzsituation vom 1. Oktober 2011 bis zum 31. März 2012 einer **eingehenden Rückschau** unterzogen (Bundesnetzagentur, 2012).

442. Im Winter 2011/12 kam es demnach zu kritischen Netzsituationen, die den Prognosen recht nahe kamen. Die Netzbetreiber waren jedoch nach Angaben der Bundesnetzagentur jederzeit in der Lage, mit den vorhandenen Instrumenten die Situation zu beherrschen. In vielen Fällen fielen die **kritischen Situationen** mit einer hohen Einspeisung aus EEG-Anlagen, insbesondere solchen der Windenergie, zusammen. So kam es beispielsweise in der Nacht vom 8. auf den 9. Dezember 2011 zu hohen Einspeisungen aus Windenergie von zeitweise mehr als 19 GW. Gleichzeitig minderte der vorübergehende Ausfall des Kernkraftwerks Grundremmingen C die Erzeugungskapazität im Süden. Aufgrund des daraus resultierenden Stromtransportbedarfs von Nord nach Süd waren die Übertragungsnetzbetreiber zu Redispatch-Maßnahmen, also dem gezielten Herauf- oder Herunterfahren einzelner Kraftwerkseinheiten, und zum erstmaligen Rückgriff auf die österreichischen Reservekraftwerke gezwungen (Bundesnetzagentur, 2012).

Insgesamt traten kritische Netzsituationen vor allem dann auf, wenn die Erzeugungskapazitäten im Süden voll ausgelastet waren. Dies illustriert anschaulich, wie wichtig der Netzausbau und ein größerer Nettozubau von Kraftwerkskapazitäten im Süden für die Stabilität der Stromversorgung sind.

443. Die im Vergleich zum vorangegangenen Winter 2010/11 angespannte Netzsituation spiegelt sich vor allem in der Anzahl der Maßnahmen wider, welche die Übertragungsnetzbetreiber ergreifen mussten, um eine Störung des Netzes zu vermeiden. Nach § 13 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) sind die Netzbetreiber berechtigt und verpflichtet, die Gefährdung oder Störung des Elektrizitätsversorgungssystems durch netz- und marktbezogene Verfahren zu beseitigen. Unter anderem sind sie zum oben beschriebenen Redispatch berechtigt, um kurzfristig auftretende Netzengpässe zu beseitigen.

Im Winter 2011/12 ist die Anzahl der notwendigen **Redispatch-Maßnahmen** auf einzelnen Netzelementen im Vergleich zur Vorjahresperiode stark angestiegen (Tabelle 30). Laut Bundesnetzagentur wäre bereits mit einer deutlichen Entspannung des Netzes zu rechnen, wenn die Leitungsbauprojekte Remptendorf-Redwitz und Hamburg-Schwerin fertig gestellt wären.

Tabelle 30

Redispatch-Maßnahmen auf ausgewählten Netzelementen

Betroffenes Netzelement	Anzahl der Stunden, in denen Redispatch-Maßnahmen ergriffen wurden	
	Winter 2010/2011	Winter 2011/2012
Remptendorf (Thüringen) - Redwitz (Bayern)	805	2 000
Wolmirstedt (Sachsen-Anhalt) - Helmstedt (Niedersachsen)	183	326
UW Kriegenbrunn (Bayern)	1	308
Lehrte (Niedersachsen) - Mehrum (Niedersachsen)	34	212
Vierraden (Brandenburg) - Krajnik (Polen)	1	177
UW Conneforde (Niedersachsen)	1	102
Röhrsdorf (Sachsen) - Hradec (Tschechische Republik)	1	57
Vieselbach/Eisenach (Thüringen) / Mecklar (Thüringen)	78	50
Audorf (Schleswig-Holstein) - Hamburg	104	0

Daten zur Tabelle

Quelle: Bundesnetzagentur

3. Auswirkungen auf die Strompreise

444. Mit der Verkündung des Atom-Moratoriums und der dadurch aus dem Strommarkt genommenen Grundlastkapazität war vielfach erwartet worden, dass diese durch Technologien mit höheren Grenzkosten ersetzt und sich dadurch höhere Großhandelspreise für Strom einstellen würden (siehe unter anderem IER et al., 2010). Die Ausweitung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien hat einen gegenläufigen Effekt auf den **Großhandelspreis**. Die höheren Kosten der Stromerzeugung aus diesen Technologien schlagen sich jedoch in den

Steuern und Umlagen auf den Endverbraucherpreis nieder. Aktuelle Studien gehen davon aus, dass der Ausstieg aus der Kernenergie unter sonst gleichen Bedingungen einen Anstieg des Großhandelspreises für Strom um 0,4 ct/kWh bis 1,6 ct/kWh zur Folge haben wird (JG 2011 Kasten 15).

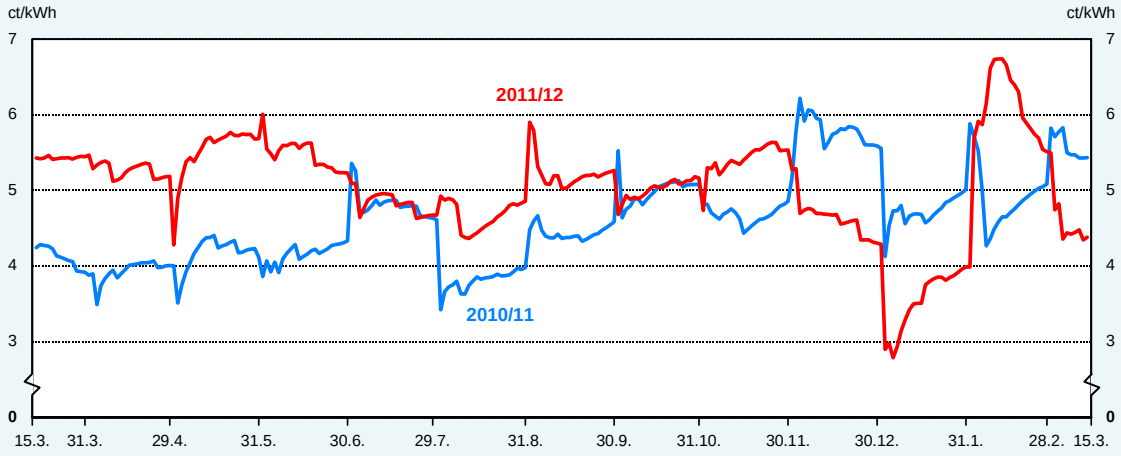
445. Tatsächlich lag der Großhandelspreis für Strom in den zwölf Monaten nach der Abschaltung der Moratoriumsmeiler fast durchgängig über dem Preis, der sich in den zwölf Monaten vor der Abschaltung eingestellt hatte. Lediglich zwischen dem 2. Dezember 2011 und dem 2. Februar 2012 kehrte sich dieses Verhältnis zeitweise um (Schaubild 69). Dieser Zeitraum fiel in eine Periode, in der außergewöhnlich viel Windstrom in das Netz eingespeist wurde (Schaubild 68). Im Durchschnitt lagen die Preise in dem hier betrachteten Zeitraum für Grundlast (Phelix Base) und Spitzenlast (Phelix Peak) nach dem Moratorium um 0,45 ct/kWh beziehungsweise 0,41 ct/kWh über den Preisen vor der Abschaltung.

Der Anstieg des Strompreises kann jedoch nicht ausschließlich auf die Abschaltung der Moratoriumsmeiler zurückgeführt werden. Der Großhandelspreis für Strom wird unter anderem durch die **Brennstoffpreise** für Gas, Öl und Steinkohle mitbestimmt, die in den zwölf Monaten nach der Abschaltung der Kraftwerke zum Teil durchgängig über ihren Vorjahreswerten lagen. Ferner ist der Preis im deutschen Marktgebiet von der Preisentwicklung in den benachbarten Strommärkten abhängig, sodass Preisschwankungen von den Angebots- und Nachfragebedingungen im Ausland mitbestimmt werden. Gleichwohl kann aufgrund der Entwicklung des Großhandelspreises nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Abschaltung der Moratoriumsmeiler bereits in den Stromerzeugungskosten niederschlägt.

Schaubild 69

Entwicklung der Strompreise in den 12 Monaten vor und nach Abschaltung der Moratoriumsmeiler (15. März 2011)

Tageswerte



Quelle: Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

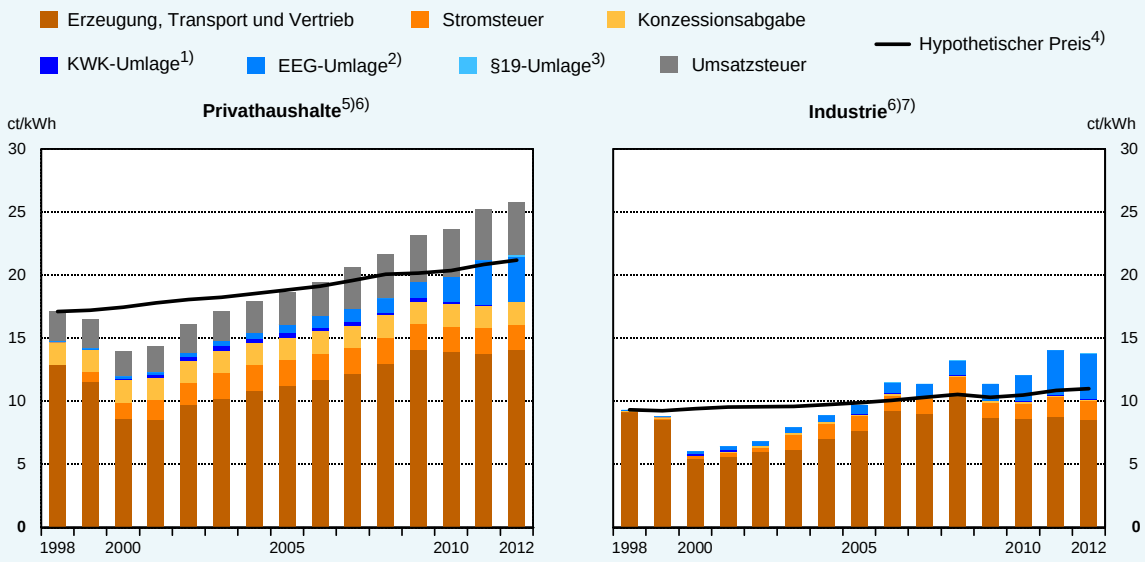
446. Weitaus stärker als der Großhandelspreis lassen die Steuern, aber vor allem die Umlagen den **Endkundenpreis** für Strom ansteigen. So ist der Strompreis für Privathaushalte mit einem durchschnittlichen Jahresverbrauch von 3 500 kWh im Jahr 2011 um 1,5 ct/kWh (oder

6,5 %) gegenüber dem Vorjahr gestiegen und beträgt jetzt 25,2 ct/kWh. Dieser Anstieg geht fast vollständig auf die Entwicklung der EEG-Umlage zurück, mit der die Stromkunden die Kosten des Ausbaus der erneuerbaren Energien in der Stromerzeugung finanzieren (Kasten 16, Seite 259).

Bei den Kosten für Industrieunternehmen ist der durch das EEG verursachte Anstieg nicht so ausgeprägt, da stromintensive Unternehmen des produzierenden Gewerbes und Schienenbahnen nur eine deutlich verminderte Umlage zahlen, damit ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährdet wird. Dies führt dazu, dass die privilegierten Unternehmen im Jahr 2012 lediglich für 0,3 % des gesamten Umlagebetrags aufkommen, obwohl sie 18 % des Stromverbrauchs verursachen (Bundesnetzagentur, 2012). Bei weitgehend konstanten Kosten für Erzeugung, Transport und Vertrieb stieg der Strompreis für Industrieunternehmen im Jahr 2011 dennoch um 2,0 ct/kWh (Schaubild 70). Hierfür war vor allem der Anstieg der Umlage für die Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) verantwortlich.

Schaubild 70

Strompreise für Privathaushalte und Industriekunden im Vergleich



1) Umlage nach dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz.– 2) Umlage nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz.– 3) Umlage nach der Stromnetzentgeltverordnung. Gültig seit 1. Januar 2012. Kompensation für entgangene Erlöse auf Grund der Reduzierung der Netzentgelte für Großverbraucher (mehr als 10 GWh Stromverbrauch und mehr als 7 000 Benutzungsstunden im Jahr).– 4) Eigene Berechnungen. Für Privathaushalte: Strompreis des Jahres 1998 fortgeschrieben mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindex. Für die Industrie: Strompreis des Jahres 1998 fortgeschrieben mit der Entwicklung der Erzeugerpreise ohne Energie.– 5) Basis: Mittlerer Stromverbrauch von 3 500 kWh (ohne Nachttarif-Anteil).– 6) Für 2012: Stand April 2012.– 7) Mittelspannungsseitige Versorgung; Mindestabnahme von 100 kW/1 600 h bis 4 000 kW/5 000 h.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: BDEW

447. Mit dem fortschreitenden Ausbau der erneuerbaren Energien ist mit einem weiteren Anstieg der Endverbraucherpreise zu rechnen. Am 15. Oktober 2012 haben die Netzbetreiber die **EEG-Umlage** für das Jahr 2013 festgesetzt. Die Umlage wird um etwa die Hälfte steigen und zwar von 3,59 ct/kWh auf 5,28 ct/kWh zuzüglich der Umsatzsteuer von 19 %. Hierfür ist in erster Linie der im Jahr 2012 erneut rasant erfolgende Zubau von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien verantwortlich. Dies gilt insbesondere für den unvorhergesehenen Brutto-Zubau bei der Photovoltaik, der sich allein im Dezember 2011 auf etwa 3 000 MW belief. Außerdem gibt es einen Nachholeffekt, weil die Umlage für das Jahr 2011 zu niedrig angesetzt worden war. Zudem hat die Politik weitere Unternehmen von der Umlage

befreit oder zumindest deren Beitrag stark reduziert, sodass die Umlage für die übrigen Verbraucher steigt. Auf diese Ausweitung des Kreises der privilegierten Unternehmen entfallen rund 0,14 ct/kWh der gesamten Umlage. Einschließlich der bereits existierenden Ausnahmeregelungen macht die Privilegierung der stromintensiven Unternehmen insgesamt rund 1,04 ct/kWh der Umlage aus.

Somit ist der überwiegende Teil der EEG-Umlage dem Förderinstrument selbst zuzurechnen, nicht der Privilegierung eines Teils der Verbraucher. Versuche von Interessenverbänden, denjenigen Anteil der EEG-Umlage, der nicht der Privilegierung von Unternehmen zuzuschreiben ist, ab dem Jahr 2013 in Höhe von 4,24 ct/kWh, anderweitig zu begründen, sind ebenso durchsichtig wie fragwürdig (BEE, 2012).

448. Ebenfalls preissteigernd wirkt die im August 2011 vom Deutschen Bundestag verabschiedete **Novelle der Stromnetzentgeltverordnung**. Mit dieser Regelung werden bestimmte stromintensive Unternehmen und Betreiber von Pumpspeicherwerken von den Netzentgelten befreit, mit denen die Kosten für Unterhalt und Ausbau des Stromnetzes auf den Endkundenpreis für Strom umgelegt werden. Wenngleich die Stromnetzentgeltverordnung schon vorher Vergünstigungen für bestimmte Unternehmen vorsah, werden durch die Novelle nach Berechnungen der Bundesnetzagentur weitere Ausnahmen in Höhe von rund 440 Mio Euro geschaffen, die über eine Anhebung der Netzentgelte für die nicht-privilegierten Verbraucher finanziert werden.

449. Der Trend, dass die Kosten des Stromnetzes auf einen immer kleineren Teil der Verbraucher umgelegt werden, dürfte sich in Zukunft weiter verschärfen, denn die Vergütungen für Strom aus Photovoltaik-Anlagen und die deren Durchschnittskosten je kWh Strom liegen mittlerweile deutlich niedriger als der durchschnittliche Strompreis für Haushalte. Mit der weiteren Absenkung der Vergütungen und dem stetigen Anstieg der Haushaltsstrompreise wird die Nutzung dieser Anlagen zum Eigenverbrauch zunehmend attraktiver. Eigenverbraucher bleiben in Zeiten geringer Einspeisungen aus Photovoltaik-Anlagen auf das Stromnetz angewiesen, können sich aber den Netzentgelten und damit der **Finanzierung des Stromnetzes** weitgehend entziehen, wenn sie die aus dem Netz bezogene Strommenge minimieren.

Letztendlich zeigt der Wandel von einem zentralen zu einem dezentralen Stromversorgungssystem eine generelle Inkonsistenz des derzeitigen **Finanzierungsmodells für die Stromnetze**: Die mit der Errichtung und Nutzung des Stromnetzes anfallenden Kosten sind im Wesentlichen Fixkosten. Der Anteil der variablen Kosten an der Stromübertragung ist hingegen sehr gering und weitgehend unabhängig von der tatsächlich vom Netz bezogenen oder dorthin eingespeisten Strommenge. Unter diesem Gesichtspunkt ist grundsätzlich zu hinterfragen, inwieweit es Sinn ergibt, die Nutzer des Stromnetzes weitgehend proportional zur bezogenen Strommenge an den Kosten des Netzes zu beteiligen, wie dies derzeit über die Netzentgelte geschieht. Abhilfe könnte hier ein Umstieg auf ein Finanzierungsmodell schaffen, das nicht mehr die überwiegenden Kosten für das Stromnetz auf den Verbrauch umlegt, sondern für Haushalte und Unternehmen eine monatliche Gebühr für den Anschluss an das Stromnetz vorsieht.

Kasten 16

Die EEG-Umlage und das EEG-Konto

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) verpflichtet die Netzbetreiber, Strom aus erneuerbaren Energien vorrangig abzunehmen und mit einem in der Regel über 20 Jahre garantierten Preis zu vergüten, der teilweise um ein Vielfaches über dem derzeitigen Marktpreis liegt. Ebenfalls obliegt den Netzbetreibern die Pflicht, den EEG-Strom bestmöglich am Spotmarkt der Strombörse zu vermarkten. Die entstehende Differenz zwischen den Vergütungen und den mit der Vermarktung zusammenhängenden Kosten einerseits und den Vermarktungserlösen andererseits können die Übertragungsnetzbetreiber durch einen bundesweit einheitlichen **Zuschlag auf den Strompreis (EEG-Umlage)** auf die Endverbraucher umlegen.

Die rechtlichen Grundlagen für die Ermittlung, Kalkulation und Umsetzung der Überwälzung dieser Kosten sind in der Ausgleichsmechanismusverordnung (AusglMechV), der Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung (AusglMechAV) sowie der EEG-Novelle 2012 festgelegt. Demnach sind die Übertragungsnetzbetreiber verpflichtet, bis zum 15. Oktober eines jeden Kalenderjahres die **Höhe der Umlage für das Folgejahr** anhand von prognostizierten Werten über den Neubau von geförderten Anlagen, die Einspeisemengen des gesamten Anlagenbestands und die Erlöse aus der Vermarktung des EEG-Stroms festzulegen (§ 3 AusglMechV). Die einzelnen zu berücksichtigenden Einnahme- und Ausgabenposten werden auf dem EEG-Konto zusammengeführt. Abweichungen der tatsächlich anfallenden Einnahmen und Ausgaben von den bei der Festlegung der Umlage unterstellten Werten werden bei der Ermittlung der Umlage für das folgende Kalenderjahr berücksichtigt.

Die wichtigste Position unter den Ausgaben auf dem EEG-Konto stellen die Vergütungszahlungen an die **Anlagenbetreiber** dar. Hinzu kommen kleinere Ausgabenpositionen, die aus Detailregelungen im EEG resultieren, mit denen größtenteils Anreize zur Marktintegration der Anlagen gesetzt werden sollen. Hierzu zählen zum Beispiel Ausgaben, die durch die sogenannte Marktprämie entstehen. Mit dieser soll sichergestellt werden, dass Anlagenbetreiber, die ihren Strom selber vermarkten, nicht schlechter gestellt sind als solche, die die volle EEG-Umlage in Anspruch nehmen. Gleiches gilt für die verminderten Vergütungssätze, die für selbst verbrauchten Strom aus Photovoltaik-Anlagen (PV-Eigenverbrauch) gezahlt werden, und den „Flexi-Bonus“, der Anreize für eine bedarfsgerechte Bereitstellung für Strom aus Biogas setzt.

Ebenso berücksichtigt werden Kosten, die den Übertragungsnetzbetreibern aus dem EEG entstehen. Nach § 3 der AusglMechV zählen hierzu Handelsanbindungskosten, Kosten für die Einbindung erneuerbarer Energien in das Stromsystem (Profilservicekosten) und Zinsaufwendungen, die aus unterjährigen Differenzen von Einnahmen und Ausgaben entstehen können. Die Übertragungsnetzbetreiber können bei der Berechnung der Umlage eine Liquiditätsreserve vorsehen, die zehn Prozent der Differenz aus für das Folgejahr prognostizierten Einnahmen und Ausgaben nicht überschreiten darf.

Einnahmen entstehen den Übertragungsnetzbetreibern vor allem aus der Vermarktung des EEG-Stroms am **Spotmarkt der Strombörse**. Kalkulatorische Einnahmen fallen zudem dadurch an, dass Strom aus erneuerbaren Energien überwiegend in die Niederspannungs- oder Mittelspannungsnetze eingespeist und von dort entnommen wird. Somit sind die regionalen Netzbetreiber in geringerem Umfang auf die Nutzung der überregionalen Übertragungsnetze angewiesen als beim Bezug von Strom aus weiter entfernt gelegenen Kraftwerken. Diese durch die dezentrale Einspeisung der EEG-Anlagen vermiedenen Kosten für die Nutzung der Übertragungsnetze wirken sich somit dämpfend auf die Höhe der EEG-Umlage aus und werden daher im EEG-Konto als vermiedene Netzentgelte auf der Einnahmeseite verbucht.

Die Höhe der EEG-Umlage in ct/kWh ergibt sich aus dem Verhältnis der Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen zu dem für das kommende Kalenderjahr prognostizierten Stromverbrauch der Letztverbraucher. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass stromintensive Unternehmen des produzierenden Gewerbes und Schienenbahnen je nach Voraussetzung zu den sogenannten „privilegierten Letztverbrauchern“ gehören (§§ 40 EEG).

Um in den Genuss einer ermäßigten Umlage zu kommen, müssen bei einem Unternehmen des produzierenden Gewerbes die Stromkosten die **gesetzlich festgelegte Schwelle** von 14 % der Bruttowertschöpfung überschreiten und der Stromverbrauch mindestens 1 GWh betragen. Überschreitet ein Unternehmen die genannten Grenzen, so zahlt es für den Stromverbrauch bis 1 GWh die volle EEG-Umlage, zwischen 1 GWh (10) und 10 (100) GWh eine um 90 (99) % reduzierte EEG-Umlage. Das umfänglichste Privileg erhalten Unternehmen, deren Stromkosten 20 % der Bruttowertschöpfung und deren Gesamtstromverbrauch 100 GWh übersteigen, denn diese zahlen lediglich 0,05 ct/kWh EEG-Umlage auf den gesamten Stromverbrauch. Die Kosten für die Ermäßigung der Umlage müssen in Form einer höheren Umlage von den nichtprivilegierten Letztverbrauchern getragen werden. Insofern führt eine Ausweitung des Kreises der begünstigten Unternehmen zu einem höheren Umlagesatz.

450. Weitere Kosten werden den Stromkunden durch die geplante **Neuregelung der Haftungsübernahme** im Bereich des Netzanschlusses für Offshore-Windparks entstehen. Nach § 17 EnWG sind die Übertragungsnetzbetreiber bislang verpflichtet, die Netzanbindung für Offshore-Windparks bis zu dem Zeitpunkt der Herstellung der technischen Betriebsbereitschaft der Offshore-Anlagen zu errichten. Technologische Unsicherheiten und komplexe Genehmigungsverfahren erschweren jedoch die Koordinierung des Baus von Offshore-Anlagen und deren Netzanschluss. Zudem stellen Haftungsrisiken bei einer verspäteten Errichtung oder Störung der Anbindungsleitung ein Investitionsrisiko dar, das den Ausbau der Offshore-Windenergie bremst.

451. Die Bundesregierung hat daher am 29. August 2012 einen **Entwurf zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes** vorgelegt, mit dem die Errichtung von Offshore-Windparks besser mit dem Bau der Netzanbindungsleitungen koordiniert werden soll und das Haftungsrisiko der Übertragungsnetzbetreiber begrenzt wird. Der Gesetzentwurf sieht vor, die Übertragungsnetzbetreiber zu verpflichten, einen jährlichen Offshore-Netzentwicklungsplan vorzulegen und die darin enthaltenen Ausbaumaßnahmen entsprechend dem vorgesehenen Zeitplan vorzunehmen. Für Offshore-Anlagen wird der Anbindungsanspruch zum Zeitpunkt der Herstellung der Betriebsbereitschaft durch einen Anbindungsanspruch zu einem von den Netzbetreibern genannten Fertigstellungsdatum der Anbindungsleitung ersetzt.

Betreiber von Offshore-Windparks, deren Netzanbindungsleitung nicht rechtzeitig errichtet oder im Betrieb gestört ist, können von den anbindungsverpflichteten Netzbetreibern eine Entschädigung verlangen. Der Gesetzentwurf sieht nun vor, dass die Kosten der Entschädigung zu einem großen Teil über eine Umlage auf die Letztverbraucher überwälzt werden können. Die Netzbetreiber sollen lediglich einen nicht überwälzungsfähigen Selbstbehalt von maximal 20 % der Schadenssumme, der jedoch mit zunehmender Schadenshöhe abnimmt, selbst tragen.

Der Gesetzentwurf begrenzt die Höhe der Umlage auf 0,25 ct/kWh, wobei für stromintensive Unternehmen des produzierenden Gewerbes eine geringere Obergrenze von 0,125 ct/kWh gelten soll. Bei einem derzeit für das Jahr 2012 zu erwartenden umlagefähigen Letztverbrauch von etwa 393 TWh (nicht privilegiert) und 85 TWh (privilegiert) können somit jährlich Entschädigungskosten von etwa 1,2 Mrd Euro umgelegt werden. Entschädigungskosten, die aufgrund dieser Regelung nicht vollständig in einem Jahr auf die Verbraucher umgelegt werden können, dürfen in den Folgejahren in die Berechnung der Umlage eingestellt werden. Eine Übergangsregelung sieht ferner vor, dass sich derzeit bereits abzeichnende Entschädigungszahlungen in Höhe von etwa 1 Mrd Euro ebenfalls umgelegt werden können.

Die Überwälzung der Haftungsrisiken für den Anschluss der Offshore-Windkraft von den Netzbetreibern auf die Verbraucher spiegelt letztendlich die derzeit noch hohen Kosten dieser Technologie wider. Nimmt man die Ausbauziele für die Offshore-Windkraft als gegeben, dann bleiben letztendlich wenig Alternativen dazu, diese Kosten auf den Stromverbraucher zu überwälzen.

Fazit

452. Insgesamt haben sich die Erwartungen hinsichtlich der Konsequenzen des Einstiegs in die Energiewende bestätigt: Es ist für die Netzbetreiber deutlich schwerer geworden, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, die Großhandelspreise für Strom sind leicht gestiegen, und die Kosten der erneuerbaren Energien führten insbesondere aufgrund der EEG-Umlage zu höheren Endverbraucherpreisen. Vor allem für die privaten Haushalte bleiben die Weichen auch in Zukunft in Richtung auf weitere Steigerungen des Strompreises gestellt, weil die Förderung der erneuerbaren Energien nicht grundlegend reformiert, große Stromverbraucher privilegiert und Investoren in Offshore-Windenergie vor Risiken geschützt werden sollen.

Damit weisen die aktuellen Entwicklungen auf dem Strommarkt auf **drei Großbaustellen** der Energiewende hin. So sind ein zügiger Netzausbau und ein Zubau von nicht dargebotsabhängig einspeisenden Kapazitäten vor allem im Süden Deutschlands unbedingt notwendig, um weiterhin ein hohes Maß an Netzstabilität gewährleisten zu können. Ferner ist ein zügiger Umstieg auf ein kosteneffizienteres Fördersystem bei den erneuerbaren Energien notwendig, um eine weitere Kostenexplosion zu verhindern und letztlich die Akzeptanz der Öffentlichkeit für die Energiewende zu erhalten.

II. Bisherige Weichenstellungen und ihre Bewertung

453. Aus Sicht der Umwelt-, Energie- und Wirtschaftspolitik gilt es, diese drei Großbaustellen der Energiewende in einem **Gesamtkonzept** zu verzahnen, bei dem die Abfolge der Reformschritte und Fördermaßnahmen aufeinander abgestimmt wird. Ein solches Konzept ist jedoch bisher nicht zu erkennen. Insbesondere gibt es keine Anzeichen dafür, dass beim Zubau der erneuerbaren Energien die bislang erreichte Integrationsfähigkeit des Systems, allem voran der Stand des Netzausbaus, berücksichtigt wird. Hier wird offenbar zu Lasten des Gemeinwohls das Motto „je mehr und je schneller, desto besser“ verfolgt.

Seit Beginn der Umsetzung der Energiewende wurde allerdings eine Reihe von Weichen in die richtige Richtung gestellt. Doch während die Bundesregierung hinsichtlich einer Beschleunigung des Netzausbaus die Reformen am Rechtsrahmen bereits eingeleitet hat, besteht nach wie vor unmittelbarer Handlungsbedarf beim Zubau konventioneller, nicht dargebotsabhängig einspeisender Erzeugungskapazitäten und bei der Ausgestaltung der Förderung der erneuerbaren Energien. In beiden Themenfeldern wäre vonnöten, dass dieser Zubau nach möglichst marktwirtschaftlichen Prinzipien gestaltet wird, damit die Kosten der Energiewende nicht aus dem Ruder laufen.

1. Weichen beim Netzausbau sind gestellt

454. Der angestrebte vollständige Umbau des Systems der Energieversorgung führt zu einer drastisch steigenden Bedeutung dezentral angesiedelter Stromerzeuger und zur Auflösung der bisher eindeutigen Richtung des Stromflusses, der von den Übertragungsnetzen in die Verteilnetze wies. Aus diesen Veränderungen ergibt sich nicht zuletzt die Notwendigkeit zu einem erheblichen **Ausbau der Netzinfrastruktur**. Für das Hochspannungsnetz hat die Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena) diesen Ausbaubedarf in zwei Studien quantifiziert.

Die erste der beiden Studien aus dem Jahr 2005 (dena-Netzstudie I) veranschlagt den Ausbaubedarf, der aus der Anforderung entsteht, den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2015 auf 20 % zu steigern, auf insgesamt 850 km. In einer zweiten, im Jahr 2010 erstellten Studie (dena-Netzstudie II) setzt die dena den zusätzlichen Ausbaubedarf beim Hochspannungsnetz, der sich bei einer Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung auf 39 % bis zum Jahr 2020 ergibt, auf 3 600 km an (JG 2011 Ziffern 396 f.).

455. Um diesen unabdingbaren Ausbau der Netze zu beschleunigen, hat der Gesetzgeber im Jahr 2009 das **Gesetz zum Ausbau der Energieleitungen** (EnLAG) beschlossen. Es benennt 24 vordringlich zu realisierende Leitungsprojekte mit einer Gesamtlänge von 1 834 km. Hierbei handelt es sich um den in der dena-Netzstudie I identifizierten Ausbaubedarf sowie weitere Projekte, die dem Ausbau der transeuropäischen Energienetze dienen. Das EnLAG bestätigt diesen Leitungsprojekten die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und den vordringlichen Bedarf, sodass dieser nicht erst von den ansonsten zuständigen Landesbehörden in einem zeitintensiven Prozess festgestellt werden muss.

Der aktuelle Stand der einzelnen EnLAG-Projekte wird laufend von der Bundesnetzagentur dokumentiert. Bis zum Ende des Jahres 2011 waren demnach erst drei der insgesamt 24 Projekte mit einer Gesamtlänge von etwa 100 km fertig gestellt oder in Bau. Bis zum Juli 2012 sind allerdings weitere Leitungen hinzugekommen, sodass derzeit 214 km der EnLAG-Projekte realisiert sind. Die Bundesnetzagentur rechnet damit, dass bis zum Jahresende 2012 weitere 35 km abgeschlossen werden. Trotz dieser Fortschritte kommt der Netzausbau insgesamt **eher schleppend** voran. Nach Angaben der Bundesnetzagentur haben 15 der 24 EnLAG-Vorhaben einen Zeitverzug von ein bis fünf Jahren. Verantwortlich hierfür sind komplexe Verwaltungsvorgänge, die lange Dauer der Genehmigungsverfahren, vor allem

wenn es zu Zuständigkeitswechseln an Landesgrenzen kommt, und die mangelnde Akzeptanz des Netzausbaus in der Bevölkerung (JG 2011 Ziffer 399).

456. Die Bundesregierung hat daher im Rahmen des Energiepakets **weitere Gesetzesänderungen** auf den Weg gebracht, mit denen die Planungs- und Genehmigungsverfahren gestrafft wurden, um den Netzausbau weiter zu beschleunigen (JG 2011 Kasten 14). Hierzu zählen die Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) und das Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze (NABEG). Insbesondere wurde mit der Novelle des EnWG die Bedarfsplanung für Übertragungsnetze neu geregelt. Demnach haben die Übertragungsnetzbetreiber seit dem Jahr 2012 die Pflicht, jährlich einen gemeinsamen Netzentwicklungsplan vorzulegen und von der Bundesnetzagentur genehmigen zu lassen.

Dieser **nationale Netzentwicklungsplan** muss alle Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung, Verstärkung und zum Ausbau des Netzes enthalten, die in den jeweils nächsten zehn Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind. Bei der Erstellung dieses Netzentwicklungsplans müssen die Übertragungsnetzbetreiber die Öffentlichkeit in einem Konsultationsverfahren einbeziehen. Der von der Bundesnetzagentur genehmigte Netzentwicklungsplan dient dann wiederum als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan, der auf Vorlage der Bundesregierung vom Gesetzgeber erlassen wird. Für Leitungsbauvorhaben, die im Bundesbedarfsplan als länderübergreifend oder grenzüberschreitend gekennzeichnet sind, sieht das NABEG eine Bundesfachplanung vor, die das Raumordnungsverfahren ersetzt und damit ein bundesweit einheitliches Genehmigungsverfahren schafft.

457. Im Jahr 2012 haben die Übertragungsnetzbetreiber zum ersten Mal einen Entwurf für einen Netzentwicklungsplan vorgelegt. In dem Entwurf werden drei Szenarien betrachtet, die sich hinsichtlich des zu erwartenden Ausbaus der erneuerbaren Energien und der Entwicklung der Stromnachfrage bis zum Jahr 2022 unterscheiden. Ein weiteres Szenario betrachtet die mögliche Entwicklung bis zum Jahr 2032. Alle Szenarien orientieren sich an der aktuellen Leitstudie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Ausgehend von einem Startnetz, das bereits die im EnLAG aufgeführten Netzprojekte enthält, berechnet der Netzentwicklungsplan mit Hilfe eines Strommarktmodells den notwendigen Netzausbaubedarf bis zum Jahr 2022. Für das Basisszenario beziffert der Netzentwicklungsplan einen notwendigen Trassenneubau von rund 1 700 km. Zusätzlich wird ein Leitungsneubau von 2 800 km auf bestehenden Trassen benötigt.

458. Die bislang beim Netzausbau aufgetretenen Verzögerungen haben somit den Gesetzgeber dazu veranlasst, umfangreiche Gesetzesänderungen zu beschließen, damit der Netzausbau zukünftig beschleunigt wird. Aufgrund der langen Planungs- und Investitionszyklen beim Netzausbau lässt sich der Erfolg dieser Maßnahmen allerdings derzeit noch **nicht abschließend beurteilen** und betrifft ohnehin nur zukünftige Projekte, nicht jedoch die zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung bereits in der Planung befindlichen. Der Sachverständigenrat bleibt daher bei seiner im JG 2011 geäußerten Einschätzung, dass zunächst die weiteren Fortschritte beim Netzausbau abgewartet werden müssen, bevor ein abschließendes Urteil darüber gefällt

werden kann, ob mit den oben erwähnten Gesetzesänderungen bereits alle Hemmnisse beim Netzausbau erfolgreich beseitigt wurden (JG 2011 Ziffer 399).

2. Bereitstellung gesicherter Erzeugungskapazitäten steht noch aus

459. Weil die erneuerbaren Energien eine tragende Säule der Energieversorgung darstellen werden, wird eine dargebotsabhängige und daher nur bedingt planbare Einspeisung ins Netz ein bestimmendes Element des Systems der Energieversorgung darstellen. Da sich die Nachfrage nicht vollständig flexibilisieren lassen wird, muss das System dazu in der Lage sein, in denjenigen Fällen, in denen witterungsbedingt nur sehr wenig auf Basis von erneuerbaren Energien erzeugte Elektrizität in das Netz eingespeist wird, dennoch die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Aus diesem Grunde und da in absehbarer Zeit nicht in ausreichendem Maße Speicherkapazitäten zur Verfügung stehen dürften, können die erneuerbaren Energien den herkömmlichen Kraftwerkspark nicht einmal annähernd ersetzen. Vielmehr bedarf es selbst bei einem fortgesetzten Ausbau der erneuerbaren Energien weiterhin ausreichend hoher fossiler **Reservekapazitäten**, um in Zeiten geringer Einspeisungen aus Wind- und Photovoltaik-Anlagen die Stromnachfrage bedienen zu können.

460. Mit dem steigenden Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung sinkt jedoch die Auslastung des konventionellen Kraftwerksparks. Daher stellt sich die Frage, ob konventionelle Kraftwerke unter dem **gegenwärtigen Marktdesign**, bei dem sich Investitionen in Kraftwerkskapazitäten allein aus den mit der Einspeisung erzeugten Stroms erzielten Umsätzen finanzieren müssen und das Vorhalten von Kapazität nicht eigens vergütet wird, künftig noch in der Lage sein werden, ihre Fixkosten zu decken. So mag sich künftig insbesondere bei der Außerbetriebnahme alter Kraftwerke der Zubau von Ersatzkapazitäten als unrentabel darstellen.

Das Energiekonzept der Bundesregierung aus dem Jahr 2010 sieht daher vor, zu prüfen, „ob und wie in Zukunft die Bereitstellung von Kapazitäten behandelt wird“ (BMWi, 2010). Und gerade in jüngster Zeit intensivierte sich die Debatte darüber, ob es nicht bereits kurzfristig zusätzlicher Anreize bedarf, um den Kapazitätsausbau so zu fördern, dass die Versorgungssicherheit zukünftig gewährleistet bleibt.

461. Die derzeit geplanten Zubauten und Rückbauten beim konventionellen Kraftwerkspark zeigen allerdings, dass bei einer Realisierung aller **geplanten Kraftwerksneubauten** die bis zum Jahr 2020 **geplanten Kraftwerksrückbauten** ausgeglichen werden können. Bundesweit rechnete die Bundesnetzagentur auf Basis einer Erhebung unter Stromerzeugern und Netzbetreibern Ende des Jahres 2011 damit, dass es bis zum Jahr 2022 zu einem Rückgang nicht dargebotsabhängig einspeisender Erzeugungskapazitäten in einer Größenordnung von 29,5 GW kommen würde. In dieser Summe enthalten sind die Abschaltung der Moratoriumsmeiler, weitere Stilllegungen von Kernkraftwerken gemäß der Atomgesetznovelle vom Oktober 2011 und altersbedingte Außerbetriebnahmen von konventionellen Kraftwerken.

Gleichzeitig befanden sich zu diesem Zeitpunkt nicht dargebotsabhängig einspeisende Kraftwerke mit einer Kapazität von insgesamt 24,9 GW entweder im Bau, waren behördlich ge-

nehmigt oder befanden sich zumindest bereits im behördlichen Genehmigungsverfahren. Für diese Projekte rechnet die Bundesnetzagentur derzeit noch mit einer Fertigstellung bis zum Jahr 2019. Gleiches gilt für weitere Projekte mit einer Kapazität von 9,1 GW, die sich jedoch noch nicht im Genehmigungsverfahren befinden (Bundesnetzagentur 2011). Es kann jedoch immer vorkommen, dass kurzfristig Projekte storniert werden.

462. Für die mittlere Frist bis zum Jahr 2014 liegen zudem bereits detaillierte Informationen über den Zeitpunkt der geplanten Zubauten und Rückbauten vor. So erwartete die Bundesnetzagentur für die Jahre 2012 bis 2014 einen **Nettozubau** von Kraftwerkskapazitäten in Höhe von 8 GW, womit der Wegfall der Stromerzeugung aus den Moratoriumsmeilern bis zum Jahr 2014 kompensiert worden wäre (Monitoringbericht 2011, S. 96). Mittlerweile ist es aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeit und emissionsschutzrechtlicher Restriktionen jedoch zu zusätzlichen Außerbetriebnahmen gekommen. Derzeit muss daher damit gerechnet werden, dass es im Zeitraum der Jahre 2012 bis 2014 nur noch zu einem Nettozubau von 6,3 GW kommen dürfte (Bundesnetzagentur, 2012).

463. Diese das gesamte Bundesgebiet umfassende Analyse verdeckt allerdings den Blick auf ein **regionales Ungleichgewicht** in der Kapazitätsbereitstellung, das unter anderem dadurch verursacht wird, dass sich die Mehrzahl der im Jahr 2011 abgeschalteten Moratoriumsmeiler im Süden Deutschlands befindet. Dieser regional konzentrierte Rückgang an konventionellen Erzeugungskapazitäten dürfte sich angesichts des bis zum Jahr 2014 erwarteten Nettorückbaus im Süden Deutschlands um 791 MW noch verschärfen. Insgesamt ergibt sich daraus ein unmittelbarer Zubaubedarf an Kraftwerkskapazitäten südlich von Frankfurt am Main.

464. Es gilt demnach zu beurteilen, inwieweit der liberalisierte Strommarkt in Deutschland in der Lage sein wird, bei einem steigenden Anteil erneuerbarer Energien ausreichend Investitionsanreize für den künftig benötigten Aufbau von konventionellen Erzeugungskapazitäten zu setzen. Zu diesem Behufe ist es hilfreich, zunächst die **Rahmenbedingungen** für den Kraftwerksbau auf dem liberalisierten Strommarkt zu betrachten. Sie sind durch die folgenden Eigenschaften gekennzeichnet:

- Die Stromnachfrage unterliegt starken saisonalen und tageszeitlichen Schwankungen. Sie reagiert kurzfristig nur sehr wenig elastisch auf Preisänderungen, was zum Teil daran liegt, dass den Stromkunden keine Echtzeitinformationen über den Strompreis vorliegen. Im Unterschied zu anderen Märkten können Knappheitssituationen daher nicht ohne Weiteres durch einen Preisanstieg bereinigt werden.

- Jener Teil der Last, der nicht von Strom aus erneuerbaren Energien gedeckt wird (Residuallast) muss vom konventionellen Kraftwerkspark befriedigt werden. Durch den Ausbau der erneuerbaren Energien sinkt die durchschnittliche Residuallast und wird volatiler. Da Strom derzeit noch nicht großtechnisch gespeichert werden kann, muss der konventionelle Kraftwerkspark in der Lage sein, eine zunehmend stärker dargebotsabhängige Residualnachfrage zu decken.

- Auf dem Kraftwerksmarkt herrscht ein freier Marktzutritt. Kraftwerksbetreiber generieren vorwiegend Erlöse durch den Verkauf von Strom an der Strombörse oder im Over-the-Counter (OTC)-Handel. Ob ein Kraftwerk gebaut wird, hängt somit davon ab, ob der erwartete Großhandelspreis ausreicht, um die Fixkosten des Kraftwerks zu decken (Energy Only-Markt).

- Die verschiedenen Erzeugungstechnologien unterscheiden sich unter anderem hinsichtlich der Grenz- und Fixkosten. Sogenannte Grundlastkraftwerke weisen typischerweise hohe Fixkosten und geringe Grenzkosten auf. Sie lassen sich zudem schwerer hoch- oder herunterregeln als andere Kraftwerkstypen. Spitzenlastkraftwerke zeigen ein umgekehrtes Kosten- und Betriebsprofil. Sie können innerhalb kurzer Zeit hochgefahren werden und weisen geringe Fixkosten, aber hohe Grenzkosten auf. Spitzenlastkraftwerke kommen typischerweise nur in Zeiten sehr hoher Nachfrage zum Einsatz. Mittellastkraftwerke sind zwischen diesen beiden Kraftwerksgruppen anzusiedeln.

- Der deutschlandweit einheitliche Großhandelspreis für Strom wird weitgehend an der Strombörse bestimmt. Die Nachfrage wird daher zu jedem Zeitpunkt von denjenigen Kraftwerken bedient, deren Grenzkosten den Strompreis nicht übersteigen. Preisbestimmend ist stets das Kraftwerk mit den höchsten Grenzkosten, das bei gegebener Nachfrage gerade noch wirtschaftlich betrieben werden kann. Die Grenzkosten dieses Kraftwerks werden als Systemgrenzkosten bezeichnet.

- Je höher die Grenzkosten eines Kraftwerks, desto seltener wird es zur Deckung der Stromnachfrage herangezogen. Das Kraftwerk mit den höchsten Grenzkosten kann daher nur dann kostendeckend betrieben werden, wenn in den wenigen Stunden, in denen es Strom produziert, der Großhandelspreis ausreichend hoch über den Systemgrenzkosten liegt. In diesem Fall generiert der Markt sogenannte Knappheitsrenten, mit denen die Betreiber von Spitzenlastkraftwerken ihre Fixkosten decken können.

Grundsätzlich müsste ein Markt mit diesen Eigenschaften in der Lage sein, mit einer geringeren und gleichzeitig volatileren Residualnachfrage umzugehen, ohne dass es zu einem Rückgang der installierten Kapazitäten unter das benötigte Niveau kommt. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Spitzenlastpreise hinreichend über die Systemgrenzkosten hinaus steigen können, wenn die Stromnachfrage an die Kapazitätsgrenze des Kraftwerkparks stößt. Unter dieser Bedingung würden die Spitzenlastkraftwerke selbst bei einer rückläufigen Auslastung noch einen positiven Deckungsbeitrag erwirtschaften.

465. Doch weisen einige Überlegungen der ökonomischen Theorie auf **potenzielle Marktunvollkommenheiten** hin, die auf liberalisierten Strommärkten dazu beitragen können, dass das Preissignal nicht in dieser Weise funktioniert: Ein wesentliches Problem kann darin bestehen, dass die Stromnachfrage in der kurzen Frist nur eine geringe Preiselastizität aufweist. Dies führt dazu, dass die Stromproduzenten in Zeiten hoher Nachfrage einen starken Anreiz haben, Marktmacht auszuüben. Die entsprechenden Aufsichtsbehörden haben in einer solchen Situation nur unvollständige Informationen darüber, ob das Auftreten einer starken Preisspitze

auf ein unerlaubtes Ausüben von Marktmacht zurückzuführen ist, oder ob der Preis ein unverzerrtes Knappheitssignal widerspiegelt, das Investitionsanreize für den Bau ausreichender Kapazitäten setzt.

Liberalisierte Strommärkte verfügen daher häufig über explizite oder implizite Preisgrenzen, die das Ausnutzen von Marktmacht verhindern sollen (in Deutschland gilt lediglich eine technische Preisgrenze von 3 000 Euro/MWh, da höhere Gebote an der Strombörse nicht zugelassen sind). Aufgrund der unvollständigen Informationslage seitens der Aufsichtsbehörden kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass damit zumindest zeitweise ein notwendiges Knappheitssignal unterdrückt wird. In diesem Fall würden vor allem die Spitzenlastkraftwerke mit hohen variablen Kosten ihre Fixkosten nicht mehr decken können, wodurch notwendige Investitionen in den Kraftwerkspark möglicherweise ausbleiben. Dieses Problem wird in der Literatur als „Missing Money-Problem“ bezeichnet (Cramton und Stoft, 2005).

466. Zum anderen kann ein plötzlicher Lastanstieg im Extremfall zu einem Blackout führen, wenn der Kraftwerkspark bereits an der Kapazitätsgrenze operiert. Dieses Problem wird noch dadurch verschärft, dass die Netzbetreiber allenfalls sehr große Stromkunden gezielt vom Netz trennen können (Joskow, 2008). Selbst wenn die Nachfrage nur geringfügig über der Kapazitätsgrenze liegt, kann es aufgrund der nur wenig elastischen Nachfrage zu einem Blackout kommen. In diesem Fall werden ungleich mehr Stromkunden von der Versorgung abgeschnitten als notwendig wären, um Angebot und Nachfrage wieder zum Ausgleich zu bringen. Für die Netzbetreiber ist es daher nicht ohne weiteres möglich, die Stromversorgung an der Kapazitätsgrenze zu betreiben.

Auch aus diesem Grund ist unter Umständen der Großhandelspreis für Strom nicht in der Lage, eine Knappheitssituation anzuzeigen. Für Stromkunden besteht aus individueller Sicht kein Anreiz, in Reservekapazitäten zu investieren, weil dadurch ebenfalls die Versorgungssicherheit der übrigen Stromkunden stiege. Investitionen in eigene Erzeugungskapazitäten weisen **positive externe Effekte** auf. Sie werden somit auf individueller Basis nicht in ausreichender Menge bereitgestellt (Joskow und Tirole, 2007).

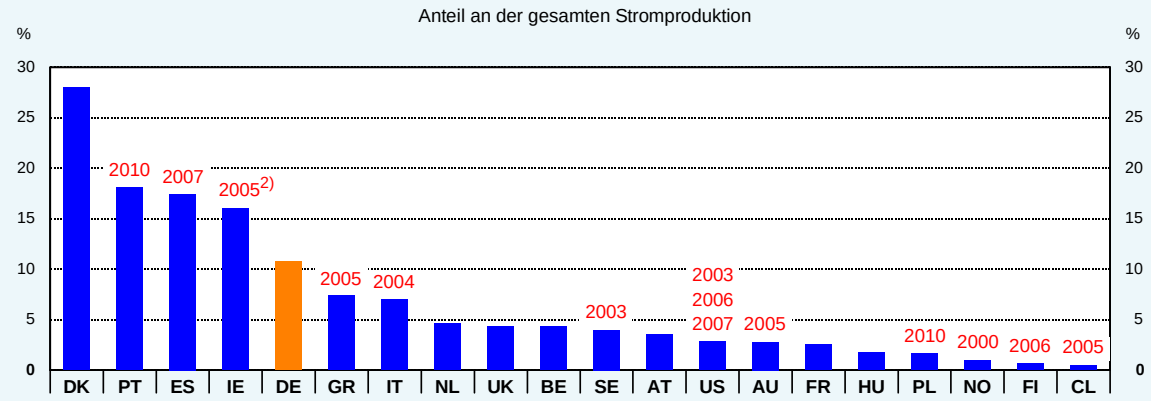
467. Aus diesen Gründen wurde auf vielen liberalisierten Strommärkten die Vergütung für den Verkauf von Strom um ein Vergütungssystem für die Bereitstellung von Kapazität ergänzt. Fehlende Deckungsbeiträge auf dem Markt für Elektrizität können dann durch zusätzliche Einnahmen auf einem weiteren Markt ausgeglichen werden. Dieses **ergänzende Vergütungssystem** wird im Allgemeinen als Kapazitätsmarkt bezeichnet, wenngleich es in der Praxis eine Vielzahl verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten für einen solchen Mechanismus gibt. International lassen sich jedenfalls viele Beispiele finden, in denen die Liberalisierung des Strommarkts die spätere Einführung eines Kapazitätsmarkts nötig machte.

Allerdings liefert der internationale Vergleich ein sehr uneinheitliches Bild, da auf vielen liberalisierten Strommärkten bislang auf die Einführung eines Kapazitätsmechanismus verzichtet wurde. Beispielsweise haben Deutschland, Belgien, Österreich und die Niederlande bis heute auf die Einführung eines solchen Markts verzichtet, obwohl sie ihre Strommärkte bereits Ende

der 1990er-Jahre liberalisiert hatten. Ob die Einführung eines Kapazitätsmarkts notwendig ist, scheint zudem nicht ausschließlich vom Anteil der dargebotsabhängigen Einspeisung aus Photovoltaik und Windenergie an der Stromerzeugung abzuhängen, obschon mit Irland, Portugal und Spanien die Vorreiter bei der Nutzung dieser Technologien über einen Kapazitätsmechanismus verfügen (Schaubild 71).

Schaubild 71

Einführungszeitpunkte von Kapazitätsmärkten und Einspeisung von Strom aus Wind- und Photovoltaik-Anlagen in ausgewählten Ländern im Jahr 2011[1)]



1) DK-Dänemark, PT-Portugal, ES-Spanien, IE-Irland, DE-Deutschland, GR-Griechenland, IT-Italien, NL-Niederlande, UK-Vereinigtes Königreich, BE-Belgien, SE-Schweden, AT-Österreich, US-Vereinigte Staaten, AU-Australien, FR-Frankreich, HU-Ungarn, PL-Polen, NO-Norwegen, FI-Finnland, CL-Chile.– 2) Jahreszahlen: Einführung eines Kapazitätsmarkts (Mechanismus, in dem nicht nur eingespeister Strom vergütet wird).

Quellen: OECD, eigene Recherchen

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

468. Offensichtlich erfordern die oben genannten Marktunvollkommenheiten nicht automatisch die Einführung eines Kapazitätsmarkts. Es hängt in jedem Einzelfall von einem komplexen Zusammenspiel von Regulierung und Preisbildung auf dem jeweiligen Strommarkt ab und ist daher letztlich eine **empirische Frage**. Selbst wenn die dargebotsabhängigen erneuerbaren Energien die oben beschriebenen Marktunvollkommenheiten nicht originär verursachen, so vergrößern sie möglicherweise die daraus resultierenden Probleme.

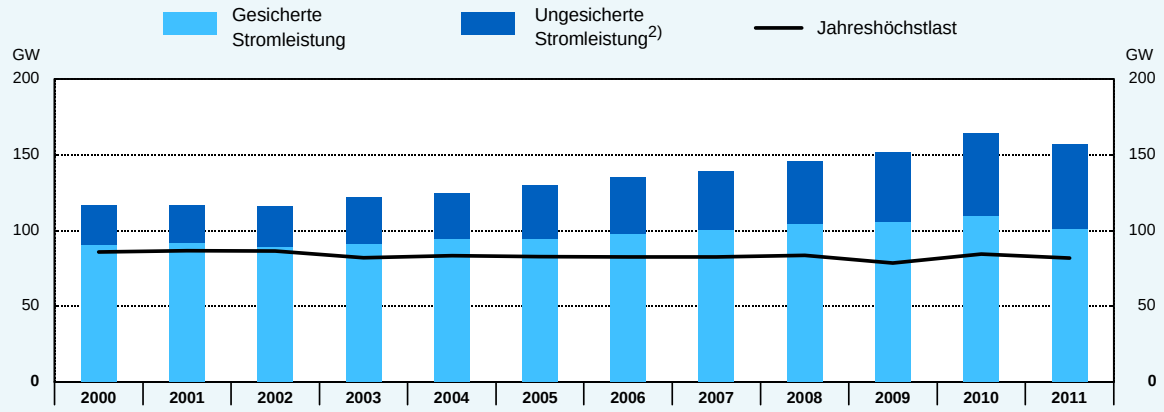
469. Anhaltspunkte darüber, ob die in einem Land installierten Kapazitäten für die Deckung der maximalen Last ausreichen, liefert die **Leistungsbilanz** der allgemeinen Stromversorgung. Diese Statistik beinhaltet unter anderem Informationen über die in einem Jahr installierten Kapazitäten. Da nicht alle Kapazitäten jederzeit verlässlich zur Stromproduktion zur Verfügung stehen, unterscheidet die Statistik zwischen der installierten und der gesicherten Leistung. Die Differenz zwischen der installierten und der gesicherten Leistung, die nicht verfügbare Leistung, ist aufgrund von Kraftwerksausfällen und Wartungsarbeiten stets positiv. Kapazitäten an dargebotsabhängig einspeisenden Technologien wie der Windkraft und der Photovoltaik, die der Stromversorgung nicht verlässlich zur Verfügung stehen, mindern ebenfalls die gesicherte Leistung.

470. In Deutschland ist im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2010 die installierte Leistung von 117 GW auf 157 GW angestiegen. Der konventionelle Kraftwerkspark trug hierzu, zusammen mit der Wasserkraft und den Kraftwerkskapazitäten der Industrie, einen relativ konstanten

Anteil von durchschnittlich 109 GW bei. Der Anstieg bei der installierten Leistung ist damit vor allem auf den **Ausbau der erneuerbaren Energien** in der Stromerzeugung zurückzuführen. Diese Anlagen tragen jedoch lediglich einen geringen Teil zur gesicherten Leistung bei, da deren Produktionsmöglichkeiten stark von den Witterungsbedingungen abhängen. Im betrachteten Zeitraum wuchs die gesicherte Leistung daher deutlich langsamer als die installierte Leistung. Gleichwohl war es bei der gesicherten Leistung zu einem Zuwachs gekommen, bevor im Jahr 2011 die Abschaltung der Moratoriumsmeiler zu einem Rückgang der gesicherten Leistung um etwa 7 GW führte (Schaubild 72).

Schaubild 72

Leistungsbilanz der allgemeinen Stromversorgung in Deutschland[1)]



1) Eigene Berechnungen; unter Berücksichtigung des Eigenverbrauchs, insbesondere der Großindustrie.– 2) Nicht einsetzbare Leistung, Revision und Ausfälle von Wärmekraftwerken sowie Reserven für Systemdienstleistungen.

Quelle für Grundzahlen: ENTSO-E

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

471. Einen zumindest groben Indikator für die nationale Versorgungssicherheit stellt die Differenz zwischen gesicherter Leistung und Jahreshöchstlast, die sogenannte **verbleibende Leistung**, dar. Ein Anstieg dieses Indikators kann als eine Verbesserung der Versorgungssicherheit interpretiert werden, da bei einem Anstieg der verbleibenden Leistung die Wahrscheinlichkeit eines Blackouts aufgrund einer zu hohen Stromnachfrage sinkt. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass es sich an dieser Stelle um ein rein nationales Versorgungssicherheitskonzept handelt, das von der Möglichkeit abstrahiert, in Zeiten hoher Nachfrage einen Teil der Last durch Stromimporte zu decken. Des Weiteren bleiben mögliche Netzrestriktionen innerhalb Deutschlands unberücksichtigt, die dazu führen können, dass verfügbare Kapazitäten in einer Region nicht zur Deckung der Nachfrage in einer anderen Region herangezogen werden können.

472. Im Zeitraum der Jahre 2003 bis 2010 ist in Deutschland die verbleibende Leistung in der allgemeinen Leistungsbilanz der Stromversorgung kontinuierlich gestiegen. Angesichts einer weitgehend unveränderten installierten Leistung des konventionellen Kraftwerksparks ist dieser Anstieg auf den Kapazitätszuwachs bei den erneuerbaren Energien und einen leichten Rückgang der Jahreshöchstlast zurückzuführen. Seit der Liberalisierung des deutschen Strommarkts im Jahr 1998 hat der Markt jedoch noch keinen vollen Investitionszyklus bei den konventionellen Anlagen durchlaufen. Dass es bislang eine ausreichend hohe Sicher-

heitsmarge zwischen Last und national verfügbarer Leistung gab, mag daher auf Überkapazitäten zum Zeitpunkt der Liberalisierung des Strommarkts zurückzuführen sein.

473. Inwieweit der Energy Only-Markt in Deutschland in der Lage ist, Versorgungssicherheit zu garantieren, kann daher an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden. Die Entwicklung der allgemeinen Leistungsbilanz der Stromversorgung liefert **derzeit keine starken Belege** dafür, dass in Deutschland eine weitgehende Änderung des Marktdesigns notwendig wäre. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass eine mögliche Knappheit bei der Kapazität im Inland durch zunehmende Importe aus dem Ausland beseitigt werden kann. Umgekehrt erreicht der Großteil der vor der Liberalisierung installierten konventionellen Erzeugungskapazitäten erst in den kommenden Jahren und Jahrzehnten das Ende der technischen Laufzeit, sodass der Stresstest dem deutschen Strommarkt noch bevorsteht.

Mithin steht der Gesetzgeber bei der Frage nach der Notwendigkeit für die Einführung eines Kapazitätsmarkts vor einem **Dilemma**: Einerseits würde die Einführung eines Kapazitätsmarkts möglicherweise zu erheblichen Mitnahmeeffekten bei den Kraftwerksbetreibern führen, wenn bereits der Energy Only-Markt ausreichende Anreize für Investitionen oder den Weiterbetrieb von Kraftwerken setzt. Allerdings könnten diese Zusatzkosten unter Umständen durch eine geeignete Ausgestaltung des Kapazitätsmarkts minimiert werden. Andererseits bestünde bei einem Verzicht auf die Einführung eines Kapazitätsmarkts und einem gleichzeitig nicht vollständig funktionierenden Energy Only-Markt die Gefahr, dass die Versorgungssicherheit langfristig gefährdet wird.

474. Ein **idealtypischer Kapazitätsmarkt** würde das Vorhalten von zusätzlicher Erzeugungskapazität vorab durch eine Vergütung belohnen, dies jedoch mit der Verpflichtung verbinden, in Zeiten, in denen der aktuelle Börsenpreis für Strom einen bestimmten Schwellenwert überschreitet, den mittels dieser Kapazitäten erzeugten Strom zum dann geltenden Börsenpreis einzuspeisen (Cramton und Ockenfels, 2012; EWI, 2012; Cramton und Stoft, 2005). Der Preis für die Kapazität wäre so auszutarieren, dass er gerade hinreichende Anreize für den Aufbau oder Erhalt dieser zusätzlichen Erzeugungskapazität böte. Auf diese Weise kann der Börsenpreis für Strom in Zeiten der Spitzenlast frei schwanken, seine Ausschläge nach oben wären jedoch durch die zusätzliche Einspeisung aus den Reservekapazitäten begrenzt. Durch diese Konstruktion würde sich insbesondere das Risiko der Investoren vermindern, die in einem Energy Only-Markt befürchten müssten, dass die wenigen sehr hohen Preisspitzen, die im Falle von Engpässen auftreten, für die Amortisation ihrer Investition nicht ausreichen könnten.

475. Angesichts bislang fehlender Indizien darüber, dass der Energy Only-Markt in Deutschland nicht funktioniert, sind jedoch vor der Einführung eines Kapazitätsmarkts die vorhandenen **Alternativen sorgfältig zu prüfen**. Hierfür bietet sich eine Vielzahl von Mechanismen an, mit denen die Versorgungssicherheit weiter erhöht werden kann, teilweise ohne dass eine weitreichende Umgestaltung des Marktdesigns auf dem Elektrizitätsmarkt notwendig würde (Acatech, 2012; Monopolkommission, 2011). Hierzu gehören die folgenden Maßnahmen:

- die Flexibilisierung der Nachfrage. Wenn es gelingt, die Stromnachfrage besser an Preisänderungen anzupassen, könnten Engpasssituationen künftig in stärkerem Ausmaß durch einen Rückgang der Nachfrage bereinigt werden. Die Stromversorgung müsste dann seltener an der Kapazitätsgrenze betrieben werden, wodurch Netzbetreiber weitgehend auf die Zuschaltung von Reservekapazitäten verzichten könnten. Damit dürfte sich auf dem Strommarkt häufiger ein unverzerrtes Preissignal einstellen. Für eine Flexibilisierung der Nachfrage bedarf es einerseits besserer Mess- und Abrechnungstechnologien („Smart Meter"). Andererseits müssten stromintensive Geräte und Unternehmen angesichts von Preisspitzen mit einer Reduktion oder Verschiebung der Nachfrage reagieren können. Die Bundesregierung hat in ihrem Energiekonzept angekündigt, die rechtlichen Grundlagen für die Einführung von Smart Metern und die Vernetzung von Stromerzeugern, Stromspeichern und Stromverbrauchern zu schaffen. Soweit dies noch nicht geschehen ist, sollten diese Maßnahmen zügig in die Tat umgesetzt werden.

- die Überprüfung, ob die Regulierung des Strommarkts notwendige Preisspitzen unterdrückt. Sollte dies der Fall sein, wäre durch eine Änderung des aktuellen Rechtsrahmens zu gewährleisten, dass der Großhandelspreis in Zeiten hoher Last ausreichend stark von den Systemgrenzkosten abweichen kann. Wenngleich der Strompreis bislang noch nicht die technische Gebotsobergrenze von 3 000 Euro/MWh erreicht hat, wäre vorbeugend über eine Anhebung dieser Grenze nachzudenken.

- die Beseitigung verbleibender Netzengpässe beim grenzüberschreitenden Stromhandel in Europa. Da in Europa nicht auf allen Märkten gleichzeitig Nachfragespitzen auftreten, können regional auftretende Spitzenlasten in einem integrierten Strommarkt zumindest teilweise über den Stromaußenhandel befriedigt werden, wodurch die insgesamt vorzuhaltende Reservekapazität sinkt. Dies setzt allerdings voraus, dass das bislang rein nationale Konzept der Versorgungssicherheit durch ein europäisches Versorgungssicherheitskonzept ersetzt wird.

- die Schaffung regionaler Preiszonen zum Ausgleich regionaler Ungleichgewichte. Hiermit könnten möglicherweise gezielte Anreize für einen Zubau von Kraftwerken in Süddeutschland gesetzt werden, ohne dass dazu ein regionaler Kapazitätsmarkt etabliert werden müsste.

Mit der Energiewende stellt sich die grundsätzliche Frage nach der langfristigen Ausgestaltung des Strommarkts. Die Politik muss die grundsätzliche Entscheidung über die institutionelle Ausgestaltung bereits heute treffen und den **langfristigen Ordnungsrahmen** festlegen (Cramton und Ockenfels, 2012, 2011). Dazu zählt insbesondere das Marktdesign, da der überwiegende Teil des Stroms zukünftig aus erneuerbaren Energien produziert werden soll. Da ein Kapazitätsmarkt, sofern tatsächlich nötig, ein ebenso langfristig zu etablierendes Element wäre, um dann auf effiziente Weise das Vorhalten von adäquater Kapazität zu gewährleisten, muss die Umsetzung der Energiewende einem systemischen Ansatz folgen, bei dem ihre Bestandteile aufeinander inhaltlich und zeitlich abgestimmt werden. Der Kapazitätsmarkt sollte

keineswegs als kurzfristig motivierte Notlösung eingesetzt werden, da es sonst schwer werden dürfte, die dabei entstehenden Kosten im Zaum zu halten.

3. Halbherzige Reformen bei der Förderung der erneuerbaren Energien

476. Im Rahmen des Klimapakets der Europäischen Union (EU) haben sich alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, neben der Reduktion der Treibhausgase zusätzlich den Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 20 % zu erhöhen. Dieses gemeinsame Ziel wurde dann auf entsprechende nationale Ziele heruntergebrochen, die sich für die betreffenden Länder jeweils am seinerzeitigen Anteil der erneuerbaren Energien am Energieverbrauch orientieren und die natürlichen Voraussetzungen und die ökonomische Leistungsfähigkeit des Landes berücksichtigen.

Mit dem **EU-Emissionsrechtehandel (EU-ETS)** wurde zudem ein marktbasiertes Steuerungsinstrument geschaffen, das im Prinzip dazu geeignet ist, die richtigen Anreize für einen Ausbau der erneuerbaren Energien zu setzen. Durch das EU-ETS werden Treibhausgasemissionen mit einem Preis versehen, der tendenziell umso höher ausfällt, je konsequenter die zulässige Gesamtzahl an Emissionen im Laufe der Zeit zurückgeführt wird. Dadurch erhalten emissionsfreie Stromerzeugungstechnologien einen Wettbewerbsvorteil gegenüber konventionellen Kraftwerken. Trotzdem ist die Mehrzahl der derzeit verfügbaren, auf erneuerbaren Energien basierenden Stromerzeugungstechnologien bislang nicht marktfähig. Und zumindest bis zu einer entsprechenden Weiterentwicklung des EU-ETS in einer neuen Handelsperiode wird der Emissionshandel allein daran nicht viel ändern können (JG 2011 Ziffern 415 ff.).

477. Damit die von der Politik formulierten Ausbauziele im angestrebten Zeitraum erreicht werden können, ist es somit unumgänglich, den Ausbau der erneuerbaren Energien zusätzlich zu fördern, also zu subventionieren. In Deutschland geschieht dies durch das EEG. Allerdings darf man sich von dieser Förderung zumindest **keine akute Klimawirkung** versprechen. Denn bei der Festlegung des Pfades für Emissionsrechte für die aktuelle Handelsperiode war der in den vergangenen Jahren vorgenommene Zubau an erneuerbaren Stromerzeugungskapazitäten nicht vorherzusehen. Somit werden aufgrund dieses unerwarteten Ausbaubooms Emissionsrechte im Stromsektor frei, die in anderen vom Emissionsrechtehandel erfassten Sektoren zum Einsatz kommen. Daher wird die Emissionseinsparung aufgrund der Erzeugung des „grünen Stroms“ durch an anderer Stelle auftretende höhere Emissionen tendenziell wettgemacht (JG 2011 Ziffern 413 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2012, 2004).

Die Kosten für diese klimapolitisch wirkungslose Förderung belasten demnach die Stromverbraucher als reine Zusatzkosten. Die Hoffnung der Befürworter einer zusätzlichen Förderung erneuerbarer Stromerzeugungskapazitäten, dieses Argument würde sich in einer dynamischen Betrachtung durch erhebliche Technologiesprünge relativieren, die ihrerseits durch den Zubau bedingt seien und daher ohne diesen nicht aufträten, ist nicht überzeugend (Ziffer 495).

478. Der Anstieg der EEG-Umlage für das Jahr 2013 von 3,59 ct/kWh auf 5,28 ct/kWh zeigt anschaulich, welche Kosten durch die Förderung der erneuerbaren Energien verursacht werden. Dabei stellt die EEG-Umlage **lediglich eine Momentaufnahme** der laufenden Kosten

dar. Da Betreiber von durch das EEG geförderten Anlagen eine über rund 20 Jahre garantierte anlagenspezifische Mindestvergütung für den von ihnen produzierten Strom erhalten, entstehen durch die Installation einer durch das EEG geförderten Anlage Zahlungsverpflichtungen über eben diesen Zeitraum. Berücksichtigt man die über den gesamten Förderzeitraum einer Anlage garantierten Vergütungen, so begründen allein die bis zum Jahresende 2011 installierten Photovoltaik-Anlagen Zusatzkosten mit einem Barwert von 100 Mrd Euro, den die Stromverbraucher über die EEG-Umlage bis zum Jahr 2031 abbezahlen müssen (Frondel et al., 2012).

479. Die hohen Kosten für den Ausbau der erneuerbaren Energien sind zu einem großen Teil das Resultat einer fehlerhaften Ausgestaltung des Fördersystems:

- So führt die **technologiespezifische Ausgestaltung der Vergütungssätze** im EEG dazu, dass ineffiziente Technologien zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien verwendet werden, welche die Kosten des Ausbaus unnötig in die Höhe treiben. Insbesondere betrifft dies die Photovoltaik, deren Anteil an der gesamten Stromerzeugung von durch das EEG geförderten Technologien in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat und die aufgrund der hohen Fördersätze überproportional zu den durch das EEG verursachten Kosten beiträgt.

- Mit dem EEG hat sich der Gesetzgeber zudem dafür entschieden, die Ausbauziele der erneuerbaren Energien über die **Preissteuerung** zu erreichen, wobei die Preise je nach Stromerzeugungsart und Anlagengröße variieren. Die Geschwindigkeit und die Kosten des Ausbaus hängen somit vor allem von der Differenz der Vergütungssätze zu den Stromgestehungskosten der einzelnen Technologien ab. Im Gegensatz zu einer Mengensteuerung müssen bei diesem Verfahren die Fördersätze zügig angepasst werden, wenn es zu einem Preisverfall der geförderten Anlagen kommt und eine Überförderung vermieden werden soll. Bislang ist der Politik die rechtzeitige Anpassung der Fördersätze kaum jemals gelungen.

- Kostentreibend wirkt ebenfalls die Tatsache, dass die Förderung der erneuerbaren Energien in Europa **rein national organisiert** ist, obwohl sich die Mitgliedsländer der EU gemeinsame Zielmarken für den Ausbau der erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2020 gegeben haben. Aus diesem Grund bleiben bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien Größenvorteile ungenutzt und es wird eine nach meteorologischen und topografischen Gesichtspunkten effiziente Verteilung der Anlagen verhindert.

- Nicht zuletzt wurde das EEG mit **industriepolitischen Zielen** überfrachtet, anstatt es auf seinen eigentlichen Zweck, der Förderung des Ausbaus der erneuerbaren Energien, zu konzentrieren.

Bei einem Festhalten an den Ausbauzielen für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und dem derzeitigen Fördersystem dürften die Kosten der erneuerbaren Energien angesichts des anvisierten Ausbaus beträchtlich über die bereits eingegangenen Verpflichtungen in Höhe

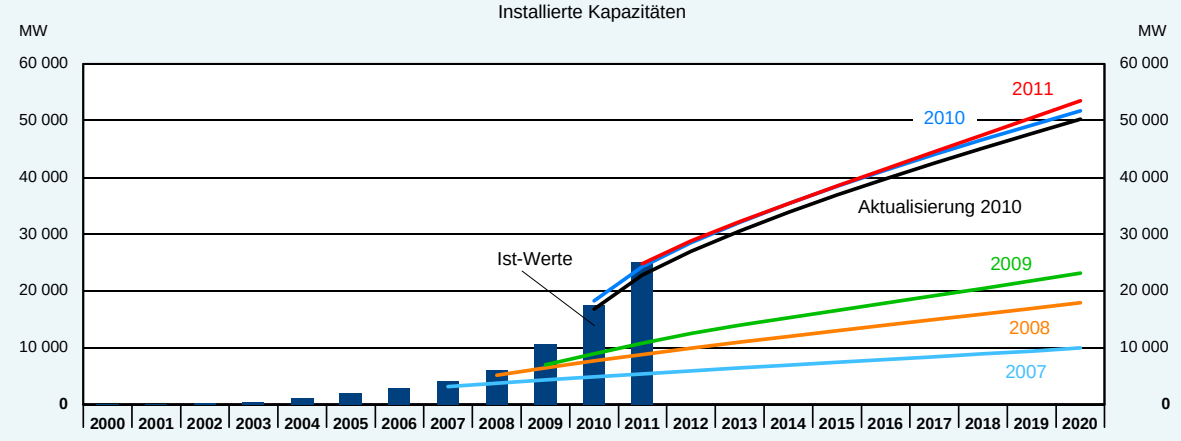
von weit mehr als 100 Mrd Euro steigen und die Akzeptanz der Energiewende vor eine schwere Belastungsprobe stellen.

Mehrfache, aber halbherzige Novellierungen des EEG in den Jahren 2009 bis 2011

480. Die zuletzt in immer kürzeren Abständen beschlossenen, aber gerade bei der Begrenzung des Photovoltaikzubaus letztendlich **wenig effektiven Änderungen** des EEG belegen äußerst anschaulich die mit einer Preissteuerung verbundenen Probleme. Dies gilt vor allem für die vergeblichen Versuche, die Vergütungssätze für bestimmte Technologien rechtzeitig an einen Preisverfall der Anlagenpreise anzupassen. Immer wieder wurde die Politik daher von der Ausbaugeschwindigkeit, insbesondere bei der Photovoltaik, überrascht.

481. Dies illustrieren die Ausbauszenarien für die erneuerbaren Energien, die seit dem Jahr 2007 regelmäßig im Auftrag des BMU erstellt wurden (Schaubild 73). Vor allem der Zubau bei den Photovoltaik-Anlagen ist dabei von den Autoren der Studien **regelmäßig unterschätzt** worden. Die erste Leitstudie aus dem Jahr 2007 rechnete mit einem Anstieg der installierten Leistung von Photovoltaik-Anlagen von 3 153 MW im Jahr 2007 auf 3 753 MW im Jahr 2008. Tatsächlich stieg die installierte Kapazität jedoch auf 6 120 MW, sodass schon im Jahr 2008 die Prognose deutlich nach oben korrigiert werden musste.

Schaubild 73



Dieser Vorgang wiederholte sich in den Folgejahren regelmäßig. Weil der Zubau bei der Photovoltaik immer wieder unterschätzt wurde, wurden die Vergütungssätze im Vergleich mit den in jüngster Zeit rapide sinkenden Kosten für Anlagen nicht hinreichend stark abgesenkt (JG 2011 Ziffer 424). Diese Entwicklung dürfte Hauptursache für den unerwarteten Ausbauboom bei der Photovoltaik gewesen sein, in dessen Folge es zu einem Bruttozubau von 3,8 GW im Jahr 2009, 7,3 GW im Jahr 2010 und rund 7,5 GW im Jahr 2011 kam.

Diese Diskrepanzen zwischen den Erwartungen und dem tatsächlichen Zubau unterstreichen deutlich, wie fragwürdig das vereinzelt vorgebrachte Argument ist, der künftige Ausbau der

erneuerbaren Energien sei beim Zuschnitt des EU-ETS bereits berücksichtigt worden, sodass das EEG auf diese indirekte Weise akute Klimawirkungen entfaltet hätte (BMU, 2009). Beides zusammen geht nicht, alles schon einzuplanen und gleichzeitig von den Entwicklungen überrascht zu werden.

482. Bereits mit der zum 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Änderung des EEG (EEG-Novelle 2009) hatte der Gesetzgeber auf das wiederholte Überschreiten der Prognosen und die damit verbundenen Kostenschübe reagiert. Die Höhe der Degression für die Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie ist seitdem an die Ausbaugeschwindigkeit gekoppelt („atmender Deckel"). Dazu wurde im EEG ein **Zubaukorridor** mit einem angestrebten jährlichen Ausbau der installierten Leistung der Photovoltaik-Anlagen um 1 GW bis 1,5 GW festgelegt. Bewegt sich die jährlich neu installierte Leistung der Photovoltaik-Anlagen innerhalb dieses Korridors, sinken die Vergütungssätze für diese Technologie um 8 % bis 10 % pro Jahr. Überschreitet der Zubau in einem Jahr die Obergrenze von 1,5 GW, fällt die Degression höher aus. Bei einem jährlichen Zubau von unter 1 GW wird die Degression entsprechend verringert.

483. Trotz der Einführung des atmenden Deckels entwickelte sich der Zubau der Photovoltaik in den vergangenen Jahren aufgrund des starken Preisverfalls der Anlagen jedoch **äußerst dynamisch**, sodass im Jahr 2010 die Vergütungssätze für die Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie durch das Erste Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes korrigiert werden mussten. Der Gesetzgeber senkte die Vergütung zum 1. Juli 2010 einmalig um 15 %. Gleichzeitig wurde der Zubaukorridor auf 2,5 GW bis 3,5 GW installierte Leistung pro Jahr angehoben. Da der Zubau an Photovoltaik-Anlagen anhaltend dynamisch ausfiel, fühlte sich der Gesetzgeber im Frühjahr 2011 jedoch erneut veranlasst zu handeln, indem er einen Teil der für den 1. Januar 2012 geplanten Degression auf den 1. Juli 2011 vorzog.

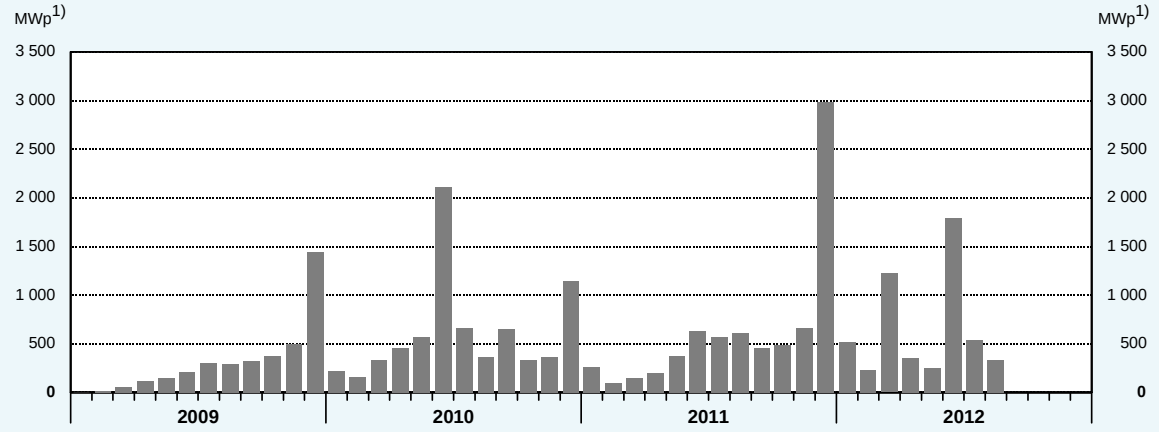
Die erneute Änderung des EEG im Juni 2012

484. Aufgrund der zu Beginn des Jahres 2012 geltenden Regelungen zur Degression sanken die Vergütungssätze für Photovoltaik-Anlagen zuletzt zum 1. Januar 2012 um weitere 15 %. Davon entfielen 9 % auf die eigentliche Degression und 6 % auf das Überschreiten des Zubaukorridors. Trotz der wiederholten Absenkungen der Vergütungssätze ist es zum Jahresende 2011 vor allem aufgrund der fortgesetzt stark gesunkenen Systempreise zu einem **ungebremsten Ausbau** der Photovoltaik gekommen.

Einen weiteren Grund stellten vermutlich Vorzieheffekte dar, die durch das geplante In-Kraft-Treten der nächsten Degressionsstufe zum 1. Januar 2012 hervorgerufen worden sind. Schon vor den zum 1. Januar 2010 und 2011 wirksam gewordenen Degressionsstufen und vor der einmaligen Absenkung zum 1. Juli 2010 war ein solcher Vorzieheffekt zu beobachten (Schaubild 74, Seite 276). Aufgrund des unerwartet starken Zubaus bei der Photovoltaik ist bereits im Frühjahr 2012 eine erneute Änderung des EEG notwendig geworden.

Schaubild 74

EEG-geförderte Photovoltaik-Anlagen in Deutschland: Gemeldete neuinstallierte Nennleistung



1) Spitzenleistung von Solarmodulen unter festgelegten Standard-Test-Bedingungen.

Quelle: Bundesnetzagentur

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

485. Anstatt diese Gelegenheit durch eine Harmonisierung der Vergütungssätze für den Einstieg in eine technologieneutrale Förderung zu nutzen, hat sich der Gesetzgeber jedoch zum wiederholten Male lediglich für eine diskretionäre Anpassung der Vergütungssätze für die Photovoltaik entschieden. Der Deutsche Bundestag hat dazu am 29. März 2012 das Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien beschlossen. Die darin vorgesehene Kürzung der Vergütungssätze für Strom aus solarer Strahlungsenergie war jedoch **politisch äußerst umstritten**. Daher gelang es dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat erst im Juni des Jahres 2012, eine Einigung im Vermittlungsausschuss herbeizuführen. Der Deutsche Bundestag hat das modifizierte Gesetz am 29. Juni 2012 verabschiedet.

486. Das Gesetz nimmt vor allem Änderungen bei der Förderung der Erzeugung von Solarstrom vor. So wird die für den Juli 2012 vorgesehene nächste Degressionsstufe auf den 1. April 2012 vorgezogen und um eine Sonderdegression ergänzt. Insgesamt sanken dadurch die **Vergütungssätze** für Aufdachanlagen und Freiflächenanlagen zum 1. April 2012 um 20 % bis 29 % gegenüber den seit dem 1. Januar 2012 geltenden Sätzen (Tabelle 31).

487. Ferner wird die **Degression** auf eine monatliche Basis umgestellt, um Vorzieheffekte zum Jahresende zu vermeiden. Die Vergütungssätze für Strom aus solarer Strahlungsenergie werden von nun an jeweils vierteljährlich, und zwar zum 1. Februar, 1. Mai, 1. August und 1. November eines Jahres angepasst. Sie sinken künftig monatlich um 1 % gegenüber den im Vormonat geltenden Sätzen. Der anvisierte Zubaukorridor von jährlich 2 500 bis 3 500 MW bleibt bestehen. Ebenfalls bleibt der in Abhängigkeit vom Zubau definierte atmende Deckel erhalten.

Der Zubaukorridor wurde allerdings um ein **Gesamtausbauziel** von 52 GW ergänzt. Wenn die Summe der installierten Leistungen aller geförderten Anlagen zur Solarstromerzeugung diesen Grenzwert überschreitet, entfällt die Förderung zusätzlich installierter Anlagen. Das

Ausbauziel von 52 GW entspricht in etwa einer Verdoppelung der zum Jahresende 2011 installierten Kapazität in Höhe von 24,9 GW. Unter Beibehaltung der durchschnittlichen Ausbaugeschwindigkeit in den Jahren 2009 bis 2011 in Höhe von 5,85 GW würde die Förderung der Solarenergie somit in fünf Jahren auslaufen; ab diesem Zeitpunkt wären allerdings noch für weitere 20 Jahre die garantierten Einspeisevergütungen zu zahlen.

Tabelle 31

Vergütungssätze für Strom aus solarer Strahlungsenergie

		Solare Strahlungsenergie (EEG § 32 Abs. 1)	Solare Strahlungsenergie ausschließlich in, an oder auf Gebäuden (EEG § 32 Abs. 2)			
			bei einer installierten Leistung bis einschließlich			
			30 kW	100 kW	1 MW	mehr als 1 MW
		ct/kWh				
Alte Gesetzeslage	Ab 1. Januar 2012 geltende Sätze ...	21,11	28,74	27,33	25,86	21,56
	Degression zum 1. Juli 2012[1)]	15 %				
	Zum 1. Juli 2012 geltende Sätze	17,94	24,43	23,23	21,98	18,33
			10 kW	40 kW	1 MW	10 MW
Neuregelung EEG zum 1. April 2012	Ab 1. April 2012 geltende Sätze	13,50	19,50	18,50	16,50	13,50
	Veränderung gegenüber alter Gesetzeslage	*–25 %*	*–20 %*	*–24 %*	*–25 %*	*–26 %*

1) Aufgrund eines Zubaus von mehr als 8 MW zwischen Oktober 2010 und September 2011.

Daten zur Tabelle

Quelle: EEG

488. Neu eingeführt wird zudem ein sogenanntes **Marktintegrationsmodell,** nach dem bei Photovoltaik-Anlagen mit einer Leistung zwischen 10 kW und 1000 kW pro Jahr nur noch 90 % der erzeugten Strommenge voll vergütungsfähig sind. Für den über diesen Prozentsatz hinausgehenden Anteil verringert sich die Vergütung auf den tatsächlichen Mittelwert des Marktpreises für Strom aus solarer Strahlungsenergie. Diese Regelung wird erst ab dem 1. Januar 2014 angewendet und bezieht sich auf alle Anlagen, die ab dem 1. April 2012 in Betrieb genommen werden. Im Gegenzug entfällt für die betroffenen Anlagen der Eigenverbrauchsbonus.

489. Die deutliche Absenkung der Vergütungssätze für Strom aus solarer Strahlungsenergie ist ein notwendiger, aber letztlich **halbherziger Schritt**. Es ist zu erwarten, dass künftig der Anteil kostengünstigerer Technologien an der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien steigen wird. Der Gesetzgeber hat daher zumindest einen kleinen Schritt in Richtung einer kosteneffizienten Förderung der erneuerbaren Energien unternommen. Nicht nachzuvollziehen ist jedoch, warum es die Bundesregierung versäumt hat, bei dieser Gelegenheit die Vergütungssätze vollständig zu harmonisieren. Stattdessen wird das EEG fortwährend komplizierter, da die Fördersätze innerhalb einer jeden Technologie und über verschiedene Technologien hinweg immer stärker ausdifferenziert werden.

Nachdem das grundsätzlich auf eine Preissteuerung ausgelegte Förderprinzip zunächst durch Elemente einer Mengensteuerung erweitert wurde, erhöht das Gesamtausbauziel für die Pho-

tovoltaik die Komplexität des Gesetzes weiter. Zudem widerspricht diese Obergrenze dem Grundsatz, dass die jeweils kostengünstigsten Technologien zur Stromerzeugung verwendet werden sollen. Sollte eine weitere Reduktion der Herstellungskosten für Photovoltaik-Anlagen deren Nutzung in den nächsten Jahren wider Erwarten zu einer kosteneffizienteren Alternative als Wind- oder Biogasanlagen machen, spricht nichts gegen eine Nutzung der Photovoltaik.

Nicht planwirtschaftliche Kapazitätsgrenzen sollten über den Einsatz einer einzelnen Technologie entscheiden, sondern deren relative Kostenvorteile. Dies lässt sich nicht über staatliche Festlegung von detaillierten Kapazitätsgrenzen, sondern nur durch eine marktnähere Ausgestaltung des Fördersystems erreichen. Eine solche Ausgestaltung würde zumindest den Umstieg auf eine **vollständige Harmonisierung** der Fördersätze erfordern, konsequenterweise jedoch eine Ablösung der Vergütungssätze durch eine Mengenförderung, wie sie der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2011/12 entworfen hat. Dieses Modell stellt zwar ebenfalls ein Subventionsregime dar, allerdings zu voraussichtlich deutlich geringeren Kosten als ein Festhalten an der technologiespezifischen Förderung.

Der von Bundesminister Altmaier veröffentlichte Verfahrensvorschlag zur Neuregelung des EEG benennt die mit der aktuellen Förderung verbundenen Probleme, ohne allerdings deren zeitnahe Lösung anzustreben (Kasten 17). Statt die Überförderung bestimmter Technologien bereits jetzt effektiv zu begrenzen und damit den weiteren Kostenanstieg des EEG schnell zu stoppen, deutet der Vorschlag eher darauf hin, den Status quo zu erhalten und eine Neuregelung erst auf die nächste Legislaturperiode zu verschieben.

Kasten 17

Der Verfahrensvorschlag von Bundesminister Altmaier zur Neuregelung des EEG

Das am 11. Oktober 2012 von Bundesminister Altmaier vorgestellte Hintergrundpapier enthält einen Verfahrensvorschlag zur Neuregelung des EEG und identifiziert dessen wichtigste Problemfelder (Altmaier, 2012). Dazu zählen die unzureichende Reduktion der Einspeisevergütungen im Zeitverlauf (Degressionsvorschriften), wodurch es zu **Fehlallokation**, **Überförderung** und damit zu vermeidbaren Mehrkosten kommt, sowie die **fehlende Marktorientierung** der erneuerbaren Energien. Um diese Probleme zu beheben, bedarf es seiner Ansicht nach „einer grundlegenden Reform des EEG, die über bisherige Korrekturen und Anpassungen hinausgeht“. Die Reform soll die zeitlichen und mengenmäßigen Ausbauziele gesetzlich festlegen, nach wie vor mit dem langfristigen Ziel, dass die erneuerbaren Energien im Jahr 2050 einen Anteil von mindestens 80 % an der Stromererzeugung erreichen. Insbesondere soll der festzulegende Ausbaupfad mit dem Netzausbau synchronisiert werden.

Die Reform soll **marktwirtschaftlichen Prinzipien** folgen, aber vornehmlich durch weiterentwickelte Varianten bestehender Instrumente wie der Marktprämie. Eine marktorientierte Förderung, wie etwa über das Quotenmodell oder Ausschreibungs- und Versteigerungsverfahren, steht nicht im Vordergrund, soll aber zumindest geprüft werden. Die technologiespezifische Ausrichtung der Förderung soll prinzipiell erhalten bleiben und zudem der Ausbau geographisch und regional gesteuert werden. Der Reformprozess würde von einer „Plattform Erneuerbare Energien“ des BMU unter Ko-Vorsitz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sowie dem „EEG Dialog“ begleitet, einer moderierten fachlichen beziehungsweise politischen

Debatte, deren Ergebnisse schließlich in einen Gesetzentwurf einfließen. Für die Entwicklung des Gesetzentwurfs wären zudem alle Interessenverbände eingebunden, um so konsensual eine politisch durchsetzbare Reform zu erarbeiten. Einen konkreten Zeitplan für den Gesamtprozess gibt es bisher nicht. Dieser liegt lediglich für die politische Debatte vor, die im November 2012 beginnen und Ende Mai 2013 abgeschlossen sein soll. Angesichts der Wahl zum Deutschen Bundestag im September 2013 ist kaum mit einem Gesetzentwurf in der aktuellen Legislaturperiode zu rechnen.

Fazit

490. Ein Jahr nach dem Einstieg in die Energiewende zeigt sich, dass wichtige Zeit verspielt worden ist. Zwar wurden die Weichen bei der Frage des Netzausbaus von der Bundesregierung sinnvoll gestellt. Aber weiterhin besteht unmittelbarer Handlungsbedarf beim Zubau konventioneller Erzeugungskapazitäten und bei der Förderung der erneuerbaren Energien. Sowohl beim Ausbau der erneuerbaren Energien als auch beim Ausbau konventioneller Erzeugungskapazitäten käme es vor allem darauf an, dass dieser Zubau marktwirtschaftliche Prinzipien besser berücksichtigt, damit die Kosten der Energiewende nicht aus dem Ruder laufen. Doch trotz der vielfältigen Anpassungsschritte beim EEG zeichnet sich eine Kehrtwende in Richtung einer stärker marktwirtschaftlich ausgestalteten Steuerung bei der Förderung der erneuerbaren Energien nicht ab. Im Gegenteil, die planwirtschaftlichen Elemente dieser Steuerung haben eher noch zugenommen. Damit ist eine weitere Kostenexplosion vorgezeichnet, sollte es nicht doch noch zu einem drastischen Umsteuern kommen.

III. Bei der Energiewende mehr Marktwirtschaft wagen

1. Schwächen der aktuellen Förderung der erneuerbaren Energien

491. Mit dem EEG wird neben dem Ausbauziel für die Stromerzeugungskapazitäten aus erneuerbaren Energien eine **Vielzahl von Zielen** verfolgt: Klimaschutzpolitik, Forschungs- und Technologieförderung sowie Industriepolitik. Dieser unübersichtliche Zielkanon hat im Verlauf der vergangenen Jahre mit dazu beigetragen, dass sich das EEG zu einem der größten Subventionstatbestände in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ausgewachsen hat. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt beläuft sich die Förderung im Jahr 2012 auf rund 0,6 % (Ziffer 358). Es zeichnet sich ab, dass die im Herbst 2012 vollmundig angekündigte Reform des EEG eher die Gestalt von „Umbauarbeiten“ annimmt, aber keine grundlegende Neuausrichtung des Förderinstruments anstrebt. Das reformierte EEG dürfte daher lediglich in der Lage sein, eine Vielzahl von Interessengruppen zu unterstützen, aber viele seiner eigentlichen Ziele verfehlen.

492. Für die **Klimaschutzpolitik**, die darauf abzielt, die Emissionen an Treibhausgasen zu reduzieren, ist das geeignete Instrument der (weltweite) Handel mit entsprechenden Emissionsrechten und die Festlegung einer stetig sinkenden Obergrenze für (weltweite) Emissionen. Mit dem EU-ETS und damit einer in Europa gültigen Obergrenze für Treibhausgasemissionen der beteiligten Sektoren, zu denen der Energiesektor gehört, steht bereits ein in diesem Sinne konzipiertes Instrument zur Verfügung, das den Ausbau von Stromerzeugungskapazitäten aus

erneuerbaren Energien unterstützen könnte. Verringerte man diese Obergrenze für Treibhausgasemissionen in den kommenden Jahren stärker als bisher geplant, würde der Preis für Emissionsrechte vermutlich ansteigen und damit unter anderem der Anreiz erhöht, in erneuerbare Energien zu investieren. Dieser Schritt setzt allerdings das Bekenntnis auf europäischer Ebene voraus, das Emissionshandelssystem als primäres klimapolitisches Instrument zu etablieren und zudem die Emissionsobergrenzen entsprechend stark abzusenken.

Daher sollte die (europäische) Politik mit aller Anstrengung darauf hinwirken, ein weltweit harmonisiertes Emissionshandelssystem zu etablieren. Dass dies bislang nicht erreicht wurde, kann durchaus als (internationales) **Politikversagen** angesehen werden. Bezogen auf die Klimapolitik könnte dies auf nationaler Ebene etwa Anstrengungen zur Anpassung an den Klimawandel rechtfertigen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2010). Zudem wird dies regelmäßig von den Befürwortern zusätzlicher Förderinstrumente für erneuerbare Energien als Begründung für deren Einsatz angeführt (IPCC, 2011). Doch selbst, wenn man dem grundsätzlichen Argument folgt, kann es nicht zur Rechtfertigung einer konkreten Form dieser Förderung dienen, also insbesondere nicht der Entscheidung, das EEG einem alternativen Förderinstrument vorzuziehen.

493. Das EEG wird zudem damit begründet, dass im vorliegenden Kontext Marktversagen bei privaten Aktivitäten in Forschung und Entwicklung (FuE) vorliegt und somit eine zusätzliche **Forschungs- und Technologieförderung** für erneuerbare Energien notwendig ist (Weber und Hey, 2012; IPCC, 2011; Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2011). Theoretisch lassen sich in der Tat mindestens drei Gründe für Marktversagen identifizieren, die allerdings für jede Form von Innovationen gelten und nicht nur für erneuerbare Energien.

Erstens lassen sich die Ergebnisse von privater FuE nicht vollumfänglich schützen und damit durch den Innovator kommerzialisieren. Daher kommt ein gewisser Teil der Forschungsergebnisse allen Akteuren in einem Markt zugute. Im Ergebnis kommt es zu ineffizient niedrigen FuE-Investitionen. Dies wird zweitens dadurch verstärkt, dass FuE-Aktivitäten ein nicht zu vernachlässigendes Risiko des Scheiterns innewohnt. Fehlen hinreichend risikofreudige private Investoren, so unterbleiben eine Reihe gesamtwirtschaftlich sinnvoller Innovationsprojekte. Drittens ist die Einführung und Anwendung neuer Technologien typischerweise mit erheblichen Lerneffekten verbunden, sodass im Zeitverlauf mit sinkenden Kosten gerechnet wird. Etablierte Technologien haben diesen Prozess bereits hinter sich und behindern dieser Überlegung nach die breite Anwendung neuer Technologien.

Eng verbunden mit dem letztgenannten Grund für Marktversagen ist die **industriepolitische Begründung** des EEG. Dabei geht es darum, von der Politik identifizierte Wachstumssektoren gezielt zu unterstützen, um damit Lerneffekte zu erzielen und Skaleneffekte auszunutzen, um so wiederum der heimischen Industrie eine gute Ausgangsposition im internationalen Wettbewerb zu verschaffen.

494. Diese Begründungen für ein mögliches Marktversagen bei FuE treffen prinzipiell für alle Wirtschaftsbereiche zu, nicht ausschließlich für die erneuerbaren Energien. Diese Ein-

sicht spricht daher für den konsequenten Ausbau der Forschungs- und Bildungsinstitutionen und die zeitlich begrenzte staatliche Unterstützung von Grundlagenforschung, deren Erfolg zudem regelmäßig evaluiert werden muss (JG 2009 Ziffer 385). Eine gute Form der Forschungs- und Technologiepolitik wäre, durch die Vermeidung ineffizienter Subventionen volkswirtschaftliche Ressourcen einzusparen, um mit einen Teil der Ersparnis die **Grundlagenforschung** und angewandte Forschung zielgenauer zu fördern.

Das EEG in seiner derzeitigen Form versucht hingegen, über die Förderung des Kapazitätsausbaus gleichzeitig die Investitionen in FuE zu unterstützen. Dabei ist dieses Instrument weder zielgenau noch kosteneffizient, da im Gegensatz zu einer direkten Forschungsförderung die auf diesem indirekten Weg verausgabten Mittel nur zu einem Bruchteil für Innovationsanstrengungen der Unternehmen wirksam werden. In der Tat investieren die derart geförderten Technologieunternehmen nur einen Bruchteil des erzielten Umsatzes in FuE. In einem derart jungen und dynamischen Marktsegment ist dies mehr als enttäuschend. Dies lässt sich nur durch die negativen Anreizeffekte einer staatlich gestützten Rendite erklären. Insbesondere werden beim EEG unbekannte Technologien gegenüber den bekannten diskriminiert.

495. Im Mittelpunkt der Argumente der Befürworter des EEG steht die Vermutung, dass ein breit gefächertes System technologiespezifischer Einspeisevergütungen zu einer schnelleren Kostendegression durch **Lerneffekte** bei den einzelnen Technologien führt (Weber und Hey, 2012; Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2011). Daher sei der Kapazitätsausbau selbst sehr teurer Stromerzeugungstechnologien großzügig zu fördern. Eine kritische Überprüfung dieses Gedankengangs ist indes bisher nicht konsequent von der Politik eingefordert worden. Somit wird auf den bloßen Verdacht hin gefördert, dass die Lernkurven- oder Skaleneffekte hinreichend groß sind, um die Subventionierung dem Grunde und vor allem der Höhe nach zu rechtfertigen.

Allerdings dürfte es sehr schwerfallen, in überzeugender Weise empirisch nachzuweisen, dass die in den vergangenen Jahren bei vielen erneuerbaren Energien zu verzeichnende Kostendegression aufgrund der bisherigen Förderung schneller vonstatten ging, als es ohne die Förderung der Fall gewesen wäre. Die methodischen Anforderungen an einen solchen Nachweis sind hoch, denn die für FuE relevanten Akteure würden ohne die Förderung wohl kaum jegliche Forschung unterlassen. Der bloße Verweis auf die im Zeitablauf zu beobachtende Kostendegression reicht keinesfalls, um eine tatsächliche Wirkung der Förderung zu belegen.

496. Die mit dieser technologiepolitischen Rechtfertigung des EEG eng verwandte industriepolitische Begründung setzt voraus, dass die Politik bereits von vornherein besser einschätzen kann als die privaten Akteure, welche Industrien, Technologien und Wirtschaftsbereiche zukunftsträchtig sind. Zwar ist es theoretisch denkbar, eine kostenminimale Förderung zu etablieren (Melitz, 2005). Allerdings sind für die praktische Umsetzung derart **umfassende Informationen nötig**, die zudem einen zweifelsfreien Blick in die Zukunft erfordern, dass von einer solchen vertikalen Industriepolitik nur abzuraten ist. Zudem zeigen neuere Arbeiten, dass FuE gerade in einem kompetitiven Umfeld ein möglicher Weg ist, den Wettbewerbsdruck zumindest temporär zu mildern (Aghion und Griffith, 2005). Der Schutz vor Wettbe-

werb durch sektorspezifische Industriepolitik wäre demnach kontraproduktiv, da diese die Innovationstätigkeit der Unternehmen sogar verringern würde.

Die Industriepolitik sollte daher horizontal ausgerichtet sein und flankierend wirken. Insbesondere zählen dazu eine Außenwirtschaftspolitik, die den freien Marktzugang für alle Akteure sicherstellt, sowie eine **effektive Wettbewerbspolitik**. Gerade Letztere sollte direkt eingesetzt werden, statt indirekt und wesentlich teurer mit Hilfe des EEG. Zwar werden mit dem EEG in der Tat eine ganze Reihe neuer und insbesondere kleiner Anbieter in den Strommarkt hineingebracht, allerdings führt die konkrete Ausgestaltung mit festen und nach Größe der Anlagen variierenden Einspeisevergütungen und einem Einspeisevorrang für erneuerbare Energien dazu, dass diese den Strom nicht nachfrageorientiert einspeisen und die Betriebsgröße nicht effizient gewählt wird. Dies wird selbst dadurch nicht behoben, dass zusätzliche Anreize zur Marktintegration gesetzt werden, etwa in Form der Marktprämie oder der Flexibilitätsprämie.

497. Es liegt in der Natur eines jeden staatlichen Förderinstruments, bei dem derart umfangreiche Mittel von einer Vielzahl von – als Interessengruppe schlecht organisierten – Subventionszahlern, hier den Stromverbrauchern, hin zu – als Interessengruppe wohl organisierten und damit politisch sehr schlagkräftigen – Subventionsempfängern umverteilt werden, dass sich die Interessen gelinde gesagt verfestigen. Dadurch wird es sehr schwer sein, künftig die Förderung der noch aufzubauenden Kapazitäten bei den erneuerbaren Energien kosteneffizient auszugestalten.

Beredtes Beispiel für die zu erwartenden Schwierigkeiten ist die Feststellung im Altmaier-Papier, dass wegen der „stark divergierenden (finanziellen und wirtschaftlichen, geographischen und sektoriellen) Interessen […] ein konsensuales Verfahren anzustreben ist“. Indes kann kaum davon ausgegangen werden, dass es dabei vornehmlich um die Interessen der Subventionszahler geht, als vielmehr um die der Subventionsempfänger, vor deren Macht die Politik offenbar auf breiter Front kapituliert hat. Dabei ist klar: Es geht nicht um ein Zurücknehmen der bisherigen Versprechungen des EEG, die zugesagten Einspeisevergütungen sind natürlich abzuarbeiten. Es geht lediglich um die Frage, wie der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien organisiert werden soll.

Aber für den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien darf die Förderung nicht einfach nur nachjustiert werden, sondern es muss **dringend umgesteuert** werden. Insbesondere muss der Kapazitätsausbau von der Technologie- und Innovationsförderung getrennt werden und sich strenger am Prinzip der Kosteneffizienz orientieren, das derzeit offensichtlich grob verletzt ist.

2. Marktbasierte Mengensteuerung statt Einspeisevergütungen

498. Der Sachverständigenrat hat bereits im vergangenen Jahr vorgeschlagen, die Förderung des Aufbaus von Stromerzeugungskapazitäten aus erneuerbaren Energien schrittweise auf eine technologieneutrale Mengenförderung umzustellen (JG 2011 Ziffern 435 ff.; Monopolkommission, 2011). In einem ersten Schritt bedürfte es dazu lediglich einer **Harmonisierung**

der Mindestvergütungssätze im EEG. Dadurch würde sich der Zubau der erneuerbaren Energien künftig strenger am Prinzip der Kosteneffizienz orientieren. Eine aktuelle Studie kommt zu dem Ergebnis, dass durch die Harmonisierung der Einspeisevergütung auf dem Niveau der Windenergie an Land (onshore) vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2020 Kosten mit einem Barwert (in Preisen des Jahres 2011) von bis zu 52 Mrd Euro gespart werden könnten, ohne die Ausbauziele zu verletzen (RWI, 2012). Die Mechanik hinter diesen Berechnungen ist einfach nachzuvollziehen: Wird das EEG beibehalten, werden mit der Photovoltaik, Windkraft vor der Küste und Biomasse aller Voraussicht nach drei recht teure Technologien massiv zugebaut.

Um die Nachteile einer Preissteuerung zu vermeiden, sollte die Förderung anschließend auf eine **marktbasierte Mengensteuerung** in Form von Grünstromzertifikaten umgestellt werden, wie sie bereits in einigen anderen europäischen Ländern zum Einsatz kommt (Kasten 18). Eine aktuelle Studie geht sogar soweit, einen konkreten Entwurf für ein entsprechend novelliertes EEG auszuarbeiten (Haucap und Kühling, 2012).

Darüber hinaus ließen sich die Kosten für die Förderung der erneuerbaren Energien weiter senken, wenn Standort- und Handelsvorteile innerhalb Europas ausgenutzt würden. Daher sollte das Fördersystem mittelfristig in einen **grenzüberschreitenden Handel** mit Grünstromzertifikaten überführt werden, indem die Fördersysteme derjenigen Länder zusammengeschlossen werden, die zur Förderung der erneuerbaren Energien ebenfalls auf eine Mengensteuerung zurückgreifen (JG 2011 Ziffern 435 ff.).

Kasten 18

Subvention erneuerbarer Energien: Preis- und mengenbasierte Verfahren

Die große Mehrzahl der aktuell verfügbaren und auf erneuerbaren Energien beruhenden Stromerzeugungstechnologien ist nicht wettbewerbsfähig. Da aus vielerlei Gründen diese Technologien dennoch in der Stromerzeugung eingesetzt werden sollen, muss die anfängliche Investition oder deren laufender Betrieb **subventioniert** werden. Für Letzteres bieten sich prinzipiell zwei Verfahren an: die mengenbasierte oder die preisbasierte Förderung, die entweder in Reinform oder als Mischform international eingesetzt werden.

Bei der **mengenbasierten Förderung** wird eine bestimmte Gesamtmenge an Strom aus erneuerbaren Energiequellen vorgegeben, typischerweise als Anteil an der jährlich konsumierten Strommenge. Da Strom ein homogenes Gut ist, dem nicht angesehen werden kann, mit welcher Erzeugungstechnologie er produziert wurde, erhalten die Produzenten von Strom aus erneuerbaren Energien Zertifikate entsprechend der produzierten Menge an Strom. Von den Stromversorgern werden diese Zertifikate erworben, um damit nachzuweisen, dass der vorgegebene Anteil an verbrauchtem Strom aus erneuerbaren Energienquellen stammte. Der Preis für die Herkunftszertifikate stellt sich dann entsprechend dem Gesamtangebot an Zertifikaten und der Gesamtnachfrage ein.

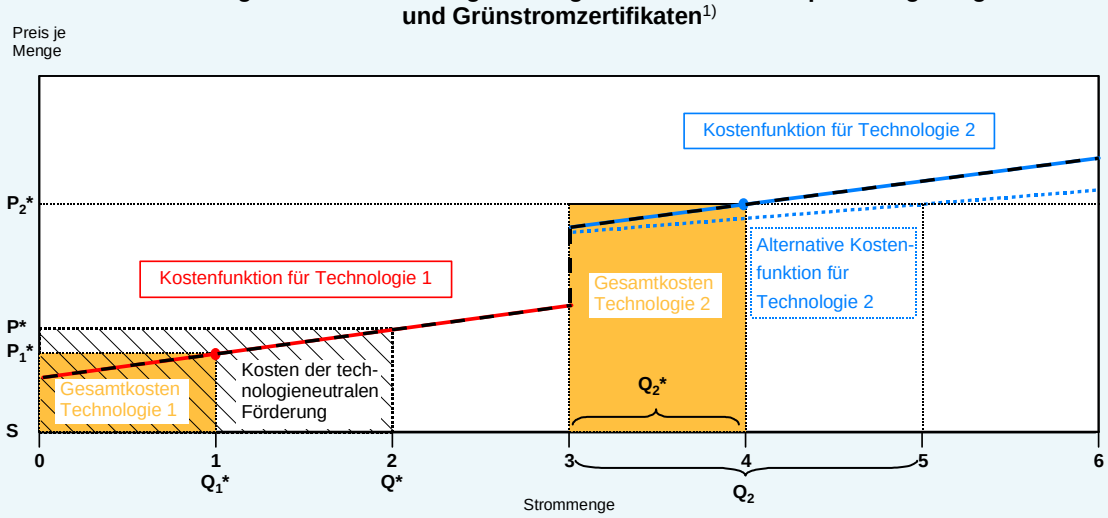
Im Falle der **preisbasierten Förderung** wird für die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien für einen festgelegten Zeitraum eine feste Vergütung je produzierter Menge an Strom ebenso garantiert wie ihre unbedingte Entgegennahme durch die Netzbetreiber (Einspeisega-

rantie). Dadurch wird sichergestellt, dass die Investoren bereits im Vorhinein mit einem festen Preis kalkulieren können und bei entsprechend erwarteter Menge an mit ihrer Anlage produziertem Strom der wirtschaftliche Betrieb sichergestellt ist. Das auf jedem Markt vorhandene Preisrisiko wird daher vollständig von den Konsumenten getragen.

Um die Charakteristika der unterschiedlichen Fördermethoden zu illustrieren, sei unterstellt, dass es genau zwei Technologien gibt, die jeweils in einer Periode die gleiche maximale Menge an Strom produzieren können. Die zweite Technologie weist allerdings durchweg höhere Kosten auf als die erste Technologie (Schaubild 75). Die **Stromangebotsfunktion**, die sich für variierende Preise ergibt, entspricht daher der Summe beider Kostenfunktionen (schwarz gestrichelte Linie entlang der Kostenkurven im Schaubild). Da die erste Technologie immer günstiger ist als die zweite, macht die den gesamten Markt charakterisierende Angebotsfunktion dort einen Sprung, wo die Kapazitätsgrenze der ersten Technologie erreicht ist. Erst ab einem Preis, der mindestens die Kosten der zweiten Technologie deckt, wird durch diese eine zusätzliche Menge bereitgestellt.

Schaubild 75

Förderung erneuerbarer Energien: Vergleich zwischen Einspeisevergütung und Grünstromzertifikaten[1)]



1) Das Angebot an "grünem" Strom setzt sich zusammen aus den Kostenfunktionen der beiden verfügbaren Technologien. Förderung erneuerbarer Energien bei einer einheitlichen Gesamtmenge von Q* und einem unterstellten Strompreis von S. Entweder wird die Menge mit Hilfe von Grünstromzertifikaten gefördert oder mit jeweils einer technologieneutralen Einspeisevergütung P* oder zweier technologiespezifischen Einspeisevergütungen P_1^* und P_2^*.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: Eigene Darstellung

Wenn eine vorgegebene Strommenge Q* aus erneuerbaren Energien in einer Periode produziert werden soll und sofern es im preisbasierten Verfahren nur eine **einheitliche Vergütung** gibt, die für alle verwendeten Technologien dieselbe ist, liefern beide Förderansätze das gleiche Ergebnis. Im preisbasierten Verfahren müsste eine Einspeisevergütung in Höhe von P* festgelegt werden, damit entsprechende Kapazitäten aufgebaut werden, um genau diese Menge Q* = 2 zu produzieren. Im Falle der mengenbasierten Förderung würde hingegen gesetzlich festgelegt, dass die Gesamtmenge Q* = 2 an Zertifikaten nachgewiesen werden muss. Am Markt für Zertifikate würde sich dann ein Preis P* einstellen, der genau der einheitlichen Einspeisevergütung entspräche. Die Anforderungen an die Informationslage des Gesetzgebers sind demnach in preisbasierten Fördersystemen ungleich höher.

Das EEG und andere bestehende preisbasierte Fördersysteme unterstützen allerdings mit einer Schar von unterschiedlichen, **technologiespezifischen Einspeisevergütungen** nicht nur den

mengenmäßigen Ausbau an Stromerzeugungskapazitäten, sondern verfolgen darüber hinaus eine direkte Technologieförderung. Um dies im vorliegenden Schaubild diskutieren zu können, muss die Vorstellung aufgegeben werden, dass sich jeweils nur ein einzelner Preis für Strom aus erneuerbaren Energien einstellen wird. Genau diese Vorstellung rechtfertigt das im Schaubild dargestellte Hintereinanderschalten der technologiespezifischen Kostenfunktionen. Wird nun jedoch die gleiche Menge $Q^* = 2$ auf zwei Technologien verteilt, die unterschiedliche Kosten aufweisen, dann muss die Planungsinstanz jeweils separate Ausbauziele für die einzelnen Technologien festlegen. Aus ihrer Einschätzung des Verlaufs der durchschnittlichen Kosten werden dann bei hälftiger Aufteilung $Q_1^* = Q_2^* = 1$ die notwendigen Einspeisevergütungen P_1^* und P_2^* bestimmt (Schaubild 75).

Unterscheiden sich die Kostenverläufe der einzelnen Technologien in der Höhe stark voneinander, dann resultiert daraus bei gleicher geförderter Strommenge ein insgesamt sehr viel teureres Förderregime als bei einer technologieneutralen preis- oder mengenbasierten Förderung. Genau diese Mechanik steckt hinter den aktuellen Kostenschätzungen auf Basis des Reformstands des EEG: Die Differenz zwischen Einspeisevergütung und Kosten ist nach wie vor so groß, dass der Zubau von teuren PV-Anlagen äußerst attraktiv bleibt. In der Konsequenz wird die EEG-Umlage noch weiter drastisch steigen, wenn dieses Fördersystem beibehalten wird.

Wird die preisbasierte Förderung nicht von vornherein mengenmäßig für die jeweiligen Perioden begrenzt, dann bergen falsch eingeschätzte (zukünftige) Kostenverläufe ein erhebliches **Kostenrisiko**. Dies kann zwar (teilweise) dadurch gemildert werden, dass die Einspeisevergütung periodisch gesenkt wird (im EEG geschieht dies mittels vorgegebener Degression (Ziffer 482)), wobei die Höhe der Absenkung entweder langfristig vorgegeben oder an die in einer Periode aufgebauten Kapazitäten gekoppelt wird. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Die für das Fördersystem zuständige Planungsinstanz schätzt den Verlauf der Kostenfunktion der Technologie 2 und setzt basierend darauf die Einspeisevergütung auf P_2^*, womit sich zumindest theoretisch die Menge $Q_2^* = 1$ (und zusammen mit der Technologie 1 die Gesamtmenge $Q^* = 2$) ergeben würde.

Der tatsächliche Verlauf der Kostenfunktion mag indes viel niedriger sein – entweder weil die Kosten im Laufe der Periode gesunken sind oder generell falsch eingeschätzt wurden – wodurch bei der gleichen Einspeisevergütung P_2^* eine wesentlich größere Menge $Q_2 = 2$ und damit viel höhere Gesamtkosten resultieren. Die beim EEG auftretende jährliche Revision der Ausbauprognosen zeigt deutlich, dass es in der Vergangenheit zu erheblichen Fehleinschätzungen gekommen ist, die zur Kostenexplosion beigetragen haben dürften (Schaubild 73, Seite 274).

Im mengenbasierten Verfahren sind derartige unerwartete Kapazitätsausweitungen, wie sie im preisbasierten Verfahren auftreten können, per Konstruktion ausgeschlossen, da der zukünftige Ausbaupfad für die Kapazitäten vorgegeben wird. Der **Preis für die Zertifikate** spiegelt deshalb die relative Abweichung vom Ausbaupfad wider: Liegt der Kapazitätsaufbau niedriger als der vorgegebene Ausbaupfad, so steigt der Preis für Zertifikate entsprechend und gibt Investoren einen stärkeren Anreiz, in zusätzliche Kapazitäten zu investieren. Liegt der Kapazitätsaufbau darüber, dann sinkt der Preis und mindert den Anreiz für den weiteren Kapazitätsaufbau. Zusätzlich sorgen entsprechend hohe Strafzahlungen dafür, dass ein Verfehlen der Quote teurer ist als der Zukauf von Zertifikaten.

Ein zentrales Argument für die Förderung bisher teurer Technologien ist der vermutete Kostenrückgang durch deren breitere Nutzung, sogenannte **Lerneffekte**, die ohne Förderung zu dyna-

mischer Ineffizienz führen. Eine Förderung ließe sich allerdings nur dann ökonomisch rechtfertigen, wenn etwa die alternative Kostenfunktion der zweiten Technologie allein durch die Förderung so stark sinken würde, dass diese Kostenersparnis, gemessen in heutigen Preisen, die hohen Kosten der heute zu zahlenden Förderung kompensieren würde. Damit diese Kostenersparnis dann aber auch beim Stromverbraucher ankommt, muss schritthaltend mit dem technischen Fortschritt die Einspeisevergütung abgesenkt werden. Geschieht dies nicht, dann ergibt sich das gleiche Problem wie bei der oben geschilderten Fehleinschätzung der Kostenfunktion im statischen Kontext: Der angestrebte Ausbau wird übertroffen und die vom Stromverbraucher zu tragenden Kosten steigen, möglicherweise in rasantem Ausmaß.

499. Bereits der erste Schritt, der Übergang von einer technologiespezifischen zu einer einheitlichen **technologieneutralen Einspeisevergütung**, bietet erhebliche Vorteile, die durch eine Umstellung auf eine mengenbasierte Förderung mit einem expliziten Ausbaupfad noch verstärkt werden. Insbesondere schützt die mengenbasierte Förderung vor einem unerwartet schnellen Ausbau erneuerbarer Technologien, zumindest solange deren Ausbau noch subventioniert werden muss. Dadurch wird einerseits die bei preisbasierten Verfahren immer wieder auftretende Überförderung des Ausbaus verhindert, etwa wenn die Investitionskosten für einzelne Technologien stärker als durch den Gesetzgeber erwartet sinken. Dies führte in der Vergangenheit zu massiven Kapazitätsausweitungen und dadurch zu Kostenschüben, etwa bei der Photovoltaik (Ziffern 478, 481, 484). Andererseits ließe sich der Netzausbau besser mit dem weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien koordinieren.

Mit einem verbindlich einzuhaltenden Pfad für die Grünstromquote und einer technologieneutralen Ausgestaltung der Förderung würde zudem der Einfluss von Interessengruppen stark reduziert. Da der Preis von Grünstromzertifikaten durch Angebot und Nachfrage bestimmt würde, bedarf es keiner politischen Eingriffe mehr, um überhöhte Vergütungssätze anzupassen.

500. Die Befürworter des EEG lehnen eine solche Umstellung auf die mengenbasierte Förderung vehement ab und verweisen auf die (vermeintlich) schlechten Erfahrungen derjenigen Länder, die ein solches Fördersystem bereits eingeführt haben. So wird vielfach auf das **Vereinigte Königreich** verwiesen, das ein mengenbasiertes Verfahren zur Förderung erneuerbarer Energien einsetzt. Dieses musste mehrfach angepasst werden und wurde im Jahr 2010 mit technologiespezifischen Einspeisetarifen flankiert, die für kleinere Anlagen mit bis zu 5 MW Kapazität gezahlt werden. Das mengenbasierte Verfahren für größere Anlagen besteht zwar weiter fort. Doch es wurde in der Vergangenheit immer stärker technologiespezifisch ausgestaltet, indem unterschiedliche Technologien für die gleiche Menge eingespeisten Stroms jeweils eine unterschiedliche Anzahl von Zertifikaten erhalten. Damit hat das dortige Quotenmodell seine technologieneutrale Ausgestaltung verloren.

Eine ganze Reihe von Faktoren hat mit dazu beigetragen, dass die Mengenförderung im Vereinigten Königreich nicht zum erhofften Kapazitätsausbau geführt hat. Wesentlich trug dazu der **schwierige** und oftmals **langwierige Genehmigungsprozess** für den Bau von Anlagen bei, wodurch speziell der Ausbau von Windenergieanlangen an Land behindert wurde

(Woodman und Mitchell, 2011; Pollitt, 2010). Der gebremste Ausbau führte bei den Stromversorgern teilweise dazu, dass sie die erforderliche Anzahl an Grünstromzertifikaten nicht nachweisen konnten, wodurch entsprechende Strafzahlungen ausgelöst wurden.

501. Im Rahmen einer derzeit geplanten und intensiv diskutieren großen Reform des Energiemarkts im Vereinigten Königreich, die unter anderem die Einführung eines Kapazitätsmarkts vorsieht, soll mit Differenzkontrakten (Contracts for Difference) ab dem Jahr 2017 ein preisbasierter Fördermechanismus für erneuerbare Energien eingeführt werden (Department of Energy and Climate Change, 2012). Demnach erhielten die geförderten Produzenten statt einer festen Einspeisevergütung je Strommenge lediglich die Differenz zwischen einer langfristig festgeschriebenen Vergütungshöhe und einem im Zeitablauf mit den Marktgegebenheiten schwankenden Referenzpreis, etwa dem monatsdurchschnittlichen Börsenpreis für Strom. Sollte der Referenzpreis im Zeitverlauf über die festgeschriebene Vergütungshöhe steigen, müsste diese Differenz wiederum von den Produzenten erstattet werden.

Bis Anfang der 2020er-Jahre wäre die festzulegende Vergütungshöhe noch technologiespezifisch ausgestaltet, danach einheitlich und damit technologieneutral. Dieser Mechanismus unterscheidet sich damit grundlegend vom EEG in Deutschland, da in den aktuellen Gesetzentwürfen kein Abnahmezwang für den Strom aus erneuerbaren Energien vorgesehen ist. Somit bleiben die Produzenten von Strom aus erneuerbaren Energien weiterhin dem Vermarktungsrisiko und teilweise dem Preisrisiko ausgesetzt. Insbesondere wird der Differenzbetrag nach einer Übergangsphase in Versteigerungen und somit marktnah ermittelt. Zudem ist geplant, die Gesamtzahl der jährlich neu zu vergebenden Kontrakte an den Ausbaupfad für erneuerbare Energien zu koppeln; der maximale jährliche Zubau wird somit gedeckelt.

502. Länder wie etwa die Vereinigten Staaten, Schweden und Neuseeland haben hingegen erfolgreich ein **Quotenmodell** implementiert. In den Vereinigten Staaten fördern alle Bundesstaaten den Ausbau erneuerbarer Energien, davon 29 Bundesstaaten und Washington, D.C., mit einer mengenbasierten Steuerung. Allerdings unterscheiden sich selbst in den Vereinigten Staaten die Systeme teilweise erheblich; so ist es nur sehr begrenzt möglich, die Zertifikate über Bundesstaatengrenzen hinweg zu handeln, um die Quote in einem Bundesstaat durch den Zukauf günstig produzierter Zertifikate aus anderen Bundesstaaten zu decken und somit die unterschiedlichen Standortvorteile für die einzelnen Technologien effizient zu nutzen (Schmalensee, 2011).

Insbesondere das **schwedische Quotenmodell** ist sehr erfolgreich, wenngleich es selbst dort nach dessen Einführung im Jahr 2003 zu einer starken Überförderung kam, weil bereits profitable am Markt arbeitende Altanlagen berechtigt waren, für den produzierten Strom Zertifikate zu erhalten (Kasten 19, Seite 288). Dem schwedischen Grünstrommarkt ist Norwegen zum 1. Januar 2012 beigetreten.

503. Der Vorschlag des Sachverständigenrates ist allerdings ohnehin nicht, einfach eines der bestehenden Modelle der Mengensteuerung unangepasst einzuführen, insbesondere nicht das britische Modell. Stattdessen sollte ein **neues mengenbasiertes Fördersystem** eingerichtet

werden, das aus den Defiziten und Fehlschlägen früherer Modelle die richtigen Lehren zieht. Denn nichts hindert die deutsche Politik daran, die bisher in anderen Ländern gemachten Erfahrungen mit Quotenmodellen beim Aufbau eines derartigen mengenbasierten Fördersystems angemessen zu berücksichtigen. Wenn überhaupt, dann käme das schwedische Modell diesem Vorschlag für die künftige Förderung der erneuerbaren Energien in Deutschland nahe. Der folgende Katalog an Lehren sollte dabei beachtet werden:

i. Die Förderung sollte technologieoffen – keine Technologie sollte von vornherein ausgeschlossen werden – und technologieneutral – allein die produzierte Strommenge bestimmt die Anzahl an Zertifikaten, nicht die Wahl der Technologie – ausgestaltet sein, um einen großen und liquiden Markt für Grünstromzertifikate herzustellen.

ii. Es sollten sowohl ein kurzfristiger Spotmarkt als auch ein langfristig ausgerichteter Futures-Markt eingerichtet werden, um die intertemporale Glättung von Nachfrage und Angebot zu ermöglichen und die Preisschwankungen zu begrenzen (Amundsen et al., 2006).

iii. Ausgestellte Zertifikate sollten in jeder zukünftigen Periode zur Erfüllung der Quote eingesetzt werden können.

iv. Die Ausgabe von Grünstromzertifikaten sollte auf neu errichtete Anlagen beschränkt werden, um so mögliche Mitnahmeeffekte für Altanlangen zu verhindern (Bergek und Jacobsson, 2010).

v. Es sollte potenziellen Investoren ein hinreichend langer, aber nach festen Regeln auslaufender Planungshorizont gewährt werden, um die Unsicherheit der Akteure möglichst zu begrenzen.

vi. Die Einrichtung hinreichend großer Strafzahlungen sollte verhindern, dass sich die eigentlich zur Einhaltung der Quote an erneuerbaren Energien Verpflichteten günstig aus dieser Verpflichtung freikaufen können.

vii. Um die Markteintrittsschranken für die erneuerbaren Energien niedrig zu halten, sollte die Netzanschlusspflicht beibehalten werden.

Kasten 19

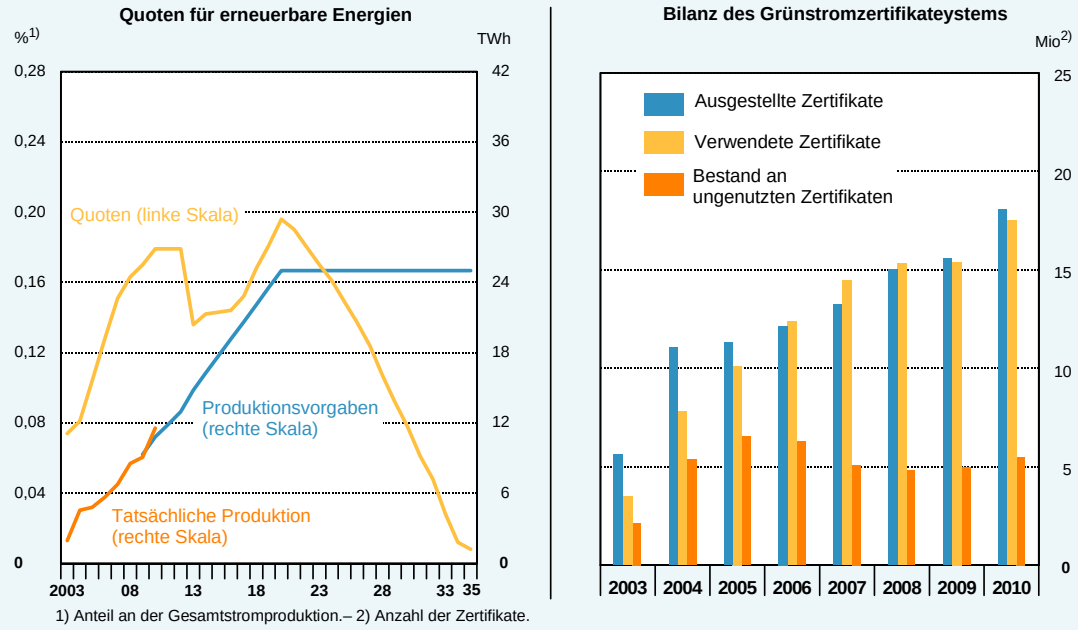
Die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Schweden

Schweden hat sich im Rahmen des Klimakonzepts der EU dazu verpflichtet, den heimischen Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoenergieverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 49 % zu erhöhen. Bezogen auf den Strommarkt hat sich Schweden zum Ziel gesetzt, die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien von 70,3 TWh im Jahr 2002 bis zum Jahr 2020 um rund 25 TWh zu erhöhen (Schaubild 76, links). Um dieses Ziel zu erreichen, fördert Schweden den Aufbau von Stromerzeugungskapazitäten aus erneuerbaren Energien seit dem 1. März 2003 mit einem **Grünstromzertifikatemarkt**. Dabei entspricht die Ausgestaltung des schwedischen Fördersys-

tems fast dem idealtypischen Bild des Zertifikatemarkts, wie es vom Sachverständigenrat vorgeschlagen und stilisiert beschrieben wurde (JG 2011 Ziffern 431 ff.). Insbesondere gibt es (fast) keine technologiespezifischen Regelungen, wie etwa flankierende Einspeisevergütungen oder eine technologiespezifische Zuteilung von Zertifikaten.

Schaubild 76

Geplante und tatsächliche Entwicklung des schwedischen Grünstromzertifikatesystems



1) Anteil an der Gesamtstromproduktion.– 2) Anzahl der Zertifikate.

Quelle: Svenska Kraftnäts kontoföringssystem, Cesar

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Die Nachfrage nach Grünstromzertifikaten entsteht aus gesetzlichen Verpflichtungen der Stromversorger, die als deren Lieferanten stellvertretend für die privaten Endkunden handeln, sowie der Selbstversorger und Unternehmen, die den Strom an der Börse beziehen. In einem Abrechnungszeitraum von einem Jahr müssen diese insgesamt so viele Grünstromzertifikate nachweisen, dass deren Anteil am Stromverbrauch genau der **gesetzlich vorgegebenen Quote** an „grünem Strom“ entspricht. Der Verlauf der Quote berücksichtigt dabei bereits, dass im Laufe der Zeit Anlagen aus der zeitlich begrenzten Förderung herausfallen werden, deren Produktionskapazität am Strommarkt jedoch weiterhin zur Verfügung steht, weshalb die Produktionsvorgabe nicht zurückgeht.

Das Angebot an Grünstromzertifikaten wird von den Stromproduzenten bereitgestellt, die Strom aus erneuerbaren Energien produzieren und deren Stromerzeugungskapazitäten dazu berechtigt sind, **Grünstromzertifikate** von Svenska Kraftnät, dem Übertragungsnetzbetreiber, für den eingespeisten Strom zu erhalten. Ähnlich wie beim EEG in Deutschland sind stromintensive Unternehmen von der Verpflichtung die Quote zu erfüllen teilweise befreit. Gleiches gilt für Eigenproduzenten mit Anlagen, deren Kapazität geringer als 50 kW ist. Diese Regelung wurde ebenso wie in Deutschland in den vergangenen Jahren mehrfach angepasst und der Kreis der ausgenommenen Unternehmen sukzessive erweitert, sodass aktuell ungefähr zwei Drittel des Stromverbrauchs durch den Grünstromzertifikatehandel abgedeckt sind.

Im Rahmen des Fördersystems sind auf Erzeugerseite nur neu geschaffene Stromerzeugungskapazitäten dazu berechtigt, über 15 Jahre für jede MWh eingespeisten Strom entsprechende Zertifikate zu erhalten. Allerdings wurden bei Einrichtung des Fördersystems zudem bestehende Anlagen zugelassen, die höchstens bis zum Jahresende 2014 berechtigt sind, Zertifikate zu erhalten. Ziel dieser Maßnahme war es, die Liquidität des Zertifikatemarkts bereits von Beginn an sicherzustellen. Jedoch führte dies dazu, dass **Altanlagen erhebliche Renten** erzielten, da diese bereits vor Einführung des Zertifikatemarkts größtenteils kostendeckend gearbeitet haben und keiner weiteren umfangreichen Förderung bedurft hätten. Dieser Umstand hat zu erheblicher Kritik am schwedischen System geführt, da allein diese Regelung Schätzungen zufolge einen Anteil von 10 % bis 15,5 % an den Gesamtkosten der Förderung bis zum Jahr 2030 ausmacht (Bergek und Jacobsson, 2010).

Die von den Stromverbrauchern zu erfüllende Quote bezieht sich dabei jeweils auf die vergangene **Abrechnungsperiode**, die vom 1. März eines Jahres bis zum letzten Tag im Februar des Folgejahres reicht. Zum 1. März müssen die Stromversorger den Gesamtstromverbrauch für den Abrechnungszeitraum an die Schwedische Energieagentur melden, auf den die Quote angewandt wird. Bis zum 31. März des Folgejahres müssen die Stromversorger ausreichend Zertifikate in ihrem Bestand haben, um die Quote für den Abrechnungszeitraum zu erfüllen. Die fehlenden oder überschüssigen Zertifikate können über die Börse oder bilateral bezogen oder verkauft werden. Jeweils zum 1. April werden alle Grünstromzertifikate gelöscht, die zur Erfüllung der Quote verwendet wurden.

Sollte ein Stromverbraucher zum Stichtag nicht über ausreichend Zertifikate verfügen, so muss dieser die fehlenden Zertifikate von der Energieagentur zu einem **Strafpreis** beziehen, der 150 % des gewichteten Durchschnittspreises der Abrechungsperiode entspricht (Schaubild 77, links). Die von den Strafzahlungen ausgehenden Anreize scheinen insgesamt sehr hoch zu sein, denn deren praktische Relevanz ist äußerst gering: Seit der zweiten Abrechnungsperiode des Zertifkatehandels lag die Erfüllungsrate der Grünstromquote bei 99,2 %, nach 77 % im ersten Jahr. Aktuell liegt die Erfüllungsrate bei annähernd 100 % und die Einnahmen aus Strafzahlungen bei rund 0,8 Mio Schwedische Kronen (weniger als 0,1 Mio Euro, 1. November 2012).

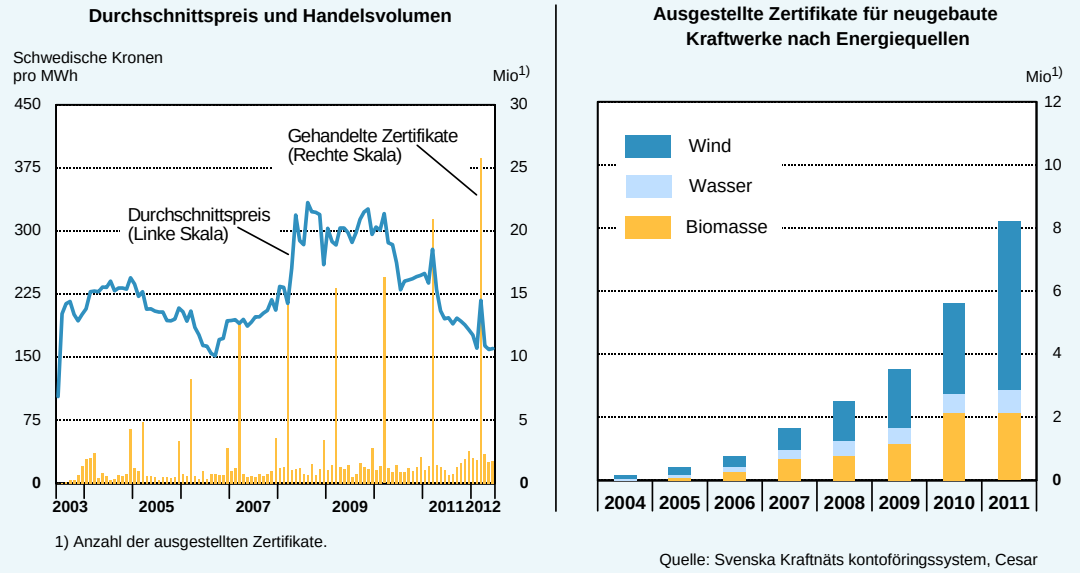
Da die in einer Abrechnungsperiode ausgestellten Zertifikate in allen zukünftigen Abrechnungsperioden eingesetzt werden können, um die Grünstromquote zu erfüllen, sind die **Preise relativ stabil** und werden eher von der im Zeitverlauf ansteigenden Quote fundamental bestimmt als vom Ende der Abrechnungszeiträume (Schaubild 77, links). Dabei entspricht die Preisentwicklung an der Börse in etwa der Preisentwicklung im ungeregelten bilateralen Handel. Der Aufbau von neuen Stromerzeugungskapazitäten aus erneuerbaren Energien entfiel seit dem Jahr 2004 zum größten Teil auf die Windenergie und die Biomasse (Schaubild 77, rechts). Die Wasserkraft spielt nur eine untergeordnete Rolle. Dieser im Zuge der Förderung entstandene Technologiemix entspricht damit durchaus dem, der angesichts der technologiespezifischen Kosten für Schweden zu erwarten gewesen wäre (EWI, 2010).

Zum 1. Januar 2012 trat **Norwegen** dem schwedischen Grünstrommarkt bei, um den Kapazitätsausbau von erneuerbaren Energien im Strommarkt entsprechend eigener Ausbauziele zu fördern. Dieser Prozess wurde einerseits dadurch erleichtert, dass die Ausgestaltung des schwedischen Grünstrommarktes fast idealtypisch ist und die fehlende technologiespezifische Ausgestaltung einen langwierigen Harmonisierungsprozess jenseits der Ausbauziele überflüssig machte. Andererseits war in Norwegen vor dem Beitritt zum Grünstrommarkt weder ein klassisches mengen- noch ein preisbasiertes Fördersystem zum Einsatz gekommen. Stattdessen wur-

de mit dem mengenbasierten Verfahren die bisherige Förderung mittels Investitionszuschüssen ersetzt. Trotzdem dauerte der politische Prozess mehr als fünf Jahre, bis der Zusammenschluss in dieser Form zustande kam.

Schaubild 77

Preisentwicklung und Kapazitätszubau im schwedischen Grünstromzertifikatesystem



1) Anzahl der ausgestellten Zertifikate.

Quelle: Svenska Kraftnäts kontoföringssystem, Cesar

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Fazit

504. Folgte die Politik dem Vorschlag des Sachverständigenrates und beschlösse umgehend zumindest innerhalb des EEG eine **Vereinheitlichung des Vergütungssatzes** auf einem moderaten Niveau, verlören viele der aktuellen Probleme bei der Umsetzung der Energiewende ihre Virulenz. Dafür könnte sich etwa der durchschnittliche Vergütungssatz der landgestützten Windenergie eignen. Denn das aktuelle Vorgehen ist vom wenig aussichtsreichen Versuch geprägt, durch die Einführung von immer mehr planwirtschaftlichen Elementen die Defizite des bereits im Ansatz sehr planwirtschaftlich gestalteten Umbaus des Energiesystems hin zu einer überragenden Rolle von erneuerbaren Stromerzeugungskapazitäten auszubügeln. Der Mut, einen niedrigen harmonisierten Vergütungssatz festzulegen, könnte diesen Teufelskreis durchbrechen.

Es ist zudem offensichtlich, dass die drei Kernelemente der Energiewende, erneuerbare Kapazitäten, Reservekapazitäten, Netze und Speicher, die eigentlich **systemisch zu denken** und zeitlich aufeinander abzustimmen sind, im Augenblick nicht in hinreichender Weise in einem Gesamtkonzept aufgehen. Eine drastische Vergütungsabsenkung könnte den bislang alles dominierenden rasanten Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugungskapazitäten zeitweise abbremsen und der Energiepolitik die nötige **Zeit zum Atmen** gewähren, sowohl die eigentlich vordringlichen Aufgaben anzugehen als auch die künftige Förderstrategie für die erneuerbaren Energien so umzugestalten, dass sie sich in ein europäisches Gesamtbild einfügt.

3. Eine andere Meinung

505. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, teilt weder die Diagnose der Mehrheit, wonach sich das EEG durch eine „außerordentlich ausgeprägte Ineffizienz“ auszeichne, noch kann es sich dem Plädoyer für den Übergang auf eine technologieneutrale Mengensteuerung anschließen.

506. Das vernichtende Urteil der Mehrheit des Rates über die Effizienz des EEG steht im Widerspruch zur Mehrzahl der wissenschaftlichen Studien zur Wirkungsweise von Förderungsmechanismen für erneuerbare Energien. So stellt beispielsweise das IPCC (2012) fest, es werde in zahlreichen Studien gezeigt, dass gut konzipierte und gut implementierte preisorientierte Steuerungsinstrumente (Feed in Tariffs) die effizienteste (definiert als Vergleich zwischen den insgesamt geleisteten Subventionen und den Erzeugungskosten) und effektivste (definiert als die Fähigkeit, einen Anstieg des Anteils der Erneuerbaren am Energieverbrauch zu erreichen) Strategie zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien darstellten. Deutschland wird dabei explizit als **Best Practice Country** genannt (Steinhilber et al., 2011). In Deutschland kommt der Sachverständigenrat für Umweltfragen zu dem Befund, dass sich das EEG als ein „wirksames und vergleichsweise effizientes Instrument bewährt“ hat (Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2011).

Dies deckt sich mit der Tatsache, dass immer mehr **Länder in Europa** auf diese Form der Förderung übergegangen sind. Während im Jahr 2009 nur neun Länder preisorientierte Fördersystems eingesetzt hatten, stieg deren Anzahl auf 20 im Jahr 2012. Vier weitere Länder benutzen die Preissteuerung für ausgewählte Technologien und Anlagen mit bestimmten Größenordnungen (Ragwitz et al., 2012). Das Vereinigte Königreich hat den Übergang von der Mengensteuerung zu einem Modell der Preissteuerung (Contracts for Difference) für das Jahr 2014 beschlossen, die Mengensteuerung wird im Jahr 2017 für neue Projekte eingestellt (Department of Energy and Climate Change, 2011).

507. Diesem insgesamt positiven Befund steht auch der derzeit in Deutschland stark beklagte **Anstieg der Strompreise** nicht unbedingt entgegen. Die Strompreise für private Haushalte sind in den letzten beiden Jahrzehnten weitaus geringer gestiegen als die Preise für andere Energieträger. Während sich Heizöl um 200 % verteuerte, Fernwärme um 93 % und Erdgas um 88 %, betrug der Preisanstieg bei Haushaltsstrom 69 % (Schaubild 78). Dementsprechend entfallen vom Anstieg der monatlichen Energiekosten eines Drei-Personen-Musterhaushalts, der sich im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2012 auf 133 Euro beläuft, lediglich 31 Euro auf den Strom, wovon wiederum 9 Euro auf die EEG-Umlage entfallen. An den Ausgaben eines durchschnittlichen Privathaushalts im Jahr 2011/12 machte die EEG-Umlage 0,3 % aus (Agentur für Erneuerbare Energien, 2012).

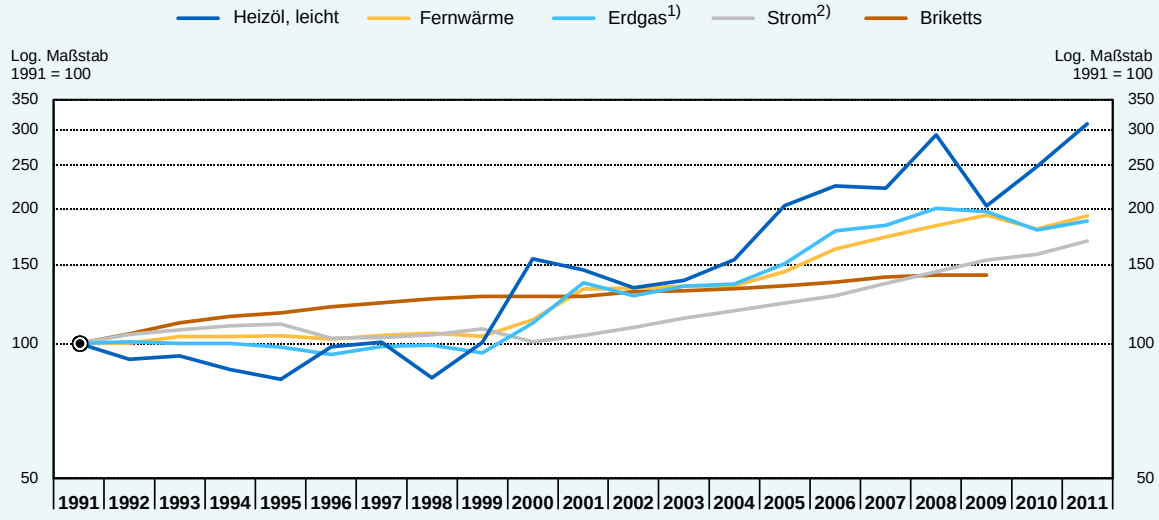
508. Nach Berechnungen des Bundesverbands Erneuerbare Energien ist der Beitrag der Förderkosten für den Ausbau der Erneuerbaren Energien bei der jetzt beschlossenen **Anhebung der EEG-Umlage** auf 5,28 Cent pro Kilowattstunde mit 0,19 Cent vergleichsweise gering (BEE, 2012). Sehr viel größer ist der Einfluss der zunehmenden Befreiung der Industrie vom EEG, die insbesondere von der Bundesnetzagentur mit Sorge gesehen wird. Schon vor der

Ausweitung der Privilegierungsregeln im Jahr 2012 wurde von den privilegierten Unternehmen 18 % des Gesamtstromverbrauchs verursacht, aber nur 0,3 % des Umlagebetrags aufgebracht (Bundesnetzagentur, 2012). Durch die Industrieförderung wird ein Anstieg der Umlage um 0,27 Cent/kWh verursacht; insgesamt entfallen damit 1,22 Cent/kWh auf die Industrieförderung.

Eine weitere Erklärung für die höhere Umlage ist der **Rückgang der Börsenstrompreise** im Jahr 2012. Dadurch nimmt die Differenz zwischen der gezahlten Vergütung für Strom und dem mit diesem Strom an der Börse erzielten Preis zu, wodurch die Umlage steigt. Dieser Mechanismus ist für einen Anstieg der Umlage um 0,85 Cent/kWh verantwortlich. Man sieht hieran, dass die Kosten des EEG nicht uneingeschränkt mit der Veränderung der EEG-Umlage gleichgesetzt werden dürfen. Durch eine zunehmende Produktion von erneuerbaren Energien ergibt sich ein preissenkender Effekt, da der auf diese Weise erzeugte Strom vorrangig abgenommen wird und somit teure fossile Kraftwerke aus dem Markt gedrängt werden. Die Wirkungen dieses **Merit Order-Effekts** auf den Strompreis werden für das Jahr 2011 mit 0,9 Cent/kWh geschätzt, was bezogen auf die Stromerzeugung dieses Jahres einem Betrag von 4,6 Mrd Euro entspricht. Für die Verbraucher wirkt sich das allerdings nur in dem Maße aus, indem die niedrigeren Preise auch von den Stromversorgern an sie weitergegeben werden. (BMU, 2012).

Schaubild 78

Entwicklung der Energiepreise in privaten Haushalten



1) Bei einer Abgabemenge von 1600 kWh pro Monat inklusive aller Steuern und Abgaben.– 2) Tarifabnehmer (bei einer Abgabemenge von 325 kWh pro Monat), inklusive Ausgleichsabgabe, Stromsteuer und Mehrwertsteuer.

Quelle: BMWi

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Mit einem Betrag von 0,67 Cent/kWh ist ein weiterer großer Anteil am Anstieg der Umlage auf **Prognosefehler** für das Jahres 2012 zurückzuführen. Davon entfallen 0,3 Cent/kWh auf überdurchschnittliche Sonnenscheinstunden und einen unerwartet starken Anlagenausbau und weitere 0,3 Cent/kWh auf einen nicht antizipierten Rückgang der Börsenstrompreise.

509. Der Anstieg der EEG-Umlage muss jedoch nicht passiv hingenommen werden. So hätte es die Politik in der Hand, die **Mehrwertsteuer auf die EEG-Umlage** abzuschaffen oder zumindest zu reduzieren. Da die Umlage eine reine Umverteilungsfunktion wahrnimmt, bei der keine ökonomische Wertschöpfung entsteht, ist es von vornherein problematisch, hierauf eine Wertschöpfungsteuer zu erheben. Ebenso könnten die Befreiungen der Industrie zumindest wieder auf das Niveau des Jahres 2011 zurückgeführt werden.

510. Als ersten Schritt in eine „marktbasierte Mengensteuerung" schlägt die Mehrheit den Übergang von einer technologiespezifischen zu einer **technologieneutralen Förderung** vor. Dadurch könnten Kosten in Höhe von bis zu 52 Mrd Euro eingespart werden, ohne die Ausbauziele zu verletzen. Dieser Wert ergibt sich aus der Annahme, dass bei einer technologieneutralen Förderung nur noch die Windkraft an Land ausgeweitet würde. Anstelle eines geplanten Zuwachses von 39 526 Mrd kWh wäre dann ein Zuwachs von 108 146 kWh erforderlich, was eine Verdreifachung der bisherigen Leistung bedeuten würde.

Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, dass eine derart massive Ausweitung der Windkraft auf wachsenden **Widerstand in der Öffentlichkeit** stoßen würde und somit die soziale Akzeptanz der Energiewende gefährden könnte. Großbritannien ist ein gutes Beispiel dafür, dass sich dies äußerst nachteilig auf Ausbauziele auswirken kann (Ziffern 500 f.). Bei einer allein auf Windkraft an Land setzenden Förderstrategie müssten zunehmend ungünstigere Standorte herangezogen werden, was zu zusätzlichen Förderkosten führen würde.

Der Übergang zu einer technologieneutralen Förderung würde außerdem bedeuten, dass die Investitionen für andere Energieträger, insbesondere die Windkraft auf See, abgeschrieben werden müssten (Diekmann et al. 2012). In Anbetracht der ambitionierten langfristigen Energieziele kann jedoch kaum davon ausgegangen werden, dass auf diese Energieträger verzichtet werden kann. Der Vorteil einer **technologiespezifischen Förderung** durch das EEG besteht dabei darin, dass neue Technologien gefördert werden, indem man geschützte Märkte etabliert (Bergek und Jacobsson, 2010). Ob dies innerhalb der nächsten Jahrzehnte auch bei einer „zeitlich begrenzten staatlichen Unterstützung von Grundlagenforschung" (Ziffern 509 f.) erreicht würde, ist eine völlig offene Frage.

511. Aus der Sicht der Mehrheit besteht die überlegene Lösung indes in einer **technologieneutralen Mengenförderung**. Dabei stellt sich zunächst das Problem, dass die Mengenförderung als „marktbasiert" angesehen wird, während die Preissteuerung in der öffentlichen Diskussion immer wieder als „planwirtschaftlich" eingestuft wird. Beides ist unzutreffend, da jedes der Verfahren einen staatlichen Eingriff in den Marktprozess darstellt, bei dem der Staat eindeutige Vorgaben für die Marktteilnehmer setzt und entsprechende Prognosen über die technologische Entwicklung vornehmen muss. Zudem könnten beide Verfahren im Prinzip **technologieneutral** ausgestaltet werden.

Bei der **Preissteuerung** legt der Staat einen bestimmten Preis für Strom aus erneuerbaren Energien fest. Er ist dabei dem Risiko ausgesetzt, dass dabei zuviel oder zuwenig erneuerbare Energien produziert werden. Damit wird den Anbietern eine hohe Planungssicherheit eröffnet. Die Risiken eines zu hohen Ausbaus müssen von den Verbrauchern getragen werden.

Bei der **Mengensteuerung** gibt der Staat ein Mengenziel für den Einsatz von Grünstrom vor. „Planwirtschaftliche Kapazitätsgrenzen“ (Kasten 18) spielen dabei ebenfalls eine zentrale Rolle. Zudem muss er einen Strafpreis festlegen, wenn das Ziel verletzt wird. Bei der Mengensteuerung sind die Anbieter hohen Risiken ausgesetzt, die sich vor allem aus dem langen Planungsprozess und dem hohen Fixkosten-Anteil ihrer Investitionen ergeben. Unter der Annahme von Wettbewerb könnte es zu einer Situation kommen, in der die individuell geplanten Kapazitäten höher ausfallen als die Quote. Damit würde der Preis für die Zertifikate auf Null fallen (Woodman und Mitchell, 2011). Es ist daher überraschend, wenn das Quotensystem von manchen seiner Verfechter insbesondere wegen seiner „Planungssicherheit“ für die Investoren befürwortet wird. Das Beispiel Großbritanniens zeigt, dass es aufgrund der unvermeidbaren Unsicherheit zu erheblichen Zielverfehlungen kommen kann. So sind die produzierten Mengen im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2009 um 38 % hinter den Zielwerten zurückgeblieben. Dies ist nicht zuletzt auf Hindernisse im Bewilligungsprozess zurückzuführen. Woodman und Mitchell (2011) sehen darin eine Folge der hohen Investitionsunsicherheit des Quotensystems. Es zwinge Anbieter, sich auf Regionen mit sehr günstigen Windverhältnissen zu konzentrieren, selbst wenn dort mit starkem politischem Widerstand zu rechnen sei.

Die Politik steht somit vor der Entscheidung, ob sie auf ein Verfahren setzt, das aufgrund tendenziell überhöhter Preise zur Überproduktion tendiert oder aber aufgrund hoher Investitionsrisiken zur Unterproduktion. In Anbetracht der durch die Energiewende ausgelösten Notwendigkeit, möglichst rasch den Ausbau erneuerbarer Energien zu fördern, spricht vieles für die Preissteuerung.

512. Auch bei der Frage, ob die Förderung technologieneutral oder **technologiespezifisch** ausgestaltet werden soll, geht es nicht um die Entscheidung zwischen Markt- und Planwirtschaft. Es handelt sich bei beiden Fördersystemen also nicht um ein „Entdeckungsverfahren“, sondern vielmehr darum, ob der Staat ausschließlich eine etablierte, besonders billige Energieform wie die Windkraft an Land fördern soll oder aber einen Mix aus mehreren Energieformen, die aufgrund ihres technologischen Entwicklungstands höhere Kosten aufweisen. Bei einer langfristig angelegten Förderung erscheint es nicht evident, dass die über einen Zeitraum von acht Jahren billigste Lösung am Ende auch die beste Lösung darstellt.

513. Die Verfechter marktwirtschaftlicher Ansätze sollten zudem bedenken, dass – nach den Erfahrungen im Vereinigten Königreich (Woodman und Mitchell, 2011) – bei der Mengenförderung überwiegend große Stromanbieter aktiv sein werden, da nur sie in der Lage sind, die damit verbundenen hohen Risiken zu tragen. Das Bundeskartellamt sieht schon heute das Problem, dass in Deutschland mehrere Anbieter (RWE, E.on, Vattenfall und gegebenenfalls EnBW) individuell über eine marktbeherrschende Stellung verfügen. Der von der Mehrheit zu Recht beklagte politische **Einfluss von Interessengruppen** dürfte auch bei einem Quotensystem eine große Rolle spielen, da wichtige Parameter, wie die Strafzahlungen und die Zielwerte fortlaufend angepasst werden müssen. Eine kleine Gruppe großer Anbieter dürfte noch besser in der Lage sein, ihre Interessen im politischen Raum durchzusetzen als die heutigen Anbieter erneuerbarer Energien.

514. Die Entwicklungen im **Vereinigten Königreich** sind zudem ein gutes Anschauungsbeispiel dafür, wie es aufgrund der inhärenten Probleme der Mengensteuerung zu einer sukzessiven Transformation zu einem Preissystem gekommen ist (Woodman und Mitchell, 2011). Zur Reduzierung des Preisrisikos wird der Zielwert anhand einer Prognose für die Produktion sowie eines Zuschlags von 10 % fixiert (Headroom). Zur Förderung spezifischer Technologien wird ein nach Energiearten differenzierter Wert der Grünstromzertifikate festgelegt (Banding). Für Anbieter bis zu 5 MW wurde eine feste Vergütung wie im Rahmen des EEG festgelegt. Mit der Electricity Market Reform wurden im Jahr 2011 schließlich der schrittweise Ausstieg aus der Mengensteuerung und der Übergang in ein System der Preissteuerung eingeleitet.

515. Das von der Mehrheit angeführte positive Beispiel **Schwedens** dürfte für Deutschland weniger relevant sein. Kennzeichnend für die Produktion erneuerbarer Energien ist dort ein sehr hoher Anteil von Biomasse. So entfielen von der für die Erzeugung von Zertifikaten qualifizierten Energie im Jahr 2010 rund 62 % auf Biomasse. Dieser Energieträger unterscheidet sich von anderen erneuerbaren Energien, da es sich nicht um eine dargebotsabhängige Produktion handelt und der Fixkostenanteil bei der Produktion vergleichsweise gering ist. Beides trägt dazu bei, die Investitionsrisiken, die mit einer Mengensteuerung verbunden sind, zu reduzieren. Insbesondere kann die Gefahr eines Cliff Edge verhindert werden.

516. In Anbetracht dieser Probleme spricht wenig dafür, einen grundlegenden Wechsel in der Strategie zur Förderung der erneuerbaren Energien in Deutschland anzustreben. Bei den hohen Unsicherheiten, die mit einer Mengensteuerung verbunden sind, erscheint es zudem äußerst schwierig, konkrete **Kostenabschätzungen** der alternativen Strategien vorzunehmen. So ist bei einer Mengensteuerung nicht gewährleistet, dass der angestrebte Output realisiert wird. Zur Kompensation der hohen Investitionsrisiken werden die Anbieter entsprechende Risikoprämien fordern, wobei mit einem eingeschränkten Wettbewerb zu rechnen ist. Zudem müssen die preissenkenden Effekte der Produktion im Rahmen des EEG Merit Order berücksichtigt werden. Grundsätzlich lassen sich die Kosten der Mengensteuerung also nicht aus den Kosten ableiten, die bei einer ausschließlichen Förderung von Windenergie an Land im Rahmen des EEG ergeben würden.

517. Nicht nachvollziehbar ist schließlich die Feststellung, dass von der Förderung der erneuerbaren Energien **keine zusätzliche Klimawirkung** ausgehe, weil die Treibhausgasemissionen der Anlagen zur Strom- und Wärmeversorgung in der Europäischen Union bereits durch den Emissionshandel begrenzt seien. Dem steht entgegen, dass die durch das EEG und vergleichbare Förderinstrumente induzierte Reduktion von CO2-Emissionen bei den politischen Entscheidungsprozessen zur Festlegung der Obergrenzen im Emissionshandel berücksichtigt wird (Lechtenböhmer und Samadi, 2010). So erklärt die Kommission explizit, dass ihr Cap für die dritte Phase des EU-Emissionshandels, die im Jahr 2013 beginnt, auf dem EU-Ziel einer Reduktion der Treibhausemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 20 % gegenüber dem Jahr 1990 basiert. Dieses wurde wiederum im Rahmen des 20-20-20 Ziels zusammen mit dem Ausbauziel der erneuerbaren Energien auf 20 % des Energieverbrauchs bis zum Jahr 2020 beschlossen. Selbst wenn es durch die Förderung des EEG kurzfristig zu einem Überschießen bei den nationalen Zielen kommt, hat dies vielleicht nicht akut aber doch

mittelfristig eine positive Klimawirkung, da die zukünftigen Klimaziele nicht vom Himmel fallen, sondern vielmehr die gegebenen technischen Möglichkeiten berücksichtigen.

518. Aber auch unabhängig davon ist zu berücksichtigen, dass die durch das EEG und andere Förderungsinstrumente vermutlich ausgelösten Kostensenkungen bei den entsprechenden Technologien zu einem starken Anstieg der Produktion erneuerbarer Energien auch in den Ländern geführt haben, die keinen Emissionshandel etabliert haben (Lechtenböhmer und Samadi, 2010). So sind China und die Vereinigten Staaten die größten Investoren bei erneuerbaren Energien, und sie verfügen dabei heute zugleich über die höchsten Kapazitäten (REN 21, 2012). Indien liegt bei den Neuinvestitionen auf dem fünften Platz. Es spricht somit wenig für die immer wieder geäußerte Behauptung, die Emissionsminderungsmaßnahmen anderer Länder würden infolge der verstärkten Vermeidungsanstrengungen Deutschlands zurückgehen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur zum Minderheitsvotum

Agentur für Erneuerbare Energien (2012), *Haushaltsstrompreise und Erneuerbare Energien*, Renews Kompakt 01.10.2012, Berlin.

BEE (2012), *BEE-Hintergrund zur EEG-Umlage 2013 - Bestandteile, Entwicklung und voraussichtliche Höhe*, Bundesverband Erneuerbare Energie e.V., Berlin.

Bergek, A. und S. Jacobsson (2010), Are Tradable Green Certificates a cost-efficient policy driving technical change or a rent-generating machine? Lessons from Sweden 2003-2008, *Energy Policy* 38, 1255-1271.

BMU (2012), *Erneuerbare Energien in Zahlen Nationale und internationale Entwicklung*, BMU-Broschüre, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin.

Bundesnetzagentur (2012), *Evaluierungsbericht der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen zur Ausgleichsmechanismusverordnung*, Bonn.

Department of Energy and Climate Change (2011), *Planning our electric future: a White Paper for secure, affordable and low-carbon electricity*, London.

Diekmann J., C. Kemfert, K. Neuhoff, W.-P. Schill und T. Traber (2012), Erneuerbare Energien: Quotenmodell keine Alternative zum EEG, *Wochenbericht des DIW Berlin* 45/2012, im Erscheinen.

IPCC (2011), *Renewable energy sources and climate change mitigation*, Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge.

Lechtenböhmer, S. und S. Samadi (2010), *Kurzanalyse zur aktuellen Diskussion um die mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien in der Stromversorgung verbundenen Kosten und Nutzen*, Endbericht, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal.

Ragwitz, M., J. Winkler, C. Klessmann, M. Gephart und G. Resch (2012), *Recent developments of feed-in systems in the EU – A research paper for the International Feed-in Cooperation*, Report commissioned by the Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU).

REN21 (2012), *Renewables 2012 global status report*, Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, Paris.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2011), *Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung: Sondergutachten*, Berlin.

Steinhilber, S., M. Ragwitz, M. Rathmann, C. Klessmann und P. Noothout (2011), *Indicators assessing the performance of renewable energy support policies in 27 Member States*, RE-Shaping D17 Report, Fraunhofer ISI, Karlsruhe.

Woodman, B. und C. Mitchell (2011), Learning from experience? The development of the Renewables Obligation in England and Wales 2002–2010, *Energy Policy* 39, 3914-3921.

Literatur

Acatech (Hrsg.) (2012), *Die Energiewende finanzierbar gestalten*, acatech POSITION, Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, München.

Aghion, P. und R. Griffith (2005), *Competition and growth: Reconciling theory and evidence*, Cambridge.

Altmaier, P. (2012), *Verfahrensvorschlag zur Neuregelung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)*, Hintergrundpapier.

Amundsen, E.S., F.M. Baldursson und J.B. Mortensen (2006), Price volatility and banking in green certificate markets, *Environmental and Resource Economics* 35, 259-287.

Bergek, A. und S. Jacobsson (2010), Are tradable green certificates a cost-efficient policy driving technical change or a rent-generating machine? Lessons from Sweden 2003–2008, *Energy Policy* 38, 1255-1271.

BMWi (2010), *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Bundesnetzagentur (2011), *Monitoringbericht 2011*, Bonn.

Bundesnetzagentur (2012), *Bericht zum Zustand der leitungsgebundenen Energieversorgung im Winter 2011/12*, Bonn.

Cramton, P. und A. Ockenfels (2011), Ökonomik und Design von Kapazitätsmärkten im Stromsektor, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 61, 14-15.

Cramton, P. und A. Ockenfels (2012), Economics and design of capacity markets for the power sector, *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 36, 113-134.

Cramton, P. und S. Stoft (2005), A capacity market that makes sense, *The Electricity Journal* 18, 43-54.

Department of Energy and Climate Change (2012), *Draft Energy Bill*, The Stationery Office, London.

EWI (2010), *European RES-E Policy Analysis – Eine modellbasierte Studie über die Entwicklung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen in Europa und die Auswirkungen auf den konventionellen Strommarkt*, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln.

Haucap, J. und J. Kühling (2012), *Marktintegration der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien*, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Dresden.

IER, RWI und ZEW (2010), *Die Entwicklung der Energiemärkte bis 2030 - Energieprognose 2009*, Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung, Stuttgart, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

IPCC (2011), *Renewable energy sources and climate change mitigation*, Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge.

Joskow, P. (2008), Capacity payments in imperfect electricity markets: Need and design, *Utilities Policy* 16, 159-170.

Joskow, P. und J. Tirole (2007), Reliability and competitive electricity markets, *RAND Journal of Economics* 38, 60-84.

Melitz, M.J. (2005), When and how should infant industries be protected? *Journal of International Economics* 66, 177-196.

Monopolkommission (2011), *Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten – Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Abs. 1 EnWG*, Monopolkommission – Sondergutachten Bd. 59, Baden-Baden.

Pollitt, M.G. (2010), *UK renewable energy policy since privatisation*, Cambridge Working Paper in Economics 1007, University of Cambridge.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2011), *Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung: Sondergutachten*, Berlin.

Schmalensee, R. (2011), Evaluating policies to increase electricity generation from renewable Energy, *Review of Environmental Economics and Policy* 6, 45-64.

Weber, M. und C. Hey (2012), Effektive und effiziente Klimapolitik: Instrumentenmix, EEG und Subsidiarität, *Wirtschaftsdienst* 92, 43-51.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2010), *Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2004), *Zur Förderung erneuerbarer Energien*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2012), *Wege zur einer wirksamen Klimapolitik*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Woodman, B. und C. Mitchell (2011), Learning from experience? The development of the Renewables Obligation in England and Wales 2002–2010, *Energy Policy* 39, 3914-3921.

SECHSTES KAPITEL

Arbeitsmarkt: Erfolge sichern und ausbauen

I. Zur Entwicklung der Beschäftigung in Deutschland: Stabilisierung auf hohem Niveau
1. Die aktuelle Arbeitsmarktsituation
2. Die Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse
3. Reformen voranbringen, statt sie zu verwässern

II. Zur Einkommensungleichheit in Deutschland: An wen wurden die Einkommenszuwächse verteilt?
1. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote: Verlauf, Bestimmungsgründe und Aussagekraft
2. Von der Lohnquote zur personellen Einkommensverteilung
3. Lohnungleichheit: Zeitliche Entwicklung und Determinanten
4. Fazit und Folgerungen für die Wirtschaftspolitik

III. Eine andere Meinung

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Stabilisierung auf hohem Niveau

Der deutsche Arbeitsmarkt präsentiert **sich weiterhin in guter Verfassung**. Trotz des schwierigen wirtschaftlichen Umfelds stieg die Anzahl der Erwerbstätigen weiter an und dürfte im Jahr 2012 mit durchschnittlich 41,57 Millionen Personen einen neuen Höchststand erreichen. Die Arbeitslosenquote wird im Jahresdurchschnitt mit voraussichtlich 6,8 % auf dem niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung liegen. Allerdings hat sich die Anzahl der registriert Arbeitslosen seit Beginn des zweiten Quartals 2012 nicht weiter verringert.

Der Aufschwung am Arbeitsmarkt nach dem Krisenjahr 2009 ging mit einem überproportionalen **Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung** einher, insbesondere der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung. Der Anteil der atypischen Beschäftigung an allen abhängigen Beschäftigungsverhältnissen hat sich allerdings seit dem Jahr 2005 kaum verändert.

Den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt zu **sichern und weiter auszubauen**, bleibt eine zentrale Herausforderung für die Wirtschaftspolitik. Dabei dürfen die positiven Entwicklungen der vergangenen Jahre nicht den Blick auf weiteren Reformbedarf verstellen und erst recht nicht zur Rücknahme einzelner Bestandteile der Arbeitsmarktreformen führen.

Lohnquote und Lohnstruktur

Seit geraumer Zeit führt die Öffentlichkeit eine Debatte über eine „Verteilungsungerechtigkeit". Zum einen sei die gesamtwirtschaftliche Lohnquote zugunsten der Kapitaleinkommen gesunken. Zum anderen habe sich die Lohnstruktur zu Lasten von Geringverdienern weiter aufgefächert.

Die **Lohnquote** befindet sich derzeit im Vergleich zum Jahr 1960 auf etwa dem gleichen Niveau, weist aber in den vergangenen drei Jahrzehnten einen eher sinkenden Verlauf auf. Die Aussagekraft der Lohnquote hinsichtlich des Wohlstands der Arbeitnehmer ist jedoch begrenzt. Die Arbeitseinkommen sind beträchtlich gestiegen, und Arbeitnehmer beziehen ebenfalls Kapitaleinkommen. Relativ gesehen mögen die Arbeitnehmer seit dem Jahr 1980 Einbußen haben hinnehmen müssen, vom Einkommensniveau her betrachtet haben sie beachtlich hinzugewonnen.

Die Ungleichheit der **personellen Einkommensverteilung** ist seit Beginn der 1990er-Jahre bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts deutlich angestiegen, seitdem aber leicht rückläufig. Die Ungleichheit der Markteinkommen wird durch das Steuer- und Transfersystem zu einem bedeutenden Teil ausgeglichen.

Die **Lohnstruktur** hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zusehends gespreizt. Eine hinreichende Auffächerung der Lohnstruktur stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung und Sicherung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze dar. Dies gilt vor allem für den Niedriglohnsektor, in dem zahlreiche gering qualifizierte Arbeitslose einen Arbeitsplatz erhalten haben. Die dort erzielten – vergleichsweise geringen – Arbeitsentgelte werden gegebenenfalls durch das Arbeitslosengeld II aufgestockt. Dies ist im Vergleich zu Arbeitslosigkeit die bessere Alternative. Anlass zur Sorge geben allerdings die im Niedriglohnbereich geringer gewordenen **Aufstiegschancen** in der Lohnhierarchie. Die Bildungspolitik, einschließlich der Berufsausbildung und der Weiterbildung, stellt nach wie vor das geeignete Instrument zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und zur Verwirklichung von Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt dar.

I. Zur Entwicklung der Beschäftigung in Deutschland: Stabilisierung auf hohem Niveau

519. Im Gegensatz zum Krisenmodus, in dem sich eine Reihe von Politikfeldern befinden, stellt die **Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland** einen der wenigen **Lichtblicke** dar, bisher jedenfalls. Die Erwerbstätigkeit hat seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts beeindruckend zugenommen, und selbst die scharfe Rezession im Jahr 2009 – das Bruttoinlandsprodukt brach um 5,1 % ein – ging mit einer vergleichsweise moderaten Schwächephase auf dem Arbeitsmarkt einher. Die Anzahl der Erwerbstätigen in Deutschland wird im Jahresdurchschnitt 2012 aller Voraussicht nach einen neuen Höchststand von 41,57 Millionen Personen erreichen. Die Arbeitslosenquote dürfte mit 6,8 % auf dem niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung liegen, wenngleich von Vollbeschäftigung noch keine Rede sein kann.

Dieser Erfolg hat mehrere Ursachen: Die Wirtschaftspolitik hat in den vergangenen Jahren Reformen durchgeführt, die es den hiesigen Unternehmen ermöglicht haben, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit beachtlich zu steigern. Dazu gehören – trotz aller Detailkritik – die Reformen am Arbeitsmarkt, die Neuausrichtung der Unternehmensbesteuerung sowie Korrekturen im Bereich der Sozialen Sicherungssysteme, namentlich bei der Gesetzlichen Rentenversicherung.

Diesen Erfolg zu sichern und weiter auszubauen, bleibt eine Herausforderung für die Wirtschaftspolitik. Im politischen Raum sind vermehrt Stimmen deutlich vernehmbar, die den Arbeitsmarkt wieder stärker regulieren möchten. Dazu gehören unter anderem die Forderungen nach weiteren gesetzlichen Mindestlöhnen, nunmehr „Lohnuntergrenzen“ genannt, oder nach Neuregelungen im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung (Ziffern 649 ff.). Deutschland sollte die Früchte der seinerzeitigen Reformanstrengungen, die es nun erntet, nicht durch unkluge Revisionen aufs Spiel setzen.

1. Die aktuelle Arbeitsmarktsituation

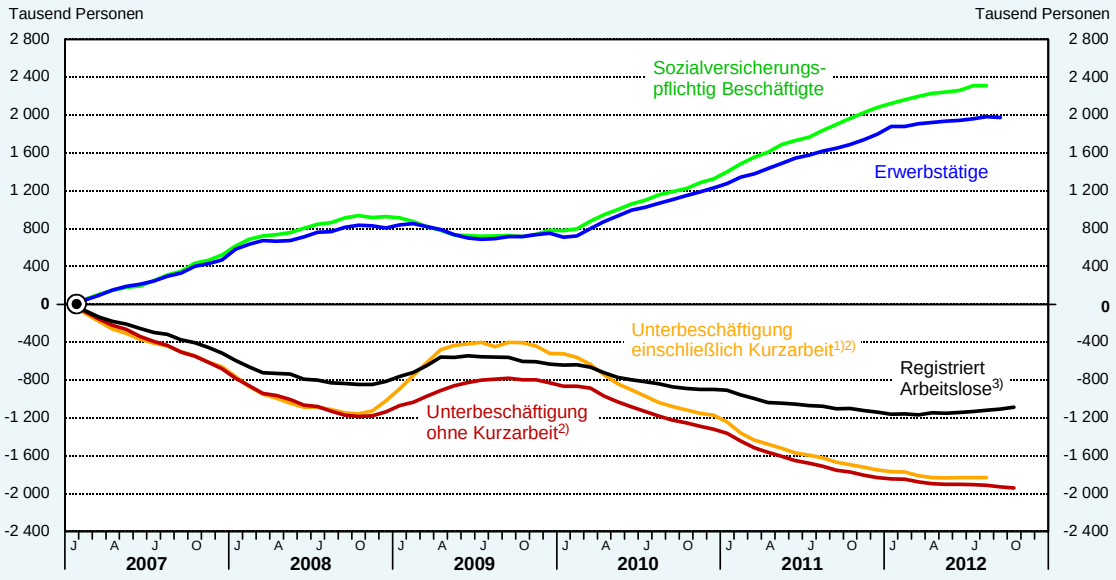
520. Die Anzahl der Erwerbstätigen in Deutschland ist in den vergangenen fünf Jahren um rund zwei Millionen Personen gestiegen. Dieser trendmäßige Anstieg der Erwerbstätigkeit wurde durch den Wirtschaftsabschwung im Jahr 2009 nur kurz und nicht nachhaltig unterbrochen. Spiegelbildlich ist die registrierte Arbeitslosigkeit und vor allem die Unterbeschäftigung, das heißt registriert Arbeitslose und Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (einschließlich Kurzarbeit), deutlich zurückgegangen. Im Verlauf des Jahres 2012 hat sich der Arbeitsmarkt allerdings bisher weniger dynamisch entwickelt als in den beiden Vorjahren. Während die Anzahl der Erwerbstätigen in Deutschland bei saisonbereinigter Betrachtung seit Beginn des Jahres 2012 noch leicht gestiegen ist, nahm die saisonbereinigte Anzahl der registriert Arbeitslosen in den vergangenen Monaten leicht zu (Schaubild 79).

521. Mit durchschnittlich 41,57 Millionen Personen wird die **Erwerbstätigkeit** in Deutschland im Jahr 2012 aller Voraussicht nach einen **neuen Höchststand** erreichen. Im Vergleich zum Vorjahr dürfte sie um rund 400 000 Personen steigen (Tabelle 32, Seite 304). Damit fiele

Schaubild 79

Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Januar 2007

Saisonbereinigte Ergebnisse



1) Kurzarbeit: Bruch in der Zeitreihe ab Januar 2009 bedingt durch die Umstellung von Betriebsmeldungen auf das Verfahren der Abrechnungslisten durch die Agenturen für Arbeit; Werte vor Januar 2009 abgeleitet aus der Entwicklung im Zeitraum der Jahre 2007 und 2008.– 2) Gemäß Unterbeschäftigungskonzept der BA.– 3) Durch die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1.1.2009 Ergebnisse nicht uneingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar.

Quelle: BA

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

der Anstieg zwar geringer aus als im Vorjahr, in Anbetracht des schwachen konjunkturellen Umfelds wäre er allerdings durchaus bemerkenswert. Die Anzahl der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** wird voraussichtlich – wie zuvor schon im Jahr 2011 – überproportional steigen, um 510 000 Personen auf nunmehr 28,95 Millionen Personen. Dieser Anstieg ist insbesondere auf eine Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen (Ziffer 539). Ihr Anteil an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen lag in der ersten Jahreshälfte 2012 bei rund 24 %.

522. Wesentliche Gründe für diesen robusten Aufschwung waren die für die deutsche Exportwirtschaft lange Zeit günstige Entwicklung der Weltkonjunktur, eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit inländischer Unternehmen, eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik und die Arbeitsmarktreformen im vergangenen Jahrzehnt (JG 2011 Ziffern 461 ff.; Caliendo und Hogenacker, 2012). Die längerfristige Entwicklung fiel in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen jedoch recht unterschiedlich aus: Im Produzierenden Gewerbe lag das Beschäftigungsniveau im Jahr 2011 immer noch unter dem des Jahres 2008 und deutlich unter dem des Jahres 2001. Die größten Beschäftigungszuwächse gab es im Bereich der Unternehmensdienstleistungen, zu denen unter anderem die Erbringung freiberuflicher, wissenschaftlicher und technischer Dienstleistungen sowie die Zeitarbeit gehören (Schaubild 80, Seite 305).

Tabelle 32

Der Arbeitsmarkt in Deutschland[1)]

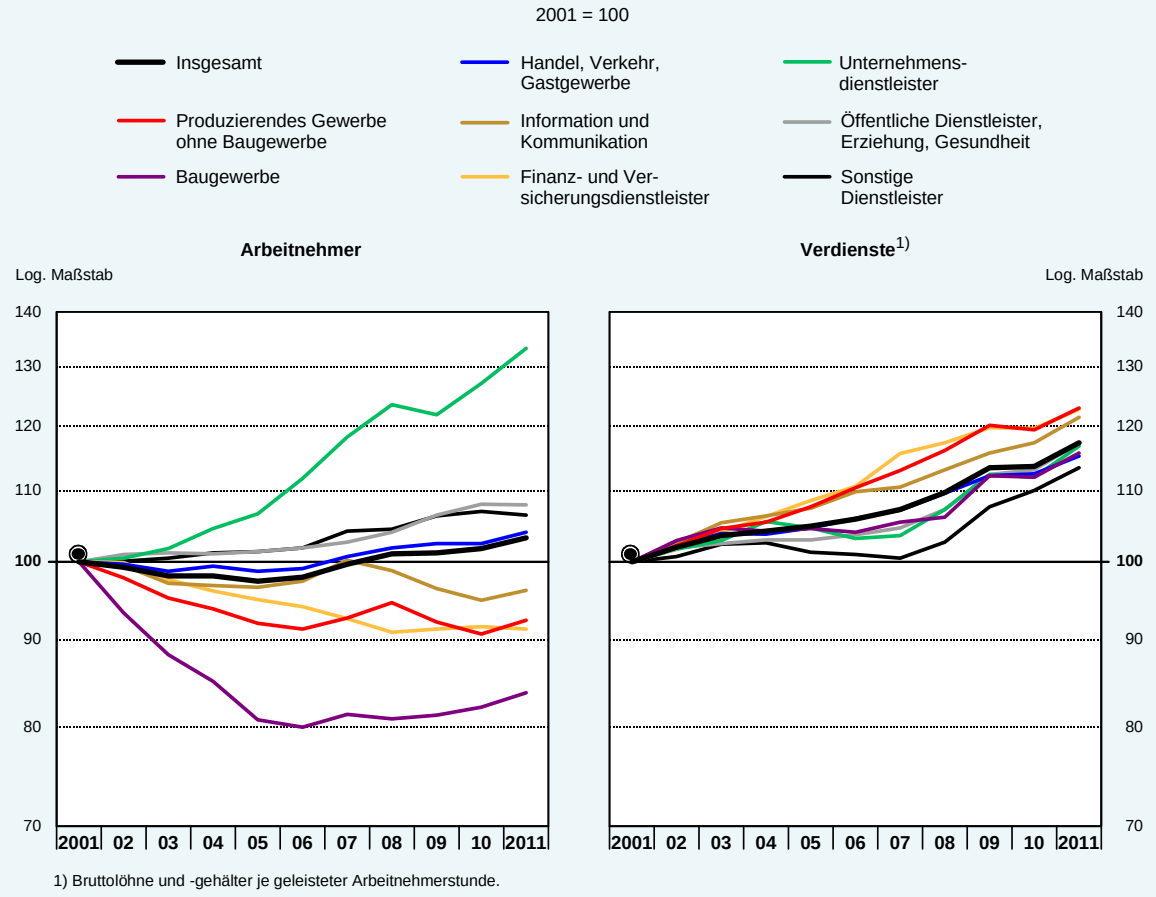
	2009	2010	2011	2012[2)]	2009	2010	2011	2012[2)]
	Personen							
	Tausend				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend			
Erwerbspersonen[3)4)]	43 551	43 512	43 618	43 825	118	– 39	106	207
Erwerbslose[5)]	3 228	2 946	2 502	2 311	92	– 282	– 444	– 191
Pendlersaldo[6)]	47	37	48	55	– 4	– 10	11	7
Erwerbstätige[7)]	40 370	40 603	41 164	41 569	22	233	561	405
Selbstständige	4 470	4 493	4 539	4 549	– 10	23	46	10
Arbeitnehmer	35 900	36 110	36 625	37 020	32	210	515	395
darunter: marginal Beschäftigte[8)]	5 936	5 883	5 763	5 617	41	– 53	– 120	– 146
Erwerbspersonenpotenzial[9)]	44 823	44 878	44 971	45 175	– 7	55	93	204
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[10)]	27 493	27 756	28 440	28 949	– 17	263	684	509
Geringfügig entlohnte Beschäftigte insgesamt[10)11)]	7 190	7 252	7 374	7 307	110	62	122	– 67
davon:								
ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte	4 904	4 883	4 865	4 764	38	– 21	– 18	– 101
im Nebenerwerb geringfügig entlohnte Beschäftigte	2 286	2 369	2 509	2 543	72	83	140	34
Kurzfristig geringfügig Beschäftigte insgesamt[10)12)]	358	355	354	344	11	– 3	– 1	– 10
davon:								
ausschließlich kurzfristig geringfügig Beschäftigte	304	300	292	278	5	– 4	– 8	– 14
kurzfristig geringfügig Beschäftigte im Nebenerwerb	54	55	62	66	6	1	7	4
Registriert Arbeitslose[10)13)]	3 415	3 238	2 976	2 899	157	– 177	– 262	– 77
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	2 314	2 227	2 026	2 003	176	– 87	– 201	– 23
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 101	1 011	950	896	– 19	– 90	– 61	– 54
nachrichtlich:								
Kurzarbeiter (Beschäftigtenäquivalent)[10)]	321	168	55	33	275	– 153	– 113	– 22
Unterbeschäftigung (einschließlich Kurzarbeit)[10)14)]	5 234	4 869	4 206	3 920	401	– 365	– 663	– 286
Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit)[10)14)]	4 913	4 701	4 151	3 887	126	– 212	– 550	– 264
Gemeldete Arbeitsstellen[10)]	301	359	466	482	– 88	58	107	16
	Quoten							
	%				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozentpunkten			
Arbeitslosenquote[10)15)]	*8,1*	*7,7*	*7,1*	*6,8*	0,3	– 0,4	– 0,6	– 0,3
Unterbeschäftigungsquote (ohne Kurzarbeit)[10)16)]	*10,6*	*10,3*	*9,7*	*9,0*	.	– 0,3	– 0,6	– 0,7
ILO-Erwerbslosenquote[17)]	*7,4*	*6,8*	*5,7*	*5,3*	0,2	– 0,6	– 1,1	– 0,4

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Personen im erwerbsfähigen Alter mit Wohnort in Deutschland (Inländerkonzept).– 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 5) Nach ILO-Definition.– 6) Erwerbstätige Einpendler aus dem Ausland/Auspendler in das Ausland.– 7) Erwerbstätige mit einem Arbeitsplatz in Deutschland unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Arbeitnehmer, die keine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, aber nach dem Labour-Force-Konzept der ILO als erwerbstätig gelten, insbesondere ausschließlich geringfügig Beschäftigte und Personen in Arbeitsgelegenheiten.– 9) Quelle: IAB.– 10) Quelle: BA.– 11) Beschäftigte mit einem Arbeitsentgelt bis zu 400 Euro (§ 8 Absatz 1, Nr. 1 SGB IV).– 12) Beschäftigung mit längstens zwei Monaten oder 50 Arbeitstagen innerhalb eines Kalenderjahres oder im Voraus vertraglich begrenzt, es sei denn, dass die Beschäftigung berufsmäßig ausgeübt wird und das Entgelt 400 Euro im Monat übersteigt (§ 8 Absatz 1, Nr. 2 SGB IV).– 13) Durch die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1.1.2009 Ergebnisse nicht mit den Vorjahren vergleichbar.– 14) Gemäß Unterbeschäftigungskonzept der BA.– 15) Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen.– 16) Registriert Arbeitslose und Teilnehmer an entlastenden Maßnahmen in Relation zu den abhängigen zivilen Erwerbspersonen einschließlich nichterwerbstätige Maßnahmeteilnehmer.– 17) Erwerbslose in Relation zu den Erwerbspersonen.

Daten zur Tabelle

Schaubild 80

Arbeitnehmer und Verdienste nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen



1) Bruttolöhne und -gehälter je geleisteter Arbeitnehmerstunde.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

523. Saisonbereinigt stieg die registrierte Arbeitslosigkeit im bisherigen Verlauf des Jahres 2012 leicht an. Dies spiegelt einerseits die nachlassende Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt wider. Andererseits nahm die Entlastung der Arbeitslosenstatistik durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Vergleich zu den Vorjahren weiter ab. Im Vergleich zum Vorjahr wird der voraussichtliche **Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit** im Jahr 2012 durch den statistischen Unterhang zum Jahresende 2011 bedingt sein. Insgesamt dürfte es jahresdurchschnittlich 2,9 Millionen registriert Arbeitslose geben. Dies wären etwa 77 000 Personen weniger als im Vorjahr. Die Arbeitslosenquote dürfte dementsprechend von 7,1 % auf 6,8 % sinken (Tabelle 32). Dabei hat die Anzahl der registriert Arbeitslosen seit dem Vorkrisenjahr 2008 in Ostdeutschland etwas stärker abgenommen als in Westdeutschland, die Arbeitslosenquote liegt in Ostdeutschland aber weiterhin auf einem deutlich höheren Niveau (Tabelle 33, Seite 306). Im internationalen Vergleich weist Deutschland einen der stärksten Rückgänge der Arbeitslosigkeit auf. Außerdem gehört Deutschland nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit zu den wenigen Ländern, in denen die nicht-konjunkturbedingte Arbeitslosenquote zwischen dem vierten Quartal 2007 und dem vierten Quartal 2011 zurückgegangen ist (OECD, 2012).

Der im Jahr 2012 nahezu flache zeitliche Verlauf der Anzahl der registriert Arbeitslosen bei gleichzeitig steigender Erwerbstätigkeit deutet darauf hin, dass die aktuell von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen relativ schwer in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln sind. Anhaltspunkte dafür, dass es sich um stärker „verfestigte“ Arbeitslosigkeit handelt, liefert eine Betrachtung der **Zusammensetzung der Gruppe der registriert Arbeitslosen**, wobei merkliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland festzustellen sind. Im bisherigen Verlauf des Jahres 2012 war in Ostdeutschland der Anteil der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II an der Gesamtgruppe der registriert Arbeitslosen höher als in Westdeutschland. Gleiches gilt für die Anteile der älteren, der männlichen und der deutschen Arbeitslosen. Die größte Risikogruppe am Arbeitsmarkt bilden die Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung; ihr Anteil an allen registriert Arbeitslosen lag zuletzt in Westdeutschland mit fast 48 % deutlich über dem ostdeutschen Wert von etwa 28 % (Tabelle 33).

524. Der Anteil der **Langzeitarbeitslosen** an allen registriert Arbeitslosen hat in Deutschland nach dem Krisenjahr 2009 leicht zugenommen. Nach Angaben der Bundesagentur für

Tabelle 33

Struktur der Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland

Arbeitslosigkeit	Westdeutschland[1]			Ostdeutschland[2]		
	2008	2010	2012[3]	2008	2010	2012[3]
	Tausend Personen[4]					
Registriert Arbeitslose	2 139	2 227	2 019	1 120	1 011	917
davon:	Anteile in %					
Rechtskreis:						
SGB III	*31,9*	*35,4*	*32,9*	*29,0*	*28,3*	*26,9*
SGB II	*68,1*	*64,6*	*67,1*	*71,0*	*71,7*	*73,1*
Geschlecht:						
Männer	*50,8*	*54,1*	*53,1*	*51,5*	*54,8*	*54,7*
Frauen	*49,2*	*45,9*	*46,9*	*48,5*	*45,2*	*45,3*
Altersgruppen:						
15 bis unter 25 Jahren	*10,1*	*10,0*	*9,8*	*10,9*	*10,1*	*9,2*
25 bis unter 50 Jahren	*64,6*	*62,2*	*59,8*	*60,8*	*59,1*	*56,9*
50 Jahre und älter	*25,3*	*27,8*	*30,4*	*28,3*	*30,8*	*33,9*
Nationalität:						
Deutsche	*80,3*	*80,8*	*79,9*	*93,4*	*92,9*	*92,2*
Ausländer	*19,7*	*19,2*	*20,1*	*6,6*	*7,1*	*7,8*
Berufsausbildung:						
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	.	*47,9*	*47,8*	.	*26,4*	*27,8*
mit abgeschlossener Berufsausbildung	.	*48,0*	*44,7*	.	*71,1*	*66,1*
davon:						
betriebliche / schulische Ausbildung	.	*42,9*	*39,3*	.	*65,0*	*59,5*
akademische Ausbildung	.	*5,1*	*5,4*	.	*6,2*	*6,6*
keine Angabe	.	*4,2*	*7,5*	.	*2,5*	*6,1*
Nachrichtlich:						
Arbeitslosenquote[5]	*6,4*	*6,6*	*5,9*	*13,1*	*12,0*	*10,9*

1) Früheres Bundesgebiet ohne Berlin.– 2) Neue Länder und Berlin.– 3) Durchschnitt: Januar bis September.– 4) Bestand im Jahresdurchschnitt.– 5) Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

Quelle: BA

Daten zur Tabelle

Arbeit (BA) und der OECD, denen unterschiedliche Definitionen von Langzeitarbeitslosigkeit zugrunde liegen, belief sich die Langzeitarbeitslosenquote im Jahr 2011 auf durchschnittlich 35,5 % beziehungsweise 48,0 %. Die weiterhin hohe Anzahl von Langzeitarbeitslosen stellt ein strukturelles Problem dar. Dies wird dadurch deutlich, dass im Gegensatz zur Mehrzahl der Arbeitslosen die Langzeitarbeitslosen häufiger in Nichterwerbstätigkeit, Ausbildung oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wechseln als in Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt (Tabelle 34).

Tabelle 34

Abgänge aus und Zugänge in Arbeitslosigkeit in Deutschland[1)]

Abgangsquoten/Zugangsquoten in %[2)]

Zeitraum	Langzeitarbeitslose					Arbeitslose, insgesamt					Nachrichtlich:	
	insgesamt	davon:				insgesamt	davon:				Langzeitarbeitslosenquote[4)]	
		Erster Arbeitsmarkt	Zweiter Arbeitsmarkt	Ausbildung / Maßnahmen[3)]	Nichterwerbstätigkeit		Erster Arbeitsmarkt	Zweiter Arbeitsmarkt	Ausbildung / Maßnahmen[3)]	Nichterwerbstätigkeit	BA	OECD
Abgänge aus Arbeitslosigkeit[5)]												
2007	7,9	1,7	1,2	1,5	3,6	16,3	5,8	1,3	3,4	5,8	45,8	56,6
2008	8,1	1,6	1,4	1,8	3,2	17,9	6,3	1,6	4,4	5,5	40,6	52,6
2009	7,6	1,3	1,2	2,3	2,7	17,5	5,8	1,4	5,6	4,7	33,3	45,5
2010	9,1	1,9	1,2	2,7	3,3	19,1	6,8	1,4	5,6	5,3	35,0	47,4
2011	8,2	1,8	0,8	2,3	3,2	18,3	7,0	1,0	4,8	5,5	35,5	48,0
2012[6)]	7,1	1,4	0,7	2,0	2,9	16,9	6,6	0,8	4,2	5,4	34,7	.
Zugänge in Arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit[5)]												
2007	4,8	.	.	.	.	15,2	6,1	1,2	4,0	4,0	.	.
2008	4,8	.	.	.	.	17,4	7,4	1,3	4,9	3,8	.	.
2009	5,9	.	.	.	.	18,3	7,9	1,3	5,6	3,5	.	.
2010	6,5	.	.	.	.	18,6	7,5	1,3	6,2	3,6	.	.
2011	6,2	.	.	.	.	17,8	7,8	1,1	5,3	3,7	.	.
2012[6)]	6,0	.	.	.	.	17,1	7,7	0,7	4,8	4,0	.	.

1) 2007 bis 2011 Jahresdurchschnitte, einschließlich der Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit.– 2) Abgänge/Zugänge von Langzeitarbeitslosen/Arbeitslosen gemessen am Bestand aller Langzeitarbeitslosen/Arbeitslosen.– 3) Abgänge/Zugänge in Ausbildung oder sonstige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.– 4) Anteil an allen Arbeitslosen.– 5) Auf der Grundlage von Monatsdaten.– 6) Durchschnitt Januar bis September.

Quellen: IAB, OECD

Daten zur Tabelle

525. Die **Jugendarbeitslosigkeit** ist in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. Nach Angaben der BA betrug die Arbeitslosenquote bezogen auf alle abhängigen zivilen Erwerbspersonen für die Gruppe der 15- bis unter 25-Jährigen im Jahr 2005 durchschnittlich 12,5 %. Im Jahr 2011 lag diese Arbeitslosenquote nur noch bei 6,0 %. Insbesondere im europäischen Vergleich fällt die hiesige Jugendarbeitslosigkeit niedrig aus. Nach Angaben des Statistischen Amts der Europäischen Union (Eurostat) lag die ILO-Erwerbslosenquote für Jugendliche im Alter unter 25 Jahren in Deutschland im August 2012 saisonbereinigt bei 8,1 % und damit deutlich unter dem Durchschnitt der Länder der Europäischen Union (EU) und des Euro-Raums von jeweils fast 23 %. Ähnlich niedrige Quoten unter 10 % gab es zur Jahresmitte 2012 nur in den Niederlanden, Österreich und Norwegen. In Spanien und Griechenland lagen die saisonbereinigten Erwerbslosenquoten für Jugendliche hingegen zuletzt über 50 %

und stellen damit eines der dringendsten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Probleme in diesen Ländern dar.

Die international harmonisierten Erwerbslosenquoten nach dem Labour-Force-Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sind definiert als der Anteil der erwerbslosen Personen an allen Erwerbspersonen einer Altersgruppe. Die Erwerbspersonen umfassen Erwerbslose und Erwerbstätige. Personen, die nicht am Erwerbsleben teilnehmen, gehen nicht in die Berechnung ein, beispielsweise Schüler und Studierende, Hausfrauen und -männer oder Rentner. Dadurch wird die internationale Vergleichbarkeit erschwert, da institutionelle und kulturelle Unterschiede zu unterschiedlichen Erwerbsquoten, das heißt Anteilen der Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung, führen können. Dies gilt aufgrund der national verschiedenen Ausbildungssysteme vor allem für die Personengruppe der unter 25-Jährigen.

Nach Angaben von Eurostat lag im Jahresdurchschnitt 2011 die Jugenderwerbslosenquote – also der Anteil der Erwerbslosen an allen Erwerbspersonen, jeweils unter 25 Jahren – in Deutschland bei 8,6 %, in Spanien hingegen bei 46,4 %. Dies bedeutet jedoch nicht, dass fast die Hälfte aller spanischen Jugendlichen arbeitslos war. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung waren im Jahresdurchschnitt 2011 in Spanien 19,0 % der unter 25-Jährigen erwerbslos. In Deutschland betrug dieser Anteil 4,5 %. Bei einer solchen Betrachtung relativiert sich das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Spanien und anderen Ländern zwar teilweise. Allerdings sind die Arbeitsmarktchancen in den vergangenen Jahren für Jugendliche in den Krisenländern deutlich gesunken, selbst unter Berücksichtigung der Anzahl von Personen in Aus- und Weiterbildung (OECD, 2012).

526. Die **Unterbeschäftigung** ist in den vergangenen drei Jahren wesentlich stärker zurückgegangen als die registrierte Arbeitslosigkeit. Sie umfasst neben den registriert Arbeitslosen diejenigen Personen, die aufgrund der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten) oder eines arbeitsmarktbedingten Sonderstatus (beispielweise vorruhestandsähnliche Regelungen) nicht als arbeitslos im Sinne des § 16 SGB III gelten (JG 2011 Anhang IV.A). Die gute Arbeitsmarktkonjunktur hat mit dazu beigetragen, dass der Umfang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zurückgefahren werden konnte. Die Personen in solchen Maßnahmen sind zumeist relativ weit vom ersten Arbeitsmarkt entfernt und bedürfen daher einer zielgenauen Aktivierung und Unterstützung für die berufliche Eingliederung. Entsprechend zeigen die Ergebnisse zahlreicher Evaluationen arbeitsmarktpolitischer Instrumente, dass verschiedene Maßnahmen für jeweils unterschiedliche Personengruppen geeignet sind (Heyer et al., 2012). Diese wissenschaftlich gestützten Erkenntnisse sollten bei der individuellen Betreuung von Arbeitslosen berücksichtigt werden.

527. Das gesamte Erwerbspersonenpotenzial umfasst neben der realisierten Arbeitsnachfrage der Unternehmen und der registrierten Arbeitslosigkeit zusätzlich die sogenannte **Stille Reserve**. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) belief sich das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2012 auf etwa 45,2 Millionen Personen (Fuchs et al., 2012). Damit ergibt sich eine Stille Reserve von rund 1,35 Millionen Personen. Das IAB unterscheidet zwischen der „Stillen Reserve in Maßnahmen“ (Personen in arbeitsmarktpoliti-

schen Maßnahmen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen) und der „Stillen Reserve im engeren Sinne“ (Nichterwerbspersonen, die nicht als unterbeschäftigt im Sinne des Unterbeschäftigungskonzepts der BA gelten). Laut IAB wird sich der Rückgang der Stillen Reserve vom Jahr 2011 auf das Jahr 2012 ausschließlich bei der Stillen Reserve in Maßnahmen vollziehen.

Eine alternative Abschätzung der Stillen Reserve sowie des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials ist mit der in den Mikrozensus integrierten Arbeitskräfteerhebung der EU möglich, die dem Labour-Force-Konzept der ILO folgt (Rengers, 2012). Im Jahr 2011 zählten demnach 1,17 Millionen Personen zur Stillen Reserve. Die auf Basis der Daten der Arbeitskräfteerhebung ermittelte Stille Reserve verteilt sich etwa zur Hälfte auf Personen, die Arbeit suchen, aber kurzfristig nicht verfügbar sind, und zur Hälfte auf Personen, die zwar verfügbar sind, aber nicht aktiv suchen. Im Hinblick auf das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial können zudem Erwerbstätige identifiziert werden, die einen Wunsch nach längerer Arbeitszeit äußern: Im Jahr 2011 waren dies 3,7 Millionen Personen, wobei in dieser Gruppe deutliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen, Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten sowie West- und Ostdeutschen bestehen.

528. Das gesamte **Erwerbspersonenpotenzial** ist seit dem Jahr 2010 trotz eines demografisch bedingten Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter leicht gestiegen. Dies kann neben einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren vor allem auf eine **positive Nettozuwanderung** zurückgeführt werden. Insgesamt betrug der Wanderungssaldo im Jahr 2011 nach vorläufigen Ergebnissen 280 000 Personen und lag damit deutlich über den Salden der Vorjahre. Im Jahr 2010 belief sich der Wanderungsüberschuss auf rund 128 000 Personen. In den Jahren 2009 und 2008 fiel der Wanderungssaldo negativ aus.

Seit dem Wegfall der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011 für die acht osteuropäischen Länder, die im Jahr 2004 der EU beigetreten sind (EU-8), hat die Migration aus diesen Ländern deutlich zugenommen. Nach vorläufigen Angaben zogen aus den EU-8-Ländern im Jahr 2011 etwa 251 000 Personen zu. Dies entspricht einem Anstieg von fast 75 000 Personen gegenüber dem Jahr 2010. Die schwierige Arbeitsmarktsituation in den südeuropäischen Ländern dürfte mit dazu beigetragen haben, dass die Zuwanderung aus diesen Ländern ebenfalls stark gestiegen ist: Im Jahr 2011 sind die Zuzüge nichtdeutscher Personen aus Griechenland um fast 90 % und aus Spanien um mehr als 50 % im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Insgesamt lag die Nettozuwanderung aus diesen Ländern mit circa 45 000 Personen allerdings auf eher niedrigem Niveau. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es sich bei den Zuzügen ausländischer Personen nicht ausschließlich um Erwerbspersonen handelt. Nach Angaben der BA lag die Anzahl der Beschäftigten mit griechischer, spanischer, portugiesischer oder italienischer Staatsangehörigkeit im Juli 2012 bei 456 000 Personen und damit um 7,0 % über dem Vorjahresniveau. Die Anzahl der Beschäftigten aus den EU-8-Ländern entwickelte sich wesentlich dynamischer: Sie stieg im Juli 2012 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 32 % auf 363 000 Personen an.

Mit dem am 1. April 2012 in Kraft getretenen „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ und dem am 1. August 2012 in

Kraft getretenen „Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union“ sind wesentliche Zuwanderungshemmnisse, beispielsweise die Verdienstgrenzen, teilweise abgebaut worden. Um Deutschland jedoch dauerhaft zu einem attraktiven Einwanderungsland für ausländische Fachkräfte zu machen, sind diese Schritte nicht ausreichend. Vielmehr müssten weitere klare Signale für eine Willkommenskultur gesetzt werden. Die größte Hürde für eine höhere Arbeitskräftemobilität innerhalb Europas stellen allerdings die Sprachbarrieren dar (Bartz und Fuchs-Schündeln, 2012).

529. Die **Arbeitsnachfrage** der Unternehmen hat sich zwar im bisherigen Verlauf des Jahres 2012 weniger dynamisch entwickelt als in den beiden Vorjahren, lag aber weiterhin auf hohem Niveau. Die IAB-Erhebung zum gesamtwirtschaftlichen **Stellenangebot** ergab für das zweite Quartal 2012 mehr als eine Million offene Stellen am ersten Arbeitsmarkt. Im zweiten Quartal 2011 gab es etwa 975 000 offene Stellen, im zweiten Quartal 2010 etwa 788 000. Die Anzahl der bei der BA gemeldeten Stellen ist seit dem Jahr 2010 ebenfalls deutlich gestiegen, zuletzt aber wieder gesunken. Im Oktober 2012 gab es mit rund 468 000 gemeldeten Stellen fast 32 000 Stellen weniger als im Vorjahresmonat.

Vor dem Hintergrund einer relativ hohen Nachfrage nach und einem geringer werdenden Angebot an Arbeitskräften, insbesondere mit mittlerer oder hoher Qualifikation, ist in der öffentlichen Debatte häufig von Fachkräftemangel oder Fachkräfteengpässen die Rede. Der Sachverständigenrat hat sich bereits in seinem Jahresgutachten 2007/08 ausführlich mit dieser Thematik auseinandergesetzt (JG 2007 Ziffern 535 ff.). Bei einer solchen Entwicklung handelt es sich um eine relative Angebotsverknappung. Für eine effiziente Faktorallokation ist das Preissignal der Löhne, die sich durch den Wettbewerb um Fachkräfte ergeben, essenziell. Insofern führen Verschiebungen relativer Knappheiten zunächst dazu, dass Arbeitskräfte in produktivere Beschäftigungsverhältnisse wechseln und Bildungsentscheidungen entsprechend getroffen werden. Zurzeit sind in Deutschland keine Indizien für eine flächendeckend angespannte Arbeitsmarktsituation, zum Beispiel hohe Vakanzraten oder -zeiten, zu erkennen.

530. Im Hinblick auf die Berufschancen der Jugendlichen bietet der **Berufsausbildungsstellenmarkt** wie in den Vorjahren erfreuliche Perspektiven. Der Stellenüberhang belief sich am 30. September 2012, dem Ende des Berichtszeitraums (Oktober 2011 bis September 2012), auf mehr als 17 600 Stellen. Folglich dürften mehr und mehr Unternehmen mit Problemen konfrontiert sein, geeignete Bewerber für ihre Ausbildungsplätze zu finden (Tabelle 35).

Mit etwas mehr als 517 000 gemeldeten Stellen lag das Angebot an Ausbildungsstellen in den Monaten Oktober 2011 bis September 2012 insgesamt zwar leicht unter dem Niveau des Vorjahreszeitraums; dieser Rückgang war aber ausschließlich durch eine sinkende Anzahl außerbetrieblicher Ausbildungsstellen bedingt. Die Anzahl betrieblicher Ausbildungsstellen nahm hingegen um rund 2 % zu.

Dem demografiebedingten Rückgang der Anzahl der Bewerber stand wie im Vorjahr der Sondereffekt von doppelten Abiturjahrgängen in mehreren Bundesländern gegenüber. Im Jahr 2012 betraf dies Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen und in geringerem

Ausmaß Hessen, wo die Umstellung von 13 auf 12 Schuljahre in drei Etappen bis zum Jahr 2014 vorgenommen wird. Die Nachfrage nach Ausbildungsstellen war im Berichtszeitraum mit knapp 560 000 Bewerbern um etwa 3,1 % höher als im entsprechenden Vorjahreszeitraum.

Tabelle 35

Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland

		2009 / 2010	2010 / 2011	2011 / 2012
		Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)		
Gemeldete Stellen[1]	Personen	483 519	519 555	517 086
	%[4]	*1,7*	*7,5*	*– 0,5*
davon:				
betrieblich besetzbar	Personen	425 633	468 899	478 593
außerbetriebliche Einrichtungen[2]	Personen	57 886	50 656	38 493
Gemeldete Bewerber[3]	Personen	556 062	543 030	559 877
	%[4]	*0,1*	*– 2,3*	*3,1*
		Am Ende des Berichtszeitraums (September)		
Unbesetzte Stellen[1]	Personen	19 605	29 689	33 275
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber[3]	Personen	11 990	11 325	15 650
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (–)	Personen	+ 7 615	+ 18 364	+ 17 625

1) Ohne ausschließlich bei den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) gemeldete Stellen.– 2) Dazu zählen Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE), Ausbildungen nach § 117 SGB III (früher BaE-Reha) und das Ausbildungsprogramm Ost.– 3) Einschließlich bei den zkT gemeldeten Bewerbern; Doppelzählungen möglich.– 4) Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum.

Quelle: BA

Daten zur Tabelle

Am Ende des Berufberatungsjahres 2011/2012 lagen die Anzahl der unbesetzten Berufsausbildungsstellen bei mehr als 33 000 Stellen und die Anzahl der unversorgten Bewerber bei 15 650 Personen. Hinter diesem Stellenüberhang verbergen sich teilweise große regionale und berufsspezifische Ungleichgewichte. So betrug das Verhältnis von unbesetzten Stellen zu unversorgten Bewerbern in Deutschland insgesamt 2,1. Während es in Berlin und Hamburg nur etwa 0,2 und in Nordrhein-Westfalen 1,1 betrug, lag es in Baden-Württemberg und Bayern hingegen bei 12,1 beziehungsweise 13,4. Nach Berufsbereichen differenziert kamen in den Bereichen „kaufmännische Dienstleistungen, Handel, Vertrieb, Tourismus“ auf einen unversorgten Bewerber fast 3 unbesetzte Ausbildungsstellen; in den Bereichen „Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht, Verwaltung“ und „Naturwissenschaft, Geografie, Informatik“ kamen auf einen unversorgten Bewerber hingegen nur 0,8 beziehungsweise 1,1 unbesetzte Stellen.

531. Das **Arbeitsvolumen** ist im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2012 um 4,3 % gestiegen und dürfte im Jahr 2012 insgesamt rund 58,15 Mrd Arbeitsstunden umfassen. Im Vergleich zum Jahr 2011 betrug der Anstieg 0,5 % und wird voraussichtlich etwas geringer ausfallen als die

relative Zunahme der Anzahl der Erwerbstätigen, weil sich die durchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen verringern dürfte. Mit ausschlaggebend hierfür ist, dass im Jahr 2012 aufgrund der Lage der Feiertage zwei Arbeitstage weniger zur Verfügung stehen als im Vorjahr. Zudem hält die nachlassende konjunkturelle Dynamik viele Unternehmen davon ab, die Arbeitszeiten ihrer Beschäftigten auszuweiten. Für die Entwicklung der geleisteten Arbeitsstunden und insbesondere bei der Komponente der durchschnittlichen tariflichen oder betriebsüblichen Wochenarbeitszeit ist der Anteil der Voll- und Teilzeitbeschäftigten an allen Beschäftigten eine zentrale Größe. Nach Berechnungen des IAB hat sich die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der in Vollzeit beschäftigten Arbeitnehmer seit dem Jahr 2006 (38,1 Stunden) leicht und im Krisenjahr 2009 verstärkt verringert. Im Jahr 2012 wird sie voraussichtlich bei etwa 37,9 Stunden liegen. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Teilzeitbeschäftigten hat demgegenüber im gleichen Zeitraum – mit Ausnahme des Jahres 2009 – von rund 14,5 Stunden im Jahr 2006 auf voraussichtlich 14,9 Stunden im Jahr 2012 zugenommen.

Die **Arbeitsproduktivität** je Erwerbstätigenstunde dürfte im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um 0,4 % zunehmen, die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen um 0,1 % marginal abnehmen (Tabelle 36).

Tabelle 36

Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten in der Gesamtwirtschaft

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

	2009	2010	2011	2012[1)]
Tarifverdienste je Stunde[2)3)]	2,0	1,6	1,7	2,6
Effektivverdienste je Stunde[4)]	3,4	0,2	3,2	3,1
Stundenproduktivität[5)]	– 2,5	1,8	1,6	0,4
Erwerbstätigenproduktivität[5)]	– 5,2	3,6	1,6	– 0,1
Lohnstückkosten[6)]	5,6	– 1,1	1,4	2,4
Reale Arbeitskosten[7)]	1,8	– 0,3	2,2	1,4
Reale Nettoverdienste[8)]	2,9	0,9	0,3	0,4
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts[9)]	1,2	0,9	0,8	1,4

1) Eigene Schätzung.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Tarifverdienste (einschließlich Nebenvereinbarungen, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögenswirksame Leistungen sowie Altersvorsorgeleistungen) je tariflich vereinbarter Arbeitsstunde.– 4) Bruttolöhne und -gehälter je geleisteter Arbeitnehmerstunde.– 5) Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt) je geleisteter Erwerbstätigenstunde/je Erwerbstätigen.– 6) Arbeitsentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt) je Erwerbstätigen (jeweils Inlandsprodukt).– 7) Arbeitnehmerentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (dabei wird unterstellt, dass jeder Selbstständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers erhält) je geleisteter Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandslandsprodukts.– 8) Nettoarbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (zur Berechnung siehe Fußnote 7) je geleisteter Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Basis 2005 = 100).– 9) Veränderung des impliziten Preisindex.

Daten zur Tabelle

532. Die positive wirtschaftliche Entwicklung seit dem Jahr 2010, die mit einem deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit einherging, spiegelte sich in höheren Tariflohnabschlüssen im ersten Halbjahr 2012 wider. Nachdem die Tarifvertragsparteien schon im Jahr 2011 vielfach

höhere **Tariflohnsteigerungen** als in den Vorjahren vereinbart hatten, kam es in der ersten Jahreshälfte 2012 wiederum zu stärkeren Tariflohnanhebungen. So stieg zum Beispiel der Tariflohn in der Metall- und Elektroindustrie nach einem Nullmonat ab 1. Mai 2012 um 4,3 % bei einer Laufzeit von insgesamt 13 Monaten. In der Chemischen Industrie beinhaltete der Tariflohnabschluss vom 24. Mai 2012 nach einem Nullmonat eine Lohnsteigerung um 4,5 % bei regional leicht unterschiedlichen Laufzeiten von durchschnittlich 18 Monaten. Für die Angestellten im Öffentlichen Dienst von Bund und Gemeinden wurden bei einer Laufzeit von 24 Monaten eine Tariflohnanhebung von 3,5 % ab 1. März 2012 sowie zwei Stufenerhöhungen ab 1. Januar und ab 1. September 2013 von jeweils 1,4 % vereinbart (Bispinck und WSI-Tarifarchiv, 2012). Insgesamt werden im Jahr 2012 die Tarifverdienste je Stunde voraussichtlich mit 2,6 % deutlich stärker als in den Vorjahren steigen. Die Effektivverdienste je Stunde dürften um 3,1 % steigen (Tabelle 36).

Der **lohnpolitische Verteilungsspielraum**, der sich aus der Summe der Veränderungsrate der um Beschäftigungsschwankungen bereinigten Grenzproduktivität der Arbeit (0,7 %) und der Entwicklung des Deflators des Bruttoinlandsprodukts (1,4 %) ergibt, steigt nach Berechnung des Sachverständigenrates im Jahr 2012 voraussichtlich um 2,1 %, sodass der Verteilungsspielraum – anders als in den beiden Vorjahren – um 0,5 Prozentpunkte überzogen werden dürfte (Anhang III, Tabelle B1, Seite 446).

533. Längerfristig betrachtet fällt die Entwicklung der Effektivverdienste je Stunde in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen weniger heterogen aus als die Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten (Schaubild 80, Seite 305). Im vergangenen Jahrzehnt sind die gesamtwirtschaftlichen Effektivverdienste je Stunde um rund 17 % gestiegen, was einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 1,6 % entspricht. Am stärksten fiel dieser Anstieg im Produzierenden Gewerbe und bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistern aus.

534. Seit der zweiten Hälfte des Jahres 2011 hat die gesamtwirtschaftliche Dynamik in Deutschland merklich nachgelassen. Der **Arbeitsmarkt zeigte sich aber weiterhin robust**. Zur Jahresmitte 2012 deuteten die konjunkturellen Entwicklungen allerdings ebenso wie die Frühindikatoren für den Arbeitsmarkt darauf hin, dass es im weiteren Verlauf des Jahres 2012 nicht zu einer deutlichen Verbesserung der Beschäftigungslage kommen wird. Im Jahr 2013 dürfte sich der Arbeitsmarkt weiterhin stabil zeigen und die Anzahl der Erwerbstätigen in Deutschland nochmals leicht um rund 180 000 Personen auf 41,75 Millionen Erwerbstätige steigen. Die Anzahl der registriert Arbeitslosen dürfte im Jahresdurchschnitt 2013 nahezu unverändert auf dem Niveau des Jahres 2012 bei knapp über 2,9 Millionen Personen liegen. Wie schon in den Vorjahren unterliegt die Prognose der Arbeitsmarktentwicklung für das Jahr 2013 aufgrund der zahlreichen Risiken im wirtschaftlichen Umfeld allerdings einer relativ großen Unsicherheit (Ziffern 100 f.).

2. Die Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse

535. Die Entwicklung des Arbeitsmarkts in Deutschland war in den letzten beiden Jahrzehnten von einem Wandel der Erwerbsformen begleitet. Dabei nahm der Anteil des traditionellen **Normalarbeitsverhältnisses** ab, während die **atypische Beschäftigung** anstieg. Der Sach-

verständigenrat hat diese Entwicklung bereits in seinem Jahresgutachten 2008/09 einer detaillierten Analyse unterzogen (JG 2008 Ziffern 513 ff.).

Die Arbeitsmarktsituation lässt sich nicht ausschließlich anhand der Anzahl der Erwerbstätigen oder der Arbeitslosen beurteilen. Vielmehr nimmt seit geraumer Zeit – nicht zuletzt aufgrund der positiven Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen – die mehrdimensionale Betrachtung qualitativer Aspekte der Beschäftigungsverhältnisse einen bedeutenderen Platz in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion ein. Dies betrifft zum einen Arbeitsplätze, die nicht durch ein Normalarbeitsverhältnis gekennzeichnet sind, und zum anderen die Ungleichheit in der Entwicklung der Arbeitsentgelte (Ziffer 547).

Atypische Beschäftigung wird in Abgrenzung zu Normalarbeitsverhältnissen definiert. Bei letzteren handelt es sich um unbefristete sozialversicherungspflichtige oder beamtenrechtliche Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse. Die atypische Beschäftigung umfasst üblicherweise Zeitarbeitnehmer, befristete Beschäftigung sowie Teilzeitbeschäftigung. Der Sachverständigenrat definiert dabei Vollzeitbeschäftigung ab einer Wochenarbeitszeit von 31 Arbeitsstunden, das Statistische Bundesamt zieht diese Grenze hingegen bei 21 Wochenarbeitsstunden. Problematisch ist die Abgrenzung atypischer Beschäftigung insbesondere bei unbefristet Teilzeitbeschäftigten und bei Zeitarbeitnehmern, die oftmals in Vollzeit unbefristet und sozialversicherungspflichtig tätig sind. Zudem kann selbst eine Befristung nicht unbedingt als überaus kritische Beschäftigungsform angesehen werden, insbesondere nicht bei Neueinstellungen (JG 2008 Ziffern 714 ff.).

536. Der Aufschwung am Arbeitsmarkt seit dem Jahr 2010 war von einem überproportionalen Anstieg sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse begleitet (Schaubild 79, Seite 303). Es ist hingegen nicht zu beobachten, dass atypische Beschäftigungsverhältnisse in den vergangenen Jahren ebenfalls deutlich überproportional ausgeweitet worden wären. Der Anteil von geringfügiger, befristeter und in Teilzeit ausgeübter Beschäftigung an allen Beschäftigungsverhältnissen lag nach Berechnungen des Sachverständigenrates im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2011 immer zwischen 31 % und 33 % (Schaubild 81).

Nach einer etwas abweichenden Klassifikation des Statistischen Bundesamts lag der Anteil der atypisch Beschäftigten (einschließlich Zeitarbeitnehmer) an allen 15- bis unter 65-jährigen Erwerbstätigen (ohne Personen in Bildung oder Ausbildung) im Zeitraum der Jahre 2006 bis 2011 relativ konstant bei etwa 22 %. Eine übermäßige Verdrängung von Normalarbeitsverhältnissen durch atypische Beschäftigung ist nach bisher vorliegenden Informationen nicht zu beobachten. Im Jahr 2011 ist vielmehr die Anzahl von Arbeitnehmern in Normalarbeitsverhältnissen gegenüber dem Vorjahr mit rund 600 000 Personen stärker gestiegen als die Anzahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse mit rund 80 000 Personen (Tabelle 37, Seite 316).

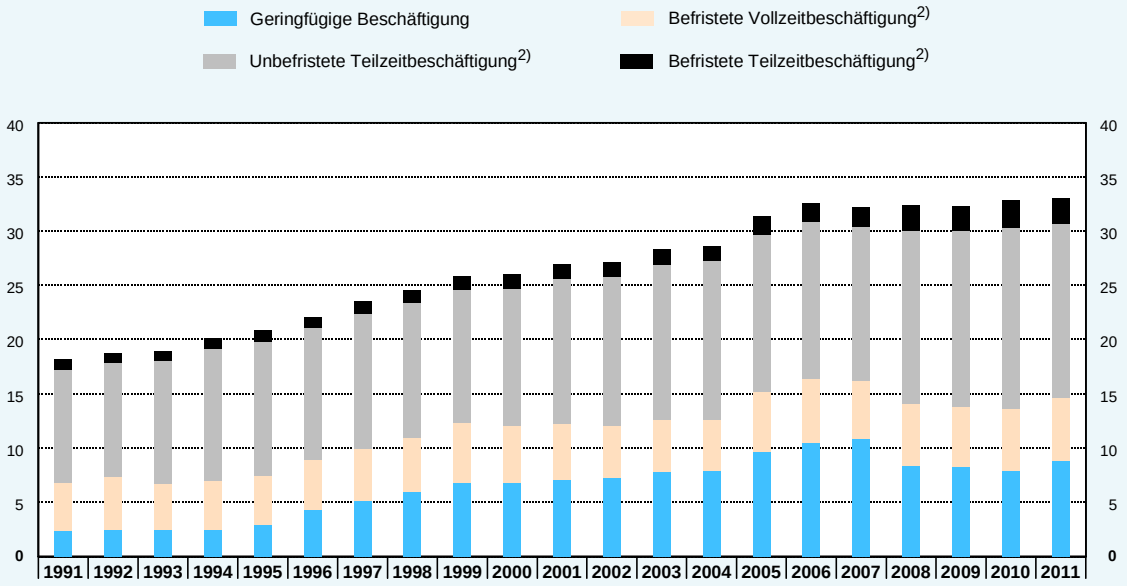
537. Die Gruppe der atypisch Beschäftigten unterscheidet sich hinsichtlich ihrer Zusammensetzung deutlich von Arbeitnehmern in Normalarbeitsverhältnissen. So gehen relativ mehr Frauen, unter 25-Jährige und gering Qualifizierte einer atypischen Beschäftigung nach. Dies dürfte bei Frauen überwiegend auf Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse und bei den unter 25-Jährigen auf befristete Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen sein. Bei gering Qualifi-

zierten dürften hingegen die geringfügige Beschäftigung und die Zeitarbeit eine größere Rolle spielen.

Schaubild 81

Entwicklung und Zusammensetzung der atypischen Beschäftigung (ohne Zeitarbeit) in Deutschland[1)]

Anteile an allen abhängig Beschäftigten in %



1) Arbeitnehmer im Alter von 15 Jahren und älter nach Angaben des Mikrozensus. Bis einschließlich 2004 Ergebnisse für eine feste Berichtswoche im Frühjahr; ab 2005 Jahresdurchschnittsergebnisse.– 2) Abgrenzung: Teilzeit bis unter 31 Wochenarbeitsstunden, Vollzeit ab 31 Wochenarbeitsstunden.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

538. Nach Angaben der BA lag die **geringfügig entlohnte Beschäftigung** im Jahresdurchschnitt 2011 bei rund 7,37 Millionen Personen. Davon gingen 4,87 Millionen Personen ausschließlich einer geringfügig entlohnten Beschäftigung nach, und 2,51 Millionen Personen waren im Nebenerwerb geringfügig entlohnt beschäftigt (Tabelle 32, Seite 303). Während die Anzahl der ersten Gruppe in den vergangenen drei Jahren tendenziell leicht zurückgegangen ist, hat die Anzahl derjenigen Personen, die im Nebenerwerb einer geringfügig entlohnten Beschäftigung nachgehen, zuletzt weiter zugenommen. Der Sachverständigenrat steht insbesondere der steuerlichen Förderung dieser Minijobs im Nebenerwerb kritisch gegenüber (JG 2005 Ziffer 333).

Die Anhebung der Verdienstgrenzen bei Minijobs auf 450 Euro und bei Midijobs auf 850 Euro zum 1. Januar 2013 erscheint aus arbeitsmarktpolitischer Sicht wenig sinnvoll, da sie diese Beschäftigungsverhältnisse für bestimmte Arbeitnehmergruppen wieder attraktiver macht. Dies könnte zur Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung führen.

539. Das Beschäftigungswachstum der vergangenen Jahre ging mit einer deutlichen Ausweitung der **sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung** einher, vor allem bei Frauen. Waren im Jahr 2005 noch durchschnittlich 3,7 Millionen Frauen in sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung tätig, belief sich deren Anzahl im ersten Halbjahr 2011 bereits auf

rund 4,6 Millionen. Die sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung erhöhte sich im gleichen Zeitraum lediglich von 8,2 Millionen auf etwa 8,3 Millionen Frauen. Insgesamt stieg nach Angaben von Eurostat die Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-jährigen Frauen im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2011 von 63,1 % auf 71,1 % deutlich an; die Erwerbsquote nahm im selben Zeitraum von 70,7 % auf 75,3 % zu.

Tabelle 37

Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen und in atypischer Beschäftigung in den Jahren 2010 und 2011[1)]

		2010	2011	Veränderung[2)]
Arbeitnehmer	1 000	30 904	31 592	*2,2*
Normalarbeitsverhältnisse	1 000	23 069	23 674	*2,6*
davon:				
Altersgruppen				
15 bis unter 25 Jahre	%	*5,1*	*5,2*	0,1
25 bis unter 35 Jahre	%	*20,2*	*20,5*	0,3
35 bis unter 45 Jahre	%	*27,8*	*26,3*	– 1,5
45 bis unter 55 Jahre	%	*30,7*	*31,0*	0,3
55 bis unter 65 Jahre	%	*16,2*	*16,9*	0,7
Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss[3)]				
Ohne anerkannte Berufsausbildung[4)]	%	*10,1*	*9,7*	– 0,4
Lehrausbildung; Abschluss an einer Berufsfachschule[5)]	%	*60,1*	*59,5*	– 0,6
Tertiärer Abschluss[6)]	%	*29,4*	*30,5*	1,1
Geschlecht				
Männer	%	*59,6*	*59,4*	– 0,2
Frauen	%	*40,4*	*40,6*	0,2
Atypische Beschäftigung[7)]	1 000	7 835	7 918	*1,1*
davon:				
Altersgruppen				
15 bis unter 25 Jahre	%	*9,1*	*8,8*	– 0,3
25 bis unter 35 Jahre	%	*21,3*	*21,1*	– 0,2
35 bis unter 45 Jahre	%	*28,2*	*26,9*	– 1,3
45 bis unter 55 Jahre	%	*26,7*	*27,2*	0,5
55 bis unter 65 Jahre	%	*14,7*	*16,0*	1,3
Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss[3)]				
Ohne anerkannte Berufsausbildung[4)]	%	*21,2*	*21,2*	– 0,0
Lehrausbildung; Abschluss an einer Berufsfachschule[5)]	%	*59,2*	*58,1*	– 1,1
Tertiärer Abschluss[6)]	%	*19,1*	*20,3*	1,2
Geschlecht				
Männer	%	*29,5*	*29,5*	0,0
Frauen	%	*70,5*	*70,5*	– 0,0
Nachrichtlich:				
Erwerbstätige	1 000	34 973	35 762	*2,3*
Selbstständige	1 000	3 917	4 018	*2,6*
Zeitarbeitnehmer[8)]	1 000	768	880	*14,6*

1) Quelle: Mikrozensus; Personen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren, ohne Personen in Bildung oder Ausbildung.– 2) In %; für Anteile in Prozentpunkten.– 3) Ohne Beschäftigte, die keine Angaben gemacht haben.– 4) Kein beruflicher Ausbildungsabschluss; Anlernausbildung oder berufliches Praktikum; Berufsvorbereitungsjahr.– 5) Lehrausbildung; berufsqualifizierender Abschluss an einer Berufsfachschule; Vorbereitungsdienst für den mittleren Dienst in der öffentlichen Verwaltung.– 6) Meister-/Technikerausbildung oder gleichwertiger Fachschulabschluss; Abschluss an einer Fachschule der DDR; Abschluss an einer (Verwaltungs-)Fachhochschule; Abschluss an einer Universität; Promotion.– 7) Nach Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes.– 8) Quelle: BA.

Daten zur Tabelle

Neben einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit und einer höheren Nettozuwanderung stellt die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen eine Möglichkeit dar, den zukünftigen demografisch bedingten Rückgang der Anzahl der Erwerbspersonen abzufedern. Dabei spielt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine entscheidende Rolle. So sind die Hauptgründe für eine Teilzeitbeschäftigung bei Frauen und insbesondere bei Müttern – speziell in Westdeutschland – persönlicher und familiärer Natur. Allerdings lässt sich daraus nicht ableiten, ob eine Teilzeitbeschäftigung gewünscht ist oder eine Notlösung darstellt. Insgesamt hat zuletzt der Anteil der „unfreiwillig" Teilzeitbeschäftigten, die eine Vollzeittätigkeit gesucht, aber nicht gefunden haben, deutlich abgenommen. Ihr Anteil an allen Teilzeitbeschäftigten lag im Jahr 2011 für Männer bei 24 % und für Frauen bei 14 % (Körner et al., 2012; Keller und Haustein, 2012).

540. Im Zuge des Anstiegs der Erwerbstätigkeit hat die Anzahl der **Zeitarbeitnehmer** seit dem Jahr 2010 wieder zugenommen. Nach Angaben der BA waren im Jahr 2010 durchschnittlich etwa 768 000 Personen und im Jahr 2011 durchschnittlich etwa 880 000 Personen als Zeitarbeitnehmer beschäftigt. Der Höchststand vor dem Krisenjahr 2009 betrug 823 101 Personen im Juli 2008. Im August 2011 wurde ein neuer Höchststand von 927 103 Personen erreicht. Dies entsprach einem Anteil an allen Erwerbstätigen von etwa 2,25 %.

Mit der Zeitarbeit und ihrer dynamischen Entwicklung hat sich der Sachverständigenrat ausführlich in seinem Jahresgutachten 2011/12 befasst. Zwar sind Zeitarbeitnehmer mit einem geringeren Lohnniveau und einer höheren Arbeitsplatzunsicherheit konfrontiert als Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen. Letztere sind allerdings im Hinblick auf die Arbeitsmarktchancen häufig nicht die relevante Vergleichsgruppe. Insgesamt lässt sich aufgrund der Besserstellung von Zeitarbeitnehmern im Vergleich zu Arbeitslosen, der möglichen Brückenfunktion von Zeitarbeit in ein Normalarbeitsverhältnis und der Flexibilisierungspotenziale für die Unternehmen eine positive Bilanz für die Zeitarbeit ziehen (JG 2011 Ziffern 481 ff.).

3. Reformen voranbringen, statt sie zu verwässern

541. Die überaus positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt darf den Blick auf weiteren Reformbedarf nicht verstellen und erst recht nicht zur Rücknahme einzelner Bestandteile der Arbeitsmarktreformen führen. Solche Versuchungen mögen zwar angesichts markanter Beschäftigungsgewinne verlockend sein, jedoch haben unflexible Regelungen auf dem Arbeitsmarkt den Charakter von Sperrklinken. Sie sind im Beschäftigungsaufschwung weitgehend bedeutungslos, führen aber im Abschwung dazu, dass sich negative Entwicklungen verfestigen.

542. Der **gesetzliche Kündigungsschutz** bietet dafür Anschauungsmaterial, wie nicht zuletzt die Insolvenz der Drogeriekette Schlecker beispielhaft veranschaulicht hat. Als ein Grund, warum potenzielle Investoren vor einer Übernahme des Unternehmens zurückgeschreckt sind, wird – einschließlich von Seiten der zuständigen Gewerkschaft – angeführt, dass mit Wellen von Kündigungsschutzklagen der betroffenen Beschäftigten gerechnet worden sei. Es sollte daher naheliegen, die Rechtsvorschrift des § 613a BGB vor diesem Hintergrund auf den Prüf-

stand zu stellen. Wenn ein Betrieb oder Betriebsteil durch Rechtsgeschäft auf einen anderen Inhaber übergeht, so tritt dieser gemäß § 613a BGB in die Rechte und Pflichten aus den zum Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen ein.

Von diesem Teilaspekt abgesehen, hat der Sachverständigenrat ohnehin eine grundsätzliche Reform des gesetzlichen Kündigungsschutzes angeregt (JG 2005 Ziffer 317). Demnach sollten betriebsbedingte Kündigungen generell erlaubt sein, sofern eine verbindliche Abfindungsregelung getroffen wurde.

543. Der Streik der Gewerkschaft Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO) gegen die Lufthansa AG unterstreicht abermals die Notwendigkeit, das **Streikrecht** besser gesetzlich zu regeln (JG 2007 Ziffern 553 ff.). Zumindest sollte der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass das Ultima-Ratio-Prinzip bei der Rechtsprechung deutlicher als bisher Anwendung findet. Arbeitskampfmaßnahmen wären demnach erst dann zulässig, wenn zuvor alle zumutbaren Möglichkeiten einer friedlichen Einigung ausgeschöpft wurden. Hilfsweise sollte der Gesetzgeber ein Schlichtungsverfahren tarifgesetzlich vorschreiben. Ein weitergehender Vorschlag besteht darin, eine in den Vereinigten Staaten bestehende Regelung ins Blickfeld zu nehmen. Dort kann der Präsident der Vereinigten Staaten unter bestimmten Voraussetzungen eine Abkühlungsphase vor Arbeitskampfmaßnahmen (Cooling-off Provision) verordnen (JG 2007 Ziffer 556).

544. Die Christlich Demokratische Union (CDU) hat auf ihrem Bundesparteitag am 14./15. November 2011 einen Beschluss zur Einführung einer allgemein verbindlichen **Lohnuntergrenze** gefasst und zwar in den Bereichen, in denen ein tarifvertraglich festgelegter Lohn nicht existiert. Die Festlegung von Einzelheiten und Differenzierungen soll einer „Lohnuntergrenzenkommission“ übertragen werden.

Der Sachverständigenrat hat sich mehrfach und mit Nachdruck gegen die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen ausgesprochen, seien diese flächendeckend oder – noch bedenklicher – branchenspezifisch (JG 2006 Ziffern 546 ff.). Der Sachverständigenrat befürchtet auf der Grundlage einer Reihe von empirischen Studien massive Arbeitsplatzverluste, insbesondere im Bereich gering qualifizierter Beschäftigung. An dieser Einschätzung ändern Evaluationsstudien nichts, die auf Branchenebene zu uneinheitlichen Ergebnissen kommen, da sich diese nicht auf die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns übertragen lassen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2012). Zudem betonen diese Studien in der Regel, dass die Datenbasis noch zu schmal sei, um empirisch belastbare Ergebnisse zu erzielen (unter anderem IAB, RWI, ISG, 2011; IAW, 2011; ZEW, 2011).

545. Schließlich harren eine Reihe weiterer **Reformnotwendigkeiten im Tarifvertragsrecht** nach wie vor ihrer Bewältigung (JG 2002 Ziffern 466 ff.):

- Beim Günstigkeitsprinzip gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz (TVG) sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass bei der Beurteilung, ob sich ein Arbeitnehmer bei vom Tarifvertrag abweichenden Regelungen „günstiger“ stellt, die Beschäftigungssicherheit neben den

Arbeitsentgelten und der Arbeitszeit zu den abzuwägenden Aspekten gehören kann. Es sollte einem Arbeitnehmer nicht verwehrt werden, mithilfe von Lohnzugeständnissen einen Arbeitsplatz zu erhalten.

- Die Tarifbindung gemäß § 3 Absatz 3 und § 4 Absatz 5 TVG sollte im Fall eines Verbandsaustritts eines Unternehmens auf eine Maximalfrist von einem halben Jahr für Entgeltverträge und Manteltarifverträge lauten. Die Tarifgebundenheit endet gegenwärtig erst mit Ablauf des Tarifvertrags, also nicht schon mit einem Austritt des Arbeitgebers aus seinem Verband. Dies kann je nach Restlaufzeit des Tarifvertrags noch eine längere zeitliche Tarifgebundenheit bedeuten; es sei denn der Arbeitgeber wechselt in eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung seines Verbands.

- Betriebsvereinbarungen nicht tarifgebundener Unternehmen sollten von der Vorschrift des § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) freigestellt werden, wonach ein tarifvertraglich nicht gebundenes Unternehmen keine Betriebsvereinbarung über Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen abschließen darf, wenn diese üblicherweise durch einen Tarifvertrag geregelt sind und dieser den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen nicht ausdrücklich zulässt.

- Allgemeinverbindlicherklärungen gemäß § 5 TVG sollten künftig unterbleiben. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) kann unter bestimmten Voraussetzungen mithilfe einer Allgemeinverbindlicherklärung selbst tariflich nicht gebundene Unternehmen unter die Normen eines Tarifvertrags zwingen, wenn dies „im öffentlichen Interesse geboten scheint“ (§ 5 Absatz 1 TVG). Da die Möglichkeit einer missbräuchlichen Einschränkung des Wettbewerbs besteht, sollte der Gesetzgeber, wenn er die Allgemeinverbindlicherklärung nicht abschaffen will, zumindest klarstellen, dass mit einer solchen keine Wettbewerbsbeschränkungen verbunden sein dürfen.

546. Der Gesetzgeber ist gut beraten, die Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt voranzubringen und damit möglichen weiteren Verfestigungen der Arbeitslosigkeit vorzubeugen.

II. Zur Einkommensungleichheit in Deutschland: An wen wurden die Einkommenszuwächse verteilt?

547. Der Arbeitsmarkt war in den vergangenen Jahren in Deutschland durch einen markanten Aufbau der Beschäftigung gekennzeichnet (Ziffern 520 ff.). Damit einher ging ein Umschwung in der öffentlichen Diskussion über die Lage am Arbeitsmarkt. Im Fokus stehen seit einiger Zeit weniger die zahlenmäßigen Entwicklungen von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, sondern nunmehr Aspekte der „**Qualität der Arbeit**“ und in diesem Zusammenhang insbesondere der Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit. Beklagt wird zum einen der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote zugunsten der Kapitaleinkommensquote, also eine „**Verteilungsungerechtigkeit**“ unter dem Gesichtspunkt der funktionalen Einkommensverteilung. Allerdings bietet die funktionale Einkommensverteilung keinen geeigneten Maßstab für die Verteilung des Wohlstands in einer Gesellschaft.

Zum anderen thematisiert die öffentliche Debatte die personelle Einkommensverteilung, weil sich die Position unterer Einkommensschichten verschlechtere und sich die Lohnstruktur zusehends zu Lasten geringerer Arbeitsentgelte gespreizt habe. Das Urteil über eine als ungerecht empfundene Einkommensverteilung basiert zudem häufig auf der Spannweite der Einkommen zwischen Topmanagern und Niedriglohnempfängern. Diese Argumente mindern allgemein die Akzeptanz der „Sozialen“ Markwirtschaft (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2010). Vor diesem Hintergrund werden vielfach Forderungen nach einer schärferen Umverteilungspolitik erhoben, die Kapitaleinkommen und höhere Einkommen spürbarer fiskalisch belastet.

Eine zunehmende Ungleichheit steht nicht nur in Deutschland, sondern allgemein in Europa im Mittelpunkt der gesellschaftspolitischen Diskussion. So beanstandeten laut Eurobarometer im Jahr 2011 rund 70 % der Befragten in den EU-27 Staaten, in ihren Ländern werde (viel) zu wenig gegen die Einkommensungleichheit getan, und fast die Hälfte war der Ansicht, diese mangelnde Aufmerksamkeit habe sich in den letzten Jahren noch verschlimmert (Europäische Kommission, 2012). Damit stellt sich die Frage, an wen die Produktivitätsgewinne der vergangenen Jahre und Jahrzehnte verteilt worden sind – an die Arbeitnehmer oder die Bezieher von Kapitaleinkommen, an die oberen oder die unteren Einkommensschichten?

Zur Klärung dieser Frage bietet es sich an, neben der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote direkt die Einkommensungleichheit zwischen Arbeitnehmergruppen zu untersuchen und, wenn ausschließlich die Arbeitseinkommen zur Diskussion stehen, die Lohnstrukturen einer Betrachtung zu unterziehen. Daher wird die nachstehende Analyse in drei Stufen mit abnehmendem Aggregationsgrad vorgenommen: gesamtwirtschaftliche Lohnquote, Einkommensungleichheit und Lohnstruktur.

1. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote: Verlauf, Bestimmungsgründe und Aussagekraft

548. Die **funktionale Einkommensverteilung** untersucht die Anteile der Faktoren Arbeit und Kapital am Gesamteinkommen mit Hilfe der Lohnquote beziehungsweise der Kapitaleinkommensquote. Dabei liegen der Berechnung dieser Quoten in der Literatur verschiedene Messkonzepte zugrunde. Bei der Lohnquote beziehen sich diese Unterschiede hauptsächlich, aber nicht ausschließlich auf die Einbeziehung der Selbstständigeneinkommen (Kasten 20). Insgesamt gesehen betreffen die verschiedenen Messkonzepte zwar die Höhe, aber weitaus weniger den zeitlichen Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Lohnanteile.

Kasten 20

Messkonzept der funktionalen Einkommensverteilung

Die funktionale Einkommensverteilung untersucht, wie sich das gesamte Einkommen Y (oder die gesamte Produktion) einer Volkswirtschaft auf die beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital verteilt. Dabei dient zumeist der jeweilige Anteil der Lohn- oder Arbeitseinkommen als zentrale Kennzahl. Die Lohnquote LQ hängt vom Arbeitseinsatz L und dem Kapitalstock K sowie deren Preisen, dem Lohnsatz w beziehungsweise der Kapitalrendite r, ab. Die relativen Knappheiten

der beiden Produktionsfaktoren, ihre Produktivitäten und die resultierenden Faktorentlohnungen sind von entscheidender Bedeutung für das Verständnis der Lohnquote und ihrer Entwicklungen. Im Fall des Faktors Arbeit hängt die Produktivität maßgeblich vom Humankapital (Bildungs- und Wissensstand) der einzelnen Arbeitskräfte ab (Krueger, 1999).

$$LQ = 100 \cdot \frac{w \cdot L}{w \cdot L + r \cdot K} = 100 \cdot \frac{w \cdot L}{Y}$$

Berechnungen der Lohnquote basieren auf Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, fallen jedoch aufgrund verschiedener methodischer Abgrenzungen des Zählers oder Nenners dieser Quote unterschiedlich aus.

Der Sachverständigenrat verwendet das Konzept der Arbeitseinkommensquote (weiterführende methodische Erläuterungen siehe JG 2008 Anhang IV.A): Diese setzt das Arbeitseinkommen in Beziehung zum Volkseinkommen der Inländer und gibt so an, zu welchem Anteil sich das Einkommen der Inländer aus ihrem Arbeitseinsatz ergibt. Bei der Berechnung des Volkseinkommens wird der Saldo von Erwerbs- und Vermögenseinkommen von Inländern aus dem Ausland und von Ausländern im Inland berücksichtigt. Bei internationalen Vergleichen wird häufig das Bruttoinlandsprodukt, seltener die Bruttowertschöpfung als Nennergröße Y verwendet. Eine solche Berechnung der Lohnquote betrachtet somit die Aufteilung der im Inland erbrachten Wirtschaftsleistung auf die eingesetzten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. In einer geschlossenen Volkswirtschaft unterscheiden sich Bruttoinlandsprodukt und Volkseinkommen nur dadurch, dass in letzterem keine Abschreibungen und indirekten Steuern, dafür aber Subventionen enthalten sind. Dadurch fällt das Volkseinkommen geringer aus, was mit einer höheren Lohnquote einhergeht. In einer offenen Volkswirtschaft unterscheiden sich die beiden Größen zudem durch die saldierten Faktoreinkommensströme zwischen Inland und Ausland. Steigende Kapitaleinkommen der Inländer aus dem Ausland würden bei ansonsten unveränderten Gegebenheiten zu einem Absinken der Arbeitseinkommensquote führen, da sich diese auf das Volkseinkommen bezieht, während eine auf dem Bruttoinlandsprodukt basierende Lohnquote stabil bliebe.

Hinsichtlich der Zählergröße der Arbeitseinkommen stellt vor allem die Berücksichtigung des Arbeitseinkommens der Selbstständigen ein Problem dar. Da diese Einkommen nicht direkt gemessen werden können, müssen Annahmen getroffen werden. Bei der Arbeitseinkommensquote des Sachverständigenrates wird unterstellt, dass abhängig beschäftigte Arbeitnehmer und Selbstständige (einschließlich mithelfender Familienangehöriger) das gleiche durchschnittliche Arbeitsentgelt erzielen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsentgelt ergibt sich dann als Produkt des durchschnittlichen Entgelts, berechnet aus dem Arbeitsentgelt der Arbeitnehmer, mit der Gesamtzahl aller Erwerbstätigen. Alternativ kann die Annahme gleicher durchschnittlicher Stundenlöhne getroffen werden, wodurch den unterschiedlichen Arbeitszeiten der beiden Erwerbstätigengruppen Rechnung getragen wird. Darüber hinaus bietet die Literatur weitere Zurechnungsverfahren, zum Beispiel die Berücksichtigung eines fixen Anteils der Einkommen der Selbstständigen zu den Arbeitseinkommen (Gollin, 2002). Da die Anzahl und die Tätigkeiten der Selbstständigen zwischen den Wirtschaftssektoren stark variieren, kann es insbesondere auf sektoraler Ebene zu Unter- oder Überschätzungen der Lohnquote kommen.

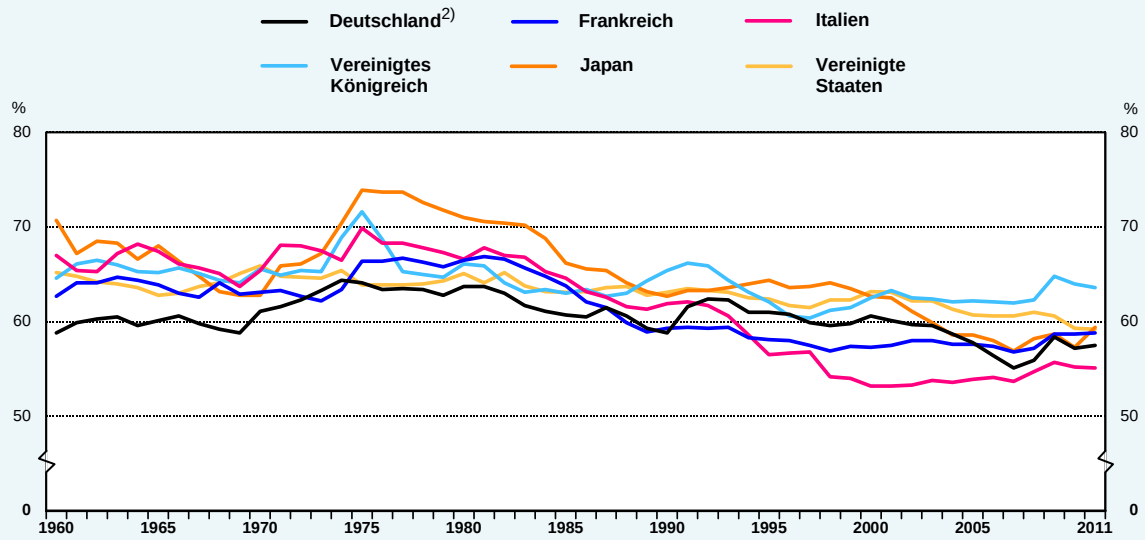
Höhe und Verlauf der Lohnquote

549. Im internationalen Vergleich weist die Lohnquote in praktisch allen **OECD-Volkswirtschaften** seit rund drei Jahrzehnten einen mehr oder weniger deutlichen fallenden Verlauf auf (Schaubild 82, Seite 322). Zwar ist die Lohnquote in den meisten Ländern zwi-

schen den Jahren 1960 und 2010 gesunken – Deutschland und das Vereinigte Königreich bilden mit in etwa konstanten Lohnquoten die Ausnahme –, aber innerhalb dieser fünfzig Jahre ergeben sich zwischen den einzelnen Ländern bezüglich des zeitlichen Verlaufs beträchtliche Unterschiede. Besonders ausgeprägt ist der Rückgang im Zeitraum der Jahre 1980 bis 2010 in Japan, Italien und Spanien. In diesen Ländern verringerte sich die Lohnquote um mehr als zehn Prozentpunkte, wohingegen das Vereinigte Königreich durch eine nur leicht rückläufige Entwicklung der Lohnquote gekennzeichnet war. Diese Gemeinsamkeiten gelten indes nicht für die beiden Dekaden vor dem Jahr 1980. Während die Lohnquote in Deutschland, Frankreich und Spanien um nahezu fünf Prozentpunkte anstieg, blieb sie in den Vereinigten Staaten, in Italien und im Vereinigten Königreich praktisch auf konstantem Niveau.

Schaubild 82

Lohnquote[1] auf Basis von Marktpreisen für ausgewählte Länder



1) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.– 2) 1960 bis 1969 eigene Berechnungen. Aufgrund konzeptioneller und definitorischer Unterschiede sind die Ergebnisse von 1960 bis 1969 (früheres Bundesgebiet) und von 1970 bis 1990 (früheres Bundesgebiet) nicht voll mit den Ergebnissen ab 1991 (Deutschland) vergleichbar.

Quelle: EU

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

550. An diesen Tendenzaussagen zum Verlauf ändert sich nichts, wenn der Analyse unterschiedliche Messkonzepte der Lohnquote zugrunde gelegt werden, also wenn die Lohnquote nicht auf Basis des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen, sondern zu Faktorkosten berechnet, oder die Entwicklung der vom Sachverständigenrat verwendeten Arbeitseinkommensquote betrachtet wird.

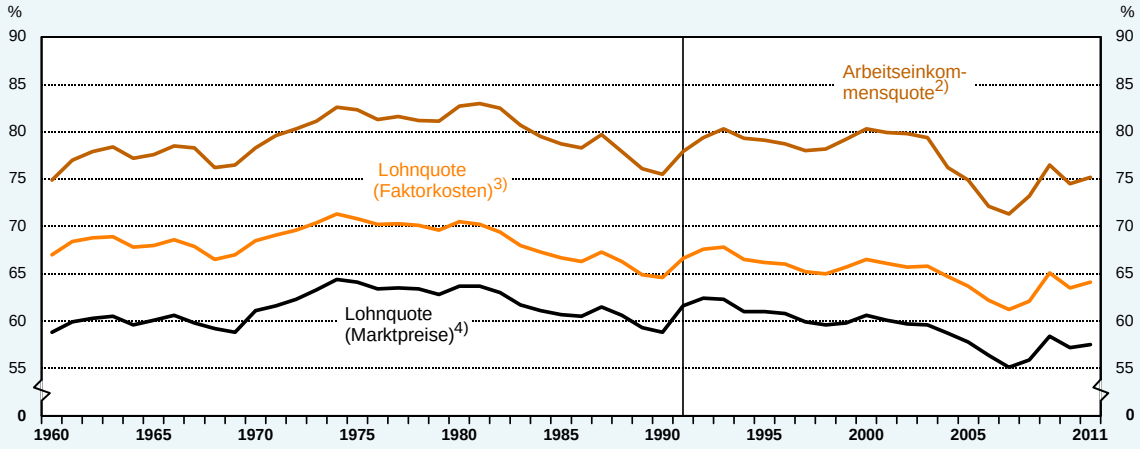
Für Deutschland zeigen sich die bereits dargestellten Tendenzen, nämlich ein Anstieg der Lohn- oder Arbeitseinkommensquote bis etwa zum Jahr 1980 und danach ein Rückgang. Darüber hinaus gibt es nicht unbeträchtliche **Schwankungen** bei allen drei Verteilungsquoten, insbesondere aber bei der Arbeitseinkommensquote und in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts (Schaubild 83). Die drei Lohnquoten erreichten im Jahr 2007 einen historischen Tiefstand und „erholten“ sich anschließend, vor allem im Rezessionsjahr 2009. Es liegt nahe, dabei an konjunkturell bedingte Schwankungen zu denken. Insbesondere ist zu

klären, ob der Volatilität der Kapitaleinkommen, welche in der Nennergröße der Lohnquote enthalten sind, nicht eine mindestens ebenso hohe Erklärungskraft beizumessen ist.

Zusammengenommen bedürfen also nicht nur die trendmäßig unterschiedlichen Verläufe der Lohnquote, sondern ebenso ihre teilweise intensiven Schwankungen einer Erklärung.

Schaubild 83

Entwicklung der Lohnquoten und der Arbeitseinkommensquote in Deutschland[1)]



1) 1960 bis 1969 eigene Berechnungen. Aufgrund konzeptioneller und definitorischer Unterschiede sind die Ergebnisse von 1960 bis 1969 (früheres Bundesgebiet) und von 1970 bis 1990 (früheres Bundesgebiet) nicht voll mit den Ergebnissen ab 1991 (Deutschland) vergleichbar.– 2) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum Volkseinkommen je Erwerbstätigen.– 3) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (abzüglich der Nettoproduktionsabgaben) je Erwerbstätigen.– 4) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

551. Eine Reihe von Studien betont die Bedeutung des **sektoralen Strukturwandels** für den Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote (OECD, 2012; Arpaia et al., 2009). Diese Beobachtung gilt nicht durchgängig für alle Länder, wohl aber für Deutschland: Die Sektoren unterscheiden sich hierzulande beträchtlich bezüglich der Höhe und des zeitlichen Verlaufs ihrer Arbeitseinkommensquoten. So beliefen sich die Arbeitseinkommensquoten im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor im Jahr 2005 auf rund 75 % beziehungsweise etwas unter 55 %.

Im Zuge des sektoralen Strukturwandels hat das Produzierende Gewerbe bis Mitte der 1990er-Jahre beträchtlich an Bedeutung verloren – von etwas über 40 % Bruttowertschöpfungsanteil zu Beginn der 1970er-Jahre auf rund 25 % im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2005. Spiegelbildlich dazu stieg der Bruttowertschöpfungsanteil des Dienstleistungssektors (ohne Staat) im selben Zeitraum von rund 33 % auf etwa 47 %. Beide Entwicklungen zusammen genommen erzeugen bereits eine sinkende gesamtwirtschaftliche Arbeitseinkommensquote. Eine Simulation, wie sich die Arbeitseinkommensquote entwickelt hätte, wenn die sektoralen Bruttowertschöpfungsanteile konstant auf ihrem Ausgangswert zu Beginn der 1970er-Jahre geblieben wären, ergibt für das Jahr 2005 eine hypothetische Arbeitseinkommensquote von rund 73 % im Vergleich zu ihrem tatsächlichen Wert in Höhe von rund 65 % (Aretz et al., 2009).

Neben einer unterschiedlich hohen Kapitalintensität der sektoralen Produktionstechnologien spiegeln sich in differierenden sektoralen Arbeitseinkommensquoten jedoch **Messfehler** wider. Die Annahme, dass das Einkommen der Selbstständigen dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt der abhängig Beschäftigten entspricht, trifft nicht auf jeden Sektor zu. So dürfte das Einkommen der Selbstständigen im Sektor „Grundstück- und Wohnungswesen; freiberufliche, wissenschaftliche, technische und sonstige Dienstleistungen", der eine besonders niedrige Arbeitseinkommensquote aufweist, oberhalb der durchschnittlichen Arbeitnehmerentlohnung liegen, woraus sich eine Verzerrung der sektoralen Arbeitseinkommensquote nach unten ergäbe (Aretz et al., 2009).

Dessen ungeachtet zeigt die hypothetische Arbeitseinkommensquote ein ähnliches zeitliches Verlaufsmuster, das heißt, der sektorale Strukturwandel beeinflusst maßgeblich eher die Höhe der Arbeitseinkommensquote, weit weniger deren trendmäßig fallenden Verlauf in den vergangenen drei Jahrzehnten, der mithin nicht lediglich ein statistisches Artefakt ist (OECD, 2012; Arpaia et al., 2009).

Bestimmungsgründe für das Verlaufsmuster der Lohnquote

552. Für den trendmäßigen Rückgang der Lohnquote in den vergangenen drei Jahrzehnten bietet die internationale Literatur eine Reihe von Erklärungen an, die in mehreren Übersichtsbeiträgen zusammenfassend dargestellt werden (OECD, 2012; Schneider, 2011).

(i) **Kapitalvermehrender technischer Fortschritt**: Insbesondere die rasante Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien und deren Verbreitung ermögliche eine weitergehende Substitution von (gering qualifizierter) Arbeit durch Kapitalgüter und zwar zusätzlich zu der Beobachtung, dass Unternehmen ohnehin Arbeit durch Maschinen ersetzen, je nach Höhe der Substitutionselastizität zwischen diesen beiden Produktionsfaktoren (Lawless und Whelan, 2011).

(ii) **Globalisierung**: Eine zunehmende Internationalisierung der Märkte führe zu einem Druck auf die Reallöhne, wenn die Exporte der industrialisierten Länder kapitalintensiv sind, während Entwicklungs- und Schwellenländer arbeitsintensiv produzieren. Sichtbarer Ausdruck dafür sei die Verlagerung arbeitsintensiver Produktionsprozesse in „Niedriglohnländer". Noch weiter geht die Hypothese, dass Unternehmen ihre gesamte Wertschöpfungskette international aufteilen. Eine solche weltweite Zerlegung einzelner Stufen des Produktionsprozesses habe zur Folge, dass Unternehmen neben der Verlagerung von einfachen Tätigkeiten in Schwellen- und Entwicklungsländer in steigendem Umfang ebenso qualifizierte Arbeit international diversifizieren. Diese Tendenzen würden einen Druck auf die Arbeitsentgelte selbst im mittleren und oberen Bereich der Lohnverteilung bewirken (Snower et al., 2009).

(iii) **Sektoraler Strukturwandel**: Dieses Argument hebt – wie bereits dargelegt – auf Verschiebungen der Bedeutung einzelner Sektoren innerhalb der Industrie und zwischen Industrie und Dienstleistungssektor ab, welche jeweils durch unterschiedliche Lohnquoten gekennzeichnet sind. Während die Bedeutung von Sektoren mit einer vergleichswei-

se niedrigen Lohnquote – als Beispiel führt die Literatur Finanzintermediäre an – gestiegen sei, könne für Sektoren mit einer relativ hohen Lohnquote, wie etwa für die Textilindustrie, das Gegenteil festgestellt werden (OECD, 2012).

(iv) **Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer**: In einer Reihe von Ländern sei die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und der Verbreitungsgrad von Tarifverträgen zugunsten von individuell oder auf der betrieblichen Ebene ausgehandelten Lohnabschlüssen gesunken, womit ein geringeres Lohnniveau einhergehe. Hinzu kämen institutionelle Regelungen, die arbeitssparende Technologien stimulierten, wie etwa zu rigide Kündigungsschutzregelungen und hohe Mindestlöhne. In Deutschland würden zudem die Arbeitsmarktreformen im vorangegangenen Jahrzehnt einen Druck auf die Arbeitslosen ausüben, Arbeitsplätze mit vergleichsweise geringeren Entgelten zu akzeptieren. Zudem habe die hohe Arbeitslosigkeit die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften geschwächt und sie zu einschneidenden Konzessionen bei der Tariflohnfindung veranlasst (OECD, 2012).

(v) **Demografische Veränderungen**: Eine abnehmende Erwerbsbevölkerung ebenso wie eine erwartete längere Dauer des Altersruhestands könne zu einer höheren inländischen Ersparnisbildung im Vergleich zu inländischen Investitionen führen. Diese Lücke zwischen gesamtwirtschaftlicher Ersparnis und Investitionstätigkeit führe zu Zinssenkungen, die eine höhere Kapitalintensität der inländischen Produktion begünstigten. Auf diesen zu erwartenden Rückgang der Rendite ihres Kapitals würden die privaten Haushalte derart reagieren, dass sie verstärkt Vermögen in Ländern anlegen dürften, die weniger vom demografischen Wandel betroffen sind. Die so generierten Kapitaleinkommen aus dem Ausland würden die inländische Lohnquote – sofern sie mit Hilfe des Volkseinkommens definiert ist – verringern (Schmidt und Vosen, 2013).

553. Empirische Überprüfungen dieser Hypothesen beziehen sich in der Regel auf Querschnittsanalysen für ausgewählte Länder, meist in Form von Querschnittsregressionen. Sie stellen mithin eine Durchschnittsbetrachtung für die Gesamtheit der betrachteten Volkswirtschaften dar, das heißt, die länderspezifische Bedeutung einzelner Hypothesen kann höchst unterschiedlich ausfallen. So dürfte es beispielsweise schwer fallen, die weitgehende Konstanz der Lohnquote im Vereinigten Königreich im Vergleich zur sinkenden Lohnquote in Deutschland oder Japan allein damit begründen zu wollen, dass der technische Fortschritt oder moderne Informations- und Kommunikationstechnologien in diesen drei Ländern so unterschiedlich verbreitet seien, als dass sie die divergierenden Verläufe der nationalen Lohnquoten erklären könnten.

Dieser Hinweis erscheint deshalb wichtig, weil neuere Studien zu dem Ergebnis kommen, dass der (kapitalvermehrende) technische Fortschritt, insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Verbreitung von neuen **Informations- und Kommunikationstechnologien**, den hauptsächlichen Erklärungsbeitrag liefert (Guerriero und Sen, 2012; Hogrefe und Kappler, 2012; OECD, 2012; Aretz et al., 2009; Europäische Kommission, 2007). Die OECD beziffert ihn auf bis zu 80 %, wohingegen der Einfluss des nationalen und internationalen

Wettbewerbsdrucks nur bis zu 10 % betrage und derjenige institutioneller Regelungen, wenn überhaupt signifikant, dann eher vernachlässigbar gering sei. Die Studien heben aber hervor, dass einige Effekte je nach Qualifikationsstufen der Arbeitnehmer unterschiedlich ausfallen können. Allerdings ist der technische Fortschritt als solcher nicht direkt beobachtbar, sondern wird als Residualgröße ermittelt, mit der Konsequenz, dass in ihr andere unbeobachtete Variablen sowie Messfehler enthalten sein können.

554. Dass die Globalisierung nicht hauptverantwortlich für den Rückgang der Lohnquote ist, zeigen Studien, insbesondere im Vergleich zum qualifikationsverzerrenden technischen Fortschritt (Hutchinson und Persyn, 2012; Jaumotte und Tytell, 2007). Eine empirische Analyse für Westdeutschland für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 2005 vermittelt einen gemischten Eindruck. Demnach ist die Lohnquote positiv mit der Importquote korreliert. Die Korrelation der Lohnquote mit der Exportquote war zwar im gesamten Zeitraum negativ; in den Jahren 1990 bis 2005 aber ebenfalls positiv (Buch et al., 2008).

555. Es mag naheliegen, den trendmäßigen Rückgang der Lohnquote mehr oder weniger ausschließlich auf die seit mehreren Jahrzehnten gestiegene und zunehmend persistente Arbeitslosigkeit zurückzuführen, welche die **Macht der Gewerkschaften** entscheidend geschwächt haben könnte. Zur Überprüfung dieser Hypothese versuchen empirische Studien, statt der Arbeitslosenquote andere Indikatoren zu finden, welche als erklärende Variable imstande sind, einen solchen Geltungsverlust der Gewerkschaften zu erfassen. Als Beispiele finden sich in der Literatur sinkende Mitgliederzahlen oder eine teilweise Verlagerung des Lohnfindungsprozesses auf die betriebliche Ebene. Jedoch kann beispielsweise ein abnehmender Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen zu einer beschäftigungsfreundlicheren Lohnhöhe und damit zu Arbeitsplatzgewinnern führen, sodass der Nettoeffekt auf die Lohnquote unklar ist.

Davon abgesehen zeigen empirische Studien, dass solche Indikatoren – wenn überhaupt – dann eher (schwach) signifikante und quantitativ geringe Einflüsse auf die Lohnquote aufweisen (OECD, 2012; Arpaia et al., 2009). Speziell für Deutschland zeigt eine Studie einen positiven, wenngleich schwach signifikanten, kurzfristigen Einfluss des gewerkschaftlichen Abdeckungsgrads auf die Lohnquote, nicht aber des Organisationsgrads der Gewerkschaften (Aretz et al., 2009). Mit einer schwindenden Verhandlungsmacht der Gewerkschaften steht ebenso wenig im Einklang, dass nach Berechnungen des Sachverständigenrates der Verteilungsspielraum in den vergangenen Jahrzehnten häufig überzogen wurde (Anhang III, Tabelle B1, Seite 446).

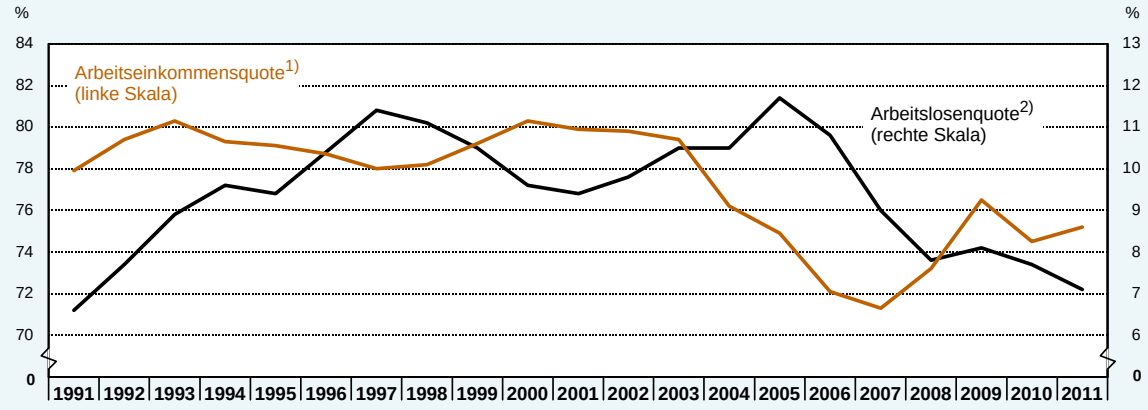
556. In Bezug auf den Einfluss des demografischen Wandels auf die Entwicklung der Lohnquote ergeben sich signifikante Wirkungen insbesondere für offene Volkswirtschaften: Da eine erwartete längere Rentenbezugsdauer und ein größerer Altenquotient für sich genommen einen negativen Einfluss auf die Lohnquote besäßen, erfordere eine stabile Lohnquote demnach eine Anpassung des Renteneintrittsalters (Schmidt und Vosen, 2013).

557. Der Trend der Lohnquoten und der Arbeitseinkommensquote wird von teilweise beträchtlichen Schwankungen überlagert (Schaubild 83, Seite 323). Ein besonders tiefer Einbruch ist ab dem Jahr 2003 festzustellen, mit einem Tiefpunkt in den Jahren 2007 und 2008. Danach kehrte sich die Entwicklung um, die Arbeitseinkommensanteile stiegen insbesondere im Rezessionsjahr 2009, ohne bisher das Niveau vor dem Einbruch wieder zu erreichen. Neben dem fallenden trendmäßigen Verlauf der Lohnquote stellt sich die Frage nach der Bedeutung dieser Schwankungen. Dem **Verlaufsmuster** liegen drei sich überlagernde Einflussfaktoren zugrunde: eine antizyklisch wirkende konjunkturelle Komponente, die Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen und vor allem die Schwankungen der Kapitaleinkommen.

558. Ein Vergleich der zeitlichen Entwicklung der Arbeitseinkommensquote mit der Arbeitslosenquote lässt bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts ein ausgeprägtes antizyklisches Verlaufsmuster vermuten (Schaubild 84). Hohe Arbeitslosigkeit verursacht einen Druck auf die Arbeitnehmerentgelte, zumindest auf deren Anstieg. Dieses Muster hält jedoch nicht durchgängig, wie es in den Jahren nach 2005 erkennbar wird, in denen ein Gleichlauf von stark sinkender Arbeitslosenquote und Arbeitseinkommensquote zu beobachten ist. Als Erklärung kommen die Arbeitsmarktreformen in Betracht, welche zwar die Anzahl der Beschäftigten, deren Einkommen jedoch allenfalls teilweise erhöht haben, da eine Reihe von Arbeitsplätzen im Bereich atypischer Beschäftigungsverhältnisse entstanden. Noch stärker geprägt wurden diese Effekte jedoch von der Entwicklung der Kapitaleinkommen als Bestandteil der Nennergröße der Lohnquoten und der Arbeitseinkommensquote (Schaubild 85, Seite 328). Ab Mitte des vergangenen Jahrzehnts zeichnen sich die Unternehmens- und Vermögenseinkommen durch eine sehr beträchtliche Volatilität aus. Empirische Studien zeigen, dass die relative Volatilität der Arbeitseinkommen im Vergleich zu Kapitaleinkommen bereits bis etwa Mitte des vergangenen Jahrzehnts abgenommen hat (Buch, 2012).

Schaubild 84

Arbeitseinkommensquote und Arbeitslosenquote in Deutschland



1) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum Volkseinkommen je Erwerbstätigen. Zu den weiteren Einzelheiten und Erläuterungen siehe JG 2008 Anhang IV.– 2) Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen; Wert für 1991 abgeleitet aus der Entwicklung der Arbeitslosen in Relation zu den abhängigen zivilen Erwerbspersonen. Quelle: BA.

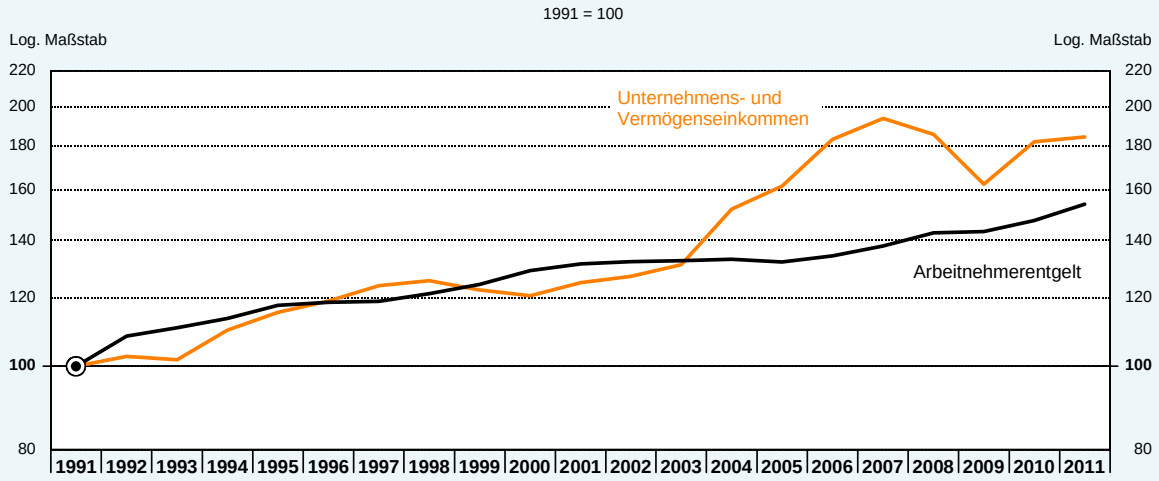
© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Diese Beobachtungen mahnen zur Vorsicht, jeden (temporär) fallenden Verlauf der Lohnquote zwangsläufig als Benachteiligung der Arbeitnehmer zu interpretieren und vice versa. Wenn Arbeitnehmer risikoavers bezüglich schwankender Einkommen sind und daher einen stetigen Verlauf ihrer Arbeitsentgelte präferieren, sind Schwankungen der Lohnquoten aufgrund der Volatilität der Kapitaleinkommen für sie von untergeordneter Bedeutung. Mehr noch: Wenn in konjunkturellen Aufschwungphasen sich erst die Gewinnsituation der Unternehmen stabilisiert und daraufhin (neue) Arbeitsplätze besetzt werden, so ist selbst eine aus diesem Grund erst fallende und danach mit einer Zeitverzögerung steigende Lohnquote nicht notwendigerweise als unvorteilhaft für die Arbeitnehmer anzusehen.

Schaubild 85

Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen sowie der Arbeitnehmerentgelte in Deutschland



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Zwischenfazit

559. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote befindet sich derzeit ungefähr auf dem gleichen Niveau wie zu Beginn der 1960er-Jahre. Sie weist jedoch trendmäßig im Zeitraum der Jahre 1960 bis etwa 1980 einen steigenden und danach einen fallenden Verlauf auf. Mit anderen Worten konnten die Arbeitsentgelte im Vergleich zu den Kapitaleinkommen in der genannten Zeitperiode anteilsmäßig am Volkseinkommen zunächst einen Zugewinn verbuchen, der sich indes in der Zeitperiode nach dem Jahr 1980 wieder verflüchtigte.

Die Aussagekraft der Lohnquote im Hinblick auf den **Wohlstand der Arbeitnehmer** relativiert sich etwas unter dem Blickwinkel der folgenden Aspekte. Zum einen: Arbeitnehmer beziehen auch Kapitaleinkommen, wenngleich weniger in den unteren Einkommensklassen. Eine sinkende Lohnquote betrifft demnach nicht die Einkommenssituation aller Arbeitnehmer in gleichem Maße. Zudem sorgt das umfassende Steuer- und Transfersystem dafür, dass die verfügbaren Einkommen weniger ungleich verteilt sind als die Markteinkommen (Ziffern 561 f.).

Zum anderen: Eine sinkende Lohnquote kann möglicherweise durch einen Anstieg des gesamten Volkseinkommens kompensiert oder sogar überkompensiert werden, sodass dieser Niveaueffekt den Anteilseffekt zumindest ausgleicht. Um das vielfach benutzte Beispiel eines Kuchens zu strapazieren: Die Arbeitnehmer würden dann zwar einen geringeren Anteil des Kuchens erhalten, aber das Kuchenstück als solches wäre nicht kleiner geworden, weil der Kuchen entsprechend größer geworden wäre. Tatsächlich befindet sich die Lohnquote in Deutschland derzeit auf etwa dem gleichen Niveau wie im Jahr 1960, aber das Volkseinkommen hat sich seitdem real betrachtet (unter Berücksichtigung des Anstiegs der Verbraucherpreise) mehr als verdreifacht. Schließlich kommt als weiterer Vorbehalt gegen eine zu weitreichende Interpretation der Lohnquote als Maß für Ungleichheiten in der Einkommensverteilung hinzu, dass die Lohnquote keine Informationen über die unterschiedliche Einkommensentwicklung innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer liefert.

2. Von der Lohnquote zur personellen Einkommensverteilung

560. Bei der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote wurde bereits die Frage aufgeworfen, inwieweit eine sinkende Lohnquote mit einer höheren Einkommensungleichheit einhergeht, also welche Verbindung zwischen der funktionalen und personellen Einkommensverteilung besteht.

Aus theoretischer Sicht ist dieser Zusammenhang nicht eindeutig, weil Arbeitnehmer sowohl **Arbeitseinkommen** als auch **Kapitaleinkommen** beziehen und es dann vor allem auf die Verteilung der Kapitaleinkommen auf die einzelnen Arbeitnehmergruppen ankommt (Atkinson, 2009). Nur für den einfachsten, aber unrealistischen Fall, dass Erwerbstätige ausschließlich Arbeitseinkommen, also keine Kapitaleinkommen, Renten oder Pensionen beziehen, lässt sich unter plausiblen Annahmen über die Variation aller Einkommen zeigen, dass ein Rückgang der Lohnquote je nach ihrem Niveau zu einer größeren Einkommensungleichheit führt. Für realistische Fälle lassen sich solche ziemlich eindeutigen Aussagen nicht mehr treffen (Adler und Schmid, 2012; Atkinson, 2009). Aus empirischer Sicht geht in vielen, aber bei weitem nicht in allen Ländern und in allen Zeiträumen eine sinkende Lohnquote in der Tat mit einer höheren Ungleichheit der Markteinkommen – gemessen am Gini-Koeffizienten für Markteinkommen – einher (Schaubild 86, Seite 330).

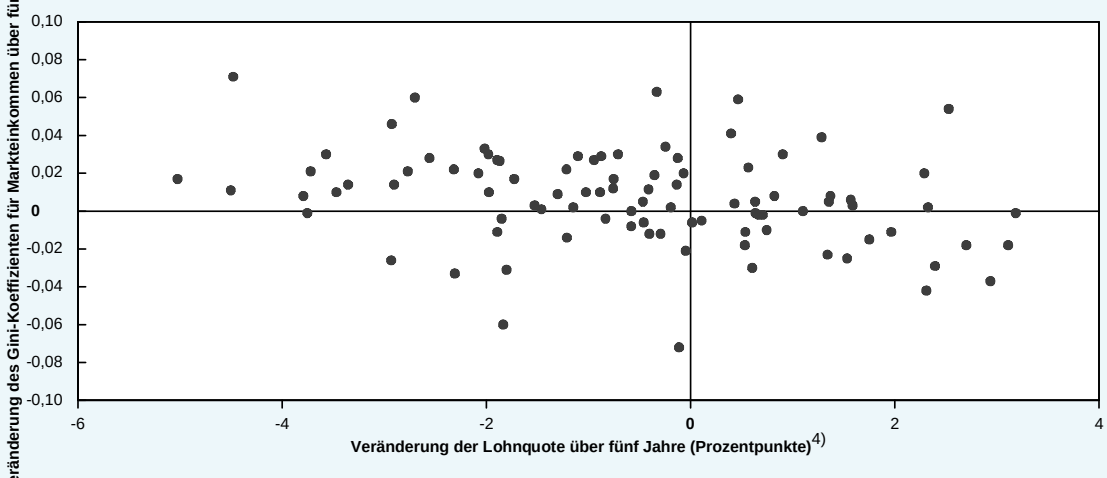
Für Deutschland ist im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2010 die personelle Einkommensverteilung bis etwa Mitte des vergangenen Jahrzehnts ungleicher geworden, mit einem leichten Rückgang danach, während die Arbeitseinkommensquote davon sehr abweichende Verläufe aufweist (Schaubild 87, Seite 331). Von einem stringent durchgängig negativen Zusammenhang dieser beiden Größen kann mithin nicht gesprochen werden.

561. Um daher Einkommensungleichheit näher zu beleuchten, bietet sich eine direkte Analyse der personellen Einkommensverteilung an (Kasten 21, Seite 331). Der Sachverständigenrat legt dazu regelmäßig detaillierte Untersuchungen vor (zuletzt JG 2011 Ziffern 557 ff.). Zusätzlich zu den Informationen über die zeitliche Entwicklung des **Gini-Koeffizienten** lassen sich die in diesem Zusammenhang hauptsächlichen Resultate in drei Punkten zusammenfassen:

Schaubild 86

Veränderungen von Lohnquote und Einkommensungleichheit[1) 2)]

1985 bis 2010[3)]



1) Eigene Berechnungen; in Anlehnung an OECD (2012).– 2) Die Berechnung der Lohnquote wurde auf Grundlage gleitender Dreijahresdurchschnitte vorgenommen. Dabei wird angenommen, dass Selbstständige denselben durchschnittlichen Stundenlohn erzielen wie abhängig Beschäftigte. Die Berechnung des Gini-Koeffizienten basiert auf den Einkommen vor Steuern und Transfers der Bevölkerung im Alter von 18 bis 65 Jahren.– 3) Die Veränderungen beziehen sich auf Zeiträume von fünf Jahren, beginnend im Jahr 1985 für Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Griechenland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich; beginnend im Jahr 1990 für Portugal; beginnend im Jahr 1995 für Australien, Frankreich, Mexiko, Tschechische Republik, Ungarn; beginnend im Jahr 2005 für Island, Österreich, Polen, Republik Korea, Slowakei, Slowenien. 4) Für Belgien, Finnland, Griechenland, Japan, Luxemburg und Norwegen im Zeitraum 1985 bis 1995 über zehn Jahre.

Quellen für Grundzahlen: EU, OECD

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

(i) Der Gini-Koeffizient für äquivalenzgewichtete Markteinkommen unterscheidet sich gemäß aktualisierten Berechnungen im Jahr 2010 deutlich zwischen Westdeutschland (0,466) und Ostdeutschland (0,505). Diese ungleichere Verteilung der Markteinkommen in Ostdeutschland überträgt sich allerdings nicht auf die Verteilung der ebenfalls äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen. Der diesbezügliche Gini-Koeffizient beläuft sich in Westdeutschland auf 0,282 und in Ostdeutschland auf 0,245, unter anderem wegen der Sozialtransfers, die ostdeutsche Haushalte in besonderem Maße beziehen.

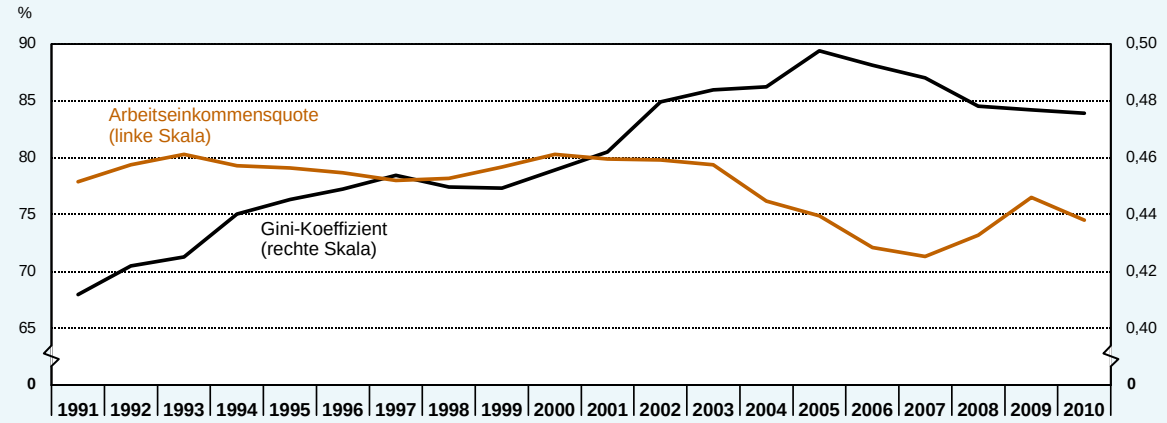
(ii) Im Vergleich zum Jahr 1991 hat die Ungleichheit – gemessen am Gini-Koeffizienten – in West- und Ostdeutschland merklich zugenommen, sowohl für Markteinkommen als auch für Haushaltsnettoeinkommen. Seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts ist diese Entwicklung zu mehr Ungleichheit indes weitgehend zum Stillstand gekommen.

(iii) Im Hinblick auf die Einkommensmobilität haben sich die **Aufstiegschancen** insbesondere aus der untersten Einkommensklasse in den Jahren 2006 bis 2009 deutlich verringert, die Abstiegsrisiken aus der obersten Einkommensklasse hingegen erhöht, wenngleich in geringerem Ausmaß (JG 2011 Ziffern 573 ff.).

562. Zwar verfügt Deutschland mithin über ein Steuer- und Transfersystem, welches die Einkommensungleichheit deutlich reduziert, jedoch hat die Ungleichheit der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen seit dem Jahr 1991 ebenfalls zugenommen. Gleichwohl liegt Deutschland im internationalen Vergleich Ende des vergangenen Jahrzehnts bei der Höhe des Gini-Koeffizienten der Einkommen nach Steuern und Transfers mit 0,295 leicht unter-

Schaubild 87

Arbeitseinkommensquote[1] und Gini-Koeffizient für Markteinkommen[2] in Deutschland



1) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Relation zum Volkseinkommen je Erwerbstätigen.– 2) Äquivalenzgewichtet mit der aktuellen (modifizierten) OECD-Skala. Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

halb des Durchschnitts der OECD-Länder in Höhe von 0,313 (JG 2011 Ziffern 575 ff.). Deutlich mehr Anlass zur Sorge sollten jedoch die geringeren Aufstiegschancen aus den unteren Einkommensgruppen heraus geben. Diese Entwicklung verringert dort nicht nur die Motivation, sich weiter zu qualifizieren, sondern trägt zu einer abnehmenden Akzeptanz der Einkommensungleichheit bei.

Kasten 21

Ungleichheitsmaße bei der personellen Einkommensverteilung

Die Analyse der personellen Einkommensverteilung bedient sich einer Reihe von unterschiedlichen Indikatoren. Die Ungleichheit zwischen bestimmten Einkommensgruppen wird meistens anhand des Gini-Koeffizienten berechnet. Er basiert auf dem Konzept der Lorenzkurve, die allen Einkommensbeziehern, die zuvor aufsteigend nach ihren Einkommen geordnet wurden, ihren Anteil am Gesamteinkommen zuordnet. Ermittelt wird der Gini-Koeffizient aus der Fläche zwischen der Lorenzkurve und der sich bei vollständiger Gleichverteilung ergebenden Geraden, indem der Wert dieser Fläche durch den der Fläche unter der Gleichverteilungsgeraden dividiert wird. Ein Gini-Koeffizient liegt definitionsgemäß zwischen den Werten Null (völlige Gleichverteilung der Einkommen) und Eins (vollständige Ungleichverteilung), das heißt, ein steigender Gini-Koeffizient signalisiert eine zunehmende Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung.

Bei der Analyse der Lohnstruktur kommt häufig die Berechnung von Quantilen zur Anwendung. Das X-Prozent-Quantil ist derjenige der aufsteigend sortierten Werte der zugrundeliegenden Verteilung, welcher letztere im Verhältnis X zu 100 - X teilt. Folglich haben maximal 20 % der Arbeitnehmer einen Lohn unterhalb des 20-Prozent-Quantils und maximal 80 % einen höheren Lohn. Der Median teilt als 50-Prozent-Quantil die betrachtete Verteilung in zwei gleich große Hälften. Im Gegensatz zum arithmetischen Mittelwert wird der Median nicht von Ausreißern beeinflusst. Als Streuungsmaße dienen zumeist Verhältnisse oder Differenzen von Quantilen. Alternative Streuungsmaße sind die Varianz als Summe der quadrierten Abweichungen der einzelnen Merkmalswerte vom Mittelwert oder die Standardabweichung als deren Wurzel. Der Variationskoeffizient ergibt sich als das mit 100 multiplizierte Verhältnis der Standardabweichung zum Mittelwert.

Die Literatur approximiert die prozentuale Veränderung der Löhne durch den Anstieg des logarithmierten Lohns, also die Logarithmendifferenz multipliziert mit 100 (Logpunkte). Die Differenz der logarithmierten Löhne am Median für alle Männer nimmt beispielsweise für die Jahre 1999 und 2004 den Wert von rund 0,16 an, beträgt mithin 16 Logpunkte, das heißt, zwischen den Jahren 1979 und 2004 beläuft sich der prozentuale Anstieg des Medianlohns auf 17,4 (exp(0,16) = 1,174).

3. Lohnungleichheit: Zeitliche Entwicklung und Determinanten

563. Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion steht nicht nur eine zunehmende Ungleichheit bei der personellen Einkommensverteilung insgesamt. Vielmehr richtet sich das Hauptaugenmerk auf die Verteilung der Arbeitsentgelte zwischen unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen. Damit wird die Lohnungleichheit angesprochen, gemessen an der statistischen Streuung der Löhne zwischen oder innerhalb verschiedener Arbeitnehmergruppen, die sich unter anderem hinsichtlich ihrer Qualifikation unterscheiden mögen.

International betrachtet vollzog sich eine stärkere Spreizung der Löhne in den vergangenen drei Jahrzehnten in vielen industrialisierten Ländern zumeist auf dem gesamten Bereich der Lohnverteilung (Machin und Van Reenen, 2008). Im Gegensatz dazu kamen frühere empirische Studien zur Entwicklung der **Lohnstruktur** in Westdeutschland zu dem Resultat, dass die Streuung der Löhne im unteren Bereich der Lohnverteilung bis Mitte der 1990er-Jahre stabil geblieben sei. Diese fehlende Flexibilität der Lohnstruktur im Niedriglohnsegment galt als ein wesentliches Hemmnis für einen Abbau der Arbeitslosigkeit hierzulande (Heckman, 2003). Der Sachverständigenrat hat seinerzeit jedoch davor gewarnt, aus der Betrachtung einer gegebenen Lohnstruktur Rückschlüsse darauf zu ziehen, ob ihre Streuung den ökonomischen Anforderungen gerecht wird oder nicht, weil es schwierig ist, einen geeigneten Referenzmaßstab zu finden, anhand dessen sich die Angemessenheit einer Lohnstruktur beurteilen lässt (JG 1994 Ziffer 449).

Die Analyse der Entwicklung der hiesigen Lohnstruktur ist Gegenstand zahlreicher empirischer Literaturbeiträge, deren Beobachtungsperiode indes höchstens bis zum Jahr 2008 reicht. Deren Darstellung wird daher im Folgenden durch eine eigens vorgenommene Aktualisierung bis zum Jahr 2010 ergänzt.

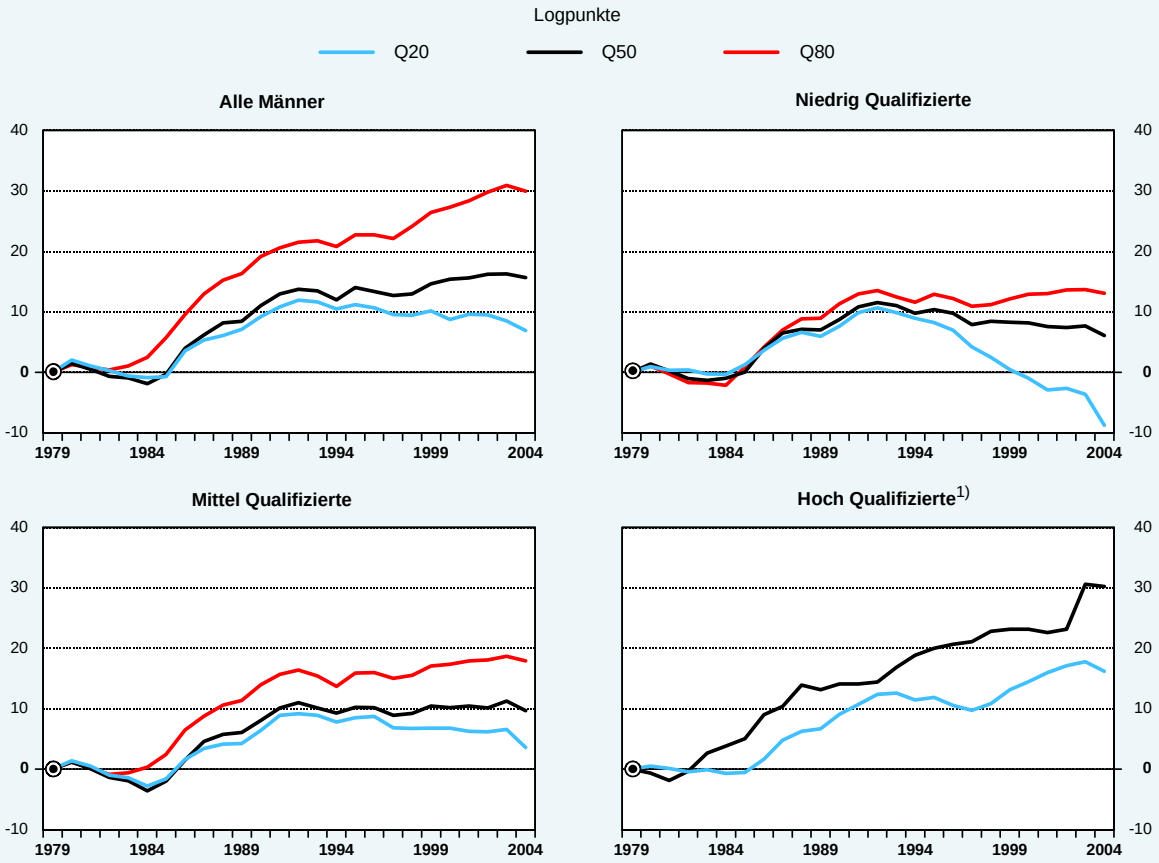
564. Unstrittig ist in der einschlägigen Literatur, dass die **Lohnungleichheit** ab Mitte der 1990er-Jahre in Deutschland im oberen Teil sowie im unteren Segment der Lohnverteilung zugenommen hat (Antonczyk et al., 2012; Riphahn und Schnitzlein, 2011; Dustmann et al., 2009; Gernandt und Pfeiffer, 2007). Eine stärkere Streuung im oberen Bereich der Lohnverteilung hat bereits in den 1980er-Jahren eingesetzt (Fitzenberger, 1999). Im Hinblick auf die Entwicklung der Lohnungleichheit im unteren Teil der Lohnverteilung bestand längere Zeit Einigkeit dahingehend, dass dieser Bereich bis Mitte der 1990er-Jahre weitgehend stabil geblieben sei. Jedoch gelangen neuere Studien zu dem Ergebnis einer stärkeren Dispersion der unteren Lohngruppen bereits vor Mitte der 1990er-Jahre (Card et al., 2012; Kohn, 2006). Der Hauptgrund für diese revidierte Einschätzung liegt wohl in der Verfügbarkeit neuerer,

aussagekräftigerer Datensätze. Die früheren Studien bezogen sich zumeist auf das Sozio-oekonomische Panel, danach stellte das IAB die IAB-Beschäftigtenstichprobe und die Stichprobe der integrierten Erwerbsbiographien (SIAB) sowie die komplette Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung.

565. Bei Betrachtung der kumulierten Veränderung der **Reallöhne** am 20-, 50- und 80-Prozent-Quantil für vollzeiterwerbstätige Männer im Alter zwischen 25 und 55 Jahren im Zeitraum der Jahre 1979 bis 2004 in Westdeutschland fällt die Zunahme der Reallöhne für die Gesamtheit der betrachteten Arbeitnehmer am stärksten am 80-Prozent-Quantil und am schwächsten am 20-Prozent-Quantil aus (Schaubild 88). Weiterhin zeigt sich für diese Personengruppe, dass die Lohnunterschiede zwischen dem 80-Prozent-Quantil und dem Median, also im oberen Bereich der Verteilung, bereits seit Anfang der 1980er-Jahre kontinuierlich ansteigen. Die Lohnveränderungskurven am 20-Prozent-Quantil und am Median verliefen hingegen bis Ende der 1980er-Jahre nahezu parallel, die Lohnungleichheit im unteren Bereich der Verteilung stieg also in den 1980er-Jahren nicht an. Seit Beginn der 1990er-Jahre zeigt die zunehmende Differenz zwischen Median und 20-Prozent-Quantil den andauernden Anstieg der Lohnungleichheit im **Niedriglohnbereich**, der sich Ende der 1990er-Jahre beschleunigte.

Schaubild 88

Kumuliertes Wachstum der Reallöhne am 20-Prozent-Quantil, 50-Prozent-Quantil, 80-Prozent-Quantil für vollzeiterwerbstätige Männer in Westdeutschland



1) 80-Prozent-Quantil für hoch Qualifizierte aufgrund der Kappung der Lohndaten an der Beitragsbemessungsgrenze der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht ausweisbar.

Quellen: Antonczyk et al. (2012), IAB

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

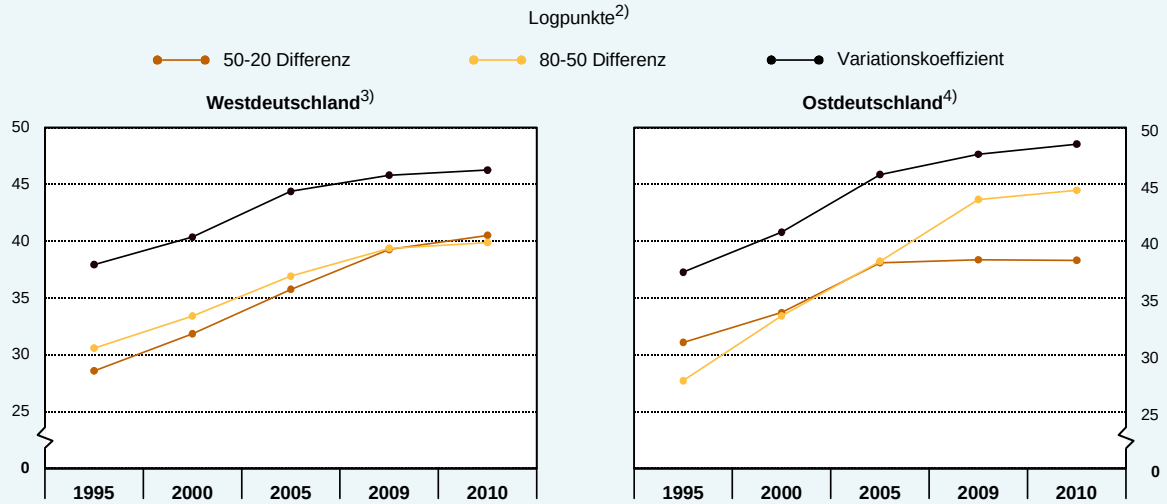
Schließlich zeigt sich, dass Arbeitnehmer mit geringer oder mittlerer Qualifikation keine Reallohngewinne oder sogar Reallohnverluste erfahren mussten. Besonders stark schlägt der Reallohnverlust am 20-Prozent-Quantil der niedrig qualifizierten Beschäftigten zu Buche. Weiterführende Berechnungen verdeutlichen, dass insbesondere die Geringverdiener in den jungen Alterskohorten von Arbeitnehmern mit niedriger und mittlerer Qualifikation starke Reallohnverluste hinnehmen mussten (Antonczyk et al., 2012). Hierin manifestiert sich die Herausbildung des westdeutschen Niedriglohnsektors, die bereits einen kleineren Teil des Anstiegs der gesamten Lohnungleichheit in Westdeutschland erklärt. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass diese Reallohnverluste vermutlich dazu beigetragen haben, Arbeitsplätze zu schaffen, gerade für gering qualifizierte Arbeitslose, der hauptsächlichen Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt.

566. Zur Überprüfung und Aktualisierung dieser Resultate wird die **Lohnstreuung** jeweils für West- und Ostdeutschland für die Jahre 1995, 2000, 2005, 2009 und 2010 untersucht. Datenbasis ist die **Beschäftigtenstatistik** der BA, die Aufbereitung nahm das IAB vor. Die Beschäftigtenstatistik basiert auf den Meldungen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungszeiten an die Gesetzliche Rentenversicherung. Daher sind die Verdienste an der Beitragsbemessungsgrenze zensiert.

Zunächst bestätigen sich die bereits dargestellten Resultate der Literatur bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts. Nach dem Jahr 2005 zeigt sich in Westdeutschland ein kontinuierlicher Anstieg des Variationskoeffizienten und der beiden Quantilsdifferenzen. Mit Ausnahme der Lohnungleichheit im unteren Bereich der Lohnverteilung, welche nach dem Jahr 2005 im Wesentlichen konstant bleibt, entsprechen die Beobachtungen für Ostdeutschland denen für Westdeutschland weitgehend (Schaubild 89).

Schaubild 89

Lohnstreuung in West- und Ostdeutschland auf Basis der Beschäftigtenstatistik[1)]



1) Basierend auf den Meldungen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungszeiten, bezogen auf Bruttotagesverdienste von vollzeitbeschäftigten Männern und Frauen im Alter von 25 bis einschließlich 55 Jahren. Die Verdienste sind an den jeweils gültigen Beitragsbemessungsgrenzen zensiert.– 2) Dargestellt sind die mit 100 multiplizierten Differenzen zwischen den logarithmierten Quantilswerten der Lohnverteilung. Der Variationskoeffizient ist der mit 100 multiplizierte Quotient aus Standardabweichung und Mittelwert der Verteilung (dimensionslos).– 3) Früheres Bundesgebiet mit Berlin.– 4) Neue Länder ohne Berlin.

Quelle: IAB

© Sachverständigenrat

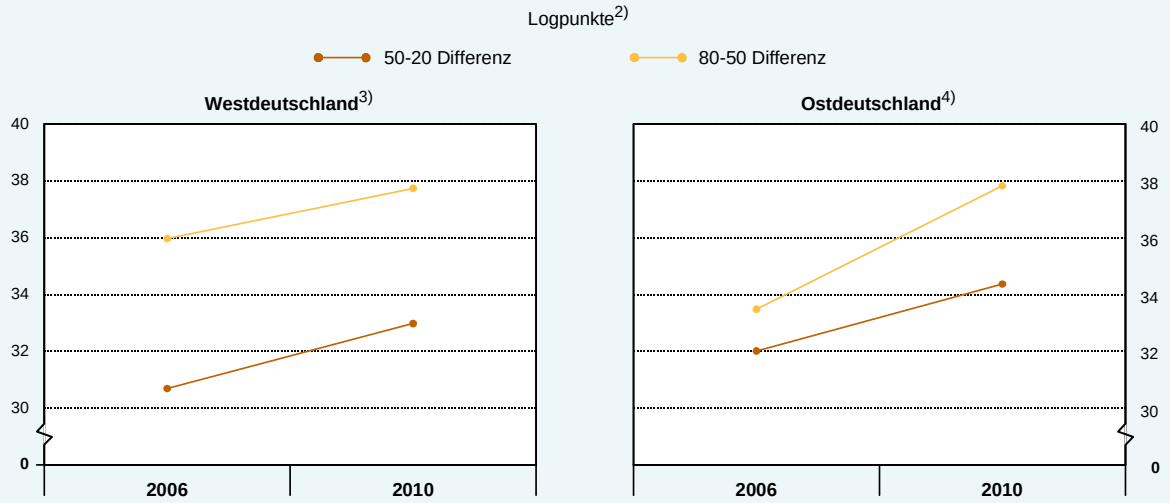
Daten zum Schaubild

567. Um die Robustheit dieser Beobachtungen zu überprüfen, bietet sich zusätzlich eine Auswertung der Verdienststrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes für die Jahre 2006 und 2010 an. Im Gegensatz zur Beschäftigtenstatistik, welche Tagesentgelte, aber keine Arbeitsstunden ausweist, lassen sich mit der Verdienststrukturerhebung die Bruttostundenverdienste auswerten und nicht nur die Tagesverdienste wie in der vorangegangenen Analyse. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die Verdienste nicht an der Beitragsbemessungsgrenze zensiert sind. Demgegenüber ist bei den Verdienststrukturerhebungen im Vergleich zur Beschäftigtenstatistik nachteilig zu bewerten, dass Kleinbetriebe mit unter zehn Beschäftigten nicht erfasst werden.

Der Vergleich beider Datenquellen legt Gemeinsamkeiten, aber auch einen gravierenden Unterschied offen (Schaubilder 89 und 90). Wiederum zeigt sich ein Anstieg der Lohnungleichheit in beiden Landesteilen, wobei die Lohnungleichheit im oberen Bereich der Lohnverteilung die im unteren Segment übersteigt. Im Gegensatz zu den Ergebnissen der Beschäftigtenstatistik stagniert die Lohnungleichheit im Niedriglohnbereich in Ostdeutschland nicht, sondern steigt ebenfalls an. Dies mag an der unterschiedlichen Entwicklung der Lohnungleichheit in Kleinbetrieben oder im öffentlichen Sektor, der aus Gründen der zeitlichen Vergleichbarkeit in der Auswertung der **Verdienststrukturerhebung** ausgeschlossen wurde, liegen.

Schaubild 90

Lohnstreuung in West- und Ostdeutschland auf Basis der Verdienststrukturerhebung[1)]



1) Basierend auf Bruttostundenverdienste im Oktober 2010 (einschließlich bezahlter Überstunden) von vollzeitbeschäftigten (30 oder mehr bezahlte Wochenstunden) Männern und Frauen im Alter von 25 bis einschließlich 55 Jahren in Betrieben der Privatwirtschaft (ohne Öffentlichen Dienst) mit zehn oder mehr Arbeitnehmern.– 2) Dargestellt sind die mit 100 multiplizierten Differenzen zwischen den logarithmierten Quantilswerten der Lohnverteilung.– 3) Früheres Bundesgebiet mit Berlin.– 4) Neue Länder ohne Berlin.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

568. Zusammenfassend ist mithin in Deutschland ein deutlicher Anstieg der Lohnungleichheit zu beobachten. Dieser beschränkte sich eine Zeit lang – höchstens bis zu Beginn der 1990er-Jahre – auf das obere Segment der Lohnverteilung und erfasst danach zudem ihren unteren Teil. Aktualisierungen dieser Berechnungen legen nahe, dass sich diese Entwicklungen bis zum Jahr 2010 fortsetzten, möglicherweise mit etwas abweichenden Ergebnissen für den Niedriglohnsektor in Ostdeutschland. Der Anstieg der Lohnungleichheit ging mit Reallohnverlusten im mittleren und unteren Bereich der Lohnverteilung einher, vor allem für den

Zeitraum ab dem Jahr 2000, wohl aber ebenso mit Beschäftigungsgewinnen nicht zuletzt im Bereich gering qualifizierter Arbeit.

569. Die einschlägige Literatur diskutiert verschiedene Hypothesen zur Erklärung dieses Phänomens und zwar zusätzlich zu den Einflussfaktoren, welche bereits bei der Analyse der Lohnquote dargestellt wurden.

(i) Veränderte Technologien würden zu einer Substitution von kognitiven Routinetätigkeiten – beispielsweise in der Buchhaltung oder bei Banken – durch Computer führen und damit Beschäftigte mit mittlerer Qualifikation freisetzen. Hingegen könnten Tätigkeiten, die nicht routinemäßig ausgeführt werden, häufig nicht durch Maschinen ersetzt werden. Dies beträfe den Bereich eher einfacher Tätigkeiten – wie etwa im Servicebereich – aber auch höher qualifizierte Arbeit. Im Ergebnis resultiert aus dieser **Polarisierungs-Hypothese** ein U-förmiger Verlauf der Beschäftigungs- und Lohnentwicklung, das heißt, Beschäftigung und Löhne von gering und von hoch qualifizierten Arbeitnehmern steigen relativ zum mittleren Qualifikationsniveau (Acemoglu und Autor, 2011; Spitz-Oener, 2006).

(ii) Unterschiede im Bezug auf das Lohnsetzungsverhalten zwischen den Unternehmen in Westdeutschland könnten die Hauptursache für den Anstieg der Lohnungleichheit sein. Von ihrer Produktivität und sonstigen Charakteristika her gesehen würden eigentlich vergleichbare Arbeitnehmer in den einzelnen Unternehmen gleichwohl hinsichtlich ihrer Entlohnung differieren. Das heißt, der Arbeitsmarkt sei in Anlehnung an die Qualifikationsanforderungen der Arbeitsplätze in Hochlohn- und Niedriglohnunternehmen segmentiert. Diese Unterschiede zwischen **Hochlohn- und Niedriglohnunternehmen** würden sich in den betreffenden Unternehmen für die Gesamtheit der Beschäftigten auswirken, weil es zu aufwändig sei, mit jedem einzelnen Beschäftigten individuelle Lohnverhandlungen zu führen (Card et al., 2012).

570. Die empirische Überprüfung dieser Hypothesen nimmt die Literatur meistens auf der Datengrundlage des Sozio-oekonomischen Panels, der IAB-Beschäftigtenstichprobe oder der Stichprobe der integrierten Erwerbsbiographien (SIAB) des IAB vor. In der Regel werden nur vollzeitbeschäftigte und abhängig Erwerbstätige oberhalb und unterhalb bestimmter Altersgrenzen (häufig 25 beziehungsweise 60 Jahre) einbezogen, um Arbeitszeit- und Alterseffekte auszuschalten, und häufig nur männliche Erwerbstätige, da eine mögliche geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung nicht Gegenstand der Untersuchung ist. Einige Studien konzentrieren sich auf Westdeutschland, andere führen eine getrennte Analyse für Westdeutschland und Ostdeutschland durch.

Die Studien kommen hinsichtlich der genannten Hypothesen zu folgenden Resultaten.

(i) Ein **qualifikationsverzerrender technischer Fortschritt**, der eine verstärkte relative Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften zur Folge hat, kann die zunehmende Lohnungleichheit im oberen Bereich der Lohnverteilung erklären, weniger jedoch die

am unteren Ende, insbesondere vor dem Jahr 1995 (Antonczyk et al., 2012; Dustmann et al., 2009).

(ii) Empirische Evidenz für die Polarisierungs-Hypothese findet sich mit wenigen Ausnahmen nur für den U-förmigen Verlauf der Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Berufen, kaum aber für die Lohnverteilung, bestenfalls partiell für deren unteren Bereich (Antonczyk et al., 2012, 2009; Dustmann et al., 2009; Spitz-Oener, 2006).

(iii) Der Einfluss des **Rückgangs der Tarifbindung** auf eine höhere Lohnungleichheit wird in zwei Studien zwar prinzipiell bestätigt, jedoch mit unterschiedlichem quantitativen Gewicht. Nach den Ergebnissen einer Studie habe dieser Aspekt signifikant zum Anstieg der Lohnspreizung beigetragen (Dustmann et al., 2009), wohingegen eine andere Analyse diese Wirkung zwar ebenfalls identifiziert, jedoch in deutlich geringerem Umfang (Antonczyk et al., 2010).

(iv) Den **Arbeitsmarktreformen** messen die Studien kaum einen Effekt auf die Lohnungleichheit bei. Als Begründung wird angeführt, dass der Anstieg der Lohnungleichheit bereits spätestens Mitte der 1990er-Jahre einsetzte und die Arbeitsmarktreformen des vergangenen Jahrzehnts mithin nicht kausal für die höhere Lohnungleichheit verantwortlich seien. Allerdings bleibt die Frage offen, inwieweit die Arbeitsmarktreformen die Entwicklung der Lohnungleichheit verstärkt haben könnten.

(v) Eine aktuelle Studie liefert empirische Evidenz für eine zunehmende Heterogenität der Unternehmen als Bestimmungsgrund für den Anstieg der Lohnungleichheit, wobei eine zunehmende Segmentierung in Hochlohn- und Niedriglohnunternehmen festzustellen sei (Card et al., 2012). Beispielsweise hänge der statistisch gemessene Anstieg der qualifikatorischen Lohnunterschiede nahezu ausschließlich vom durchschnittlichen Qualifikationsniveau aller Beschäftigten in einem Unternehmen ab. Gleichzeitig habe die Konzentration von höher qualifizierten Beschäftigten auf bestimmte Unternehmen zugenommen. Als Grund dafür wird vermutet, dass die Segmentierung in Hochlohn- und Niedriglohnunternehmen durch die Auslagerung von niedrig entlohnten Tätigkeiten auf externe Unternehmen zustande gekommen sei. Allerdings bleibt die Interpretation der Ergebnisse offen, etwa im Hinblick auf die Frage, welche empirischen Belege auf eine zunehmende Heterogenität der betrieblichen Lohnsetzung deuten und dann, gegebenenfalls, welche Einflussfaktoren sich nun hinter dieser Ursache verbergen. Modelltheoretisch kann eine **Heterogenität der Unternehmen** in Kombination mit Arbeitsmarktfriktionen zu verstärkter Exportaktivität führen. Eine empirische Untersuchung dieses Modells für Frankreich und einige kleinere mitteleuropäische Länder zeigt, dass Beschäftigte in den betreffenden Unternehmen höhere Löhne erzielen würden. Dies bedinge mithin eine ungleichere Lohnstruktur (Egger et al., 2012).

571. Alles in allem fallen die empirischen Ergebnisse diffus aus. Die eine, alles erklärende Ursache für den Anstieg der Lohnungleichheit gibt es offenbar nicht. So stellt sich der **qualifikationsverzerrende technische Fortschritt** zwar als Bestimmungsgrund für die zunehmende Spreizung des oberen Segments der Lohnverteilung heraus, weniger indessen für den

Niedriglohnbereich. Die rückläufige Tarifbindung und damit eine höhere Flexibilität des Lohnbildungsprozesses liefern zwar einen Beitrag zur Erklärung der Lohnungleichheit insgesamt, aber sein quantitatives Ausmaß beurteilt die Literatur uneinheitlich. Bedeutender sind dann wohl die Veränderungen der Lohndifferenziale im Hinblick auf die Wirtschaftszweige, möglicherweise verursacht durch einen sektoral und unternehmensspezifisch unterschiedlich zunehmenden Einsatz von flexibleren Entlohnungsformen, beispielsweise in Form von variablen Vergütungssystemen.

572. Unbeschadet der empirischen Relevanz der einzelnen Hypothesen stellt sich die Frage, warum die Lohnungleichheit nicht durch eine hinreichende Lohnmobilität – also den Wechsel der Arbeitnehmer in der Lohnverteilung – zumindest teilweise wieder eingeebnet wird. Tatsächlich hat die Lohnmobilität in Deutschland abgenommen – in Westdeutschland seit Ende der 1990er-Jahre und in Ostdeutschland seit Beginn jenes Jahrzehnts – und hat damit eher zu einer Persistenz der Lohnungleichheit beigetragen (Riphahn und Schnitzlein, 2011). Dieses Resultat steht im Einklang mit einer gesunkenen Einkommensmobilität, die der Sachverständigenrat bereits mehrfach thematisiert hat (zuletzt JG 2011 Ziffern 573 ff.).

573. Angesichts der steigenden Ungleichheit am unteren Ende der Lohnverteilung sind die Gründe für eine sinkende Aufwärtsmobilität von besonderem Interesse. Dafür gibt es mindestens zwei Erklärungsansätze (Aretz und Gürtzgen, 2012). Eine mögliche Ursache liegt in der Zunahme „echter“ **Persistenz** im Sinne einer genuinen Zustandsabhängigkeit, das heißt, allein der Umstand, sich im Niedriglohnsektor zu befinden, behindert kausal aufgrund von Stigmatisierungseffekten und einer Entwertung des Humankapitals eine Aufwärtsmobilität. Eine weitere Erklärung liegt in einer (zunehmend) ungünstigen Zusammensetzung des Niedriglohnsektors in Bezug auf individuelle Eigenschaften (Bildungsstand, Alter) der dort Beschäftigten. Eine ökonometrische Analyse zeigt für Westdeutschland im Zeitraum der Jahre 1984 bis 1999, dass zwar die durchschnittliche echte Persistenz vor allem im Zeitraum der Jahre 1987 bis 1995 in Westdeutschland im Niedriglohnbereich deutlich zugenommen hat, jedoch die veränderte Altersstruktur der Beschäftigten im Niedriglohnsektor einen wesentlicheren Erklärungsbeitrag liefert. Der Anteil älterer Jahrgänge, die ein höheres Verbleibsrisiko im Niedriglohnsektor aufweisen, hat zwischen den Jahren 1984 und 1999 deutlich zugenommen (Aretz und Gürtzgen, 2012).

4. Fazit und Folgerungen für die Wirtschaftspolitik

574. Auf den ersten Blick zeigen die drei Verteilungsmaße – gesamtwirtschaftliche Lohnquote, personelle Einkommensverteilung und qualifikatorische Lohnstruktur – eine **zunehmende Ungleichheit**, sei es im Vergleich der Arbeitsentgelte mit den Kapitaleinkommen, sei es im Hinblick auf die Streuung der Löhne zwischen verschiedenen Arbeitnehmern.

Auf den zweiten Blick relativiert sich diese pauschale Einschätzung. Abgesehen von zahlreichen methodischen und datenbedingten Problemen, die zur Vorsicht mahnen, eignen sich nicht alle drei Verteilungsmaße gleichermaßen zur Beantwortung der Frage, an wen die Produktivitätsfortschritte verteilt worden sind.

575. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote in Deutschland ist in den vergangenen drei Jahrzehnten mit Ausnahme weniger Jahre gesunken und befindet sich derzeit in etwa auf dem Niveau zu Beginn der 1960er-Jahre. Dies bedeutet für sich genommen noch keine Schlechterstellung der Arbeitnehmer und zwar aus zwei Gründen. Zum einen kann eine sinkende oder konstante Lohnquote durch eine Zunahme des gesamten realen Volkseinkommens kompensiert oder sogar überkompensiert werden. Dies trifft für den Zeitraum der Jahre 1960 bis 2011 zu, in dem sich das reale Volkseinkommen verdreifacht hat. Obschon die Einkommen real insgesamt beträchtlich gestiegen sind, haben die Arbeitseinkommensbezieher im Vergleich zu den Kapitaleinkommensbeziehern im Hinblick auf die Anteile am Volkseinkommen in den vergangenen drei Jahrzehnten relative Einbußen hinnehmen müssen. Zum anderen beziehen Arbeitnehmer auch Kapitaleinkommen (Querverteilung), allerdings weit weniger in den unteren Einkommensklassen. Ein höherer Anteil der Kapitaleinkommen zu Lasten der Lohnquote übersetzt sich damit eben nicht eins zu eins in einen Verlust der Arbeitnehmer.

Zwar könnte beklagt werden, dass das hohe Niveau der Lohnquote, wie es in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre zu beobachten war, danach nicht aufrechterhalten wurde. Als Gründe für den in den meisten OECD-Staaten vorherrschenden Rückgang der Lohnquote identifiziert die Literatur jedoch vor allem einen arbeitssparenden technologischen Fortschritt vor dem Hintergrund einer zunehmenden Verbreitung von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie einen verschärften Wettbewerbsdruck im Rahmen der Internationalisierung der Weltwirtschaft. Diese Entwicklung abzubremsen ist keine ernst zu nehmende Option für die Wirtschaftspolitik. Denn diese beiden hauptsächlichen Faktoren stellen ihrerseits wesentliche Triebkräfte des Wirtschaftswachstums dar. Sie sind die Voraussetzung für den materiellen Wohlstand in Deutschland und die vergleichsweise günstige Beschäftigungssituation hierzulande. Deutschlands wichtige Rolle in der Weltwirtschaft und seine technologischen Vorsprünge schaffen und sichern hiesige Arbeitsplätze. Eine realistischere wirtschaftspolitische Implikation bleibt somit, alles daran zu setzen, die Qualifikation der Arbeitnehmer ständig weiter zu verbessern. Gefragt ist weiterhin die **Bildungspolitik**. Für eine bildungspolitische Offensive, welche die Berufsausbildung einschließt, hat der Sachverständigenrat bereits mehrfach Vorschläge unterbreitet (JG 2009 Ziffern 441 ff., ebenso Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2010).

Des Weiteren sollte der Gesetzgeber einer künftig drohenden Altersarmut möglichst durch vorbeugende Maßnahmen entgegen wirken, wie etwa mit Hilfe einer allgemeinen Versicherungspflicht für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige und des Ausbaus der privaten Altersvorsorge (Ziffer 665; JG 2011 Ziffern 517 ff.). Bezieher von niedrigen Einkommen betreiben nur selten eine private Altersvorsorge und sind damit am ehesten von Altersarmut betroffen (Promberger et al., 2012).

576. Die aus der Querverteilung von Arbeits- und Kapitaleinkommen resultierenden Vorbehalte gegenüber der Lohnquote im Hinblick auf die Einschätzung der Einkommensposition der Arbeitnehmer gelten nicht für die Maße der personellen Einkommensverteilung. Die Ungleichheit der Markteinkommen hat im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2005 beträchtlich zugenommen und stagnierte seitdem weitestgehend. Die Ungleichheit ist in Ostdeutschland ausge-

prägter als in Westdeutschland, jedoch kehrt sich diese Beobachtung um, wenn der Analyse die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen zugrunde liegt. Dann fällt die Ungleichheit in Ostdeutschland relativ zu Westdeutschland unter anderem wegen der hohen Sozialtransfers niedriger aus. Das Steuer- und Transfersystem gleicht mithin die Ungleichheit der Markteinkommen zu einem erheblichen Teil aus. Zwar hat die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen seit dem Jahr 1991 ebenfalls zugenommen, allerdings vornehmlich in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre.

577. Die zunächst zunehmende, wenngleich in den vergangenen Jahren eher stagnierende Ungleichheit bei den Markteinkommen und den Haushaltsnettoeinkommen kann damit zusammenhängen, dass mit zunehmendem materiellen Wohlstand Arbeitnehmer in den mittleren und oberen Einkommensschichten auch Kapitaleinkommen beziehen. Ein solcher Tatbestand spricht dafür, die staatliche Förderung der Vermögensbildung auf die unteren Einkommensgruppen zu beschränken. Zudem sollte versucht werden, durch Beratungs- und Bildungsangebote das grundlegende Finanzwissen zu verbreitern und damit eine verbesserte Nutzung der Vermögensbildung zu erreichen (Bucher-Koenen und Lusardi, 2011).

Davon abgesehen bietet diese Entwicklung wenig Grund zur Beunruhigung, zumal international betrachtet Deutschland sich im Hinblick auf die Ungleichverteilung der Haushaltsnettoeinkommen leicht unterhalb des Durchschnitts der OECD-Länder befindet. Wirklich Anlass zur Sorge sind dann schon die im Niedriglohnbereich geringer gewordenen Aufstiegschancen in der Lohnhierarchie. Hier wirken in einem erheblichen Umfang **Stigmatisierungseffekte**, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, und die Entwertung des (berufsspezifischen) Humankapitals. Die Wirtschaftspolitik ist daher gut beraten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die der Langzeitarbeitslosigkeit möglichst schon im Entstehen entgegen wirken. Dazu gehören geeignete Maßnahmen der (Weiter-)Qualifikation und Umschulung (JG 2011 Ziffer 468; JG 2007 Ziffern 525 ff.).

578. Die beiden vergangenen Jahrzehnte waren durch eine teilweise beträchtliche Ausdifferenzierung der Lohnstruktur gekennzeichnet, im unteren wie im oberen Bereich der Lohnverteilung. Gründe dafür liegen nach Erkenntnissen neuerer empirischer Untersuchungen zum einen in Veränderungen der Lohnunterschiede zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen und innerhalb derselben aufgrund einer zunehmenden Heterogenität von Unternehmen in Bezug auf ihr Lohnsetzungsverhalten, etwa in Form eines stärkeren Einsatzes von flexibleren Entlohnungsformen. Zum anderen dürfte ein qualifikationsverzerrender technischer Fortschritt für den Anstieg der Lohnungleichheit vornehmlich im oberen Segment der Lohnverteilung verantwortlich sein.

Aus ökonomischer Sicht ist eine hinreichende Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung und den Erhalt von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen, nicht zuletzt im Niedriglohnbereich. Es wäre aber verfehlt, die im Niedriglohnbereich Beschäftigten ohne Umschweife als Verlierer zu bezeichnen. Denn mit der Auffächerung der Lohnstruktur im Niedriglohnbereich kann eine Integration gering qualifizierter Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt unterstützt werden. Gewiss: Ein Arbeitsentgelt, welches bei

einem Vollzeitarbeitsplatz ausreicht, den Lebensunterhalt zu bestreiten, ist allemal vorzuziehen. Aber: Die Produktivität gering qualifizierter Arbeitnehmer ist häufig so niedrig, dass sich entsprechende Arbeitsplätze nur bei niedrigen Lohnkosten rentieren. Daher erscheint es als eine sinnvolle wirtschafts- und sozialpolitische Strategie, diese Arbeitsentgelte mit Hilfe des Arbeitslosengelds II aufzustocken, anstatt sie mit gesetzlichen Mindestlöhnen oder **Lohnuntergrenzen** auf ein höheres Niveau zu bringen (Ziffer 544). Ein gesetzlicher Mindestlohn birgt je nach seiner Höhe ein erhebliches Risiko von Arbeitsplatzverlusten gerade im Bereich gering qualifizierter Arbeit (JG 2008 Ziffern 576 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2012). Um es auf den Punkt zu bringen: Dem Arbeitslosen nützt ein Mindestlohn nichts, wenn es bei dieser Entlohnung kaum Arbeitsplätze gibt, er bliebe der Verlierer.

579. Zu warnen ist in diesem Zusammenhang vor übertriebenen Angaben zur Anzahl von „**Aufstockern**“, deren Arbeitsentgelte so niedrig seien, dass sie zusätzlich Arbeitslosengeld II beziehen müssten. So waren nach Angaben der BA beispielsweise im Juni 2011 von den rund 4,6 Millionen Beziehern von Arbeitslosengeld II nur knapp 30 % oder knapp 1,4 Millionen Personen überhaupt erwerbstätig. Von diesen bezog die Hälfte ein monatliches Bruttoeinkommen von bis zu 400 Euro, ging also einer geringfügigen Beschäftigung nach. Mithin waren knapp 570 000 Bezieher von Arbeitslosengeld II sozialversicherungspflichtig beschäftigt, darunter 38 000 Auszubildende, 241 000 Teilzeit- und 329 000 Vollzeitbeschäftigte. Zudem gab es knapp 128 000 Selbstständige, die Arbeitslosengeld II bezogen. Die letzten beiden Personengruppen könnten noch am ehesten als Vollzeitarbeitende identifiziert werden, deren Arbeitsentgelte nicht zum Lebensunterhalt reichen, allerdings möglicherweise deshalb, weil dies durch die Familiengröße bedingt ist. Die Anzahl der in Vollzeit abhängig beschäftigten Alleinstehenden, die Arbeitslosengeld II zusätzlich zu ihrem Arbeitsentgelt bezogen, betrug nur knapp 79 500 Personen. Zudem gab es rund 57 000 Alleinstehende, die als Selbstständige Arbeitslosengeld II bezogen.

580. Eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich ist ein hartes materielles Schicksal, vor allem wenn sie sich verfestigt und ein Aufstieg weitgehend ausgeschlossen ist. Den Betroffenen zu helfen, bleibt daher eine **arbeitsmarktpolitische Herausforderung** von höchster Priorität. Eine umfassende Bildungspolitik, die sich auf den gesamten Lebenszyklus bezieht, insbesondere aber gezielte Weiterbildungsmaßnahmen, bieten den besten Ansatzpunkt für derartige Bemühungen.

III. Eine andere Meinung

581. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zu der in diesem Kapitel vorgenommenen Diagnose der Arbeitsmarktentwicklung und zu einigen daraus abgeleiteten Politikimplikationen eine abweichende Meinung.

582. Die Mehrheit des Rates sieht die positive Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt wesentlich durch die im vergangenen Jahrzehnt vorgenommenen Arbeitsmarktreformen und eine damit einhergehende „beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik“ begründet (Ziffer 522). In der Tat ist die Anzahl der Arbeitslosen seit dem Jahr 2005 um rund 2 Millionen Personen zurück-

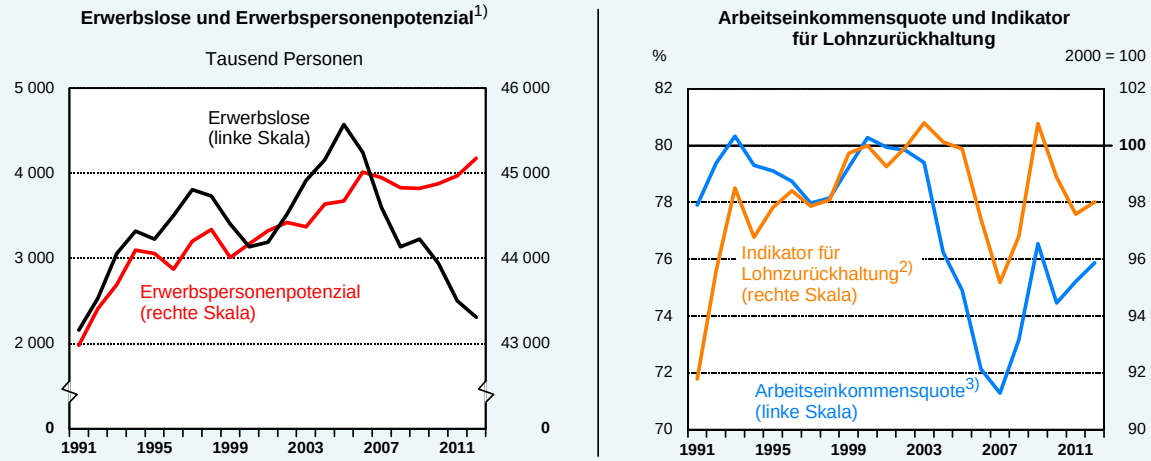
gegangen und die Anzahl der Erwerbstätigen ist um rund 2,6 Millionen Personen gestiegen. Doch es wäre verfehlt, aus der zeitlichen Koinzidenz des Inkrafttretens der Hartz IV-Reformen mit der Trendwende bei der Arbeitslosigkeit auf eine ursächliche Beziehung zu schließen.

583. Zum einen zeichnete sich das Jahr 2005 durch eine hohe **negative Outputlücke** aus. Die tatsächliche Erwerbslosenquote lag somit um rund 2 Prozentpunkte über der konjunkturbereinigten Erwerbslosenquote, die mithilfe ökonometrischer Filterverfahren als Trendkomponente bestimmt werden kann und eine grobe Approximation der inflationsstabilen quasigleichgewichtigen Arbeitslosenquote (NAIRU) darstellt. Die seitdem eingetretene Verbesserung dieser Quote ist bei einer Betrachtung konjunkturbereinigter Werte mit rund 2,5 Prozentpunkten nur halb so hoch wie bei einer Betrachtung der tatsächlichen Werte.

Zum anderen hat sich Mitte des letzten Jahrzehnts eine deutliche Veränderung bei der Entwicklung des **Erwerbspersonenpotenzials** ergeben. Während es im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2006 jährlich um 136 000 Personen gestiegen ist, kam es ab dem Jahr 2006 de facto zu einer Stagnation: Im Durchschnitt ergab sich nur noch eine jährliche Zunahme von knapp 27 000 Personen (Schaubild 91, links). Das Arbeitsangebot hat sich somit deutlich schwächer entwickelt als in den Jahren zuvor. Dies dürfte sich entlastend auf die Erwerbslosigkeit ausgewirkt haben.

Schaubild 91

Erwerbslose und Erwerbspersonenpotenzial sowie Arbeitseinkommensquote und Lohnzurückhaltung



1) Quelle: IAB.– 2) Kumulierte Ausschöpfung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums, ein fallender Verlauf spiegelt Lohnzurückhaltung wider; zur Berechnung siehe JG 2008 Anhang IV.B.– 3) Zur Berechnung siehe JG 2008 Anhang IV.A.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

584. Bei einer längerfristigen Betrachtungsweise wird eine weitere Ursache für die günstige Entwicklung der Beschäftigung deutlich. Vergleicht man das Jahr 2000 mit dem Jahr 2012, so zeigt sich beim **Arbeitsvolumen** nur ein geringfügiger Anstieg um 0,2 %. Die Anzahl der Erwerbstätigen hat jedoch um fast 2,2 Millionen Personen zugenommen. Dies entspricht einem Zuwachs von 5,6 %. So gesehen besteht das „Beschäftigungswunder“ nicht darin, dass in

Deutschland heute mehr gearbeitet wird als im Jahr 2000. Vielmehr sorgte der **Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen** um über 5 % dafür, dass die vorhandene Arbeit besser unter den Erwerbspersonen aufgeteilt wird. Für die erfreuliche Beschäftigungsentwicklung sind nicht die Arbeitsmarktreformen verantwortlich, sondern ein anhaltender Trend zur Arbeitszeitverkürzung.

585. Damit ist auch der Einfluss der „**beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik**“ zu relativieren. Zu berücksichtigen ist dabei zudem, dass es seit dem Jahr 2007 zu einem grundlegenden Wandel in der Lohnpolitik gekommen ist. Sowohl die Arbeitseinkommensquote als auch der Indikator des Verteilungsspielraums lassen erkennen, dass nach der bis dahin sehr ausgeprägten Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer eine merkliche Korrektur eingesetzt hat. Hiervon sind offensichtlich keinerlei nachteilige Effekte auf die Beschäftigungsentwicklung ausgegangen. Im Gegenteil, in Anbetracht der erfreulichen Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt könnte man darin sogar durchaus eine „beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik“ sehen (Schaubild 91, rechts).

586. Die Phase der Jahre 2002 bis 2007, die durch eine besonders ausgeprägte **Umverteilung** zulasten der Arbeitnehmer gekennzeichnet war, ist auch unter allgemeinen verteilungspolitischen Aspekten von Interesse. Insgesamt ist es dabei zu einem Rückgang des Realeinkommens je Arbeitnehmer brutto wie netto um rund 3 % gekommen. Sie haben damit nicht nur einen geringeren Anteil an einem deutlich wachsenden Kuchen erhalten, ihr Kuchenstück ist auch absolut kleiner geworden (Ziffer 559). Der Verweis der Mehrheit, dass selbst dies nicht notwendigerweise eine Schlechterstellung der Arbeitnehmer bedeuten müsse, da sie auch über Kapitaleinkommen verfügen würden, ist bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise wenig stichhaltig. Nach Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) beträgt der Anteil der unteren 60 % der Haushalte am Nettovermögen weniger als 3 % (Frick und Grabka, 2009).

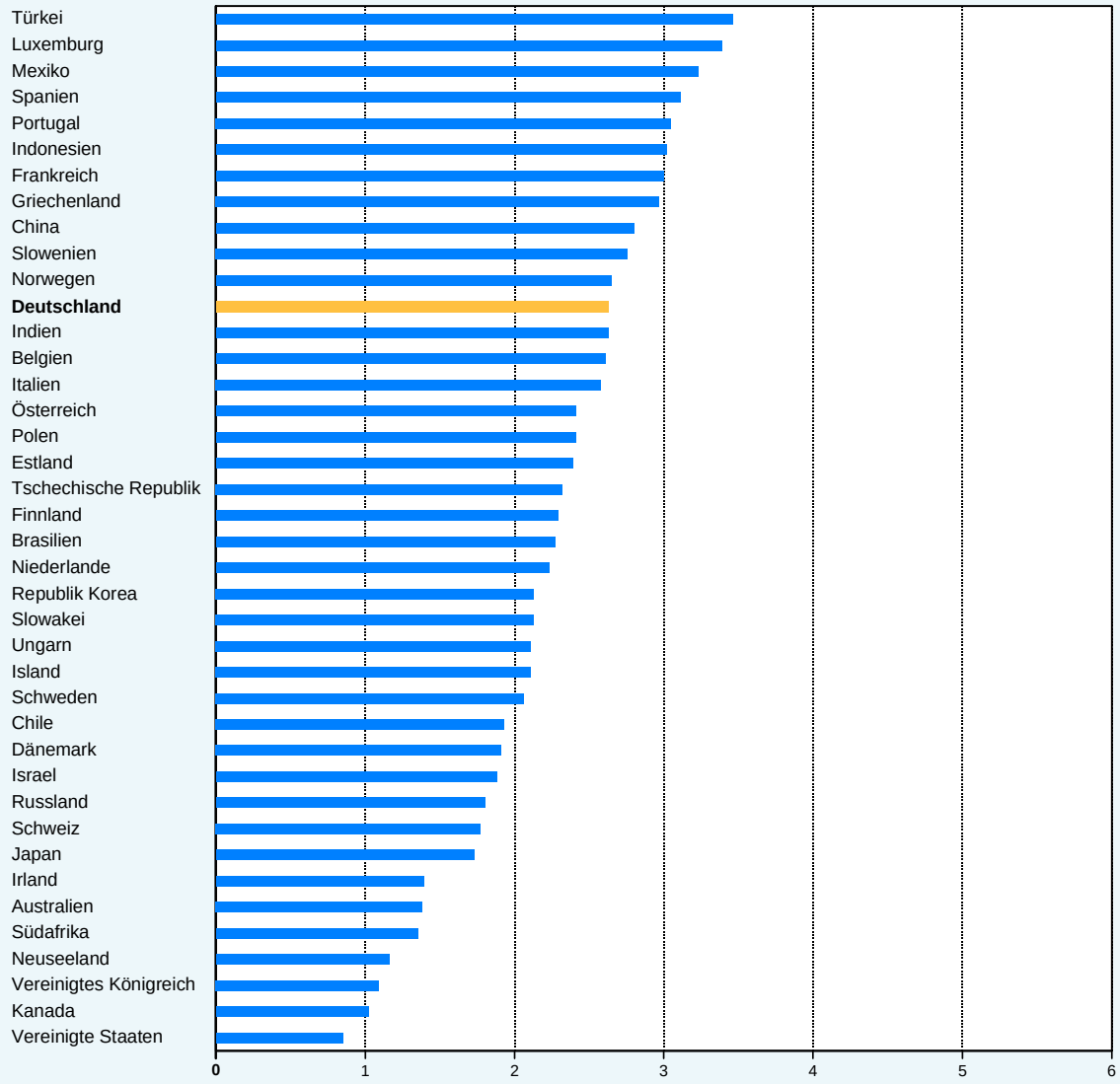
587. Alles in allem dürften die Effekte der Arbeitsmarktreformen für die Erfolge der deutschen Wirtschaft deutlich überschätzt werden. So zeichnet sich Deutschland beim Indikator „**Employment protection regulation**“ der OECD im internationalen Vergleich durchaus nicht durch besonders flexible Regelungen aus (Schaubild 92, Seite 344). Die Tatsache, dass die Beschäftigungssituation in Deutschland gleichwohl sehr positiv ist, deckt sich mit dem Befund zahlreicher empirischer Studien, die keinen klaren Zusammenhang zwischen der Beschäftigung und Indikatoren für die Arbeitsmarktflexibilität erkennen können (ILO, 2012).

588. Deshalb ist nur schwer nachzuvollziehen, wieso die Mehrheit auch in diesem Gutachten wie schon seit Jahren unentwegt für Änderungen beim gesetzlichen Kündigungsschutz (Ziffer 542) und für weitere „Reformnotwendigkeiten im Tarifvertragsrecht“ wirbt (Ziffer 545). Zur Ablehnung eines gesetzlichen Mindestlohns durch die Mehrheit (Ziffer 544) sei auf das Minderheitsvotum im Jahresgutachten 2011/12 verwiesen (JG 2011 Ziffer 508).

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Schaubild 92

Regulierungsgrad des Arbeitsmarkts ausgewählter Länder im Jahr 2008[1)]



1) Gemessen am Index „Strictness of employment protection - overall" auf einer Skala von 0 (wenig reguliert) bis 6 (hoch reguliert). Dieser setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen: Kündigungsschutz bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen, Voraussetzungen für Massenentlassungen und Regulierung von Zeitarbeit.

© Sachverständigenrat

Quelle: OECD

Daten zum Schaubild

Literatur zum Minderheitsvotum

Frick, J.R. und M.M. Grabka (2009), Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, *Wochenbericht des DIW Berlin* 4/2009, 54-67.

ILO (2012), *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, International Institute for Labour Studies, Genf.

Literatur

Acemoglu, D. und D. Autor (2011), Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings, in: Ashenfelter, O. und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4B, Amsterdam, 1043-1171.

Adler, M. und K.D. Schmid (2012), *Factor shares and income inequality: Empirical evidence from Germany 2002-2008*, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 460, Berlin.

Antonczyk, D., T. DeLeire und B. Fitzenberger (2012), *Polarization and rising wage inequality: Comparing the U.S. and Germany*, Arbeitspapier, Albrecht-Ludwigs-Universität Freiburg.

Antonczyk, D., B. Fitzenberger und U. Leuschner (2009), Can a task-based approach explain the recent changes in the German wage structure? *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 229, 214-238.

Antonczyk, D., B. Fitzenberger und K. Sommerfeld (2010), Rising wage inequality, the decline of collective bargaining, and the gender wage gap, *Labour Economics* 17, 835-847.

Aretz, B., C. Busl, N. Gürtzgen, J. Hogrefe, M. Kappler, S. Steffes und P. Westerheide (2009), *Ursachenanalyse der Verschiebung in der funktionalen Einkommensverteilung in Deutschland*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Aretz, B. und N. Gürtzgen (2012), *What explains the decline in wage mobility in the German low-wage sector?* ZEW Discussion Paper No. 12-041, Mannheim.

Arpaia, A., E. Pérez und K. Pichelmann (2009), *Understanding labour income share dynamics in Europe*, European Economy – Economic Papers 379, Brüssel.

Atkinson, A.B. (2009), Factor shares: The principal problem of political economy? *Oxford Review of Economic Policy* 25, 3-16.

Bartz, K. und N. Fuchs-Schündeln (2012), The role of borders, languages, and currencies as obstacles to labor market integration, *European Economic Review* 56, 1148-1163.

Bispinck, R. und WSI-Tarifarchiv (2012), Tarifpolitischer Halbjahresbericht: Eine Zwischenbilanz der Lohn- und Gehaltsrunde 2012, *WSI-Mitteilungen* 6/2012, 435-446.

Buch, C.M. (2012), Has labor income become more volatile? Evidence from international industry-level data, *German Economic Review*, im Erscheinen.

Buch, C.M., P. Monti und F. Toubal (2008), *Trade's impact on the labor share: Evidence from German and Italian regions*, IAW Discussion Paper No. 46, Tübingen.

Bucher-Koenen, T. und A. Lusardi (2011), Financial literacy and retirement planning in Germany, *Journal of Pension Economics and Finance* 10, 565-584.

Caliendo, M. und J. Hogenacker (2012), *The German labor market after the Great Recession: Successful reforms and future challenges*, IZA Discussion Paper No. 6810, Bonn.

Card, D., J. Heining und P. Kline (2012), *Workplace heterogeneity and the rise of German wage inequality*, Arbeitspapier, University of California-Berkeley.

Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2009), Revisiting the German wage structure, *Quarterly Journal of Economics* 124, 843-881.

Egger, H., P. Egger und U. Kreickemeier (2012), *Trade, wages, and profits*, CESifo Working Paper No. 3911, München.

Europäische Kommission (2012), *Employment and Social Developments in Europe 2011*, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Brüssel.

Europäische Kommission (2007), *Employment in Europe Report 2007*, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Brüssel.

Fitzenberger, B. (1999), *Wages and employment across skill groups: An analysis for West Germany*, ZEW Economic Studies, Bd. 6, Heidelberg.

Fuchs, J., M. Hummel, C. Hutter, S. Klinger, J. Vallé, E. Weber, I. Zapf und G. Zika (2012), *IAB-Prognose 2012/2013: Neue Herausforderungen für den deutschen Arbeitsmarkt*, IAB-Kurzbericht 14/2012, Nürnberg.

Gernandt, J. und F. Pfeiffer (2007), Rising wage inequality in Germany, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 227, 358-380.

Gollin, D. (2002), Getting income shares right, *Journal of Political Economy* 110, 458-474.

Guerriero, M. und K. Sen (2012), *What determines the share of labour in national income? A cross-country analysis*, IZA Discussion Paper No. 6643, Bonn.

Heckman, J.J. (2003), Flexibility and job creation: Lessons for Germany, in: Aghion, P., R. Frydman, J. Stiglitz und M. Woodford (Hrsg.), *Knowledge, information, and expectations in modern macroeconomics: In honor of Edmund S. Phelps*, Princeton, 357-393.

Heyer, G., S. Koch, G. Stephan und J. Wolff (2012), Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, *Journal for Labour Market Research* 45, 41-62.

Hogrefe, J. und M. Kappler (2012), The labour share of income: Heterogeneous causes for parallel movements? *Journal of Economic Inequality*, im Erscheinen.

IAB, RWI und ISG (2011), *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe*, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Nürnberg, Essen und Köln.

IAW (2011), *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Pflege*, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

Keller, M. und T. Haustein (2012), Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Ergebnisse des Mikrozensus 2010, *Wirtschaft und Statistik* 1/2012, 30-50.

Kohn, K. (2006), *Rising wage dispersion, after all! The German wage structure at the turn of the century*, ZEW Discussion Paper No. 06-031, Mannheim.

Körner, T., K. Puch und C. Wingerter (2012), *Qualität der Arbeit – Geld verdienen und was sonst noch zählt*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Krueger, A.B. (1999), Measuring labor's share, *American Economic Review* 89, 45-51.

Lawless, M. und K.T. Whelan (2011), Understanding the dynamics of labor shares and inflation, *Journal of Macroeconomics* 33, 121-136.

Machin, S. und J. Van Reenen (2008), Changes in wage inequality, in: Durlauf, S.N. und L.E. Blume (Hrsg.), *The new Palgrave dictionary of economics*, Basingstoke, 658-666.

OECD (2012), *OECD Employment Outlook 2012,* Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Promberger, M., C. Wübbeke und A. Zylowski (2012), *Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist*, IAB-Kurzbericht 15/2012, Nürnberg.

Rengers, M. (2012), Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve, *Wirtschaft und Statistik* 4/2012, 299-319.

Riphahn, R.T. und D.D. Schnitzlein (2011), *Wage mobility in East and West Germany*, IZA Discussion Paper No. 6246, Bonn.

Schmidt, T. und S. Vosen (2013), *Demographic change and the labour share of income*, Journal of Population Economics 26, 357-378.

Schneider, D. (2011), *The labor share: A review of theory and evidence*, SFB 649 Discussion Paper 2011-069, Berlin.

Snower, D.J., A.J.G. Brown und C. Merkl (2009), Globalization and the welfare state: A review of Hans-Werner Sinn's *Can Germany Be Saved?*, *Journal of Economic Literature* 47, 136-158.

Spitz-Oener, A. (2006), Technical change, job tasks, and rising educational demands: Looking outside the wage structure, *Journal of Labor Economics* 24, 235-270.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2010), *Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates*, Gutachten Nr. 01/10 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2012), Die Gefahren eine flächendeckenden Mindestlohns, *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik* 9/2012, 8-11.

ZEW (2011), *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Dachdeckerhandwerk*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

SIEBTES KAPITEL

Soziale Sicherung: Weiterhin Reformbedarf trotz guter Finanzlage

I. Gesetzliche Krankenversicherung: Reformnotwendigkeiten trotz Überschüssen
1. Aktuelle finanzielle Lage
2. Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge
3. Ausgabenseitige Reformen

II. Soziale Pflegeversicherung: Trotz Pflegereform keine finanzielle Nachhaltigkeit erreicht

III. Gesetzliche Rentenversicherung: Prävention von Altersarmut sollte Vorrang haben
1. Aktuelle finanzielle Lage
2. Reformvorhaben „Rentenpaket“

IV. Arbeitslosenversicherung: Beginn des Aufbaus einer Rücklage

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Gesetzliche Krankenversicherung: Reformnotwendigkeiten trotz Überschüssen
Obwohl die finanzielle Lage der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) im Jahr 2012 nach wie vor erfreulich ist, muss in den kommenden Jahren mit einem spürbaren Ausgabenanstieg gerechnet werden, der durch einen entsprechenden Einnahmeanstieg finanziert werden muss. Eine Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge hin zu einem einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrag sollte die Finanzierung der GKV sicherstellen. Dies wäre ein Schritt in Richtung der nach wie vor vom Sachverständigenrat präferierten Bürgerpauschale, dürfte sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken und zudem den Wettbewerb unter den Krankenkassen erhöhen. Damit der intensivierte Kassenwettbewerb möglichst starke Ausgaben dämpfende Effekte entfaltet, sind zudem ausgabenseitige Reformen notwendig. Dazu zählen: die stärkere Nutzung von Selektivverträgen im ambulanten und stationären Bereich, die monistische Krankenhausfinanzierung sowie die bereits beschlossene Anwendung des Wettbewerbsrechts auf Krankenkassen.

Soziale Pflegeversicherung: Trotz Pflegereform keine finanzielle Nachhaltigkeit erreicht
Obwohl sich die gute konjunkturelle Lage in den vergangenen zwei Jahren positiv auf die finanzielle Situation der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) ausgewirkt hat, befindet sich diese nach wie vor auf dem Weg in die roten Zahlen. Mit dem Pflegeneuausrichtungsgesetz wurde in diesem Jahr ein lange angekündigtes Reformvorhaben umgesetzt, das, anders als ursprünglich mit der Einführung der staatlichen Förderung der privaten Pflegevorsorge angestrebt, wenig zur Stärkung ihrer finanziellen Nachhaltigkeit beigetragen hat. Die Leistungen der zukünftig staatlich geförderten privaten Pflegeversicherung sollen nämlich die Leistungen der SPV lediglich ergänzen und nicht teilweise ersetzen. Somit steht die Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung aus.

Gesetzliche Rentenversicherung: Prävention von Altersarmut sollte Vorrang haben
Die Gesetzliche Rentenversicherung dürfte das Jahr 2012 mit einem Überschuss beenden, der die Nachhaltigkeitsrücklage weiter ansteigen lässt, sodass es zum 1. Januar 2013 zu einer Beitragssatzsenkung auf 18,9 % kommt. Zudem hat die gute konjunkturelle Lage dazu geführt, dass der Ausgleichsbedarf in Westdeutschland deutlich reduziert und in Ostdeutschland bereits vollständig abgebaut werden konnte. Rentenpolitisch war das Jahr 2012 weiterhin vom „Regierungsdialog Rente“ und den Vorschlägen zur Vermeidung einer zukünftig möglicherweise ansteigenden Altersarmut geprägt. Aufgrund des bestehenden Systems der Mindesteinkommenssicherung, das existenzielle Armut verhindert, sieht der Sachverständigenrat derzeit keine Notwendigkeit für die Einführung von am Zeitpunkt des Rentenzugangs ansetzenden Leistungsausweitungen. Er setzt vielmehr auf präventiv wirkende Maßnahmen wie die Einführung einer Rentenversicherungspflicht für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige, eine Ausweitung und Verbesserung von Bildungsmaßnahmen, eine das Erwerbsminderungsrisiko reduzierende Gesundheitspolitik sowie den Ausbau privater Altersvorsorgebemühungen.

Arbeitslosenversicherung: Beginn des Aufbaus einer Rücklage möglich
Die erfreuliche konjunkturelle Entwicklung und die gute Lage auf dem Arbeitsmarkt führen dazu, dass die Bundesagentur für Arbeit (BA) im Jahr 2012 einen positiven Finanzierungssaldo aufweisen dürfte. Somit kann sie wieder mit dem Aufbau einer Rücklage für konjunkturelle Schwächephasen beginnen. Sollte sich die Konjunktur allerdings anders als prognostiziert entwickeln und weiter eintrüben, dürfte der Aufbau einer nennenswerten Rücklage nicht gelingen. In diesem Fall ist bei Berücksichtigung der ab dem Jahr 2013 geplanten Streichung der Bundesbeteiligung gemäß § 363 SGB III und dem derzeitigen Beitragssatz von 3 % mit einem strukturell unterfinanzierten Haushalt der BA zu rechnen.

I. Gesetzliche Krankenversicherung: Reformnotwendigkeiten trotz Überschüssen

589. Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) steht zur Jahresmitte 2012 finanziell nach wie vor sehr gut da und wird am Jahresende, obwohl sich die positive Entwicklung des Vorjahres abgeschwächt hat, erneut einen Überschuss ausweisen. In den kommenden Jahrzehnten ist allerdings ein spürbarer Ausgabenanstieg unvermeidbar, der mit einem entsprechenden Anstieg auf der Einnahmeseite einhergehen muss. Dieser Einnahmeanstieg sollte Wachstum und Beschäftigung möglichst wenig beeinträchtigen und so umgesetzt werden, dass sich der Wettbewerb im Gesundheitswesen erhöht.

Dazu werden im Folgenden ausgehend von der aktuellen Rechtslage Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge vorgestellt und deren Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung im Rahmen eines numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells analysiert. Dabei zeigt sich, dass sich ein möglichst schnell beginnender und zügig abgeschlossener Übergang zu einem einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrag positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt. Deshalb sollten die Zusatzbeiträge in diese Richtung weiterentwickelt werden. Für diese Entscheidung spräche außerdem, dass sie als Schritt in Richtung der vom Sachverständigenrat präferierten Bürgerpauschale angesehen werden kann.

Damit sich die mit einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeiträgen verbundene Intensivierung des Wettbewerbs auf den Versicherungsmärkten in vollem Umfang Ausgaben dämpfend auswirken kann, sind zudem ausgabenseitige Reformen hilfreich: Erstens sollten Selektivverträge in der ambulanten und in der stationären Versorgung stärker genutzt werden. Zweitens sollte der Übergang zu einer monistischen Krankenhausfinanzierung zügig umgesetzt werden. Drittens ist die beschlossene Anwendung des Wettbewerbsrechts auf die Krankenkassen als richtiger Schritt zur Stärkung des Wettbewerbs im Gesundheitswesen zu begrüßen.

1. Aktuelle finanzielle Lage

590. Die **GKV** verzeichnete im ersten Halbjahr 2012 einen Überschuss von gut 2,2 Mrd Euro, der sich aus einem Überschuss bei den Gesetzlichen Krankenkassen von 2,7 Mrd Euro und einem Defizit im Gesundheitsfonds von knapp 0,5 Mrd Euro zusammensetzte (Tabelle 38). Im Vergleich zum ersten Halbjahr 2011 reduzierte sich damit der Überschuss in der GKV insgesamt um 23 %.

Den Gesamteinnahmen des **Gesundheitsfonds** von 92,3 Mrd Euro im ersten Halbjahr 2012 standen Ausgaben in Höhe von 92,7 Mrd Euro gegenüber. Dabei sind die Einnahmen mit einem Anstieg um 2,6 % gegenüber dem Vorjahreshalbjahr weniger stark gewachsen als die Ausgaben, die sich um 3,6 % erhöht haben. Zudem fiel die Entwicklung der Einnahmen im Vergleich zum ersten Halbjahr 2011 deutlich schwächer aus. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass der Beitragssatz, anders als im vergangenen Jahr, in welchem er zum 1. Januar 2011 um 0,6 Prozentpunkte auf 15,5 % angehoben wurde, in diesem Jahr nicht anstieg. Zum anderen wird der Bundeszuschuss im Jahr 2012 auf sein gesetzlich festgelegtes

Niveau von 14 Mrd Euro zurückgeführt, sodass die vierteljährlich vom Bund gezahlten Zuschussraten jeweils um gut 0,3 Mrd Euro niedriger als im vergangenen Jahr ausfallen.

Die **Gesetzlichen Krankenkassen** wiederum erzielten Einnahmen in Höhe von 94,8 Mrd Euro, während sich die Ausgaben auf 92,1 Mrd Euro beliefen. Dennoch hat sich die Entwicklung der Ausgaben, die um knapp 3,2 % im Vergleich zum Vorjahreshalbjahr gestiegen sind, beschleunigt. Dies gilt insbesondere für die Ausgaben für Arzneimittel, die sich im ersten Halbjahr 2011 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreshalbjahr noch um 5,5 % reduziert hatten. Aktuell sind sie gegenüber dem Vorjahreshalbjahr wieder um 2,8 % angestiegen. Folglich entfalten die seit August 2010 ergriffenen Maßnahmen zur Begrenzung der Arzneimittelausgaben inzwischen keine Ausgaben senkende Wirkung mehr.

Tabelle 38

Finanzielle Entwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung[1)2)]

Mrd Euro

	2009	2010	2011		1. - 2. Q. 2012
			insgesamt	darunter: 1. - 2. Q.	
Gesundheitsfonds					
Einnahmen	164,5	174,6	184,3	90,0	92,3
Ausgaben	167,0	170,3	179,0	89,5	92,7
Saldo (1)	– 2,5	4,2	5,3	0,5	– 0,5
Gesetzliche Krankenkassen					
Einnahmen	171,9	175,3	183,6	91,7	94,8
Ausgaben	170,8	175,7	179,6	89,3	92,1
Saldo (2)	1,1	– 0,4	4,0	2,4	2,7
Ergebnis GKV (1+2)	**– 1,4**	**3,8**	**9,3**	**2,9**	**2,2**

1) Das System der Gesetzlichen Krankenversicherung setzt sich aus den Gesetzlichen Krankenkassen und dem Gesundheitsfonds zusammen, der seit dem Jahr 2009 existiert. Die Beitragseinnahmen und der Bundeszuschuss fließen zunächst an den Gesundheitsfonds, der seine Einnahmen über sogenannte Zuweisungen an die Krankenkassen weiterleitet.– 2) Rundungsdifferenzen.

Quelle: BMG

Daten zur Tabelle

591. Für das **Gesamtjahr 2012** ist damit zu rechnen, dass die Gesetzlichen Krankenkassen und der Gesundheitsfonds jeweils einen Überschuss ausweisen werden. Allerdings dürfte sich der Überschuss der Gesetzlichen Krankenkassen im zweiten Halbjahr 2012 im Vergleich zu dem zur Jahresmitte ausgewiesenen Überschuss reduzieren, da die Zuweisungen an die Krankenkassen vierteljährlich gleich hoch sind, während ihre Ausgaben in der zweiten Jahreshälfte erfahrungsgemäß höher als in der ersten ausfallen. Der GKV-Schätzerkreis rechnet bei den Gesetzlichen Krankenkassen mit einem Überschuss von 3,9 Mrd Euro für das Gesamtjahr 2012 (GKV-Schätzerkreis, 2012). Dieser fiele somit in etwa so hoch aus wie im Vorjahr.

Die Einnahmen des Gesundheitsfonds dagegen dürften in der zweiten Jahreshälfte aufgrund der Verbeitragung von Einmalzahlungen, der Rentenerhöhung zum 1. Juli sowie den unterjährig aufgetretenen Tarifabschlüssen ansteigen, sodass das zur Jahresmitte 2012 ausgewiesene Defizit sich zum Jahresende in einen Überschuss verwandeln wird. Dieser dürfte sich auf rund 3,2 Mrd Euro belaufen (GKV-Schätzerkreis, 2012). Er würde damit aber niedriger als der am Ende des Jahres 2011 ausgewiesene Überschuss des Gesundheitsfonds ausfallen. Die finan-

ziellen Reserven der GKV, die sich zur Jahresmitte 2012 auf 21,8 Mrd Euro (12,8 Mrd Euro bei den Gesetzlichen Krankenkassen und 9,0 Mrd Euro im Gesundheitsfonds) beliefen, werden sich somit im Vergleich zum Vorjahr etwas weniger dynamisch entwickeln, aber dennoch deutlich ansteigen.

592. Bereits zu Beginn des Jahres 2012 wurde eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet und diskutiert, wie mit diesen Reserven umzugehen sei, ohne dass zu diesem Zeitpunkt eine Entscheidung gefallen wäre. Zu diesen Vorschlägen gehören unter anderem eine Beitragssatzsenkung, die Ausschüttung von Prämien an die Mitglieder und der Aufbau einer sogenannten „Demografiereserve“, mit der zukünftig notwendig werdende Einnahmeerhöhungen hinausgeschoben werden sollen. Zudem wurde über die Abschaffung der Praxisgebühr sowie eine Kürzung des Bundeszuschusses diskutiert.

593. Gemäß § 221 Absatz 1 SGB V beträgt der **Bundeszuschuss** zur GKV 14 Mrd Euro und dient der Finanzierung von Leistungen, die im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen und damit versicherungsfremd sind. Diese Leistungen sind in der GKV in versicherungsfremde Leistungen im eigentlichen Sinne (zum Beispiel das Mutterschaftsgeld) und in versicherungsfremde Umverteilungsströme (insbesondere die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten und Kindern) zu unterteilen (JG 2005 Ziffern 513 ff.). Bereits im Jahr 2005 hat der Sachverständigenrat ihre Größenordnung auf 45 Mrd Euro beziffert, von denen 25 Mrd Euro auf Leistungen für mitversicherte Familienangehörige entfielen (JG 2005 Tabelle 39). Ihr Gesamtvolumen übersteigt demnach den aktuellen Bundeszuschuss bei weitem.

Insofern besteht kein Anlass für eine (temporäre) Senkung des Bundeszuschusses, und die im Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2013 vorgesehene einmalige Reduktion des Bundeszuschusses um 2 Mrd Euro ist abzulehnen. Vielmehr müsste dieser erhöht werden, um eine sachgerechte Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen aus Steuermitteln zu gewährleisten. Darüber hinaus kommt eine Reduktion des Bundeszuschusses allen Steuerzahlern und nicht nur den Beitragszahlern der GKV, die vor allem zum Aufbau der Reserven beigetragen haben, zugute und ist insofern unangemessen.

594. Im Hinblick auf die vorgeschlagene **Abschaffung der Praxisgebühr** ist das Argument der Befürworter zwar zutreffend, dass diese die angestrebte Lenkungswirkung nicht in dem erhofften Ausmaß entfaltet. Die Zahl der Arztkontakte lag in Deutschland im OECD-Vergleich im Jahr 2010 mit 8,9 Arztkontakten nach wie vor über dem Durchschnitt von 6,4 Arztkontakten. Allerdings ist die Schlussfolgerung, die Praxisgebühr deshalb abzuschaffen, nicht zwingend: Anstatt über ihre Abschaffung zu diskutieren, sollte vielmehr darüber nachgedacht werden, wie diese zielführend weiterentwickelt werden kann. So könnte beispielsweise je Arztbesuch eine geringere als die bisherige Gebühr bis zu einer Belastungsobergrenze erhoben werden. Die Krankenkassen könnten auf Basis der Abrechnung durch die Kassenärztlichen Vereinigungen (KV) die Gebührensumme quartalsweise bis zur maximal erlaubten Höhe den Versicherten in Rechnung stellen. Dadurch würde eine größere Lenkungswirkung entfaltet, weil jeder zusätzliche Arztbesuch mit weiteren Kosten für den Patienten verbunden wäre.

595. Mit dem Aufbau einer **Demografiereserve** sollen zukünftig notwendig werdende Einnahmeerhöhungen gedämpft oder hinausgezögert werden. Dies setzt allerdings voraus, dass politischen Begehrlichkeiten – zum Beispiel im Sinne von Leistungsausweitungen –, die eine derartige Reserve zwangsläufig wecken würde, nicht nachgegeben wird. Nur dann kann eine Demografiereserve Bestand haben und als solche genutzt werden. Dass dies gelingt, darf man durchaus bezweifeln. Diese Skepsis belegt beispielsweise die aktuelle Diskussion um eine Mindestabsicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Ziffern 649 ff.), die gleichfalls vor dem Hintergrund der guten finanziellen Ausstattung dieser Sozialversicherung geführt wird. Zudem könnten die im Herbst des Jahres 2012 erzielte Einigung im Honorarstreit mit der Ärzteschaft, ebenso wie die temporäre Absenkung des Bundeszuschusses zum Gesundheitsfonds im Jahr 2013, als Signale dafür verstanden werden, dass der langfristige Erhalt einer Demografiereserve unrealistisch ist. Schließlich ist es nicht die Aufgabe einer umlagefinanzierten Sozialversicherung, Reserven aufzubauen, die über den Umfang notwendiger Liquiditätsreserven hinausgehen.

596. Die aktuell angehäuften Überschüsse sollten daher nicht weiter ausgebaut, sondern vielmehr an die **Beitragszahler zurückgegeben** werden. Dies ist grundsätzlich über Prämien, die von den Krankenkassen an die Versicherten ausgeschüttet werden, oder eine Beitragssatzsenkung möglich. Beides könnte durch eine Gesetzesänderung erreicht werden. Eine gesetzliche Anweisung der Krankenkassen zur Ausschüttung von Prämien würde jedoch einen erheblichen Eingriff in die Vertragsautonomie darstellen, sodass eine Beitragssatzsenkung vorzuziehen wäre. Allerdings hat eine große gesetzliche Krankenkasse inzwischen angekündigt, für das Jahr 2012 Prämien an ihre Versicherten auszuschütten. Weitere Krankenkassen dürften diesem Beispiel folgen. Gleichwohl könnte eine Beitragssatzsenkung so gesetzlich verankert werden, dass die aus Sicht des Sachverständigenrates wünschenswerte **flächendeckende Einführung von Zusatzbeiträgen** beschleunigt würde (Ziffern 598 ff., JG 2011 Ziffer 547).

Dies ließe sich durch zwei aufeinander folgende Maßnahmen erreichen: Erstens müssten die neuen, sich nach der Absenkung ergebenden Beitragssätze für Arbeitgeber und Arbeitnehmer festgeschrieben werden. Danach müsste zweitens die bestehende Regelung, dass sich zukünftig ergebende Ausgabenerhöhungen über kassenindividuelle und einkommensunabhängige Zusatzbeiträge finanziert werden, entsprechend angepasst und umgesetzt werden. Im Anschluss sollten die Zusatzbeiträge dann schrittweise weiterentwickelt werden. Idealerweise würde am Ende dieses langfristig angelegten Vorgehens die vom Sachverständigenrat präferierte Bürgerpauschale stehen (Kasten 23, Seite 360).

597. Bei der zu empfehlenden Beitragssatzsenkung ist erstens zu bedenken, dass die Beitragseinnahmen in den Gesundheitsfonds fließen und von diesem über Zuweisungen an die Krankenkassen weitergegeben werden. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass sich die Reserven der Gesetzlichen Krankenkassen sehr ungleichmäßig auf die einzelnen Krankenkassen verteilen. Letzteres kann als Begründung dafür dienen, dass nur die Reserven des Gesundheitsfonds von derzeit 9 Mrd Euro für die Beitragssatzsenkung herangezogen werden sollten. In diesem Fall dürfte lediglich eine Absenkung des Beitragssatzes um 0,4 Prozentpunkte bis

maximal 0,5 Prozentpunkte möglich sein, da gemäß § 271 Absatz 2 SGB V im Gesundheitsfonds eine Liquiditätsreserve verbleiben muss, die sich aktuell auf etwa 3 Mrd Euro beläuft.

Der dadurch ausgelöste Impuls zur flächendeckenden Einführung kassenindividuell zu erhebender Zusatzbeiträge könnte noch verstärkt werden, wenn zu den Reserven des Gesundheitsfonds diejenigen der Krankenkassen für eine Beitragssatzsenkung herangezogen werden. In diesem Fall stünden abzüglich der notwendigen Liquiditätsreserven von Fonds und Krankenkassen (§ 261 Absatz 2 SGB V) gut 10 Mrd Euro zur Verfügung, mit denen voraussichtlich eine Beitragssatzsenkung von gut einem Prozentpunkt finanziert werden könnte. Dies hat Nachteile, die sich aus der sehr unterschiedlichen Verteilung der Reserven auf die einzelnen Krankenkassen ergeben. Eine Beitragssatzsenkung von 0,4 Prozentpunkten bis maximal 0,5 Prozentpunkten dürfte politisch leichter vermittelbar sein.

2. Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge

598. Die finanzielle Lage der GKV ist derzeit zwar gut. Angesichts der demografischen Entwicklung und des technischen Fortschritts in der Medizin ist jedoch in den kommenden Jahrzehnten mit einem spürbaren Anstieg der GKV-Ausgaben zu rechnen, die gemäß den gesetzlichen Vorgaben durch einen entsprechenden Anstieg der Einnahmen gedeckt werden müssen. Hierbei ist von entscheidender Bedeutung, dass die Einnahmen auf eine Art und Weise finanziert werden, die Wachstum und Beschäftigung möglichst wenig beeinträchtigt und sich zudem positiv auf den Wettbewerb im Gesundheitssystem auswirkt.

Vor diesem Hintergrund ist die vom Sachverständigenrat konzipierte **Bürgerpauschale** nach wie vor die aktuell beste Finanzierungsalternative. Aufgrund der absehbaren politischen Schwierigkeiten einer hierfür nötigen Reform setzt der Sachverständigenrat auf die flächendeckende **Einführung von Zusatzbeiträgen und deren Weiterentwicklung**. Dies ist somit als erster Schritt in Richtung der Bürgerpauschale anzusehen. Ziel der Weiterentwicklung ist es, den einkommensunabhängigen Beitragsbestandteil des Arbeitnehmers schrittweise auf 100 % zu erhöhen und, wie bereits aktuell gesetzlich verankert, ab einer Belastung von 10,2 % des sozialversicherungspflichtigen Einkommens sozial auszugleichen.

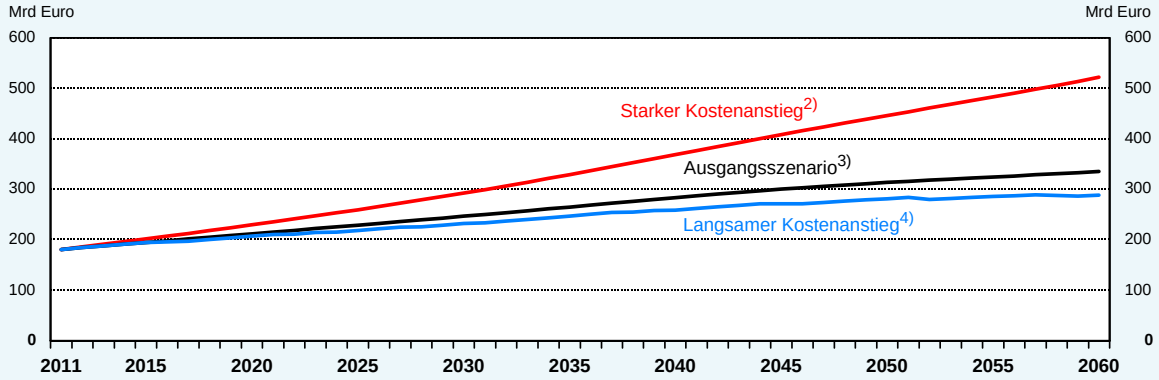
Im Rahmen von Simulationsrechnungen kann gezeigt werden, dass ein zeitnaher Beginn und eine zügige Umsetzung der Anhebung der Zusatzbeiträge aus **Wachstums- und Beschäftigungsaspekten** vorzuziehen ist (Kallweit und Kohlmeier, 2012). Bei einer Umsetzung innerhalb des Zeitraums der Jahre 2015 bis 2025 ergäben sich im Jahr 2030 ein um gut 1 % höheres Arbeitsvolumen und ein um etwa 1 % höheres Bruttoinlandsprodukt als im Status quo; langfristig dürfte das Bruttoinlandsprodukt sogar um etwa 1,3 % höher liegen. Darüber hinaus werden die sich im GKV-System befindenden versicherungsfremden Umverteilungsströme teilweise in das Steuersystem verlagert. Zudem gehen von einem einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrag deutliche Preissignale aus, die im Hinblick auf mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen wünschenswert sind.

Ausgaben- und Einnahmeprojektion bis zum Jahr 2060

599. Zukünftig werden die Ausgaben der GKV kräftig ansteigen. Berechnungen für eine Ausgabenvariante mit unveränderten alters- und geschlechtsspezifischen Gesundheitsausgabenprofilen (Kasten 22), die als Ausgangsszenario bezeichnet wird, ergeben eine Erhöhung der Ausgaben der GKV von 180,7 Mrd Euro im Jahr 2011 auf 335,0 Mrd Euro im Jahr 2060. Diese und die folgenden Werte zu Finanzvolumina und Zusatzbeiträgen sind durchgehend in Preisen des Jahres 2011 ausgewiesen. Der genannte Anstieg entspricht einem realen **Ausgabenanstieg** um 85 % (Schaubild 93). Der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt nimmt in diesem Szenario um gut 2 Prozentpunkte auf etwa 9,3 % im Jahr 2060 zu.

Schaubild 93

Projektion der realen Gesundheitsausgaben in Deutschland[1)]



1) Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des Bundesversicherungsamts sowie der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung Variante 1-W1 des Statistischen Bundesamts.– 2) Die alters- und geschlechtsspezifischen Gesundheitsausgaben werden mit der Zuwachsrate von Produktivität und Löhnen fortgeschrieben. Zusätzlich wird ein Aufschlag von real 1 Prozentpunkt pro Jahr vorgenommen, um den medizinisch-technischen Fortschritt zu berücksichtigen.– 3) Es wird angenommen, dass die aktuellen alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile bis zum Jahr 2060 konstant bleiben. Die Ausgaben je Versicherten werden mit einer jährlichen realen Zuwachsrate von 1,3 % fortgeschrieben.– 4) Die alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile werden mit einer jährlichen realen Zuwachsrate von 1,3 % fortgeschrieben und mit einer Streckung der Ausgabenprofile entsprechend des Anstiegs der Lebenserwartung kombiniert.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

600. Projektionen sind in hohem Maße annahmegetrieben und mit Unsicherheiten behaftet, sodass weitere mögliche Ausgabenvarianten betrachtet werden sollten. Zur übersichtlichen Darstellung der sich anschließenden Analyse der Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge wird an dieser Stelle auf die detaillierte Darstellung möglicher Varianten verzichtet und lediglich ein Korridor aufgezeigt, innerhalb dessen sich die Gesundheitsausgaben zukünftig entwickeln dürften (Schaubild 93). Details zu den Ausgabenvarianten „langsamer Kostenanstieg“ und „starker Kostenanstieg“ sowie ihren Auswirkungen auf die Ergebnisse dieser Analyse finden sich in einem Arbeitspapier (Kallweit und Kohlmeier, 2012).

Kasten 22

GKV-Ausgaben- und GKV-Einnahmeprojektion: Annahmen

Die **Ausgaben der GKV** ergeben sich grundsätzlich aus den alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofilen multipliziert mit der Anzahl der Versicherten in der jeweiligen Altersklasse. Letztere werden auf Basis der Variante 1-W1 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts ermittelt (Statistisches Bundesamt, 2009). Darüber

hinaus wird unterstellt, dass der derzeitige Anteil der GKV-Versicherten an der Bevölkerung von etwa 90 % bis zum Jahr 2060 konstant bleibt.

Im **Ausgangsszenario** wird angenommen, dass der Verlauf der aktuellen altersspezifischen Ausgabenprofile von Männern und Frauen bis zum Jahr 2060 unverändert bleibt. Die entsprechenden Ausgaben je Versicherten werden aber mit einer jährlichen Zuwachsrate von real 1,3 % fortgeschrieben (für eine entsprechende Darstellung der alters- und geschlechtsspezifischen Gesundheitsausgabenprofile für die Jahre 2010 und 2060 siehe Kallweit und Kohlmeier, 2012). Dieser Wert entspricht der durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von Produktivität und Löhnen, die in einer Analyse der gesamtwirtschaftlichen Effekte des demografischen Wandels vom Sachverständigenrat für ein Basisszenario ermittelt wurde (Expertise 2011 Ziffern 290 ff. und Kasten 11). Da aufgrund der Alterung der Bevölkerung die höheren und kostenintensiven Altersklassen zukünftig stärker besetzt sein werden, steigen die durchschnittlichen Ausgaben je Versicherten allerdings im Zeitablauf stärker an. Sie nehmen im Durchschnitt bis zum Jahr 2040, bis zu dem die Folgen des demografischen Wandels besonders zu spüren sein werden, um 1,9 % zu und steigen im Durchschnitt bis zum Jahr 2060 immer noch um 1,7 %.

Im Rahmen der **Projektionen der Einnahmeentwicklung** werden nunmehr die beitragspflichtigen Einkommen der erwerbstätigen Mitglieder mit der jährlichen realen Zuwachsrate der Produktivität und der Löhne von durchschnittlich 1,3 % fortgeschrieben. Die beitragspflichtigen Einkommen der Rentner entwickeln sich dagegen etwas schwächer, da bei ihrer Fortschreibung die Dämpfungswirkung der derzeit geltenden Rentenanpassungsformel berücksichtigt wird. Die Anzahl der beitragspflichtigen Mitglieder wird wie die Anzahl der Versicherten auf Basis der Variante 1-W1 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts ermittelt (Statistisches Bundesamt, 2009). Dabei wird unterstellt, dass der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an den Erwerbstätigen bis zum Jahr 2060 dem Status quo entspricht. Zudem wird die gesetzlich verankerte Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre im Jahr 2031 berücksichtigt. Das jährliche Volumen der einkommensabhängig erhobenen Beiträge ergibt sich dann durch die Multiplikation des (konstanten) Beitragssatzes von 15,5 % mit dem jeweiligen durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen und der jeweiligen Anzahl der beitragspflichtigen Mitglieder. Hinzuzurechnen ist die Beteiligung des Bundes von 14 Mrd Euro, die entsprechend der geltenden Rechtslage bis zum Jahr 2060 konstant gehalten wird.

Zur Ermittlung des Zusatzbeitragsvolumens wird die Differenz der projizierten jährlichen Ausgaben und Einnahmen (beitragspflichtige Einnahmen und Beteiligung des Bundes) gebildet. Der durchschnittliche Zusatzbeitrag je Mitglied ergibt sich, indem das jeweilige zusätzliche Beitragsvolumen durch die jeweilige Anzahl der beitragszahlenden Mitglieder geteilt wird.

601. Zwar werden die Einnahmen der GKV in Zukunft aufgrund des Wachstums der beitragspflichtigen Einkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und der Rentner steigen (Kasten 22). Die Einnahmen werden allerdings mit gut 35 % bis zum Jahr 2060 weniger stark zunehmen als die Ausgaben, die um 85 % ansteigen werden. Um zukünftig Defizite in der GKV zu verhindern, müssen die Einnahmen daher über die beschriebene Erhöhung hinaus ansteigen.

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzierungsgesetz – **GKV-FinG**) am 1. Januar 2011 müssen die zum Budgetausgleich notwendigen Einnahmen durch das Erheben

einkommensunabhängiger Zusatzbeiträge generiert werden. Denn die arbeitseinkommensabhängigen Beiträge können zukünftig nicht mehr diskretionär erhöht werden, da die für die Arbeitgeber sowie die Arbeitnehmer geltenden Beitragssätze bei 7,3 % beziehungsweise 8,2 % festgeschrieben wurden. Folglich liegt der Gesamtbeitragssatz zur GKV fortan bei 15,5 % des sozialversicherungspflichtigen Einkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze.

Die einkommensunabhängigen Zusatzbeiträge, die seit dem Inkrafttreten des GKV-FinG am 1. Januar 2011 zum Budgetausgleich von den Mitgliedern der Krankenkassen gezahlt werden müssen, werden kassenindividuell bestimmt. Es ist vorgesehen, dass die Mitglieder einen sozialen Ausgleich erhalten, wenn der durchschnittliche Zusatzbeitrag 2 % ihres sozialversicherungspflichtigen Einkommens übersteigt. Der jeweilige Ausgleichsbedarf entspricht der Differenz von durchschnittlichem Zusatzbeitrag und der individuellen Überforderungsgrenze. Sollte der individuelle Zusatzbeitrag, dem das Krankenkassenmitglied unterliegt, den durchschnittlichen Zusatzbeitrag übersteigen, wird diese weitere Differenz nicht ausgeglichen, sodass weiterhin ein Anreiz zum Krankenkassenwechsel besteht. Der Sozialausgleich soll über Steuern finanziert werden.

602. Auf Basis dieser Rechtslage müssten einkommensunabhängige Zusatzbeiträge, bei einer Ausgabenentwicklung in der GKV wie im Ausgangsszenario projiziert, von den Mitgliedern spätestens ab dem Jahr 2015 gezahlt werden. Sie würden im Jahr 2020 bei etwa 20 Euro monatlich liegen und würden über etwa 100 Euro monatlich im Jahr 2040 auf knapp 160 Euro monatlich im Jahr 2060 ansteigen (für ähnliche Berechnungen siehe Gasche, 2010).

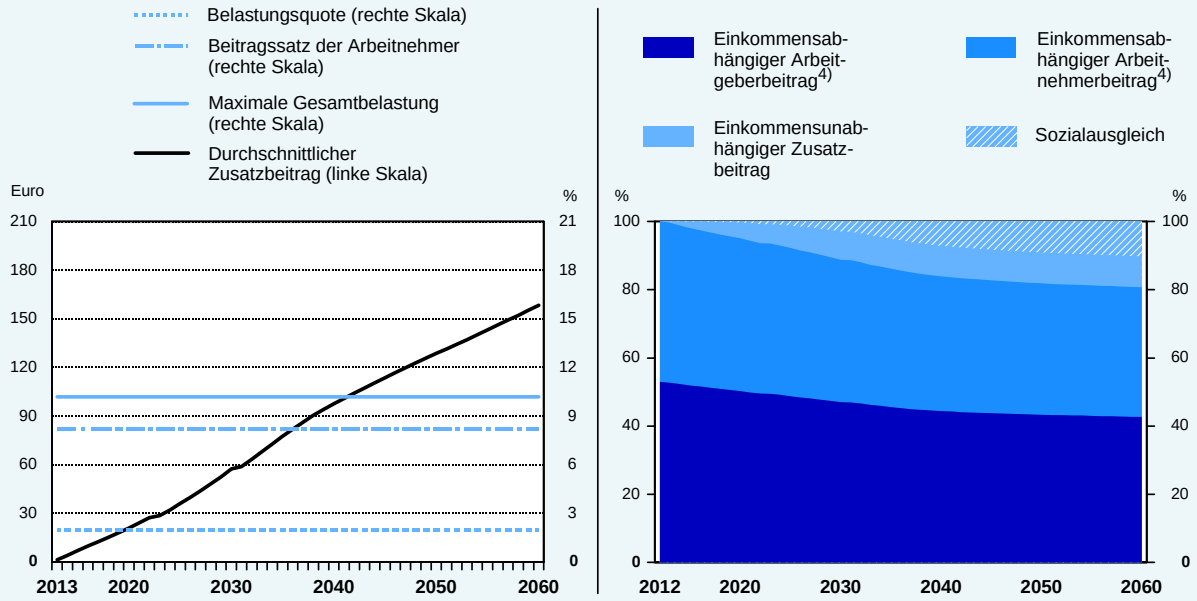
Der Mitgliedsbeitrag zur GKV setzt sich somit zukünftig aus einem arbeitseinkommensabhängig erhobenen Bestandteil (8,2 % des beitragspflichtigen Arbeitseinkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze) und dem einkommensunabhängig erhobenen Zusatzbeitrag zusammen. Aufgrund des im Zeitverlauf steigenden Zusatzbeitrags nimmt der einkommensunabhängige Anteil des insgesamt vom Krankenkassenmitglied zu zahlenden Beitrags im Zeitverlauf zu, während der arbeitseinkommensabhängige Anteil abnimmt.

603. Zudem verändert sich durch die Zusatzbeiträge die Zusammensetzung der GKV-Einnahmen insgesamt. So würden sich die einkommensabhängig von den Arbeitgebern sowie von den Arbeitnehmern erhobenen Anteile an den GKV-Einnahmen von heute 47 % beziehungsweise 53 % auf etwa 45 % beziehungsweise 50 % im Jahr 2020 reduzieren. Hinzu kämen im Jahr 2020 dann allerdings die einkommensunabhängig erhobenen Zusatzbeiträge der beitragszahlenden Mitglieder, die sich auf etwa 5 % der GKV-Einnahmen belaufen. Im Jahr 2060 lägen die von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern einkommensabhängig aufzubringenden Anteile bei 38 % beziehungsweise gut 42 %, während der von den Arbeitnehmern einkommensunabhängig aufzubringende Anteil knapp 20 % der Gesamteinnahmen ausmachen würde. Aufgrund der Regelungen zum Sozialausgleich würden im Jahr 2020 von den 5 % der GKV-Einnahmen, die einkommensunabhängig erhoben werden, knapp 0,5 Prozentpunkte aus Steuermitteln stammen. Im Jahr 2060 wären es etwa die Hälfte der knapp 20 % der einkommensunabhängig erhobenen Gesamteinnahmen (Schaubild 94, rechts, Seite 358).

604. Der Sozialausgleich findet nach den derzeitigen gesetzlichen Regelungen statt, sobald der durchschnittliche Zusatzbeitrag 2 % des individuellen sozialversicherungspflichtigen Einkommens übersteigt. Folglich ist bereits heute gesetzlich verankert, dass die Gesamtbelastung des einzelnen Krankenkassenmitglieds bezogen auf das sozialversicherungspflichtige Einkommen zukünftig maximal 10,2 % beträgt und sich aus dem Beitragssatz (8,2 Prozentpunkte) und der Belastungsquote (2 Prozentpunkte) zusammensetzt. Die **Belastungsquote** gibt demnach an, wie hoch die zusätzliche Belastung des sozialversicherungspflichtigen Einkommens durch den Zusatzbeitrag ist, bevor der Sozialausgleich greift (Schaubild 94, links). Insgesamt führt der Anstieg des einkommensunabhängigen Beitragsbestandteils zusammen mit der derzeitigen gesetzlichen Regelung zum Sozialausgleich in der Konsequenz dazu, dass die steigenden Gesundheitsausgaben zunehmend aus Steuermitteln finanziert werden.

Schaubild 94

Kennziffern[1] und Zusammensetzung der Einnahmeseite der GKV[2] – Aktuelle Rechtslage[3]



1) Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des Bundesversicherungsamts sowie der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung Variante 1-W1 des Statistischen Bundesamts.– 2) Die Zusammensetzung der Einnahmeseite über die Zeit erfolgt parallel zur Analyse der Wachstums- und Beschäftigungseffekte im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells mit überlappenden Generationen (Kasten 24).– 3) Es wird angenommen, dass die aktuellen alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile bis zum Jahr 2060 konstant bleiben. Die Ausgaben je Versicherten werden mit einer jährlichen realen Zuwachsrate von 1,3 % fortgeschrieben.– 4) Gemessen am sozialversicherungspflichtigen Einkommen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Ökonomische Konsequenzen verschiedener Möglichkeiten der GKV-Finanzierung

605. Angesichts der Kontroversen in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft hinsichtlich der zukünftigen Finanzierung der GKV ist alternativ zur aktuellen Rechtslage die Rückkehr zum Status quo ante, das heißt zu einer ausschließlich arbeitseinkommensabhängigen Finanzierung nicht auszuschließen. Für diesen Fall muss im Ausgangsszenario mit einem Anstieg des Beitragssatzes von heute 15,5 % bis auf beinahe 21 % im Jahr 2060 gerechnet werden.

606. Die Rückkehr zu einer ausschließlich arbeitseinkommensabhängigen Finanzierung der GKV durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer würde der mit der Einführung der Zusatzbeiträge verbundenen Entkoppelung der Gesundheitsausgaben von den Arbeitskosten zuwiderlaufen und negative Beschäftigungseffekte und in der Folge negative Wachstumseffekte entfalten. Dieses Argument wiegt umso schwerer, weil zukünftig mit einem Anstieg der Beitragssätze zur Sozialen Pflegeversicherung und zur Gesetzlichen Rentenversicherung zu rechnen ist. Ein Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes führt zu Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt. Die steigenden Sozialabgaben belasten den Faktor Arbeit, sodass Unternehmen ihre Arbeitsnachfrage verringern. Zudem dürfte sich die aus einem steigenden Arbeitnehmerbeitrag resultierende Reduktion des Abstands zwischen Lohn und Transferleistungen, insbesondere im Bereich niedrig qualifizierter Beschäftigung, negativ auf das Arbeitsangebot auswirken. Diese Arbeitnehmer dürften sich dann eher für eine Beschäftigung entscheiden, die nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegt, oder in die Schattenwirtschaft abwandern.

607. Ein einkommensunabhängiger Beitragsbestandteil stärkt zudem die Äquivalenz von Beitrag und Leistung, sodass der Steuercharakter, den ein arbeitseinkommensabhängiger Krankenversicherungsbeitrag aufweist, reduziert wird. Dieser resultiert wiederum aus den bei einer arbeitseinkommensabhängigen Beitragserhebung generierten Umverteilungsströmen von Beziehern hoher zu Beziehern niedriger Einkommen, die als versicherungsfremd einzustufen sind. Denn Aufgabe einer als Sozialversicherung organisierten Krankenversicherung ist allein der Ausgleich zwischen niedrigen und hohen Gesundheitsrisiken sowie zwischen Gesunden und Kranken und nicht die Einkommensumverteilung (JG 2005 Ziffern 513 ff.). Vielmehr ist diese im Steuer- und Transfersystem besser aufgehoben, weil sie dort zielgenauer umgesetzt werden kann.

608. Schließlich würden die expliziten Preissignale, die von dem einkommensunabhängigen Beitrag ausgehen, durch die Rückkehr zu einer ausschließlich arbeitseinkommensabhängigen Finanzierung der GKV reduziert. Ein als Euro-Betrag ausgedrückter Beitrag dürfte nämlich leichter vergleichbar sein, sodass die Bereitschaft der Versicherten, die Krankenkasse zu wechseln, bei dieser Finanzierungsvariante steigt. Während der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen durch einen einkommensunabhängigen Beitrag intensiviert würde (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2010; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2005, 2004), würde die Rückkehr zu einer ausschließlich arbeitseinkommensabhängigen Finanzierung der GKV den wünschenswerten **Preiswettbewerb** unter den Krankenkassen um eine effiziente Leistungserbringung einschränken. Dies würde dem mit dem Preiswettbewerb verbundenen Ziel, im Gesundheitssystem bestehende **Effizienzreserven zu heben**, zuwiderlaufen.

609. Um eine aus allokativer und damit aus beschäftigungs- und wachstumspolitischer Sicht bestmögliche Finanzierung des Gesundheitssystems zu erreichen und dabei gleichzeitig den Wettbewerb der Krankenkassen untereinander zu fördern, befürwortet der Sachverständigenrat eine einkommensunabhängige Finanzierung der GKV mit steuerfinanziertem Sozialausgleich (zuletzt JG 2011 Ziffer 547; zuerst JG 2002 Ziffern 520 ff.). In seinem Jahresgutachten 2004/05 hat er zudem mit der **Bürgerpauschale** ein eigenes Modell zur Neugestaltung der Einnahmeseite des Gesundheitssystems vorgelegt (Kasten 23, Seite 360).

Kasten 23

Die Bürgerpauschale

Der Sachverständigenrat hat mit der Bürgerpauschale ein Modell vorgestellt, das eine einkommensunabhängige Beitragsbemessung vorsieht und zudem mit einem einheitlichen Versicherungsmarkt kompatibel ist (zuletzt JG 2008 Ziffer 676, zuerst JG 2004 Ziffern 511 ff.). Es zeichnet sich im Wesentlichen durch die folgenden Eigenschaften aus:

- Die gesamte Wohnbevölkerung ist im neuen Krankenversicherungssystem versicherungspflichtig.
- Die Beiträge werden als **einkommensunabhängige Pauschalbeiträge** erhoben. Die Höhe der Beiträge ist für jede Krankenkasse unterschiedlich; sie bemessen sich nach den durchschnittlichen Gesundheitskosten je Versicherten der jeweiligen Kasse. Eine Beitragsdifferenzierung nach individuellem Krankheitsrisiko, Alter oder Geschlecht findet nicht statt.
- Die beitragsfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehegatten entfällt. Die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern bleibt erhalten. Möglich wäre jedoch eine (gesonderte) Prämie für Kinder, die dann aus Steuermitteln finanziert werden sollte.
- Für Personen mit geringem Einkommen ist ein **versicherungsexterner sozialer Ausgleich** vorgesehen. Er wird gewährt, wenn die Krankenversicherungspauschale einen bestimmten Prozentsatz des gesamten Haushaltseinkommens überschreitet. Die für den sozialen Ausgleich erforderlichen Zuschüsse werden vom Staat aus Steuermitteln finanziert.
- Die derzeitigen Arbeitgeberbeiträge werden als Bruttolohnbestandteil ausbezahlt und in die Besteuerung und Verbeitragung einbezogen. Dementsprechend erhöhen die Rentenversicherungsträger die Bruttorente um den Anteil des Krankenversicherungsbeitrags der Rentner.
- Das System basiert auf dem Umlageverfahren.
- Der Leistungskatalog beschränkt sich auf die medizinisch notwendigen Leistungen, etwa nach dem Vorbild des gegenwärtigen Leistungskatalogs der GKV.
- Für alle Krankenversicherungen, die eine Basisabsicherung im Sinne der Bürgerpauschale anbieten, besteht ein Kontrahierungszwang.
- Die Bürgerpauschale kann sowohl von gesetzlichen als auch von privaten Krankenkassen angeboten werden. Beide konkurrieren somit auf einem **einheitlichen Versicherungsmarkt**.

Es wird ein umfassender morbiditätsorientierter Risikostrukturausgleich zwischen allen auf dem Markt für die Basisabsicherung tätigen Krankenversicherungen etabliert, damit ein unverzerrter Wettbewerb zwischen den Anbietern gewährleistet ist.

610. Seitdem konnte sich die Politik jedoch nicht auf eine grundlegende Neugestaltung der Finanzierungsseite des Gesundheitssystems verständigen, sodass die mit dem Inkrafttreten des GKV-FinG am 1. Januar 2011 verbundene Einführung der **Zusatzbeiträge** bereits als der am weitest reichende, politisch derzeit mögliche Schritt in Richtung einer Neugestaltung der Finanzierungsseite anzusehen ist. Der Sachverständigenrat steht ihrer Einführung grundsätzlich positiv gegenüber. Allerdings besteht hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung erhebliches **Verbesserungspotenzial** (JG 2010 Ziffer 416).

Das Gesamtpaket, in dessen Kontext die Zusatzbeiträge implementiert wurden und das neben der Einführung der Zusatzbeiträge Ausgaben begrenzende Maßnahmen sowie eine Beitragssatzerhöhung um 0,6 Prozentpunkte beinhaltete, hat zusammen mit der guten konjunkturellen Lage in den Jahren 2010 und 2011 dazu geführt, dass sich die finanzielle Situation der GKV derzeit so günstig darstellt. Aus diesem Grund war es bisher nicht notwendig, die Ausgabensteigerungen in der GKV in großem Umfang durch einkommensunabhängige Zusatzbeiträge gegenzufinanzieren, sodass diese **bisher nur auf dem Papier** existieren und ihre flächendeckende Einführung noch aussteht (JG 2010 Ziffern 414 ff.).

Vor diesem Hintergrund sollte aus Sicht des Sachverständigenrates zunächst die bestehende gesetzliche Regelung zu den **Zusatzbeiträgen mit deren flächendeckender Einführung zeitnah umgesetzt** werden. Zukünftig darf es nicht wieder dazu kommen, dass Finanzierungsdefizite in der GKV auf andere Weise als durch das Erheben von Zusatzbeiträgen ausgeglichen werden. Nach der flächendeckenden Einführung der Zusatzbeiträge sollten die positiven Effekte, die von diesem einkommensunabhängigen Beitragsbestandteil ausgehen, aber unbedingt verstärkt werden. Dazu wäre eine Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge notwendig, indem diese stärker als bisher vorgesehen angehoben werden.

Optionen zur Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge

611. Im Folgenden werden **zwei Optionen** dargestellt, bei denen der einkommensunabhängige Beitragsbestandteil des Arbeitnehmers jeweils schrittweise auf **100 %** erhöht wird, während der Arbeitgeberbeitrag nach wie vor arbeitseinkommensabhängig erhoben wird. Dabei unterscheiden sich die beiden betrachteten Optionen dahingehend, wie schnell sie den Zielwert von 100 % erreichen, und damit, wie schnell sie einen Schritt in Richtung der nach wie vor vom Sachverständigenrat präferierten Bürgerpauschale ermöglichen würden. Nach Abschluss der Umsetzungsphase würde die neue Finanzierung der GKV allerdings zunächst dem niederländischen Finanzierungsmodell ähneln.

- **Option 1** sieht einen stufenweisen Anstieg des Anteils des einkommensunabhängigen (Zusatz-)Beitrags am gesamten Arbeitnehmerbeitrag auf 100 % **bis zum Jahr 2040** vor.

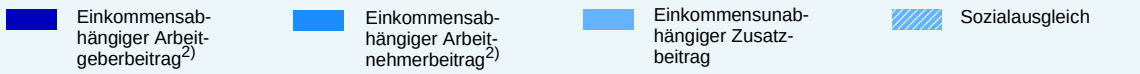
- In **Option 2** wird der Anteil des einkommensunabhängigen (Zusatz-)Beitrags am gesamten Arbeitnehmerbeitrag dagegen schon **bis zum Jahr 2025** auf 100 % erhöht.

Beide Optionen können implementiert werden, indem der Zusatzbeitrag über die bisherige gesetzliche Regelung hinaus schrittweise angehoben wird, während gleichzeitig der arbeitseinkommensabhängige Beitrag der Arbeitnehmer durch eine entsprechende Absenkung des Beitragssatzes aufkommensneutral gesenkt und die Belastungsquote dazu korrespondierend erhöht wird. Die derzeit gesetzlich verankerte maximale Belastung der sozialversicherungspflichtigen Einkommen in Höhe von 10,2 % bleibt dabei unverändert. Zudem wird der einkommensunabhängige (Zusatz-)Beitrag nur von Mitgliedern mit sozialversicherungspflichtigem Einkommen erhoben. Weitere Ausgestaltungsoptionen, die sich insbesondere im Hinblick auf die Höhe der Belastungsquote unterscheiden, werden in dem Arbeitspapier von Kallweit und Kohlmeier (2012) präsentiert.

612. Konkret sieht **Option 1** die Anhebung des einkommensunabhängig erhobenen Anteils am gesamten Arbeitnehmerbeitrag auf 100 % in drei diskretionären Schritten in den Jahren 2020, 2030 und 2040 vor. Diese Anpassungsschritte hätten zur Folge, dass der Beitragssatz im Ausgangsszenario über 6,2 % und 3,2 % in den Jahren 2020 beziehungsweise 2030 auf die angestrebten 0 % im Jahr 2040 zurückgeführt wird. Folglich wird – wie beabsichtigt – der gesamte Arbeitnehmerbeitrag im Jahr 2040 einkommensunabhängig erhoben. Als Konsequenz wird die Belastungsquote, ab der der Sozialausgleich greift, schrittweise auf 10,2 % im Jahr 2040 erhöht (Schaubild 95, oben links). Der durchschnittliche einkommensunabhängige Beitrag des Arbeitnehmers würde sich dann im Jahr 2040 auf 365 Euro monatlich belaufen und auf 505 Euro monatlich im Jahr 2060 ansteigen.

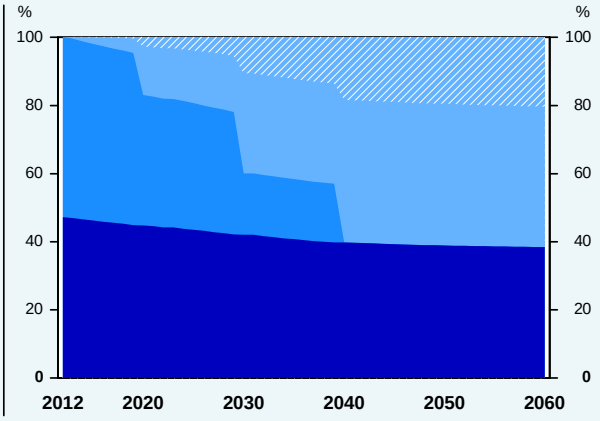
Schaubild 95

Kennziffern und Zusammensetzung der Einnahmeseite der GKV[1] – Reformoptionen



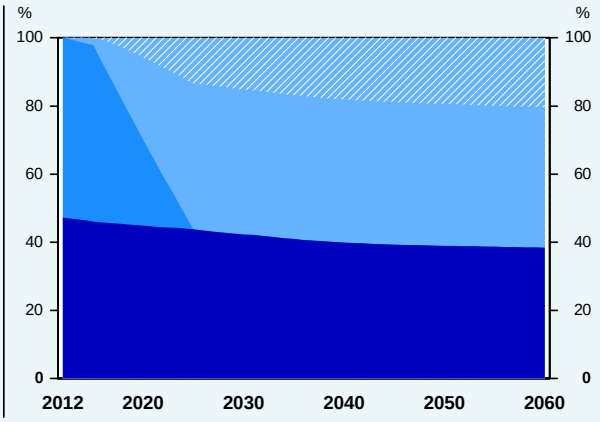
Option 1[3]

	Anteil Zusatzbeitrag am Arbeitnehmerbeitrag	Beitragssatz	Belastungsquote	Gesamtbelastung
	%			
2015	3,6	8,2	2,0	10,2
2020	30,6	6,2	4,0	10,2
2025	34,3	6,2	4,0	10,2
2030	68,7	3,2	7,0	10,2
2035	70,2	3,2	7,0	10,2
2040	100,0	0,0	10,2	10,2
2060	100,0	0,0	10,2	10,2



Option 2[4]

	Anteil Zusatzbeitrag am Arbeitnehmerbeitrag	Beitragssatz	Belastungsquote	Gesamtbelastung
	%			
2015	4,0	8,2	2,0	10,2
2016	14,5	7,4	2,8	10,2
2020	54,3	4,1	6,1	10,2
2025	100,0	0,0	10,2	10,2
2035	100,0	0,0	10,2	10,2
2045	100,0	0,0	10,2	10,2
2060	100,0	0,0	10,2	10,2



1) Eigene Berechnungen. Diese basieren auf Ergebnissen, die parallel zur Analyse der Wachstums- und Beschäftigungseffekte im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells mit überlappenden Generationen ermittelt wurden (Kasten 24). Es wird angenommen, dass die aktuellen alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile bis zum Jahr 2060 konstant bleiben. Die Ausgaben je Versicherten werden mit einer jährlichen realen Zuwachsrate von 1,3 % fortgeschrieben.– 2) Gemessen am sozialversicherungspflichtigen Einkommen.– 3) Erhöhung des einkommensunabhängigen Zusatzbeitrags auf 100 % des gesamten Arbeitnehmerbeitrags bis 2040 bei gleichzeitiger Senkung des Beitragssatzes und entsprechender Erhöhung der Belastungsquote.– 4) Erhöhung des einkommensunabhängigen Zusatzbeitrags auf 100 % des gesamten Arbeitnehmerbeitrags bis 2025 bei gleichzeitiger Senkung des Beitragssatzes und entsprechender Erhöhung der Belastungsquote.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

613. Mit diesen diskretionären Veränderungen der Zusammensetzung des Arbeitnehmerbeitrags hin zu einer vollständigen einkommensunabhängigen Finanzierung durch den Arbeitnehmer geht eine Verschiebung der anteiligen Bedeutung der **einzelnen Komponenten** an den Gesamteinnahmen der GKV einher. Dabei gewinnt die einkommensunabhängige Komponente an Bedeutung. Ab dem Jahr 2040 werden nur noch die Beiträge der Arbeitgeber arbeitseinkommensabhängig erhoben. Sie haben dann einen Anteil von knapp 40 % an den Gesamteinnahmen der GKV. Die verbleibenden 60 % werden hingegen einkommensunabhängig aufgebracht, wobei von diesen knapp 20 Prozentpunkte auf den Sozialausgleich zurückgehen und somit aus Steuermitteln finanziert werden. Diese Werte ändern sich bis zum Jahr 2060 nur unwesentlich (Schaubild 95, oben rechts).

614. **Option 2** sieht dagegen einen schnelleren Übergang zur vollständigen einkommensunabhängigen Finanzierung des Arbeitnehmerbeitrags vor, da dieser bereits im Jahr 2025 abgeschlossen ist. Dazu wird ab dem Jahr 2016 der für die Arbeitnehmer geltende Beitragssatz in jährlich gleich großen Schritten bis auf 0 % im Jahr 2025 gesenkt und gleichzeitig die Belastungsquote entsprechend erhöht, sodass sie im Jahr 2025 bei 10,2 % liegt. Der durchschnittliche einkommensunabhängige Arbeitnehmerbeitrag würde sich in diesem Jahr auf 260 Euro im Monat belaufen und über 365 Euro monatlich im Jahr 2040 auf 505 Euro monatlich im Jahr 2060 ansteigen. Korrespondierend stiege der Anteil des einkommensunabhängigen Zusatzbeitrags am gesamten Arbeitnehmerbeitrag sukzessive auf 100 % (Schaubild 95, unten links).

Folglich verändert sich die Zusammensetzung der Gesamteinnahmen der GKV bei dieser Umsetzungsoption schneller als bei Option 1. Bereits im Jahr 2025 werden 56 % der Gesamteinnahmen einkommensunabhängig von den Arbeitnehmern aufgebracht, wobei davon gut 13 Prozentpunkte wegen des Sozialausgleichs auf Steuermittel entfallen. Bis zum Jahr 2060 nimmt dieser Anteil bis auf gut 60 % zu, von denen gut 20 Prozentpunkte auf Steuermittel entfallen. Die verbleibenden knapp 40 % werden entsprechend arbeitseinkommensabhängig von den Arbeitgebern aufgebracht (Schaubild 95, unten rechts).

Wachstums- und Beschäftigungseffekte verschiedener Weiterentwicklungsoptionen

615. Die Ausweitung des einkommensunabhängigen Bestandteils des Arbeitnehmerbeitrags geht mit positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten einher. Dies ist das Ergebnis von Simulationsrechnungen im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells mit überlappenden Generationen, die für die hier betrachteten Optionen zur Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge durchgeführt wurden (Kasten 24).

Kasten 24

Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung – das verwendete Simulationsmodell

Zur Simulation der Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung wird ein numerisches allgemeines Gleichgewichtsmodell verwendet. Es handelt sich um ein Modell mit überlappenden Generationen (Auerbach und Kotlikoff, 1987), das heißt, für jedes Individuum der Volkswirtschaft wird der gesamte Lebenszyklus abgebildet. Innerhalb des Modells treffen die Individuen ihre

ökonomischen Entscheidungen, etwa über das Arbeitsangebot und die Ersparnisbildung. Zu berücksichtigen ist, dass die Individuen ihre Entscheidungen unter Unsicherheit treffen, denn es besteht jederzeit das Risiko der (teilweisen) Berufsunfähigkeit oder des Ablebens. Die durch den demografischen Wandel veränderte Zusammensetzung der Bevölkerung kann wiederum explizit in ihrer Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität abgebildet werden.

Die in diesem Modell agierenden Individuen unterscheiden sich neben ihrem Alter in ihrem Bildungshintergrund und ihrer Position am Arbeitsmarkt. Indem die Haushalte bezüglich ihrer Arbeitsmarktsituation unterschiedlichen Risiken ausgesetzt sind, kann die Verteilung der Einkommen näherungsweise im Modell nachgebildet werden. Entscheidend ist, dass durch die hinreichend komplex formulierte Struktur des Modells, die zwischen den unterschiedlichen ökonomischen Akteuren, also den Individuen, den Unternehmen und dem Staat, unterscheidet und deren Entscheidungen explizit ins Kalkül mit einbezieht, die Auswirkungen des demografischen Wandels und darüber hinaus von Politikreformen des derzeit existierenden institutionellen Rahmens auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung untersucht werden können. Somit werden insbesondere Rückkopplungen infolge geänderter Preise oder notwendig werdender Steuer- und Sozialbeitragserhöhungen detailliert abgebildet, was ohne eine explizite Modellierung der individuellen Entscheidungen nicht möglich wäre. So führen beispielsweise institutionelle Änderungen bei der Finanzierung der GKV zu Verhaltensanpassungen der Individuen, etwa einem geänderten Arbeitsangebot oder einer veränderten Ersparnisbildung.

Ausgangspunkt des Modells ist die Alters- und Qualifikationsstruktur des Jahres 2008. Die Qualifikationsstruktur unterscheidet drei einzelne Bildungsklassen (primäre, sekundäre und tertiäre). Die Bevölkerung wird anhand der Annahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung – Variante 1-W1 fortgeschrieben (Statistisches Bundesamt, 2009). Ebenso wird von einer eigenen Ausbildungsentscheidung abstrahiert und stattdessen die Qualifikationsstruktur für die zukünftigen Generationen konstant gehalten.

Als institutioneller Rahmen werden insbesondere die Gesetzliche Rentenversicherung auf Basis des aktuellen Rechts und die hier im Vordergrund stehende GKV in das Modell implementiert. In der Ausgangssituation wird finanzierungsseitig die aktuelle Rechtslage der GKV abgebildet und derart modelliert, dass die Haushalte einkommensabhängige Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze entrichten und Ausgabensteigerungen zukünftig über einkommensunabhängige Zusatzbeiträge finanziert werden. Die Entwicklung der Ausgaben der GKV entspricht der Projektion aus Kasten 22. Dank der im Modell explizit abgebildeten Einkommensverteilung ist es möglich, den Sozialausgleich für die einkommensunabhängigen Beiträge ebenfalls zu implementieren.

Private Krankenversicherungen werden nicht abgebildet. Ihre Finanzierung findet im Sinne einer Äquivalenz von Beitrag und Leistung über Pauschalen statt. Die Einbeziehung von privat Krankenversicherten in das Modell würde die Finanzierung des Sozialausgleichs auf einen größeren Personenkreis beziehen, woraus stärkere makroökonomische Effekte resultieren könnten. Diese wären mit Umverteilungseffekten zu Lasten der privat Versicherten verbunden.

Um die Auswirkungen von wirtschaftpolitischen Maßnahmen abzubilden, werden im Modell Kontraste konstruiert: So wird die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die aus alternativen Ansätzen zur Finanzierung der GKV folgt, mit der Entwicklung verglichen, die sich im Rahmen des ansonsten gleichen Modells mit der aktuell gesetzlich festgeschriebenen Finanzierungsstruktur ergibt.

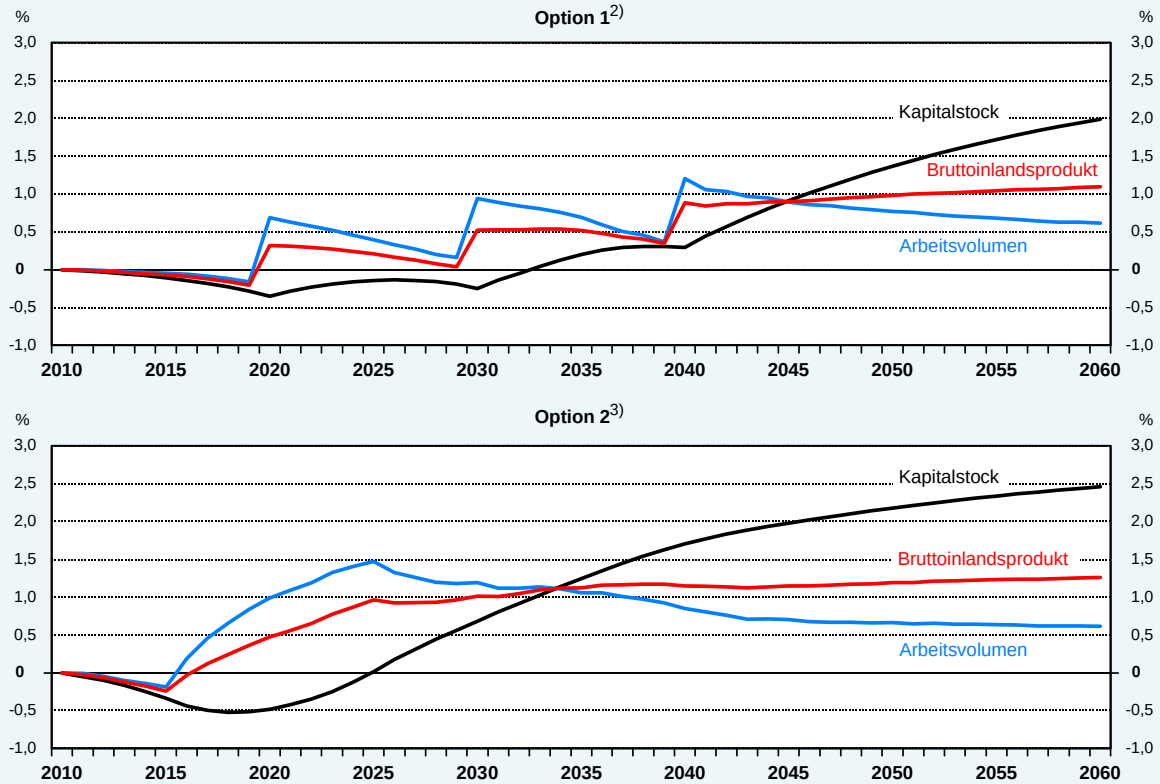
616. Die Simulationen zeigen für den vollständigen Übergang zur einkommensunabhängigen Finanzierung auf Seiten der Arbeitnehmer im Jahr 2040 – wie in **Option 1** modelliert – im Vergleich zum Status quo positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Insbesondere kommt es in den Anpassungsjahren 2020, 2030 und 2040 zu nennenswerten Veränderungen von Arbeitsvolumen und Bruttoinlandsprodukt, die in der langen Frist zu spürbaren Effekten führen. So läge den Modellrechnungen zufolge das Arbeitsvolumen im Jahr 2060 um 0,6 % über dem, das sich im Status quo ergäbe. Der Kapitalstock läge im Jahr 2060 knapp 2,0 % und das Bruttoinlandsprodukt 1,1 % höher als im Status quo (Schaubild 96, oben).

Ein schnellerer Übergang zur einkommensunabhängigen Finanzierung auf Seiten der Arbeitnehmer, wie in **Option 2** mit der bereits im Jahr 2025 abgeschlossenen Umsetzung modelliert, würde allerdings rascher zu günstigen gesamtwirtschaftlichen Effekten führen. So läge das Bruttoinlandsprodukt infolge der dynamischen Anpassung im Zeitraum von 2015 bis 2025 bereits im Jahr 2030 etwa 1 % über dem Status quo-Ergebnis. Bei Umsetzung von Option 1 wäre dies erst im Jahr 2050 der Fall. Langfristig schneidet Option 2 ebenfalls besser ab. Das Bruttoinlandsprodukt läge im Vergleich zum Status quo etwa 1,3 % höher und der Kapitalstock wäre bei dieser Option im Jahr 2060 sogar 2,5 % höher als im Status quo (Schaubild 96, unten).

Schaubild 96

Entwicklung makroökonomischer Größen bei verschiedenen Gesundheitsreformmodellen – Ausgangsszenario[1)]

Abweichung von aktueller Rechtslage



1) Eigene Berechnungen. Es wird angenommen, dass die aktuellen alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile bis zum Jahr 2060 konstant bleiben. Die Ausgaben je Versicherten werden mit einer jährlichen realen Zuwachsrate von 1,3 % fortgeschrieben.– 2) Erhöhung des einkommensunabhängigen Zusatzbeitrags auf 100 % des gesamten Arbeitnehmerbeitrags bis 2040 bei gleichzeitiger Senkung des Beitragssatzes und entsprechender Erhöhung der Belastungsquote.– 3) Erhöhung des einkommensunabhängigen Zusatzbeitrags auf 100 % des gesamten Arbeitnehmerbeitrags bis 2025 bei gleichzeitiger Senkung des Beitragssatzes und entsprechender Erhöhung der Belastungsquote.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

617. Die pauschal erhobenen Arbeitnehmerbeiträge führen zu einer teilweisen Abkopplung der Gesundheitskosten von den Arbeitskosten. Mit der daraus resultierenden Reduktion der Grenzbelastung des Arbeitsangebots werden Verzerrungen und damit negative Effekte für das Arbeitsangebot abgebaut. Dies hat die beschriebenen Wachstums- und Beschäftigungseffekte der beiden Optionen zur Folge, indem es zu einer Expansion des Arbeitsangebots der Haushalte kommt und das Arbeitsvolumen steigt. In Option 1 wird die Ausweitung stufenweise in den Jahren 2020, 2030 und 2040 umgesetzt, sodass es bereits im Vorfeld der jeweiligen Anpassungsstufe zu ersten Verhaltensreaktionen und Beschäftigungseffekten kommt, die jeweils auf einen Ankündigungseffekt zurückzuführen sind. Die entscheidenden **Verhaltensanpassungen**, die letztlich zu spürbaren Beschäftigungseffekten führen, sind jedoch erst nach der Umsetzung der jeweiligen Anpassungsstufe zu beobachten. Bei Umsetzung von Option 2 kommt es dagegen zu kontinuierlichen und spürbaren Effekten auf das Arbeitsvolumen während der gesamten Umsetzungsphase im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2025.

618. Durch die **stufenweise Entlastung des Faktors Arbeit** und den daraus resultierenden **Anstieg des Arbeitsangebots**, die jeweils mit der Umsetzung der beiden Weiterentwicklungsoptionen verbunden sind, wird zunächst in der Produktion deutlich mehr Arbeit eingesetzt und Kapital substituiert. Mit dem Anstieg der Erwerbstätigkeit haben die Haushalte jedoch ein höheres verfügbares Einkommen. Dieses fließt teilweise in Konsum und teilweise in Ersparnisse. Der Anstieg der Ersparnisse führt zu einer Erhöhung des Kapitalstocks. Mittelfristig erhöhen die Ausweitung des Arbeitsvolumens und des Kapitalstocks die gesamtwirtschaftliche Produktion. Langfristig reduziert der Anstieg des Kapitalstocks die Grenzkosten des Kapitals, sodass die Ausweitung des Arbeitsvolumens durch den vermehrten Einsatz von Kapital gedämpft wird. Folglich fallen die Effekte auf das Arbeitsvolumen in der mittleren Frist etwas höher aus als in der langen Frist. Dabei sind diese Effekte umso ausgeprägter, je früher der Übergang zur einkommensunabhängigen Finanzierung der GKV vollzogen wird.

619. Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts läge bei Umsetzung beider Weiterentwicklungsoptionen jeweils höher als im Status quo. Im Falle der Umsetzung von Option 1 gäbe es in den Anpassungsjahren 2020, 2030 und 2040 drei deutlich positive Impulse, die einen Niveaueffekt zur Folge hätten. Option 2 würde während der Umsetzungsphase zwischen den Jahren 2015 und 2025 zu einer Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts führen, die den Modellberechnungen zufolge durchschnittlich um 0,1 % oberhalb der Wachstumsrate läge, die sich im Status quo ergäbe. Im weiteren Verlauf gleicht sich die Wachstumsrate, die sich bei Umsetzung von Option 2 ergäbe, zwar wieder derjenigen des Status quo an. Allerdings würde sich das Bruttoinlandsprodukt dann auf einem höheren Niveau bewegen.

620. Da mit dem Übergang zur einkommensunabhängigen Finanzierung der Arbeitnehmerbeiträge in der GKV ein **Sozialausgleich** verbunden ist, muss ein entsprechendes Steueraufkommen generiert werden. Dessen Zusammensetzung beeinflusst das Ausmaß der makroökonomischen Wirkungen. Im Modell werden die Staatsausgaben über einen **Mix aus Konsum-, Lohneinkommen- und Kapitaleinkommensteuer** finanziert. Um diese Struktur, die das aktuelle Steueraufkommen relativ gut nachbildet, nicht zu verändern, wird der Sozialausgleich durch eine proportionale Erhöhung dieser Steuern finanziert, die allerdings ebenfalls

verzerrend wirken. Diese Verzerrungen fallen aber im Vergleich zu einer ausschließlich arbeitseinkommensabhängigen Finanzierung der GKV geringer aus, sodass insbesondere die aus dem Übergang zur einkommensunabhängigen Finanzierung resultierenden Beschäftigungseffekte durch die zur Finanzierung des Sozialausgleichs notwendigen Steuererhöhungen lediglich etwas gedämpft werden.

621. Neben den positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten gehen mit den beiden Optionen zur Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge **Verteilungseffekte** einher. Zwar kommt es nach erfolgreich abgeschlossener Umsetzung im Vergleich zum Status quo zu keiner zusätzlichen Belastung der Versicherten durch den GKV-Beitrag, da die bereits gesetzlich verankerte Maximalbelastung von 10,2 % des sozialversicherungspflichtigen Einkommens zukünftig beibehalten wird. Es ist aber notwendig, ein Steueraufkommen für den Sozialausgleich zu generieren, da die bisher im System der GKV verankerte Umverteilung jetzt im Steuersystem stattfindet. Diese beläuft sich im Jahr 2040 in beiden Optionen auf jeweils gut 30 Mrd Euro.

622. Im derzeitigen GKV-System sind zahlreiche **versicherungsfremde und intransparente Umverteilungsströme** zu finden, wie die Umverteilung von Beziehern hoher zu Beziehern niedriger Einkommen, welche die Umverteilung hin zu den beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen einschließt (Ziffer 607, JG 2005 Ziffern 513 ff. und JG 2004 Ziffer 497). Durch die Erhebung eines einkommensunabhängigen (Zusatz-)Beitrags in Verbindung mit einem steuerfinanzierten Sozialausgleich wird diese Einkommensumverteilung zumindest teilweise in das Steuersystem verlagert und kann dort zielgenauer umgesetzt werden. Denn dann können alle Steuerpflichtigen und alle Einkommensarten zur Finanzierung herangezogen werden und nicht wie in der GKV nur die Versicherten mit ihren sozialversicherungspflichtigen Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze von aktuell 3 825 Euro im Monat.

623. Mit dem im Modell zur Finanzierung des Sozialausgleichs gewählten Steuermix dürfte zudem eine Mischung aus Einkommen- und Konsumsteuer gewählt worden sein, die keine übermäßige Belastung der Bezieher niedriger Einkommen nach sich zieht. Gleichwohl entstehen spürbare Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Grundsätzlich besteht ein **Zielkonflikt** zwischen diesen beiden Effekten auf der einen und Umverteilungseffekten auf der anderen Seite. Insbesondere ist aber zu bedenken, dass, sollte es tatsächlich für einige Versicherte zu Mehrbelastungen kommen, diese möglicherweise bisher von krankenversicherungsfremden Umverteilungsströmen begünstigt gewesen sind, so zum Beispiel Ehepaare durch die beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehepartner.

624. Weil eine politisch angestrebte Umverteilung im (Einkommen-)Steuersystem zielgenauer als im GKV-System umgesetzt werden kann, ist die Verlagerung versicherungsfremder Einkommensumverteilung im GKV-System ins Steuer- und Transfersystem zu befürworten. Die Größe der angestrebten **Wachstums- und Beschäftigungseffekte**, die von einer einkommensunabhängigen Beitragszahlung ausgehen, hängt allerdings von den zur Finanzierung des Sozialausgleichs herangezogenen Steuern ab. Sie dürften dann am größten ausfallen, wenn eine proportionale Konsumsteuer zur Finanzierung des Sozialausgleichs herangezogen

wird, da sie die geringsten Verzerrungen auslöst. Allerdings dürfte diese Finanzierungsoption die Bezieher niedriger Einkommen am stärksten belasten. Umgekehrt dürften diese am wenigsten belastet werden, wenn zur Finanzierung des Sozialausgleichs eine stark progressive Einkommensteuer herangezogen wird. Allerdings sind die Wachstums- und Beschäftigungseffekte in diesem Fall deutlich geringer und könnten unter Umständen sogar negativ ausfallen.

Fazit

625. Die Simulationsrechnungen zeigen, dass von einer stufenweisen Einführung eines **einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrags**, der sozial ausgeglichen wird, positive Effekte auf Wachstum und Beschäftigung ausgehen. Wie der Vergleich der Effekte von Option 1 und Option 2 zeigt, sind diese umso eher festzustellen, je früher die Umsetzung beginnt und je eher sie abgeschlossen ist.

Die **Wachstums- und Beschäftigungseffekte** sind deshalb **positiv**, weil durch den Übergang zu einem einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrag Verzerrungen beim Arbeitsangebot reduziert werden. Im bisherigen System entstehen diese Verzerrungen dadurch, dass die Finanzierung der Gesundheitskosten an die Arbeitskosten gekoppelt ist. Für das Ausmaß der genannten positiven Effekte ist es wiederum von Bedeutung, auf welche Weise das für den Sozialausgleich benötigte Steueraufkommen generiert wird. Im Modell geschieht dies durch einen Steuermix aus Konsum- und Einkommensteuer. Eine Mischung aus diesen Steuerarten gewährleistet, dass **keine übermäßige Belastung der Bezieher niedriger Einkommen** stattfindet, aber gleichwohl spürbare Wachstums- und Beschäftigungseffekte entstehen können.

626. Darüber hinaus werden mit einem einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrag die zahlreichen sich im GKV-System befindenden versicherungsfremden und intransparenten Umverteilungsströme zumindest teilweise ins Steuersystem verlagert. Denn das Ziel einer Gesetzlichen Krankenversicherung sollte allein der Ausgleich zwischen niedrigen und hohen Gesundheitsrisiken sein. Jede weitere gewünschte Umverteilung kann im Steuersystem zielgerichteter umgesetzt werden.

627. Beide betrachteten Weiterentwicklungsoptionen setzen aufgrund der bestehenden gesundheitspolitischen Lage sehr nah an den derzeit bestehenden Regelungen an. Damit wird zum einen zwar ein Schritt in Richtung der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen und weiterhin präferierten Bürgerpauschale gemacht; zum anderen werden deren wesentliche Elemente aber nicht umgesetzt. Dazu zählt erstens, dass der Arbeitgeberbeitrag zur GKV nicht als Bruttolohnbestandteil ausbezahlt wird. Zweitens entfällt die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten in beiden betrachteten Weiterentwicklungsoptionen nicht. Außerdem hat das Festhalten an der bereits heute gesetzlich verankerten **maximalen Belastung von 10,2 %** zur Folge, dass die GKV zunehmend aus Steuern finanziert wird, was als Systemwechsel aufgefasst werden kann.

Sofern dieser nicht gewünscht ist, müsste im Zeitverlauf die Belastungsquote erhöht werden. Dies ist insofern nicht von vornherein kritisch zu bewerten, da selbst bei einer Rückkehr zu einer ausschließlich arbeitseinkommensabhängigen Finanzierung der GKV durch Arbeitgeber

und Arbeitnehmer die maximale Belastung der Arbeitnehmer langfristig ansteigen würde. Eine stufenweise Anhebung der Belastungsquote hätte über die bisher ermittelten hinausgehende, positive Effekte auf Wachstum und Beschäftigung. Darüber hinaus können die größten Wachstums- und Beschäftigungseffekte dann erzielt werden, wenn die Gesundheitsausgaben möglichst langsam steigen (Kallweit und Kohlmeier, 2012).

Eine finanzierungsseitige Reform der GKV im Sinne einer stärkeren einkommensunabhängigen Finanzierung sollte daher von einer ausgabenseitigen Reform begleitet werden, die Ausgaben dämpfende Effekte entfaltet.

3. Ausgabenseitige Reformen

628. Die durch die Weiterentwicklung des einkommensunabhängigen Zusatzbeitrags angestrebte Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Krankenkassen wird dann spürbar und kann Ausgaben dämpfend wirken, wenn Wettbewerbsbeschränkungen auf dem Markt für Gesundheitsleistungen abgebaut werden. In der stationären und in der ambulanten Versorgung sind Einschränkungen des Wettbewerbs im Wesentlichen zweifach ökonomisch begründet. Erstens muss die medizinische Versorgung im Raum auf einem angemessenen Niveau sichergestellt werden (Sicherstellungsauftrag). Zweitens erhöht eine Zunahme der Anbieter medizinischer Leistungen aufgrund der angebotsinduzierten Nachfrage die Ausgaben stärker als dies auf normalen Gütermärkten der Fall ist. Patienten sind typischerweise deutlich schlechter über die notwendige medizinische Versorgung informiert als die sie behandelnden Ärzte. Daher sind sie in stärkerem Maße bereit, den Behandlungsvorschlägen ihres Arztes zu folgen und damit (zusätzliche oder höhere) Ausgaben zu verursachen. Die angebotsinduzierte Nachfrage und der Sicherstellungsauftrag gelten als Rechtfertigung für Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit.

Die ambulante Versorgung

629. Im ambulanten Bereich liegt der **Sicherstellungsauftrag** bei den Kassenärztlichen Vereinigungen (KV). Im Rahmen von Kollektivverträgen nehmen sie im Grundsatz alleine die Liquidation für die niedergelassenen Ärzte vor. Die Krankenkassen finanzieren die KV durch eine Vergütung, mit der die Morbidität des Versichertenkollektivs einer Krankenkasse abgebildet wird. Die Gesamtvergütung der Ärzte wird durch arztgruppenbezogene Regelleistungsvolumina bestimmt, die eine diagnosebezogene Vergütung von Arztgruppen für die ambulante Patientenversorgung ermöglicht (Felder, 2012).

Die KV fungieren dabei als Intermediäre zwischen den Krankenkassen und den Ärzten. Sie handeln einerseits mit den Krankenkassen die morbiditätsbedingten Gesamtvergütungen nach § 87a SGB V im Rahmen der Kollektivverträge aus. Diesen liegt ein vorab vereinbarter Behandlungsbedarf als notwendige medizinische Versorgung zugrunde. Der Behandlungsbedarf wird als Punktzahlvolumen vereinbart und mit Punktwerten in Euro bewertet. Einzelnen medizinischen Leistungen für Kassenpatienten werden bestimmte Punktwerte im Vergütungssystem zugeordnet. Ergibt sich ein nicht vorhersehbarer Anstieg des morbiditätsbedingten Behandlungsbedarfs, werden über das ursprüngliche Volumen hinausgehende Leistungen unter

gewissen Voraussetzungen (mit abgestaffelten Preisen) vergütet (JG 2006 Ziffer 307). Für die Gesamtvergütung der Kassenpatienten besteht dennoch ein festgelegtes Finanzvolumen.

630. Andererseits verteilen die KV gemäß § 87b SGB V diese Vergütungen nach den mit den Krankenkassen ausgehandelten arztgruppenbezogenen Regelleistungsvolumina an die Ärzte, Psychotherapeuten, medizinischen Versorgungszentren und weiteren Einrichtungen, die an der vertragsärztlichen Versorgung teilzunehmen ermächtigt sind. Die vereinbarten Gesamtvergütungen werden getrennt für die Bereiche der hausärztlichen und fachärztlichen Versorgung verteilt. Diese Zuordnung ist zugleich **Ergebnis eines Verhandlungsprozesses** innerhalb der KV mit den ärztlichen Berufsgruppen. Die einzelnen Ärzte und Arztpraxen rechnen gemäß den vorgegebenen Punktwerten über die KV ab. Mit dem Verteilungsmaßstab müssen jedoch Regelungen vorgesehen werden, welche die angebotsinduzierte Nachfrage eindämmen. Diese greifen nicht im Bereich privater Zusatzleistungen, etwa den Individuellen Gesundheitsleistungen (IGeL).

631. In diesem Verteilungsprozess nehmen die KV einen Interessenausgleich wahr. Sie gewährleisten die medizinische Grundversorgung im Raum, nicht zuletzt durch die Zuordnung von Kassenarztsitzen. Die Niederlassungsfreiheit der Ärzte ist dadurch beschränkt. Die Krankenkassen stellen im Gegenzug die Finanzierung eines festgelegten Behandlungsbedarfs sicher. Durch den Abschluss von Kollektivverträgen mit den Krankenkassen erreichen die KV somit den Sicherstellungsauftrag und können die übermäßige Ausdehnung des Leistungsumfangs aufgrund angebotsinduzierter Nachfrage beschränken. Zudem brauchen die Krankenkassen nicht mit jedem einzelnen niedergelassenen Arzt Verträge abzuschließen. Die niedergelassenen Ärzte sind durch den Kollektivvertrag allerdings in ein Korsett gezwungen, das ihnen eine Ausdehnung ihrer Leistungen über den vereinbarten Finanzrahmen hinaus erschwert.

632. Der Sicherstellungsauftrag und die Eindämmung der angebotsinduzierten Nachfrage als zwei zentrale gesundheitspolitische Ziele werden in der ambulanten Versorgung somit durch eine weitgehende **Beschränkung der Vertragsfreiheit** erkauft. Die Kollektivverträge mit den KV und die darin vereinbarten Regelleistungsvolumina schränken die Möglichkeiten der Krankenkassen ein, medizinische Leistungen über die Vertragsgestaltung kostengünstiger einzukaufen (JG 2002 Ziffern 505 ff., JG 2000 Ziffer 487). Der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen, der durch arbeitseinkommensunabhängige Zusatzbeiträge eigentlich verstärkt werden soll, wird dadurch behindert. Die Leistungsanbieter können sich ihrerseits nur eingeschränkt über den Qualitätswettbewerb verbessern.

Der Gesetzgeber hat in den Gesundheitsreformen der Vergangenheit den Versuch unternommen, die Rahmenbedingungen zugunsten der Vertragsfreiheit zu lockern. Eine Reihe von Änderungen zielt darauf ab, den ambulanten und den stationären Bereich besser zu verzahnen, um Kosten einzusparen (Felder, 2012). Dazu gehören die integrierte Versorgung, die (Teil-) Öffnung der Krankenhäuser für die ambulante Leistungserbringung, die hausarztzentrierte Versorgung sowie eine Reihe von Neuerungen auf der Nachfrageseite (Wahltarife). Insbesondere im Rahmen der hausarztzentrierten Versorgung gemäß § 73b SGB V und der besonderen

ambulanten Versorgung gemäß § 73c SGB V besteht für die Kassen die Möglichkeit, **Selektivverträge** mit ambulanten Leistungserbringern abzuschließen.

Allerdings können sich diese Möglichkeiten für Selektivverträge bisher aufgrund unzureichender **Bereinigungsregeln** im ambulanten Bereich nicht hinreichend entfalten. Bei selektiven Verträgen muss die im Rahmen von Kollektivverträgen vereinbarte Gesamtvergütung bereinigt werden, damit die Krankenkassen nicht Gefahr laufen, zweimal zu zahlen (Felder, 2012). Für diese Bereinigung werden bislang die KV herangezogen, die hinsichtlich der Selektivverträge jedoch kritisch eingestellt sein dürften, weil sie den Geltungsbereich der Kollektivverträge einschränken. Die gesetzliche Regelung der §§ 73b SGB V und 73c SGB V zielt somit einerseits auf eine Selektion aus dem Kollektivvertrag ab, der mit den KV vereinbart ist und an dessen Erhalt die KV interessiert sind. Andererseits werden die KV für das Bereinigungsverfahren benötigt. In einer solchen Situation wird sich die Wettbewerbswirkung von Selektivverträgen im ambulanten Bereich nur schwer entfalten können (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, 2012, Ziffern 198 ff.).

633. Der Gesetzgeber ist dadurch in einer schwierigen Situation. Wollte man die sich aufgrund der Einschränkung der Vertragsfreiheit ergebenden Wettbewerbsverzerrungen korrigieren, müssten die Krankenkassen den Versicherten ein breites Spektrum an Wahltarifen zur Verfügung stellen können. Dazu müsste die Liquidation für die Ärzte von den KV an die Krankenkassen übertragen werden (Felder, 2012). Ohne den Kollektivvertrag haben die KV aber deutlich schlechtere Möglichkeiten, den Sicherstellungsauftrag zu erfüllen und die angebotsinduzierte Nachfrage einzudämmen. Folglich müssten die Krankenkassen oder der Gesetzgeber diese Ziele direkt zu erreichen suchen.

Damit individuelle Verträge zwischen Kassen und Leistungsanbietern an die Stelle der Kollektivverträge im ambulanten Bereich treten können, hatte der Sachverständigenrat vorgeschlagen, den Sicherstellungsauftrag auf die Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenkassen zu übertragen (JG 2002 Ziffer 509). Soll der Sicherstellungsauftrag der KV erhalten bleiben, kann durch eine **Ausweitung der selektivvertraglichen Gestaltung** über die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2012, Ziffern 187 ff.) befürwortete Neuregelung der ambulanten spezialfachärztlichen Versorgung gemäß § 116b SGB V hinaus eine höhere Wettbewerbsintensität in der ambulanten Versorgung erreicht werden. Dies wäre beispielsweise durch eine Änderung von § 53 SGB V möglich, der es den Krankenkassen erlaubt, ihren Versicherten Wahltarife bei Teilnahme an bestimmten Vertragsformen anzubieten und die Versicherten an den realisierten Einsparungen teilhaben zu lassen. Der Gesetzgeber könnte diese Regelung beispielsweise auf stationäre Leistungen ausweiten und dadurch neue Vertragsformen an der Schnittstelle zwischen ambulanter und stationärer Versorgung fördern.

Die stationäre Versorgung

634. Im Gegensatz zum ambulanten Bereich haben die Krankenkassen grundsätzlich die Budgethoheit im stationären Sektor. Sie vergüten die laufenden Betriebskosten, während den Ländern die Finanzierung der Investitionskosten obliegt (**duale Finanzierung**). Die Länder

stellen zur Feststellung des Investitionsbedarfs Krankenhauspläne auf, die sich an Zahl und Art der Krankenhausbetten basierend auf verschiedenen Kennzahlen orientieren (Felder, 2012). Diese duale Finanzierung der Plankrankenhäuser ist in zweifacher Hinsicht problematisch. Zum einen fällt es den Ländern schwer, die künftige Nachfrage nach stationären Leistungen in einem Zeitraum von bis zu 25 Jahren zutreffend abzuschätzen. Viel zu häufig sind die Investitionen der Länder von der kurzfristigen Haushaltslage oder kommunal- statt gesundheitspolitischen Einflüssen abhängig. Zum anderen sind Investitions- und laufende Betriebskosten nicht voneinander zu trennen, soweit Arbeits- und Kapitaleinsatz in einem substitutiven Verhältnis stehen. Die duale Finanzierung beeinträchtigt somit die betriebswirtschaftliche Rentabilität (JG 2008 Ziffer 687).

635. Die Subventionierung der Plankrankenhäuser durch die Investitionskostenübernahme der Länder führt zu Wettbewerbsverzerrungen. Krankenhäuser, die nicht im Krankenhausplan eines Landes sind, werden durch die bei ihnen anfallenden Kapitalkosten benachteiligt. Zudem hat der Anteil der Ländermittel an der Gesamtfinanzierung der Kliniken abgenommen. Der Sachverständigenrat bezeichnete die dadurch implizierte zunehmende monistische Krankenhausfinanzierung (Finanzierung „aus einer Hand“) als **schleichende Monistik** (JG 2008 Ziffer 688). Die Leistungsvergütungen müssen zur Subventionierung der Investitionsvorhaben herhalten. Letztlich wird durch die duale Finanzierung die Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung behindert, weil sie eine Subventionierung der stationären Behandlung durch ambulante Behandlungen begünstigt. Besondere Vertragsformen, etwa Verträge der integrierten Versorgung, sind dadurch weniger attraktiv, weil aufgrund der subventionierten stationären Leistungen weniger Kosteneinsparungen realisiert werden. Dadurch wird eine Verlagerung vom teuren stationären Bereich in den günstigen teilstationären oder ambulanten Sektor behindert (Felder, 2012).

Diese Defizite sind letztlich nur durch einen Übergang zur **monistischen Krankenhausfinanzierung** zu lösen. Dabei finanzieren die Krankenkassen die laufenden Betriebskosten der Krankenhäuser und zudem ihre Investitionen. Dies kann umgesetzt werden, indem ein Investitionsaufschlag bei der stationären Versorgung berücksichtigt wird. Zukünftig würden die Krankenhäuser ihre Investitionsentscheidungen selbst treffen. Die Länder würden sich aus der Krankenhausplanung zurückziehen. Der Sachverständigenrat schlägt vor, die bisherige Förderung von Krankenhausinvestitionen in Form von Steuerzuschüssen in den Gesundheitsfonds vorzusehen, damit ein Anstieg des GKV-Beitrags vermieden werden kann (JG 2008 Ziffer 689). Die monistische Finanzierung ließe sich ohne vorherigen Abbau des Investitionsstaus bewerkstelligen (JG 2008 Ziffer 691; Felder, 2012).

636. Die stationäre Versorgung hat noch ein weiteres Organisationsmerkmal, das einer Erhöhung der Wettbewerbsintensität auf den Leistungsmärkten entgegensteht. In den Vertragsbeziehungen zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen gilt faktisch ein Kontrahierungszwang aufgrund des gesetzlich vorgeschriebenen gemeinsamen und einheitlichen Handelns der Krankenkassen. Diese gesetzlich geschaffenen Monopsone müssten abgeschafft werden (Felder, 2012; JG 2002 Ziffern 505 ff.). Bislang verhinderte § 69 SGB V die Anwendung des in anderen Wirtschaftsbereichen geltenden Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

(GWB) und des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) auf die Gesetzlichen Krankenkassen. Sie unterliegen damit nicht der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht, von wenigen Ausnahmebereichen, etwa die kollektivvertragliche Beschaffungstätigkeit betreffend, abgesehen.

Diese Bereichsausnahme des GWB wird nach der Verabschiedung der 8. GWB-Novelle am 18. Oktober 2012 zukünftig entfallen. Weil den Krankenkassen im Leistungsmarkt und im Versicherungsmarkt geschäftliches Handeln zuerkannt werden muss, sollen andere Marktteilnehmer vor Konzentrationstendenzen geschützt werden (Monopolkommission, 2012). Der Sachverständigenrat begrüßt die dadurch bedingte höhere Wettbewerbsintensität im Gesundheitswesen.

Fazit

637. Die Hebung von Effizienzreserven im Markt für Gesundheitsleistungen steht seit Jahren auf der Agenda der Gesundheitspolitik. Sie ist umso dringlicher, als die Gesundheitsausgaben weiterhin einer erheblichen Dynamik unterliegen. Sie haben nicht nur in den vergangenen Jahren die Konsolidierungsbemühungen der öffentlichen Hand in Deutschland am stärksten konterkariert (Ziffer 359). Zudem ist angesichts der demografischen Entwicklung und des medizinisch-technischen Fortschritts nicht mit einem Nachlassen der Ausgabendynamik zu rechnen (Ziffer 598). Effizienzsteigerungen lassen sich vornehmlich in dezentralen Entscheidungsprozessen im Wettbewerb der Marktteilnehmer erzielen.

638. Der Sachverständigenrat verspricht sich von der flächendeckenden Einführung einkommensunabhängiger Arbeitnehmerbeiträge eine Steigerung der Wettbewerbsintensität auf den Versicherungsmärkten. Damit sich dieser **Wettbewerb auf dem Markt für Gesundheitsleistungen** Ausgaben dämpfend auswirkt, muss sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich stärker auf Vertragsfreiheit gesetzt werden. Dies lässt sich durch eine stärkere Nutzung von Selektivverträgen in beiden Bereichen, durch den Übergang zur monistischen Finanzierung der Krankenhäuser und durch die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf die Gesetzlichen Krankenkassen erreichen. Die Krankenkassen müssen in die Lage versetzt werden und zudem einen Anreiz haben, auf eine kostengünstige Leistungserstellung hinzuwirken.

II. Soziale Pflegeversicherung: Trotz Pflegereform keine finanzielle Nachhaltigkeit erreicht

639. Die Soziale Pflegeversicherung (SPV) befindet sich weiterhin auf dem Weg in die **roten Zahlen**. Diese werden aufgrund der Anpassungen der Leistungssätze und der Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern im Zuge des demografischen Wandels bereits seit Längerem erwartet. Allerdings hatte sich die gute konjunkturelle Lage in den vergangenen Jahren positiv auf die Finanzlage der SPV ausgewirkt. Außerdem wurde in diesem Jahr mit dem Pflegeneuausrichtungsgesetz (PNG) ein lange angekündigtes Reformvorhaben der Bundesregierung umgesetzt. Es hat anders als ursprünglich mit der Einführung der staatlichen Förderung der privaten Pflegevorsorge angestrebt, wenig zur Neuausrichtung im Sinne einer Stärkung der finanziellen Nachhaltigkeit der SPV beigetragen. Die

Leistungen der zukünftig staatlich geförderten privaten Pflegeversicherung sollen nämlich die Leistungen der SPV lediglich ergänzen und nicht – wie zur Stärkung der finanziellen Nachhaltigkeit notwendig – teilweise ersetzen.

Aktuelle finanzielle Lage

640. Im ersten Halbjahr des Jahres 2012 verzeichnete die SPV ein **Defizit** von gut 0,1 Mrd Euro. Es hat sich somit im Vergleich zum Vorjahreszeitraum verfünffacht. Einnahmen von 11,2 Mrd Euro standen im ersten Halbjahr 2012 Ausgaben von 11,4 Mrd Euro gegenüber (Tabelle 39). Zwar sind die Gesamteinnahmen der SPV gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 3,5 % gestiegen, allerdings haben die Gesamtausgaben mit einem Anstieg um 4,6 % noch kräftiger zugelegt. Dabei ist diese spürbare Erhöhung der Gesamtausgaben nicht zuletzt auf die im bereits am 1. Juli 2008 in Kraft getretenen Pflege-Weiterentwicklungsgesetz festgelegte Erhöhung der finanziellen Leistungen der SPV um etwa 2 % zurückzuführen.

Tabelle 39

Finanzielle Entwicklung der Sozialen Pflegeversicherung[1)]

Mrd Euro

	2003	2005	2007	2009	2010	2011		1. - 2. Q. 2012
						insgesamt	darunter: 1. - 2. Q.	
Einnahmen	16,9	17,5	18,0	21,3	21,8	22,2	10,8	11,2
Ausgaben	17,6	17,9	18,3	20,3	21,5	21,9	10,9	11,4
Saldo	– 0,7	– 0,4	– 0,3	1,0	0,3	0,3	– 0,0	– 0,1

1) Rundungsdifferenzen.

Quelle: BMG

Daten zur Tabelle

Im Vergleich zum Vorjahr ist für das gesamte Jahr 2012 mit einer **Verschlechterung der finanziellen Situation** zu rechnen. Trotzdem dürfte es aufgrund der zu erwartenden weiterhin recht günstig verlaufenden Einnahmeentwicklung noch zu einem ausgeglichenen Finanzergebnis kommen.

Das Pflegeneuausrichtungsgesetz – Umsetzung und Bewertung

641. Am 29. Juni 2012 hat der Deutsche Bundestag das **Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung** (Pflegeneuausrichtungsgesetz – PNG) beschlossen, mit dem eine seit langem angekündigte Pflegereform umgesetzt wird. Diese sollte laut Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 dazu beitragen, dass „auch zukünftig allen Bürgern eine verlässliche Teilabsicherung ihrer möglichen Pflegekosten durch die SPV garantiert werden kann“.

Mit dem PNG wurde vor allem gesetzlich verankert, dass die **Bedürfnisse von demenzkranken Versicherten** zukünftig besser berücksichtigt werden. Dazu wurde insbesondere festgelegt, dass Menschen ohne Pflegestufe, aber mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz, ab dem 1. Januar 2013 erstmals einen Anspruch auf Pflegegeld oder Pflegesachleistungen haben. Außerdem werden das Pflegegeld und die Pflegesachleistungen bei Menschen mit Pflegestufe und erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz angehoben.

Zur Finanzierung dieser zusätzlichen Leistungen wird der Beitragssatz zur SPV am 1. Januar 2013 um 0,1 Prozentpunkte auf 2,05 % für Versicherte mit Kindern und 2,3 % für Versicherte ohne Kinder angehoben. Diese **Beitragssatzerhöhung** wird allerdings mittelfristig nicht ausreichen, um die mit dem PNG verbundenen Mehrausgaben zu finanzieren.

Darüber hinaus wird mit dem PNG geregelt, dass die freiwillige **private Pflegevorsorge** zukünftig **staatlich gefördert** wird. Unabhängig vom Einkommen werden alle Versicherten der SPV, die eine private, bestimmte gesetzliche Vorgaben erfüllende Pflege-Zusatzversicherung abschließen, eine Zulage von 60 Euro im Jahr erhalten. Damit soll der Aufbau einer privaten kapitalgedeckten Pflegevorsorge gefördert werden, mit der die Leistungen der ohnehin nur als Teilkasko-Versicherung konzipierten SPV bei Eintritt von Pflegebedürftigkeit ergänzt werden können. Da diese nur als Ergänzung konzipiert ist, findet dadurch kein Einstieg in die kapitalgedeckte Pflegeversicherung statt.

642. In einer immer älter werdenden Gesellschaft wird Demenz zunehmend zu einer Ursache für Pflegebedürftigkeit. So ist – in Abhängigkeit von den unterstellten Annahmen zur Entwicklung der Lebenserwartung und der Häufigkeit des Auftretens von Demenz – mindestens mit einer Verdoppelung der Personen mit Demenz im Zeitraum von 2002 bis 2047 zu rechnen, sodass sich ihre Anzahl auf mindestens 2 Millionen Personen im Jahr 2047 belaufen dürfte (Doblhammer und Ziegler, 2010; Doblhammer et al., 2009). Vor diesem Hintergrund sollte das Risiko einer Demenzerkrankung zwingend in einer als Sozialversicherung ausgestalteten Pflegeversicherung abgesichert sein. Andernfalls würde diese erheblich an Akzeptanz einbüßen und könnte unter Umständen sogar in Frage gestellt werden. Insofern sind die im PNG verankerten Leistungsausweitungen grundsätzlich positiv zu bewerten.

Allerdings wird sich die finanzielle Lage der SPV bereits allein infolge der zunehmenden Anzahl von Älteren und insbesondere von Hochbetagten zuspitzen, sodass ein Anstieg des Beitragssatzes unvermeidbar sein wird. Insofern ist es als kritisch anzusehen, dass dieser durch die im Rahmen des PNG beschlossenen Leistungsausweitungen mittelfristig zusätzlich erhöht werden dürfte. Dabei ist insbesondere problematisch, dass durch die zunächst vergleichsweise moderate Beitragssatzerhöhung um 0,1 Prozentpunkte der Eindruck entsteht, dass die mit der Leistungsausweitung verbundenen Kosten überschaubar wären. Dieser Eindruck täuscht allerdings, da ein Beitragssatzanstieg in dieser Höhe nicht einmal dazu ausreichen dürfte, die zusätzlichen Kosten in den kommenden fünf Jahren zu decken.

643. Ursprünglich wollten die Regierungsparteien mit einer privaten kapitalgedeckten Pflegeversicherung dazu beitragen, die **finanzielle Nachhaltigkeit der SPV** zu stärken. Allerdings dürfte mit der jetzt beschlossenen Zulagenförderung für bestimmte private Pflegeversicherungen dieses **Ziel nicht erreicht werden**. Vielmehr wäre es dazu notwendig gewesen, wie in der Gesetzlichen Rentenversicherung bei Einführung der Riester-Rente, das Leistungsniveau der SPV parallel abzusenken. Dies ist aber nicht geschehen, vielmehr ist das Gegenteil der Fall: Mit dem PNG wurde der Leistungsumfang der SPV sogar ausgeweitet.

Somit dürfte die Einführung der Zulagenförderung für private Pflegeversicherungen bestenfalls dazu beitragen, den Teilkasko-Charakter der SPV zu unterstreichen. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Anzahl der abgeschlossenen privaten Pflegeversicherungen durch die staatliche Förderung tatsächlich erhöht werden kann. Vielmehr dürfte es vor allem zu **Mitnahmeeffekten** kommen, wenn diejenigen, die ohnehin eine private Pflegeversicherung abgeschlossen hätten, nun in den Genuss der Zulagen kommen. Zudem ist nicht auszuschließen, dass die Freiwilligkeit der privaten Pflegevorsorge in Kombination mit dem Kontrahierungszwang zu einer Negativselektion führt, sodass insbesondere Personen mit hohem Pflegerisiko eine private Pflegeversicherung abschließen werden.

III. Gesetzliche Rentenversicherung: Prävention von Altersarmut sollte Vorrang haben

644. Die finanzielle Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) stellt sich – wie bereits im vergangenen Jahr – positiv dar, sodass es zum 1. Januar 2013 zu einer weiteren Beitragssatzsenkung um 0,7 Prozentpunkte auf 18,9 % kommt. Außerdem haben die gute konjunkturelle Entwicklung und das damit verbundene vergleichsweise starke Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter in den vergangenen zwei Jahren dazu beigetragen, dass der aus den unterbliebenen Rentenkürzungen der vergangenen Jahre resultierende Ausgleichsbedarf in Westdeutschland seit dem Jahr 2010 deutlich reduziert und in Ostdeutschland sogar vollständig abgebaut werden konnte.

Die Rentenpolitik war in diesem Jahr immer noch vom „Regierungsdialog Rente“ geprägt, der sich der in Zukunft möglicherweise steigenden Altersarmut angenommen hatte und im Frühjahr 2012 abgeschlossen wurde. Seitdem liegt ein vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) entwickeltes Rentenpaket vor, das inzwischen überarbeitet und weiterentwickelt wurde. Die wichtigsten Bestandteile dieses Rentenpakets sind die Einführung einer obligatorischen Altersvorsorge für alle Selbstständigen und die sogenannte Zuschussrente.

Mit Letzterer sollen unter bestimmten Voraussetzungen zum Zeitpunkt des Rentenzugangs niedrige Renten auf aktuell maximal 850 Euro aufgestockt werden, um den Bezug der Grundsicherung im Alter zu verhindern. Der Sachverständigenrat sieht aufgrund der Existenz der Grundsicherung im Alter derzeit keinen am Zeitpunkt des Rentenzugangs ansetzenden Handlungsbedarf und steht der Einführung der Zuschussrente deshalb kritisch gegenüber. Er setzt vielmehr auf Maßnahmen, die Altersarmut gar nicht entstehen lassen und somit präventiv wirken. Zu diesen zählt er eine Versicherungspflicht für alle nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen, eine Ausweitung und Verbesserung von Bildungsmaßnahmen, eine das Erwerbsminderungsrisiko reduzierende Gesundheitspolitik sowie den Ausbau privater Altersvorsorgebemühungen.

1. Aktuelle finanzielle Lage

645. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2012 betrugen die **Gesamteinnahmen** der GRV (Allgemeine Rentenversicherung) 204,4 Mrd Euro (Tabelle 40), die sich im Wesentlichen aus Beitragseinnahmen (knapp 70 %) und dem allgemeinen sowie dem zusätzlichen Bundeszuschuss (15 % beziehungsweise 7 %) zusammensetzten. Gegenüber dem Vorjahreszeitraum

sind die Gesamteinnahmen damit um 2,3 % gestiegen. Die Pflichtbeiträge aus Arbeitseinkommen, die etwa 90 % der Beitragseinnahmen ausmachten, sind im selben Zeitraum um 2,4 % gestiegen, obwohl der Beitragssatz zum 1. Januar 2012 um 0,3 Prozentpunkte auf 19,6 % gesenkt wurde. Folglich dürften das anhaltend hohe Niveau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie der Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter für diese Entwicklung verantwortlich sein.

Tabelle 40

Finanzielle Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung[1)]

Mrd Euro

	2003	2005	2007	2009	2010	2011		1. - 3. Q. 2012
						insgesamt	darunter: 1. - 3. Q.	
Einnahmen	223,9	224,2	231,3	242,0	255,1	268,5	199,8	204,4
Ausgaben	225,9	228,1	230,1	242,1	253,0	263,8	200,3	204,0
Saldo	– 2,0	– 3,9	1,2	– 0,1	2,1	4,7	– 0,5	0,4

1) Allgemeine Rentenversicherung.

Daten zur Tabelle

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund

Die Bundeszuschüsse haben sich dagegen zusammen lediglich um 1,9 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum erhöht. Der zusätzliche Bundeszuschuss, der sich gemäß § 213 Absatz 3 und 4 SGB VI entsprechend der Veränderung des Umsatzsteueraufkommens und der Bruttolöhne und -gehälter entwickelt, ist dabei mit 4,6 % kräftig gestiegen. Demgegenüber ist der betragsmäßig doppelt so hohe allgemeine Bundeszuschuss, der sich gemäß § 213 Absatz 2 SGB VI entsprechend der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter sowie des Verhältnisses des aktuellen und des Beitragssatzes des vorangegangenen Jahres entwickelt, mit einem Anstieg um lediglich 0,6 % nahezu konstant geblieben. Diese Entwicklung des allgemeinen Bundeszuschusses ist darauf zurückzuführen, dass seine Zunahme durch die Beitragssatzsenkung zum 1. Januar 2012 spürbar gedämpft wurde.

Den Gesamteinnahmen der ersten drei Quartale des Jahres 2012 standen **Ausgaben** in Höhe von 204,0 Mrd Euro gegenüber. Die Gesamtausgaben sind im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 1,9 % und damit um 0,4 Prozentpunkte weniger gestiegen als die Einnahmen. Die Rentenausgaben betrugen 161,3 Mrd Euro und entsprachen knapp 80 % der Gesamtausgaben. Sie sind gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 1,6 % gestiegen.

646. Insgesamt ergibt sich damit nach den ersten drei Quartalen des Jahres 2012 in der GRV ein **positiver Finanzierungssaldo** von knapp 0,4 Mrd Euro, der die Nachhaltigkeitsrücklage weiter erhöhen wird. Diese wird – wie bereits im Jahr 2012 – am Ende des kommenden Jahres 1,5 Monatsausgaben überschreiten, sodass eine für diesen Fall gesetzlich vorgesehene **Beitragssatzsenkung** umgesetzt werden muss. Der Deutsche Bundestag hat am 25. Oktober 2012 eine Absenkung um 0,7 Prozentpunkte auf 18,9 % beschlossen.

647. Die **Rentenanpassung** zum 1. Juli 2012, die mit einem Anstieg um gut 2 % in West- und in Ostdeutschland vergleichsweise hoch ausfiel, ist auf die gute konjunkturelle Entwick-

lung und die damit verbundene kräftige Erhöhung der Bruttolöhne und -gehälter im vergangenen Jahr zurückzuführen. So beläuft sich die **Lohnkomponente** der Rentenanpassungsformel für Westdeutschland auf 2,95 % und für Ostdeutschland auf 2,28 % (zur Berechnung der jährlichen Rentenanpassung siehe JG 2008 Kasten 11). Anpassungssteigernd wirkt sich zudem in diesem Jahr der **Nachhaltigkeitsfaktor** mit 2,09 Prozentpunkten aus. Dieser überträgt vereinfacht formuliert das Verhältnis von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern auf die Rentenanpassung, das sich unter anderem aufgrund der guten Situation auf dem Arbeitsmarkt und dem damit einhergehenden hohen Stand der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gebessert hat. Allein die **Beitragskomponente** dämpft aufgrund der Umsetzung der nächsten Stufe der Riester-Treppe die diesjährige Rentenanpassung um 0,65 Prozentpunkte.

Rechnerisch hätte sich aus diesen Werten eine Rentenanpassung von 4,40 % für Westdeutschland und von 3,73 % für Ostdeutschland ergeben. Da allerdings in der Vergangenheit mehrfach die (**erweiterte**) **Schutzklausel** zur Anwendung kam (JG 2009 Ziffern 303 ff.; JG 2006 Ziffern 321 ff.; JG 2005 Ziffer 488), mit der Rentenminderungen vermieden wurden, bestand in Westdeutschland noch ein Ausgleichsbedarf von 2,85 % und in Ostdeutschland von 1,43 %, der jeweils durch eine Reduktion der rechnerisch möglichen Rentenanpassung abgebaut werden musste. Deshalb wurde die mögliche Rentenanpassung in Westdeutschland, wie in § 68a SGB VI vorgesehen, halbiert und beträgt somit noch 2,18 %. Der verbleibende **Ausgleichsbedarf** für Westdeutschland verringerte sich auf 0,71 %.

Für Ostdeutschland konnte der noch bestehende Ausgleichsbedarf mit der Rentenanpassung zum 1. Juli 2012 sogar vollständig abgebaut werden, ohne dass die Rentenanpassung um 50 % reduziert werden musste. Die tatsächliche Rentenanpassung in Ostdeutschland belief sich letztlich auf 2,26 %.

648. Somit ist es gelungen, den bis zum Jahr 2010 aufgelaufenen Ausgleichsbedarf von 3,81 % in Westdeutschland und 1,83 % in Ostdeutschland innerhalb von zwei Jahren deutlich zu reduzieren beziehungsweise vollständig abzubauen. Vor dem Hintergrund der zahlreichen diskretionären Eingriffe in die Rentenanpassung im vergangenen Jahrzehnt war dies nicht unbedingt zu erwarten und ist deshalb umso erfreulicher. Allerdings haben die **gute konjunkturelle Lage** und das damit verbundene vergleichsweise starke Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter in den vergangenen zwei Jahren wesentlich zu diesem Erfolg beigetragen.

2. Reformvorhaben „Rentenpaket“

Hintergrund

649. Bereits im Herbst des Jahres 2011 startete das BMAS unter dem Eindruck der guten Finanzlage der GRV den „**Regierungsdialog Rente**“, der sich einer in Zukunft möglicherweise ansteigenden Altersarmut annehmen sollte (JG 2011 Ziffer 517). Das BMAS war in diesen Dialog mit dem Vorschlag einer Zuschussrente gegangen. Danach sollte der Rentenzahlbetrag von Versicherten, die lange gearbeitet und zusätzlich vorgesorgt haben, aber dennoch nur eine Rente unter oder in Höhe der Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten der Unterkunft erhalten würden, auf aktuell 850 Euro aufgestockt werden. Darüber hinaus waren

eine Flexibilisierung des Renteneintritts sowie eine Verbesserung der Absicherung bei Erwerbsminderung vorgesehen (BMAS, 2011).

Der Regierungsdialog Rente wurde im März 2012 mit einem vom BMAS vorgestellten „Rentenpaket“ abgeschlossen. Inzwischen wurde dieses **Rentenpaket** nochmals überarbeitet, weiterentwickelt und im August 2012 erneut präsentiert (BMAS, 2012). Es umfasste formal zunächst sieben Komponenten. Zu diesen zählten die Zuschussrente (1), eine aufgebesserte Erwerbsminderungsrente (2), die Kombirente (3), Veränderungen beim Reha-Budget (4), die obligatorische Altersvorsorge von Selbstständigen (5), das verbraucherfreundliche „Riestern“ (6) sowie die Festlegung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung im Jahr 2013 (7). Im Rahmen der Gesetzgebung zum Rentenreformpaket soll den Arbeitgebern außerdem unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit eingeräumt werden, freiwillige Zusatzbeiträge für ihre Arbeitnehmer zu leisten.

650. Inzwischen wurde die „Festlegung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung im Jahr 2013“ aus dem Rentenpaket herausgelöst und der Deutsche Bundestag hat am 25. Oktober 2012 eine Beitragssatzsenkung um 0,7 Prozentpunkte auf 18,9 % beschlossen (Ziffer 646). Dieses Herauslösen war richtig, da es keinen sachlichen Zusammenhang zwischen dem eigentlichen Rentenreformpaket und der Beitragssatzsenkung gibt. Schließlich ist bereits heute gemäß § 158 Absatz 1 Nr. 2 SGB VI gesetzlich verankert, dass bei Überschreiten der Nachhaltigkeitsrücklage von 1,5 Monatsausgaben der Beitragssatz angepasst werden muss.

651. Das BMAS muss dementsprechend den Entwurf für ein „Gesetz zur Stärkung der Alterssicherung“ (**Alterssicherungsstärkungsgesetz**) (Referentenentwurf vom 7. August 2012), in welchem die Komponenten 1 bis 4 und 7 zusammengefasst sind, anpassen. Ob und wann das Bundeskabinett über einen angepassten Gesetzentwurf entscheiden wird, ist derzeit nicht bekannt und angesichts offensichtlich unterschiedlicher Vorstellungen innerhalb der Regierungsparteien eher unwahrscheinlich. Vieles spricht vielmehr dafür, dass das Rentenpaket aufgeschnürt und mit anderen, teilweise ähnlichen Elementen neu geschnürt wird. Als solche sind in der Diskussion die Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen, die Höherbewertung von Kindererziehungszeiten und die Einführung eines Freibetrags oder einer prozentualen Freigrenze im Rahmen der Grundsicherung im Alter.

Ob und wann über die Eckpunkte, die für die obligatorische Altersvorsorge von Selbstständigen vorliegen, entschieden wird, ist ebenfalls unklar. Lediglich der Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz – AltvVerbG), der Regelungen enthält, mit denen das „Riestern“ transparenter und damit verbraucherfreundlicher ausgestaltet werden soll, wurde am 26. September 2012 vom Bundeskabinett verabschiedet.

Ausgestaltung

652. Die zentralen Komponenten des Rentenpakets sind die im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag aus dem September 2011 wesentlich weiterentwickelte **Zuschussrente** und die obligatorische Altersvorsorge von Selbstständigen.

Für die Einführung der **obligatorischen Alterssicherung von Selbstständigen** liegt zwar noch kein konkreter Gesetzentwurf vor. Allerdings sind die Grundzüge der geplanten Regelung bekannt. Danach sollen sich alle Selbstständigen, sofern sie heute noch nicht in einem der drei Alterssicherungssysteme GRV, Alterssicherung der Landwirte oder berufsständische Versorgungswerke pflichtversichert sind, obligatorisch für das Alter absichern müssen. Sie sollen dabei zwischen der Pflichtversicherung in der GRV oder einer privaten Rentenversicherung wählen können. Darüber hinaus soll die Pflicht zur Altersvorsorge begrenzt werden; sobald eine Basissicherung mit dem Ziel der Armutsprävention oberhalb der Grundsicherung im Alter erreicht wurde, soll sie entfallen. Ihre Einführung soll mit großzügigen Übergangsfristen einhergehen, sodass die Vorsorgepflicht erst bei Selbstständigen unter 30 Jahren voll greift. Außerdem soll der besonderen Situation von Selbstständigen durch Möglichkeiten der flexiblen Beitragszahlung oder durch Beitragsfreiheit während der Existenzgründungsphase Rechnung getragen werden.

653. Die Zuschussrente zielt dagegen darauf ab, die originäre, das heißt die aus selbst erworbenen Entgeltpunkten resultierende Rente der Versicherten aufzustocken, sofern sie die Zugangsbedingungen erfüllen (BMAS, 2012). Diese sind nach dem Ende der Übergangsphase am 31. Dezember 2022 erfüllt, wenn 45 Versicherungsjahre sowie 35 Beitragsjahre aus Beschäftigung, Kindererziehung bis zum 10. Lebensjahr oder Pflege vorliegen. In der Übergangsphase werden die **Zugangsbedingungen** bereits erfüllt, wenn 40 Versicherungs- und 30 Beitragsjahre vorhanden sind. Darüber hinaus soll der Anspruch auf die Zuschussrente ab dem Jahr 2019 nur dann bestehen, wenn zusätzlich privat für das Alter vorgesorgt wurde. Im Jahr 2019 müssten mindestens fünf Jahre privater Altersvorsorge nachgewiesen werden. Dieser Wert soll sich dann jährlich um ein Jahr erhöhen, sodass im Jahr 2049 der Anspruch auf die Zuschussrente nur dann besteht, wenn 35 Jahre lang privat für das Alter vorgesorgt wurde.

654. Sind die Zugangsbedingungen erfüllt und hat der Versicherte im Durchschnitt der Beitragsjahre unterdurchschnittlich verdient, das heißt im Durchschnitt weniger als einen Entgeltpunkt pro Beitragsjahr erzielt, dann soll die originäre Rente durch die Zuschussrente, die auf einer Höherwertung der vom Versicherten selbst erworbenen Entgeltpunkte basiert, so aufgestockt werden, dass sie sich auf heute maximal 850 Euro beliefe.

Die Höhe der Altersrente, die ein Versicherter aus der GRV erhält, wird im Wesentlichen durch die Entgeltpunkte, die er im Laufe seines Erwerbslebens erworben hat, festgelegt. Die Anzahl der jeweils in einem Jahr erworbenen Entgeltpunkte wird wiederum ermittelt, indem das in dem betrachteten Jahr verbeitragte Entgelt eines jeden Versicherten auf das Durchschnittsentgelt bezogen wird. So erwirbt ein Versicherter, der in einem Jahr genau das Durchschnittsentgelt verdient hat (Versicherter A), in diesem Jahr genau einen Entgeltpunkt. Ein Versicherter, der wiederum nur 80 % des Durchschnittsentgelts verdient hat (Versicherter B), erwirbt entsprechend in diesem Jahr nur 0,8 Entgeltpunkte. Bei angenommenen 45 Erwerbsjahren würde die Altersrente des Versicherten A also auf 45 Entgeltpunkten basieren, die des Versicherten B auf 36. Der Durchschnittsverdiener (Versicherter A) würde damit aktuell in Westdeutschland eine Regelaltersrente von 1 263,15 Euro im Monat (45 Entgeltpunkte multipliziert mit dem aktuellen Rentenwert (West) von 28,07 Euro) erhalten. Die Regelaltersrente des Versicherten B würde dagegen 1 010,52 Euro monatlich betragen.

655. Die **Höherwertung von Entgeltpunkten des Versicherten** soll davon abhängen, ob während der Pflichtbeitragszeiten seit dem Jahr 1992 mindestens ein Jahr lang Kindererziehung oder Pflegearbeit geleistet wurde (Familienkomponente). Sollte dies der Fall gewesen sein, werden die durchschnittlichen, vom Versicherten selbst erworbenen Entgeltpunkte um 150 % und damit auf das 2,5-fache angehoben. Sollte dagegen keine Familienarbeit im Sinne von Kindererziehung oder Pflege geleistet worden sein, werden die vom Versicherten selbst erworbenen Entgeltpunkte lediglich um 50 % und damit auf das 1,5-fache angehoben.

In beiden Fällen ist eine **Begrenzung der Höherwertung** vorgesehen. So soll mit der Höherwertung maximal ein Entgeltpunkt pro Jahr erreichbar sein. Darüber hinaus soll die Summe der Entgeltpunkte nach Höherwertung multipliziert mit dem aktuellen Rentenwert von derzeit 28,07 Euro in Westdeutschland und 24,92 Euro in Ostdeutschland maximal zu einer Rente von heute rund 850 Euro führen. Daher ist die Summe der Entgeltpunkte nach Höherwertung in Westdeutschland auf 30,3 und in Ostdeutschland auf 34,1 zu begrenzen.

656. Konkret soll die **Zuschussrente ermittelt** werden, indem zunächst die durchschnittlichen Entgeltpunkte der Beitragsjahre errechnet und unter Berücksichtigung der Tatsache, ob Familienarbeit geleistet wurde oder nicht, höher gewertet werden. Darüber hinaus sind die Regelungen zur Begrenzung der Höherwertung zu beachten. Im Anschluss wird die Summe der Entgeltpunkte nach Höherwertung gebildet (Kasten 25, Schritt 1, Seite 382).

In einem zweiten Schritt wird von der Summe der Entgeltpunkte nach Höherwertung die Summe der Entgeltpunkte, die sich nach geltendem Recht für den Versicherten ergäbe, abgezogen, um die Anzahl der Entgeltpunkte zu bestimmen, welche die Grundlage für die Berechnung der Höhe der Zuschussrente sind (Kasten 25, Schritt 2, Seite 382).

Nachdem die Anzahl der Entgeltpunkte, auf denen die Zuschussrente basiert, bestimmt wurde, wird diese zur Ermittlung der Höhe der Zuschussrente mit dem relevanten aktuellen Rentenwert multipliziert. Zur Bestimmung der Gesamtrente (brutto) werden dann die Versichertenrente und die Zuschussrente addiert (Kasten 25, Schritt 3, Seite 382).

657. Einkommen des potenziell Zuschussrentenberechtigten und des nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten, Lebenspartners oder von Personen, die in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit dem Berechtigten leben, sollen auf die Zuschussrente angerechnet werden. Renten aus einer zusätzlichen Altersversorgung sollen davon allerdings ausgenommen sein. Anrechenbar soll Einkommen von alleinstehenden Berechtigten sein, soweit es monatlich zusammen mit der Zuschussrente das 30,3-fache des aktuellen Rentenwerts (West), also aktuell 850 Euro übersteigt. Lebt der Berechtigte in einer Lebensgemeinschaft, soll das Einkommen des Partners angerechnet werden, soweit es monatlich zusammen mit der Zuschussrente und dem Einkommen des Berechtigten das 60,6-fache des aktuellen Rentenwerts (West), aktuell 1 700 Euro, übersteigt.

Kasten 25

Berechnung der Zuschussrente gemäß Referentenentwurf Alterssicherungsstärkungsgesetz vom 7. August 2012

Ausgangssituation:

Betrachtet wird eine Versicherte in Westdeutschland, welche die Zugangsbedingungen für die Zuschussrente erfüllt. Ihre Erwerbsbiografie ist durch 32 Jahre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem durchschnittlichen Verdienst von 50 % des Durchschnittsentgelts und drei Jahren Kindererziehungszeit geprägt. Zudem sind Kinderberücksichtigungszeiten (7 Jahre) vorhanden. Diese führen gemäß §§ 57 und 70 Absatz 3 SGB VI dazu, dass zusätzlich zu den selbst erworbenen weitere Entgeltpunkte und zwar in Höhe der Hälfte der selbst erworbenen Entgeltpunkte berücksichtigt werden. Diese zusätzlichen Entgeltpunkte sind jedoch auf 0,33 Entgeltpunkte pro Jahr begrenzt. Die beispielhaft betrachtete Versicherte tritt mit Erreichen der Regelaltersgrenze in den Ruhestand ein. Der aktuelle Rentenwert (West) beträgt derzeit 28,07 Euro.

Ermittlung der Versichertenrente nach geltendem Recht:

Entgeltpunkte für 32 Jahre Beschäftigung bei 50 % des Durchschnittsentgelts	16,00
Entgeltpunkte für Kindererziehung gemäß §§ 56 und 70 Abs. 2 SGB VI	3,00
Entgeltpunkte für Kinderberücksichtigungszeiten gemäß §§ 57 und 70 Abs. 3 SGB VI	1,75
Summe der Entgeltpunkte	20,75
Versichertenrente in Euro (Summe der Entgeltpunkte * aktueller Rentenwert)	582

Ermittlung der Zuschussrente:

Schritt 1:

Durchschnittliche Entgeltpunkte der Beitragsjahre (20,75 / 35 = 0,6)	0,6
Höherwertung der durchschnittlichen Entgeltpunkte (0,6 * 2,5)	1,5
Kürzung zur Einhaltung der Begrenzung der Höherwertung	1,00
Summe der „neuen“ Entgeltpunkte (1,00 * 35)	35,00
Kürzung zur Einhaltung der Begrenzung der Höherwertung	30,30

Schritt 2:

Summe der Entgeltpunkte nach Höherwertung	30,30
Summe der Entgeltpunkte nach geltendem Recht	20,75
Differenz (Entgeltpunkte der Zuschussrente)	9,55

Schritt 3:

Zuschussrente in Euro (Entgeltpunkte Zuschussrente * aktueller Rentenwert)	268
Versichertenrente in Euro nach geltendem Recht	582
Gesamtrente in Euro	850

Auswirkungen der Zuschussrente

658. Die Ausgestaltung der Zuschussrente wird dazu führen, dass nicht zwingend eine Gesamtrente erreicht wird, die höher ist als die Grundsicherung im Alter zuzüglich der Kosten der Unterkunft. Dazu müssten Versichertenrente und Zuschussrente nämlich zusammen aktuell über 706 Euro betragen. Dieser Betrag ergibt sich aus dem Regelsatz der Grundsicherung im Alter von derzeit 374 Euro im Monat und der durchschnittlichen Leistung für Unterkunft und Heizung, die sich im Jahr 2011 auf monatlich 332 Euro belief.

Um eine Gesamtrente in dieser Höhe zu erreichen, müsste ein Versicherter in Westdeutschland, der die Zugangsvoraussetzungen gerade erfüllt, aber keine Familienarbeit geleistet hat, derzeit im Durchschnitt der Beitragsjahre mindestens 0,48 Entgeltpunkte erworben haben. Für eine Versicherte, welche die Zugangsbedingungen erfüllt, weil sie neben 32 Jahren sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung noch drei Jahre Kindererziehungszeiten aufweist, wären 0,20 Entgeltpunkte im Durchschnitt der 32 Beschäftigungsjahre notwendig (Schaubild 97, Seite 384).

Zwar dürfte eine Versicherte, die Familienarbeit geleistet hat und die Zugangsbedingungen erfüllt, diese durchschnittliche Entgeltpunktzahl erreichen. Zudem kann argumentiert werden, dass Versicherte, die keine Familienarbeit geleistet haben, aber die Zugangsbedingungen – 35 Beitragsjahre und eine zusätzliche Altersvorsorge – erfüllen, den für die ermittelten durchschnittlichen Entgeltpunkte notwendigen Durchschnittsverdienst (aktuell 15 574 Euro) aufweisen dürften; absolut zwingend ist beides jedoch nicht. Folglich könnte ein Versicherter bei Erhalt der Zuschussrente sogar noch einen Anspruch auf Grundsicherung im Alter haben. Ursprüngliches mit der Zuschussrente beabsichtigtes Ziel war es, genau dies zu vermeiden.

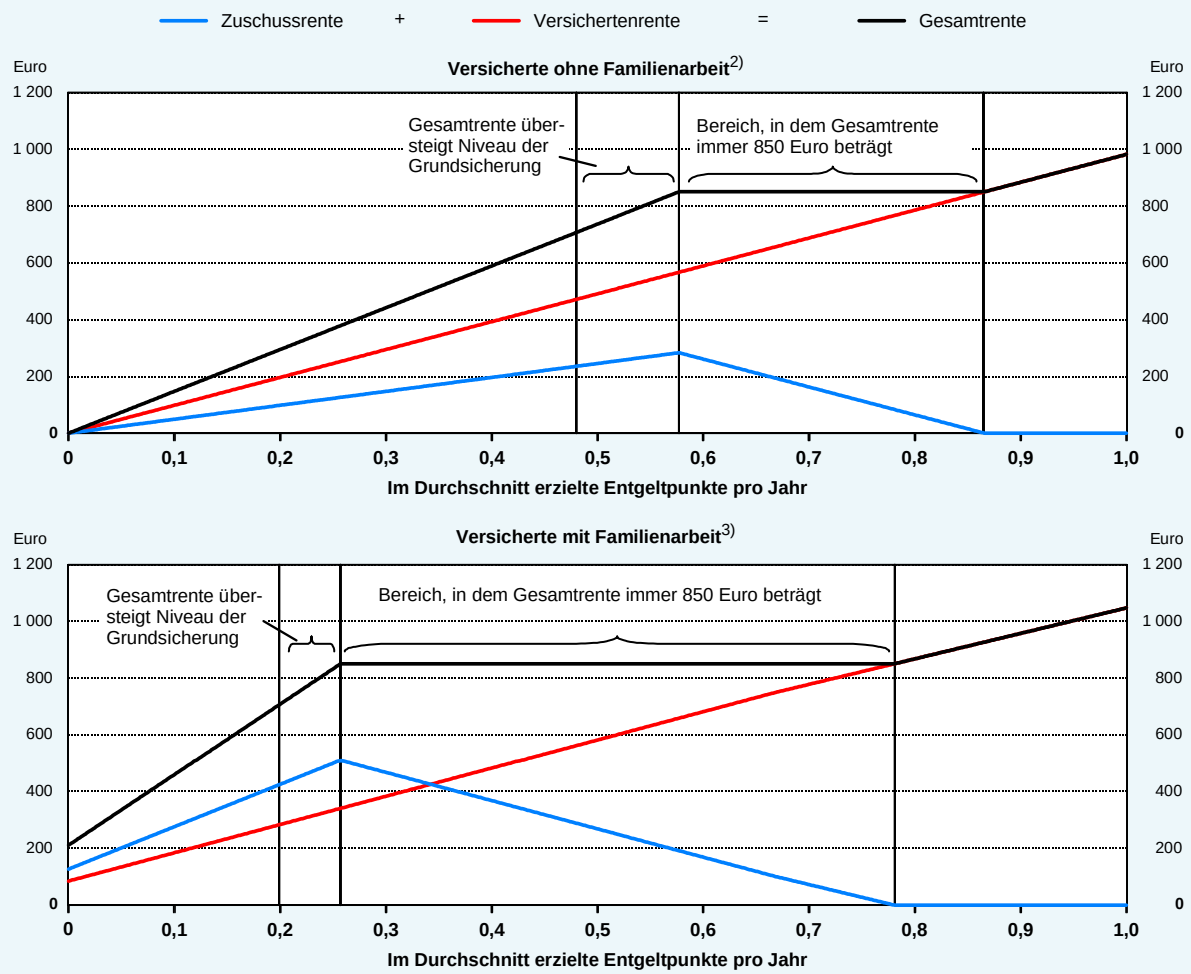
659. Neben der Tatsache, dass mit der Zuschussrente Altersarmut aller potenziell betroffenen gesellschaftlichen Gruppen nicht wirksam verhindert werden dürfte, führt die Zuschussrente zu Ungleichbehandlungen und setzt Fehlanreize. Dies zeigt auch eine Studie für eine andere, aber qualitativ vergleichbare Ausgestaltung der Zuschussrente (Gasche, 2012).

So besteht eine **Ungleichbehandlung** im doppelten Sinne, wenn drei Versicherte in Westdeutschland beispielhaft betrachtet werden, die ihr gesamtes Erwerbsleben im Niedrigeinkommenssektor, davon einer in Vollzeit (Versicherter A), die beiden anderen in Teilzeit (Versicherte B und C), verbracht haben. Dabei sollen beispielhaft B und C ein Einkommen erhalten haben, das dem ihrer Arbeitszeit entsprechenden Anteil des Einkommens des Versicherten A entspricht. Der Versicherte A hat im Laufe seines Erwerbslebens ein Einkommen erzielt, das ihm in 35 Jahren genau 30,3 Entgeltpunkte und damit aktuell einen Rentenanspruch in Höhe von 850 Euro eingebracht hat. Der Versicherte B hat hingegen ebenfalls 35 Jahre im Niedrigeinkommensbereich gearbeitet, allerdings in Teilzeit, und hat keine Familienarbeit geleistet. Er müsste aufgrund der im Rahmen der Zuschussrente angedachten Höherwertung von Entgeltpunkten nur eine Zwei-Drittel-Stelle ausfüllen, mit der er im Durchschnitt zwei Drittel des Einkommens von A erzielt hat, um denselben Rentenanspruch wie dieser zu erwerben. Eine Versicherte mit Kind (C) muss bei Berücksichtigung von Kindererziehungs-

und Kinderberücksichtigungszeiten im Durchschnitt der noch notwendigen 32 Jahre sozialversicherungspflichtiger Arbeit für einen Rentenanspruch in gleicher Höhe sogar nur ein Viertel des Einkommens von A erzielen, sodass es für sie ausreicht, 25 % zu arbeiten.

Schaubild 97

Höhe und Zusammensetzung der Renten bei Einführung der Zuschussrentenregelung[1)]



1) Eigene Berechnungen. Zukünftig soll die Rente von Versicherten mit geringem Entgelt angehoben werden. Die Gesamtrente setzt sich dann aus der Versichertenrente und einer Zuschussrente zusammen. Von der Erfüllung der Mindestversicherungszeit wird abgesehen.– 2) Angenommen wird, dass 35 Jahre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorliegen und keine Familienarbeit geleistet wurde. Die Entgeltpunkte werden unter Berücksichtigung der Höchstwerte um den Faktor 1,5 angehoben.– 3) Angenommen wird, dass 32 Jahre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und drei Jahre Kindererziehungszeiten vorliegen. Darüber hinaus liegen sieben Jahre Kinderberücksichtigungszeiten vor. Die Entgeltpunkte werden unter Berücksichtigung der Höchstwerte um den Faktor 2,5 angehoben.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

660. Darüber hinaus ergeben sich Ungleichbehandlungen aus den Zugangsbedingungen. So erhält beispielsweise ein Versicherter, der zwar die – bei Erfüllung der Zugangsbedingungen – für eine Zuschussrente in Höhe von 850 Euro notwendigen eigenen 20,2 Entgeltpunkte (ohne Familienarbeit) erworben, aber die zur Erfüllung der Zugangsbedingungen notwendigen 35 Pflichtbeitragsjahre knapp verfehlt hat, eine um gut ein Drittel niedrigere Rente als der Zuschussrentenbezieher. Noch extremer mutet dies an, wenn die Zugangsbedingungen nicht erfüllt werden, obwohl 35 Pflichtbeitragsjahre, aber keine private Altersvorsorge vorhanden ist. Qualitativ Entsprechendes gilt für den Fall, dass Familienarbeit geleistet wurde.

Bei Einführung der Zuschussrente und Nicht-Erfüllung der Zugangsbedingungen würde ein Versicherter zukünftig wie nach derzeit geltendem Recht mit 20,2 Entgeltpunkten einen Rentenanspruch in Höhe von aktuell 567 Euro (20,2 * 28,07 Euro) erhalten. Werden die Zugangsbedingungen dagegen erfüllt, würden die vom Versicherten selbst erworbenen Entgeltpunkte in dem Fall, dass keine Familienarbeit geleistet wurde, um das 1,5-fache angehoben. Es ergäbe sich dann ein Rentenanspruch von aktuell 850 Euro. In dem Fall, in dem Familienarbeit geleistet wurde, werden die selbst erworbenen Entgeltpunkte sogar um das 2,5-fache angehoben, sodass insgesamt weniger eigene Entgeltpunkte erforderlich sind, um einen Rentenanspruch von aktuell 850 Euro zu erhalten.

661. Von der geplanten Ausgestaltung der Zuschussrente gehen zudem Fehlanreize aus: Es ist beispielsweise für einen Versicherten, der die Zugangsvoraussetzungen erreichen wird, aber keine Familienarbeit geleistet hat, im Hinblick auf sein zukünftiges Alterseinkommen aus der GRV erst dann sinnvoll, eine **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen**, wenn er aktuell im Durchschnitt der 35 Beitragsjahre mehr als 0,48 Entgeltpunkte erreichen wird (Schaubild 97). Dieser Wert entspricht im Jahr 2012 einem sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen von gut 15 500 Euro. Der Versicherte wird nämlich erst dann eine Gesamtrente (Versichertenrente zuzüglich Zuschussrente) erreichen, die höher ist als die Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten der Unterkunft, auf die er ohne Erwerbsarbeit einen Anspruch hätte. Folglich haben die Beiträge zur GRV, die der Versicherte zahlen muss, bis zum Erreichen der genannten 0,48 Entgeltpunkte im Durchschnitt der 35 Beitragsjahre Steuercharakter.

662. Aktuell würde im Bereich zwischen 0,48 und 0,58 Entgeltpunkten im Durchschnitt von 35 Beitragsjahren die Gesamtrente durch eine Ausweitung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung kontinuierlich zunehmen (Schaubild 97). Im Jahr 2012 entspricht dieser Bereich einem sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen zwischen 15 000 Euro und 19 000 Euro. In diesem Bereich setzt die Zuschussrente demnach im Hinblick auf die Höhe der zukünftigen gesetzlichen Renten Arbeitnehmern heute einen positiven Arbeitsanreiz.

663. Im Bereich zwischen 0,58 und 0,87 Entgeltpunkten im Durchschnitt von 35 Beitragsjahren erhält ein Versicherter, der die Zugangsvoraussetzungen erfüllt und keine Familienarbeit geleistet hat, immer eine Gesamtrente in Höhe von derzeit 850 Euro, wobei der Anteil der Zuschussrente an der Gesamtrente mit zunehmender Anzahl der durchschnittlichen Entgeltpunkte abnimmt (Schaubild 97). Sofern sich ein Versicherter bereits in diesem Einkommensbereich befindet (aktuell etwa 19 000 Euro bis 28 500 Euro), hat er folglich im Hinblick auf die zukünftige Höhe der gesetzlichen Rente einen **Anreiz, seine Arbeitszeit so zu reduzieren**, dass er im Durchschnitt von 35 Beitragsjahren 0,58 Entgeltpunkte erwirbt.

Erst ab einer im Durchschnitt der Beitragsjahre erworbenen Anzahl von über 0,87 Entgeltpunkten führt zusätzliches Einkommen wieder zu einem steigenden Rentenanspruch, sodass erst ab dann das Prinzip der Teilhabeäquivalenz umgesetzt wird. Für Versicherte, welche die Zugangsvoraussetzungen erfüllen werden und Familienarbeit geleistet haben, gilt Entsprechendes. Die jeweiligen Grenzwerte sind allerdings niedriger, da im Falle von Familienarbeit

die selbst erworbenen Entgeltpunkte um das 2,5-fache und damit stärker angehoben werden (Schaubild 97, Seite 384).

Bewertung

664. Der Sachverständigenrat hatte sich bereits in seinem Jahresgutachten 2011/12 mit dem Thema Altersarmut ausführlich beschäftigt. Die dort gezogenen Schlussfolgerungen besitzen weiterhin Gültigkeit. So führen folgende Entwicklungen möglicherweise zukünftig zu einem Anstieg der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter und damit zu einem Anstieg der Altersarmut: die Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2005, die Aufspreizung der Entlohnungsstruktur am unteren Ende der Lohnskala sowie die zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit notwendigen Rentenreformen, insbesondere die Absenkung des Rentenniveaus auf im ungünstigsten Fall 43 % im Jahr 2030 (JG 2011 Ziffern 521 ff., JG 2007 Ziffer 258). Gleichwohl hat der Sachverständigenrat aus diesem Befund **keinen kurativ wirkenden Handlungsbedarf abgeleitet**. Konkret sollten aktuell keine Maßnahmen – typischerweise Leistungsausweitungen in der GRV – ergriffen werden, die zum Zeitpunkt des Rentenzugangs den Bezug der Grundsicherung im Alter verhindern würden (JG 2011 Ziffer 539).

Dies ist damit zu begründen, dass mit der Grundsicherung im Alter bereits eine sachgerecht über Steuern finanzierte Mindesteinkommenssicherung existiert (JG 2011 Ziffer 539). Außerdem gehen kurativ wirkende Maßnahmen im Allgemeinen mit Fehlanreizen und Mitnahmeeffekten einher und sind mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden, die zulasten zukünftiger Generationen gehen. Ein erhoffter positiver Arbeitsanreiz der Zuschussrente für die heutige Arbeitnehmergeneration könnte sich aufgrund der größeren Akzeptanz der GRV im Niedrigeinkommensbereich ergeben. Diesem stehen negative Arbeitsanreize der zukünftigen Generationen gegenüber, welche die höheren Belastungen, die aus der Zuschussrente für die GRV resultieren, zu tragen haben.

Darüber hinaus führt eine niedrige gesetzliche Rente nicht zwingend zu einem Anspruch auf Grundsicherung im Alter und damit zu Altersarmut, da weitere (Alters-)Einkommen oder Vermögen vorhanden sein könnten und zudem der Haushaltskontext eine Rolle spielt (JG 2011 Ziffer 528). Solange die hierfür relevante Datenlage nicht eindeutiger ist, sollte angesichts der damit verbundenen negativen Effekte und der bereits existierenden Mindesteinkommenssicherung von vorschnellen Leistungsausweitungen Abstand genommen werden.

665. Im Kampf gegen Altersarmut setzt der Sachverständigenrat auf **präventiv wirkende Maßnahmen**, das heißt auf Maßnahmen, die die Ursachen von Altersarmut bekämpfen. Auf diese Weise kann besser sichergestellt werden, dass jede Generation das ihr Mögliche tut, um sich selbst vor Altersarmut zu schützen. Zu den präventiv wirkenden Maßnahmen gegen Altersarmut zählt etwa eine allgemeine Versicherungspflicht für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige (JG 2011 Ziffer 530).

Außerdem gehört dazu eine Bildungspolitik, die bei der vorschulischen Erziehung beginnt und bei einer Ausweitung der Weiterbildung endet. Diese ist zudem geeignet, einen Beitrag

dazu zu leisten, dass eine im Kindesalter bestehende Armutsgefährdung nicht über den gesamten Lebenszyklus besteht. Darüber hinaus sind eine das Erwerbsminderungsrisiko reduzierende Gesundheitspolitik und die Ausweitung privater Altersvorsorgebemühungen zu den präventiv wirkenden Maßnahmen gegen Altersarmut zu zählen. Insgesamt dürfte die Kombination von hoher schulischer und beruflicher Qualifikation, dem Vermeiden einer Erwerbsminderung sowie eigenverantwortlicher Altersvorsorge den besten Schutz vor Altersarmut bieten (JG 2011 Ziffern 536 f.).

666. Aus der Tatsache, dass der Sachverständigenrat im Hinblick auf zukünftige Altersarmut keinen unmittelbaren kurativen Handlungsbedarf sieht, folgt, dass er den wohl bedeutendsten Bestandteil des Rentenpakets – die Einführung der im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag aus dem September 2011 wesentlich weiterentwickelten **Zuschussrente** – **ablehnt**. Dies gilt ebenso für Varianten der Zuschussrente. Als eine solche kann beispielsweise die Rente nach Mindesteinkommen, die im Zusammenhang mit einem neuen Rentenpaket in der Diskussion ist, angesehen werden. Gleichzeitig werden in diesem Kontext die Einführung eines Freibetrags oder einer prozentualen Freigrenze im Rahmen der Grundsicherung im Alter diskutiert. Beide hat der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2011/12 kritisch beurteilt (JG 2011 Ziffern 532 ff.).

Hingegen bewertet der Sachverständigenrat die Einführung einer **Versicherungspflicht für alle Selbstständigen**, die bisher nicht obligatorisch für das Alter abgesichert sind, positiv. Ebenso entspricht die **Wahlmöglichkeit** zwischen der Pflichtversicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung und einer privaten Rentenversicherung den Vorstellungen des Sachverständigenrates (JG 2011 Ziffern 530 f. und 539).

667. Anders als es die aktuelle politische und gesellschaftliche Diskussion suggeriert, muss es in den kommenden Jahren rentenpolitisch weniger um Maßnahmen gegen zukünftig möglicherweise häufiger auftretende Altersarmut gehen. Vielmehr müssen die **Folgen des demografischen Wandels** bewältigt werden. Denn trotz der derzeitigen guten Finanzlage und der deshalb möglich gewordenen Beitragssatzsenkungen in den Jahren 2012 und 2013 wird sich die finanzielle Situation in wenigen Jahren aufgrund des Eintritts der Baby-Boomer in den Ruhestand spürbar verschärfen und der Beitragssatz wird wieder anziehen. Diesbezüglich wurde mit den in der Vergangenheit beschlossenen Maßnahmen zur Stabilisierung des Beitragssatzes, der Absenkung des Rentenniveaus und der Verlängerung der Lebensarbeitszeit ein richtiger Weg eingeschlagen, der Rentner wie Beitragszahler gleichermaßen zur Bewältigung des demografischen Wandels heranzieht. Dieser Weg muss allerdings konsequent weitergegangen und nicht, wie aus den geplanten Leistungsausweitungen ersichtlich, aufgeweicht werden.

Aufgrund des weiteren Anstiegs der Lebenserwartung, der ohne zusätzliche Anpassungen zu einem Beitragssatz deutlich über 20 % ab dem Jahr 2030 führen dürfte (Expertise 2011 Ziffer 295), müssen vielmehr weitere Maßnahmen zur Stabilisierung der finanziellen Lage der GRV ergriffen werden. Als geeignete Möglichkeit, einer solchen Beitragsentwicklung entgegenzuwirken, kann die **Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters** an die

Entwicklung der ferneren **Lebenserwartung** angesehen werden, die der Sachverständigenrat in seiner Expertise „Herausforderungen des demografischen Wandels“ vorgestellt hat. Diese sieht vor, dass die relative Rentenbezugsdauer – die Relation von Rentenbezugsdauer ab dem gesetzlichen Renteneintrittsalter und der Dauer der Beitragszahlung ab dem 20. Lebensjahr – konstant gehalten wird (Expertise 2011 Ziffern 319 ff.).

668. Der im Zusammenhang mit der Diskussion um die Zuschussrente häufig beklagte Akzeptanzverlust der GRV ist die unvermeidliche Folge einer demografischen Entwicklung, welche die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Altersvorsorge in Deutschland bedroht. Die Absenkung des Rentenniveaus auf allenfalls 43 % zieht einen solchen Akzeptanzverlust für alle sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer, nicht nur für die Niedrigeinkommensbezieher nach sich. Die Altersvorsorge wird daher allein durch die GRV nicht mehr gesichert. Es muss eine private Vorsorge hinzutreten. Zu dieser dem demografischen Übergang geschuldeten Einsicht hätte man schon kommen können, als die gesetzliche Rente noch mit ihrer Sicherheit beworben und verteidigt wurde. Die Zuschussrente suggeriert die Revidierbarkeit der Rentenreformen der Vergangenheit zu einem Zeitpunkt, zu dem die Beschäftigung mit den weiteren Herausforderungen des demografischen Wandels im Vordergrund stehen sollte. Sie geht in die falsche Richtung.

IV. Arbeitslosenversicherung: Beginn des Aufbaus einer Rücklage

669. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) beendete das dritte Quartal des Jahres 2012 mit einem **Überschuss** von 1,7 Mrd Euro: Einnahmen von 25,5 Mrd Euro standen Ausgaben von 23,8 Mrd Euro gegenüber (Tabelle 41). Erstere setzten sich im Wesentlichen aus Beitragseinnahmen (gut 75 %) und der Beteiligung des Bundes gemäß § 363 SGB III (knapp 15 %) zusammen. Diese beträgt im Jahr 2012 gut 7,2 Mrd Euro. Sie wurde gegenüber dem Vorjahr um etwa 0,8 Mrd Euro gekürzt. Der Gesamtbetrag wäre eigentlich erst am Jahresende in voller Höhe fällig. Zur Vermeidung von Liquiditätshilfen, insbesondere im ersten Quartal 2012, wurden allerdings bis Ende September 2012 bereits 3,6 Mrd Euro abgerufen. Die Beitragseinnahmen haben sich gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 4,8 % erhöht. Dies ist insbesondere auf den Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen.

Tabelle 41

Finanzielle Entwicklung der Arbeitslosenversicherung[1)]

Mrd Euro

	2003	2005	2007	2009	2010	2011		1. - 3. Q. 2012
						insgesamt	darunter: 1. - 3. Q.	
Einnahmen	50,6	52,7	42,8	34,3	37,1	37,6	26,5	25,5
Ausgaben	56,8	53,1	36,2	48,1	45,2	37,5	25,3	23,8
Saldo	– 6,2	– 0,4	6,6	– 13,8	– 8,1	0,0	1,3	1,7

1) Rundungsdifferenzen.

Daten zur Tabelle

Quelle: BA

Mit einem Anteil von knapp 45 % sind die Ausgaben für Arbeitslosengeld die größte Position auf der Ausgabenseite der BA, gefolgt von den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung mit knapp 30 %. Beide Ausgabenpositionen haben sich aufgrund der guten Lage auf dem Arbeitsmarkt gegenüber dem Vorjahreszeitraum reduziert: Die Ausgaben für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung haben sich mit einem Rückgang um 18,5 % stärker gemindert als die Ausgaben für Arbeitslosengeld, die lediglich um 2,5 % abgenommen haben.

670. Die BA erwartet für das Gesamtjahr 2012 einen Überschuss von 2,1 Mrd Euro. Sie kann somit wieder mit dem **Aufbau einer Rücklage** beginnen. Ob diese im kommenden Jahr nennenswert zunehmen wird, ist allerdings fraglich, da der Bundeszuschuss gemäß § 363 SGB III gestrichen wird. Zwar entfällt gleichzeitig der von der BA an den Bund zu zahlende Eingliederungsbeitrag. Insgesamt dürfte sich aber dennoch eine Mindereinnahme gegenüber dem Jahr 2012 von etwa 3 Mrd Euro ergeben. Sollte die konjunkturelle Situation in der mittleren Frist stabil bleiben, ist trotzdem mit einem weiteren Anstieg der Rücklage zu rechnen. Inwieweit die bis dahin gebildete Rücklage im nächsten Konjunkturabschwung ausreichen wird, um den dann zu erwartenden negativen Finanzierungssaldo auszugleichen, bleibt abzuwarten. Wäre sie nicht ausreichend, würde die BA gemäß § 364 SGB III ein zinsloses Darlehen vom Bund erhalten, das im darauf folgenden Konjunkturaufschwung zurückgezahlt werden müsste. Erst nach der Schuldentilgung könnte sie dann mit dem erneuten Aufbau einer Rücklage beginnen. Insofern kann eine strukturelle Unterfinanzierung der BA derzeit nicht ausgeschlossen werden.

Literatur

Auerbach, A.J. und L.J. Kotlikoff (1987), *Dynamic fiscal policy*, Cambridge.

BMAS (2012), *Das Rentenpaket*, Informationen für die Presse, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 7. August, Berlin.

BMAS (2011), *Regierungsdialog Rente*, Informationen für die Presse, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 12. September, Berlin.

Doblhammer, G. und U. Ziegler (2010), Projections of the number of people with dementia in Germany 2002 through 2047, in: Doblhammer, G. und R. Scholz (Hrsg.), *Ageing, care need and quality of life: The perspective of care givers and people in need of care*, Wiesbaden, 94-111.

Doblhammer, G., U. Ziegler und E. Muth (2009), Trends und Muster in Lebenserwartung und Gesundheit und Prognose der Demenzerkrankungen in Deutschland bis 2050, in: Kumbier, E., S.J. Teipel und S.C. Herpertz (Hrsg.), *Ethik und Erinnerung: Zur Verantwortung der Psychiatrie in Vergangenheit und Gegenwart*, Lengerich, 91-108.

Felder, S. (2012), *Effizienzreserven im Bereich der stationären und ambulanten Gesundheitsversorgung Deutschlands*, Arbeitspapier 5/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Gasche, M. (2012), Bonusrente statt Zuschussrente, *Wirtschaftsdienst* 92, 605-612.

Gasche, M. (2010), *Zusatzbeitrag und sozialer Ausgleich in der Gesetzlichen Krankenversicherung: Anreizeffekte und Projektion bis 2030*, MEA Discussion Paper No. 205-2010, Mannheim.

GKV-Schätzerkreis (2012), *GKV-Schätzerkreis: Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds decken auch 2013 die Ausgaben der GKV*, Pressemitteilung, Bundesversicherungsamt, 29. Oktober, Bonn.

Kallweit, M. und A. Kohlmeier (2012), *Wachstums- und Beschäftigungseffekte verschiedener Optionen zur Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge*, Arbeitspapier 6/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Monopolkommission (2012), *Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht: Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB*, Monopolkommission – Sondergutachten, Bd. 63, Baden-Baden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2012), *Wettbewerb an der Schnittstelle zwischen ambulanter und stationärer Gesundheitsversorgung – Sondergutachten 2012*, Bern.

Statistisches Bundesamt (2009), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November 2009 in Berlin, Wiesbaden.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2005), *Zur Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung: Ein Konsensmodell*, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2004), *Nachhaltige Finanzierung der Renten- und Krankenversicherung*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2010), *Zur Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung*, Gutachten Nr. 02/10 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

ANHÄNGE

I. Sondergutachten 2012 „Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen“

II. Weitere Ausführungen zum Kapitel öffentliche Finanzen

1. Beispiel zur Belastungswirkung zwischen eigenkapitalstarken und eigenkapitalschwachen Unternehmen
1. Berechnungsbeispiel zur Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen
2. Abschätzung der Steuermindereinnahmen des Reformvorschlags für eine Zinsbereinigung des Grundkapitals

Literatur

III. Methodische Erläuterungen

IV. Gesetze

1. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
2. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

V. Verzeichnis der Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates

Anhang I
Sondergutachten 2012
„Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen“

Der Sachverständigenrat hat am 6. Juli 2012 ein Sondergutachten mit dem Titel „Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen“ veröffentlicht, dass er zuvor der Bundesregierung zugeleitet und mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie das Einvernehmen über den Zeitpunkt der Veröffentlichung herbeigeführt hatte. Veranlassung zu diesem Sondergutachten gemäß § 6 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung waren die von der sich immer weiter verstärkenden systemischen Krise der Währungsunion ausgehenden Gefahren für die ökonomische Stabilität Deutschlands. In dem Gutachten werden Wege aufgezeigt, wie die Staatsschuldenkrise beendet werden kann und welche Maßnahmen nötig sind, um den Bankensektor nachhaltig zu stabilisieren.

Inhalt

Seite

I. Zeit für eine dauerhafte Lösung der Euro-Krise ... 394
1. Die Vielfachkrise im Euro-Raum ... 394
2. Krisenmanagement ... 397
3. Die gewonnene Zeit nutzen ... 400

II. Ein Pakt für solide Staatsfinanzen ... 404
1. Ein Schuldentilgungspakt für den Euro-Raum ... 406
Der Schuldentilgungsfonds ... 406
Voraussetzung für den Zugang: Ratifizierung des Fiskalpakts ... 407
Strikte Konditionalität ... 407
Sanktionen durch Zinsaufschläge ... 408
Zweckbindung von Steuern ... 408
Sicherheiten ... 408
Disziplinierungswirkung der Märkte ... 409
Vetorechte großer Garantiegeber ... 409
Unabhängigkeit des Direktoriums des Tilgungsfonds ... 410
2. Aktualisierte Berechnungen ... 410
3. Rechtliche Erwägungen ... 415

III. Weichenstellungen für ein stabiles Finanzsystem ... 417
Der europäische Bankensektor in der Krise ... 417
Ein langfristiger Ordnungsrahmen für den europäischen Bankensektor ... 419
Prinzipien einer staatlichen Rekapitalisierung von Banken ... 422
Was jetzt zu tun ist ... 424
Fazit ... 426
1. Akutes Krisenmanagement ... 426
2. Bisherige Versäumnisse nachholen ... 427
3. Keine Schnellschüsse hin zur Bankenunion ... 427

Literatur ... 428

I. Zeit für eine dauerhafte Lösung der Euro-Krise

1. Nach einer zeitweisen Entspannung in den ersten Monaten des Jahres 2012 ist die **Euro-Krise bis zur Jahresmitte erneut eskaliert**. Die instabile wirtschaftliche und politische Lage in Griechenland hat der Debatte über einen Euro-Austritt dieses Landes zusätzlichen Auftrieb verliehen und damit das ohnehin angeschlagene Vertrauen in die Stabilität und Integrität der Währungsunion insgesamt beeinträchtigt.

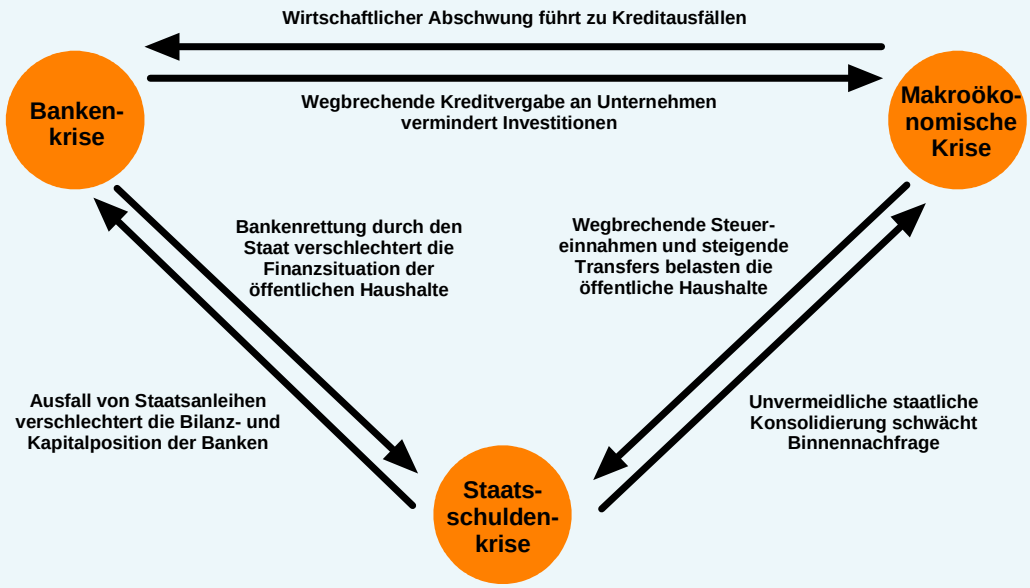
So sind die Risikoaufschläge für langfristige Anleihen Italiens und Spaniens gegenüber deutschen Bundesanleihen wieder deutlich angestiegen und haben bis zur Jahresmitte 2012 ein ähnlich hohes Niveau erreicht wie im Herbst 2011. Die **zunehmende Verunsicherung** der Anleger und Investoren im Euro-Raum spiegelt sich ebenso in den weiterhin deutlich ansteigenden TARGET2-Salden des Euro-Systems wider. Die entsprechenden Forderungen der Deutschen Bundesbank beliefen sich Ende Mai 2012 auf 699 Mrd Euro. Zur Destabilisierung der Lage hat zudem die sich **eintrübende konjunkturelle Situation** in den Problemländern beigetragen. Italien, Spanien und Portugal sind in diesem Jahr in eine schwere Rezession geraten, in Griechenland hat sich eine regelrechte Depression manifestiert. In allen Peripherieländern ist die Arbeitslosigkeit deutlich angestiegen. Die Arbeitslosenquote für junge Menschen liegt in Griechenland und Spanien mittlerweile über 50 Prozent.

1. Die Vielfachkrise im Euro-Raum

2. Der Euro-Raum sieht sich drei gravierenden und zugleich eng miteinander verbundenen Problemfeldern gegenüber: **einer Staatsschuldenkrise, einer Bankenkrise und einer makroökonomischen Krise**. Besonders gefährlich ist es dabei, dass sich diese Krisen wechselseitig verstärken und somit in einer Vertrauenskrise münden, die die Stabilität der Währungsunion insgesamt in Frage stellt (Schaubild 1).

Schaubild 1

Teufelskreis der Banken-, Staatsschulden- und makroökonomischen Krise[1)]



1) Darstellung in Anlehnung an Shambaugh (2012).

© Sachverständigenrat

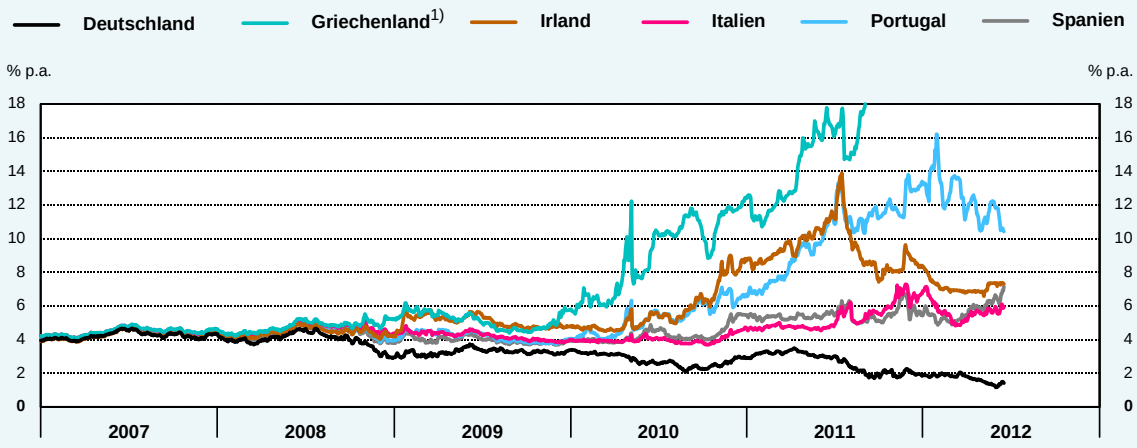
3. **Staatsschuldenkrise und Bankenkrise**: Die mit steigenden Anleiherenditen einhergehenden Wertverluste bei Staatsanleihen wirken sich nachteilig auf die Bilanzen der Banken aus. Die **Anfälligkeit der Bankensysteme** in den Krisenländern hat sich in der ersten Jahreshälfte noch erhöht, da vor allem italienische und spanische Banken die von der Europäischen Zentralbank (EZB) großzügig bereitgestellte Liquidität zum Erwerb von Staatsanleihen eingesetzt haben.

Andererseits haben staatliche Rettungsmaßnahmen im Bankensektor, speziell in Irland, die öffentlichen Schuldenstandsquoten dramatisch in die Höhe schnellen lassen. Die Ungewissheit über das weitere Ausmaß des Abschreibungsbedarfs etwa im Finanzsektor Spaniens nährt zusätzliche **Zweifel an der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen**, obwohl die Schuldenstandsquoten der betreffenden Länder vor der Krise teils erheblich niedriger waren als im europäischen Durchschnitt. Diese Länder sehen sich daher inzwischen ebenfalls Zweifeln an der Tragfähigkeit ihrer Schulden ausgesetzt (Schaubild 2).

Schaubild 2

Renditen für 10-jährige Staatsanleihen ausgewählter Länder im Euro-Raum

Tageswerte



1) Griechenland ab 05.09.2011 dauerhaft über 18 % p.a.; zur besseren Lesbarkeit werden die Werte ab diesem Zeitpunkt nicht mehr dargestellt.

Quelle: Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

4. **Staatsschuldenkrise und makroökonomische Krise**: Die zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unvermeidbaren Sparprogramme beeinträchtigen die ohnehin schwache Binnenkonjunktur in den betreffenden Ländern. Dies führt im Gegenzug über **konjunkturell bedingte Steuerausfälle und steigende Ausgaben für Arbeitslosigkeit** dazu, dass sich die finanzielle Situation des Staates verschlechtert. Da zudem die Staatsverschuldung üblicherweise als Schuldenstandsquote abgebildet wird, das heißt als Verhältnis des Schuldenstands zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, führt eine Rezession zusätzlich zu einem Rückgang des Nenners bei dieser Verhältniszahl, sodass die Verschuldungssituation entsprechend ungünstiger ausgewiesen wird.

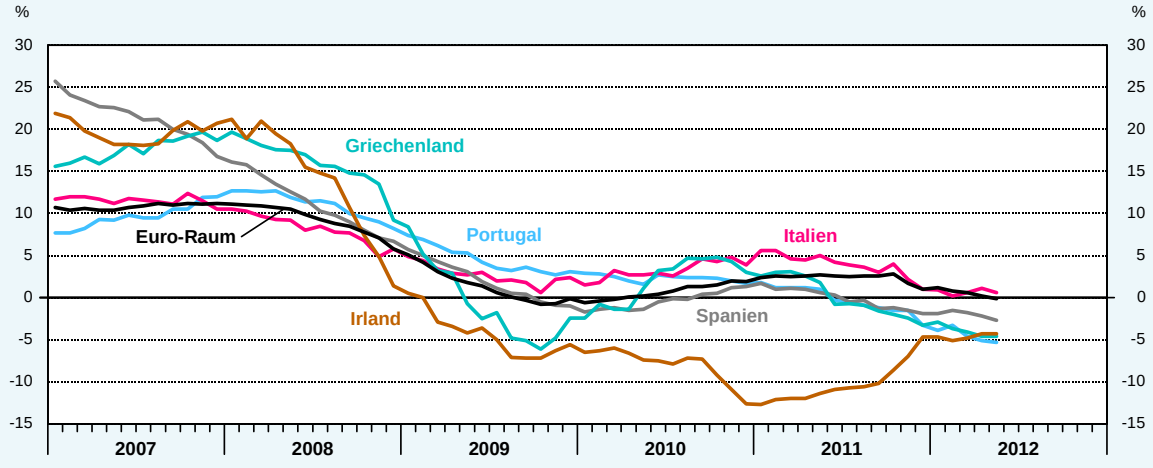
Doch eine makroökonomische Neuausrichtung der Volkswirtschaften ist unabdingbar, um die weitgehend im Ausland aufgelaufenen Schulden zu bedienen. Da jedoch, anders als im Falle einer eigenständigen Geldpolitik, den Problemländern der Weg versperrt ist, den sektoralen Restrukturierungsprozess über eine externe Abwertung zu unterstützen, muss dieser Prozess ausschließlich auf dem schmerzhaften Wege einer **inneren Abwertung** geschehen, indem Ressourcen aus den eher binnenwirtschaftlich orientierten Sektoren, wie dem öffentlichen Sektor (etwa in Griechenland) oder dem Bausektor (etwa in Irland und Spanien), in die Sektoren mit sogenannten handelbaren Gütern umgelenkt werden. Der sektorale Restrukturierungsprozess kann also nicht unter Hinweis auf konjunkturelle Erfordernisse unterbleiben.

5. Bankenkrise und makroökonomische Krise: Die rezessive wirtschaftliche Entwicklung, die sich insbesondere in steigenden Arbeitslosenzahlen und sinkenden Immobilienpreisen niederschlägt, führt zu einer Verschlechterung der Qualität der Kreditportfolien von Banken in den Problemländern. Bei gleichzeitig steigenden Eigenkapitalanforderungen seitens der Aufsicht oder der Finanzmärkte bleibt den Finanzinstituten nur der Weg des **Deleveraging**, das heißt der Rückführung ihrer Kreditbestände, wodurch die Investitionstätigkeit von Unternehmen und die Immobiliennachfrage von privaten Haushalten zusätzlich geschwächt werden. Dieser Prozess ist mit Ausnahme Italiens in allen Problemländern zu beobachten (Schaubild 3).

Schaubild 3

Vergabe von Bankkrediten an Unternehmen und private Haushalte in ausgewählten Ländern des Euro-Raums

Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum



Quelle: EZB

© Sachverständigenrat

Andererseits ist ein funktionsfähiges Finanzsystem eine wichtige Voraussetzung für die erforderliche **sektorale Neuausrichtung der Volkswirtschaften**, da für wirtschaftliches Wachstum Investitionen finanziert werden müssen. Das Finanzsystem ist aber gerade in den Ländern, in denen die hohe Auslandsverschuldung vor allem spekulative Entwicklungen im Immobiliensektor genährt hat, stark angeschlagen. Erhebliche Teile der seinerzeit vergebenen Kredite sind akut ausfallgefährdet und belasten die Bankbilanzen. Der dadurch ausgelöste Vertrauensverlust ließ die privaten Kapitalflüsse aus dem Ausland versiegen. In der Folge

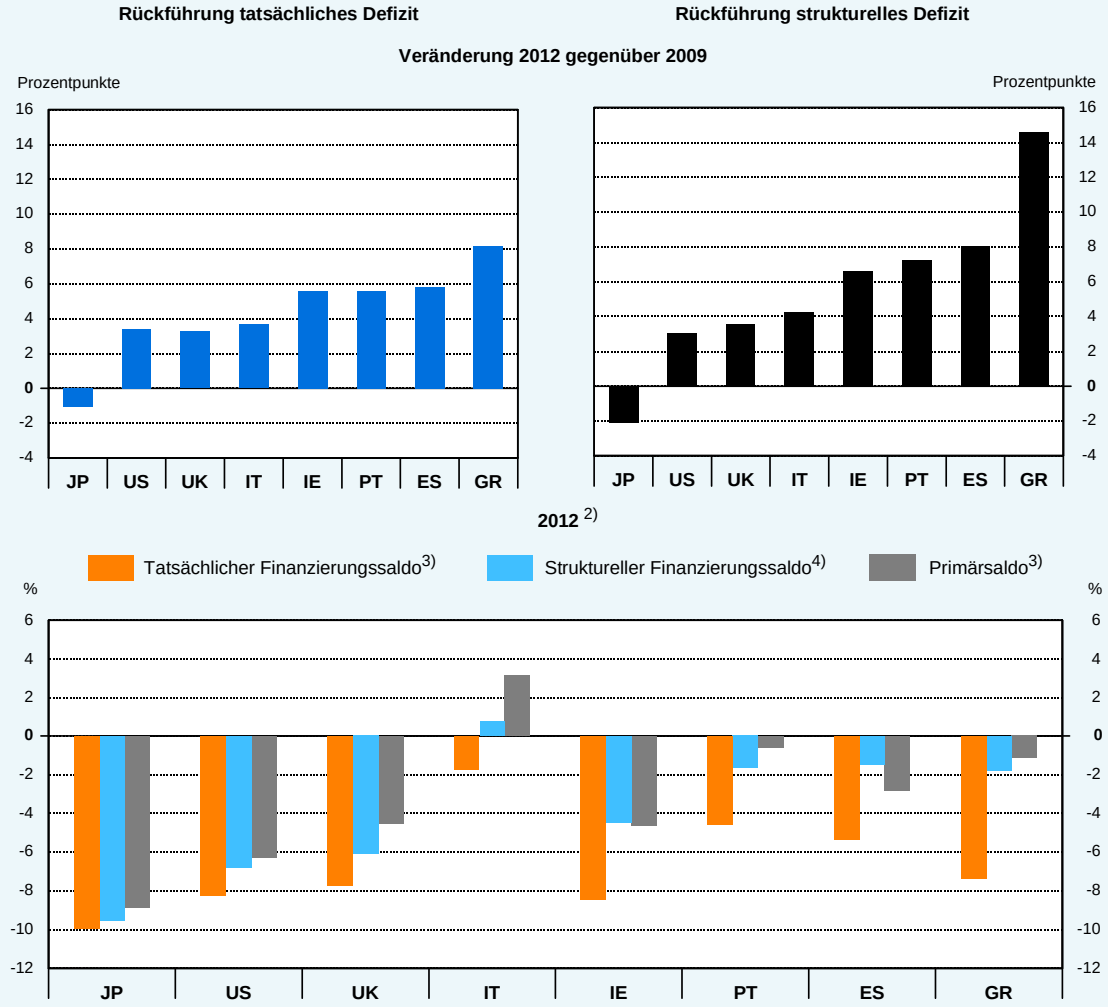
leidet die Kreditvergabe in diesen Volkswirtschaften und erschwert so die notwendigen makroökonomischen Anpassungen.

2. Krisenmanagement

6. Trotz der jüngsten Zuspitzung der Lage sollte nicht übersehen werden, dass es der Politik auf der nationalen wie der europäischen Ebene in den vergangenen zwölf Monaten durchaus gelungen ist, **mutige Schritte zur Konsolidierung** der öffentlichen Finanzen einzuleiten. So haben die Mitgliedsländer der Währungsunion den Stabilitäts- und Wachstumspakt gehärtet und sich mit dem Fiskalpakt gemeinsam dazu verpflichtet, auf nationaler Ebene verbindliche Beschränkungen für das strukturelle Defizit zu implementieren. Zudem wurde das Sanktionsverfahren im Rahmen des Defizitverfahrens des Stabilitäts- und Wachstumspakts verschärft, sodass die Position der Europäischen Kommission gegenüber den nationalen Wirtschafts- und Finanzministern gestärkt wird. Schließlich sind in vielen Problemländern Konsolidierungsschritte unternommen worden (Schaubild 4).

Schaubild 4

Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ausgewählter OECD-Länder[1)]



1) JP-Japan, US-Vereinigte Staaten, UK-Vereinigtes Königreich, IT-Italien, IE-Irland, PT-Portugal, ES-Spanien, GR-Griechenland.– 2) (–) Defizit, (+) Überschuss.– 3) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 4) In Relation zum Produktionspotenzial.

Quelle: OECD

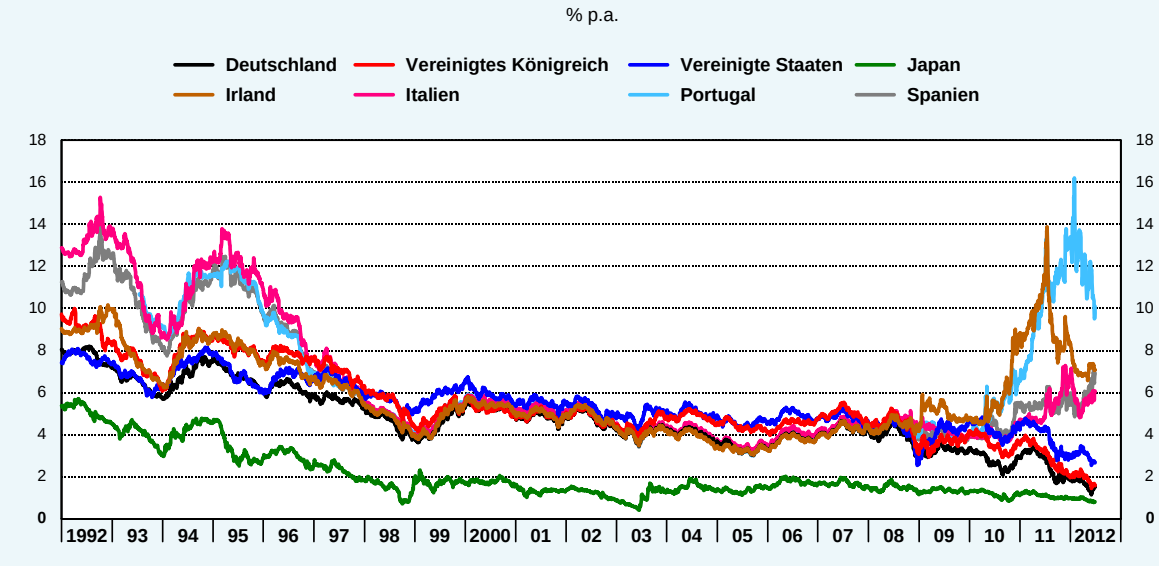
© Sachverständigenrat

7. Wenn sich diese Schritte nicht deutlicher in der Entwicklung der Budgetsalden niederschlagen, ist das zum einen auf das Ausmaß der über die Jahre der Existenz des gemeinsamen Währungsraums gewachsenen **Probleme bei der Wettbewerbsfähigkeit** zurückzuführen, das noch weiteren Reformbedarf auslöst. Zum anderen ist es auf die negative Rückkopplung von Sparmaßnahmen auf die Konjunktur und damit auf die Steuereinnahmen und konjunkturreagiblen Ausgaben zurückzuführen. Ausweislich der Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos, der die um Konjunktureffekte bereinigte Haushaltsentwicklung abbildet, ist unverkennbar, dass sich die Fiskalpolitik in allen Problemländern **auf dem richtigen Weg** befindet. Dieser Befund wird noch deutlicher, wenn man die Situation in den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich und Japan mit in den Blick nimmt. Diese Volkswirtschaften haben bisher kaum nennenswerte Anstrengungen unternommen, ihre sehr hohen Defizite zu reduzieren.

8. Der Vergleich mit diesen Ländern verdeutlicht zudem die besondere Herausforderung, der sich die Problemländer der Währungsunion seit dem Ausbruch der Krise gegenübersehen. Trotz kaum ausgeprägter Konsolidierungsbemühungen ist es den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich und Japan derzeit möglich, sich zu historisch niedrigen Zinsen auf den Kapitalmärkten zu refinanzieren (Schaubild 5). Demgegenüber haben die Märkte die bisherigen Sparprogramme der Problemländer in keiner Weise honoriert. Vielmehr waren die Risikoaufschläge für Italien und Spanien im Juni 2012 in etwa doppelt so hoch wie ein Jahr zuvor. Diese auf den ersten Blick überraschende Entwicklung ist damit zu erklären, dass sich die Mitgliedsländer der Währungsunion in einer **fundamental anderen Lage** befinden als ein Land, wie beispielsweise das Vereinigte Königreich, das ausschließlich in der eigenen Währung verschuldet ist. Zudem verfügen sie über eine Zentralbank, die im Rahmen eines Quantitative Easing bereit ist, in großem Umfang auf den Anleihemärkten aktiv zu werden. Gleichzeitig wird aber durch eine solche Politik die Trennlinie zwischen Geld- und Fiskalpolitik verschoben.

Schaubild 5

Renditen für 10-jährige Staatsanleihen ausgewählter Länder des Euro-Raums und ausgewählter G7-Länder



Quelle: Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Die besondere **Exponiertheit der Problemländer** gegenüber den Finanzmärkten resultiert zusätzlich daraus, dass ihre gesamte Verschuldung auf eine Währung lautet, die sie nicht selbst schaffen können. Das kann man prinzipiell als einen erwünschten Disziplinierungseffekt ansehen, es kann sich daraus aber auch ein destabilisierender Prozess ergeben, bei dem steigende Anleihezinsen die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen beeinträchtigen, was wiederum über negative Vertrauenseffekte zu höheren Renditeforderungen der Investoren führt. Ein solcher Teufelskreis, der durch Befürchtungen über das mögliche Ausscheiden eines Landes aus der Währungsunion noch zusätzlichen Auftrieb erhält, hatte sich bereits im Herbst 2011 aufgebaut. Er konnte Ende des Jahres 2011 zunächst durch sehr umfangreiche Liquiditätshilfen der EZB gestoppt werden. Im zweiten Quartal 2012 hat deren Wirkung jedoch nachgelassen, sodass die Zinsaufschläge wiederum bedrohlich angestiegen sind.

9. In dieser Situation haben die Staats- und Regierungschefs des Euro-Raums auf der Tagung des **Europäischen Rates** vom 28. bis zum 29. Juni 2012 zur kurzfristigen Stabilisierung der Lage einige Entscheidungen getroffen.

Dazu gehört insbesondere die Entscheidung, mithilfe der **Instrumente der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)** „die Märkte für die Mitgliedsländer zu stabilisieren, die im Rahmen des Europäischen Semesters, des Stabilitäts- und Wachstumspakts bzw. des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht ihre länderspezifischen Empfehlungen und ihre anderen Verpflichtungen einschließlich ihrer jeweiligen Fristvorgaben einhalten. Diese Auflagen sollten in einer Vereinbarung (MoU) niedergelegt werden.“ (Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets, 29. Juni 2012). Der Sachverständigenrat wiederholt jedoch seinen Vorschlag aus dem Jahresgutachten 2010/11, in dem ein Modell für einen Europäischen Krisenmechanismus entwickelt wurde, das die Modalitäten für den Zugang zu gemeinschaftlichen Finanzierungsmechanismen davon abhängig macht, inwieweit von einem Land die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten worden sind (JG 2010 Ziffer 160). Demnach wäre ein unkonditionierter Zugang nur für Länder möglich, die sich nicht in einem exzessiven Defizitverfahren befinden. Zudem muss man sich bewusst sein, dass die Mittel der EFSF und des ESM nach Abzug der bereits ausgereichten Mittel für Portugal, Griechenland und Irland sowie des Programms für die spanischen Banken maximal 400 Mrd Euro betragen, was gerade einmal die jährlichen Finanzierungsbedarfe Italiens und Spaniens abdecken würde (Tabelle 1, Seite 400).

Darüber hinaus wurde beschlossen, einen **einheitlichen Aufsichtsmechanismus** für die Banken des Euro-Raums zu etablieren. Der Sachverständigenrat hat schon in seinem Jahresgutachten 2007/08 dafür geworben, einen einheitlichen Rahmen für die Finanzaufsicht in der Europäischen Union zu schaffen (JG 2007 Ziffer 215). Eine gemeinschaftliche Bankenaufsicht soll eine Voraussetzung für die direkte Rekapitalisierung von Banken über den ESM werden. Zudem ist es aber notwendig, dass die Aufsicht über ausreichende Informationen, wirksame Eingriffs- und Restrukturierungsrechte sowie -instrumente verfügt. Dies ermöglicht es, die negative Rückkopplung zwischen der Bankenkrise und der Staatsschuldenkrise zu

durchbrechen. Allerdings benötigt die Etablierung hinreichender Aufsichts- und Eingriffsrechten nicht zuletzt geraume Zeit, die in der aktuellen Krise jedoch nicht zur Verfügung steht.

Tabelle 1

Finanzierungsbedarf von Spanien und Italien[1)]

Mrd Euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Spanien	123,4	152,6	120,7	110,2	107,1	85,7
Italien	251,8	224,9	178,3	178,1	119,1	128,3

1) Refinanzierungsbedarf und Defizitfinanzierung: Stand 8. Juni 2012.

Quellen: Thomson Financial Datastream, IWF, eigene Berechnungen

Ein weiterer Beitrag zu mehr Stabilität auf den Finanzmärkten soll kurzfristig dadurch geleistet werden, dass die finanzielle Unterstützung, die Spanien für sein Bankensystem über die EFSF erhält, zwar vom ESM übernommen wird, aber **ohne den Status als vorrangige Gläubiger**. Obwohl eine solche Vergemeinschaftung von Risiken ordnungspolitisch bedenklich ist, lässt sie sich mit der systemischen Bedeutung des spanischen Finanzsystems für die Stabilität der Banken und Versicherungen im Euro-Raum insgesamt rechtfertigen.

10. Insgesamt haben die Staats- und Regierungschefs der Länder des Euro-Raums damit den Problemländern lediglich zu einer **Atempause** verholfen. Es dürfte bei weitem zu optimistisch sein, darin bereits die endgültige Lösung der Krise zu sehen. Bei der sich aller Voraussicht nach weiter verschlechternden konjunkturellen Situation wird es für die Staaten sehr schwierig werden, die angestrebten Defizitziele zu erreichen, was die Finanzierung auf den Kapitalmärkten weiterhin beeinträchtigen dürfte. Auch die Lage der Banken wird sich dabei weiter verschlechtern. Der mit der EFSF und dem ESM verfügbare finanzielle Rahmen kann daher relativ schnell an seine Grenzen stoßen. Bei den Finanzierungsbedarfen Spaniens und Italiens, die sich bis Ende des Jahres 2014 auf zusammengenommen über 1052 Mrd Euro (Tabelle 1) belaufen, wäre an ein Rettungsprogramm nach dem Modell Irlands oder Portugals nicht zu denken.

3. Die gewonnene Zeit nutzen

11. Die Politik sollte daher die mit den jetzt beschlossenen Maßnahmen gewonnene Zeit dazu nutzen, möglichst schnell umfassendere Lösungen zu implementieren, die weitreichendere vertragliche und gesetzliche Änderungen erfordern. Der Sachverständigenrat hat mit dem **Schuldentilgungspakt** im November 2011 ein Konzept entwickelt, das es auf der einen Seite stabilitätsorientierten Ländern ermöglichen würde, sich zu Zinsen zu refinanzieren, die nicht durch die Spannungen an den Finanzmärkten verzerrt sind, das aber über die Tilgungsverpflichtung zugleich dafür Sorge trägt, dass die unter gemeinschaftlicher Haftung begebene Verschuldung nur temporärer Natur und zudem mit umfassenden Absicherungen versehen ist.

Aufgrund der aufgezeigten Interdependenz der drei Krisen ist jedoch ein Ansatz, der lediglich auf die Lösung der Staatsschuldenkrise abzielt, nicht hinreichend. Dieser muss daher begleitet werden von länderspezifischen Strukturreformen in den betroffenen Ländern und konkreten Maßnahmen zur **Stabilisierung des europäischen Finanzssystems**. Der Sachverständigenrat stellt dazu einen **Drei-Punkte-Plan** für das Bankensystem vor.

12. Der Sachverständigenrat ist sich der Tatsache bewusst, dass Deutschland bei einer gemeinschaftlichen Haftung für andere Mitgliedsländer des Euro-Raums Risiken eingeht, die sich auch bei umfassenden Absicherungsmechanismen nicht vollständig vermeiden lassen. Aber dabei darf nicht übersehen werden, dass ein grundsätzliches Verdikt gegen jedwede Form einer gemeinschaftlichen Haftung mit mindestens ebenso hohen Risiken verbunden ist. Bei einem Beibehalten des Status quo wäre es denkbar, dass sich **zwei gleichermaßen ungünstige Szenarien** für die Währungsunion einstellen:

- Aufgrund immer weiter steigender Risikoprämien könnten sich Italien und Spanien entweder gezwungen sehen, einen **Schuldenschnitt** vorzunehmen, was weitreichende Folgen für die Finanzinstitute des Euro-Raums hätte, oder aber aus der Währungsunion auszuscheiden. Damit wäre es diesen Ländern möglich, ihre Verschuldung mittels eines Währungsgesetzes auf die nationale Währung umzustellen und sich über die dann wieder autonome nationale Notenbank eine entsprechende Finanzierung zu verschaffen.

- Um ein unkontrolliertes Auseinanderbrechen der Währungsunion zu vermeiden, könnte sich die EZB zum **unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen** Italiens und Spaniens entschließen. Dies wäre eine gemeinschaftliche Haftung durch die Hintertür. Sie hätte aus der Sicht der Politik möglicherweise den kurzfristigen Vorteil, dass sie keiner parlamentarischen Zustimmung bedarf. Gegenüber dem Modell des Schuldentilgungspakts handelte es sich dabei jedoch um eine zeitlich und quantitativ unbegrenzte Haftung, die zudem ohne jegliche Absicherung und ohne jede Konditionalität erfolgen würde. Auf Dauer wäre dieser Weg deshalb höchst problematisch.

13. In Deutschland wird immer wieder und mit zunehmender Intensität die Option des **Austritts einzelner Teilnehmerländer** der Währungsunion oder sogar die Aufspaltung in einen Nord-Euro und einen Süd-Euro gefordert. Das zentrale Problem solcher Vorschläge besteht darin, dass schon das Ausscheiden eines einzelnen Landes einen grundlegenden Regimewechsel für die Finanzmärkte bedeutet. Sie müssen dann bei ihren Investitionsentscheidungen nicht nur die Solvenz von Schuldnern berücksichtigen, sondern zugleich das Risiko, dass sich diese bei Rückzahlung in einem Fremdwährungsraum befinden und nicht mehr im Euro-Raum. Solche Befürchtungen können Kapitalverlagerungen auslösen, welche die Situation der Finanzsysteme in den möglichen Austrittsländern erheblich erschweren und leicht zu einer selbsterfüllenden Prophezeiung werden können. Daraus kann sich eine Kettenreaktion ergeben, die sich immer tiefer in den Kern des Währungsraums hineinfrisst. Am Ende des Prozesses könnte sogar ein währungspolitisches Auseinanderbrechen von Deutschland und Frankreich stehen.

14. Für Deutschland wäre ein **unkontrolliertes Auseinanderbrechen** des Euro-Raums mit hohen Risiken verbunden:

- Für die deutsche Finanzwirtschaft sowie für deutsche Unternehmen und Privatpersonen würde eine Auflösung der Währungsunion erhebliche Verluste bedeuten. Insgesamt beliefen sich die Auslandsforderungen Deutschlands gegenüber dem Euro-Raum Ende des Jahres 2011 auf 2,8 Billionen Euro (Tabelle 2); die Auslandsforderungen der Deutschen Bundesbank gegenüber dem Euro-Raum (einschließlich TARGET2-Forderungen), die sich zum Jahresende 2011 auf 530 Mrd Euro beliefen, sind in dieser Aufstellung nicht berücksichtigt. Rund 1,5 Billionen Euro entfallen dabei auf Wirtschaftsunternehmen und Private. Bei der Wiedereinführung nationaler Währungen wäre kaum damit zu rechnen, dass die Schuldner aus den Problemländern in der Lage wären, ihre Verbindlichkeiten vollumfänglich zu bedienen.

- Kurzfristig könnte sich ein **Unsicherheitsschock** ergeben, wie er nach dem Zusammenbruch der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers im Jahr 2008 zu beobachten war. Damals ist es zu einem Einbruch der deutschen Wirtschaftsleistung um 5 Prozent gekommen.

Tabelle 2

Auslandsforderungen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Euro-Raum zum Jahresende 2011[1)]

Mrd Euro

	Monetäre Finanzinstitute	Wirtschafts-unternehmen und Private	Öffentliche Haushalte	Zusammen
Belgien	43,8	97,0	0,8	141,7
Estland	0,3	0,3	0,0	0,6
Finnland	33,6	28,2	0,7	62,5
Frankreich	222,6	328,2	9,5	560,3
Griechenland	25,3	6,5	3,9	35,7
Irland	82,8	74,2	45,5	202,5
Italien	125,2	88,0	20,6	233,8
Luxemburg	220,7	362,4	1,9	585,0
Malta	7,0	13,3	0,0	20,2
Niederlande	159,7	251,5	7,5	418,6
Österreich	85,8	108,6	3,1	197,5
Portugal	16,8	10,4	4,2	31,3
Slowakei	3,1	7,6	0,2	10,9
Slowenien	2,9	2,5	0,4	5,8
Spanien	127,5	137,1	9,9	274,4
Zypern	5,9	3,2	0,2	9,3
Insgesamt	**1 162,9**	**1 518,8**	**108,4**	**2 790,1**
Problemländer[2)]	377,5	316,1	84,0	777,7

1) Ohne Forderungen der Deutschen Bundesbank gegenüber dem Euro-Raum.– 2) Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien.

Quelle: Deutsche Bundesbank

- Die mit einer Wiedereinführung der D-Mark verbundene **Aufwertung** würde auf Dauer die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht nur in Europa, sondern auch auf den Weltmärkten erheblich beeinträchtigen. Es sollte nicht übersehen werden, dass die deutschen Unternehmen in den letzten Jahren erheblich dadurch begünstigt wurden, dass sie in einem Währungsraum produzieren, dessen Währung von den Märkten – anders als beispielsweise der Yen oder der Schweizer Franken – nicht als typische „Starkwährung“ angesehen wird. Die Erfahrungen dieser Länder sowie von China und Deutschland in der Phase des Festkurssystems von Bretton Woods (JG 2011 Ziffer 156) zeigen zudem, dass Versuche, die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft mit Devisenmarktinterventionen zu verteidigen, zu hohen Devisenbeständen führen, mit denen de facto die Staatsverschuldung der Vereinigten Staaten finanziert wird.

II. Ein Pakt für solide Staatsfinanzen

15. Der Euro-Raum sieht sich einer schweren Vertrauenskrise gegenüber, die der Politik keine einfachen Lösungen mehr ermöglicht. Im Kern verstärken sich hohe öffentliche Schuldenstände und eine Erosion der Wettbewerbsfähigkeit in einigen Mitgliedstaaten wechselseitig. An den Finanzmärkten bestehen daher erhebliche Zweifel, ob alle öffentlichen Schuldner ihre Anleihen vollständig bedienen können. Die Unsicherheit über die Zahlungsfähigkeit der Staaten untergräbt das Vertrauen in die Finanzinstitute, die in den Problemländern engagiert sind. Dies nährt die **systemische Vertrauenskrise**. Um diese zu beenden, bedarf es einer glaubwürdigen Strategie, wie nicht nur die öffentlichen Schulden in allen Mitgliedstaaten des Euro-Raums wieder auf ein Maß zurückgeführt werden können, das von den Akteuren an den Finanzmärkten als tragfähig erachtet wird, sondern gleichzeitig die Strukturreformen unternommen werden, die zwingend nötig sind, um die makroökonomischen Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten zu reduzieren. Die einzuschlagenden Konsolidierungspfade müssen den Finanzmärkten plausibel dargestellt werden können, und ihre Einhaltung muss institutionell hinreichend stark abgesichert sein.

16. Die Politik macht bislang den Fehler, die Vertrauenskrise nicht als systemisches Problem zu begreifen, sondern die Probleme einzeln anzugehen. Anstatt sich auf **glaubwürdige Konsolidierungspfade** festzulegen, läuft die europäische Politik nach einer Reihe konzertierter Maßnahmen zur Stützung hoch verschuldeter Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion, die das Vertrauen der Märkte verloren haben, weiterhin den Märkten hinterher. Die europäische Politik entspricht einer Strategie der Trippelschritte, bei der versucht wird, auf neu aufbrechende Krisenherde mit weiter ausgedehnten Rettungsschirmen oder einer Veränderung des Zugangs zur EFSF oder zum ESM zu reagieren. Die Maßnahmen gehen jeweils nur so weit, wie es die Situation zwingend erfordert. Bei jeder Verschärfung der Krise müssen daher neue Verhandlungen über die Ausweitung der Rettungsmaßnahmen geführt werden.

Trotz der inneren Logik dieser Strategie, mit der die Rettungsschirme möglichst klein und die Vergemeinschaftung von Lasten möglichst gering gehalten werden sollen, ist dies letztendlich die zentrale Ursache der wiederkehrenden Verschärfung der Vertrauenskrise. Marktteilnehmer müssen permanent in Sorge sein, ob der politische Handlungswille auf der nationalen wie europäischen Ebene für weitere notwendig werdende Schritte ausreichen wird. Noch vor zwei Jahren wurde glaubhaft versichert, dass ein **Auseinanderbrechen der Währungsunion** keine Option darstellen würde. Nun wird offen von vielen Seiten hierüber diskutiert und teilweise sogar schon unverblümt damit gedroht. In diesem Umfeld können langfristig angelegte Konsolidierungs- und Anpassungsprogramme kaum Glaubwürdigkeit erlangen und bei den Marktteilnehmern Vertrauen hervorrufen.

Setzt die Politik einseitig darauf, dass Konsolidierungs- und Anpassungsprogramme zugleich die systemische Krise des Euro-Raums bewältigen, so läuft sie Gefahr, bestehende Instabilitäten so zu verstärken, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Raums in eine Solvenzkrise abgleiten. Eine erneute Finanzkrise oder gar ein Auseinanderbrechen des Euro-Raums sind dann nur mit erheblicher Liquiditätsbereitstellung von Seiten der EZB zu verhindern. In der Tat hat sie bereits in großem Umfang Staatsanleihen gekauft und den Märkten dadurch Liquidität zur Ver-

fügung gestellt. Im Ergebnis ist die gemeinsame Haftung ohne jede Konditionalität auf ein hohes Niveau angewachsen. Die Grenze zwischen Geld- und Fiskalpolitik wurde in ordnungspolitisch bedenklicher Weise verwischt.

17. Zur Lösung bedarf es somit entschlossenen Handelns. Die Mitgliedstaaten, die in den kommenden Jahren erhebliche Anpassungslasten zu tragen haben, müssen für einen begrenzten Zeitraum aus dem Fokus der Finanzmärkte genommen werden, ohne die **Marktdisziplin** völlig auszusetzen. Zugleich ist eine glaubhafte Festlegung auf die Durchführung der Anpassung unabdingbar. Mittelfristig sind eine Rückführung der gemeinschaftlichen Haftung von Schulden und eine Rückkehr zur vollen Marktdisziplin erforderlich, um die Beurteilung tragfähiger Finanzpolitik durch politisch unbeeinflusste Akteure sicherzustellen.

18. Eine umfassende Lösung der Schuldenkrise muss daher den folgenden Anforderungen genügen:

a. Die Rettungsmaßnahmen dürfen nicht zu einer automatischen Vergemeinschaftung von Risiken führen. Vielmehr müsste eine Krisenlösungsstrategie zum Ziel haben, zur **Stabilitätsunion**, wie sie im Vertrag von Maastricht angelegt war, zurückzukehren. Der Weg in die Stabilitätsunion wird trotzdem nicht ohne eine vorübergehende Ausweitung der Garantien möglich sein. Daher ist darauf zu achten, dass (i) das wahre Ausmaß der eingegangenen Risiken für die Bürger nachvollziehbar wird und weiterhin bleibt. Ferner ist (ii) zu gewährleisten, dass Hilfen nur gegen strikte Konditionalität und mit der jederzeitigen Möglichkeit, Fehlverhalten zu sanktionieren, vergeben werden.

b. Um die **Trennung zwischen Geld- und Fiskalpolitik** wiederherzustellen, sollte die EZB aus den weiteren Schritten der Krisenbewältigung weitestgehend herausgehalten werden. Deren Mandat ist bereits jetzt bis an die Grenze des Zulässigen gedehnt worden. Letztlich wurden durch die unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen erhebliche Risiken übernommen und quasi-fiskalische Transfers ohne Konditionalität und ohne demokratische Kontrolle der Garantien gewährenden Mitgliedstaaten vorgenommen. Jede Lösung sollte daher zwingend den wesentlichen Garantiegebern eine Vetoposition gewähren.

c. Die Lösung muss in der Lage sein, nicht nur die Überwindung der länderspezifischen strukturellen Probleme zu gewährleisten, sondern zugleich die systemische Krise der Währungsunion zu bewältigen. Um die systemische Vertrauenskrise aufzulösen, müssen die Mitgliedstaaten des Euro-Raums daher einen Weg aus der Krise wählen, der ein **glaubwürdiges Bekenntnis zum Euro** und zu seinem Fortbestand darstellt.

d. Die Lösung muss die **europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben** einhalten. Insbesondere sollte die Nicht-Beistandsklausel des Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) unter Berücksichtigung des neuen Artikel 136 Absatz 3 AEUV nicht verletzt werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllt werden, die sich aus den Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes zum Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht vom 12. Oktober 1993 (BVerfGE 89, 155 ff.), zum Eintritt Deutschlands in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion vom 31. März 1998 (BVerfGE 97, 350 ff.), zum Zustimmungsgesetz zum

Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 (BVerfGE 123, 267 ff.) und zu den Euro-Rettungsmaßnahmen vom 7. September 2011 (NJW 2011, 2946 ff.) ergeben. Insbesondere die Begrenztheit der getroffenen Maßnahmen in zeitlicher Hinsicht oder im Hinblick auf das Haftungsvolumen sowie die Möglichkeit des Deutschen Bundestages, sein Haushaltsrecht zukünftig weiterhin umfassend wahrnehmen zu können, sind dabei in Betracht zu ziehen.

1. Ein Schuldentilgungspakt für den Euro-Raum

19. In seinem Jahresgutachten 2011/12 hat der Sachverständigenrat das Konzept eines Schuldentilgungspakts unterbreitet. Dieser Pakt basiert auf **drei Säulen**: Einem Schuldentilgungsfonds, der eine temporäre und begrenzte Vergemeinschaftung von Schulden in Europa vorsieht, dem Fiskalpakt, der die nationale Finanzpolitik mit geeigneten Restriktionen dauerhaft auf Solidität ausrichten soll, und einer nach Abbau der Schulden im Tilgungsfonds einsetzenden Insolvenzordnung für Staaten. Die Zielsetzung dieses Vorschlags ist die Wiederherstellung der nationalen Verantwortung in der Finanzpolitik im Sinne der Nicht-Beistandsklausel des Lissabon-Vertrags. Voraussetzung für einen Zugang zum Schuldentilgungsfonds ist die (verfassungs-) rechtliche Umsetzung des Fiskalpakts, insbesondere die Einrichtung von Schuldenbremsen. Die Vergemeinschaftung eines Teils der Schulden ist temporär und in der Höhe begrenzt. Damit der Übergang zu soliden Staatsfinanzen gelingt, enthält der Schuldentilgungspakt eine Reihe von Sicherungen und Disziplinierungsmechanismen.

Der Schuldentilgungspakt wird im Folgenden hinsichtlich der veränderten wirtschaftlichen Bedingungen reflektiert, weiterentwickelt und konkretisiert. Insbesondere die erste Säule, der Schuldentilgungsfonds, war einer umfangreichen Kritik, vor allem in Deutschland, ausgesetzt. Diese Kritikpunkte nehmen wir in dieser Weiterentwicklung und Konkretisierung auf.

Der Schuldentilgungsfonds

20. Der Vorschlag des Schuldentilgungspakts sieht vor, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Raums, die sich nicht bereits in einem Anpassungsprogramm befinden, ihre Schulden, die zu einem Stichtag die Maastricht-Grenze von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreiten, in einen europäischen **Schuldentilgungsfonds** mit gemeinschaftlicher Haftung auslagern. Im Gegenzug gehen die teilnehmenden Mitgliedstaaten Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Schuldentilgungsfonds ein, die durch die Höhe der Auslagerung bestimmt werden, und so festzulegen sind, dass dieser in etwa 25 Jahren vollständig getilgt ist. Somit tilgt jedes Land die von ihm ausgelagerten Schulden vollständig selbst und bleibt für seine Schulden im Tilgungsfonds verantwortlich.

21. Die **Auslagerung** der Schulden in den Schuldentilgungsfonds geschieht in einem mehrjährigen Übergangszeitraum, in dem der Refinanzierungsbedarf, der in den kommenden Jahren besteht, sukzessive durch den Fonds gedeckt wird, bis das gesamte, im Vorhinein in der Höhe abschließend bezifferte Auslagerungsvolumen jenseits der 60-Prozent-Schuldenstandsquote erreicht wurde. Nach Abschluss dieser Roll-in-Phase befinden sich die nicht ausgelagerten Schulden im Einklang mit der 60-Prozent-Schuldengrenze des Maastricht-

Vertrags. Die Refinanzierung der Staaten durch den Tilgungsfonds wird durch den Kauf von Staatsanleihen mit einer Laufzeit von über zwei Jahren der in Frage kommenden Mitgliedstaaten auf den Primärmärkten organisiert. Der Tilgungsfonds tritt damit nicht anstelle des einzelnen Mitgliedslandes in dessen Schuldverhältnis ein. Staatsanleihen bis zu zwei Jahren Laufzeit sind Teil der nationalen Verschuldung, die im Rahmen der Maastricht-Grenze von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bleiben soll.

Voraussetzung für den Zugang: Ratifizierung des Fiskalpakts

22. Voraussetzung für die Auslagerung der Schulden ist die vorherige Implementierung einer **nationalen Schuldenbremse** durch welche die Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsverpflichtungen gewährleistet würde. Die Schuldenbremsen sollten sich an den Zielen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts orientieren. Bereits in dem von 25 Mitgliedstaaten am 2. März 2012 unterzeichneten Fiskalpakt (BT-Drs 17/9046, 6 ff.) haben sich alle Mitgliedstaaten, die für die Teilnahme am Schuldentilgungspakt in Frage kämen, zur Einführung solcher Schuldenbremsen verpflichtet. Gleichwohl bleibt der Fiskalpakt hinter den Vorstellungen des Sachverständigenrates (JG 2011 Ziffer 190) zurück. Demnach wäre eine Verschärfung der Bindungswirkung der im Fiskalpakt vorgesehenen Schuldenbremsen im Zusammenhang mit dem Schuldentilgungspakt angebracht.

23. So sollten die zu implementierenden nationalen Schuldenbremsen zusätzlich von einer unabhängigen europäischen Instanz, etwa dem Europäischen Gerichtshof, auf ihre inhaltliche Konsistenz und Bindungswirkung hin überprüft werden. Verstieße ein Land gegen die Vorgaben seiner Schuldenbremse, würde eine sofortige **Strafzahlung** an den Tilgungsfonds folgen, zu der sich die Mitgliedstaaten vor der Teilnahme am Schuldentilgungspakt verpflichten (analog zum „Schuldensoli“, JG 2009 Ziffer 128). Diese Strafzahlung müsste allerdings höher ausfallen als bisher vereinbart. Da alle teilnehmenden Staaten Mitglieder des Euro-Raums sind, wäre daran zu denken, bei jedem durch den Europäischen Gerichtshof festgestellten Verstoß gegen die Schuldenbremse automatisch den Anteil des betreffenden Landes an den Zentralbankgewinnen der EZB als beschleunigte Tilgung an den Fonds abzuführen.

Strikte Konditionalität

24. Die Auslagerung der Schulden sollte analog zu den Regeln der EFSF oder des ESM an eine strikte Konditionalität geknüpft werden. Spätestens wenn die Roll-in-Phase abgeschlossen ist, sollten die national implementierten Schuldenbremsen ihre volle Bindungswirkung entfalten und dadurch die Konditionalität des Roll-in ersetzen. Für den Zeitraum der Roll-in-Phase schließen die teilnehmenden Mitgliedstaaten daher untereinander sogenannte Konsolidierungsvereinbarungen. Darin wird explizit dargelegt, wie die einzelnen Mitgliedstaaten während der Übergangsphase ihr strukturelles Haushaltsdefizit auf maximal 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückführen, wie in den Regelungen zur Schuldenbremse vorgesehen.

In ähnlicher Weise könnten Vereinbarungen über die Durchführung von Strukturreformen getroffen werden. Anhand dieser Vereinbarungen können die Partnerländer die Fortschritte in

der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit laufend überprüfen. Sollte der begründete Verdacht entstehen, dass einzelne Mitgliedstaaten sich nicht an die Vereinbarungen halten, würde die Auslagerung der Schulden in den Tilgungsfonds abgebrochen. Das betroffene Land müsste sich dann wieder vollständig über den Kapitalmarkt refinanzieren, sodass mit dem Entzug der Refinanzierungsmöglichkeit ein effektives Sanktionsinstrument besteht.

Sanktionen durch Zinsaufschläge

25. Eine Möglichkeit, die Konditionalität während der Roll-in-Phase und darüber hinaus aufrecht zu erhalten, besteht darin, einem Land nur einen Teil des Zinsvorteils zu gewähren, wenn nicht alle Auflagen erfüllt sind. Gleichermaßen könnten finanzpolitische Verfehlungen nach der Auslagerung der Schulden geahndet werden, indem die Zinsen auf die ausgelagerten Schulden entsprechend erhöht werden und ein Zinsaufschlag auf den mit dem Schuldentilgungsfonds ursprünglich vereinbarten Zins eines Landes erhoben wird. Dafür könnten bestimmte haushaltspolitische Kennziffern in eine **Scorecard** aufgenommen werden, um dann je nach Erfüllungsgrad den Zinsvorteil des Schuldentilgungspakts dem jeweiligen Land voll oder nur teilweise zu gewähren.

26. Eine abgestufte Sanktionsmöglichkeit wäre zusätzlich dadurch gegeben, dass der Schuldentilgungsfonds bei Verstößen gegen die Konsolidierungsvereinbarung Staatsanleihen des betroffenen Landes verkauft, womit sich das Angebot an Staatsanleihen dieses Landes erhöht, und dadurch die Refinanzierungskosten für die rein national begebenen Schulden ansteigen. Durch solche **Offenmarktoperationen** des Tilgungsfonds könnte die Disziplinierungswirkung des Marktes verstärkt werden. Zur Operationalisierung dieser Politik müsste eine Aufteilung des jährlichen Ergebnisses des Fonds auf die Mitgliedstaaten vereinbart werden.

Zweckbindung von Steuern

27. Jedes Land, das den Tilgungsfonds nutzt, hat zudem die Tilgung seiner in den Fonds ausgelagerten Schulden sicherzustellen. Hierzu könnten etwa bestimmte (gegebenenfalls neu einzuführende) Steuern benannt werden, die für die Bedienung der Zuweisungen herangezogen werden. So könnten die jeweiligen Mitgliedstaaten in Analogie zum Solidaritätszuschlag in Deutschland einen Zuschlag auf eine von ihnen selbst zu bestimmende Steuer erheben, die auf ein (Sperr-) Konto fließt. Am ehesten ist hier an einen Zuschlag zur Umsatzsteuer zu denken. Diese Abgabe sollte im Sinne einer politischen Zweckbindung zur Tilgung der Schulden im Fonds eingesetzt werden. Sie bietet zudem Ansatzpunkte für Sanktionen gegen ein Land, wenn es seinen Verpflichtungen im Schuldentilgungspakt nicht nachkommt. So könnte festgelegt werden, dass ein Land diesen Steuerzuschlag um im Vorhinein festgelegte Prozentpunkte erhöhen muss, wenn es in seinen Konsolidierungsanstrengungen nachlässt.

Sicherheiten

28. Darüber hinaus sollten, wie bereits im Jahresgutachten 2011/12 diskutiert, beim Schuldentilgungsfonds Vermögenswerte in Höhe von 20 Prozent der auszulagernden Schulden als

Pfand hinterlegt werden. Dies könnten etwa Währungs- und Goldreserven eines Landes sein, zudem könnten Mitgliedstaaten ihre Anleihen durch Grundschulden besichern (Pfandbriefe). Auf die genannten Sicherheiten würde zugegriffen, wenn ein Land seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt. Träte ein solcher Vertragsbruch auf, flössen die genannten Sicherheiten dem Tilgungsfonds automatisch zu, ohne dass darüber zuvor in einem europäischen Gremium politisch entschieden werden müsste. Damit dienen die Sicherheiten vornehmlich dazu, den Umfang der gemeinsamen Haftung für alle Partnerstaaten des Paktes zu begrenzen und zudem das moralische Risiko des Beitritts zum Schuldentilgungspakt abzumildern.

Disziplinierungswirkung der Märkte

29. Entscheidend ist, dass die Einrichtung des Schuldentilgungsfonds die **Disziplinierungswirkung der Märkte** in keiner Phase vollständig außer Kraft setzt. Zwar reduziert der Tilgungsfonds die Refinanzierungskosten der hoch verschuldeten Mitgliedstaaten so, dass der Konsolidierungserfolg erhöht wird. Die Marktdisziplin bleibt aber erstens durchgängig erhalten, weil Staatsanleihen mit einer Laufzeit von bis zu zwei Jahren nicht über den Tilgungsfonds refinanziert werden. Diese Anleihen verbleiben in der nationalen Verschuldung, die bis zu 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen darf. Ein Land ist zweitens der Marktdisziplin vollständig ausgesetzt, wenn es nach der Roll-in-Phase die verbleibende Restschuld von bis zu 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts refinanzieren muss. Drittens ermöglicht eine Offenmarktpolitik des Tilgungsfonds, die Marktkräfte gezielt zur Disziplinierung eines Landes einzusetzen.

Vetorechte großer Garantiegeber

30. Gegenüber einer weiteren Vergemeinschaftung von Risiken über die Zentralbankbilanz hat der Schuldentilgungspakt den Vorteil, dass Hilfen an zu erfüllende Bedingungen geknüpft werden können und im Falle eines Verstoßes Sanktionen, etwa durch eine teilweise oder gänzlich verweigerte Auszahlung, möglich sind. Zudem könnten die **Governance-Strukturen** des Schuldentilgungspakts so ausgestaltet werden, dass Deutschland hier eine Fortsetzung der Hilfszahlungen einfacher stoppen kann als im EZB-Rat, der grundsätzlich mit einfacher Mehrheit entscheidet. Mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Rahmen, wie er für Deutschlands Mitwirkung an der Wirtschafts- und Währungsunion gilt und vom Bundesverfassungsgericht bis in die jüngste Rechtsprechung konkretisiert wurde, müsste die Bundesrepublik Deutschland über ein Veto verfügen. Das Haushaltsrecht des Deutschen Bundestages könnte dann über eine entsprechende Ausgestaltung der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union gewährleistet werden.

Zwischen den Konsolidierungsvereinbarungen des Schuldentilgungspakts und den **Anpassungsprogrammen der Troika** aus Europäischer Kommission, EZB und Internationalem Währungsfonds besteht eine gewisse Ähnlichkeit. Allerdings werden durch den Schuldentilgungspakt Konsolidierungsvereinbarungen getroffen und Hilfen gewährt, bevor die beteiligten Mitgliedstaaten den Kapitalmarktzugang verloren haben. Der Schuldentilgungspakt wirkt daher nicht nur als Krisenmechanismus auf die Gewährleistung der Stabilität des gesamten

Euro-Raums hin, sondern hat zudem eine präventive Wirkung, welche die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Konsolidierung erhöht.

Unabhängigkeit des Direktoriums des Tilgungsfonds

31. Zu der Disziplinierungswirkung des Marktes treten rechtliche Bindungen, welche die nationale Finanzpolitik für die Dauer der Laufzeit des Schuldentilgungsfonds einengen. Dazu zählen die zuvor genannten Sicherheiten, Zinsaufschläge und strikten Konsolidierungsvorgaben im Sinne von Konditionalität. Die vorgeschlagene Ausweitung der Strafzahlungen im Rahmen des Fiskalpakts bindet die nationale Finanzpolitik sogar zeitlich unbefristet. Diese Maßnahmen sind gleichsam als Menü von Sicherheiten zur Gewährleistung der beabsichtigten Konsolidierungswirkung zu verstehen. Zudem müssten aber die Entscheidungsstrukturen im Schuldentilgungsfonds eine weitgehende **Unabhängigkeit des Direktoriums** gewährleisten. Dies lässt sich angesichts der Befristung dieser Institution demokratietheoretisch rechtfertigen und würde nur temporär einen gewissen Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten bedeuten. Allerdings wäre zu erwägen, dieser Institution zudem die Überwachung der nationalen Finanzstatistiken oder ähnliches zuzuerkennen. Der Schuldentilgungsfonds könnte alternativ institutionell in den ESM integriert werden. Er wäre dann ebenfalls als internationale Finanzinstitution konzipiert. Das Stimmrecht in Entscheidungen des Tilgungsfonds würde wie beim ESM entsprechend den Kapitalanteilen von den Mitgliedstaaten wahrgenommen.

2. Aktualisierte Berechnungen

32. Das exakte Volumen des Schuldentilgungsfonds, die Anteile der einzelnen Mitgliedstaaten am Fondsvolumen und die Laufzeit des Tilgungsfonds hängen von der genauen Ausgestaltung der Roll-in-Phase und den Annahmen über die Refinanzierungskosten des Fonds sowie des künftigen Wirtschaftswachstums ab. Der Sachverständigenrat hat bereits in seinem Jahresgutachten 2011/12 Berechnungen über das Volumen des Schuldentilgungsfonds vorgelegt. Diese Berechnungen basierten auf der Annahme, dass der Schuldentilgungsfonds zum 1. Januar 2012 eingeführt wird. Unterstellt man nun eine Einführung zum 1. Januar 2013, fällt das Volumen zum einen höher aus, denn die Schuldenstände der teilnehmenden Mitgliedstaaten entwickeln sich im Jahr 2012 deutlich schlechter als noch vor einem halben Jahr angenommen werden konnte. Zum anderen wird Zypern, da es ein Anpassungsprogramm zu erfüllen haben wird, nicht mehr im Schuldentilgungsfonds berücksichtigt.

33. Die aktualisierten Berechnungen des Sachverständigenrates zum Fondsvolumen basieren auf den folgenden Annahmen:

a. Der Schuldentilgungspakt wird zum 1. Januar 2013 eingeführt.

b. Alle volkswirtschaftlichen Eckwerte, die für den Schuldentilgungspakt von Bedeutung sind, stammen aus der aktuellen Prognose der EU-Kommission für das laufende Jahr 2012. Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts in den teilnehmenden Mitgliedstaaten für das Jahr 2013 wird ebenfalls der Prognose entnommen. In den darauf folgenden Jahren wird ein nominales (reales) jährliches Wachstum von rund 3 Prozent (1 Prozent) unterstellt.

c. Zur Berechnung des Auslagerungsvolumens wird die Schuldenabgrenzung gemäß des Vertrags von Maastricht zugrunde gelegt.

d. Die Annahmen über die Refinanzierungskosten des Schuldentilgungsfonds werden in Anlehnung an die derzeitigen Refinanzierungskosten ähnlich garantierter Anleihen, wie denen der EFSF und der Europäischen Investitionsbank (EIB), getroffen. Die Annahmen für die Refinanzierungskosten der rein national begebenen Anleihen sind in Tabelle 3 zusammengefasst. Um zu berücksichtigen, dass langfristige Anleihen vor einem unmittelbaren Anstieg des Durchschnittszinses bewahren, wird zudem angenommen, dass der durchschnittliche Zinssatz innerhalb von sieben Jahren kontinuierlich auf das höhere Niveau ansteigt.

e. Bei der Berechnung des Volumens der während der Roll-in-Phase über den Schuldentilgungsfonds finanzierten Anleihen wird die kurzfristige Verschuldung (bis zu zwei Jahren Laufzeit) nicht berücksichtigt. Damit verlängert sich die Roll-in-Phase. In Italien beträgt sie nun sechs statt zuvor fünf Jahre. Spanien wird die ersten drei Jahre beinahe seinen gesamten (langfristigen) Finanzierungsbedarf decken.

Tabelle 3

Kennzahlen für die am Schuldentilgungspakt (ERP)[1] teilnehmenden Länder

		Brutto-inlands-produkt	Schulden-stand	Primär-saldo	Annahmen über die Zinssätze		
					Anleihen des ERF[2]	Anleihen mit nationaler Haftung	
						mit ERP	ohne ERP
		2012			% p.a.		
Deutschland	Mrd Euro	2 629,9	2 160,7	27,9			
	% des BIP	*100*	*82,2*	*1,1*	3,5	3,0	2,5
Frankreich	Mrd Euro	2 035,1	1 845,8	– 63,8			
	% des BIP	*100*	*90,7*	*– 3,1*	3,5	3,5	4,0
Italien	Mrd Euro	1 590,4	1 963,9	14,8			
	% des BIP	*100*	*123,5*	*0,9*	3,5	4,5	7,0
Spanien	Mrd Euro	1 064,3	861,5	– 47,9			
	% des BIP	*100*	*80,9*	*– 4,5*	3,5	4,5	7,0
Niederlande	Mrd Euro	606,2	424,8	– 14,6			
	% des BIP	*100*	*70,1*	*– 2,4*	3,5	3,0	2,5
Belgien	Mrd Euro	376,6	378,5	– 1,2			
	% des BIP	*100*	*100,5*	*– 0,3*	3,5	4,0	5,0
Österreich	Mrd Euro	309,6	229,6	– 2,4			
	% des BIP	*100*	*74,2*	*– 0,8*	3,5	3,5	4,0
Malta	Mrd Euro	6,6	4,9	0,0			
	% des BIP	*100*	*74,8*	*0,2*	3,5	4,5	5,5

1) European Redemption Pact.– 2) European Redemption Fund.

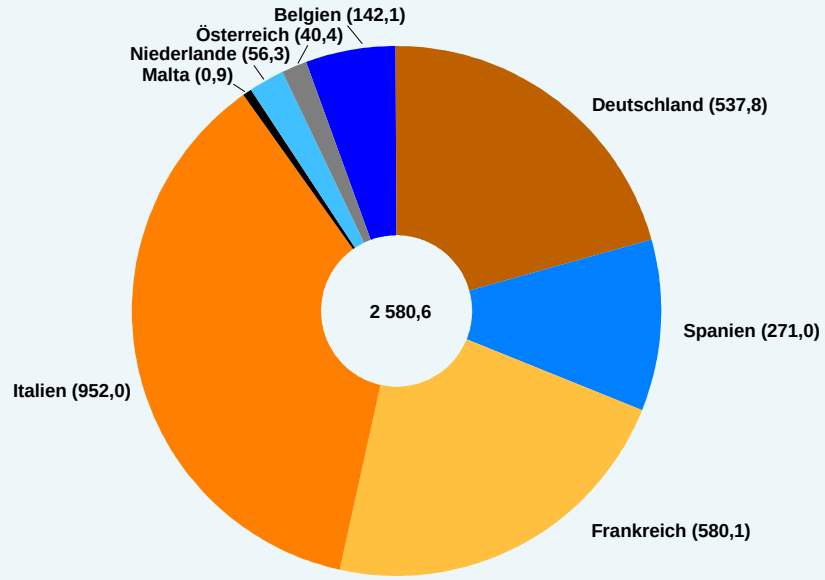
Quelle für Grundzahlen: EU

34. Unter diesen Annahmen erstrecken sich die Roll-in-Phasen maximal über sechs Jahre, nach denen das Fondsvolumen seinen maximalen Wert in Höhe von 2,6 Billionen Euro annimmt (Schaubild 6). An diesem Volumen hat Italien mit 36,9 Prozent der ausgelagerten Schulden den größten Anteil, gefolgt von Frankreich mit 22,5 Prozent und Deutschland mit 20,8 Prozent. Nach Abschluss der Roll-in-Phase gehen die beteiligten Mitgliedstaaten in die

Schaubild 6

Maximales Volumen des Schuldentilgungsfonds im Euro-Raum (2018)[1)]

Mrd Euro



1) Eigene Berechnungen unter Berücksichtigung bis dahin erfolgter Tilgungszahlungen.

© Sachverständigenrat

Tilgungsphase über, in der sich das Fondsvolumen sukzessive verringert. Nach 25 Jahren sind die ausgelagerten Schulden vollständig getilgt. Mit dem Abschmelzen des Schuldentilgungsfonds sinkt das Volumen der gemeinschaftlich begebenen Anleihen, bis im Jahr 2038 alle unter gemeinschaftlicher Haftung begebenen Anleihen vollständig getilgt sind (Schaubild 7).

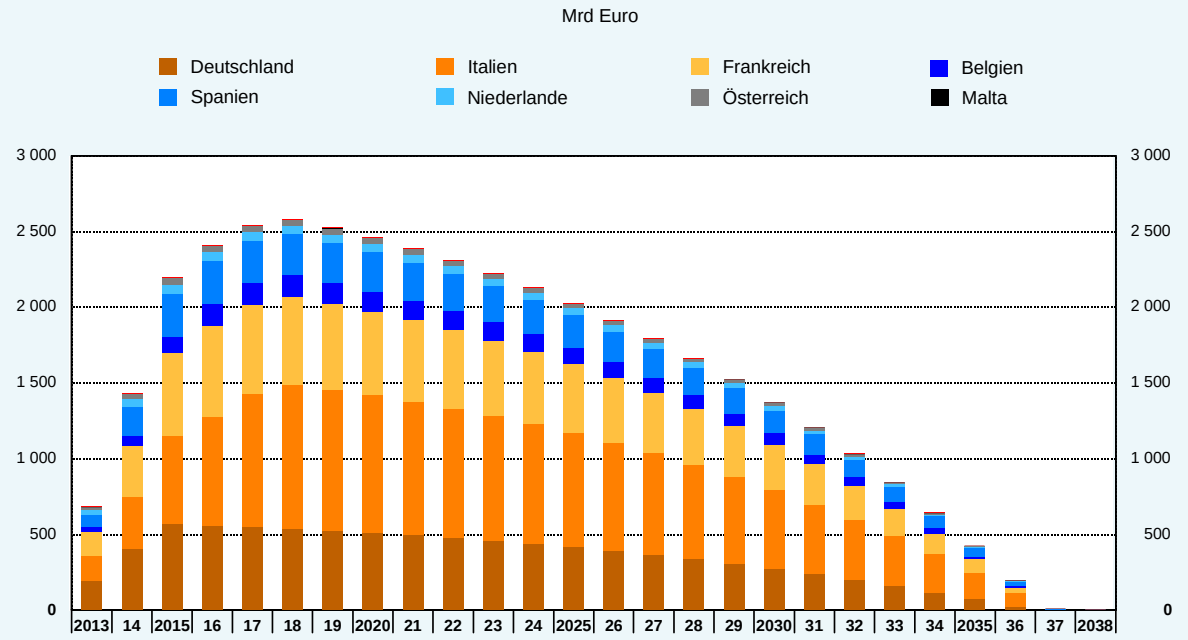
35. Die **Zahlungsverpflichtungen** an den Fonds sollten als fester Anteil des Bruttoinlandsprodukts definiert werden. Anders als Zahlungen an private Kreditnehmer würden die Zahlungen an den Fonds daher mit der Konjunktur schwanken. Auf diese Weise würde auf europäischer Ebene, zumindest vorübergehend, ein automatischer Stabilisator mit gegenseitiger Versicherung gegen asymmetrische Schocks etabliert, der allerdings mit keinerlei negativen Anreizwirkungen verbunden wäre. Zuweisungen eines Landes an den Tilgungsfonds müssen stets so lange getätigt werden, bis die von dem Land ausgelagerten Schulden einschließlich angefallener Zinsen vollständig zurückgezahlt sind.

36. Die Festsetzung der Zuweisungen ließe sich beispielsweise so ausgestalten, dass jedes Land im ersten Jahr der Teilnahme ein Prozent der in den Fonds ausgelagerten Schulden tilgt und zusätzlich Zinszahlungen auf seinen Anteil in den Fonds leistet. Der Anteil dieser Zuweisungen am Bruttoinlandsprodukt würde danach konstant gehalten; die Zuweisungen würden im Zeitverlauf nominal ansteigen, die Belastung gemessen am Bruttoinlandsprodukt bliebe jedoch konstant. Zahlungsverpflichtungen an den Fonds bestehen so lange, bis alle Schulden eines Landes vollständig getilgt sind. Den teilnehmenden Mitgliedstaaten entsteht durch die Auslagerung der Schulden ein **Zinsvorteil**, der zur Tilgung der Schulden genutzt werden kann, ohne die nationalen Haushalte zusätzlich zu belasten. Dies würde vor allem die Mit-

gliedstaaten mit besonders angespannten öffentlichen Finanzen begünstigen. Lediglich für Deutschland und die Niederlande dürfte sich eine leichte Zusatzbelastung ergeben.

Schaubild 7

Schuldenstand im Schuldentilgungsfonds (ERF) nach Ländern[1)]



1) Eigene Berechnungen.

© Sachverständigenrat

37. Die Vorzüge des Schuldentilgungspakts lassen sich möglicherweise alternativ über einen Schuldentilgungsfonds erreichen, der nicht gesamtschuldnerisch besichert ist. Wenn die von den teilnehmenden Mitgliedstaaten zu übernehmenden Risiken und Haftungssummen stärker begrenzt werden sollen, so könnte anstelle einer gesamtschuldnerischen Haftung der Schuldentilgungsfonds – so wie die EFSF – mit **teilschuldnerischer Haftung und Überbesicherung** ausgestattet werden. Um annähernd ähnlich günstige Refinanzierungsbedingungen wie bei einer gesamtschuldnerischen Haftung zu erreichen, müssten die Garantien das tatsächliche Auslagerungsvolumen übersteigen, sie wären aber erheblich niedriger als bei gesamtschuldnerischer Haftung. Würden als Anknüpfungspunkt die auszulagernden Schulden gewählt, so müsste jedes Land für etwa 210 Prozent (190 Prozent) seiner auszulagernden Schulden garantieren, damit die Anleihen des Fonds dasselbe Rating erhielten wie französische (belgische) Staatsanleihen. Jedes Land würde sich damit verpflichten, im theoretischen vollumfänglichen Haftungsfall rund 110 Prozent (90 Prozent) des ausgelagerten Betrags an fremden Schulden zusätzlich zu den eigenen zu übernehmen.

38. Das mit dem Schuldentilgungsfonds einhergehende Haftungsvolumen darf nicht einfach zu den Volumina der bereits beschlossenen Rettungsprogramme und -fazilitäten hinzugerechnet werden. Durch den Schuldentilgungspakt dürfte zum einen eine weitere Inanspruchnahme der noch im Rettungsschirm vorhandenen Mittel vermieden werden. Zum anderen kann damit der Teufelskreis zwischen Banken- und Staatsschulden in den Problemländern durchbrochen werden, sodass sich die EZB aus der krisenbedingten Refinanzierung des Bankensektors zu-

rückziehen könnte. Der Unterschied des Schuldentilgungspakts zu den bereits ergriffenen Hilfemaßnahmen besteht weniger in der Höhe der vergemeinschafteten Risiken, sondern eher in der Tatsache, dass diese durch den Schuldentilgungsfonds transparent gemacht werden und die vergebenen Garantien im Gegensatz zu den Notoperationen der EZB mit einer Konditionalität versehen werden können, und anders als die Hilfen des Rettungsschirms bereits wirken, bevor ein Land vollständig vom Kapitalmarkt abgeschnitten ist.

39. Durch die gemeinschaftliche Haftung für die in den Schuldentilgungsfonds ausgelagerten Staatsschulden sinken für die am Schuldentilgungspakt teilnehmenden Staaten die **durchschnittlichen Refinanzierungskosten**. Eine Ausnahme dürften Deutschland und die Niederlande bilden. Die für die Einhaltung der im Schuldentilgungspakt vorgeschriebenen Konsolidierungspfade erforderlichen Primärsalden sinken dadurch in einigen Mitgliedstaaten beachtlich und lassen eine Rückführung der Schuldenstandsquote auf unter 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überhaupt erst realistisch erscheinen.

Beispielsweise würde Italien für die Einhaltung der im Schuldentilgungspakt vorgegebenen Konsolidierungspfade – ohne Teilnahme am Pakt – einen Primärüberschuss von bis zu 7,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts benötigen. Durch den Schuldentilgungspakt würde der erforderliche Primärsaldo hingegen auf 4,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts sinken (Tabelle 4). Dieser Wert liegt am oberen Rand der Primärsaldenquoten, die im historischen Vergleich über eine längere Zeit aufrechterhalten werden konnten. Die Rückkehr in eine Stabilitätsunion, in der die Schuldenstandsquoten sich in einem Bereich bewegen, in dem die Marktdisziplin die Staatsverschuldung wieder effektiv begrenzt, wird somit erst durch den Schuldentilgungspakt ermöglicht.

Tabelle 4

Konsolidierungsanforderungen und Schuldentilgungspakt (ERP)[1)2)]

	Primärsaldo 2012		Erforderlicher Primärsaldo …			Erforderliche Verbesserung des Primärsaldos zur Erfüllung der Fiskalregeln	
			um die Fiskalregeln zu erfüllen[5)]		um derzeitige Schuldenstandsquote ohne ERP konstant zu halten		
	tatsächlich[3)]	strukturell[4)]	mit ERP	ohne ERP		mit ERP	ohne ERP
	%		% des BIP			Prozentpunkte	
Deutschland	1,7	2,1	1,9	1,5	– 0,4	0,3	– 0,2
Frankreich	– 1,9	– 0,5	2,3	2,8	0,9	4,2	4,7
Italien	3,4	4,8	4,2	7,1	4,8	0,8	3,7
Spanien	– 3,3	– 1,4	3,1	5,0	3,1	6,3	8,2
Niederlande	– 2,3	– 0,3	1,7	1,3	– 0,3	4,0	3,7
Belgien	0,4	1,1	2,8	4,0	2,0	2,4	3,5
Österreich	– 0,3	– 0,0	2,1	2,3	0,7	2,4	2,6
Malta	0,8	0,8	2,7	3,2	1,8	1,9	2,5

1) European Redemption Pact.– 2) Eigene Berechnungen, Quelle für Grundzahlen: EU, Mai 2012.– 3) In Relation zum nominalen BIP.– 4) In Relation zum Produktionspotenzial.– 5) Maximal erforderlicher Primärsaldo, um ein Finanzierungsdefizit von höchstens 0,5 % des BIP zu erreichen und zugleich die nicht ausgelagerten Schulden unter 60 % des BIP zu stabilisieren. Ohne ERP: Maximal erforderlicher Primärsaldo, um den gleichen Schuldenstandsverlauf zu erreichen.

3. Rechtliche Erwägungen

40. Eine wesentliche Kritik am Schuldentilgungsfonds ergibt sich aus den europa- und verfassungsrechtlichen Grenzen, die jeder Lösung für die europäische Schuldenkrise gesetzt sind. Hinsichtlich der unionsrechtlichen Rahmenbedingungen wäre eine saubere Lösung die Änderung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), durch die der Schuldentilgungsfonds eingeführt und mit dem geltenden Unionsrecht verzahnt werden könnte. Im Zuge der Krisenpolitik hat sich der europarechtliche Rahmen allerdings immer wieder und in nicht unerheblichem Maße verändert. So wird beispielsweise in den Titel über die Wirtschafts- und Währungsunion der Artikel 136 Absatz 3 AEUV aufgenommen und die Auslegung des bestehenden Artikel 125 AEUV als striktes Nicht-Beistandsverbot ist umstritten. Nach einer verbreiteten Auffassung sind freiwillige Hilfsmaßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Euro-Raums zulässig. Der neue Artikel 136 Absatz 3 AEUV kann dahingehend verstanden werden, dass er diese Auslegung jedenfalls für den Fall bestätigt, dass Hilfen in „unabdingbaren“ Notfällen und gegen strenge Auflagen (Konditionalität) erlaubt sind. Es wäre auch denkbar, im Zuge der ohnehin erforderlichen Änderung des AEU-Vertrages, entsprechende Klarstellungen in das Primärrecht aufzunehmen oder den Schuldentilgungsfonds institutionell in den ESM zu integrieren.

41. Der Schuldentilgungsfonds des Sachverständigenrates kann in einer Weise konstruiert werden, sodass die europa- und verfassungsrechtlichen Maßstäbe eingehalten werden. Er soll eingerichtet werden, um die Stabilität der Währungsunion als Ganzes zu gewährleisten und das Vertrauen der Bürger und Investoren in den Euro-Raum wiederherzustellen. Insofern stellt er einen **Krisenmechanismus** dar, der jedoch mit einer **präventiven Wirkung** verbunden ist, weil nicht nur eine glaubwürdige Konsolidierungspolitik überhaupt erst wieder möglich wird, sondern zudem die teilnehmenden Mitgliedstaaten über eine umfangreiche Zahl von Sicherungen diszipliniert werden. Dazu gehören die prinzipielle Konditionalität der Hilfen, die Strafzahlungen im Sinne von Zinsaufschlägen, Vorgaben für die nationale Erhebung der Tilgungsbeiträge (zweckgebundene Steuererhöhungen) bis hin zur automatischen Einbehaltung von nationalen Währungsreserven, die als Sicherheiten geleistet wurden. Um den Mitgliedstaaten eine möglichst verlässliche Garantie zu geben, dass das mit dem Schuldentilgungsfonds betätigte Vertrauen in das Zukunftsversprechen der wechselseitigen Haftung gegen Schuldentilgung eingehalten wird, ließe sich in den AEU-Vertrag eine ausdrückliche Regelung der Befristung des Tilgungsfonds aufnehmen.

42. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Schuldentilgungsfonds sind die Vorgaben des Grundgesetzes in der Auslegung der bereits erwähnten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes maßgebend (Ziffer 4 d). Demnach stellen die verfassungsrechtlichen Maßstäbe besondere Anforderungen an die **Begrenztheit der getroffenen Maßnahmen** in zeitlicher Hinsicht und im Hinblick auf das Haftungsvolumen der Bundesrepublik Deutschland. Es muss außerdem gewährleistet sein, dass der Deutsche Bundestag auch in Zukunft sein **Haushaltsrecht** umfassend ausüben kann. Das parlamentarische Haushaltsrecht könnte mit Blick auf das Finanzvolumen des Schuldentilgungsfonds, das die Größenordnung eines Bundeshaushalts um ein Vielfaches überschreitet, ohne entsprechende Sicherungen entkernt werden. Dass der Schuldentilgungsfonds an die verfassungsrechtlichen Grenzen politischer Gestaltung

stoßen könnte (Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz), ist – besonders mit Blick auf die langfristig zu erwartende Handlungsfreiheit – nicht ersichtlich.

43. Der prinzipielle Zustimmungsvorbehalt des Deutschen Bundestages ließe sich während der Roll-in-Phase sicherstellen, wenn der gesamte für ein Jahr zur Auslagerung in den Schuldentilgungsfonds vorgesehene Betrag vorab vom Deutschen Bundestag festgelegt werden würde. Dies würde eine – unrealistische – Zustimmung zu jeder einzelnen Refinanzierungsentscheidung des Fonds innerhalb eines Haushaltsjahres nicht erforderlich machen. Die Wahrnehmung der haushaltspolitischen Kompetenzen des Deutschen Bundestages wäre gleichwohl zu gewährleisten.

44. Ob das Finanzvolumen des Schuldentilgungsfonds die Gefahr einer Entleerung des Haushaltsrechts mit sich bringt, hängt letztlich von den gewährten **Sicherheiten und Konditionalitäten** ab. Von dem erwarteten Gesamtvolumen von fast 2,6 Billionen Euro wäre der deutsche Anteil der in den Fonds ausgelagerten Schulden abzuziehen. Für diesen Betrag „haftet“ die Bundesrepublik Deutschland ohnehin. Das verbleibende Volumen darf nicht einfach zu den bisher eingeleiteten „Rettungsmaßnahmen“ einschließlich derjenigen der EZB hinzugerechnet werden, weil der Tilgungsfonds die Inanspruchnahme der noch im Rettungsschirm vorhandenen Mittel vermeidet. Die zusätzliche Bindung würde jedoch von einer deutlichen Ausweitung der Konditionalität und der Sicherheiten begleitet. Im Schuldentilgungsfonds wären sogar gewisse „positive Automatismen“ eingebaut, die im Sinne der von der Bundesregierung geforderten haushaltspolitischen Durchgriffsrechte (temporär) wirkten. Auf diesem Weg würde die verfassungsrechtlich problematische Entleerung des parlamentarischen Haushaltsrechts bereits aufgrund des Finanzvolumens des Fonds verhindert.

Diese Sicherheiten und Durchgriffsrechte werden allerdings zugleich den deutschen Gesetzgeber binden und den Deutschen Bundestag in seinem Haushaltsrecht einschränken. Dies müsste jedoch nicht als eine unzulässige Beschränkung der demokratischen Rechte des Parlaments verstanden werden. Es handelt sich vielmehr um **freiheitsermöglichende Bindungen**, wie sie in einem sozialen Rechtsstaat umfangreich bestehen. Die Verpflichtung der deutschen Politik, sich auf eine glaubwürdige Konsolidierung festzulegen, eröffnet dem Deutschen Bundestag in den zukünftigen Wahlperioden, finanzwirksame Entscheidungen ohne die Belastung mit übermäßigen Zinsausgaben zu treffen. Das Grundgesetz ist nach den letzten Änderungen der Finanzverfassung auf fiskalische Konsolidierung der Staatsfinanzen festgelegt. Mit dem Schuldentilgungsfonds würde zudem ein Weg eröffnet, das bislang ungelöste Problem der Altschulden anzugehen. Die aufgrund des Schuldentilgungsfonds auf Deutschland zukommenden höheren Zinszahlungen für die Refinanzierung der bestehenden Schulden sind die eigentlichen Kosten dieses Vorschlags. Deutschland müsste daher mit höheren Zinsausgaben rechnen. Gegenwärtig werden die öffentlichen Haushalte in Deutschland aber bereits mit erheblich niedrigeren Zinsausgaben begünstigt, die sich aus der Funktion Deutschlands als sicherer Hafen ergeben. Dieser durch die Krise selbst hervorgebrachte und daher in gewisser Weise künstliche Zinsvorteil würde durch den Schuldentilgungsfonds korrigiert. Die dadurch zu erwartenden Zinsniveaus liegen im Rahmen des Vertretbaren und schränken den Haushaltsgesetzgeber nicht mehr als andere Änderungen der finanziellen Rahmenbedingungen staatlichen Handelns ein.

III. Weichenstellungen für ein stabiles Finanzsystem

45. Ein zentrales Ziel der Gipfelbeschlüsse vom 29. Juni 2012 ist es, den „Teufelskreis zwischen Banken und Staatsanleihen“ zu durchbrechen (Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets, 29. Juni 2012). Insbesondere soll es für den ESM möglich sein, **Banken direkt zu rekapitalisieren**, sobald ein **einheitlicher Aufsichtsmechanismus** unter Einbeziehung der EZB vorhanden ist. Entsprechende aufsichtsrechtliche Vorschläge der Europäischen Kommission sollen vom Europäischen Rat bis Ende des Jahres 2012 geprüft werden. Im Fall Spaniens soll rasch Klarheit über die konkreten Einzelheiten des Anpassungsprogramms für den Finanzsektor und die konkreten Schritte zur Rekapitalisierung der Banken getroffen werden. Der ESM soll für die an Spanien ausgereichten Mittel nicht den Status eines vorrangigen Gläubigers erhalten.

Um diese Beschlüsse einzuordnen, wird im Folgenden die Lage des europäischen Bankensektors kurz beschrieben, bevor die Eckpunkte eines langfristigen Ordnungsrahmens dargelegt und die wichtigsten Probleme des Übergangs geschildert werden. Vom Grundsatz her gehen die Gipfelbeschlüsse zwar in die richtige Richtung, allerdings behindern bisherige Versäumnisse in der Umsetzung von grundlegenden Finanzmarktreformen kurzfristige Lösungen der Verschuldungskrise im Euro-Raum.

Der europäische Bankensektor in der Krise

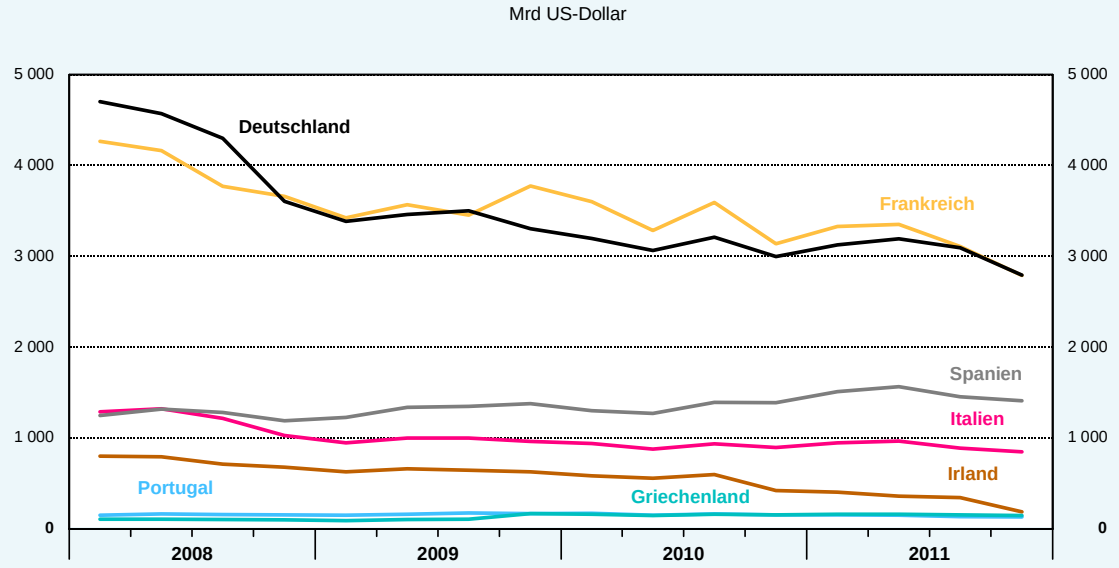
46. Eine enge Verknüpfung zwischen Banken und Staaten, notleidende Forderungen in den Bilanzen der Banken und eine unzureichende Eigenkapitalausstattung vieler Banken bergen ein **hohes Risiko für die Stabilität des gesamten Finanzsystems**. Kommt es zu einer Verschärfung der Krise einiger großer, systemrelevanter Banken, so kann sich diese über direkte vertragliche Verflechtungen auf andere Banken übertragen. Ein weiterer Ansteckungskanal besteht auf indirektem Wege. Werden viele Banken in einem ähnlichen Maße von Schocks getroffen, so kann dies negative Auswirkungen auf die Systemstabilität haben.

Beispielsweise kann sich bei einer Erhöhung der Unsicherheit schlagartig die Finanzierungssituation vieler Banken verschlechtern und diese zwingen, kurzfristig Aktiva abzustoßen. Die resultierenden Preiseffekte wiederum können andere Banken in Mitleidenschaft ziehen. Dieses Risiko einer europaweiten Ansteckung über den Bankenkanal ist nach wie vor hoch, wenngleich die Banken in den verschiedenen Ländern des Euro-Raums ihre direkte Kreditvergabe gegenüber dem Ausland reduziert haben (Schaubild 8, Seite 418). In den Krisenländern ist die **Unsicherheit im Finanzsektor**, die beispielsweise an Schwankungen der Kurse von Bankaktien gemessen werden kann, hoch (Schaubild 9, Seite 419).

47. Die damit verbundenen Risiken sind nicht auf den Finanzsektor beschränkt. Letztlich kann die realwirtschaftliche Stabilisierung der betroffenen Länder nur mit einem funktionsfähigen Finanzsektor gelingen. Ebenso erfordert die weitere Stabilisierung des Finanzsektors ausreichendes Wachstum. Derzeit stockt aber das **Zusammenspiel zwischen Finanzsektor und Realwirtschaft**, da mit notleidenden Forderungen belastete Banken Anreize haben, alte

Schaubild 8

Konsolidierte Auslandsforderungen von Banken in ausgewählten Ländern gegenüber allen BIZ-Ländern[1)]



1) Länder, die der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) berichten: Stand 21. Juni 2012.

© Sachverständigenrat

Quelle:BIZ

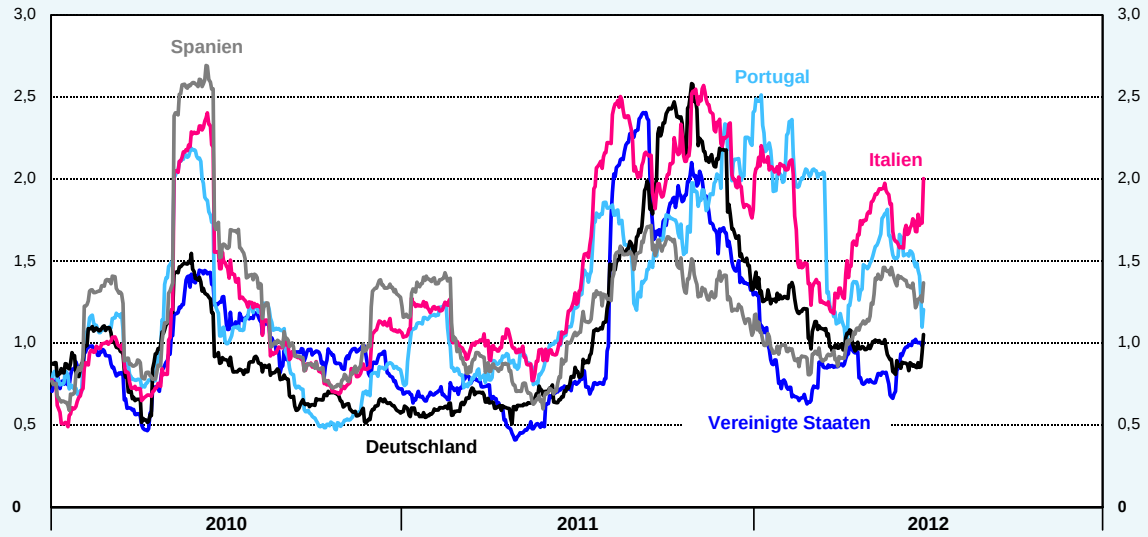
Kredite zu überrollen, um die Probleme in ihren Bilanzen nicht offenkundig werden zu lassen (sogenanntes **Forbearance**). In der Folge stehen Kredite für neue Investitionen nur in unzureichendem Maße zur Verfügung, sodass Wachstum und sektoraler Wandel verlangsamt werden. Arbeitskräfte, die entlassen werden, können nicht von wachsenden Sektoren aufgenommen werden.

Diese Fehlentwicklungen machen aber nicht an den Grenzen der einzelnen Länder halt, sie haben über den Außenhandels- und den Finanzmarktkanal auch negative Rückkopplungen auf die Wirtschaft des gesamten Euro-Raums. Durch das geringe Vertrauen in die Banken der Krisenländer sind die privaten Kapitalströme dorthin eingebrochen. Daher können sich viele Banken in diesen Ländern nicht länger am privaten Kapitalmarkt refinanzieren und sind in stark erhöhtem Maße auf eine **Finanzierung durch die EZB** angewiesen (Schaubild 10, links, Seite 420). Die EZB kam den Banken dabei durch die Absenkung der Standards für notenbankfähige Sicherheiten und der Gewährung von Emergency Liquidity Assistance (ELA) sogar noch entgegen. Dies alles spiegelt sich in den stark gestiegenen TARGET2-Salden innerhalb des Euro-Systems wider (Schaubild 10, rechts). Alle Mitglieder des Euro-Systems haften für die Risiken, die sich so auf die Notenbankbilanz verlagern, mit der Ausnahme von ELA-Krediten, die in nationaler Verantwortung begeben werden (JG 2011 Ziffer 135 und Kasten 7). Aufgrund externer Effekte, die von der Schieflage von Banken ausgehen, besteht auch in anderen Ländern des Euro-Raums ein Interesse, die Banken in den Krisenländern nachhaltig zu stabilisieren.

48. Die **realwirtschaftlichen Kosten von Finanzkrisen** können erheblich sein und hängen vor allem von der spezifischen Ausprägung einer Krise ab (JG 2011 Kasten 15; Feenstra und

Schaubild 9

Volatilität aggregierter Preisindizes für Bankaktien ausgewählter Länder[1)]



1) Die annualisierten historischen Volatilitäten wurden auf der Basis von Tageswerten der vergangenen 30 Tage berechnet.

Quelle: Thomson Financial Datastream, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat

Taylor, 2008). Während kombinierte Schulden- und Währungskrisen im Durchschnitt fünf Jahre anhalten und – gemessen als Abweichung des tatsächlichen Bruttoinlandsprodukts von einem geschätzten Bruttoinlandsprodukt ohne Krisensituation – Kosten von durchschnittlich rund 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verursachen, steigt die Dauer bei gleichzeitigen Schulden- und Bankenkrisen auf durchschnittlich acht Jahre, bei Kosten von durchschnittlich 13 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (De Paoli et al., 2006).

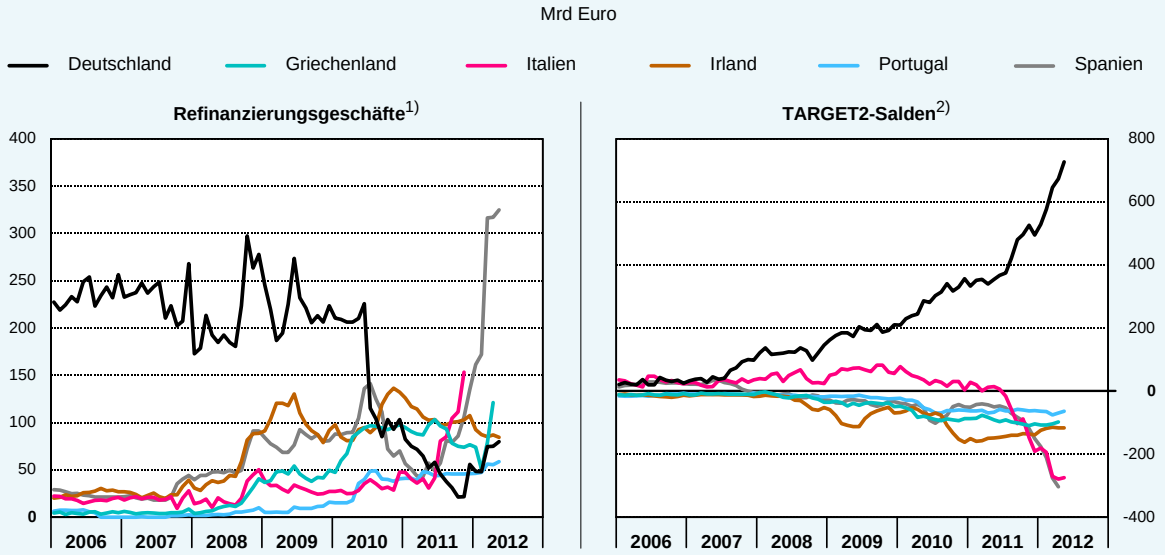
49. Eine **Stabilisierung des Bankensektors** sollte aus diesen Gründen im Zentrum wirtschaftspolitischen Handelns stehen. Hierbei ist die Politik einem Zielkonflikt ausgesetzt: Einerseits sollte die Regulierung der Banken mittel- bis langfristig verschärft werden, und die Banken sollten insbesondere mehr Eigenkapital vorhalten, um Risiken in ihren Bilanzen aus eigener Kraft abfedern zu können. Andererseits kann eine Verschärfung der Regulierung von Banken aber auch krisenhafte Entwicklungen beschleunigen, insbesondere dann, wenn die Altlasten der Vergangenheit noch nicht in ausreichendem Maß bewältigt wurden.

Ein langfristiger Ordnungsrahmen für den europäischen Bankensektor

50. Viele der derzeit auf europäischer Ebene diskutierten Reformen und insbesondere die im Rahmen einer **Bankenunion** geplanten Schritte haben das Ziel, einen langfristigen europäischen Ordnungsrahmen zu schaffen. Die EZB fordert beispielsweise die Stärkung der Bankenaufsicht auf europäischer Ebene, ein europäisches Einlagensicherungssystem sowie die Einführung europaweiter Regeln zur Bewältigung von Schieflagen bei Banken (EZB, 2012). Die Gipfelbeschlüsse vom 29. Juni 2012, welche grundsätzlich die Möglichkeit einer direkten Rekapitalisierung der Banken durch den ESM vorsehen, knüpfen dies an die vorherige Etablierung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus für den Euro-Raum.

Schaubild 10

Refinanzierungsgeschäfte und TARGET2-Salden ausgewählter Zentralbanken im Euro-Raum



1) Forderungen aus geldpolitischen Operationen an Kreditinstitute im Euro-Raum.– 2) Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system.

Quellen: Nationale Zentralbanken

© Sachverständigenrat

51. Der Sachverständigenrat hat bereits in früheren Gutachten die zentralen Eckpunkte eines langfristigen Ordnungsrahmens für den europäischen Bankensektor spezifiziert (JG 2009 Ziffern 196 ff.). Hierzu zählen eine **zentrale pan-europäische Bankenaufsicht** sowie Regelungen für die **Restrukturierung und Abwicklung von Banken**. Die europäische Bankenaufsicht sollte über ausreichende Informationen, wirksame Eingriffsrechte und Instrumente verfügen, um Fehlentwicklungen zu vermeiden oder bereits frühzeitig zu korrigieren. Ein europäisches Abwicklungsregime mit einer Restrukturierungs- oder Abwicklungsbehörde benötigt eine ausreichende finanzielle Grundlage, um im akuten Krisenfall schnell und gezielt eingreifen zu können. Diese soll durch eine Bankenabgabe aufgebaut werden, es ist aber auch ein ex ante festgelegter fiskalischer Finanzierungsmechanismus erforderlich. Im Gegensatz zu einer umfassenden Bankenunion ist eine gemeinsame Einlagensicherung nicht zwingend Bestandteil des vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Ordnungsrahmens.

52. Für eine stärkere Zentralisierung von Aufsichts-, Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen auf europäischer Ebene sprechen gerade vor dem Hintergrund einer einheitlichen Geldpolitik vor allem zwei Überlegungen. Erstens besteht bei einer Aufsicht auf rein nationaler Ebene die Gefahr, dass diese nicht ausreichend unabhängig gegenüber einflussreichen Interessengruppen agieren kann und deshalb Risiken auf die europäische Ebene abgewälzt werden. Einen Anreiz, Probleme in den Bilanzen der Banken nicht offenzulegen, gibt es nicht nur bei den Banken selbst, vielmehr besteht dieser Anreiz ebenfalls bei den Aufsichtsbehörden, die bei einer Offenlegung von Problemen eigene aufsichtsrechtliche Fehleinschätzungen eingestehen müssten.

Ein zweiter Grund für eine stärkere europäische Zentralisierung der Aufsichts-, Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen ergibt sich aus der Tatsache, dass die europäischen Finanzmärkte eng miteinander verflochten und viele Banken international tätig sind. Wenn dabei die Aufsicht rein national organisiert ist, können die zwischen den Ländern bestehenden finanziellen Verflechtungen und die damit einhergehenden Risiken nur unzureichend identifiziert werden.

53. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass die umfangreichen rechtlichen Anpassungen, die für eine solche Vereinheitlichung der Aufsichts- und Restrukturierungsregime nötig wären, kurzfristig umgesetzt werden können. Dass die Umsetzung der entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen erhebliche Zeit in Anspruch nehmen wird, zeigen die Pläne der Europäischen Kommission bezüglich einer **Richtlinie**, die die Vereinheitlichung und Stärkung der Aufsichtsbefugnisse im Rahmen der Prävention, Frühintervention und Abwicklung von Banken auf europäischer Ebene zum Ziel hat (Europäische Kommission, 2012). Die Richtlinie soll gewährleisten, dass alle nationalen Aufsichts- und Abwicklungsbehörden mit einem einheitlichen Mindestinstrumentarium für die Krisenprävention und -intervention ausgestattet werden. Die Kommission selbst rechnet nicht mit einer Anwendung der Vorschriften vor dem Jahr 2015 und sieht selbst diese Richtlinie lediglich als einen ersten Schritt.

54. Die Schritte hin zu einem neuen regulatorischen Rahmen für die europäischen Finanzmärkte und die nötigen rechtlichen Änderungen nehmen somit **erhebliche Zeit** in Anspruch. Insbesondere erfordert eine Abtretung von Aufsichtsfunktionen auch eine Abtretung von Souveränitätsrechten. Dass bisher in diesen Bereichen wenig Fortschritte gemacht worden sind, behindert einerseits die kurzfristige Lösung der Probleme im Bankensektor. Andererseits kann eine Rekapitalisierung und Restrukturierung der Banken aber auch nicht warten, bis alle offenen regulatorischen Fragen geklärt sind. Umso wichtiger ist es, jetzt die **Prioritäten richtig zu setzen**.

In der Zeit seit Ausbruch der Finanzkrise sind zwar eine Reihe von Änderungen der Finanzmarktregulierungen auf den Weg gebracht worden; nicht immer sind dabei jedoch die Schwerpunkte richtig gesetzt worden. Statt sich etwa auf die Einführung einer Finanztransaktionsteuer zu konzentrieren, hätte es das vordringliche Ziel der Politik sein sollen, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der die Anreize im Bankensektor richtig setzt, die Wahrscheinlichkeit von Systemkrisen reduziert und den besseren Umgang mit Krisen ermöglicht. Die bislang unternommenen Schritte sind unzureichend und erhebliche Zeit ging bereits verloren.

55. Im Zuge der Diskussion um eine europäische Bankenunion ist zudem die Notwendigkeit einer **europäischen Einlagensicherung** erörtert worden. Allerdings kann eine Einlagensicherung nicht die Antwort auf das aktuelle Problem der unzureichenden Kapitalisierung vieler europäischer Banken sein. Denn die sofortige Einführung einer europäischen Einlagensicherung käme dem Abschluss einer Versicherung gleich, der erfolgt, nachdem der von ihr abzusichernde Schadensfall bereits eingetreten ist. Grundsätzlich wäre ein europäisches Ein

lagensicherungssystem erst dann denkbar, wenn der langfristige Regulierungsrahmen vollständig eingeführt wurde und ausreichende Eingriffsrechte der Aufsichts- und Restrukturierungsinstitutionen sichergestellt sind.

Diese Voraussetzungen sind unabdingbar, da eine Einlagensicherung – wie jede andere Versicherung auch – das Risiko von Fehlverhalten aufgrund verzerrter Anreize birgt. Schlecht ausgestaltete Einlagensicherungssysteme senken Risiken im Bankensektor nicht, sondern können diese Risiken vielmehr erhöhen. Daher müsste eine Versicherungsgebühr so an die Risiken einer Bank angepasst werden, dass die Wahrscheinlichkeit von Schieflagen bei den Banken tatsächlich sinkt. Kann dieses Ziel nicht erreicht werden, könnte eine Einlagensicherung auf europäischer Ebene zu einem Transfermechanismus werden und Anreize zur Verschuldung tendenziell erhöhen.

56. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung einer Bankenunion sollten länderübergreifende Absicherungsmechanismen für Banken nur dann eingeführt werden, wenn entsprechende aufsichtsrechtliche Kompetenzen und Durchgriffsrechte auf die europäische Ebene verlagert werden. Eine **gemeinsame Haftung erfordert gemeinsame Kontrolle**. So wichtig Schritte in diese Richtung sind, so wenig sollte eine Bankenunion als Lösung der kurzfristigen Probleme gesehen werden. Ein überhastetes Vorgehen würde vielmehr sogar die Gefahr bergen, dass aufgrund kurzfristig drängender Probleme die Weichen für die Zukunft falsch gestellt werden. Kurzum: Die Umsetzung einer Bankenunion unter Zeitdruck birgt Risiken. Daher müssen jetzt kurzfristige Lösungen gefunden werden, die im derzeit gegebenen institutionellen Rahmen die erforderlichen Rekapitalisierungen der Banken auf der Grundlage klar festgelegter Prinzipien ermöglichen. Zudem müssen die Weichen für eine zukünftige institutionelle Neuordnung richtig gestellt werden.

Prinzipien einer staatlichen Rekapitalisierung von Banken

57. Typischerweise treten in Finanzkrisen Probleme auf, die so dringlich sind, dass Maßnahmen zur Stabilisierung des Bankensystems nicht aufgeschoben werden können, bis die Details eines neuen institutionellen Ordnungsrahmens ausformuliert sind. Ein solches Problem liegt aktuell bei Spanien vor, das bereits einen Antrag auf Mittel zur Rekapitalisierung der Banken durch die EFSF gestellt hat. Um zu diskutieren, welche konkreten Schritte jetzt durch die europäische Politik unternommen werden sollten, ist es sinnvoll, zunächst die **Prinzipien einer zielführenden Krisenlösung** zu formulieren. Hierbei geht es darum, die Mittel effektiv einzusetzen und zu verhindern, dass die kurzfristige Linderung der Probleme den Weg zu einem langfristigen Ordnungsrahmen verstellt.

Im Zentrum einer kurzfristigen Stabilisierung muss eine verbesserte Ausstattung der Banken mit Eigenkapital stehen. **Mehr Eigenkapital** macht nicht nur die einzelne Bank krisenresistenter; mehr Eigenkapital im Bankensystem als Ganzes reduziert auch die ansonsten zu großen Hebelwirkungen, die zu systemischen Krisen führen können. Die Marktentwicklungen nach dem Konkurs von Lehman Brothers haben gezeigt, dass relativ kleine Schocks, die das Finanzsystem treffen, große systemische Auswirkungen haben können, wenn sich viele Banken gleichzeitig und gleichgerichtet an diese Schocks anpassen müssen.

58. Gerade die Erfahrungen Japans verdeutlichen exemplarisch, welche **Fehlanreize von einer verschleppten Rekapitalisierung und Restrukturierung der Banken** für die Realwirtschaft ausgehen können. Japanische Banken haben in den 1990er-Jahren und Anfang der 2000er-Jahre aufgrund einer zu geringen Kapitalausstattung notleidende Kredite verlängert und bestehende Kreditlinien ausgeweitet, wodurch nicht tragfähige realwirtschaftliche Geschäftsmodelle weiter am Leben gehalten wurden (Caballero et al., 2008; Peek und Rosengren, 2005). Um ein „japanisches Szenario" zu vermeiden, sollten daher angeschlagene Banken zügig und entschlossen rekapitalisiert und restrukturiert werden. Aus Erfahrungen mit früheren Bankenkrisen lassen sich folgende Kriterien für eine erfolgreiche Rekapitalisierung und Restrukturierung von Banken ableiten (Hoshi und Kashyap, 2010; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2008):

(1) Zur Ermittlung des notwendigen **Kapitalbedarfs** sind gründliche Audits der Banken erforderlich. Interne Berechnungen der Banken reichen nicht aus, denn gerade in einer Krise haben Banken Anreize, Risiken systematisch zu unterschätzen und bilanzielle Ermessensspielräume zu nutzen (JG 2009 Ziffer 263; Huizinga und Laeven, 2012). Auch Stresstests und andere Untersuchungen, wie sie etwa von der europäischen Bankenaufsicht (EBA) mit dem Blitztest zuletzt im Herbst 2011 durchgeführt wurden, decken in der Regel nicht den gesamten Abschreibungsbedarf auf. Unter den derzeitigen institutionellen Rahmenbedingungen müsste diese Bestandsaufnahme von der EBA in Kooperation mit den nationalen Aufsichtsbehörden und externen Experten durchgeführt werden.

(2) Im Idealfall sollten die Banken notwendiges Kapital über die Märkte aufnehmen oder intern durch einbehaltene Gewinne bilden. Gerade diese Anpassungskanäle sind aber in einer Krise verstopft. Würde man die Banken zwingen, erhöhte Eigenkapitalanforderungen in der Krise zu erfüllen, würde man sie gleichzeitig zwingen, einen Teil der Anpassung über eine Reduktion ihrer Bilanzsumme vorzunehmen. Dieses Deleveraging wiederum kann Krisen verschärfen. Aufgrund negativer Signalwirkungen und der zu erwartenden Einschränkungen ihrer Geschäftspolitik nehmen Banken zusätzliches staatliches Kapital zudem nicht freiwillig an, sodass eine **zwangsweise Rekapitalisierung** erforderlich sein kann.

(3) Werden zusätzliche Finanzmittel vom Staat bereitgestellt, so ist sicherzustellen, dass hiermit in ausreichendem Maße **Kontrollrechte** übernommen werden. Die reine Bereitstellung von Garantien, der Kauf von Aktiva oder die Übertragung von notleidenden Aktiva an eine Bad Bank erfüllen diese Bedingungen nicht, wenn hiermit keine Änderungen der Kontroll- und Eigentumsstrukturen verbunden sind.

(4) Damit eine staatliche Rekapitalisierung erfolgreich sein kann, müssen die Banken effektiv **saniert und restrukturiert** werden. Dies kann im Ergebnis die deutliche Schrumpfung oder sogar die Abwicklung von solchen Banken bedeuten, die kein nachhaltiges Geschäftsmodell haben. Hierfür fehlt, wie oben bereits geschildert, für das europäische Bankensystem bislang noch ein effektiver rechtlicher Rahmen.

59. Bei einer staatlichen Rekapitalisierung geht es nicht darum, dauerhaft mehr staatlichen Einfluss auf die Banken zu nehmen. Das Gegenteil ist der Fall: Eine staatliche Rekapitalisierung sollte das Ziel haben, eine möglichst schnelle Gesundung der Banken zu ermöglichen, die Kosten für den Steuerzahler zu reduzieren und die Funktionsweise des Bankensektors durch eine Reprivatisierung der Banken wiederherzustellen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2008).

Was jetzt zu tun ist

60. Aus diesen allgemeinen Überlegungen ergeben sich konkrete Empfehlungen, die bei der Ausformulierung der Bedingungen für Mittel zur Bankenrekapitalisierung aus der EFSF oder dem ESM berücksichtigt werden sollten. Generell sollte in Europa die Zeit genutzt werden, bereits im Vorfeld einer krisenhaften Zuspitzung Fehlentwicklungen mit weit geringeren Maßnahmen und weniger gravierenden Eingriffen zu beheben.

61. Allgemein können auf Ebene der einzelnen Bank, der nationalen Aufseher oder der Regierung Anreize bestehen, Probleme im Bankensystem zu verschleppen. Als Folge von Unterstützungsmaßnahmen, die mit einer Restrukturierung der betroffenen Banken verbunden sein können, würden die Verfügungsrechte von Management und Eigentümern der Banken eingeschränkt. Und für das betreffende Land könnte ein Antrag auf internationale Unterstützung an den Finanzmärkten als negatives Signal aufgefasst werden und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen eines Landes als Ganzes in Frage stellen. Spanien kann hier als Beispiel dienen, denn die Regierung hat sich nur unter Druck entschlossen, Mittel zur Bankenrekapitalisierung aus der EFSF in Anspruch zu nehmen.

Um zukünftig diesem Problem der **(Regulatory) Forbearance** zu begegnen, sollte von der EBA oder der EZB der notwendige Druck ausgehen, die Probleme auf Einzelinstitutsebene anzugehen. Allerdings kann nach den bisherigen Regeln die EBA lediglich dadurch tätig werden, dass sie Empfehlungen an die nationalen Aufsichtsbehörden abgibt. Weder die EBA noch die EZB haben direkte Aufsichts- oder Restrukturierungskompetenzen. Es wäre daher daran zu denken, dass die EBA zusätzlich durch eine öffentliche Warnung an die Regierungen oder die Banken die Möglichkeit erhält, Druck auszuüben, wobei jedoch berücksichtigt werden muss, dass die Unsicherheit an den Märkten hierdurch erhöht werden kann. Die EZB könnte über eine Verschärfung ihrer Anforderungen an die Kriterien, die Banken für einen Zugang zur Notenbankrefinanzierung erfüllen müssen, aktiv werden. Hierzu wäre es allerdings erforderlich, dass die EZB entgegen der derzeitigen Praxis Zugang zu aufsichtsrechtlich relevanten Informationen zur Lage der betroffenen Banken erhält.

62. Gleichzeitig ist ein finanzieller Absicherungsmechanismus erforderlich, falls sich unterkapitalisierte Banken kein frisches Kapital an den Finanzmärkten oder über die Einbehaltung von Gewinnen beschaffen können und zugleich das betreffende Land den Kapitalbedarf nicht selbst tragen kann. Die EFSF und später der ESM bieten daher grundsätzlich die Möglichkeit, **Finanzhilfen für eine Rekapitalisierung** zur Verfügung zu stellen. Das Verfahren sieht nach Artikel 15 des ESM-Vertrags vor, dass der ESM Finanzhilfen in Form von Darlehen an ein Mitgliedsland gewähren kann, die dem konkreten Zweck dienen sollen, dessen Finanzinstitute

zu rekapitalisieren. Der Kredit wird dabei grundsätzlich nicht an die betroffenen Institute, sondern an das Land vergeben, das dann für die Rückzahlung garantiert. Diese Finanzhilfen sind an Auflagen geknüpft, die in einem Memorandum of Understanding (MoU) festgehalten werden. Diese Auflagen sollten den oben genannten Kriterien genügen und insbesondere eine Restrukturierung und gegebenenfalls Abwicklung der betroffenen Banken nicht ausschließen.

63. Spanien hat bereits einen Antrag auf Mittel zur Rekapitalisierung seiner Banken durch die EFSF gestellt. Gemäß den oben genannten Kriterien für eine Rekapitalisierung wurde in einem ersten Schritt bereits eine detaillierte und umfassende Ermittlung des Rekapitalisierungsbedarfs unter **Hinzuziehung externer Experten** eingeleitet. Auf dieser Grundlage ist ein „Fahrplan“ für eventuell notwendige **volumenmäßige Kapitalerhöhungen** der einzelnen Institute festzulegen. So kann ein unkontrollierter Abbau von Aktiva verhindert werden, gleichzeitig muss aber auch ein ausreichender Spielraum für notwendig werdende Umstrukturierungen der Bilanzen vorhanden sein.

64. Die Bereitstellung von öffentlichen Mitteln zur Rekapitalisierung durch die EFSF oder den ESM bedeutet einen nicht unerheblichen **Wettbewerbsvorteil** für die betreffenden Institute und birgt die Gefahr der politisch motivierten Einflussnahme auf die Kreditvergabe. Daher muss sichergestellt sein, dass Banken, die finanzielle Unterstützung erhalten, von einer politisch unabhängigen europäischen Institution überwacht werden. Hier bieten sich im derzeitigen institutionellen Rahmen prinzipiell die EBA oder die EZB an. Eine enge Kooperation mit der europäischen Wettbewerbsbehörde ist zudem unabdingbar. Deren Aufgabe sollte es sein, Auflagen für das betreffende Institut, wie einen Teilverkauf von Geschäftssparten, sowie klare Pläne für einen Ausstieg aus Staatsbeteiligungen an Banken zu erarbeiten und durchzusetzen.

Bis ein zentrales europäisches Aufsichts-, Restrukturierungs- und Abwicklungsregime eingerichtet sein wird, wäre es übergangsweise sinnvoll, dass **Kompetenzen und Durchgriffsrechte** in gewissem Umfang bei einer bestehenden europäischen Institution angesiedelt sind, um die notwendigen Kontrollfunktionen mit auszuüben und die Restrukturierung zu begleiten. Das Land würde somit beim ESM oder der EFSF einen Kredit aufnehmen, damit Eigenkapitalanteile der betreffenden Banken übernehmen und die damit verbundenen Stimmrechte sodann an den ESM oder die EFSF übergeben. Da diese derzeit weder funktional noch personell in der Lage sind, Kontrollfunktionen in den Banken auszuüben, müssten operative Funktionen der Restrukturierung und Sanierung der Banken von nationalen Aufsichtsbehörden in Kooperation mit einer europäischen Institution übernommen werden. Sowohl der Weg über die EBA als auch der Weg über die EZB wären hier gangbar. Insofern die EZB beteiligt ist, muss sichergestellt sein, dass eine ausreichende Trennung zwischen geldpolitischen und aufsichtsrechtlichen Funktionen gewährleistet ist. Jedoch sollte der langfristige Weg für eine Neuordnung der Aufsichtsstrukturen in Europa weiterhin offen bleiben.

65. Auf Grundlage der Erfahrung mit den Problemen im spanischen Bankensektor ist auch diskutiert worden, ob die Mittel zur Rekapitalisierung von Banken an das Land selbst gegeben werden sollten, wie es derzeit im ESM-Vertrag vorgesehen ist, oder auch direkt an die Ban-

ken fließen können, wie es nach den Gipfelbeschlüssen vom 29. Juni 2012 zukünftig unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein soll. Eine **direkte Mittelvergabe an das Land** hat aus Sicht des betroffenen Landes den Nachteil, dass der ausgewiesene Schuldenstand durch die Nutzung der EFSF oder des ESM entsprechend erhöht wird und so möglicherweise die Refinanzierung dieses Landes verteuert.

Im Einklang mit dem Prinzip, dass die **Einheit von Haftung und Kontrolle** gewährleistet sein sollte, haben die Staats- und Regierungschefs des Euro-Raums beschlossen, diesen Weg zwingend daran zu knüpfen, dass zunächst eine europäische Aufsicht eingerichtet wird. Schon angesichts des für die Einrichtung notwendigen Zeitbedarfs dürfte diese zwingende Voraussetzung dazu führen, dass dieses alternative Verfahren kurzfristig nicht zum Zuge kommt. Zudem reicht es nicht aus, wie der Bezug auf Artikel 127 Absatz 6 AEUV nahelegt, lediglich Aufsichtskompetenzen auf die europäische Ebene zu verlagern; es müssten vielmehr auch Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen auf europäischer Ebene vorhanden sein, wenn den Banken Mittel für eine Rekapitalisierung direkt zur Verfügung gestellt werden und der betreffende Staat möglicherweise nicht mehr direkt haftet.

Fazit

66. Der europäische Banken- und Finanzsektor ist in einer akuten Krisensituation, die schnelles Handeln der Politik erfordert. Gleichzeitig erschweren regulatorische Versäumnisse der Vergangenheit das Krisenmanagement. Im Kern gehen die Gipfelbeschlüsse vom 29. Juni 2012 insofern in die richtige Richtung, als sie die Verflechtung zwischen Banken und Staaten in das Zentrum rücken. Entscheidend werden die konkrete Ausgestaltung und vor allem die Geschwindigkeit der Umsetzung der geplanten Maßnahmen sein. Aus Sicht des Sachverständigenrates sollte sich die Politik an einem **Drei-Punkte-Plan** orientieren, der folgende Elemente enthält:

1. Akutes Krisenmanagement

67. Eine Lösung der Probleme des spanischen Bankensektors kann nicht warten, bis ein langfristiger Ordnungs- und Regulierungsrahmen für das europäische Bankensystem etabliert ist. Gleichwohl sollte möglichst schnell Klarheit darüber geschaffen werden, wie die von Spanien bei der EFSF beantragten Mittel zur Rekapitalisierung der Banken konkret eingesetzt werden sollen. Bei deren Nutzung sollte es darum gehen, Fehler aus früheren Krisen zu vermeiden. Die Rekapitalisierung und Restrukturierung sollte entlang **klarer Kriterien** erfolgen: Nach einer gründlichen Bestandsaufnahme der Bankbilanzen unter Beteiligung externer Experten sollte der Kapitalbedarf der Institute ermittelt werden. Nur wenn dieser nicht aus privaten oder nationalen Quellen gedeckt werden kann, sollten Kredite der EFSF oder des ESM an das Mitgliedsland vergeben werden, das dann die Banken mit staatlichem Kapital rekapitalisieren kann. In jedem Fall sollte vom Staat echtes Eigenkapital mit den damit verbundenen Kontrollbefugnissen bereitgestellt werden. Ziel sollte es sein, die Banken zu restrukturieren, sodass sie zukünftig nachhaltige Geschäftsmodelle aufweisen. Hierbei ist eine enge Einbeziehung europäischer Institutionen und speziell der Wettbewerbsbehörden erforderlich.

68. Um eine Verschleppung von Problemen in den Bankensektoren zu verhindern, sollte die EZB verbesserten **Zugang zu aufsichtsrechtlichen Informationen** erhalten, um die Lage der Banken einschätzen zu können. Sie kann dann die Voraussetzungen für Refinanzierungsgeschäfte an die Solidität des Einzelinstituts anknüpfen und so Druck auf nationale Aufseher ausüben, Probleme im Bankensektor frühzeitig anzugehen.

Sollte eine Nutzung des ESM für die Rekapitalisierung von Banken erforderlich sein, so sollte diese zunächst ausschließlich über die Regierungen erfolgen. Auf absehbare Zeit dürften die Bedingungen, die im Beschluss der Staats- und Regierungschefs des Euro-Raums vom 29. Juni 2012 für eine direkte Mittelvergabe an die Banken formuliert wurden, im Sinne einer Vereinheitlichung der Aufsicht nicht erfüllt sein. Zudem reicht eine vereinheitlichte Aufsicht allein nicht aus; es müssen vielmehr auch Restrukturierungs- und Abwicklungskompetenzen auf europäische Ebene verlagert werden.

2. Bisherige Versäumnisse nachholen

69. **Langfristig** sollte eine effektive Aufsicht auf europäischer Ebene dafür sorgen, dass die Wahrscheinlichkeit von Krisen vermindert und deren Ausmaß reduziert wird. Eine Schlüsselrolle spielt hierbei eine **bessere Kapitalausstattung** der Banken, um deren Risikotragfähigkeit zu erhöhen. Parallel dazu ist die **Etablierung von Mechanismen zur Restrukturierung und Abwicklung von Banken** erforderlich. Sollte die Nutzung gemeinsamer Finanzmittel zur Restrukturierung von Banken erforderlich werden, so müssten auch gemeinsame Kontrollmechanismen verfügbar sein.

70. Seit Beginn der Finanzkrise sind bereits mehr als vier Jahre verstrichen, in denen wichtige europäische Reformen der Finanzmärkte zwar intensiv diskutiert, allerdings kaum begonnen und erst recht nicht konsequent umgesetzt wurden. Eine umfassende Lösung der Schuldenkrise in Europa wird derzeit nicht zuletzt dadurch erschwert, dass es keine effektiven und europaweit abgestimmten Verfahren zur Restrukturierung und Abwicklung von Banken, insbesondere großer und grenzüberschreitend tätiger Institute, gibt. Reformen in diesen Bereichen sollten daher Vorrang haben.

3. Keine Schnellschüsse hin zur Bankenunion

71. Bis zu einer Bankenunion ist es noch ein weiter Weg. Zentrale Fragen, die zu klären sind, betreffen die Ansiedelung und Ausgestaltung der Bankenaufsicht, die Etablierung einheitlicher Verfahren zur Abwicklung und Restrukturierung von Banken, die Einlagensicherung und nicht zuletzt die damit verbundenen Finanzierungsfragen. Ein langfristiges System, bei dem Haftung und Kontrolle zusammenfallen, erfordert nicht zuletzt die Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte. Dies wird somit zwingend einige Zeit in Anspruch nehmen; umso wichtiger ist es, die erforderlichen Änderungen der Regulierung jetzt auf den Weg zu bringen.

Literatur

Caballero, R.J., T. Hoshi und A.K. Kashyap (2008), Zombie lending and depressed restructuring in Japan, *American Economic Review* 98, 1943-1977.

De Paoli, B., G. Hoggarth und V. Saporta (2006), *Costs of sovereign default*, Financial Stability Paper No. 1, Bank of England, London.

EFSF (2012), *EFSF Guidelines on Recapitalisation of Financial Institutions (FIs) via loans to non-programme countries*, European Financial Stability Facility, Luxemburg, heruntergeladen am 1. Mai 2012 von http://www.efsf.europa.eu/about/legal-documents/index.htm.

Europäische Kommission (2012), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010*, COM(2012)280, 12. Juni, Brüssel.

EZB (2012), *Financial stability review June 2012*, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Feenstra, R.C. und A.M. Taylor (2008), *International economics*, New York.

Hoshi, T. und A.K. Kashyap (2010), Will the U.S. bank recapitalization succeed? Eight lessons from Japan, *Journal of Financial Economics* 97, 398-417.

Huizinga, H. und L. Laeven (2012) Bank valuation and accounting discretion during a financial crisis, *Journal of Financial Economics*, im Erscheinen.

NJW (2011), BVerfG: Griechenland-Hilfe und Euro-Rettungsschirm – Keine Verletzung der Haushaltsautonomie des Bundestags, *Neue Juristische Wochenzeitschrift*, 40, 2946-2952.

Peek, J. und E.S. Rosengren (2005), Unnatural selection: Perverse incentives and the misallocation of credit in Japan, *American Economic Review* 95, 1144-1166.

Shambaugh, J.C. (2012), The Euro's three crises, *Brookings Papers on Economic Activity* Spring 2012, 157-211.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2008), *Zur Finanzkrise*, Brief an Minister Michael Glos, 10.Oktober, Berlin.

Anhang II
Weitere Ausführungen zum Kapitel öffentliche Finanzen

1. Beispiel zur Belastungswirkung zwischen eigenkapitalstarken und eigenkapitalschwachen Unternehmen

1. Eine wesentliche Zielsetzung der dargestellten Reform der Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Kapitalerträgen besteht darin, die steuerliche Diskriminierung von Unternehmensneugründungen aufzuheben. Nicht unmittelbar einsichtig ist in diesem Zusammenhang, dass bestehende Unternehmen mit hohem Eigenkapital nach Einführung der Reform weniger Steuern zu zahlen hätten, während neu gegründete Unternehmen, die nur eine sehr geringe Eigenkapitalausstattung haben, kaum entlastet würden. Mit dem folgenden Beispiel sollen die Ursachen des auf den ersten Blick nicht intuitiven Ergebnisses erklärt werden.

2. Im Folgenden werden drei im Wesentlichen identische – nicht gewerbesteuerpflichtige – Personenunternehmen betrachtet. Variiert werden der Eigenkapitaleinsatz und die Finanzierung der im Unternehmen genutzten Immobilie. Diese soll einen Wert von 1 Mio Euro haben; wobei neben dieser Immobilie keine weiteren Wirtschaftsgüter bestehen. Es könnte sich beispielsweise um das Bürogebäude eines beratend tätigen Selbstständigen handeln:

- Im Fall A gehört das Gebäude zum Betriebsvermögen und ist vollständig eigenfinanziert. Privates Finanzvermögen besitzt der Unternehmer nicht.
- Im Fall B gehört das Gebäude ebenfalls zum Betriebsvermögen, ist aber vollständig zu einem Zinssatz von 3 % fremdfinanziert. Der Unternehmer besitzt kein privates Finanzvermögen. Würde der Unternehmer das Gebäude anmieten, träten Mietzahlungen an die Stelle der Zinszahlungen. Ansonsten würde es sich um eine identische Situation handeln.
- Im Fall C gehört das Gebäude ebenfalls zum Betriebsvermögen und ist vollständig fremdfinanziert. Der Unternehmer soll in diesem Fall aber ein privates Finanzvermögen in Höhe von 1 Mio Euro besitzen, also in Höhe des Wertes der Immobilie. Sein Gesamtvermögen beläuft sich damit auf dieselbe Höhe wie im Fall A. Die Zinserträge, die er mit dem Finanzvermögen erzielt, belaufen sich auf 3 %.

Der Gewinn vor Steuern und vor Berücksichtigung der möglichen Kosten für die Fremdfinanzierung oder Anmietung der Immobilie beträgt in allen Fällen jährlich 100 000 Euro. Der Einkommensteuersatz beläuft sich auf 45 % und der Abgeltungsteuersatz auf 25 %. Der Solidaritätszuschlag wird vereinfachend vernachlässigt.

3. Zunächst wird die Rechtslage im Jahr 2012 betrachtet:

Im Fall A beläuft sich die Steuer auf 45 000 Euro und es verbleibt ein Einkommen in Höhe von 55 000 Euro (Tabelle II.1, Seite 430).

Im Fall B sinkt der Gewinn vor Steuern auf 70 000 Euro, da die Fremdkapitalzinsen in Höhe von 30 000 Euro den Gewinn mindern. Die Steuerschuld beträgt somit 31 500 Euro. Als Einkommen verbleiben 38 500 Euro.

Im Fall C beläuft sich der Unternehmensgewinn wie im Fall B auf 70 000 Euro. Der Gewinn nach Steuern beträgt somit ebenfalls 38 500 Euro. Hinzu kommen die Kapitalerträge in Höhe von 30 000 Euro. Diese unterliegen der Abgeltungsteuer in Höhe von 25 %, sodass hierauf 7 500 Euro Steuern anfallen. Insgesamt ergibt sich ein Einkommen von 61 000 Euro.

Interessant ist der Vergleich der Fälle A und C. In beiden wird ein Einkommen vor Steuern in Höhe von 100 000 Euro erzielt. Die Steuerschuld ist aber im Fall C geringer, da die steuerlich günstige Fremdfinanzierung beim Unternehmen unterstellt wird.

Tabelle II.1

Beispielhafte Belastungsunterschiede beim Übergang zur Dualen Einkommensteuer für einen Personenunternehmer[1)]

Tausend Euro

	Fall A	Fall B	Fall C
	Annahmen		
(1) Eigenkapital	1 000,0	0,0	0,0
(2) Fremdkapital	0,0	1 000,0	1 000,0
(3) Privates Finanzvermögen	0,0	0,0	1 000,0
(4) Nettovermögen	1 000,0	0,0	1 000,0
(5) Gewinn vor Steuern und Zinsaufwand	100,0	100,0	100,0
(6) Zinsaufwand [= 3 % * (2)]	0,0	30,0	30,0
(7) Gewinn vor Steuern	100,0	70,0	70,0
(8) Zinsertrag auf privates Finanzvermögen [= 3 % * (3)]	0,0	0,0	30,0
(9) Einkommen vor Steuern	100,0	70,0	100,0
	Rechtslage 2012		
(10) Steuern auf den Gewinn [= 45 % * (7)]	45,0	31,5	31,5
(11) Steuern auf private Zinseinkommen [= 25 % * (8)]	0,0	0,0	7,5
(12) Einkommen nach Steuern [= (9) - (10) - (11)]	55,0	38,5	61,0
(13) Opportunitätskosten des Nettovermögens[2)] [= 3 % * (4) * (1 - 25 %)]	22,5	0,0	22,5
(14) Kalkulatorisches Nettoarbeitseinkommen [= (12) - (13)]	32,5	38,5	38,5
	Duale Einkommensteuer		
(15) Kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung [= 3 % * (1)]	30,0	0,0	0,0
(16) Restgewinn [= (7) - (15)]	70,0	70,0	70,0
(17) Steuern auf kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung [= 25 % * (15)]	7,5	0,0	0,0
(18) Steuern auf den Restgewinn [= 45 % * (16)]	31,5	31,5	31,5
(19) Steuern auf private Zinseinkommen [= 25 % * (8)]	0,0	0,0	7,5
(20) Einkommen nach Steuern [= (9) - (17) - (18) - (19)]	61,0	38,5	61,0
(21) Opportunitätskosten des Nettovermögens[2)] [= 3 % * (4) * (1 - 25 %)]	22,5	0,0	22,5
(22) Kalkulatorisches Nettoarbeitseinkommen [= (20) - (21)]	38,5	38,5	38,5

1) Rundungsdifferenzen; eigene Berechnungen, ohne Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag sowie ohne Freibeträge. Annahmen: keine Gewerbesteuerpflicht, Einkommensteuersatz 45 %, Fremdkapitalzinssatz 3 %, Bereinigungszinssatz 3 %.– 2) Opportunitätskosten bei alternativer Anlage des privaten Nettovermögens am Kapitalmarkt nach Steuern.

Daten zur Tabelle

4. Für die Frage, wie die Anreize zur Fortführung des Unternehmens sind, müssen die Opportunitätskosten betrachtet werden, also die bei Aufgabe des Unternehmens alternativ erzielbaren Einkommen. Das in den Fällen A und C bestehende Nettovermögen in Höhe von 1 Mio Euro könnte alternativ am Kapitalmarkt mit 3 % Zinsen angelegt werden, womit nach Steuern ein Einkommen in Höhe von 22 500 Euro erzielt werden könnte. Für den Kapitaleinsatz fallen im Fall B hingegen keine Opportunitätskosten an, da der Unternehmer kein Nettovermögen besitzt. Für den im Unternehmen zu leistenden Arbeitseinsatz erhält der Unterneh-

mer somit im Fall A ein Einkommen nach Steuern in Höhe von 32 500 Euro (= 55 000 Euro – 22 500 Euro), im Fall B in Höhe von 38 500 Euro und im Fall C ebenso von 38 500 Euro (61 000 Euro – 22 500 Euro). Im Fall A bringt die Fortführung des Unternehmens damit weniger Vorteile als in den anderen beiden Fällen. Das Unternehmen wird trotz der höchsten Eigenkapitalausstattung gemäß dieser Überlegungen am ehesten aus dem Markt ausscheiden; seine Wettbewerbsfähigkeit ist ausschließlich wegen der höheren Steuern gemindert.

5. Im Folgenden werden die Änderungen bei einem Übergang zur Dualen Einkommensteuer beschrieben. Für Personenunternehmen ändert sich, dass die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung wie Zinserträge dem Abgeltungsteuersatz unterliegen und nur der verbleibende Gewinn regulär besteuert wird. Die Abgeltungsteuer für Zinserträge im Privatvermögen bliebe bei der Dualen Einkommensteuer bestehen.

6. Der Unternehmer im Fall A kann einen Gewinnanteil in Höhe der kalkulatorischen Verzinsung ermäßigt besteuern. In den Fällen B und C besteht hingegen kein Eigenkapital, sodass die Einführung der Dualen Einkommensteuer keine Änderungen bedeutet. Es wird angenommen, dass der kalkulatorische Zinssatz 3 % beträgt. Der ermäßigt zu besteuernde Gewinn beläuft sich im Fall A damit auf 30 000 Euro und der regulär zu besteuernde Gewinn sinkt auf 70 000 Euro. Die Steuer beträgt 39 000 Euro (= 70 000 Euro * 45 % + 30 000 Euro * 25 %). Nach Steuern steigt das Einkommen auf 61 000 Euro und ist daher mit dem Einkommen bei Fall C identisch. Die Eigenkapitalfinanzierung wird somit nicht mehr gegenüber der Fremdfinanzierung benachteiligt. In allen drei Fällen beläuft sich unter Berücksichtigung der Opportunitätskosten das Einkommen nach Steuern, das mit dem Arbeitseinsatz erzielt wird, auf denselben Betrag in Höhe von 38 500 Euro. Die Wettbewerbssituation ist nicht länger verzerrt.

2. Berechnungsbeispiel zur Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen

7. Die skizzierte Ausgestaltung der Dualen Einkommensteuer sieht unterschiedliche Besteuerungskonzeptionen für Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften vor. Bei ersteren ist eine Gewinnspaltung vorgesehen, bei der zunächst ein „Kapitalgewinn“ als kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals ermittelt wird. Dieser wird mit dem Abgeltungsteuersatz belastet. Der darüber hinausgehende Gewinn unterliegt wie bisher dem regulären Einkommensteuertarif und der Gewerbesteuer. Bei Kapitalgesellschaften ist hingegen ein Abzug der kalkulatorischen Verzinsung von den Bemessungsgrundlagen von Körperschaft- und Gewerbesteuer vorgesehen, womit die kalkulatorische Verzinsung nicht besteuert wird. Jedoch wird nur das Grundkapital und nicht das Eigenkapital für die Zinsbereinigung verwendet. Unter Berücksichtigung der Ausschüttungsbelastung ist dies jedoch keine Bevorzugung der Kapitalgesellschaften gegenüber den Personenunternehmen. Dies soll im Folgenden anhand von **zwei Beispielrechnungen** verdeutlicht werden.

8. Verhältnismäßig einfach lässt sich die annähernde Belastungsgleichheit bei einer Investition veranschaulichen, bei welcher der Investor einen **gleichmäßigen Einkommensstrom** erzielen will. Angenommen wird, dass er einen Kapitalbetrag in Höhe von 1,25 Mio Euro investiert und vor Steuern eine Rendite von 8 % erhält. Weiter sollen die Einkünfte dem Spit-

zeneinkommensteuersatz in Höhe von 45 % unterliegen, und es gilt ein Gewerbesteuer-Hebesatz von 400 %. Nach heutigem Recht errechnet sich für das **Personenunternehmen** damit eine Steuerschuld in Höhe von 47 444 Euro. Dies entspricht einem Steuersatz von 47,44 % (Tabelle II.2). Er setzt sich zusammen aus der Einkommensteuerbelastung inklusive Solidaritätszuschlag in Höhe von 47,48 % (= 45 % * 1,055), der Gewerbesteuerbelastung in Höhe von 14 % (= 400 % [Hebesatz] * 3,5 % [Messzahl]) und der pauschalen Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld, mit der die Doppelbelastung gemindert wird. Diese Anrechnung ergibt sich mit dem pauschalen Anrechnungsfaktor in Höhe von 3,8 multipliziert mit dem Gewerbesteuer-Messbetrag (§ 35 EStG). Die Anrechnung wirkt sich zudem auf den Solidaritätszuschlag aus, sodass eine Minderung in Höhe von 14,03 % (= 3,8 [Anrechnungsfaktor] * 3,5 % [Messzahl] * 1,055) entsteht. Nach Steuern verbleibt somit ein jährliches Einkommen in Höhe von 52 557 Euro.

Bei der dualen Einkommensteuer wird ein Bereinigungszinssatz von 3 % unterstellt. Ferner wird der Kapitalgewinn als Finanzierungsentgelt im Sinne der Gewerbesteuer eingeordnet, womit eine 25 %-ige Hinzurechnung zum Gewerbeertrag erfolgt. Die Steuerbelastung ist insgesamt mit 39 540 Euro geringer und das jährliche Einkommen mit 60 460 Euro entsprechend höher.

9. Bei der **Kapitalgesellschaft** ergeben sich geringfügig höhere Steuern und somit niedrigere jährliche Einkommen. Die Steuerbelastung setzt sich hierbei aus der Belastung auf Unternehmensebene und auf Eignerebene zusammen. Nach heutigem Recht beläuft sie sich auf der Unternehmensebene auf 29,83 %. Sie setzt sich aus der tariflichen Körperschaftsteuer inklusive Solidaritätszuschlag in Höhe von 15,83 % (= 15 % * 1,055) und der Gewerbesteuerbelastung in Höhe von 14 % zusammen. Der verbleibende Betrag unterliegt dann bei Ausschüttung der Abgeltungsteuer inklusive Solidaritätszuschlag in Höhe von 26,38 %. Auf den Gewinn bezogen entspricht dies einer effektiven Belastung von 18,51 % (= 25 % * 1,055 * (1 - 29,83 %)). Auf Unternehmens- und Eignerebene zusammen beträgt die Belastung damit 48,33 % (= 29,83 % + 18,51 %). Es ergibt sich eine Steuerschuld in Höhe von 48 334 Euro und ein jährliches Einkommen in Höhe von 51 666 Euro.

Nach Einführung der Zinsbereinigung des Grundkapitals sinkt die Steuerbelastung auf 41 065 Euro und das jährliche Einkommen steigt auf 58 935 Euro. Die Steuerbelastung ist bei Personenunternehmen somit geringer als bei Kapitalgesellschaften.

10. Als zweites Beispiel soll ein **wachsendes Unternehmen** betrachtet werden, welches wiederum entweder eine Kapitalgesellschaft oder ein Personenunternehmen ist. Dies veranschaulicht, dass es auch dann nicht zu einer Bevorzugung von Kapitalgesellschaften gegenüber Personenunternehmen kommt, wenn diese die steuerfreie Kapitalverzinsung für Investitionen im Unternehmen verwenden und somit die Ausschüttungsbelastung vermeiden. Auf eine Gegenüberstellung zur heutigen Rechtslage wird folgend verzichtet. Abweichend vom ersten Beispiel wird angenommen, dass in jedem Jahr zusätzlicher Investitionsbedarf für Erweiterungsinvestitionen in Höhe von 250 000 Euro besteht. Zur Finanzierung werden alle Gewinne einbehalten; der nicht durch einbehaltene Gewinne finanzierbare Anteil der Erweiterungsinvestitionen wird durch Aufnahme von Fremdkapital gedeckt. Nach 20 Jahren wird das

im Unternehmen eingesetzte Kapital zum Buchwert veräußert. Das aufgenommene Fremdkapital wird dann zurückgezahlt und der verbleibende Betrag ausgeschüttet oder entnommen. Verglichen wird somit das erzielbare Endvermögen.

Tabelle II.2

Beispielhafte Berechnung des Nettoeinkommens bei Personen- und Kapitalgesellschaften[1)]

Tausend Euro

		Rechtslage 2012	Duale Einkommensteuer
	Personengesellschaft		
(1)	Investitionsbetrag	1 250,00	1 250,00
(2)	Gewinn [= 8 % * (1)]	100,00	100,00
(3)	Kalkulatorische Verzinsung (Kapitalgewinn) [= 3 % * (1)]	x	37,50
(4)	Steuern insgesamt [= (5) + (6) + (7) + (8) + (9) + (10) + (11)]	47,44	39,54
	davon:		
(5)	Abgeltungsteuer auf Kapitalgewinn [= 25 % * (3)]	0,00	9,38
(6)	darauf Solidaritätszuschlag [= 5,5 % * (5)]	0,00	0,52
(7)	Tarifliche Einkommensteuer [= 45 % * ((2) - (3))]	45,00	28,13
(8)	darauf Solidaritätszuschlag [= 5,5 % * (7)]	2,48	1,55
(9)	Gewerbesteuer [= 400 % * 3,5 % * ((2) - (3) + 25 % * (3))]	14,00	10,06
	Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer (3,8-fache des Gewerbesteuer-Messbetrags)		
(10)	[= - 3,8 * 3,5 % * ((2) - (3) + 25 % * (3))]	– 13,30	– 9,56
(11)	darauf Solidaritätszuschlag [= 5,5 % * (10)]	– 0,73	– 0,53
(12)	**Nettoeinkommen [= (2) - (4)]**	**52,56**	**60,46**
(13)	**Effektiver Steuersatz in % [= (4) / (2)]**	***47,4***	***39,5***
	Kapitalgesellschaft		
(1)	Investitionsbetrag	1 250,00	1 250,00
(2)	Gewinn [= 8 % * (1)]	100,00	100,00
(3)	Kalkulatorische Verzinsung [= 3 % * (1)]	x	37,50
(4)	Steuern insgesamt (nur Unternehmensebene) [= (5) + (6) + (7)]	29,83	19,95
	davon:		
(5)	Körperschaftsteuer [= 15 % * ((2) - (3))]	15,00	9,38
(6)	darauf Solidaritätszuschlag [= 5,5 % * (5)]	0,83	0,52
(7)	Gewerbesteuer [= 400 % * 3,5 % * ((2) - (3) + 25 % * (3))]	14,00	10,06
(8)	Ausschüttung [= (1) - (4)]	70,18	80,05
(9)	Dividendenbesteuerung (Abgeltungsteuer) [= 25 % * (8)]	17,54	20,01
(10)	darauf Solidaritätszuschlag [= 5,5 % * (9)]	0,96	1,10
(11)	**Nettoeinkommen [= (8) - (9) - (10)]**	**51,67**	**58,93**
(12)	**Effektiver Steuersatz in % [= ((4) + (9) + (10)) / (2)]**	***48,3***	***41,1***

1) Rundungsdifferenzen; eigene Berechnungen, ohne Kirchensteuer und ohne Freibeträge. Annahmen: Gewerbesteuer-Hebesatz: 400 %, Einkommensteuersatz: 45%, Rendite auf den Kapitalstock: 8 %, Bereinigungsszinsatz 3 %.

Daten zur Tabelle

11. Bei der **Kapitalgesellschaft** fällt im ersten Jahr ein Gewinn in Höhe von 100 000 Euro vor Steuern und 80 047 Euro nach Steuern an (Tabelle II.3, Seite 434). Der effektive Steuersatz beläuft sich unter Vernachlässigung der in Zukunft noch eintretenden Dividendenbesteuerung auf 20,0 %. Die Gewinne werden zur Finanzierung der Erweiterungsinvestition genutzt, weswegen sich der Fremdkapitalbedarf auf 169 953 Euro beläuft. Im zweiten Jahr werden höhere Erträge vor Zinsen und Steuern erzielt, nämlich 120 000 Euro (= 1,5 Mio Euro * 8 %). Hiervon sind Zinsen in Höhe von 5 099 Euro abzuziehen, der Gewinn vor Steuern beträgt

somit 114 901 Euro. Die Steuerbelastung bei erneutem Verzicht auf Ausschüttung beläuft sich jetzt auf 24 576 Euro. Damit steigt der effektive auf den Gewinn bezogene Steuersatz auf 21,4 % (24 576 Euro / 114 901 Euro). Er liegt höher als im ersten Jahr, weil (i) der Anteil des Grundkapitals am gesamten Eigenkapital von 100 % auf 94,0 % sinkt, und weil (ii) die Zinsaufwendungen anteilig bei der Gewerbesteuer hinzugerechnet werden. Nach 20 Jahren beläuft sich der Kapitalstock auf 6 Mio Euro, denen 4,769 Mio Euro Eigenkapital und 1,231 Mio Euro Fremdkapital gegenüberstehen. Das Grundkapital beträgt weiterhin 1,25 Mio Euro. Nach Veräußerung des gesamten Kapitalstocks wird zunächst das Fremdkapital zurückgezahlt. Danach erfolgt die Ausschüttung der Gewinne des letzten Jahres und der kumulierten Gewinne der Vorjahre in Höhe von 3,839 Mio Euro. Die Rückführung des Grundkapitals in das Privatvermögen des Investors ist eine steuerfreie Kapitalrückzahlung. Die Abgeltungsteuerbelastung auf die Ausschüttung inklusive Solidaritätszuschlag beträgt 1,013 Mio Euro (= 25 % * 1,055 * 3,839 Mio Euro). Als Endvermögen ergibt sich somit ein Betrag von 4,076 Mio Euro (= 3,839 Mio Euro + 1,25 Mio Euro - 1,013 Mio Euro).

12. Bei dem **Personenunternehmen** ist der Gewinn vor Steuern im ersten Jahr identisch, er beläuft sich ebenfalls auf 100 000 Euro. 37 500 Euro unterliegen dem Abgeltungsteuersatz

Tabelle II.3

Beispielhafte Berechnung des Endvermögens von Kapitalgesellschaften bei laufenden Erweiterungsinvestitionen[1)]

Tausend Euro

		Periode			
		1	2	19	20
(1)	Investitionsauszahlung	1 250,0	250,0	250,0	250,0
	Bestandsgrößen zu Periodenbeginn				
(2)	Kapitalstock	1 250,0	1 500,0	5 750,0	6 000,0
(3)	Eigenkapital	1 250,0	1 330,0	4 465,2	4 769,5
	davon:				
(4)	Grundkapital	1 250,0	1 250,0	1 250,0	1 250,0
(5)	Gewinnrücklagen	0,0	80,0	3 215,2	3 519,5
(6)	Fremdkapital	0,0	170,0	1 284,8	1 230,5
	Steuern und Gewinnbestandteile (realisiert zum Periodenende)				
(7)	Zinsen [= 3 % * (6)]	0,0	5,1	38,5	36,9
(8)	Gewinn [= 8 % * (2) - (7)]	100,0	114,9	421,5	443,1
(9)	Kalkulatorischer Zinsabzug [= 3 % * (4)]	37,5	37,5	37,5	37,5
(10)	Steuern insgesamt [= (11) + (12) + (13)]	20,0	24,6	117,2	123,6
	davon:				
(11)	Körperschaftsteuer [= 15 % * ((8) - (9))]	9,4	11,6	57,6	60,8
(12)	darauf Solidaritätszuschlag [= 5,5 % * (11)]	0,5	0,6	3,2	3,3
(13)	Gewerbesteuer [= 14 % * ((8) - (9) + 25 % * ((7) + (9)))]	10,1	12,3	56,4	59,4
(14)	Gewinn nach Steuern [= (8) - (10)]	80,0	90,3	304,3	319,5
(15)	Effektiver Steuersatz in % [= (10) / (8)]	*20,0*	*21,4*	*27,8*	*27,9*
(16)	Endausschüttung [= (5) + (14)]	x	x	x	3 839,0
(17)	Dividendenbesteuerung [= 25 % * (16)]	x	x	x	959,8
(18)	darauf Solidaritätszuschlag [= 5,5 % * (17)]	x	x	x	52,8
(19)	**Endvermögen [= (4) + (16) - (17) - (18)]**	x	x	x	**4 076,5**

1) Rundungsdifferenzen; eigene Berechnungen, ohne Kirchensteuer und ohne Freibeträge. Annahmen: Gewerbesteuer-Hebesatz: 400 %, Einkommensteuersatz: 45%, Rendite auf den Kapitalstock: 8 %, Fremdkapitalzinssatz: 3 %, Bereinigungszinssatz: 3 %.

Daten zur Tabelle

zuzüglich Solidaritätszuschlag und 62 500 Euro dem kombinierten Ertragsteuersatz aus Einkommen und Gewerbesteuer in Höhe von 47,44 % (= (45% - 3,8 * 3,5%) * 1,055 + 400 % * 3,5 %). Die Steuerbelastung beläuft sich somit auf 39 540 Euro und liegt damit fast doppelt so hoch wie bei der Kapitalgesellschaft (Tabelle II.4). Der effektive Steuersatz liegt also bei 39,5 %. Der Fremdfinanzierungsbedarf im zweiten Jahr ist somit höher als bei der Kapitalgesellschaft, er beträgt 189 540 Euro. Im Gegensatz zur Kapitalgesellschaft steigt der effektive Steuersatz während des Investitionszeitraums nur sehr geringfügig, weil das neu gebildete Eigenkapital bei der Personengesellschaft die kalkulatorische Verzinsung erhöht. Am Ende des 20-jährigen Investitionszeitraums besteht Eigenkapital in Höhe von 3,936 Mio Euro und Fremdkapital in Höhe von 2,064 Mio Euro. Neben dem Eigenkapital zu Beginn der letzten Periode ist noch der in dieser Periode erzielte Gewinn nach Steuern in Höhe von 244 615 Euro zu berücksichtigen. Es ergibt sich somit ein Endvermögen in Höhe von 4,180 Mio Euro, welches leicht höher ist als bei der Kapitalgesellschaft.

Tabelle II.4

Beispielhafte Berechnung des Endvermögens von Personengesellschaften bei laufenden Erweiterungsinvestitionen[1)]

Tausend Euro

		Periode			
		1	2	19	20
(1)	Investitionsauszahlung	1 250,0	250,0	250,0	250,0
	Bestandsgrößen zu Periodenbeginn				
(2)	Kapitalstock	1 250,0	1 500,0	5 750,0	6 000,0
(3)	Eigenkapital	1 250,0	1 310,5	3 702,9	3 935,8
(4)	Fremdkapital	0,0	189,5	2 047,1	2 064,2
	Steuern und Gewinnbestandteile (realisiert zum Periodenende)				
(5)	Zinsen [= 3 % * (4)]	0,0	5,7	61,4	61,9
(6)	Gewinn [= 8 % * (2) - (5)]	100,0	114,3	398,6	418,1
(7)	Kalkulatorische Verzinsung (Kapitalgewinn) [= 3 % * (3)]	37,5	39,3	111,1	118,1
(8)	Steuern insgesamt [= (9) + (10) + (11) + (12) + (13) + (14) + (15)]	39,5	45,9	165,7	173,5
	davon:				
(9)	Abgeltungsteuer auf Kapitalgewinn [= 25 % * (7)]	9,4	9,8	27,8	29,5
(10)	darauf Solidaritätszuschlag [= 5,5 % * (9)]	0,5	0,5	1,5	1,6
(11)	Tarifliche Einkommensteuer [= 45 % * ((6) - (7))]	28,1	33,8	129,4	135,0
(12)	darauf Solidaritätszuschlag [= 5,5 % * (11)]	1,5	1,9	7,1	7,4
(13)	Gewerbesteuer [= 14 % * ((6) - (7) + 25 % * ((5) + (7)))]	10,1	12,1	46,3	48,3
(14)	Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer [= 3,8 * 3,5 % ((6) - (7) + 25 % * ((5) + (7)))]	– 9,6	– 11,5	– 44,0	– 45,9
(15)	darauf Solidaritätszuschlag [= 5,5 % * (14)]	– 0,5	– 0,6	– 2,4	– 2,5
(16)	Gewinn nach Steuern [= (6) - (8)]	60,5	68,4	232,9	244,6
(17)	Effektiver Steuersatz in % [= (8) / (6)]	*39,5*	*40,2*	*41,6*	*41,5*
(18)	**Endvermögen [= (3) + (16)]**	x	x	x	**4 180,4**

1) Rundungsdifferenzen; eigene Berechnungen, ohne Kirchensteuer und ohne Freibeträge. Annahmen: Gewerbesteuer-Hebesatz: 400 %, Einkommensteuersatz: 45%, Rendite auf den Kapitalstock: 8 %, Fremdkapitalzinssatz: 3 %, Bereinigungszinssatz: 3 %.

Daten zur Tabelle

13. Eine Benachteiligung der Personenunternehmen gegenüber den Kapitalgesellschaften besteht hinsichtlich der Besteuerungshöhe folglich nicht. Eine nennenswerte Diskriminierung der Kapitalgesellschaft kann angesichts der sehr nah beieinander liegenden Endvermögen

allerdings ebenso wenig festgestellt werden. Jedoch ist der Fremdkapitalbedarf bei der Kapitalgesellschaft geringer, weil wesentliche Teile der Steuerzahlung auf den Ausschüttungszeitpunkt verschoben werden. Sollte die **Fremdkapitalaufnahme** für das Personenunternehmen **beschränkt** sein, so ist es möglich, dass eigentlich rentable Investitionen unterlassen werden müssen. Es könnte sich daher anbieten, die derzeitige „Begünstigung nicht entnommener Gewinne“ so zu erweitern, dass dieses Problem behoben oder zumindest abgemildert wird. Letztlich muss eine vollständige Gleichbelastung jedoch nicht das Ziel sein, denn Personenunternehmen können grundsätzlich in eine Kapitalgesellschaft umgewandelt werden.

3. Abschätzung der Steuermindereinnahmen des Reformvorschlags für eine Zinsbereinigung des Grundkapitals

14. Der Reformvorschlag für eine „Zinsbereinigung des Grundkapitals“ würde ohne Anpassung der Steuersätze zu einer Reduktion der Steuerbelastung für Unternehmen und damit zu Steuermindereinnahmen führen. Im Wesentlichen träten die Steuerausfälle durch den neu eingeführten Abzug kalkulatorischer Zinsen bei der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer auf. Die Höhe dieser Steuermindereinnahmen lässt sich anhand der amtlichen Körperschaftsteuerstatistik abschätzen, die aktuell für das Veranlagungsjahr 2007 vorliegt. Bei Personengesellschaften und der privaten Kapitalertragsbesteuerung käme es ebenfalls zu Steuermindereinnahmen, die wegen fehlender Daten allerdings nur pauschal abgeschätzt werden können.

Vorüberlegungen

15. Bei einer Abschätzung der Steuerausfälle von Reformvorschlägen, die eine Zinsbereinigung auf Unternehmensebene vorsehen, ist zunächst von Bedeutung, dass die Zinsbereinigung auf Wertansätzen der Steuerbilanz und nicht auf tatsächlichen Marktwerten basiert. Das **steuerbilanzielle Eigenkapital** unterschreitet regelmäßig das Eigenkapital zu Marktwerten, da der Unternehmenswert in der Steuerbilanz nicht vollständig erfasst wird: Die bilanziellen Grundsätze verbieten es, wesentliche werthaltige Unternehmensbestandteile in der Steuerbilanz anzusetzen. Dies betrifft insbesondere immaterielle, schwer zu bewertende und nur abstrakt abzugrenzende Bestandteile des Unternehmenswerts wie etwa selbsterstellte Patente, den Markennamen und den Kundenstamm. Zudem werden viele Wirtschaftsgüter nur unterhalb ihrer Marktwerte bewertet, da häufig Sonderabschreibungen geltend gemacht werden und das sogenannte Niederstwertprinzip die Wertzuschreibung über die Anschaffungskosten generell verbietet. Letztlich ist es schwer vorstellbar, dass eine Zerlegung des Unternehmenswerts auf einzeln bewertete Wirtschaftsgüter überhaupt zur vollständigen Erfassung des tatsächlichen Fortführungswerts des Gesamtunternehmens führen kann. Bei Unternehmensübernahmen werden daher regelmäßig hohe Anteile des Kaufpreises in einen Residualposten, den Firmenwert, gebucht, um die Unterschiede zwischen Markt- und Buchwert des Unternehmens bilanziell zum Ausgleich zu bringen. Auf der Gegenseite entstehen beim Verkäufer regelmäßig beachtliche Veräußerungsgewinne.

16. Im Gegensatz zur Bewertung der Wirtschaftsgüter liegt die bilanzielle **Bewertung der Schulden und Rückstellungen** in aller Regel sehr nah am tatsächlichen Marktwert. Dies hat zur Folge, dass sich Bewertungsabweichungen bei den Aktiva verstärkt auf das Eigenkapital

auswirken. Bildlich gesprochen „hebelt“ die Fremdfinanzierung die Auswirkung einer Unterbewertung der Aktiva auf das Eigenkapital.

> Dies lässt sich an einem einfachen Beispiel verdeutlichen: Angenommen ein Unternehmen hätte Vermögenswerte mit einem Marktwert von 1 Mio Euro, von denen allerdings nur 800 000 Euro bilanziell als Aktiva erfasst würden. Weiterhin sollen 600 000 Euro Schulden bestehen, sodass das Eigenkapital einen Marktwert von 400 000 Euro, aber nur einen Buchwert von 200 000 Euro hätte. Die bilanzielle Bewertung der Aktiva würde also zu 80 % erfolgen, jedoch eine erheblich niedrigere bilanzielle Erfassung des Eigenkapitals von nur 50 % verursachen.

17. Die Steuermindereinnahmen fallen wegen dieser **Unterbewertung des Eigenkapitals** in der Steuerbilanz erheblich geringer aus als bei einer hypothetischen Anknüpfung an Marktwerte. Die angestrebte Finanzierungsneutralität würde dennoch vollständig erreicht, denn günstige Abschreibungsbedingungen und vorsichtige bilanzielle Bewertungsvorschriften führen derzeit bereits zu einer Minderung der effektiven Steuerbelastung. Eine Anknüpfung an Marktwerte würde somit einer doppelten Berücksichtigung entsprechen. Es ist daher sogar konzeptionell erforderlich, das bereinigungsfähige Kapital auf Grundlage von steuerbilanziellen Daten zu ermitteln.

18. Die Abweichungen zwischen Buch- und Marktwert des Eigenkapitals beeinflussen nicht die Effekte einer Zinsbereinigung des Grundkapitals auf die **Finanzierungsentscheidung**. Die Aufnahme von Fremd- statt Eigenkapital ruft unabhängig von den bilanziellen Bewertungsgrundsätzen bei den Aktiva immer eine Verminderung des Eigenkapitals um den Betrag der aufgenommenen Schulden hervor. Dies bedeutet zum einen die Reduktion der Bemessungsgrundlage in Höhe der Zinszahlungen auf das aufgenommene Fremdkapital und zum anderen eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage in Höhe der kalkulatorischen Zinsen auf das nun um denselben Betrag geringer ausfallende Eigenkapital.

19. Die Kürzung des bereinigungsfähigen Kapitals um das **Beteiligungsvermögen** trägt ebenfalls zur Verringerung der Steuerausfälle bei. Die Unternehmensbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank zeigt für das Jahr 2009, dass ein Anteil von 18,5 % der Bilanzsumme von Kapitalgesellschaften auf Beteiligungsvermögen und aktivierte Firmenwerte entfiel (Deutsche Bundesbank, 2011). Demgegenüber steht eine Eigenkapitalquote von 29,1 %. Für Zwecke der Zinsbereinigung wäre nur die Differenz in Höhe von 10,6 Prozentpunkten als Eigenkapital zu berücksichtigen. Hiervon sind bei der Zinsbereinigung des Grundkapitals noch die Gewinnrücklagen abzuziehen. Bei der Unternehmensbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank handelt es sich zwar im Wesentlichen um eine Zusammenführung von Handelsbilanzdaten, die Ergebnisse der Körperschaftsteuerstatistik deuten aber auf ähnliche Größenordnungen hin.

20. Außerdem treten wegen der **eingeschränkten Verlustverrechnung** geringere Steuerausfälle auf. Unternehmen dürfen in Verlustjahren nur einen begrenzten Betrag unmittelbar mit früheren Gewinnen verrechnen, womit sie eine sofortige Steuererstattung erhalten. Die verbleibenden Verluste können nur in zukünftige Gewinnjahre vorgetragen werden. Im

Jahr 2007 wiesen gemäß der Körperschaftsteuerstatistik etwa 307 000 Unternehmen einen Verlust aus, dies entspricht einem Anteil von 35 %. Weitere rund 201 000 Unternehmen, oder ein Anteil von 23 % zahlten unter anderem aufgrund der Nutzung von Verlustvorträgen aus der Vergangenheit keine Steuern, obwohl sie einen positiven Gesamtbetrag der Einkünfte aufwiesen. Die unmittelbare Steuerbelastung dieser Unternehmen beträgt nach Einführung eines kalkulatorischen Zinsabzugs unverändert Null; mittelfristig sind jedoch Steuerausfälle aufgrund erhöhter Verlustvorträge zu erwarten.

Bezieht man Verhaltensänderungen jedoch mit ein, so könnte ein Anstieg der Verlustvorträge sogar ausbleiben. Denn nach Einführung einer Zinsbereinigung ist eine Stärkung der Eigenfinanzierung zu erwarten. Daraus ergeben sich geringere Zinsaufwendungen und tendenziell höhere steuerpflichtige Gewinne. Es ist daher nicht auszuschließen, dass eine Zinsbereinigung letztlich zu einem Abbau der Verlustvorträge führt.

21. Außerdem ist zu berücksichtigen, wie Kapitalgesellschaften ihre geringere Steuerlast nutzen. Wenn sie diese für höhere Ausschüttungen verwenden, treten Steuermehreinnahmen bei der Dividendenbesteuerung auf, welche die Steuerausfälle auf Unternehmensebene zu einem Teil kompensieren. Der für Investitionen genutzte Anteil wird in den Folgejahren zu höheren Gewinnen und damit ebenso zu höheren dividendensteuerpflichtigen Ausschüttungen führen.

Mindereinnahmen bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften

22. Die Körperschaftsteuerstatistik liefert die wesentlichen Daten zur Abschätzung der Steuermindereinnahmen nach Einführung einer Zinsbereinigung des Grundkapitals. Zusätzlich müssen jedoch einige ergänzende Rechenschritte durchgeführt werden (Tabelle II.5).

Körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen sind nach geltendem Recht verpflichtet, jedes Jahr den Betrag an Eigenkapitalzuführungen – also über Kapitalerhöhungen und Einlagen entstandenes Eigenkapital – gesondert auszuweisen, der nicht als neues gezeichnetes Kapital gebucht wurde (steuerliches Einlagenkonto). Dieser Ausweis dient im Hinblick auf Kapitalauskehrungen oder die Liquidation eines Unternehmens zur Unterscheidung zwischen dividendensteuerpflichtigen Ausschüttungen und steuerfreien Kapitalrückzahlungen. Er entspricht gewissermaßen den Kapitalrücklagen in der Handelsbilanz. Neben dem steuerlichen Einlagenkonto bleiben Rückzahlungen des gezeichneten Kapitals steuerfrei. Es wird nicht in den Steuererklärungen erfasst, da es der Handelsbilanz des Unternehmens entnommen werden kann. Das aggregierte gezeichnete Kapital aller körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen kann unter Rückgriff auf die Handelsbilanzdatenbank DAFNE abgeschätzt werden.

Es ist allerdings möglich, Gewinnrücklagen in gezeichnetes Kapital umzuwandeln. Dies darf aber nicht zu einer Minderung der zukünftigen dividendensteuerpflichtigen Auskehrungen führen. Daher wird der durch Umwandlung von Gewinnrücklagen entstandene Teil des gezeichneten Kapitals ebenfalls in den Steuererklärungen und damit in der Körperschaftsteuerstatistik erfasst (Sonderausweis). Die Summe aus steuerlichem Einlagenkonto und gezeichne-

tem Kapital abzüglich des Sonderausweises stellt das Grundkapital dar, welches für die Zinsbereinigung herangezogen wird.

Tabelle II.5

Ableitung der Steuerausfälle bei einer Zinsbereinigung des Grundkapitals auf Grundlage der Körperschaftsteuerstatistik 2007[1)]

Mrd Euro

	Basis-annahmen	Szenario „geringes Beteiligungsvermögen“
(1) Steuerliches Einlagenkonto der Nicht-Organgesellschaften	1 356,31	1 356,31
(2) Gezeichnetes Kapital der Nicht-Organgesellschaften[2)]	171,45	171,45
(3) darunter: aus Umwandlung von Gewinnrücklagen	6,46	6,46
(4) Pauschaler Zuschlag für das Grundkapital der Minderheitsaktionäre bei Organgesellschaften[3)]	73,05	73,05
(5) **Grundkapital der unbeschränkt Steuerpflichtigen vor Kürzung um Beteiligungsvermögen** [= (1) + (2) - (3) +(4)]	**1 594,35**	**1 594,35**
(6) *Steuerbefreite Dividenden*	*34,73*	*34,73*
(7) Anschaffungskosten des Beteiligungsvermögens[4)]	1 044,57	731,20
(8) *Nach Doppelbesteuerungsabkommen steuerfreie ausländische Gewinne*	*9,67*	*9,67*
(9) Grundkapital, das auf steuerbefreite ausländische Einkünfte entfällt[5)]	138,16	96,71
(10) **Grundkapital der unbeschränkt Steuerpflichtigen** [= (5) - (7) - (9)]	**411,63**	**766,44**
(11) Pauschaler Zuschlag für beschränkt Steuerpflichtige[6)]	23,38	43,53
(12) Grundkapital im Jahr 2007 [= (10) + (11)]	435,00	809,97
(13) **Grundkapital im Jahr 2013**[7)]	**486,11**	**905,14**
(14) Auf Gewinnfälle entfallendes Grundkapital[8)]	295,16	549,59
(15) Auf Verlustfälle entfallendes Grundkapital[8)]	190,95	355,55
(16) Unmittelbare Steuermindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer und beim Solidaritätszuschlag[9)]	1,40	2,61
(17) Unmittelbare Steuermindereinnahmen bei der Gewerbesteuer[10)]	0,93	1,73
(18) Steuermehreinnahmen durch unmittelbar erhöhte Ausschüttungen infolge der geringeren Belastung auf Unternehmensebene[11)]	0,18	0,34
(19) **Unmittelbar kassenwirksame Steuerausfälle** [= (16) + (17) - (18)]	**2,15**	**4,00**
(20) Wegen erhöhter Verlustvorträge langfristig eintretende jährliche Mindereinnahmen	1,51	2,81
(21) Wegen höherer Ausschüttungen infolge der geringeren Belastung auf Unternehmensebene langfristig eintretende Mehreinnahmen bei der Dividendenbesteuerung	0,83	1,54
(22) **Langfristige Steuerausfälle (Jahreswirkung bezogen auf das Jahr 2013)** [= (19) + (20) - (21)]	**2,83**	**5,26**

1) Eigene Berechnungen, Rundungsdifferenzen.– 2) Hochgerechnetes Ergebnis der Handelsbilanzdatenbank DAFNE.– 3) Angesetzt ist ein Anteil von 10 %. Das Grundkapital der Organgesellschaften ist über das Verhältnis des steuerlichen Einlagenkontos der Organgesellschaften zu dem der Nicht-Organgesellschaften bestimmt.– 4) Schätzung bei Annahme einer Dividendenrendite von 3,5 % (Basisannahme) oder 5 % (Szenario „geringes Beteiligungsvermögen“).– 5) Schätzung bei Annahme einer Rendite von 7 % (Basisannahme) oder 10 % (Szenario „geringes Beteiligungsvermögen“).– 6) Abgeleitet unter Verwendung des Verhältnisses des Gesamtbetrags der Einkünfte der beschränkt Steuerpflichtigen zu dem der unbeschränkt Steuerpflichtigen (5,7 %).– 7) Schätzung unter Verwendung des Zuwachses des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2013 in Höhe von 11,75 %.– 8) Verwendet ist die im Jahr 2007 geltende Verteilung der Beträge auf den steuerlichen Einlagenkonten auf die Gewinn- und Verlustfälle.– 9) Der Bereinigungszinssatz beträgt 3 %.– 10) Angenommen ist ein Gewerbesteuer-Hebesatz von 400 %. Bei der Gewerbesteuer wirkt sich der kalkulatorische Zinsabzug nur zu 75 % auf die Bemessungsgrundlage aus, da er als Finanzierungsentgelt eingestuft wird.– 11) Pauschal ist angenommen, dass 30 % der weniger gezahlten Steuern ausgeschüttet werden und entsprechend 70 % im Unternehmen verbleiben.

Daten zur Tabelle

23. Zur Bestimmung des bereinigungsfähigen Kapitals muss als nächster Schritt eine Korrektur um das **Beteiligungsvermögen** stattfinden. Es wird vom Grundkapital abgezogen, um eine Mehrfacherfassung desselben Grundkapitals bei mehreren Unternehmen zu vermeiden. Zu unterscheiden sind hierbei (i) Organschaften, (ii) gewöhnliche Beteiligungsverhältnisse und (iii) ausländische Betriebsstätten.

Bei **Organschaften** wird das Einkommen der nachgeordneten Organgesellschaften auf Ebene des übergeordneten Organträgers besteuert. Eine Organgesellschaft selbst ist nur in der Höhe des Gewinns der Minderheitsaktionäre körperschaftsteuerpflichtig. Eine Doppelerfassung des Grundkapitals kann vermieden werden, wenn zunächst nur das Grundkapital der Organträger herangezogen wird. Das Grundkapital der Organgesellschaften ist anschließend nur in dem Maße zu berücksichtigen, in welchem es auf Minderheitsaktionäre entfällt.

Zur Ermittlung des Grundkapitals bei **gewöhnlichen Beteiligungsverhältnissen** kann auf die erzielten Dividendeneinkünfte zurückgegriffen werden. Diese sind nach § 8b KStG steuerbefreit und werden bei der Körperschaftsteuerstatistik getrennt ausgewiesen. Die Anschaffungskosten der Beteiligungen können über die Dividendenrendite abgeschätzt werden. Dividendenrenditen liegen regelmäßig in einem Bereich von etwa 2 % bis 3 % (Deutsche Bundesbank, 2009). Im Erhebungsjahr der verwendeten Körperschaftsteuerstatistik 2007 wurden allerdings überdurchschnittlich hohe Dividenden gezahlt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass nicht der Marktwert, sondern die Anschaffungskosten der Beteiligung vom Grundkapital abgezogen werden müssen. Als Basisannahme wird eine Dividendenrendite von 3,5 % angenommen. Um die Unsicherheit über die Höhe der tatsächlichen Dividendenrendite abzubilden, wird ein zweites Szenario „geringes Beteiligungsvermögen“ betrachtet, in welchem eine Dividendenrendite in Höhe von 5 % für die Abschätzung verwendet wird.

Ausländische Betriebsstätten werden – im Gegensatz zu ausländischen Tochtergesellschaften – mit ihrem Vermögen und ihren Erträgen in der Steuerbilanz der deutschen Muttergesellschaft erfasst. Mit den Doppelbesteuerungsabkommen verzichtet Deutschland jedoch regelmäßig auf die Besteuerung der in ausländischen Betriebsstätten erzielten Gewinne. Der ausländische Staat besteuert dann diese Gewinne. Im Ergebnis wird damit gewissermaßen eine ausländische Tochtergesellschaft fingiert. Das in diese Betriebsstätten eingebrachte Eigenkapital muss somit ebenso vom Grundkapital abgezogen werden. Ähnlich wie bei den Beteiligungsverhältnissen kann dieser Abzug durch die in der Steuerstatistik ausgewiesene Position „Ausländische Einkünfte, die aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen steuerfrei sind“ und eine unterstellte Kapitalrendite geschätzt werden. Hierbei werden höhere Renditen angenommen, um die vollständige Erfassung aller Gewinne und nicht nur der ausgeschütteten Gewinne zu berücksichtigen. Im Basisszenario wird eine Rendite von 7 %, im Szenario „geringes Beteiligungsvermögen“ von 10 % angenommen.

24. Das differenzierte Vorgehen zur Abschätzung des Grundkapitals ist aufgrund der verfügbaren Daten nur für unbeschränkt steuerpflichtige Körperschaften möglich. Beschränkt Steuerpflichtige haben jedoch nur eine untergeordnete Bedeutung für das Gesamtsteueraufkommen.

kommen. Ihr Grundkapital kann daher pauschal gemäß ihrem Anteil am Gesamtbetrag der Einkünfte abgeschätzt werden.

25. Mit den dargestellten Rechenschritten kann bereits das bereinigungsfähige Kapital und damit der kalkulatorische Zinsabzug abgeschätzt werden. Für die unmittelbar nach der Reform eintretenden Steuermindereinnahmen ist jedoch noch zu berücksichtigen, dass Unternehmen, die bereits ohne den kalkulatorischen Zinsabzug einen **Verlust** erzielen und somit keine Steuern zahlen, **unmittelbar keine weitere Entlastung** erfahren würden. Bei diesen erhöht sich stattdessen nur der Verlustvortrag. Nur der auf die Gewinnfälle entfallende Zinsabzug führt damit unmittelbar zu Steuermindereinnahmen. Die Körperschaftsteuerstatistik ermöglicht die erforderliche Unterscheidung zwischen Gewinn- und Verlustfällen. Langfristig dürfte die Minderung des Körperschaftsteueraufkommens jedoch durch Verrechnungen der Verlustvorträge den gesamten kalkulatorischen Zinsabzug umfassen.

Um die Steuermindereinnahmen zu bestimmen, muss zudem berücksichtigt werden, dass sich der gesamte Zinsabzug auf die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer – und damit auf den Solidaritätszuschlag – auswirkt. Hingegen beträgt der Abzug bei der Gewerbesteuer nur 75 %, da hier 25 % als Finanzierungsentgelt hinzugerechnet werden. Bei einem angenommenen Gewerbesteuer-Hebesatz von 400 % bedeutet dies eine Minderung der Steuerschuld um 26,33 % (= 15 % * 1,055 + 3,5 % * 400 % * 75 %) des kalkulatorischen Zinsabzugs.

Als nächster Schritt ist die Verwendung der nach der Reform nicht mehr zu zahlenden Steuern zu betrachten. Unternehmen können diese entweder investieren oder ausschütten. Der unmittelbar ausgeschüttete Anteil führt zu einer **Erhöhung des Dividendensteueraufkommens**, wodurch zu einem gewissen Teil kompensierende Steuermehreinnahmen entstehen dürften. Angenommen wird, dass 30 % der Steuermindereinnahmen auf Unternehmensebene ausgeschüttet werden. Der für Investitionen verwendete Anteil dürfte langfristig jedoch weitere Gewinne nach sich ziehen und damit wiederum erhöhte Ausschüttungen. Damit werden die geringeren Steuerzahlungen langfristig vollständig als Ausschüttungen der Dividendenbesteuerung unterliegen.

Die so für das Jahr 2007 ermittelten Steuermindereinnahmen müssen anschließend noch auf das Jahr der hypothetischen Einführung **zeitlich fortgeschrieben** werden. Pauschal wird hierfür die Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts als Bezugsgröße verwendet. Es dürfte im Jahr 2013 etwa 12 % über dem Wert des Jahres 2007 liegen.

Im **Ergebnis** zeigen sich bei Verwendung der Basisannahmen Steuermindereinnahmen in Höhe von 2,2 Mrd Euro im Jahr unmittelbar nach Einführung der Reform. Diese dürften auf etwa 2,8 Mrd Euro pro Jahr ansteigen. Im Szenario „geringes Beteiligungsvermögen“ werden Mindereinnahmen von 4,0 Mrd Euro beziehungsweise 5,3 Mrd Euro ermittelt.

Mindereinnahmen bei der Besteuerung von Personenunternehmen und privaten Kapitalerträgen

26. Für **Personenunternehmen** ist die Gewinnspaltung in einen – nach wie vor dem progressiven Einkommensteuersatz unterliegenden – Gewinnanteil und eine kalkulatorische Ver-

zinsung des Eigenkapitals, welche nur dem Abgeltungsteuersatz unterliegt, vorgesehen. Die hierdurch bedingten Steuermindereinnahmen können wegen fehlender Daten nicht so detailliert wie bei den Kapitalgesellschaften ermittelt werden. Mangels Ausweis in der Steuerstatistik wird hier auf die hochgerechneten Handelsbilanzergebnisse der Unternehmensbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank zurückgegriffen. Sie weist für Nicht-Kapitalgesellschaften im Jahr 2009 ein Eigenkapital von 138,4 Mrd Euro und ein Beteiligungsvermögen von 59,6 Mrd Euro aus. Im Saldo ergibt sich damit ein maßgebliches Eigenkapital in Höhe von 78,8 Mrd Euro.

Dieses Eigenkapital muss im nächsten Schritt erhöht werden, um die in der Unternehmensbilanzstatistik nicht erfassten Wirtschaftszweige zu berücksichtigen. Aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 ergibt sich, dass die Personengesellschaften der nicht erfassten Wirtschaftszweige einen Anteil von 36,8 % an den Einkünften aller Personengesellschaften hatten. Unter Verwendung dieser Relation resultiert ein maßgebliches Eigenkapital in Höhe von 124,7 Mrd Euro. Der Kapitalgewinn beliefe sich demnach bei einem Bereinigungszinssatz von 3 % auf 3,7 Mrd Euro. Um die Steuermindereinnahmen zu bestimmen, muss dieser noch mit der durchschnittlichen Steuersatzdifferenz zwischen Abgeltungsteuersatz und persönlichem Einkommensteuersatz multipliziert werden. Nimmt man für letzteren einen durchschnittlichen Steuersatz von 42 % zuzüglich Solidaritätszuschlag an, so ergibt sich eine Steuersatzdifferenz von 17,9 Prozentpunkten (= (42 % - 25 %) * 1,055). Im Ergebnis werden Steuermindereinnahmen in Höhe von 0,7 Mrd Euro für das Jahr 2009 geschätzt. Eine Fortschreibung auf das Jahr 2013 gemäß der Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts ergibt 0,8 Mrd Euro.

27. Im Bereich der **privaten Kapitaleinkünfte** kommt es zu weiteren Steuermindereinnahmen durch die Abschaffung der Ausnahmen bei der Anwendung des Abgeltungsteuersatzes auf Zinseinkünfte und durch die Abschaffung der Veräußerungsgewinnbesteuerung bei Anteilen an Kapitalgesellschaften. Eine Abschätzung ist hier nur näherungsweise möglich. Die abgeltend besteuerten Zinseinkünfte betrugen im Jahr 2011 etwa 32 Mrd Euro. Dies ergibt sich aus einem Abgeltungsteueraufkommen in Höhe von 8 Mrd Euro und dem Abgeltungsteuersatz in Höhe von 25 %. Den Ausnahmen dürften allenfalls Zinseinkünfte unterliegen, die sich auf einen Bruchteil dieses Betrags belaufen. Nimmt man für diesen Bruchteil ein Zehntel an, so ergeben sich Zinseinkünfte in Höhe von 3,2 Mrd Euro, die nicht mehr dem persönlichen Steuersatz, sondern der Abgeltungsteuer unterliegen. Bei einer Steuersatzdifferenz in Höhe von 17,9 Prozentpunkten (siehe oben) ergeben sich somit Steuermindereinnahmen von 0,6 Mrd Euro.

Veräußerungsgewinne unterliegen erst seit Einführung der Abgeltungsteuer der generellen Steuerpflicht. Ausgewiesen werden die zugehörigen Steuereinnahmen nur zusammen mit dem Abgeltungsteueraufkommen auf Zinseinkünfte. Ein nennenswerter Anstieg des Steueraufkommens konnte hier allerdings nicht beobachtet werden. Signifikante Mindereinnahmen wären also nicht zu erwarten. Angesichts dieser Überlegungen wird für den gesamten Bereich der privaten Kapitaleinkommen pauschal ein Wert von 1 Mrd Euro für die Steuermindereinnahmen angenommen.

Damit ergeben sich **zusammenfassend** geschätzte Steuermindereinnahmen für das Jahr 2013 von 4,6 Mrd Euro, wovon 2,8 Mrd Euro auf Kapitalgesellschaften, 0,8 Mrd Euro auf Personenunternehmen und 1 Mrd Euro auf private Kapitaleinkommen entfallen.

Literatur

Deutsche Bundesbank (2009), Unternehmensgewinne und Aktienkurse, *Monatsbericht* Juli 2009, 15-29.

Deutsche Bundesbank (2011), *Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2009*, Statistische Sonderveröffentlichung 5, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.

Anhang III
Methodische Erläuterungen

1. Der Sachverständigenrat hat zu verschiedenen Themen spezielle Konzepte und Methoden entwickelt und in seinen früheren Jahresgutachten eingehend erläutert sowie die entsprechenden Berechnungsergebnisse vorgestellt. Es sind dies:

- die Berechnung des strukturellen Defizits im disaggregierten Verfahren (JG 2008, Anhang IV.D, Seite 472 ff.),
- die Berechnung der Arbeitseinkommensquote (JG 2008, Anhang IV.A, Seite 459 ff.),
- die Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums (JG 2008, Anhang IV.B, Seite 463 ff.).

2. Das bis zum Jahr 2010 vom Sachverständigenrat verwendete Konzept der verdeckten Arbeitslosigkeit (zuletzt ausführlich dargestellt im JG 2008, Anhang IV.C, Seite 468 ff.) wird nicht mehr fortgeführt. Stattdessen findet das Konzept der „Unterbeschäftigung“ der Bundesagentur für Arbeit (Beschreibung des Übergangs JG 2011, Anhang IV.A, Seite 357 ff.) Anwendung, welches das gleiche Ziel verfolgt wie das frühere Konzept des Sachverständigenrates und sich in seiner methodischen Vorgehensweise nur geringfügig von diesem unterscheidet.

3. In diesem Jahresgutachten werden im Folgenden lediglich die aktualisierten Berechnungsergebnisse zur Arbeitseinkommensquote und zum lohnpolitischen Verteilungsspielraum wiedergegeben. Die entsprechenden methodischen Erläuterungen finden sich in den oben genannten Jahresgutachten.

A. Berechnung der Arbeitseinkommensquote

Methodische Erläuterungen siehe Jahresgutachten 2008/09 Seiten 459 ff.

Tabelle A 1

Entwicklung der Arbeitseinkommensquote[1)]

Jahr[2)]	Arbeitseinkommensquote (3) + (4) minus (5) bis (9)	Effekte						
		F_1	F_2	F_3	F_4	F_5	F_6	F_7
		Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer[3)]	Effekt der Arbeitgeberbeiträge[4)]	Produktivitätseffekt[5)]	Terms-of-Trade-Effekt[6)]	„Preiseffekt“ der inländischen Verwendung[7)]	Abschreibungseffekt[8)]	Effekt der Nettoproduktionsabgaben[9)]
	%	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1991	77,9	.	.	.	.	.	.	.	.
1992	79,4	+ 1,9	+ 10,2	+ 0,1	+ 3,2	+ 0,8	+ 4,6	– 0,2	– 0,3
1993	80,3	+ 1,2	+ 4,3	– 0,3	+ 0,2	+ 0,4	+ 3,5	– 0,6	– 0,7
1994	79,3	– 1,3	+ 1,9	+ 1,0	+ 1,9	+ 0,2	+ 2,2	+ 0,0	– 0,2
1995	79,1	– 0,3	+ 2,9	+ 0,5	+ 1,2	+ 0,4	+ 1,6	– 0,0	+ 0,5
1996	78,7	– 0,5	+ 1,2	– 0,1	+ 1,2	– 0,1	+ 0,7	– 0,1	– 0,1
1997	78,0	– 1,0	+ 0,1	+ 0,6	+ 1,8	– 0,4	+ 0,6	– 0,1	– 0,3
1998	78,2	+ 0,2	+ 0,8	+ 0,1	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,1	– 0,0	– 0,3
1999	79,2	+ 1,4	+ 1,3	– 0,3	+ 0,4	+ 0,2	– 0,1	– 0,1	– 0,9
2000	80,3	+ 1,3	+ 1,4	+ 0,5	+ 1,4	– 1,2	+ 0,6	– 0,3	– 0,0
2001	79,9	– 0,4	+ 1,9	– 0,3	+ 1,3	+ 0,0	+ 1,0	– 0,1	– 0,1
2002	79,8	– 0,1	+ 1,4	– 0,1	+ 0,4	+ 0,7	+ 0,6	– 0,1	– 0,2
2003	79,4	– 0,5	+ 1,1	+ 0,3	+ 0,7	+ 0,5	+ 0,9	+ 0,1	– 0,3
2004	76,2	– 4,0	+ 0,5	– 0,2	+ 2,6	+ 0,1	+ 0,9	+ 0,4	+ 0,4
2005	74,9	– 1,8	+ 0,3	– 0,4	+ 1,1	– 0,6	+ 1,2	+ 0,0	+ 0,0
2006	72,1	– 3,7	+ 0,8	+ 0,2	+ 3,9	– 0,4	+ 0,7	+ 0,4	+ 0,1
2007	71,3	– 1,2	+ 1,5	– 0,6	+ 1,3	+ 0,1	+ 1,5	– 0,0	– 0,8
2008	73,2	+ 2,6	+ 2,3	– 0,2	– 0,7	– 0,7	+ 1,4	– 0,4	– 0,1
2009	76,5	+ 4,6	+ 0,0	+ 0,2	– 4,0	+ 1,4	– 0,2	– 0,9	– 0,5
2010	74,5	– 2,7	+ 2,4	+ 0,0	+ 3,1	– 0,6	+ 1,6	+ 0,6	+ 0,6
2011	75,2	+ 1,0	+ 3,4	– 0,3	+ 1,5	– 0,9	+ 1,7	+ 0,1	– 0,4
2012	75,9	+ 0,9	+ 2,6	– 0,2	– 0,1	– 0,1	+ 1,6	– 0,0	– 0,0

1) Gesamtwirtschaftliches Arbeitseinkommen in Relation zum Volkseinkommen je Erwerbstätigen. Berechnung der Spalte (2) durch multiplikative Verknüpfung.– 2) Jahre 2009 bis 2011 vorläufige Ergebnisse; Jahr 2012 eigene Schätzung.– 3) Lohnfaktor; Inländerkonzept.– 4) Sozialbeitragsfaktor; tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber.– 5) Produktivitätsfaktor; Bruttonationaleinkommen (preisbereinigt, verkettete Volumenangaben) je Erwerbstätigen (Bruttoerwerbstätigenproduktivität).– 6) Terms-of-Trade-Faktor; Realwert des Nationaleinkommens im Verhältnis zum Bruttoeinkommen (preisbereinigt, verkettete Volumenangaben).– 7) Deflator.– 8) Abschreibungsfaktor; Erhöhung der Abschreibungskosten: (–).– 9) Nettoproduktionsabgabenfaktor.

Daten zur Tabelle

B. Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums

Methodische Erläuterungen siehe Jahresgutachten 2008/09 Seiten 463 ff.

Tabelle B 1

Entwicklung der Arbeitsproduktivitäten und der Löhne

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

Ergebnisse

Jahr	Durchschnittsproduktivität der Arbeit (unbereinigt)	Durchschnittsproduktivität der Arbeit, beschäftigungsbereinigt (1) + (5) * (1 – (6) / 100)	Grenzproduktivität der Arbeit, beschäftigungsbereinigt (2) + (7)	Lohnpolitischer Verteilungsspielraum (3) + (10)	„Verteilungsspielraum“ (+) nicht ausgeschöpft (–) überzogen (4) – (8)
	(1)	(2)	(3)	(4)	Prozentpunkte
1998	+ 1,12	+ 1,37	+ 1,02	+ 1,61	– 0,25
1999	+ 0,89	+ 1,22	+ 0,88	+ 1,08	– 1,77
2000	+ 2,74	+ 2,85	+ 2,48	+ 1,81	– 0,29
2001	+ 2,48	+ 2,15	+ 1,75	+ 2,86	+ 0,80
2002	+ 1,41	+ 0,93	+ 0,47	+ 1,91	– 0,75
2003	+ 0,87	+ 0,44	– 0,05	+ 1,04	– 0,93
2004	+ 0,84	+ 0,95	+ 0,46	+ 1,54	+ 0,73
2005	+ 1,20	+ 1,02	+ 0,56	+ 1,17	+ 0,26
2006	+ 3,64	+ 3,66	+ 3,28	+ 3,59	+ 2,69
2007	+ 1,68	+ 2,25	+ 1,99	+ 3,63	+ 2,44
2008	– 0,12	+ 0,32	+ 0,20	+ 0,96	– 1,78
2009[1)]	– 2,52	– 3,49	– 3,49	– 2,31	– 4,32
2010	+ 1,82	+ 2,65	+ 2,72	+ 3,65	+ 2,07
2011	+ 1,65	+ 2,14	+ 2,26	+ 3,06	+ 1,40
2012[2)]	+ 0,38	+ 0,55	+ 0,68	+ 2,10	– 0,45

Grunddaten

Jahr	Arbeitsvolumen	HP-Filter Lohnquote[3)]		Nominale Tariflöhne je Stunde[4)]	Nominale Effektivlöhne je Stunde	Deflator des Bruttoinlandsprodukts	Verbraucherpreisindex[5)]
		Niveau	%				
	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1998	+ 0,74	66,06	– 0,35	+ 1,9	+ 1,32	+ 0,59	+ 1,00
1999	+ 0,97	65,84	– 0,35	+ 2,9	+ 1,93	+ 0,20	+ 0,55
2000	+ 0,31	65,60	– 0,37	+ 2,1	+ 2,73	- 0,67	+ 1,42
2001	– 0,94	65,33	– 0,41	+ 2,1	+ 3,04	+ 1,12	+ 1,94
2002	– 1,38	65,03	– 0,45	+ 2,7	+ 2,00	+ 1,44	+ 1,48
2003	– 1,24	64,72	– 0,48	+ 2,0	+ 1,55	+ 1,09	+ 1,04
2004	+ 0,32	64,40	– 0,49	+ 0,8	+ 0,61	+ 1,08	+ 1,65
2005	– 0,51	64,10	– 0,46	+ 0,9	+ 0,66	+ 0,61	+ 1,52
2006	+ 0,06	63,86	– 0,38	+ 0,9	+ 0,95	+ 0,31	+ 1,60
2007	+ 1,56	63,69	– 0,26	+ 1,2	+ 1,34	+ 1,63	+ 2,26
2008	+ 1,21	63,62	– 0,12	+ 2,7	+ 2,31	+ 0,77	+ 2,60
2009[1)]	– 2,68	63,62	– 0,00	+ 2,0	+ 3,36	+ 1,18	+ 0,38
2010	+ 2,30	63,66	+ 0,07	+ 1,6	+ 0,19	+ 0,93	+ 1,12
2011	+ 1,36	63,74	+ 0,12	+ 1,7	+ 3,19	+ 0,80	+ 2,31
2012[2)]	+ 0,46	63,82	+ 0,14	+ 2,6	+ 3,08	+ 1,42	+ 2,00

1) Krisenbedingte Sondereffekte.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Arbeitseinkommen in Relation zur Bruttowertschöpfung abzüglich sonstige Nettoproduktionsabgaben.– 4) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 5) Verbraucherpreisindex für Deutschland (2005 = 100).

Daten zur Tabelle

Anhang IV

1. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Vom 14. August 1963

in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet.

(2) Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen.

(3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Institutes, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 2

Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die in Satz 2 genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.

§ 3

(1) Der Sachverständigenrat ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

(2) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 4

Der Sachverständigenrat kann vor Abfassung seiner Gutachten ihm geeignet erscheinenden Personen, insbesondere Vertretern von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, Gelegenheit geben, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 5

(1) Der Sachverständigenrat kann, soweit er es zur Durchführung seines Auftrages für erforderlich hält, die fachlich zuständigen Bundesministerien und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank hören.

(2) Die fachlich zuständigen Bundesministerien und der Präsident der Deutschen Bundesbank sind auf ihr Verlangen zu hören.

(3) Die Behörden des Bundes und der Länder leisten dem Sachverständigenrat Amtshilfe.

§ 6

(1) Der Sachverständigenrat erstattet jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten) und leitet es der

Bundesregierung bis zum 15. November zu. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht. Spätestens acht Wochen nach der Vorlage nimmt die Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu dem Jahresgutachten Stellung. In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen.

(2) Der Sachverständigenrat hat ein zusätzliches Gutachten zu erstatten, wenn auf einzelnen Gebieten Entwicklungen erkennbar werden, welche die in § 2 Satz 2 genannten Ziele gefährden. Die Bundesregierung kann den Sachverständigenrat mit der Erstattung weiterer Gutachten beauftragen. Der Sachverständigenrat leitet Gutachten nach Satz 1 und 2 der Bundesregierung zu und veröffentlicht sie; hinsichtlich des Zeitpunktes der Veröffentlichung führt er das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie herbei.

§ 7

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen. Zum 1. März eines jeden Jahres – erstmals nach Ablauf des dritten Jahres nach Erstattung des ersten Gutachtens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 – scheidet ein Mitglied aus. Die Reihenfolge des Ausscheidens wird in der ersten Sitzung des Sachverständigenrates durch das Los bestimmt.

(2) Der Bundespräsident beruft auf Vorschlag der Bundesregierung jeweils ein neues Mitglied für die Dauer von fünf Jahren. Wiederberufungen sind zulässig. Die Bundesregierung hört die Mitglieder des Sachverständigenrates an, bevor sie ein neues Mitglied vorschlägt.

(3) Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen.

(4) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 8

(1) Die Beschlüsse des Sachverständigenrates bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern.

(2) Der Sachverständigenrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für die Dauer von drei Jahren.

(3) Der Sachverständigenrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 9

Das Statistische Bundesamt nimmt die Aufgaben einer Geschäftsstelle des Sachverständigenrates wahr. Die Tätigkeit der Geschäftsstelle besteht in der Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial, der technischen Vorbereitung der Sitzungen des Sachverständigenrates, dem Druck und der Veröffentlichung der Gutachten sowie der Erledigung der sonst anfallenden Verwaltungsaufgaben.

§ 10

Die Mitglieder des Sachverständigenrates und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 11

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern festgesetzt.

(2) Die Kosten des Sachverständigenrates trägt der Bund.

§ 12

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 13

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft.

2. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

Vom 8. Juni 1967

veröffentlicht im Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I S. 582, zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

- Auszug -

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

§ 2

(1) Die Bundesregierung legt im Januar eines jeden Jahres dem Bundestag und dem Bundesrat einen Jahreswirtschaftsbericht vor. Der Jahreswirtschaftsbericht enthält:

1. die Stellungnahme zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (Bundesgesetzbl. I S. 685) in der Fassung des Gesetzes vom 8. November 1966 (Bundesgesetzbl. I S. 633);
2. eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Jahresprojektion); die Jahresprojektion bedient sich der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechung, gegebenenfalls mit Alternativrechnung;
3. eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik.

(2) Maßnahmen nach § 6 Abs. 2 und 3 und nach den §§ 15 und 19 dieses Gesetzes sowie nach § 51 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes und nach § 19c des Körperschaftsteuergesetzes dürfen nur getroffen werden, wenn die Bundesregierung gleichzeitig gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat begründet, dass diese Maßnahmen erforderlich sind, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu verhindern.

§ 3

(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines Beteiligten zu erläutern.

§ 4

...

Anhang V

Verzeichnis der Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates

Jahresgutachten 1964/65: „Stabiles Geld – Stetiges Wachstum“ (11. Januar 1965)

Jahresgutachten 1965/66: „Stabilisierung ohne Stagnation“ (13. Dezember 1965)

Jahresgutachten 1966/67: „Expansion und Stabilität“ (30. November 1966)

Jahresgutachten 1967/68: „Stabilität im Wachstum“ (6. Dezember 1967); darin enthalten: Sondergutachten vom März 1967 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1967“

Jahresgutachten 1968/69: „Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung“ (4. Dezember 1968)

Jahresgutachten 1969/70: „Im Sog des Booms“ (3. Dezember 1969); darin enthalten: Sondergutachten vom 30. Juni 1969 und 3. Julil 1968 „Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht“; Sondergutachten vom 25. September 1969 „Zur lohn- und preispolitischen Situation Ende September 1969“; Sondergutachten vom 4. Oktober 1969 „Zur währungspolitischen Situation Anfang Oktober 1969“

Jahresgutachten 1970/71: „Konjunktur im Umbruch – Risiken und Chancen –“ (3. Dezember 1970); darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Mai 1970 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970“

Jahresgutachten 1971/72: „Währung, Geldwert, Wettbewerb – Entscheidungen für morgen – (22. November 1971); darin enthalten: Sondergutachten vom 24. Mai 1971 „Zur konjunktur- und währungspolitischen Lage im Mai 1971“

Jahresgutachten 1972/73: „Gleicher Rang für den Geldwert“ (6. Dezember 1972); darin enthalten: Sondergutachten vom 3. Juli 1972 „Zur währungspolitischen Lage im Juli 1972“

Jahresgutachten 1973/74: „Mut zur Stabilisierung“ (22. November 1973); darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Mai 1973 „Zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973“

Jahresgutachten 1974/75: „Vollbeschäftigung für morgen“ (22. November 1974); darin enthalten: Sondergutachten vom 17. Dezember 1973 „Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise“

Jahresgutachten 1975/76: „Vor dem Aufschwung“ (24. November 1975); darin enthalten: Sondergutachten vom 17. August 1975 „Zur konjunkturpolitischen Lage im August 1975“

Jahresgutachten 1976/77: „Zeit zum Investieren“ (24. November 1976)

Jahresgutachten 1977/78: „Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung“ (22. November 1977)

Jahresgutachten 1978/79: „Wachstum und Währung“ (23. November 1978); darin enthalten: Sondergutachten vom 19. Juni 1978 „Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978“

Jahresgutachten 1979/80: „Herausforderung von außen“ (22. November 1979)

Jahresgutachten 1980/81: „Unter Anpassungszwang“ (20. November 1980)

Jahresgutachten 1981/82: „Investieren für mehr Beschäftigung“ (20. November 1981); darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Juli 1981 „Vor Kurskorrekturen – Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981“

Jahresgutachten 1982/83: „Gegen Pessimismus“ (23. November 1982); darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Oktober 1982 „Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982“

Jahresgutachten 1983/84: „Ein Schritt voran“ (24. November 1983)

Jahresgutachten 1984/85: „Chancen für einen langen Aufschwung“ (23. November 1984)

Jahresgutachten 1985/86: „Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung“ (22. November 1985); darin enthalten: Sondergutachten vom 23. Juni 1985 „Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985“

Jahresgutachten 1986/87: „Weiter auf Wachstumskurs“ (24. November 1986)

Jahresgutachten 1987/88: „Vorrang für die Wachstumspolitik“ (23. November 1987)

Jahresgutachten 1988/89: „Arbeitsplätze im Wettbewerb“ (18. November 1988)

Jahresgutachten 1989/90: „Weichenstellungen für die neunziger Jahre“ (20. November 1989)

Jahresgutachten 1990/91: „Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands“ (13. November 1990); darin enthalten: Sondergutachten vom 20. Januar 1990 „Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten“ und Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 „Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“

Jahresgutachten 1991/92: „Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken“ (12. November 1991); darin enthalten: Sondergutachten vom 13. April 1991 „Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer“

Jahresgutachten 1992/93: „Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit“ (16. November 1992)

Jahresgutachten 1993/94: „Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken“ (12. November 1993)

Jahresgutachten 1994/95: „Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen“ (17. November 1994); darin enthalten: Sondergutachten vom 18. März 1994 „Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung“

Jahresgutachten 1995/96: „Im Standortwettbewerb“ (14. November 1995); darin enthalten: Sondergutachten vom 2. Juli 1995 „Zur Kompensation in der Pflegeversicherung“

Jahresgutachten 1996/97: „Reformen voranbringen“ (15. November 1996); darin enthalten: Sondergutachten vom 27. April 1996 „Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996“

Jahresgutachten 1997/98: „Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft“ (14. November 1997); darin enthalten: Brief des Sachverständigenrates vom 23. Mai 1997 „Fehlentwicklungen bei den öffentlichen Finanzen beheben“

Jahresgutachten 1998/99: „Vor weitreichenden Entscheidungen“ (18. November 1998)

Jahresgutachten 1999/00: „Wirtschaftspolitik unter Reformdruck“ (12. November 1999)

Jahresgutachten 2000/01:	„Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“ (10. November 2000)
Jahresgutachten 2001/02:	„Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus“ (14. November 2001)
Jahresgutachten 2002/03:	„Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ (13. November 2002)
Jahresgutachten 2003/04:	„Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren“ (12. November 2003)
Jahresgutachten 2004/05:	„Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland“ (17. November 2004)
Jahresgutachten 2005/06:	„Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen“ (9. November 2005)
Expertise 2006a:	„Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer“ (April 2006) verfasst unter Mitwirkung des Max-Planck-Instituts für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 79
Expertise 2006b:	„Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell“ (September 2006)
Jahresgutachten 2006/07:	„Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen“ (8. November 2006)
Expertise 2007:	„Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ (März 2007)
Jahresgutachten 2007/08:	„Das Erreichte nicht verspielen“ (7. November 2007)
Expertise 2008:	„Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen“ (Juni 2008)
Jahresgutachten 2008/09:	„Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken“ (12. November 2008)
Expertise 2009:	„Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang“ (13. November 2009)
Jahresgutachten 2009/10:	„Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen“ (13. November 2009)
Expertise 2010 (deutsch):	Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem (10. Dezember 2010)
Expertise 2010 (englisch):	“Monitoring economic performance, quality of life and sustainability” (10. Dezember 2010)
Jahresgutachten 2010/11:	„Chancen für einen stabilen Aufschwung“ (10. November 2010)
Expertise 2011:	„Herausforderungen des demografischen Wandels“ (18. Mai 2011)
Jahresgutachten 2011/12:	„Verantwortung für Europa wahrnehmen“ (9. November 2011)
Sondergutachten 2012:	„Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen“ (5. Juli 2012)

Die Jahresgutachten ab dem Jahrgang 2008/09 sowie die Expertisen können als Buchausgabe über den Buchhandel oder direkt über die IBRo Versandservice GmbH bezogen werden. Die Jahresgutachten bis 2007/08 sind inzwischen vergriffen. Die Gutachten bis zum Jahrgang 1975/76 können jedoch als Nachdruck bezogen werden bei der Schmidt Periodicals GmbH. Außerdem sind die Jahresgutachten als Bundestags-Drucksache erschienen und über den Verlag Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH erhältlich. Alle Jahresgutachten und Expertisen stehen auch zum Download unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de zur Verfügung.

Sachregister

(Die Zahlenangaben beziehen sich auf die Textziffern.)

Abgabenquote 202, Tabelle 26

Abwicklung
– siehe Restrukturierung und Abwicklung
– Abwicklungskollegien
– Abwicklungspläne
– Instrumente

ACE
– siehe Allowance for Corporate Equity

Allgemeinverbindlicherklärung siehe Tarifvertragsrecht

Allowance for Corporate Equity 405
– siehe Zinsbereinigung des Grundkapitals

Altersarmut 649 ff.

Alterssicherungsstärkungsgesetz 651

Ansteckungseffekte 99, 174 f., 181 f.
– bei Finanzinstituten 255, 263, 282, 290, 306, Kasten 10

Arbeitnehmer Tabellen 32, 37, Schaubild 80
– Qualifikationsniveau 537, 568 f., 575, Tabelle 37

Arbeitnehmerentgelt 85, 563 ff.

Arbeitnehmerfreizügigkeit 228

Arbeitnehmerüberlassung siehe Zeitarbeit

Arbeitseinkommensquote 548 ff., Schaubilder 83, 84, 87, 91, Kasten 20, Anhang III.A
– siehe auch Lohnquote

Arbeitslosenversicherung 669 f.

Arbeitslosigkeit (registrierte) 101, 523, 584, Tabellen 1, 7, 10, 32, 33, 34, Schaubild 79
– Abgänge 524, Tabelle 34
– Arbeitslosenquote 101, 523, 558, Tabellen 1, 6, 7, 10, 15, 32, 33, Schaubilder 6, 84, Kasten 1
– Jugendarbeitslosigkeit 114, 525, Tabelle 15
– Langzeitarbeitslosigkeit 524, 577, Tabelle 34
– Strukturmerkmale 523, Schaubild 33
– Zugänge Tabelle 34

Arbeitsmarkt 100 f., 519 ff., Tabellen 10, 32, Schaubild 79
– im Euro-Raum 114
– in Japan 54
– im Vereinigten Königreich 48
– in den Vereinigten Staaten 44

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen 523, 526

Arbeitsmarktreformen 522, 541 ff., 582 ff.

Arbeitsnachfrage
– siehe Arbeitsstellen

Arbeitsstellen 529, Tabelle 32

Arbeitsvolumen 531, 584

Arbeitsproduktivität 531, Tabelle 36

Arbeitszeit 531, 584

Arzneimittelausgaben 590

Atypische Beschäftigungsverhältnisse 535 ff., Tabelle 37, Schaubild 81
– Strukturmerkmale 558, Tabelle 37

Aufsicht
– europäische 299 ff., 324, Schaubilder 41, 52, 53
– Frühintervention 281 ff.
– makro-prudenzielle 272 f., 276
– unter Einbeziehung der EZB 294 ff., 304 f., 325

Ausfuhr siehe Exporte

Ausgleichsbedarf 647 f.

Ausgabenentwicklung des Staates 347 ff.
– siehe auch öffentliche Haushalte

Ausrüstungsinvestitionen
– voraussichtliche Entwicklung 96

Außenhandel siehe Exporte oder Importe

Außenhandelsmultiplikatoren Kasten 4

Außenwert des Euro siehe Wechselkurs

Ausschuss für Finanzstabilität 273

Bail-in 286, 290, Tabelle 21

Bail-out
– siehe No-bail-out

Balance Sheet Recession 148

Bank of England 49, 128, 132, Schaubilder 8, 32, 33

Bank of Japan 39, 52, 128, Schaubilder 8, 32, 33

Banken
– -abgabe 312
– -aufsicht siehe Aufsicht
– -insolvenzrecht, siehe Restrukturierungsgesetz, Restrukturierung und Abwicklung
– Kreditvergabe der 124
– -krise siehe Krise
– -regulierung siehe Regulierung

Bankenunion 174 , 181, 186, 251, 293 ff., 318, 324 ff., 332 ff., Schaubilder 52, 53, 54

Basel III 262, 264 ff., 268 f., 271, 274, 336, 341, Schaubild 51

Bauinvestitionen
– voraussichtliche Entwicklung 96

Beitragskomponente 647

Belastungsquote 604

Berufsausbildungsstellenmarkt 530, Tabelle 35

Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit 564, Schaubilder 88, 89

Beschäftigung
– befristete Beschäftigung 535 ff., Schaubild 81
– geringfügig entlohnte Beschäftigung 538, Tabelle 32, Schaubild 81
– kurzfristig geringfügig Beschäftigte Tabelle 32
– marginal Beschäftigte Tabelle 32
– siehe auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Besteuerung von Zinsen 387 f.

Binnenmarkt
– Fragmentierung 252 ff.
– Prinzipien Schaubild 262, 52

Brasilien 56, Schaubild 11

Bruttoanlageinvestitionen
– siehe Ausrüstungsinvestitionen
– siehe Bauinvestitionen

Bruttoinlandsprodukt 81, 92 f.
– Beitrag der Verwendungskomponenten Tabelle 3, Schaubilder 13, 19
– voraussichtliche Entwicklung 95 ff.

Bruttolöhne und -gehälter 95, Tabelle 12

Bürgerpauschale 598 ff. Kasten 23

Bundesagentur für Arbeit siehe Arbeitslosenversicherung

Bundeshaushalt 370

Bundesverfassungsgericht 163, Anhang 42

Bundeszuschuss
– Gesetzliche Krankenversicherung 593
– Sozialversicherungen 370, Kasten 14

CBIT
– siehe Comprehensive Business Income Tax

CDS siehe Credit Default Swap

China 59, Schaubild 11

Collective Action Clauses 165

Comprehensive Business Income Tax 403 f.

Credit Default Swaps
– Spreads 37, Schaubild 7, Kasten 6

Defizit
– Deutschland 102 ff., 343 ff. Tabellen 10, 25, 26
– strukturelles 343, Tabelle 26
– Euro-Raum 110 ff., Tabelle 14
– voraussichtliche Entwicklung 102 ff., Tabelle 10

Defizitquote
– siehe Defizit

Demografiereserve 595

Devisenmarkt
– siehe Wechselkurs

Drei-Säulen-Modell 173 ff.

Dienstwagenbesteuerung 365

Duale Einkommensteuer 385 ff.
– siehe auch Zinsbereinigung des Grundkapitals

EEG-Umlage 358, 435, 446 ff., 452, 478, 507ff., Kasten 16, Kasten 18

Effektivverdienste siehe Löhne

Eigenkapital
– -anforderungen 265, Schaubild 51
– -ausstattung 257
– Besteuerung 390 ff.
– -quoten 401
– -puffer 271, Schaubild 51
– -regulierung 263 ff.

Eine andere Meinung 187 ff., 426 ff., 504 ff., 581 ff.

Einfuhr siehe Importe

Einkommensmobilität siehe Lohnmobilität

Einkommensteuerreform 342 ff.
– Kalte Progression 368

Einkommensverteilung 547 ff., Schaubilder 86, 87
– funktionale 548 ff., Kasten 20
– personelle 560 ff. 576 f.

Einkommensungleichheit siehe Einkommensverteilung

Einlagensicherung 313 ff., 327, 339, Kasten 13, Schaubilder 52, 53

Emissionsrechtehandel
– EU-ETS 476, 481, 492

Energie siehe Ölpreise

Energiekonzept 434, 460, 475

Energiepaket 456

Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 477ff., 490ff., 504 ff., Tabelle 31, Kästen 17, 18, 19

Erwerbslose 591, Tabellen 10, 32, Schaubild 91

Erwerbslosenquote 525, Tabelle 10, 32, Kasten 1

Erwerbspersonen 525, Tabelle 10, 32, Schaubild 91

Erwerbspersonenpotenzial 527 f., 583, Tabelle 32

Erwerbstätige 100, 520 ff., 534, Tabellen 1, 7, 10, 32, Schaubild 79

Erzeugerpreise siehe Preisniveauentwicklung

Europäische Bankenaufsichtsbehörde 289, 295, 305, 307 f., Kasten 11, Tabelle 21

Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) 108, 127, 133, 161 ff., 259 ff., Kasten 11

Europäischer Stabilitätsmechanismus, ESM 161 ff., 182 ff.

Europäisches Semester 170, 190, 240 ff., Schaubild 47

Europäische Zentralbank 127 ff., 192 f.
– siehe auch Geldpolitik
– Covered Bond Purchase Programme 129
– „Dicke Bertha“ 136 ff.
– Emergency Liquidity Assistance Kasten 7, 141
– Outright Monetary Transactions 133 f. Tabelle 16, Kasten 8
– Securities Markets Programme 129
– Sicherheiten 140

European Banking Authority, EBA siehe Europäische Bankenaufsichtsbehörde

European Systemic Risk Board, ESRB 272 f., 275 f., 307

Euro-Raum
– Arbeitslosigkeit 114, Tabelle 15
– Ordnungsrahmen 173 ff.

EU-Rettungspaket
– siehe Rettungspaket

EU-Rettungsschirm
– siehe Rettungspaket

Euro-Plus-Pakt 169, 200, 235 ff., Tabelle 17, 18

Exporte
– der Problemländer 119, Schaubild 25
– voraussichtliche Entwicklung 97, Kasten 5 Schaubild 19, Tabelle 12

Fachkräfteengpass 529

Familienkomponente, Familienarbeit 655

Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC Kasten 13

Federal Reserve 39, 45, 128, 132 Schaubilder 8, 32, 33

Finanzaufsicht siehe Aufsicht

Finanzierungssaldo siehe Defizit

Finanzierungsbedingungen 90

Finanzierungsentscheidungen 386 ff.

Finanzmarktarchitektur
– europäische 251, 262 ff., 328

Finanzpolitik
– siehe Gemeindefinanzen
– siehe Fiskalvertrag
– siehe Konsolidierung
– siehe Öffentliche Haushalte
– siehe Unternehmensbesteuerung

Fiskalische Situation der Länder
– siehe Länderfinanzen

Fiskalpakt
– siehe Fiskalvertrag

Fiskalregeln 159 f., 175, 180, 214 ff.

Fiskalvertrag 159, 164, 204, 215 f., 369 ff., Kasten 9, Tabelle 17, 18

Geldmenge
– Euro-Raum 144 ff., Schaubild 38

Geldpolitik
– Brasilien 40, Schaubild 8
– China 40, Schaubild 8
– Euro-Raum 68, 127 ff. 192 f., Schaubilder 8, 32, 33
– Indien 40, Schaubild 8
– Japan 39, 52, 128, Schaubilder 8, 32, 33
– Russland 40, Schaubild 8
– Vereinigtes Königreich 49, 128, 132, Schaubilder 8, 32, 33
– Vereinigte Staaten 39, 45, 128, 132 Schaubilder 8, 32, 33

Gemeindeverschuldung 377 ff.

Gemeinsamer Haushaltszeitplan 241, 246 ff., Schaubild 47

Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung, GKV-Finanzierungsgesetz, (GKV-FinG) 601

Gesundheitspolitik
– siehe auch Krankenversicherung, Gesetzliche

Gesundheitsfonds 590 ff.

Gewerbesteuer 412, Kasten 15

Gini-Koeffizient 560 ff., Schaubilder 86, 87, Kasten 21

Gründungszuschuss siehe Arbeitsmarktpolitik

Grünstromzertifikat 498 ff., Kasten 19

Grundlastkraftwerke 464

Grundsicherung im Alter 658, 664

Günstigkeitsprinzip
– siehe Tarifvertragsrecht

Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) siehe Preisniveauentwicklung

Haushaltsentwicklung
– siehe öffentliche Haushalte

Haushaltsnettoeinkommen 561 f., 576 f.

Hebesätze 412, Kasten 15

Importe
– der Problemländer 119, Schaubild 25
– voraussichtliche Entwicklung 97 Schaubild 19, Tabelle 12

Indien 58, Schaubild 11

Inflation 86, 99, 143 ff.
– siehe auch Preisniveauentwicklung
– Erwartungen 150, Schaubild 39

Insolvenz-
– -ordnung 181 ff.

Japan Tabelle 6
– Geld- und Fiskalpolitik 52 f.
– Arbeitsmarkt 54
– Tsunami-Katastrophe 51, 73, 77
– Wechselkurs 52 f.

Kalkulatorischer Zinsabzug
– siehe Zinsbereinigung

Kalte Progression 368

Kapitalbilanz
– siehe Zahlungsbilanz

Kapitaleinkommen 547, 558 ff., 575, 586, Schaubild 85

Kapitalerhaltungspuffer 271, Schaubild 51

Kapitalpuffer
– antizyklischer 271, Schaubild 51
– systemischer Schaubild 51

Kassenkredite 379, 381, Schaubilder 58, 59

Kennziffern, finanzpolitische 346, Tabelle 26

Kerninflation
– siehe Preisniveauentwicklung

Kommunale Verschuldung 377 ff.

Kommunale Entschuldungsfonds 384 ff.

Konjunkturelle Entwicklung
– Deutschland 79 ff., Tabelle 12, Schaubild 13, 14, 15, 16, 17
– Euro-Raum 60 ff., 76, Tabelle 2,
– Welt 69 ff., Tabelle, 6

Konkursmechanismus für Staaten
– siehe Insolvenzordnung

Konsolidierung 347 ff., 363 ff.
– siehe auch Gemeindeverschuldung
– siehe auch Schuldenregel des Grundgesetzes
– siehe auch Staatskonsum
– siehe auch Steuervergünstigungen
– siehe auch Steuersenkungen
– siehe auch Subventionen
– siehe auch Zinsausgaben

Konsolidierungsbedarf der Länder 371

Krankenhausfinanzierung
– duale 634
– monistische 635 ff.

Krankenkassen, Gesetzliche 590 f.

Krankenversicherung, Gesetzliche 590 ff.
– ambulante Versorgung 629 ff.
– stationäre Versorgung 634 ff.

Kreditboom Kasten 1

Krisen
– Banken- 123 ff., Schaubild 20
– makroökonomische 112 ff., Schaubild 20
– Staatsschulden- 108 ff., Schaubild 20
– Überschuldungs- Kasten 1

Kündigungsschutz 542, 588

Kurzarbeiter Tabelle 32, Schaubild 79

Länderfinanzen 371

Langfristiger Ordnungsrahmen
– Euro-Raum 173 ff., Schaubild 41

Lehrstellenmarkt siehe Berufsausbildungsstellenmarkt

Leiharbeit siehe Zeitarbeit

Leistungsbilanz
– Euro-Raum 117 ff., Schaubild 24

Leverage Ratio 269 f., 274, 318, 328, 330, 336

Löhne
– siehe auch Tariflohnpolitik
– Effektivverdienste 532 f., Tabelle 36
– Euro-Raum 121, Schaubild 26
– Niedriglohn 565 ff., 578 ff.
– Reallöhne 565, Schaubild 88
– Tarifverdienste 523, Tabelle 36
– Tariflöhne 523, Tabelle 36

Lohnkomponente 647

Lohnmobilität 572 f.

Lohnpolitik siehe Tariflohnpolitik

Lohnquote 547 ff., Schaubilder 82, 83, 86, Kasten 20

Lohnstückkosten Tabelle 36
– Euro-Raum 121, Schaubild 26
– Deutschland Tabelle 12

Lohnungleichheit 563 ff. 574 ff., Schaubilder 89, 90

Lohnuntergrenzen siehe Mindestlohn

Maastricht-Kriterien siehe Stabilitäts- und Wachstumspakt

Maastricht 2.0 176 ff., 185 f.

Makroökonomische Krise siehe Krise

Makroprudenziell
– siehe Aufsicht

Markteinkommen 560 ff., 576, Schaubild 87

Memorandum of Understanding, MoU
– für Spanien 260 f., 340, Kasten 11

Mikroprudenziell siehe Regulierung

Mindestlohn 544, 578, 588

Nachhaltigkeitsfaktor 647

Netzentgelte 448 f., Kasten 16, Schaubild 70

No-bail-out 161, 173, 180 f., 185 f.

Notleidende Forderungen
– von Banken 257, Schaubild 50, 315

Normalarbeitsverhältnis 555 ff., Tabelle 37

Numerisches allgemeines Gleichgewichtsmodell 615 ff. Kasten 24

Öffentliche Finanzen
– siehe Gemeindeverschuldung
– siehe Fiskalvertrag
– siehe Konsolidierung
– siehe Öffentliche Haushalte
– siehe Unternehmensbesteuerung

Öffentliche Haushalte
– Ausgaben des Staates 104, 345 Tabellen 11, 25
– Einnahmen des Staates 103, 344, Tabelle 11, 25
– Kennziffern 346, Tabelle 26
– voraussichtliche Entwicklung 102 ff., Tabelle 11
– siehe auch Bundeshaushalt
– siehe auch Länderfinanzen
– siehe auch Gemeindeverschuldung

Ölpreis 57, 71, 86, Kasten 2

Offene Stellen siehe gemeldete Arbeitsstellen

Over-the-Counter Derivate, OTC 464

Pendlerpauschale 365

Pendlersaldo Tabellen 10, 32

Pflegeneuausrichtungsgesetz 641 ff.

Pflegeversicherung, Soziale 639 ff.

Polarisierungshypothese 569 ff.

Praxisgebühr 592, 594

Preisniveauentwicklung
– Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) 86, Schaubild 39
– Immobilienpreise 151, Schaubild 40
– Kerninflation 86
– Preisniveaustabilitätsziel 151, siehe auch Europäische Zentralbank
– Verbraucherpreise (VPI) 86, 99

Prinzip der Teilhabeäquivalenz 663

Private Konsumausgaben
– voraussichtliche Entwicklung 95, Tabelle 12, Schaubild 19

Produktion
– siehe Bruttoinlandsprodukt
– siehe Industrieproduktion

Produktionspotenzial 11, 25, 87, 110, 353, Schaubild 2, Schaubild 4, Tabelle 14, Schaubild 56

Produktivität 531, Tabelle 36
– voraussichtliche Entwicklung Tabelle 12

Prompt Corrective Action 310, Kasten 13

Qualität der Arbeit 547

Quantitative Easing 39, 45, 49, 52, 128, 132

Rechtsformneutralität der Besteuerung 420

Regulierung
– mikroprudenzielle 263, 265 ff., 302
– makroprudenzielle 271 ff., 302
– siehe auch Eigenkapital

Rentenanpassung 647 f.

Renteneintrittsalter 667

Rentenpaket 649 ff.

Rentenversicherung, Gesetzliche 645 ff.

Restrukturierung- und Abwicklung
– Abwicklungskollegien 289, Tabelle 21
– Abwicklungspläne 281, Tabelle 21
– Finanzierung siehe Restrukturierungsfonds
– im Bankensektor 171, 257, 259, 261, 340, Kasten 11, Schaubild 41
– in den Vereinigten Staaten Kasten 13
– Instrumente 284 f.

– Kompetenzen auf europäischer Ebene 171, 186, 251, 293, 304, 309 ff., 325, Schaubilder 41, 52, 53

Restrukturierungsagentur, europäische 305, 309, 326, Schaubild 52

Restrukturierungsfonds 279**,** 287 f., 312**,** Schaubilder 41, 52, 53, Tabelle 21

Restrukturierungsgesetz 279, Tabelle 21

Restrukturierungsregime, europäisches 277 ff., Tabelle 21

Rettungspaket 161 ff.

Rettungsprogramm
– siehe Rettungspaket

Rettungsschirm
– siehe Rettungspaket

Risikogewichte 265
– für Staatsanleihen 267

Russland 57, Schaubild 11

Sanierungsplan 281

Schwellenländer 28, 35, 40, 55 ff., 77, 116, 552, Kasten 4, Schaubild 11
– asiatische 84
– lateinamerikanische 85
– mittel- und osteuropäische 86
– voraussichtliche Entwicklung 95, Tabelle 2

Schuldenbremse
– siehe Schuldenregel des Grundgesetzes

Schuldenkrise
– siehe Krise

Schuldenregel des Grundgesetzes 369 ff.
– Bund 370
– Länder 371
– Umsetzung Fiskalpakt 372 ff. Kasten 9

Schuldenstand
– siehe Schuldenstandsquote

Schuldenstandsquote 102, 111, 346, Tabellen 14, 26

Schuldentilgungspakt 194 f., Schaubild 42, Anhang 19 ff.

Schutzklausel 647 f.

Scoreboard 167 f., 224 ff., Tabelle 20

Selbstständige Tabellen 32, 37
– Alterssicherung 649 ff.
– Versicherungspflicht 666

Selektivverträge 632 f.

Single Supervisory Mechanism siehe Aufsicht unter Einbeziehung der EZB

Sixpack-Reformen 197, 199, 216 ff., 223 ff., 240 ff., Tabelle 17, 18

SoFFin siehe Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
– siehe Bundesergänzungszuweisungen

Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung, SoFFin 277

Soziale Sicherung
– siehe Arbeitslosenversicherung
– siehe Rentenversicherung, Gesetzliche
– siehe Krankenversicherung, Gesetzliche
– siehe Pflegeversicherung, Soziale

Sozialversicherung
– siehe Arbeitslosenversicherung
– siehe Krankenversicherung, Gesetzliche
– siehe Pflegeversicherung, Soziale
– siehe Rentenversicherung, Gesetzliche

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 521, 579, Tabellen 7, 10, Schaubild 79
– Teilzeit 531, 535 ff., Schaubild 81

Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) 564, Schaubild 87

Sparpaket siehe Zukunftspaket

Sparquote
– Deutschland Tabelle 12

Specific-Sharing-Modell 312

Staatsanleihen
– Risikoaufschläge Kasten 6
– Renditen 109, 131, Schaubild 21, 22, 34, 37

Staatskonsum 95, 345, 350, 359, 364, Tabelle 7, Schaubild 19

Staatsquote 346, Tabelle 26
– voraussichtliche Entwicklung 104, Tabelle 11

Staatsschuldenkrise siehe Krise

Staatsverschuldung
– in Deutschland 102 ff., 346 ff., Tabellen 11, 26, Schaubild 57

Stabilitäts- und Wachstumspakt 155 ff., 180, 196, 204 ff., Schaubild 44, 45, Tabelle 19

Stabilitätsrat 372 ff.

Stellenangebot siehe Arbeitsstellen

Steuer- und Transfersystem 559, 562, 576
– siehe auch öffentliche Finanzen

Steuererhöhungen 363, 368

Steuerpolitik
– siehe Unternehmensbesteuerung
– siehe Kalte Progression
– siehe Steuervergünstigungen

Steuerquote 346, Tabelle 26
– voraussichtliche Entwicklung 103, Tabelle 11

Steuersenkungen 363, 368

Steuervergünstigungen 365

Steuerwettbewerb 386 ff., 406, 410

Stille Reserve 527

Streikrecht 543

Stresstest 58, 338, 473, Kasten 11

Strommarkt 434, 436, 444f., 452, 464f., 467f., 472f., 475

Structural Investment Vehicle
– siehe Zweckgesellschaften

Strukturelles Defizit 343, Tabelle 26
– siehe auch Schuldenregel des Grundgesetzes

Subventionen 358, 366

Systemrisiko
– bei Finanzinstituten Kasten 10, 312

Überschuldete Gemeinden 382 ff.

TARGET2 125 f., 300, Schaubild 28, Kasten 7
– siehe Kalte Progression

Tarifgebundenheit siehe Tarifvertragsrecht

Tariflohnpolitik 532
– siehe auch Löhne
– siehe auch Verteilungsspielraum

Tarifvertragsrecht 545

Teilzeitbeschäftigung siehe sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Teufelskreis 107, Schaubild 20

Tilgungsfonds siehe Schuldentilgungspakt

Treibhausgasemissionen 476, 492, 517

Twopack-Reformen 197, 202, 209, 246 ff., Tabelle 17, 18

Ultima-Ratio-Prinzip 543

Umgekehrte qualifizierte Mehrheit 157, 207 f., 230 f.

Unterbeschäftigung 101, 526, Tabelle 32, Schaubild 79, Anhang III

Unternehmensbesteuerung 385 ff.
– Finanzierungsentscheidungen 386 ff.
– siehe auch Zinsbereinigung des Grundkapitals

Verbraucherpreise siehe Preisniveauentwicklung

Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht 167 f., 223 ff., Schaubild 46

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
– siehe Fiskalvertrag

Vereinigte Staaten
– Arbeitsmarkt 44
– Geld- und Fiskalpolitik 45 f.
– Immobilienmarkt 43
– private Verschuldung Schaubild 4

Verdienste Schaubild 80
– siehe auch Löhne

Verdienststrukturerhebung 567, Schaubild 89

Verschuldung der Kommunen 377 ff.

Verschuldungsgrenze
– siehe Schuldenregel des Grundgesetzes

Versorgungsausgaben 360

Verteilungsspielraum

– lohnpolitischer 532, 585, Schaubild 91, Anhang III.B

Wachstum siehe Produktionspotenzial

Wachstumsförderung
– siehe auch Euro-Plus-Pakt

Wechselkurs
– Euro-Raum 122, Schaubild 26
– Deutschland Kasten 5, Tabelle 9

Welthandel Schaubild 3

Weltkonjunktur
– Arbeitslosigkeit 33, Tabelle 6, Schaubild 5
– Immobilienmarkt 32, Schaubild 5
– Schuldenstandsquoten 29 f., Schaubild 4
– voraussichtliche Entwicklung 69 ff. Tabelle 6

Weltproduktion 77, Schaubild 3

Wohlstand 547, 559, 575 ff.

Zeitarbeit 535 ff., Tabelle 37

Zentralbanken
– siehe Geldpolitik

Zinsausgaben des Staates 104, 345, 355, Schaubild 56

Zinsbereinigung des Eigenkapitals
– siehe Allowance for Corporate Equity

Zinsbereinigung des Grundkapitals 402 ff.
– Bereinigungszinssatz 413 ff.
– Gewerbesteuer 412, Kasten 15
– Gegenfinanzierung 425
– Kapitalgesellschaften 407 ff.
– Personenunternehmen 420
– Vermietung und Verpachtung 422
– Steuermindereinnahmen 423 ff.
– Steuerwettbewerb 408, 410

Zinsbesteuerung 387 f.

Zinsen
– siehe Geldpolitik

Zinsschranke 396, 410

Zusatzbeitrag
– Weiterentwicklung 598 ff.

Zuschussrente 649 ff., Kasten 25

Zuwanderung 528