

KURZFASSUNG DES JAHRES- GUTACHTENS 2016/17

Fortgesetzter Aufschwung, zahlreiche Risiken

Reformen für Europa

Reformen für Deutschland

Zeit für Reformen

Fortgesetzter Aufschwung, zahlreiche Risiken

1. Der Aufschwung in Deutschland und im Euro-Raum setzt sich fort. Für **Deutschland** rechnet der Sachverständigenrat mit Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1,9 % im Jahr 2016 und 1,3 % im Jahr 2017. Der prognostizierte Rückgang der Zuwachsraten ist vor allem auf einen Kalendereffekt zurückzuführen. Die zugrunde liegende Wachstumsdynamik bleibt im Wesentlichen erhalten. Damit gerät die deutsche Wirtschaft in eine zunehmende Überauslastung. Für den **Euro-Raum** prognostiziert der Sachverständigenrat ein reales Wachstum von 1,6 % im Jahr 2016 und 1,4 % im Jahr 2017.
2. Die **Weltwirtschaft** wächst moderat. Die weitere Entwicklung ist jedoch **zahlreichen Risiken** ausgesetzt. Hierzu zählen geopolitische Risiken und die politische Unsicherheit in Europa, nicht zuletzt aufgrund der Volksbefragung zum Brexit. Hinzu kommen mögliche Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten und der schwierige Transformationsprozess in China, der sich in den schwachen deutschen Exporten nach China widerspiegelt.
3. Die weltweit lockere Geldpolitik deutet auf eine falsche Aufgabenverteilung hin: Dauerhaft höheres Wachstum lässt sich mit geldpolitischen Maßnahmen nicht erzielen. Im Euro-Raum hat die außergewöhnlich **lockere Geldpolitik** der Europäischen Zentralbank (EZB) zwar wesentlich zum Aufschwung beigetragen, das Ausmaß der Lockerung ist aber angesichts der wirtschaftlichen Erholung nicht mehr angemessen. Da erhebliche **strukturelle Probleme** fortbestehen, ist der Aufschwung nicht selbsttragend. Der Reformeifer ist erlahmt, und einige Mitgliedstaaten lassen die notwendige Haushaltsdisziplin vermissen. Die Geldpolitik verdeckt diese Probleme und gefährdet zunehmend die Finanzmarktstabilität. Ein Ausstieg aus der expansiven Geldpolitik wird immer schwieriger.
4. Die Verschleppung der Probleme gefährdet das europäische Projekt. Die Krise im Euro-Raum hat die Skepsis gegenüber Europa verstärkt. Das Ergebnis der Volksbefragung im Vereinigten Königreich zum Brexit und der Zulauf zu europakritischen Parteien signalisieren eine zunehmende Abkehr von Europa. Ohne die Bereitschaft zu grundlegenden Reformen kann die **langfristige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Europäischen Union (EU)** nicht gesichert werden. Dies könnte zu weiteren Rückschlägen für die europäische Integration führen.

Reformen für Europa

5. Angesichts der zunehmenden Fliehkräfte in der EU sollte dem **Subsidiaritätsprinzip** wieder mehr Raum gegeben werden. In einigen Bereichen wie der Klimapolitik, der Asylpolitik und der inneren Sicherheit ist eine stärkere Integration wünschenswert. Die Fiskal-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sollten hingegen in der Verantwortung der Mitgliedstaaten verbleiben.

6. Der Binnenmarkt mit den **vier Grundfreiheiten** – dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital sowie der Freizügigkeit – stellt den Kern der EU dar. Diese sollten nicht in Frage gestellt werden. Eine verzögerte Integration in die Sozialsysteme bei der Migration innerhalb der EU wäre hingegen angemessen. Eine Stärkung des Binnenmarkts durch einen besseren Marktzugang im Dienstleistungssektor ist wünschenswert. Gleichwohl lassen sich aus der Binnenmarktcompetenz keine umfangreichen Harmonisierungen und Vereinheitlichungen ganzer Rechtsbereiche ableiten.
7. Die Außenhandelspolitik der EU ist eine ureigene Gemeinschaftsaufgabe. **Protektionistische Tendenzen sind abzuwehren**. Sie mindern den Wohlstand in erheblichem Maße. Die EU sollte die Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) und mit den Vereinigten Staaten (TTIP) zum Abschluss bringen.
8. Die **Klimapolitik** muss angesichts der weltweiten Wirkung von Treibhausgasemissionen global gestaltet werden. Zumindest ist aber ein EU-weites Vorgehen gefordert. Die Zwischenbilanz der deutschen Energiewende ist ernüchternd. Die volkswirtschaftlichen Kosten sind hoch, obwohl der Beitrag zur Minderung des Klimawandels moderat ist. Dies verdeutlicht die Nachteile einer rein nationalen klimapolitischen Strategie.
9. Da im **Euro-Raum** der nominale Wechselkurs als nationaler Anpassungsmechanismus fehlt, muss sichergestellt sein, dass sich die notwendigen Anpassungen über andere Mechanismen vollziehen können. Deshalb sind weitere Struktur reformen notwendig, die eine **flexiblere Lohn- und Preisbildung** erlauben und die Arbeitskräftemobilität erhöhen.
10. Angesichts der makroökonomischen Entwicklung sind das Ausmaß der quantitativen Lockerung durch die **EZB** und die sich daraus ergebenden **Niedrigzinsen** weder für den Euro-Raum noch für Deutschland angemessen. Die EZB sollte bei geldpolitischen Entscheidungen weniger schwankungsanfällige Preisindizes, wie den BIP-Deflator oder die Kerninflation, stärker berücksichtigen. Angesichts der Risiken der Geldpolitik für die Finanzstabilität und die Konsolidierungs- und Reformbereitschaft der Mitgliedstaaten wäre es besser, die **Anleihenkäufe zu verlangsamen und früher zu beenden**.
11. Die wiederholten Turbulenzen im europäischen Finanzsektor zeigen, dass dieser nach wie vor nicht hinreichend widerstandsfähig gegenüber Schocks ist. Insbesondere viele große **Banken** des Euro-Raums sind noch immer **nicht hinreichend kapitalisiert**. Der Sachverständigenrat hält eine ungewichtete Eigenkapitalquote (Leverage Ratio) von **mindestens 5 %** für angemessen.
12. Die Voraussetzungen für eine **gemeinsame europäische Einlagensicherung** sind derzeit nicht erfüllt. Zunächst müssen Risiken im Bankensystem abgebaut, eine funktionierende europäische Aufsicht und Abwicklung sichergestellt sowie die regulatorische Privilegierung von Forderungen der Banken gegenüber Staaten aufgehoben werden. Mittelfristig ist eine **gemeinsame Allfinanzaufsicht** außerhalb der EZB anzustreben.

13. Die **Europäischen Fiskalregeln** sollten endlich durchgesetzt werden. Da ein erneutes Aufflammen der Krise im Euro-Raum nicht ausgeschlossen werden kann, bleibt es wichtig, den Krisenmechanismus zu stärken. Dafür ist ein **Mechanismus für die Restrukturierung von Staatsschulden** im Krisenfall notwendig. Der Sachverständigenrat hat einen detaillierten Vorschlag unterbreitet. Dieser könnte dazu beitragen, durch eine Beteiligung privater Investoren an der Krisenbewältigung die Glaubwürdigkeit der Nicht-Beistandsklausel wiederherzustellen.

Reformen für Deutschland

14. Aus Sicht des Sachverständigenrates hat die Bundesregierung die gute ökonomische Entwicklung der vergangenen Jahre **nicht ausreichend für Reformen genutzt**. Einige Maßnahmen der Bundesregierung wie die Einführung des flächendeckenden Mindestlohns und das Rentenpaket könnten die Wirtschaftsentwicklung sogar schwächen. In den kommenden Jahren sollte sich die Wirtschaftspolitik stärker an der **Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit** der deutschen Volkswirtschaft orientieren.
15. Die Debatte über die Entwicklung der **Ungleichheit von Einkommen und Vermögen** wird in Deutschland intensiv geführt. Allerdings ist die Ungleichheit im vergangenen Jahrzehnt weitgehend unverändert geblieben. Ein flexibler Arbeitsmarkt mit einer hohen Qualifikation der Arbeitnehmer ist langfristig am besten geeignet, um wirtschaftliche Teilhabe zu gewährleisten. Die Einkommens- und Vermögensmobilität sollten in erster Linie durch eine zielgerichtete **Bildungspolitik** erhöht werden. Durch eine bessere Durchlässigkeit des Bildungssystems und die Einführung eines verpflichtenden Vorschuljahres kann die **Chancengerechtigkeit** verbessert werden. Eine Vermögensteuer ist aufgrund ihrer verzerrenden Wirkung auf die Investitionstätigkeit hingegen abzulehnen.
16. Der **Arbeitsmarkt** hat sich weiterhin erfreulich entwickelt. Herausforderungen bleiben die verfestigte Arbeitslosigkeit, die geringe Lohnmobilität sowie die Integration neuer Arbeitskräfte. Zur Behebung dieser Probleme dürfte der **Niedriglohnssektor** der Dreh- und Angelpunkt sein, dessen Aufnahmefähigkeit gestärkt werden sollte, statt diese durch eine weitere Verschärfung der Regulierung einzuschränken.
17. Die **Zugänge von Asylsuchenden** sind in diesem Jahr stark zurückgegangen. Angesichts des langfristig weiterhin zu erwartenden Migrationsdrucks sollte die Politik ihre Aufmerksamkeit auf die Fluchtursachenbekämpfung, klare europäische Regeln zur Migration und einen effektiven Schutz der Außengrenzen richten. Die zusätzlichen direkten **Ausgaben** für Flüchtlinge sind für Deutschland weiterhin **tragbar**. Entscheidend für die langfristigen Kosten der Flüchtlingsmigration ist vor allem die Arbeitsmarktintegration.

Daher sollte die Bundesregierung der **Förderung von Qualifikation und Bildung** eine hohe Priorität einräumen. Neben Sprach- und Integrationskursen sollten teilqualifizierende Ausbildungen zum Einsatz kommen. Außerdem

kommt der frühkindlichen und schulischen Bildung eine große Bedeutung zu. Für die Integration ist ein flexibler Arbeitsmarkt mit geringen Einstiegshürden wesentlich.

18. Die gute Konjunktur führt derzeit zu hohen Steuer- und Beitragseinnahmen. Dadurch ergeben sich in den kommenden Jahren **Haushaltsspielräume** trotz der Mehrausgaben aufgrund der Flüchtlingsmigration und eines höheren Staatskonsums. Mehrausgaben des Staates zur Konjunkturförderung sind derzeit nicht angebracht. Die Finanzpolitik ist bereits **prozyklisch**.

Zusätzliche öffentliche Investitionen lassen sich durch Kürzungen bei den konsumtiven Ausgaben finanzieren. Die Einigung von Bund und Ländern auf eine Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen ist ein richtiger Schritt zur Stärkung der öffentlichen Investitionstätigkeit. Die Herausforderungen der Zukunft geben Anlass, die **Schuldenquote weiter zurückzuführen**, damit Deutschland seiner Rolle als Stabilitätsanker im Euro-Raum gerecht werden kann.

19. Haushaltsspielräume könnten zudem für Reformen genutzt werden, welche die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft festigen und Effizienzreserven heben. Dazu gehört eine **Reform der Unternehmensbesteuerung**, bei der durch eine Zinsbereinigung des Grundkapitals Finanzierungsneutralität hergestellt wird. Weitere Spielräume sollten für eine vollständige Korrektur der Kalten Progression verwendet werden.

Bei der **Erbschaftsteuer** schlägt der Sachverständigenrat weiterhin eine Kombination aus einer breiten Bemessungsgrundlage und niedrigen Steuersätzen mit großzügigen Stundungsregeln vor. Die jüngste Reform verkompliziert hingegen das Erbschaftsteuerrecht und lädt zur Steuergestaltung ein. Die Reform der Grundsteuer sollte rasch angegangen werden. Die von den Ministerpräsidenten der Länder zu Lasten des Bundes durchgesetzte **Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen** erhöht die Ineffizienzen des Finanzausgleichssystems.

20. Um die **Gesetzliche Rentenversicherung** (GRV) demografiefest zu machen, ist eine weitere Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters unausweichlich. Hierbei bietet sich eine **Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** an. Die neuen Regelungen zur Flexibilisierung des Renteneintritts sind zu begrüßen. Zudem plädiert der Sachverständigenrat für eine Vorsorgepflicht für Selbstständige, allerdings nicht zwingend innerhalb der GRV. Der Sachverständigenrat hat für die **Vereinheitlichung des Rentenrechts** in West- und Ostdeutschland einen Vorschlag unterbreitet.
21. Selbst in Zeiten niedriger Zinsen kommt der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung eine wichtige Rolle zu. Hemmnisse sollten beseitigt werden, die eine stärkere Verbreitung der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge verhindern. Bei der **betrieblichen Altersvorsorge** besteht Handlungsbedarf bei kleinen und mittleren Unternehmen und Geringverdienern. Der Sachverständigenrat schlägt eine **Abschaffung der Doppelverbeitragung** vor.

Bei der **Riester-Rente** wären eine Verbesserung des Finanzwissens, eine allgemeine Förderberechtigung und mehr Transparenz sinnvoll. Zudem sollten Eigenleistungen zur staatlich geförderten Altersvorsorge zumindest teilweise von der **Anrechnung auf die Grundsicherung** ausgenommen werden. Schließlich könnte ein nicht-staatlich angebotenes Standardprodukt sinnvoll sein.

22. Schließlich erneuert der Sachverständigenrat seinen Vorschlag einer einkommensunabhängigen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung durch die Einführung einer **Bürgerpauschale mit integriertem Sozialausgleich**.

Zeit für Reformen

23. Die gute wirtschaftliche Entwicklung bietet die Chance für effizienzsteigernde Strukturreformen, um so die Grundlagen für eine nachhaltige Wohlfahrtssteigerung zu schaffen. Jetzt ist die **Zeit für Reformen**, die das Potenzialwachstum der deutschen Volkswirtschaft erhöhen, die Herausforderungen der Demografie, Globalisierung und Digitalisierung zu bewältigen helfen und die Stabilität und Leistungsfähigkeit Europas stärken. Statt sich auf den Erfolgen früherer Reformen, wie der Agenda 2010, auszuruhen oder sie sogar zu verwässern, sollte die Politik notwendige Reformen entschlossen umsetzen.