

---

## Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik

---

Prof. Volker WIELAND, Ph.D.<sup>1</sup>  
Deutscher Sachverständigenrat  
Institute for Monetary and Financial Stability  
Johann-Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt  
wieland@wiwi.uni-frankfurt.de

***In Kürze:*** Der 1963 per Gesetz ins Leben gerufene deutsche Sachverständigenrat ist unabhängig. Er soll die gesamtwirtschaftliche Entwicklung regelmäßig begutachten und die Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit erleichtern. Im Sinne dieses gesetzlichen Auftrags stellt dieser Kommentar die wirtschaftspolitischen Analysen im Jahresgutachten 2017/18 des Rates den Ergebnissen der Sondierungsgespräche zwischen CDU, CSU und SPD gegenüber. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der konjunkturellen Entwicklung, Steuern und Rentensystem, Arbeitsmarkt und Digitalisierung, Stabilisierung der Währungsunion und Zukunft der Europäischen Union.

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einem kräftigen Aufschwung. In dieser guten konjunkturellen Lage sieht der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beste Chancen, die Wirtschaftspolitik neu zu justieren, um Deutschland auf zukünftige Herausforderungen vorzubereiten. In seinem aktuellen Jahresgutachten 2017/18 hat er Argumente und Grundlagen für solch eine Neujustierung vorgelegt. Im Zentrum sollte die Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft stehen. Besondere Herausforderungen ergeben sich aus der Globalisierung, dem demografischen Wandel und der Digitalisierung. Zudem gilt es, die Stabilität der Europäischen Währungsunion dauerhaft zu sichern und eine Erneuerung der Europäischen Union (EU) umzusetzen.

Auf Basis der Beschlüsse aus den Sondierungsgesprächen von CDU, CSU und SPD hat der SPD-Parteitag am 21. Januar den Koalitionsverhandlungen zugestimmt. Die Regierungsbildung scheint absehbar. Eine handlungsfähige Regierung, die über eine Mehrheit im Parlament verfügt, könnte eine Neujustierung der Wirtschaftspolitik erreichen und entscheidende Beiträge zur Weiterentwicklung der Europäischen Union und der gemeinsamen Währung liefern. Die Vereinbarungen aus den Sondierungsgesprächen deuten allerdings in eine andere Richtung als die Analyse des Sachverständigenrats. Eine ganze Reihe von Vorgaben für Steuerpolitik, Rentensystem und Arbeitsmarkt schwächen die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums in Deutschland. Auch einige der Zielsetzungen zur EU laufen Gefahr, den Zusammenhalt in der Union zu stören und Fehlanreize in die Architektur der Währungsunion einzubauen.

### 1 Kräftiger Aufschwung macht geldpolitische Wende erforderlich

Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2,2% im Jahr 2017 hat die im November veröffentlichte Prognose des Sachverständigenrats von 2,0% noch übertroffen und liegt um 0,8 % über den Erwartungen zu Beginn des Jahres. Die Wachstums- und Investitionsdynamik in

---

<sup>1</sup> Prof. Volker Wieland ist Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, IMFS-Stiftungsprofessor für Monetäre Ökonomie und Managing Director des Institute for Monetary and Financial Stability an der Johann-Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt.

Deutschland ist deutlich stärker ausgefallen, als zu Jahresbeginn 2017 zu erwarten war. Für 2018 rechnet der Sachverständigenrat mit einem Wirtschaftswachstum von 2,2%. Während dieser Wert bei Veröffentlichung im November am oberen Ende der verfügbaren Prognosen lag, haben andere Institute inzwischen ihre Erwartungen in neueren Prognosen weiter nach oben revidiert.

Das Wirtschaftswachstum überschreitet das Potenzialwachstum, das der Sachverständigenrat auf 1,4% schätzt, nun schon seit mehreren Jahren. Infolgedessen ist die deutsche Wirtschaft von einer zunehmenden Überauslastung geprägt. Es droht eine Überhitzung der Volkswirtschaft. Dies bezieht nicht nur das Risiko höherer Preissteigerungen bei Gütern und Dienstleistungen ein, sondern auch bei Vermögenswerten. Die Gefahr von Fehlallokationen von Kapital bei neuen Investitionen im In- und Ausland nimmt zu.

Die Verbraucherpreisinflation sprang zu Anfang 2017 erwartungsgemäß auf über 2%, als sich der Tiefpunkt des Ölpreisverfalls aus dem Jahr 2016 jährte. Seither ist sie aufgrund eines erneuten Ölpreiserückgangs kurzzeitig wieder etwas gefallen. Im Dezember lag sie bei 1,7%. Die überdurchschnittliche Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten macht sich in einem Anstieg der Kerninflationsrate bemerkbar, also der Inflationsrate ohne Nahrungsmittel und Energie. Sie stieg im Laufe des ersten Halbjahrs 2017 von 1,2% auf 1,6% und lag im Dezember noch bei 1,6% und damit merklich oberhalb des langfristigen Durchschnitts von 1,1%.

Der Euroraum hinkt nicht mehr weit hinterher. Die Erholung im Euroraum insgesamt hat bereits in der zweiten Jahreshälfte 2013 begonnen. Seither nimmt die Wirtschaftsleistung jährlich um mehr als 2% zu. Sie dürfte 2017 ebenfalls das Potenzialniveau erreichen haben. Allerdings ist die Entwicklung noch sehr heterogen: Während etwa Spanien nach mehreren Jahren schnellen Wachstums wieder das Niveau vor der Finanzkrise erreicht hat, liegt das Bruttoinlandsprodukt in Italien noch weit darunter.

Die Verbraucherpreisinflation im Euroraum, die 2013 und 2014 noch um 0% schwankte, ist inzwischen wieder deutlich gestiegen. Dazu haben insbesondere die Energiepreise beigetragen. Zum Jahresende 2017 lag sie 1,4%. Die Kernrate der Verbraucherpreisinflation war in den vergangenen Jahren recht stabil bei Werten um 1% und erreichte zum Jahresende 2017 1,2%. Die Preise der im Euroraum produzierten Güter und Dienstleistungen, die der BIP-Deflator misst, sind zudem auch in den Jahren niedriger Energiepreise mit einer Inflationsrate von deutlich über 1% gestiegen.

Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) ist nach wie vor äußerst expansiv. Die jüngste Verlängerung des Anleihekaufprogramms lässt den Expansionsgrad sogar noch weiter zunehmen. Die EZB sollte auf die Zunahme der Wachstums- und Inflationsraten in entsprechender Weise reagieren –so wie sie auch auf deren Rückgang reagierte. Deshalb wäre schon längst eine Straffung der Geldpolitik erforderlich. Von Deflationsrisiken kann keine Rede sein. Dagegen haben die Risiken im Bankensektor und bei den Vermögenspreisen zugenommen.

Die EZB sollte daher dringend eine umfassende Strategie für eine Normalisierung ihrer Geldpolitik kommunizieren und ihre Anleihekäufe früher beenden, als bisher angekündigt. Mittel- und längerfristige Zinsen würden dann wieder mehr durch die Einschätzungen der Marktteilnehmer bestimmt. Stiegen dann die Kreditzinsen, so würde dies dazu beitragen, die Zinsrisiken auf den Bankbilanzen einzudämmen.

Der EZB-Rat sollte seine bisherige Forward-Guidance-Kommunikation um weitere Elemente ausbauen. Derzeit wird nur eine Inflationsprognose des Stabs veröffentlicht. Ausgangspunkt dafür sind die Erwartungen der Marktteilnehmer zur zukünftigen Notenbankpolitik. Der EZB-Rat sollte jedoch mehr darüber preisgeben, wie seine Politikentscheidungen von der makroökonomischen Entwicklung abhängen. Zumindest wäre es sinnvoll, ähnlich wie bei der amerikanischen Notenbank Fed, eine Umfrage unter den EZB-Ratsmitgliedern zu ihren Inflations- und Wachstumserwartungen sowie dem damit konsistenten Pfad für die Geldpolitik durchzuführen und zu veröffentlichen. Statt über die Aussagen von EZB-Präsident Draghi zu rätseln wüssten die Marktteilnehmer dann zumindest, wie lange die EZB-Ratsmitglieder selbst noch mit weiteren Anleihekäufen und Negativzinsen rechnen. Die größere Transparenz würde helfen, etwa die

Gefahr von Verwerfungen in den Staatsanleihemärkten im Zuge einer Normalisierung der Geldpolitik zu verringern.

Leider haben die Mitgliedstaaten die Ersparnisse bei den Zinsausgaben hauptsächlich für Ausgaben genutzt, statt den Schuldenstand relativ zur Wirtschaftsleistung zu verringern. Hätten sie ihre Haushalte konsolidiert, könnten die Mitgliedstaaten ihre Zinsausgaben auch leichter bei einem Anstieg der Zinsen niedrig halten. Positiv zu Buche schlägt, dass die Laufzeitstruktur sich verändert hat und der Anteil langfristiger Staatsschulden gestiegen ist: Ein Zinsanstieg von einem bis zwei Prozentpunkten dürfte die Zinsausgaben des französischen, spanischen und italienischen Staates im Vergleich zu den vergangenen fünf Jahren nach Berechnungen des Sachverständigenrats kaum erhöhen. Damit stellt dies kein Hindernis für eine Beendigung der Anleihekäufe dar. Zudem steht der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) bereit, einem Staat zu helfen, der den Marktzugang zu verlieren droht. Wichtig wäre es, die Kapazität des ESM und die Stabilität des Euro deutlich zu erhöhen, indem der ESM um ein geordnetes Verfahren zur Restrukturierung von Staatsschulden erweitert wird.

## 2 Neujustierung der deutschen Wirtschaftspolitik: Steuern und Abgaben senken, Renten nachhaltig gestalten

Der kräftige Aufschwung in Deutschland bringt einen deutlichen Haushaltsüberschuss mit sich. Dies eröffnet der neuen Regierung Spielräume für wachstumsfreundliche Reformen. Dabei sollte der Schwerpunkt auf Maßnahmen liegen, die das Potenzialwachstum erhöhen. Denn die zunehmende Überauslastung zeigt, dass Sonderfaktoren im Spiel sind und nicht davon auszugehen ist, dass die gegenwärtigen Wachstumsraten von über 2% nachhaltig sind. So ist das vorherrschende Zinsniveau der konjunkturellen Lage in Deutschland nicht angemessen. Zudem ist der Wechselkurs handelsgewichtet immer noch sehr niedrig. Wäre Deutschland nicht Mitglied der Währungsunion, so hätte der Aufschwung sicherlich eine stärkere Aufwertung mit sich gebracht. Der gegenwärtige Wechselkurs hängt mit der lockeren Geldpolitik und der schwächeren Entwicklung in den Mitgliedsländern zusammen, die von der Eurokrise besonders stark betroffen waren. Mit fortschreitender wirtschaftlicher Erholung im Euroraum insgesamt ist jedoch längerfristig wieder mit höheren Zinsen und einer realen Aufwertung zu rechnen.

Die finanzpolitische Lage ist derzeit sehr gut, dürfte aber nicht von Dauer sein. Der gesamtstaatliche Finanzierungsüberschuss für 2017 lag bei 38,4 Mrd. Euro (1,2% des BIP) und der Schuldenstand relativ zur Wirtschaftsleistung dürfte bis 2019 knapp unter die 60-Prozent-Grenze der Maastricht-Regeln fallen. Es ist richtig, diese Konsolidierung fortzusetzen, denn in Zukunft dürften die Zinskosten wieder steigen und mit der demografischen Entwicklung zusätzliche fiskalische Herausforderungen zu bewältigen sein. Der Sachverständigenrat hält es deshalb für wichtig, den derzeit verfügbaren fiskalischen Spielraum für Maßnahmen einzusetzen, die das Potenzialwachstum erhöhen.

Zuallererst sollte die kommende Regierung den Haushaltsüberschuss nutzen, um den Steuerzahlern etwas zurückzugeben aus der schleichenden Steuererhöhung, die aus der kalten Progression resultiert. Auch bei niedrigen Inflationsraten führt der Preis- und Lohnanstieg dazu, dass Steuerzahler im Einkommensteuertarif nach oben rutschen. Dadurch kommt es für einen Arbeitnehmer zu einer höheren realen Steuerbelastung, ohne dass sein Einkommen an Kaufkraft gewinnt. Derzeit greift die obere Proportionalzone der Einkommensteuer (im Grundtarif) mit einem Grenzsteuersatz von 42% bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von 54 058 Euro. Steigt der Grenzsteuersatz – etwa aufgrund der kalten Progression –, so verringert dies Arbeits- und Leistungsanreize und reduziert das Potenzialwachstum. Die Einkommensteuer belastet zudem immer die Gewinne von Personengesellschaften und Selbständigen, die einen erheblichen Teil der Einkommensteuer in den oberen Einkommensbereichen entrichten. So reduziert die kalte Progression Investitionsanreize für den Mittelstand.

Nach Berechnungen des Sachverständigenrats liegt die Mehrbelastung aufgrund der kalten Progression seit 2010 bei 6 Mrd. Euro pro Jahr. Eine entsprechende Entlastung der Steuerzahler

um 30 Mrd. Euro wäre somit gut zu begründen. Stattdessen wollen CDU/CSU und SPD an anderer Stelle ansetzen und kommen damit lediglich zu einer Entlastung von 10 Mrd. Euro. Mit diesem Schritt sollen Steuerzahler mit Einkommen bis zu einer gewissen Freigrenze vom Solidaritätszuschlag befreit werden. Steuerzahler mit höheren Einkommen sollen dagegen weiterhin den vollen Solidaritätszuschlag berappen. Ab einer bestimmten Einkommensschwelle wird somit nicht nur ein Zuschlag erhoben, sondern der im unteren Einkommensbereich entfallende Solidaritätszuschlag zusätzlich nachgeholt. Eine Gleitzone soll verhindern, dass Steuerzahler sofort den vollen Solidaritätszuschlag leisten müssen. Trotzdem kommt es in dieser Einkommenszone zu einem extrem hohen Grenzsteuersatz. Er wird voraussichtlich sogar den bisher maximalen Grenzsteuersatz von 47,48% (Reichensteuer + Solidaritätszuschlag), der bisher erst ab einem Einkommen von 250000 € anfällt, deutlich überschreiten. Aus Sicht der ökonomischen Verhaltensanalyse ist gerade der Grenzsteuersatz entscheidend für das Verhalten der betroffenen Steuerzahler und sorgt für negative Arbeits- und Leistungsanreize.

Die Einkünfte aus dem Solidaritätszuschlag dürften sich über die Legislaturperiode auf 80 Mrd. Euro summieren. Mit einer Reduktion um 10 Mrd. Euro wollen CDU/CSU und SPD 90 Prozent der Steuerzahler vom Soli ganz entlasten. Im Umkehrschluss werden wohl 10 Prozent der Steuerzahler weiterhin mit 90 Prozent des bisherigen Soli, oder etwa 70 Mrd. Euro, über vier Jahre weiter belastet. Der Solidarpakt II läuft 2019 aus; damit entfällt die ursprüngliche Begründung für diese Ergänzungsabgabe. Sie droht verfassungswidrig zu werden. Deshalb hat der Sachverständigenrat vorgeschlagen, den Solidaritätszuschlag allmählich abzuschaffen – und zwar für alle Bürger. Gegebenenfalls müsste ein Gesamtpaket geschnürt werden, das im Rahmen einer Tarifreform der Einkommensteuer Länder und Gemeinden an der Finanzierung beteiligt.

Die Koalitionäre wollen zudem die Abgeltungsteuer abschaffen. Dabei geht es nur um Zinserträge, die dann der Einkommensteuer unterliegen. Diese Steuererhöhung auf Zinserträge wird damit begründet, dass Arbeits- und Kapitaleinkommen unterschiedlich belastet würden. Positiv ist, dass jedenfalls bisher nicht auch noch die Dividenden und Wertzuwächse auf diesem Weg höher besteuert werden sollen. Ausgeschüttete Gewinne unterliegen bereits der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer, bevor sie beim Anteilseigner der Abgeltungsteuer unterworfen werden. Früher wurde aufgrund von Spekulationsfristen ein großer Teil der Wertzuwächse dagegen überhaupt nicht besteuert.

Würden die Kapitaleinkünfte statt der Abgeltungsteuer der Einkommensteuer unterworfen, so würden ausgeschüttete Gewinne deutlich höher belastet und Anreize für Investitionen reduziert. Dies würde dem internationalen Trend zu geringeren Unternehmenssteuern entgegenlaufen. Die unterschiedliche Belastung trifft zwar auf Zinsen zu, die beim Zahler abzugsfähig sind und beim Empfänger der Abgeltungsteuer unterliegen. Wird aber nur die Abgeltungssteuer auf Zinserträge abgeschafft und die Zinsen werden der Einkommensteuer unterworfen, so entstehen Abgrenzungsprobleme, die Anreize zur Steuergestaltung schaffen. In der Folge dürften Versicherungsmodelle im Anlagebereich wieder interessanter werden. Zudem werden Sparer genau dann vom Staat zusätzlich belastet, wenn nach Jahren ohne Zinserträge in Zukunft wieder mit einem Zinsanstieg zu rechnen ist. Der Sachverständigenrat hat deshalb bereits in der Vergangenheit einen Vorschlag zur Zinsbereinigung des Grundkapitals entwickelt, der im aktuellen Niedrigzinsumfeld kostengünstig umgesetzt werden könnte.

Gerade im unteren und mittleren Einkommensbereich spielen die Sozialversicherungsbeiträge eine entscheidende Rolle bei der Belastung des Bruttoeinkommens. Der anhaltende Rückgang der Arbeitslosigkeit hat zu einem deutlichen Anstieg der Rücklagen bei der Bundesagentur für Arbeit geführt. Infolge der Steuer- und Arbeitsmarktreformen im Rahmen der Agenda 2010 in den Jahren 2003 bis 2005 ist es zu einem nachhaltigen Rückgang der Arbeitslosigkeit und einem Anstieg der Beschäftigung gekommen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrats könnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um bis zu 0,5 Prozentpunkte gesenkt werden. Der Beschluss von CDU/CSU und SPD, den Beitragssatz um 0,3 Prozentpunkte zu senken, geht somit in die richtige Richtung, greift aber noch zu kurz.

Durchaus gefährlich für die Nachhaltigkeit der deutschen Volkswirtschaft erscheinen dagegen die Absprachen zum Rentensystem. So soll die gesetzliche Rente auf dem heutigen Niveau von 48% bis 2025 gesetzlich festgelegt werden. Hierzu soll noch dieses Jahr die Rentenformel ausgesetzt werden. Bedenklich ist zudem die doppelte Haltelinie, mit der Anpassungen der Rentenbeiträge und des Rentenniveaus verhindert werden sollen. Deutschland steht vor großen Herausforderungen, die sich aus der demografischen Entwicklung ergeben. Die zunehmende Alterung der Gesellschaft führt absehbar zu einem stetigen Anstieg der Zahl der Rentenempfänger im Vergleich zur Zahl der Beitragszahler. Dieser Prozess kann auch durch Einwanderung nicht aufgehalten werden. Doppelte Haltelinien, wie sie jetzt geplant werden, führen längerfristig zwangsläufig zu steigenden Steuerzuschüssen zum Rentensystem. Die jüngeren Generationen, die im Berufsleben stehen, werden somit stärker belastet. Dies schwächt die Entwicklungsmöglichkeiten der deutschen Wirtschaft nachhaltig. Stattdessen sollte das Renteneintrittsalter auch über das Jahr 2030 hinaus weiter steigen. Am besten zu erreichen wäre dies, indem das Renteneintrittsalter an die fernere Lebenserwartung gekoppelt wird. In der Weise, wie die Menschen länger leben und länger bei guter Gesundheit bleiben, ist es angemessen und für die Tragfähigkeit des Rentensystems dringend erforderlich, das Renteneintrittsalter anzuheben.

Von weiteren Maßnahmen wie etwa einer Erhöhung der Mütterrente für Mütter – und Väter –, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, oder Solidarkonzepten wie einer Grundrente hat der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2017/18 dringend abgeraten. Nun werden CDU/CSU und SPD wohl genau diese beiden Projekte umsetzen. Zwar sind im Sondierungspapier noch zwei finanzierungstechnisch relevante Grenzen eingezogen. So soll die zusätzliche Mütterrente auf Mütter mit drei und mehr Kindern begrenzt werden. Die avisierte Grundrente von 10% über Grundsicherung für langjährige Beitragszahler soll einer Bedürftigkeitsprüfung unterworfen werden. Dies bedeutet jedoch wieder eine Einführung von versicherungsfremden Leistungen in das Rentensystem, die eigentlich steuerfinanziert werden müssten.

### 3 Arbeitsmarkt und Digitalisierung

Die Überauslastung zeigt sich auch am Arbeitsmarkt. Der aktuelle Rekordstand bei den freien Stellen ist ein Indiz dafür. Es fällt Unternehmen zunehmend schwerer, offene Stellen zu besetzen. Die Beschäftigung hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Parallel ist auch die Frauenerwerbstätigkeit gestiegen. Erfreulich ist, dass der Anteil der atypischen Beschäftigung seit 2010 stetig abnimmt. Von Lohnzurückhaltung kann spätestens seit 2010 nicht mehr die Rede sein. In den vergangenen Jahren stiegen die Nominallöhne deutlich stärker als die Summe von Arbeitsproduktivität und Inflation. Dies gilt insbesondere für den Dienstleistungssektor, der seit den Agenda-2010-Reformen stark gewachsen ist und im Vergleich zum Exportsektor von niedrigeren Löhnen und niedriger Produktivität geprägt ist.

Wie die regelmäßige Analyse des Sachverständigenrats zeigt, ist die Verteilung der Nettoeinkommen seit 2005 stabil geblieben. Das weit verbreitete Narrativ, das die Wahl von Donald Trump in den Vereinigten Staaten und das Brexit-Votum im Vereinigten Königreich mit einem Anstieg der Ungleichheit begründet, passt somit nicht auf Deutschland. Tatsächlich haben die Reformen in Deutschland in den 2000er Jahren und das Wachstum des Niedriglohnsektors zu einer Stabilisierung der Einkommensverteilung beigetragen. Es liegt dementsprechend kein Handlungsbedarf für eine stärkere Umverteilung vor. Im internationalen Vergleich gehört Deutschland zur Gruppe der Länder, in denen die Einkommensungleichheit durch das Steuer- und Transfersystem am stärksten reduziert wird.

Die Erwerbsmigration aus dem Ausland hat seit 2011 den größten Anteil am Beschäftigungsaufbau. Dies betrifft insbesondere die Zuwanderung von Arbeitnehmern etwa aus Osteuropa und anderen Regionen. Sie dürfte längerfristig jedoch wieder zurückgehen, da die Realeinkommen in diesen Ländern inzwischen deutlich zunehmen. Die Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 schlägt in dieser Rechnung nicht in größerem Maß zu Buche. Denn derzeit befinden

sich noch viele der Schutzsuchenden in Integrationsprogrammen, Maßnahmen zur Eingliederung oder sind arbeitslos gemeldet.

Mit der Digitalisierung sind große Chancen verbunden, die Arbeitsproduktivität zukünftig wieder mehr zu steigern. In der Vergangenheit hat die deutsche Wirtschaft insgesamt gesehen Schwächen bei der effizienten Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie offenbart. Große IT-Konzerne sind in Deutschland nicht entstanden: Der Softwarehersteller SAP ist das einzige IT-Unternehmen im Dax. Auch vergleichbare Konkurrenz zu plattformbasierten Technologieunternehmen wie Google oder Amazon fehlt.

Dies primär auf mangelnde Infrastrukturinvestitionen im Breitbandausbau zurückzuführen wäre verfehlt. Laut dem digitalen Vergleich der EU-Kommission im sogenannten Digital Scoreboard haben 81% der Haushalte Zugang zu schnellem Internet gegenüber 71% in der gesamten EU. 98% der Haushalte verfügen über Breitbandzugang. Dies bedeutet nicht, dass keine Anstrengungen unternommen werden sollten, die Infrastruktur weiter zu verbessern, insbesondere im ländlichen Raum. Aber allein davon ist keine Trendwende in der Arbeitsproduktivität zu erwarten. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass der Schwerpunkt auf privat finanziertem Ausbau liegt.

Das Sondierungspapier betont wie zu erwarten den flächendeckenden Ausbau mit Gigabit-Netzen bis 2025. Außerdem sollen die Bedingungen für Wagniskapital verbessert und die Gründungskultur gefördert werden. Allerdings gibt es eine große Anzahl kleiner Start-ups. Die Entwicklung vielversprechender Startups zu mittelgroßen bis großen Unternehmen scheitert wohl kaum an mangelndem Wagniskapital, das durchaus international mobil ist. Die Nachfragebedingungen und die regulatorischen Anforderungen sind für Unternehmen jedoch häufig im Ausland – wie etwa in den Vereinigten Staaten – attraktiver als in Deutschland.

Untersuchungen der EU-Kommission zeigen jedenfalls, dass Deutschland im innereuropäischen Vergleich insbesondere bei der Internetnutzung und den digitalen öffentlichen Diensten hinterherhinkt, nicht aber in der Konnektivität. Auch Datenschutz ist grundsätzlich sinnvoll. Jedoch behindern die strengen Datenschutzvorschriften – oder ihre strikte Handhabung – an manchen Stellen das Entstehen neuer Geschäftsmodelle und die Entfaltung von Effizienzgewinnen. Der Sachverständigenrat fordert deshalb, innovationshemmende Regulierungen auf den Prüfstand zu stellen und den Reformbedarf systematisch zu identifizieren. Eine neu zu schaffende Digitalisierungskommission sollte Anregungen für eine innovationsfreundlichere Gesetzeslage entwickeln. Im Sondierungspapier findet sich der Gedanke, die Regulierung umfassend auf ihre Innovationsfreundlichkeit zu prüfen, leider nicht wieder.

Die Entwicklung zur digitalen Arbeitswelt der Zukunft wird vermutlich mit einem erheblichen Strukturwandel einhergehen. Um langfristig erfolgreich daran zu partizipieren, ist eine ausreichende Flexibilität im Arbeitsmarkt entscheidend. Deutliche Arbeitskräftebewegungen zwischen Branchen und Berufen werden unvermeidbar sein. Die Politik sollte deshalb vermeiden, im Rahmen einer Industriepolitik den Gruppen Bestandschutz durch Subventionen zu geben, die am effektivsten Lobbyarbeit betreiben. Stattdessen sollte Wettbewerb als Entdeckungsprozess die Schlüsselrolle spielen. In der Vergangenheit haben in Deutschland zunehmend im Arbeitsprozess eingesetzte Roboter bislang eher positive Effekte gezeigt: Arbeitnehmer haben neue Beschäftigungschancen gefunden und können einen höheren Lebensstandard genießen.

Im Laufe ihres Berufslebens werden sich Arbeitnehmer immer wieder an neue Anforderungen anpassen müssen. Daher sollten sie ihre Basiskompetenzen ebenso wie nicht-kognitive Fähigkeiten stärken und Berührungängste mit digitalen Medien abbauen. Der Sachverständigenrat hält mehr Wettbewerb zwischen Bildungsinstitutionen für wünschenswert, um die Qualität der Bildung und Weiterbildung zu verbessern. Zudem sollte das Arbeitszeitgesetz reformiert werden, um es an die Realitäten der digitalen Arbeitswelt anzupassen. So ist es vertretbar und wünschenswert, von einer Tageshöchstzeit zu einer Wochenhöchstzeit zu gehen, so dass die Arbeitszeit flexibler auf die Wochentage verteilt werden kann. Wer abends noch schnell eine E-Mail verschicken will und morgens gleich das Twitter Account des Unternehmens einsieht, sollte nicht gleich mit dem Arbeitszeitgesetz in Konflikt geraten.

Das Sondierungspapier will die Digitalisierung zwar als Chance für mehr und bessere Arbeit begreifen, spezifiziert jedoch nur mehr Spielraum für Familienzeit, nicht die Anpassung eines veralteten Arbeitszeitgesetzes. Stattdessen wollen die zukünftigen Koalitionspartner ein durchaus komplexes Recht auf befristete Teilzeit einführen. Dies wird Betriebe mit zusätzlicher Bürokratie belasten. Hinzu kommt bei solchen Regelungen zudem, dass sie Besitzstände für aktuelle Arbeitsplatzbesitzer schaffen, aber Neueinstellungen behindern können. Die SPD pocht nun in den Koalitionsverhandlungen darauf, die sachgrundlose Befristung abzuschaffen. Dies reduziert die Flexibilität des Arbeitsmarkts noch weiter. Dieser Schritt kann zukünftigen strukturellen Wandel behindern und zu mehr Arbeitslosigkeit im Zuge von Anpassungsprozessen führen. Zudem wird die sachgrundlose Befristung intensiv im öffentlichen Bereich genutzt. Dort bietet sie Anpassungsmöglichkeiten für den Arbeitgeber und Einstiegsmöglichkeiten für Arbeitssuchende, die durchaus häufig in eine dauerhafte Beschäftigung an dieser oder anderer Stelle münden.

## 4 Europa: Währungsunion stabilisieren, EU erneuern

CDU/CSU und SPD haben das Thema Europa an den Anfang ihres Sondierungspapiers gestellt. Angesichts vieler ungelöster Probleme, der Enttäuschung vieler Bürger und der Fliehkräfte, die im Zuge des Brexit-Votums offenbart wurden, ist dies zu begrüßen. Allerdings scheint sich hinter den etwas langatmigen Einführungssätzen ein Abschied von der bisherigen deutschen Politik zur Europäischen Währungsunion und zur Bewältigung der Eurokrise abzuzeichnen.

Eine große Betonung wird dabei auf die deutsch-französische Zusammenarbeit gelegt. Solch einer Zusammenarbeit muss nicht grundsätzlich widersprochen werden. Emmanuel Macron hat in seiner vielbeachteten Rede an der Sorbonne viele Möglichkeiten für eine verstärkte Zusammenarbeit aufgezeigt, unter anderem in den Bereichen Sicherheit, Migration, Klima und Energie. Gerade in diesen Fragen ließe sich eine Erneuerung der EU verwirklichen und der Frust der Bürger mit der EU bekämpfen.

Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit sollte jedoch nicht auf Macrons Vorschlägen zur Währungsunion liegen, die wenig Neues boten, sondern hauptsächlich bereits früher verworfene Ideen neu beleben wollen. Aus Sicht des Sachverständigenrats hat sich die von den letzten beiden deutschen Regierungen eingeschlagene Richtung bewährt. Die bisherigen Reformen der Währungsunion sind mit dem vom Sachverständigenrat entwickelten Vorschlag Maastricht 2.0 gut vereinbar.

Nach Einschätzung des Rates gilt es, die Nichtbeistandsregel wiederzubeleben. Damit wäre sichergestellt, dass die Verantwortung für die Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik und die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung dort verankert wird, wo die Entscheidungen fallen, nämlich auf mitgliedstaatlicher Ebene. Haftung und Kontrolle sollten immer auf einer Ebene bleiben, um verantwortliches Handeln sicherzustellen. Dementsprechend war es angemessen, im Rahmen der Rettungsprogramme in der Eurokrise Kredite gegen Auflagen zu vergeben, um eine nachhaltige Fiskalpolitik und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler Ebene zu erreichen.

Die Regelungen bezüglich des ESM im Rahmen eines Vertrags unter den Mitgliedstaaten der Währungsunion ermöglichen grundsätzlich ein Veto nationaler Parlamente. Das Stimmrecht orientiert sich am Kapitalschlüssel. In dringlichen Fällen erfordert eine Entscheidung in gegenseitigem Einvernehmen noch eine Zustimmung von nur 85 % der abgegebenen Stimmen. Dies erlaubt Deutschland, Frankreich oder Italien allein ein Veto einzulegen, oder einer Konstellation kleinerer Staaten, die zusammen auf mehr als 15% der Stimmen kommen. Somit behält der Bundestag die Möglichkeit, über Kredite und Programme abzustimmen. Zur Stärkung des ESM und zur langfristigen Stabilisierung der Währungsunion wäre es nun noch notwendig, dem ESM einen Restrukturierungs- und Insolvenzmechanismus für Staaten beizustellen. Der Sachverständigenrat hat entsprechend konkrete Vorschläge für ein geordnetes Verfahren entwickelt. Damit wäre die Schlagkraft des ESM gesichert und ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Disziplinierungskräfte des Marktes umgesetzt.

Sinnvoll war es, neben die gemeinsame Geldpolitik eine europäische Bankenaufsicht und -regulierung zu stellen. Die Bankenunion hat im Rahmen von Bankenabwicklungen zu Recht eine umfangreichere Gläubigerbeteiligung erforderlich gemacht. Bestehende Ausnahmen sollten noch eingeschränkt werden. Um Staaten und Banken noch stärker zu entflechten, wäre es sinnvoll, Großkreditgrenzen für staatliche Forderungen einzuführen und die Privilegierung von Staatsanleihen in der Bankenregulierung abzuschaffen.

Das Sondierungspapier enthält nun mehrere Aussagen, die eine Kehrtwende in der deutschen Position zur Währungsunion befürchten lassen. So soll der ESM zu einem parlamentarisch kontrollierten Europäischen Währungsfonds weiterentwickelt werden, der im Unionsrecht verankert sein soll. Derzeit ist der ESM bereits der Kontrolle der nationalen Parlamente unterworfen. Soll dies nun aufgegeben werden, um stattdessen die Kontrolle dem europäischen Parlament zu übergeben? Dann wäre das Veto des Bundestags verloren. Haftung und Kontrolle würden auseinanderklaffen. Staaten, die dem ESM Kapital geben und für seine Kreditwürdigkeit am Markt bürgen, könnten bei der Kreditvergabe und den Auflagen von einer Mehrheit im europäischen Parlament überstimmt werden. Dies wäre weder im Interesse der Zahler noch im Interesse einer langfristig stabilen Währungsunion. Es würde Anreize für Mitgliedstaaten setzen, nicht nachhaltig zu wirtschaften.

Des Weiteren soll ein Fonds auf europäischer Ebene geschaffen werden, um Mittel zur Stabilisierung der Mitgliedstaaten bereitzustellen. Dies ist nicht notwendig, solange sich die Regierungen der Mitgliedstaaten am Markt finanzieren können. Droht eine Regierung den Marktzugang zu verlieren, so kann sie ein ESM-Programm beantragen. Der Fonds würde somit eine Ausweichmöglichkeit ohne Auflagen bieten. Damit reduziert er Anreize, nachhaltig zu wirtschaften. Zudem hat die Erfahrung mit den Fiskalregeln des Maastricht-Vertrags gezeigt, dass eine Überwachung von Regeln seitens der EU-Kommission wenig effektiv ist. Dies dürfte auf die Regeln solch eines Fonds noch mehr zutreffen.

Schließlich betont das Sondierungspapier soziale Grundrechte, die vereinheitlicht werden sollen, sowie Mindestlohnregelungen, die für alle Mitgliedsländer gelten sollen. Die EU ist jedoch sehr heterogen. Es bestehen große Unterschiede in der Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung. Konvergenz wird gefördert, wenn die weniger entwickelten Mitgliedstaaten in Wettbewerb mit den anderen Staaten treten können. Mit der Entsenderichtlinie ist bereits eine protektionistische Maßnahme umgesetzt worden, die den Wettbewerb im Dienstleistungssektor behindert. Die angestrebten sozial- und lohnpolitischen Regelungen dürften zum Ziel haben, den Wettbewerb noch mehr zu unterbinden. Damit wird es schwieriger für die Mitgliedstaaten mit geringeren Pro-Kopf-Einkommen, in Zukunft weiter aufzuholen. Nicht die Annäherung innerhalb der Union, sondern die Fliehkräfte würden gegebenenfalls verstärkt. Daraufhin dürften die Rufe nach Transfers aus den Staaten mit hohen Pro-Kopf-Einkommen wie Deutschland eher noch zunehmen. EU-kritischen Bewegungen könnte dies am Ende zu noch mehr Zulauf verhelfen.



## Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

---

---

*Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf [www.wpz-fgn.com](http://www.wpz-fgn.com) über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter [office@wpz-fgn.com](mailto:office@wpz-fgn.com).

---

---

Wirtschaftspolitisches Zentrum | [www.wpz-fgn.com](http://www.wpz-fgn.com) | [office@wpz-fgn.com](mailto:office@wpz-fgn.com)

---

---