

# WIRTSCHAFTSPOLITIK: ZUKUNFTSFÄHIGKEIT IN DEN MITTELPUNKT

## **I. Neue Herausforderungen**

## **II. Konjunkturelle Erholung, expansive Geldpolitik**

## **III. Bewältigung der Flüchtlingsmigration**

1. Szenarien für Erwerbspotenzial und Ausgaben
2. Politikimplikationen für eine erfolgreiche Integration

## **IV. Wege zu mehr Stabilität in Europa**

1. Fehlende Elemente der Euro-Architektur
2. Grundzüge einer Insolvenzordnung
3. Entprivilegierung von Forderungen gegenüber Staaten
4. Mehr Finanzintegration in Europa

## **V. Voraussetzungen für mehr Wachstum in Deutschland**

1. TTIP: Handelserleichterungen und Investitionsschutz
2. Weitere Steuerreformen gegen wohlfahrtsmindernde Verzerrungen
3. Anreizkonforme Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik
4. Wirtschaftsverträglicher Klimaschutz
5. Effizienzsteigerungen im Krankenhausbereich

## **Eine andere Meinung**

## **Anhang**

## **Literatur**

# I. NEUE HERAUSFORDERUNGEN

1. Zwei Ereignisse dominierten in diesem Jahr das politische Geschehen: zunächst die **Zuspitzung der Krise in Griechenland** und anschließend die **dramatisch zunehmende Zuwanderung von Flüchtlingen**. Andere wirtschaftspolitische Themen, insbesondere der demografische Wandel sowie die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns in einer immer stärker globalisierten und digitalisierten Welt, traten dadurch noch stärker in den Hintergrund als zuvor. Getragen von einem stabilen Arbeitsmarkt hatte die Wirtschaftspolitik in Deutschland in den vergangenen Jahren weitgehend darauf verzichtet, die Effizienz der Wirtschaftsprozesse in den Blick zu nehmen. Stattdessen war es vor allem darum gegangen, **das bereits Erreichte zu sichern** und **Verteilungsziele** durch direkte Markteingriffe zu verwirklichen.
2. Zwar dürfte die gute wirtschaftliche Entwicklung in der absehbaren Frist anhalten. [↘ ZIFFERN 185 FF.](#) Doch ist die Notwendigkeit der Sicherstellung einer funktionsfähigen Sozialen Marktwirtschaft durch die beiden dominierenden Ereignisse noch erhöht worden. So ist eine Stärkung der **Architektur des Euro-Raums** zentral für dessen zukünftige Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität. Gleichzeitig wird eine Bewältigung der erhöhten Zuwanderung nur dann möglich sein, wenn es – insbesondere mit Blick auf das enttäuschend **niedrige Produktivitätswachstum** in Deutschland – gelingt, durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für privates Handeln die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erhöhen.
3. Nicht zuletzt wird Deutschland gezwungen sein, seine Zukunftsfähigkeit in einer immer stärker zusammenrückenden Welt unter Beweis zu stellen. Bislang schienen die globalen Probleme – Krieg und Vertreibung, Wirtschaftskrisen und absolute Armut – für das Leben in Deutschland von vergleichsweise geringer Bedeutung zu sein. Doch dieses Bild hat sich **im Laufe des Jahres gewandelt**, denn jetzt suchen Hunderttausende Flüchtlinge in Europa Schutz und eine neue Zukunft. Dies hat die gesellschaftspolitische Diskussion verändert. Zudem stellt sich die Frage, ob Deutschland in der Lage sein wird, die daraus erwachsenden wirtschaftlichen Herausforderungen zu meistern.
4. Diese Frage bildet einen **ersten Schwerpunkt** des aktuellen Jahresgutachtens, aufbauend auf einer vorsichtigen empirischen Bestandsaufnahme der möglichen Entwicklung der Flüchtlingsmigration und ihrer Zusammensetzung. [↘ ZIFFERN 18 FF.](#) Naturgemäß sind derartige Projektionen mit **sehr großer Unsicherheit** behaftet, nicht zuletzt aufgrund der noch immer dürftigen Informationslage. Dies gilt ebenso für die aus der Flüchtlingsmigration erwachsenden zusätzlichen Kosten für Verwaltung und Transferleistungen.

Angesichts der vielfältigen Potenziale für eine effizienzsteigernde Wirtschaftspolitik und der guten Lage der öffentlichen Haushalte dürfte es durchaus gelingen, diese Kosten zu tragen. Allerdings werden große Anstrengungen erforderlich sein, um die wirtschaftlichen Herausforderungen der Zuwanderung zu bewältigen. Vor allem sind dies kurzfristig die Beschleunigung der Asylverfahren und

die Schaffung von Wohnraum und mittelfristig die Ausbildung der Migranten und ihre Integration in den Arbeitsmarkt.

- Die Flüchtlingsproblematik zeigt ebenso wie die Krise in Griechenland, wie wichtig es ist, die Handlungsfähigkeit Europas zu stärken. Daher widmet sich ein **zweiter Schwerpunkt** des Jahresgutachtens dem Thema **Europa**. ↘ ZIFFERN 38 FF. Aufbauend auf dem Sondergutachten des Sachverständigenrates vom Juli 2015 zur Weiterentwicklung der Architektur des Euro-Raums (SG 2015 Ziffern 65 ff.) wird vertieft diskutiert, wie die Stabilität im Euro-Raum durch die Einrichtung eines **staatlichen Insolvenzmechanismus** ↘ ZIFFERN 44 FF. durch die **Entprivilegierung von Forderungen gegenüber Staaten** ↘ ZIFFERN 52 FF. und durch die weitere Integration des europäischen Kapitalmarkts ↘ ZIFFERN 65 FF. gestärkt werden könnte. Diese Elemente fördern einerseits die europäische Integration und mildern andererseits die Anreizprobleme der Währungsunion ab, indem das Prinzip der Einheit von Haftung und Kontrolle sowie die Nicht-Beistandsklausel gestärkt werden.

Eine weitere wichtige Diskussion im europäischen Kontext betrifft die auf absehbare Zeit vorherrschende **Niedrigzinsphase im Euro-Raum**. Dabei führt eine differenzierte Einordnung der Geld- und Fiskalpolitik in Europa zum Schluss, dass die Geldpolitik aktuell als zu expansiv einzuordnen ist und die Maßnahmen der Quantitativen Lockerung verlangsamt werden sollten. ↘ ZIFFERN 301 FF. Diese Einschätzung wird durch die aus der Niedrigzinsphase erwachsenden Risiken für die Stabilität der Finanzmärkte gestützt, die den Boden für eine neue Finanzkrise bereiten könnten. ↘ ZIFFERN 379 FF.

- Schließlich gilt es, den Blick wieder mehr auf die deutsche Wettbewerbsfähigkeit zu lenken. Derzeit ist von einer Aufbruchstimmung nur wenig zu spüren, die Deutschland dazu befähigen könnte, sich in der globalisierten und digitalisierten Welt des 21. Jahrhunderts auf der Basis hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu behaupten. Zu fragen ist insbesondere, wie es mit Blick auf das **geringere Produktivitätswachstum** in Deutschland künftig gelingen kann, durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen die Attraktivität von privaten Investitionen im internationalen Standortwettbewerb zu erhöhen.

Dieses Thema bildet einen **dritten Schwerpunkt** des aktuellen Jahresgutachtens, aufbauend auf einer detaillierten empirischen Bestandsaufnahme der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. ↘ ZIFFERN 590 FF. Dabei werden insbesondere die Ausgestaltung des Steuersystems ↘ ZIFFERN 714 FF., Bildung und Forschung ↘ ZIFFERN 556 FF., 668, die Regulierung des Arbeitsmarkts ↘ ZIFFERN 566 FF. sowie der volkswirtschaftlich effiziente Umbau der Systeme der Energieversorgung ↘ ZIFFERN 696 FF. und der Gesundheitsversorgung ↘ ZIFFERN 583 FF. angesprochen. Im Bestreben, Marktergebnisse aus Verteilungsgründen zu korrigieren, sollte sich die Politik auf die geeignete Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems konzentrieren und das Setzen politischer Preise vermeiden.

- Die Frage der **Zukunftsfähigkeit** der Volkswirtschaft sollte in allen Bereichen wirtschaftspolitischen Handelns wieder mehr **in den Mittelpunkt** rücken. Denn Deutschland wird sich viel rascher, als bislang abzusehen war, an eine komplexe und sich ständig verändernde Welt anpassen müssen. Die Integration

von unterschiedlichsten Bevölkerungsgruppen in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt sowie die Vermeidung einer erneut hohen Erwerbslosigkeit treten nunmehr zu den bereits absehbaren Herausforderungen durch den demografischen Wandel, die Globalisierung und die Digitalisierung hinzu. Einen Weg zurück, der vorwiegend das Erreichte sichert, wird es nicht geben.

## II. KONJUNKTURELLE ERHOLUNG, EXPANSIVE GELDPOLITIK

8. Die **wirtschaftliche Erholung** in Deutschland und im Euro-Raum hat sich im vergangenen Jahr fortgesetzt. [↘ ABBILDUNG 1](#) Im Euro-Raum hat dies nicht zuletzt mit dem **Erfolg der Strategie „Kredite gegen Auflagen“** zu tun. Gerade diejenigen Krisenländer, die ihre Wirtschaftsstrukturen zügiger reformierten und so ihre Wettbewerbsfähigkeit steigerten, erfuhren ein höheres Wirtschaftswachstum. Dazu gehören insbesondere Irland, Spanien und Portugal. Des Weiteren dürften die Umsetzung der Bankenunion und die damit verbundene umfassende Bankenprüfung zu einer weiteren Entspannung der Lage des Finanzsystems und zu einer Steigerung der Kreditvergabe beigetragen haben.

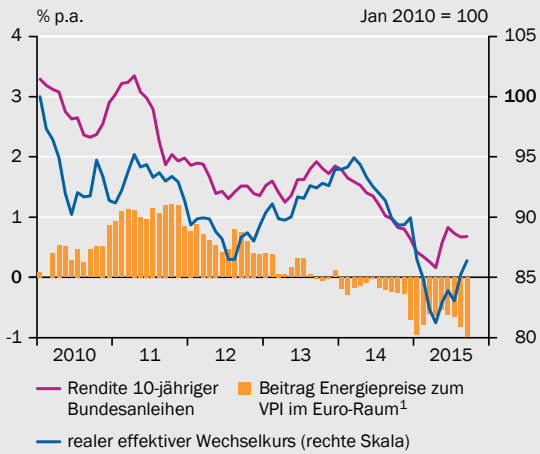
Zudem wird die konjunkturelle Dynamik wesentlich durch temporäre **Sonderfaktoren** beeinflusst. Dies betrifft insbesondere die **äußerst lockere Geldpolitik**. Die sich daraus ergebende Abwertung des Euro hat gemeinsam mit der positiven Wirtschaftsentwicklung in den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich den Außenhandel gestärkt. Der **niedrigere Ölpreis** stützt zusätzlich die Einkommen und den Konsum im Euro-Raum. Zudem wirkt die Fiskalpolitik nicht mehr restriktiv. In Deutschland ist sie sogar expansiv. Hingegen ist die Nachfrage aus den Schwellenländern zurückgegangen.

9. Für den Euro-Raum prognostiziert der Sachverständigenrat ein reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 1,6 % im Jahr 2015 und 1,5 % im Jahr 2016. [↘ ZIFFERN 183 F.](#) Für Deutschland wird ein reales Wachstum vorhergesagt, das mit 1,7 % im Jahr 2015 und 1,6 % im Jahr 2016 das Potenzialwachstum übersteigt. [↘ ZIFFERN 196 FF.](#)
10. Zu Beginn des Jahres 2015 hat die Europäische Zentralbank (EZB) ihre bereits sehr **expansive Geldpolitik** nochmals deutlich gelockert. [↘ ZIFFERN 282 F.](#) In der Pressekonferenz im Januar begründete EZB-Präsident Draghi das neue, **umfangreiche Staatsanleihekaufprogramm** (Quantitative Easing, QE) damit, dass der Ölpreisrückgang auf die Kerninflation durchschlagen könne. Die bisherige Lockerung reiche nicht aus, um den Risiken einer zu lange andauernden Phase niedriger Inflation vorzubeugen. Daraufhin fielen die mittel- bis längerfristigen Zinsen in den negativen Bereich und der Euro wertete weiter ab. Die Geldpolitik setzt mit den mindestens bis September 2016 andauernden Anleihekäufen noch stärker auf eine **Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Euro-Raum**. Im Oktober 2015 stellte EZB-Präsident Draghi sogar eine Ausweitung oder Verlängerung des QE-Programms in Aussicht.

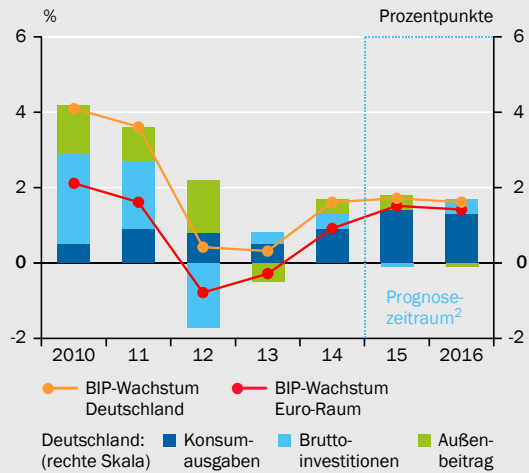
ABBILDUNG 1

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung und Herausforderungen

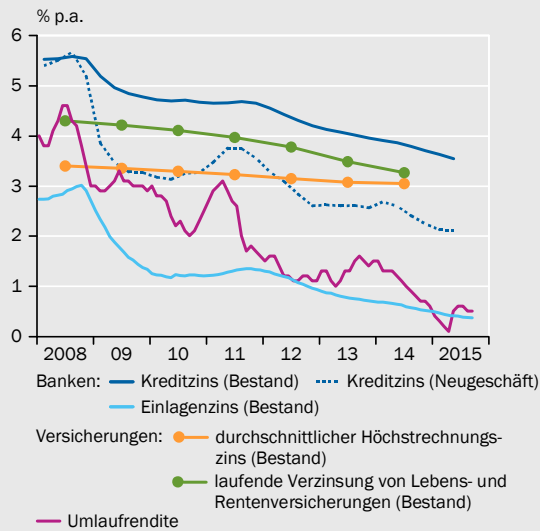
Die lockere Geldpolitik, fallende Energiepreise und die Abwertung des Euro wirken expansiv.



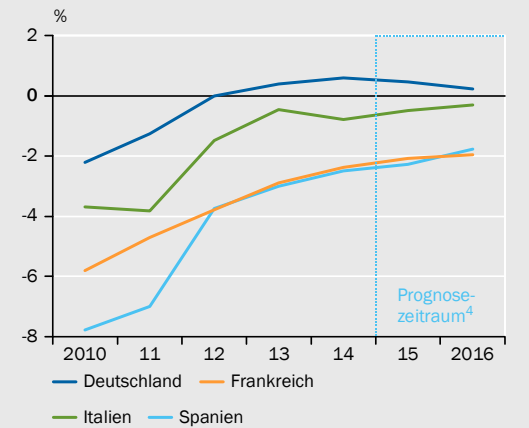
Dies stützt die Konjunktur im Euro-Raum und in Deutschland, insbesondere durch Stärkung von privatem Konsum und Außenhandel.



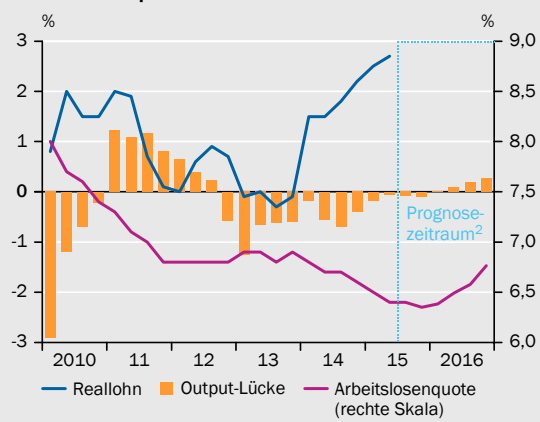
Doch wird das Niedrigzinsumfeld die Ertragslage von deutschen Banken und Versicherungen belasten und ihr Geschäftsmodell aushöhlen.



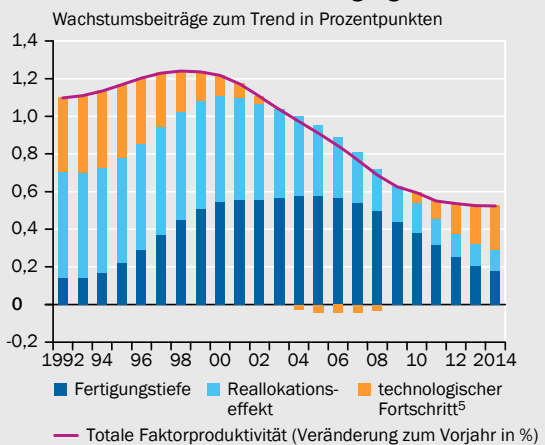
Die strukturellen Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte<sup>3</sup> im Euro-Raum zeigen ein Ende der Konsolidierungsbemühungen.



In Deutschland sank die Arbeitslosenquote weiter, und die Löhne legten angesichts der fast geschlossenen Output-Lücke zu.



Jedoch unterstreicht das schwache Produktivitätswachstum den Handlungsbedarf für wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen.



1 – Verbraucherpreisindex. Prozentpunkte. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – In Relation zum Produktionspotenzial. 4 – Prognose des IWF. 5 – Beitrag der Totalen Faktorproduktivität nach Herausrechnung der Effekte der Reallokation und Fertigungstiefe.  
 Quellen: Assekurata, Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen, Eurostat, EZB, IWF, Statistisches Bundesamt

11. Die **Kerninflationsrate** ist jedoch im Laufe des Jahres weiter leicht angestiegen, auf etwa 1 % im September 2015. Eine gefährliche, sich selbst verstärkende Deflation und Rezession liegen nicht vor. Einfache **Zinsregeln**, wie die bekannte Taylor-Regel oder eine Regel, welche die EZB-Zinsentscheide in der Vergangenheit recht gut beschrieben hat, legen angesichts der gegenwärtigen konjunkturellen Lage eine Straffung der Geldpolitik nahe. ↘ ZIFFERN 301 FF. Dem geringen Deflationsrisiko stehen zudem **Risiken für die längerfristige wirtschaftliche Entwicklung** gegenüber. Die Staatsanleihekäufe bringen günstige Finanzierungskonditionen für die Regierungen der Mitgliedstaaten mit sich und damit den Anreiz, notwendige Konsolidierungsschritte und Strukturreformen aufzuschieben. Gerade jetzt könnten jedoch weitere Reformschritte das gesamtwirtschaftliche Angebot stärken, Erwartungen zukünftig höherer Einkommen wecken und zusätzliche privatwirtschaftliche Investitionen anregen.
12. Zudem bauen sich infolge der geldpolitischen Maßnahmen der EZB erhebliche **Risiken für die Finanzstabilität** auf. Diese könnten den Boden für eine neue Finanzkrise bereiten. So setzt die Niedrigzinsphase die Ertragslage von Banken und Lebensversicherungen zunehmend unter Druck. Hieraus entstehen Anreize zu einer **erhöhten Risikoübernahme**, die sich unter anderem in einem Anstieg der Vermögenspreise widerspiegelt. Zwar zeigt sich bislang keine übermäßige Kreditexpansion, allerdings erkennt man in einzelnen Segmenten, insbesondere im Immobilienmarkt, erste Hinweise auf Übertreibungen. ↘ ZIFFERN 392 FF., 408 FF.
13. Die **makroprudenzielle Aufsicht** soll dem Aufbau von Risiken im Finanzsystem entgegenwirken (JG 2014 Ziffern 360 ff.). Um ihre Wirksamkeit zu erhöhen, sind eine Ausweitung des Instrumentariums um kreditspezifische Instrumente sowie auf den Versicherungssektor geboten. Allein mit makroprudenzieller Politik kann die Stabilität des Finanzsystems kaum gewährleistet werden, da die Geldpolitik Effekte hervorrufen will, welche die makroprudenzielle Politik zu begrenzen sucht. Deshalb muss vermieden werden, dass eine **Zinswende zu lange hinausgezögert** wird. Ansonsten könnte später ein **rascher Zinsanstieg** erforderlich werden, der gerade nach einer langen Niedrigzinsphase die Solvenz großer Teile des Bankensystems gefährden, einen Einbruch der Vermögenspreise herbeiführen und den bereits geschwächten Lebensversicherungssektor in Gefahr bringen könnte. ↘ ZIFFERN 401 FF.
14. Die konjunkturelle Lage sowie die Abwägung des Deflationsrisikos gegen die Risiken, die sich aus der sehr lockeren Geldpolitik für die Finanzstabilität und die längerfristige wirtschaftliche Entwicklung ergeben, zeigen somit eine geldpolitische Straffung an. Insbesondere sollte die **EZB die Ausweitung ihrer Bilanz verlangsamten** oder sogar früher beenden als angekündigt. ↘ ZIFFERN 301 FF.
15. Die unterschiedliche Entwicklung der Mitgliedstaaten spricht gegen die These einer allgemeinen „**säkularen Stagnation**“ im Euro-Raum, die mit einem langfristig negativen Gleichgewichtszins einherginge. ↘ ZIFFERN 328 FF. Vielmehr zeigt sich, dass Strukturreformen, die Markt und Wettbewerb stärken, die Grundlage bilden, um aus der Krise herauszuwachsen. Auf diesem Weg kann das vorherrschende, extrem niedrige Zinsniveau mittelfristig überwunden werden.

Dies bedeutet jedoch, dass sich die Mitgliedstaaten darauf einstellen müssen, dass sie nicht auf Dauer mit den derzeit günstigen Finanzierungskonditionen rechnen können. Zur Sicherstellung der langfristigen Schuldenragfähigkeit muss in vielen Mitgliedstaaten der Haushalt weiter konsolidiert und die **hohe Staatsverschuldung** reduziert werden. Erneuten Rufen nach Konjunkturprogrammen sollte nicht gefolgt werden. **Verantwortungsvolle Haushaltspolitik** und Reformen bieten hingegen den Schlüssel dafür, das für das private Konsum- und Investitionsverhalten wichtige Vertrauen in die künftige Stabilität der Währungsunion zu stärken.

16. In **Deutschland** hat die günstige Konjunkturlage die Steuereinnahmen erhöht. Gleichzeitig bremsen niedrige Zinsausgaben die Staatsausgaben. So konnte der Gesamtstaat im Jahr 2014 erstmals seit dem Jahr 2007 einen **Überschuss** erwirtschaften. Seit dem Höchststand im Jahr 2010 fiel die **Staatsschuldenquote** um 10,2 Prozentpunkte bis zum Jahr 2015. Für den Prognosezeitraum ist jedoch von einer expansiven Fiskalpolitik auszugehen. Sondereffekte kompensieren dabei Mehrausgaben im laufenden Jahr, sodass ein staatlicher Finanzierungssaldo von 21,2 Mrd Euro (0,7 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) erwartet wird.

Unter Berücksichtigung der geplanten zusätzlichen Investitionsausgaben und Mehrausgaben für Flüchtlinge wird erwartet, dass der Finanzierungssaldo im kommenden Jahr auf 5,5 Mrd Euro (0,2 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) sinkt. Der strukturelle Finanzierungssaldo fällt von 0,3 % auf 0,1 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Angesichts der prozyklischen Ausrichtung der Finanzpolitik sind weitere Ausgabensteigerungen nicht angezeigt.

17. Risiken für das Wachstum in Deutschland und im Euro-Raum gehen von einer **anhaltenden Wachstumsabschwächung in den Schwellenländern**, insbesondere in China und den rohstoffexportierenden Ländern, aus. [↘ ZIF-FERN 114 FF](#). Zudem trägt die Unsicherheit über die Ausrichtung der Geldpolitik in den Vereinigten Staaten, die eine nötige Zinswende seit Längerem aufschiebt, zur Volatilität auf den globalen Finanzmärkten bei. Während die Gefahr eines Wiederaufflammens der Krise im Euro-Raum gesunken ist, verstärken sich die mittelfristigen Risiken für die Finanzstabilität aufgrund der momentanen Ausrichtung der Geldpolitik. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass einige Euro-Mitgliedstaaten dringend notwendige Reformmaßnahmen und Konsolidierungsanstrengungen unterlassen.

### III. BEWÄLTIGUNG DER FLÜCHTLINGSMIGRATION

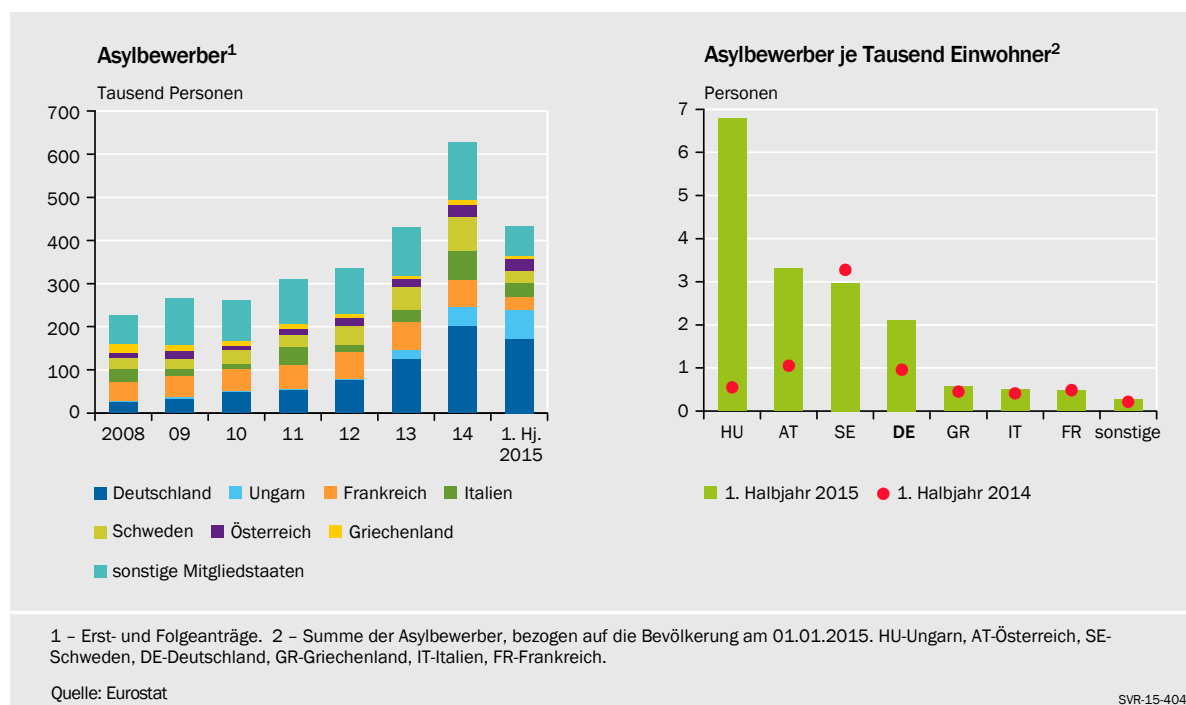
18. Die stark gestiegene Flüchtlingsmigration stellt Europa und insbesondere Deutschland vor eine besondere Herausforderung. In erster Linie geht es dabei um eine **humanitäre Aufgabe**: Es ist zu fragen, in welchem Ausmaß Flüchtlingsmigration nach Europa zugelassen wird, wie die Flüchtlinge innerhalb Europas und Deutschlands verteilt sowie mit Wohnraum, Lebensmitteln und Ge-

sundheitsleistungen versorgt werden und welche Verfahren über ihren Anspruch auf Aufenthalt bestimmen. Viele bei der Bewältigung dieser Aufgabe getroffene Entscheidungen haben **Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte**. Doch bereits die Abschätzung der Größenordnung der Flüchtlingsmigration der kommenden Jahre ist alles andere als eine leichte Übung.

19. Die weltweite Flüchtlingsmigration ist jedenfalls gewaltig. Seit dem Jahr 2010 steigt die **Anzahl der Personen, die auf der Flucht sind oder aus ihrer Heimat vertrieben** wurden. Laut dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) gab es im Jahr 2014 mehr als 20 Millionen Flüchtlinge und Asylsuchende. In der Europäischen Union (EU) hat sich die Zahl der Asylbewerber im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2011 auf 627 000 Personen mehr als verdoppelt. Im ersten Halbjahr 2015 gab es mehr als 400 000, im dritten Quartal 2015 nach vorläufigen Angaben fast 350 000 weitere Asylbewerber in der EU. Viele Flüchtlinge streben nach Deutschland, das neben Ungarn, Österreich und Schweden relativ zur Einwohnerzahl die meisten Flüchtlinge in der EU aufnimmt. [↘ ABBILDUNG 2](#)
20. Die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland wird in diesem Jahr den **bisherigen Höchststand** von 438 000 Asylbewerbern aus dem Jahr 1992 voraussichtlich deutlich übertreffen. Im Zuge der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien waren in den Jahren 1991 bis 1994 insgesamt 1,1 Millionen Asylbewerber nach Deutschland gekommen. Darüber hinaus trafen in dieser Phase noch fast 900 000 Aussiedler in Deutschland ein (Koller, 1997). Es ist zu erwarten, dass ein erheblicher Teil der aktuellen Asylbewerber ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in Deutschland erhalten wird.
21. Somit stellt sich die Frage, wie es der Integrations- und Arbeitsmarktpolitik gelingen kann, die **wirtschaftlichen Potenziale** der anerkannten Asylbewerber

[↘ ABBILDUNG 2](#)

**Asylbewerber in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**





bestmöglich zu heben und so zumindest langfristig die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Herausforderung zu minimieren. Mit den frühen 1990er-Jahren ist die derzeitige Situation aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzung der Flüchtlingsgruppen und den grundverschiedenen wirtschaftlichen Bedingungen nicht ohne Weiteres vergleichbar.

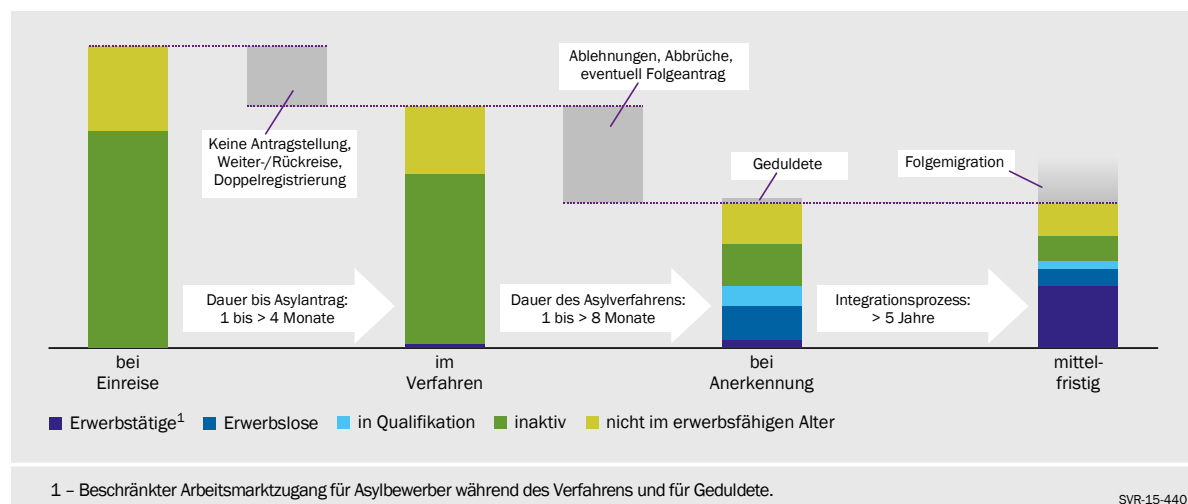
## 1. Szenarien für Erwerbspotenzial und Ausgaben

22. Das vorliegende Jahresgutachten schätzt in einem ersten Schritt die volkswirtschaftlichen Effekte vorsichtig ab, die sich durch die aktuelle und zumindest kurzfristig zu erwartende weitere Flüchtlingsmigration ergeben. Diese Berechnungen sind mit **sehr hoher Unsicherheit** behaftet, denn für die quantitative Abschätzung der Auswirkungen, beispielsweise auf den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Haushalte, müssen aufgrund der äußerst spärlich verfügbaren Datengrundlage zahlreiche Annahmen getroffen werden.
23. Ausgangspunkt sind unterschiedliche Szenarien, welche bei einer Variation zentraler Annahmen jeweils den möglichen **Verlauf der Integration** nach Ankunft der Flüchtlinge in Deutschland beschreiben. [ABBILDUNG 3](#) Dieser Prozess verläuft in drei Stufen:
- **Antragstellung:** Es wird angenommen, dass aufgrund der Möglichkeit der Mehrfachregistrierung und der Wartezeit ein Teil der bei Einreise registrierten Flüchtlinge keinen Asylantrag stellen wird.
  - **Bewilligung:** Der Anteil von Asylbewerbern, deren Asylanträge bewilligt werden, dürfte angesichts der hohen Anzahl von Personen aus Kriegs- und Krisengebieten über historischen Werten liegen. Daher wird von einem Anstieg der Gesamtschutzquote, dem Anteil von positiv beschiedenen Asylanträgen, von gut 30 % im Jahr 2014 auf 60 % im Jahr 2016 ausgegangen.
  - **Arbeitsmarktintegration:** Unter Einbezug der Altersstruktur wird anhand von Erfahrungswerten zur Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flücht-

▸ ABBILDUNG 3

### Stufen der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

Exemplarische Darstellung des Verlaufs einer Kohorte nach Einreise



lingen angenommen, dass die Erwerbsbeteiligung und die Erwerbstätigkeit im Zeitverlauf ansteigen (Brücker et al., 2015). Ein Teil der anerkannten Flüchtlinge nimmt Integrations- und Qualifikationsmaßnahmen wahr. Zusätzlich wird ein begrenzter Familiennachzug unterstellt, über dessen tatsächliches Ausmaß gegenwärtig allerdings keine verlässlichen Aussagen getroffen werden können. [↘ ANHANG, TABELLE 2](#)

24. Die Szenarien werden mit Annahmen über die **direkten Ausgaben der öffentlichen Haushalte** verknüpft. Die Berechnungen unterstellen, dass Asylsuchende, Geduldete und Ausreisepflichtige Leistungen gemäß dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) oder nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII Sozialhilfe erhalten. Ausgehend von den durchschnittlichen Bruttoausgaben im Jahr 2014 zuzüglich eines Aufschlags werden hierfür monatlich 800 Euro je Leistungsberechtigtem veranschlagt, die unter anderem Ausgaben für die Unterkunft, die Versorgung sowie Gesundheitsleistungen enthalten.

Anerkannte Flüchtlinge können dieselben sozialen Grundleistungen wie deutsche Staatsangehörige erhalten. Es wird unterstellt, dass 75 % der anerkannten Flüchtlinge zunächst Leistungen nach SGB II beziehen. Dabei wird ein monatlicher Betrag von 550 Euro je Person angenommen, der sich ebenfalls an den durchschnittlichen Leistungen im Jahr 2014 orientiert. Für Integrationsmaßnahmen wird eine jährliche Pauschale in Höhe von 2 000 Euro je Person veranschlagt, wobei die Annahme getroffen wird, dass 75 % der anerkannten Flüchtlinge an den angebotenen Maßnahmen teilnehmen. Abgelehnte Asylbewerber erhalten zunächst für weitere vier Monate Leistungen. Zusätzlich werden für sie pauschal Ausgaben in Höhe von je 500 Euro veranschlagt.

25. Zur Illustration von möglichen Entwicklungen konzentriert sich die Analyse auf **vier Szenarien**, die jeweils spezifische Kombinationen wesentlicher Parameter beinhalten: [↘ ANHANG, TABELLE 2](#)
- Im **Basisszenario** schwächt sich die Flüchtlingsmigration von einer Million Personen im Jahr 2015 auf 200 000 Personen im Jahr 2020 ab. Ausgehend von einer durchschnittlichen Asylverfahrensdauer von elf Monaten im Jahr 2014 wird von einer Gesamtverfahrensdauer einschließlich der Dauer von Einreise bis Antragstellung von zwölf Monaten ausgegangen. Die Erwerbsbeteiligung steigt in den ersten fünf Jahren nach Ankunft von 40 % auf 70 %, während die Erwerbslosenquote von 80 % auf 20 % sinkt.
  - Im **Szenario mit zügigeren Verfahren und schnellerer Integration** wird bei gleicher Anzahl von Flüchtlingen eine beschleunigte Bearbeitung mit einer durchschnittlichen Gesamtverfahrensdauer von Einreise bis Asylentscheidung von sechs Monaten angenommen. Die schnellere Arbeitsmarktintegration wird durch eine rascher steigende Partizipationsquote auf 80 % im fünften Jahr nach Einreise sowie eine schneller sinkende Erwerbslosenquote auf dann 10 % modelliert. Ein solches Positivszenario könnte eintreten, wenn die Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge günstig ist und die Integrationsmaßnahmen gut wirken.
  - Im **Szenario mit höherer Zuwanderung sowie langsameren Verfahren und langsamerer Integration** wird von einer um 20 % erhöhten

Flüchtlingsmigration relativ zum Basisszenario ausgegangen. Die Verfahrensdauer von Einreise bis Asylentscheid beträgt durchschnittlich 18 Monate. Zusammen mit einer weniger effektiven Arbeitsmarktintegration führt dies zu einem verzögerten Arbeitsmarkteintritt sowie einer höheren Erwerbslosenquote: Im fünften Jahr nach Einreise ergeben sich eine Partizipationsquote von 60 % und eine Erwerbslosenquote von 30 %.

- Im **Szenario mit höheren Ausgaben und besserer Integration** werden dieselben Flüchtlingszahlen und Verfahrensdauern wie im Basisszenario zugrunde gelegt. Jedoch wird angenommen, dass einer Integrationsoffensive, die zunächst höhere Ausgaben verursacht, eine mittelfristig bessere Arbeitsmarktintegration nachfolgt. Dies spiegelt sich in einer Erhöhung der Partizipationsquote auf 80 % und einem Rückgang der Erwerbslosenquote auf 5 % im fünften Jahr nach Einreise wider.
26. Die Szenarioanalyse kann konstruktionsbedingt keine Prognose der tatsächlich eintretenden Entwicklungen darstellen. Als Projektion verdeutlicht sie vielmehr, mit welchen Entwicklungspfaden in unterschiedlichen Konstellationen zu rechnen wäre. Somit können unter anderem die **Folgen einzelner Politikmaßnahmen** aufgezeigt werden. Die Entwicklungen hängen allerdings wesentlich von Umständen ab, die politisch schwer zu beeinflussen sind, wie etwa der Lage in den Herkunftsländern.

In den Szenarien wird angenommen, dass die Flüchtlingsmigration nach Deutschland in den kommenden Jahren relativ rasch zurückgeht. Dies setzt voraus, dass auf politischer Ebene entsprechende Maßnahmen getroffen werden, um die Flüchtlingsmigration zu begrenzen, oder sie aus anderen Gründen abebbt. Eine vollständige Abschottung Deutschlands wird in keinem Szenario angenommen.

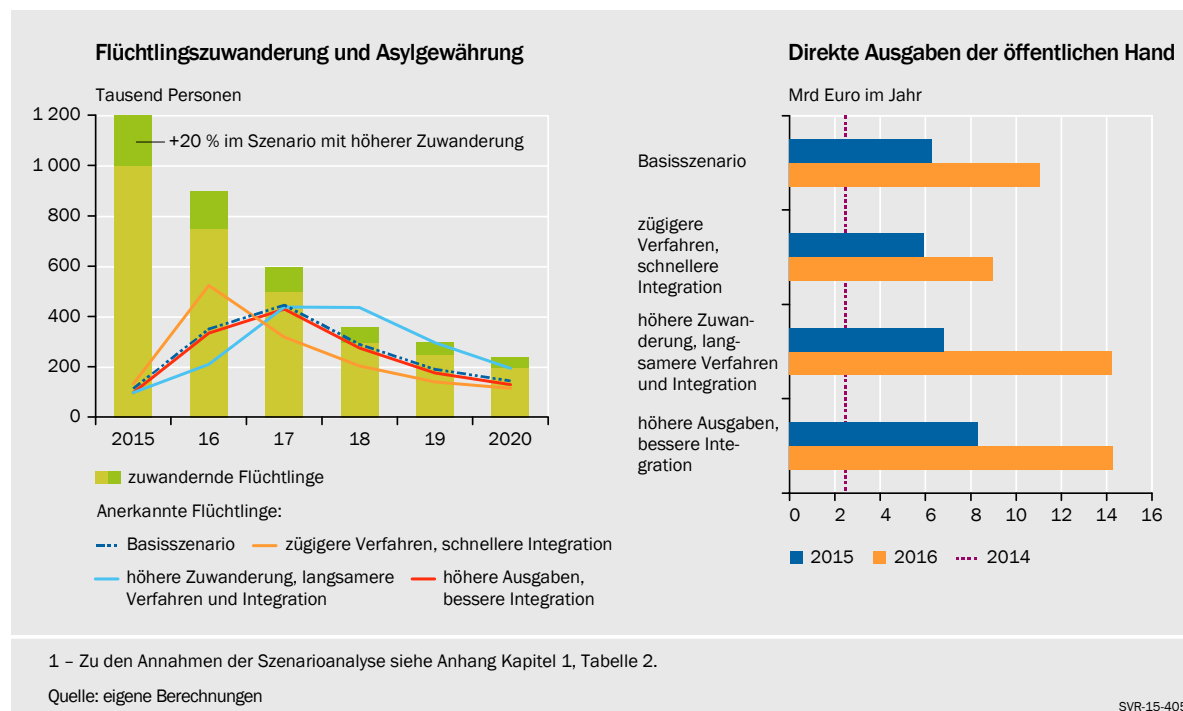
27. Für die Integration der Flüchtlinge ist eine längerfristige Sicht entscheidend, da sich der Integrationserfolg erst über einen sehr langen Zeitraum zeigen wird. Die Arbeitsnachfrage wird hierbei eine ebenso wichtige Rolle spielen wie die Bildungs- und Qualifikationsanstrengungen.

Die Szenarien veranschaulichen, dass der hohen Anzahl von Asylsuchenden im Jahr 2015 zunächst nur eine weit geringere **Anzahl von anerkannten Flüchtlingen** – rund ein Zehntel in Bezug auf die Anzahl der einreisenden Flüchtlinge – gegenübersteht. Im Basisszenario erreicht die Anzahl der Anerkennungen ihr Maximum im Jahr 2017, bei einer Verkürzung der Verfahrensdauern bereits im Jahr 2016. Bei höherer Zuwanderung und langsameren Verfahren dürfte erst ab dem Jahr 2019 mit einem Rückgang der Asylverfahren gerechnet werden. [↘ ABBILDUNG 4 LINKS](#)

28. Die Flüchtlingszuwanderung sowie die Sozial- und Integrationsleistungen für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge verursachen im Jahr 2015 je nach Szenario direkte jährliche **Bruttoausgaben für die öffentlichen Haushalte** in einer Größenordnung von 5,9 bis 8,3 Mrd Euro im Jahr 2015 und 9,0 bis 14,3 Mrd Euro im Jahr 2016. [↘ ABBILDUNG 4 RECHTS](#) Dies entspricht 0,2 % bis 0,3 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2015 und 0,3 % bis 0,5 % des Bruttoinlands-

↳ **ABBILDUNG 4**

**Projektion der Anzahl anerkannter Flüchtlinge und damit verbundener Ausgaben in vier Szenarien<sup>1</sup>**



produkts im Jahr 2016. Dabei dürften längere Verfahren in Kombination mit einer schlechteren Arbeitsmarktintegration die direkten Kosten merklich erhöhen.

Ein stärkerer Einsatz von **Integrations- und Qualifikationsmaßnahmen** erhöht kurzfristig die Gesamtausgaben. Die strukturellen Mehrausgaben sind jedoch überwiegend vom Erfolg der Arbeitsmarktintegration abhängig. Bei den Berechnungen sind hierbei keine indirekten Mehrausgaben, beispielsweise für die Verwaltung oder für öffentliche Investitionen, berücksichtigt.

29. Die Flüchtlingsmigration bringt ein bedeutsames Bildungs- und Qualifikationspotenzial mit sich. Die Effekte auf das Erwerbspersonen- und damit das Produktionspotenzial dürften in der mittleren Frist gleichwohl moderat ausfallen. [↳ ZIFFER 258](#) Im günstigen Fall ergibt sich bis zum Jahr 2020 aufgrund der Arbeitsaufnahme von anerkannten Flüchtlingen ein **positiver Effekt auf die Erwerbstätigkeit** von bis zu 500 000 Personen, im ungünstigen Fall nur von halb so vielen. Dem stehen bis zum Jahr 2020 kumuliert etwa 300 000 bis 350 000 **arbeitslose anerkannte Flüchtlinge** gegenüber. [↳ ZIFFERN 526 FF.](#) In den kommenden Jahren dürfte daher die Marke von drei Millionen registriert Arbeitslosen, die im Jahresdurchschnitt zuletzt vor fünf Jahren übertroffen wurde, wieder überschritten werden; die Arbeitslosenquote wird voraussichtlich nicht weiter zurückgehen.

## 2. Politikimplikationen für eine erfolgreiche Integration

30. In einem zweiten Schritt lotet das vorliegende Jahresgutachten Möglichkeiten aus, die wirtschaftlichen Lasten aus der Flüchtlingsmigration effektiv zu verteilen. Mit Blick auf Deutschland werden **migrations- und integrationspoliti-**

**sche Weichenstellungen** diskutiert, mit denen die wirtschaftlichen Potenziale der dauerhaft im Land verbleibenden Flüchtlinge gehoben werden können.

31. Die Bewältigung der Flüchtlingsmigration nach Europa ist aufgrund der offenen Grenzen innerhalb der Europäischen Union und den daraus erwachsenden Konsequenzen der nationalen Migrationspolitik für die Gemeinschaft eine **europäische Herausforderung**. Die aktuelle Situation ist eine Bewährungsprobe für die gemeinsame Handlungsfähigkeit in Europa. Daher sind Vereinbarungen unverzichtbar, die geeignet sind, die Zuwanderung nach **Europa und Deutschland** in geregelte Bahnen zu lenken. Dabei sollten einerseits Maßnahmen verfolgt werden, um die Situation in den Krisengebieten und an den EU-Außengrenzen zu verbessern, nicht zuletzt, um dort die Migrationsanreize zu verringern. Andererseits muss eine Einigung auf eine angemessene **Verteilung der Flüchtlinge in den Mitgliedstaaten** gefunden werden.

Zur Bewältigung von Mehrausgaben sollten Mittel innerhalb des EU-Haushalts zugunsten **direkter Förderprogramme umgeschichtet** werden. So wäre eine Aufstockung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und des Fonds für die innere Sicherheit (ISF) möglich. Von der Schaffung von Ausnahmetatbeständen im Stabilitäts- und Wachstumspakt sollte hingegen abgesehen werden.

32. In Deutschland müssen kurzfristig die benötigten **Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung**, beispielsweise für Antragsbearbeitung, Integrationsmaßnahmen oder Abschiebungen, ausgeweitet werden. Eine Beschleunigung der Asylverfahren ist im Hinblick auf die Integration der Asylberechtigten und als Zeichen der staatlichen Handlungsfähigkeit wünschenswert. Gleichzeitig muss aber eine angemessene Prüfung der Asylanträge gewährleistet bleiben, um Widersprüche und Missbrauch weitgehend zu vermeiden.

Angesichts der gegenwärtig günstigen gesamtstaatlichen Haushaltslage erscheinen die **direkten Mehrausgaben** in diesem und im kommenden Jahr verkraftbar, ohne dass eine Erhöhung von Steuern oder der Neuverschuldung notwendig wäre. ↘ ZIFFERN 246 FF. Über die Beteiligung des Bundes an einem Großteil der Kosten und die Regelungen der Finanzausgleichssysteme werden die unterschiedlichen Belastungen der Gebietskörperschaften weitgehend ausgeglichen, wenngleich sich die Erstattungsregeln an die Kommunen zwischen den Bundesländern stark unterscheiden. Die **Bereitstellung von Sachmitteln** anstelle von Geldleistungen an Asylbewerber erscheint angemessen. Angesichts der Dringlichkeit, ausreichend Erstunterkünfte in den Wintermonaten bereitzustellen, ist die **Flexibilisierung des Bauplanungsrechts** im November 2014 mit dem Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz sinnvoll.

33. Mit der hohen Zuwanderung werden die Anzahl der Privathaushalte und damit die **Nachfrage nach privatem Wohnraum** mittelfristig steigen. Dieser Nachfrageimpuls trifft auf einen in manchen Regionen bereits angespannten Wohnungsmarkt (JG 2013 Ziffern 347 ff.). Um die langfristig angemessene Angebotserweiterung zu ermöglichen, werden Rahmenbedingungen benötigt, die vor allem die **privaten Investitionsanreize** für den Wohnungsbau stärken

(JG 2013 Ziffern 866 ff.). Insbesondere sollte die Mietpreisbremse wieder abgeschafft werden.

Die vor kurzem beschlossene Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus scheint zwar kurzfristig attraktiv; sozialpolitisch ist jedoch eine Förderung, die nicht am Objekt, sondern an den Haushalten ansetzt – wie im Rahmen des Wohngeldes – besser geeignet, eine Segregation zu vermeiden und die Integration zu erhöhen (JG 2013 Ziffern 873 ff.).

34. Für die **gesellschaftliche Integration** der anerkannten Flüchtlinge spielen aufgrund der Alters- und Bildungsstruktur Qualifikationsanstrengungen eine entscheidende Rolle. Obwohl belastbare Daten zum Qualifikationsprofil der Flüchtlinge noch nicht verfügbar sind, kann von einem **erheblichen Qualifikationsbedarf** ausgegangen werden. Neben der Ausweitung des Angebots an Sprach- und Integrationskursen wird es einen höheren Bedarf an Schulbildung und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen geben, deren Nutzung gefördert und gefordert werden muss. [↘ ZIFFER 562](#)
35. Die **Arbeitsmarktintegration** sollte hohe Priorität genießen, da sie ein wichtiger Schritt für die gesellschaftliche Integration der anerkannten Flüchtlinge ist. Dafür dürfen die Einstiegshürden nicht zu hoch ausfallen. Flexible Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa in der Zeitarbeit oder über Werkverträge, müssen daher erhalten bleiben. Den Migranten sollten zwar **keine Privilegien** gegenüber anderen Arbeitsmarktteilnehmern eingeräumt werden, sie sollten aber auch nicht schlechter gestellt werden.
36. Der Mindestlohn dürfte für viele Flüchtlinge eine hohe Eintrittsbarriere darstellen. In Anbetracht des steigenden Arbeitsangebots im Niedriglohnbereich sollte der **Mindestlohn keinesfalls erhöht** werden. Arbeitsuchende anerkannte Flüchtlinge sollten von Beginn an als langzeitarbeitslos betrachtet werden, da davon ausgegangen werden kann, dass die meisten von ihnen zuvor über einen längeren Zeitraum keiner bezahlten Arbeit nachgehen konnten. Generell sollte die **Ausnahme vom Mindestlohn** für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten einer neuen Beschäftigung auf zwölf Monate verlängert werden. Alle Praktika sollten vom Mindestlohn ausgenommen werden, zumindest bis zu einer Dauer von zwölf Monaten, was Flüchtlingen den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern könnte. Mit einem nach Alter gestaffelten Mindestlohn ließe sich die Eintrittshürde für junge Erwachsene senken. [↘ ZIFFERN 567 F.](#)
37. Die aus humanitären Gründen gebotene Aufnahme von Flüchtlingen sollte weiterhin strikt von der **Erwerbsmigration** abgegrenzt werden. Zu deren Steuerung weist Deutschland bereits ein vergleichsweise freies Regelwerk auf, das sich vor den Regelungen anderer Länder wie beispielsweise Kanada nicht verstecken muss (SVR Migration, 2015). Nicht zuletzt aufgrund der Qualifikationsstruktur können die anerkannten Flüchtlinge den Bedarf an Fachkräften zur Kompensation des demografisch bedingten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials nicht in naher Zukunft ersetzen.

## IV. WEGE ZU MEHR STABILITÄT IN EUROPA

38. Die Zuspitzung der **Krise in Griechenland** war eines der beiden dominanten Themen der Wirtschaftspolitik im Jahr 2015. Trotz der Einigung auf ein drittes Hilfspaket stellten die politischen Verwerfungen im Laufe der Verhandlungen die Funktionsfähigkeit der Architektur des Euro-Raums infrage. Infolgedessen ist eine Diskussion in Gang gekommen, wie diese in Zukunft ausgestaltet werden soll. Zwei Positionen stehen sich gegenüber. Die erste, die durch den **Bericht der fünf Präsidenten** formuliert wurde, strebt eine verstärkte Integration des Euro-Raums an, was in der langen Frist eine gemeinsame Fiskalkapazität miteinschließt (Juncker et al., 2015). Die zweite Position, die unter anderem durch den Sachverständigenrat vertreten wird, zielt auf eine **Stärkung bestehender Regeln** unter Bewahrung der Einheit von Haftung und Kontrolle ab (Deutsche Bundesbank, 2015; SG 2015 Ziffern 65 ff.).

### 1. Fehlende Elemente der Euro-Architektur

39. Das im Juli 2015 veröffentlichte **Sondergutachten** des Sachverständigenrates zeigte Wege zu einem verbesserten institutionellen Rahmen der Währungsunion auf, um deren Erhalt dauerhaft zu sichern (SG 2015 Ziffern 65 ff.).

Zwar wurden mit der Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und der Europäischen Bankenunion wichtige Schritte hin zu einer krisenfesten Euro-Architektur unternommen. Diese müssen jedoch um weitere Elemente ergänzt werden, um die **Nicht-Beistandsklausel** (No-Bail-out-Prinzip) glaubwürdig zu machen. Zum einen sollte eine **Insolvenzordnung für Staaten** eingeführt werden, welche die Restrukturierung von Staatsschulden ermöglicht, ohne dass hierdurch die Stabilität des Euro-Raums gefährdet wird. ↘ ZIFFERN 44 FF. Zum anderen muss die **Privilegierung von Forderungen gegenüber Staaten** in der Finanzregulierung **beendet** werden, um den Risikoverbund zwischen Banken und Staaten zu lockern (Deutsche Bundesbank, 2015). ↘ ZIFFERN 52 FF.

Selbst mit diesem Instrumentarium könnte eine dauerhaft fehlende Kooperationsbereitschaft eines Mitgliedstaats die Stabilität der Währungsunion existenziell bedrohen. Zwar spricht sich der Sachverständigenrat nicht für ein formalisiertes Austrittsverfahren aus. Allerdings muss der **Austritt** eines Mitgliedstaats aus der Währungsunion als **Ultima Ratio** möglich sein.

40. Ein wesentlicher Schritt in Richtung eines stabileren Finanzsystems in Europa ist die **Europäische Bankenunion**, die es weiter zu stärken gilt. So plädiert der Sachverständigenrat für eine Trennung der Bankenaufsicht von der Geldpolitik und somit für die Gründung einer **eigenständigen Allfinanzaufsicht auf EU-Ebene** außerhalb der EZB (JG 2014 Ziffer 381). Dies würde Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht, wie sie in der Griechenlandkrise zutage traten, beheben und eine konsistente Anwendung der europäischen Regeln gegenüber allen Finanzintermediären in der EU gewährleisten.

Zusätzlich sollte die Bankenunion durch die **Weiterentwicklung des Abwicklungsregimes** für Banken gestärkt werden. Ermessensspielräume bei der Gläubigerbeteiligung sollten reduziert werden, um die Glaubwürdigkeit des Bail-in zu erhöhen (JG 2014 Ziffern 338 ff.). Die Schwierigkeiten bei der Gläubigerbeteiligung bei griechischen Banken unterstreichen die Notwendigkeit glaubwürdiger Bail-in-Regeln sowie hochwertigen Eigenkapitals.

Die Einführung einer gemeinschaftlichen Einlagensicherung widerspricht hingegen dem Prinzip der Einheit von Haftung und Kontrolle. Trotz der gemeinsamen Aufsicht bleibt der Einfluss der nationalen Wirtschafts- und Fiskalpolitik auf die Risiken des Bankensektors groß (JG 2012 Ziffer 315), wie sich nicht zuletzt in der griechischen Krise zeigte. Dies spricht für die Beibehaltung **nationaler Verantwortung bei der Einlagensicherung**.

41. Die Ausgestaltung der Vergabe von **Notfallkrediten** (Emergency Liquidity Assistance, ELA) durch die nationalen Notenbanken bedarf ebenfalls einer Überprüfung. Die bisherige Regelung war von dem Gedanken geleitet, dass nicht bekannt werden sollte, welche Bank Nothilfen benötigt, um einen „Run“ zu vermeiden. Die Notfallkredite sind nun jedoch in systemischen Krisen, in denen der ganze Bankensektor einzelner Länder betroffen war, zum Einsatz gekommen. In einem solchen Fall sollte der Gesamtumfang der Nothilfen veröffentlicht werden. Um sicherzustellen, dass Notfallkredite nur solventen Banken zukommen, sollten zudem die Vergabekriterien in Bezug auf die Bewertung von Sicherheiten und die Evaluation der Bankensolvenz und -liquidität transparenter sein und harmonisiert werden. Bei der Prüfung der Kreditwürdigkeit sollte die Solvenz vorausschauend, beispielsweise mit Stresstests, von einer unabhängigen Instanz beurteilt werden.
42. Besonders sorgfältig müssen solche Fälle geprüft werden, in denen die Solvenz der Banken eng mit der Solvenz des betreffenden Mitgliedstaates verquickt ist. Es muss strikt vermieden werden, dass die Nothilfe zur **monetären Staatsfinanzierung** verwendet wird. Daher ist die Gewährung von Nothilfen an griechische Banken kritisch zu sehen, da die Solvenz der Banken unter einer vorausschauenden Betrachtung bereits angezweifelt wurde und ein Teil der ELA-Notkredite zur Anlage in kurzläufige Staatsanleihen verwendet wurde. [↪ KASTEN 1](#)

#### [↪ KASTEN 1](#)

##### **Notfallkredite für griechische Banken**

Durch die **Emergency Liquidity Assistance (ELA)** können nationale Zentralbanken auf eigenes Risiko Liquidität an heimische Kreditinstitute geben, die illiquide, aber solvent sind (JG 2012 Ziffer 141; JG 2013 Ziffern 205 ff.). Der EZB-Rat kann die Kreditvergabe mit einer Zweidrittelmehrheit unterbinden.

Seit dem Jahr 2012 wurde ELA vor allem von drei Mitgliedstaaten genutzt: **Griechenland, Irland und Zypern**. Während in Irland seit Februar 2013 keine ELA-Kredite bezogen wurden (JG 2013 Kasten 9) und in Zypern die ELA-Kredite tendenziell zurückgehen, ist die Vergabe von ELA-Krediten in Griechenland seit Beginn des Jahres 2015 stark angestiegen. Dies hängt maßgeblich mit der Entscheidung der EZB vom 4. Februar 2015 zusammen, Anleihen, die vom griechischen Staat begeben oder garantiert wurden, nicht mehr als Sicherheiten für EZB-Refinanzierungsgeschäfte zu akzeptieren. Da diese



Anleihen einen großen Teil der Sicherheiten griechischer Banken ausmachen, wären diese von der Notenbankrefinanzierung abgeschnitten gewesen, wenn die griechische Zentralbank nicht über ELA-Kredite für eine Entlastung gesorgt hätte.

Immer wenn griechische Staatsanleihen fällig wurden, wäre den Banken neue Liquidität zugeflossen. Diese Liquidität hätten sie dazu verwenden können, ihre Verschuldungsposition gegenüber der nationalen Notenbank zurückzuführen. Die EZB hat zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht darauf bestanden, sondern zugelassen, dass die griechischen Banken diese Mittel dazu verwendeten, wiederum neu ausgegebene griechische Staatsanleihen zu kaufen.

Bis Juni 2015 stieg das Volumen der ELA-Kredite in Griechenland auf fast 90 Mrd Euro an. Ohne diese Kredite wäre es nicht möglich gewesen, dass in so großem Maße Einlagen ins Ausland oder in Form von Bargeld abfließen. Am 28. Juni 2015 begrenzte der EZB-Rat die weitere ELA-Kreditgewährung angesichts der Aussicht, dass das zweite Hilfsprogramm am 30. Juni 2015 ohne Anschlussprogramm oder Verhandlungsergebnis auslaufen würde. Infolgedessen ordnete die griechische Zentralbank eine mehrwöchige **Bankenschließung sowie Kapitalverkehrskontrollen** an. Die Begrenzung der ELA-Kreditgewährung wurde erst wieder aufgehoben, nachdem die griechische Regierung Verhandlungen zu einem dritten Hilfsprogramm zugesagt und das griechische Parlament ein Gesetzespaket aus Reformen beschlossen hatte.

43. Im Gegensatz zu den beschriebenen notwendigen Reformen zur Stärkung des Euro-Raums **warn**t der Sachverständigenrat **vor übereilten Integrations-schritten**, die eine Übertragung von Haftungsrisiken ohne entsprechende Übertragung nationaler Souveränität auf die Gemeinschaft vorsehen. Diese können zwar kurzfristig akute Probleme abwenden, bergen aber langfristig eine ernsthafte Gefahr für die Stabilität des Euro-Raums (SG 2015 Ziffern 94 ff.).

## 2. Grundzüge einer Insolvenzordnung

44. Mit der Einführung des ESM wurde die Gefahr von Ansteckungseffekten in Krisensituationen begrenzt. Jedoch birgt die Verfügbarkeit von Krisenhilfen die Gefahr, dass Gläubiger von Staaten Risiken unterbewerten, was der Disziplinierungsfunktion der Märkte abträglich ist. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zielt mit dem **Verbot der monetären Staatsfinanzierung** und mit der **Nicht-Beistandsklausel** darauf ab, dass die Steuerzahler anderer Mitgliedstaaten nicht für die übermäßige Verschuldung eines anderen Mitgliedstaats haften. Dies bedeutet in letzter Konsequenz, dass eine Überschuldung durch eine Umschuldung unter **Verlustbeteiligung der Gläubiger** (Bail-in) bewältigt werden muss (SG 2015 Ziffern 83 ff.).
45. Eine **Insolvenzordnung für Staaten** soll eine solche Umschuldung ermöglichen, ohne gleichzeitig den gesamten Währungsraum zu destabilisieren. Nur so kann die Nicht-Beistandsklausel Glaubwürdigkeit erlangen. Allerdings bewirkte die enge **Verflechtung von Banken und Staaten** bisher, dass Umschuldungen von Staatsschulden die Insolvenz des Bankensystems bedrohen und hohe Krisenkosten verursachen konnten. Daher muss zusätzlich die Verflechtung von Banken und Staaten reduziert werden. ↘ ZIFFERN 52 FF.

46. Die **Umschuldung von Staatsanleihen in Griechenland** hat verdeutlicht, dass die Nicht-Beistandsklausel nicht der Ernsthaftigkeit entbehrt. Wie die Spreizung der **Risikozuschläge** auf Staatsanleihen selbst in der gegenwärtigen Niedrigzinsphase zeigt, gehen die Finanzmärkte nicht mehr davon aus, dass alle Mitgliedstaaten des Euro-Raums identische Ausfallrisiken haben. Bei einem großen Mitgliedstaat wie Italien ist sowieso fraglich, ob er im Falle eines großen Schocks durch bestehende Rettungsschirme vor einer tiefen Krise und Umschuldung geschützt werden kann („too big to save“). Daher sind Bedenken, dass die explizite Einführung eines Insolvenzmechanismus eine Staatsschuldenkrise in Italien erst recht heraufbeschwören würde, nicht überzeugend.
47. In Zeiten erhöhter Unsicherheit besteht das Risiko heftiger, teilweise übermäßiger Finanzmarktreaktionen, die im Sinne einer **sich selbst erfüllenden Prophezeiung** multiple Gleichgewichte erzeugen. Eine Insolvenzordnung für Staaten stabilisiert die Erwartungen der Marktteilnehmer, was solche Effekte eindämmt. Zudem wird sichergestellt, dass der Umschuldungsprozess **geregelter und ordnungsgemäßer** abläuft, falls eine Staatsinsolvenz ausgelöst wird. Dies reduziert wiederum die Gefahr von Ansteckungseffekten und stärkt somit die Nicht-Beistandsklausel. Das könnte erklären, warum empirisch keine Zinsaus schläge in Reaktion auf Ankündigungen oder Einführungen von Insolvenzregeln zu beobachten sind (Trebesch, 2015).
48. Eine Insolvenzordnung für Staaten könnte den Gläubigern zudem Anreize setzen, die Risikoaufschläge auf Basis der **Wahrscheinlichkeit eines Zahlungsausfalls** staatlicher Schuldner sorgfältiger zu berechnen und regelmäßiger anzupassen, als dies vor der Krise im Euro-Raum der Fall war. Diese Risikoaufschläge bieten den Mitgliedstaaten Anreize, sich in geringerem Maße zu verschulden. Solche **Disziplinierungseffekte** könnten jedoch an Wirkung verlieren, wenn bereits eine hohe Verschuldung vorliegt. In diesem Fall könnten hoch verschuldete Staaten darauf hoffen, sich mithilfe einer staatlichen Insolvenzordnung auf einfache Weise ihrer Schulden entledigen zu können, oder in Hoffnung auf eine Erholung die Insolvenz hinauszögern (Conesa und Kehoe, 2015).
49. Eine Insolvenzordnung für Staaten sollte daher sicherstellen, dass Staaten sie nicht leichtfertig in Anspruch nehmen können. Hierzu sollte eine Umschuldung an ein **strenges makroökonomisches Anpassungsprogramm** gebunden werden, das einen Mitgliedstaat zur Konsolidierung des Staatshaushalts und zur Durchführung von Strukturreformen auf den Arbeits- und Produktmärkten verpflichtet. Dies kann durch Anpassungsprogramme im Zusammenspiel mit der Brückenfinanzierung über den ESM gewährleistet werden.
50. Daher sollte ein Insolvenzmechanismus an die Kreditfaziliäten des ESM gekoppelt werden. Stellt ein Mitgliedstaat den Antrag auf ein ESM-Programm, so gewährt der ESM Zugang zu Krediten nur nach einer **Schuldentragfähigkeitsanalyse** unter Einbezug mehrerer Indikatoren – wie beispielsweise des Verschuldungsgrads und Refinanzierungsbedarfs – sowie unter Berücksichtigung des bisherigen Abschneidens eines Landes im Rahmen der Fiskalregeln. Dadurch wird die Ex-ante-Disziplinierung zur Einhaltung von Fiskalregeln ver-

stärkt, da die Gläubiger davon ausgehen können, dass im Fall einer Schuldenkrise und Umschuldung höhere Verluste erlitten werden. Bei zweifelhafter Schuldentragfähigkeit oder gar Überschuldung muss mit den Gläubigern verhandelt werden. Zunächst sollte eine **Laufzeitverlängerung** für die Dauer des ESM-Programms in Betracht gezogen werden. Vor einem Wiedereintritt in den Anleihemarkt sollte im Überschuldungsfall eine **nomielle Schuldenreduktion** gegenüber privaten Gläubigern vorgenommen werden.

51. Im Fall Griechenlands zeigt eine Analyse makroökonomischer Szenarien, wie groß die Unsicherheit über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden ist. [↘ KASTEN 2](#) Daher sollte die Möglichkeit einer schlechteren Entwicklung stets in die Entscheidungen über ESM-Programme einfließen. Insbesondere lässt sich heute noch nicht abschätzen, ob das vereinbarte dritte Hilfsprogramm ausreicht, um die Schuldenstandsquote über das Jahr 2030 hinaus zu stabilisieren, oder ob eine weitere Intervention der öffentlichen Gläubiger nach dem Jahr 2019, beispielsweise mit einer weiteren Laufzeitverlängerung der Hilfskredite, vonnöten sein wird.

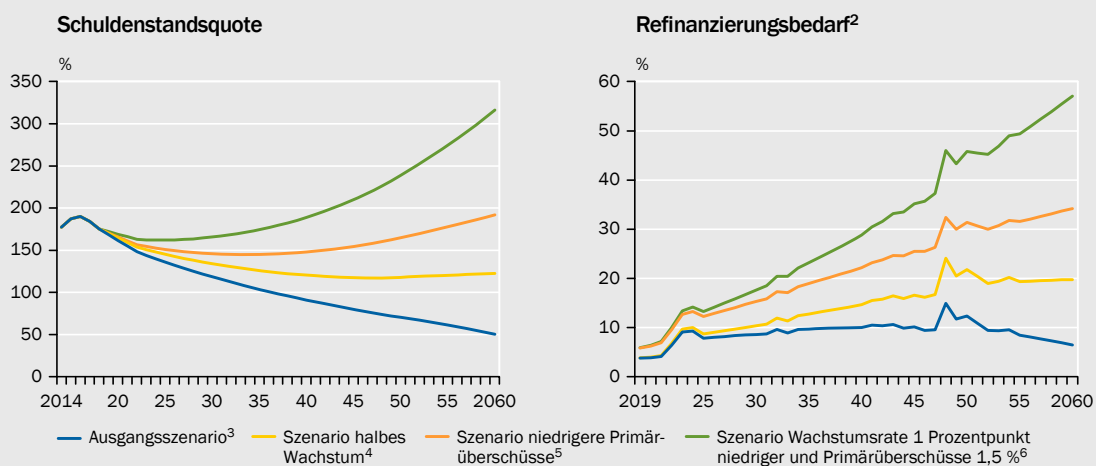
[↘ KASTEN 2](#)

**Schuldentragfähigkeit Griechenlands**

Bei einer Analyse der Schuldentragfähigkeit Griechenlands ist zunächst zu berücksichtigen, dass das Land über viele Jahre hinweg Kredite zu bedienen hat, die zu sehr günstigen Konditionen von den europäischen Partnern vergeben wurden. Daher wird es erst im Verlauf des Wiedereintritts in den Kapitalmarkt möglich sein, die Schuldentragfähigkeit genauer zu beurteilen. Es lässt sich zeigen, dass Griechenland für lange Zeit einen **sehr hohen Primärüberschuss** erzielen muss, um die Schuldenquote erfolgreich zurückzuführen (Scheuring, 2015). [↘ ABBILDUNG 5 LINKS](#)

[↘ ABBILDUNG 5](#)

**Schuldenstandsquote und Refinanzierungsbedarf Griechenlands<sup>1</sup>**



1 – In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. 2 – Der jährliche Refinanzierungsbedarf bestimmt sich aus den Rückzahlungsverpflichtungen und dem zu finanzierenden Defizit. In der Analyse wird für private Kredite eine Durchschnittslaufzeit von 7,5 Jahren angenommen. Bis zum Jahr 2019 wird der Refinanzierungsbedarf durch ESM-Kredite gedeckt 3 – Es wird ein Refinanzierungssatz auf Anleihen in Höhe von 6,25 % angenommen (IWF, 2015). Dabei handelt es sich um den Zins, den Griechenland vor der Krise für 5-jährige Staatsanleihen zahlen musste, zuzüglich eines kleinen Aufschlags. Langfristiges reales Wachstum ab 2019: 1,75 %, Primärüberschüsse ab 2019: 3,5 %. 4 – Langfristiges reales Wachstum ab 2019: 0,875 %. 5 – Primärüberschüsse ab 2019: 1,5 %. 6 – Primärüberschüsse ab 2019: 1,5 %, langfristiges reales Wachstum ab 2019: 0,75 %.

Quelle: Scheuring (2015)

SVR-15-320

In der Analyse werden die Schuldenquote und der jährliche Refinanzierungsbedarf, das heißt das neu zu begebende Kreditvolumen zur Finanzierung von Rückzahlungsverpflichtungen und Haushaltsdefizit, anhand von Szenarien berechnet. Das **Ausgangsszenario** legt die im Rahmen des dritten Hilfsprogrammes vereinbarten Annahmen für das Wirtschaftswachstum und das Haushaltsdefizit zugrunde (Europäische Kommission 2015). Über den Prognosehorizont hinaus werden ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 1,75 % und Primärüberschüsse von 3,5 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt angenommen. In diesem Fall sinkt die Schuldenstandsquote ab 2017 kontinuierlich auf rund 50 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt am Ende des Betrachtungshorizonts. Der Refinanzierungsbedarf bleibt mit rund 10 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt tragfähig. [↘ ABBILDUNG 5 RECHTS](#) Die sich aus den Annahmen ergebenden hohen Fälligkeiten aus ESM-Krediten in den 2040er Jahren könnten durch eine Anpassung der ESM-Kreditlaufzeiten abgewendet werden.

Wie **Alternativszenarien** zeigen, hängen diese Verläufe jedoch stark von den zugrunde gelegten Annahmen ab. Fällt das reale Wachstum ab 2019 nur halb so hoch aus, steigt die Schuldenstandsquote ab dem Jahr 2048 wieder leicht auf etwa 120 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt an. Gelingt es nicht, dauerhaft hohe Primärüberschüsse zu erwirtschaften, steigt die Schuldenstandsquote langfristig wieder an. Beim **Refinanzierungsbedarf** ergibt sich ein ähnliches Bild. Der in der Praxis etablierte **Schwellenwert** für den tragfähigen Refinanzierungsbedarf von 15 % bis 20 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt wird bei niedrigeren Primärüberschüssen dann in den 2030er Jahren überschritten.

Insbesondere die Annahme **dauerhaft hoher Primärüberschüsse** dürfte kritisch sein. Zum einen gingen in der Vergangenheit hohe Primärüberschüsse von schuldenreduzierenden Staaten im Allgemeinen mit einem hohen Wirtschaftswachstum einher. Eine Auswertung solcher Episoden in Industriestaaten seit dem Jahr 1980 ergibt einen durchschnittlichen Primärüberschuss von 3,2 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt bei einem durchschnittlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 3,5 % (Abbas et al., 2013). Im Fall Griechenlands wird jedoch mit einem vergleichsweise geringen realen Wachstum von langfristig 1,75 % gerechnet. Wird zusätzlich ein noch geringeres Wirtschaftswachstum angenommen, ergibt sich ein stärkerer Anstieg der Schuldenstandsquote.

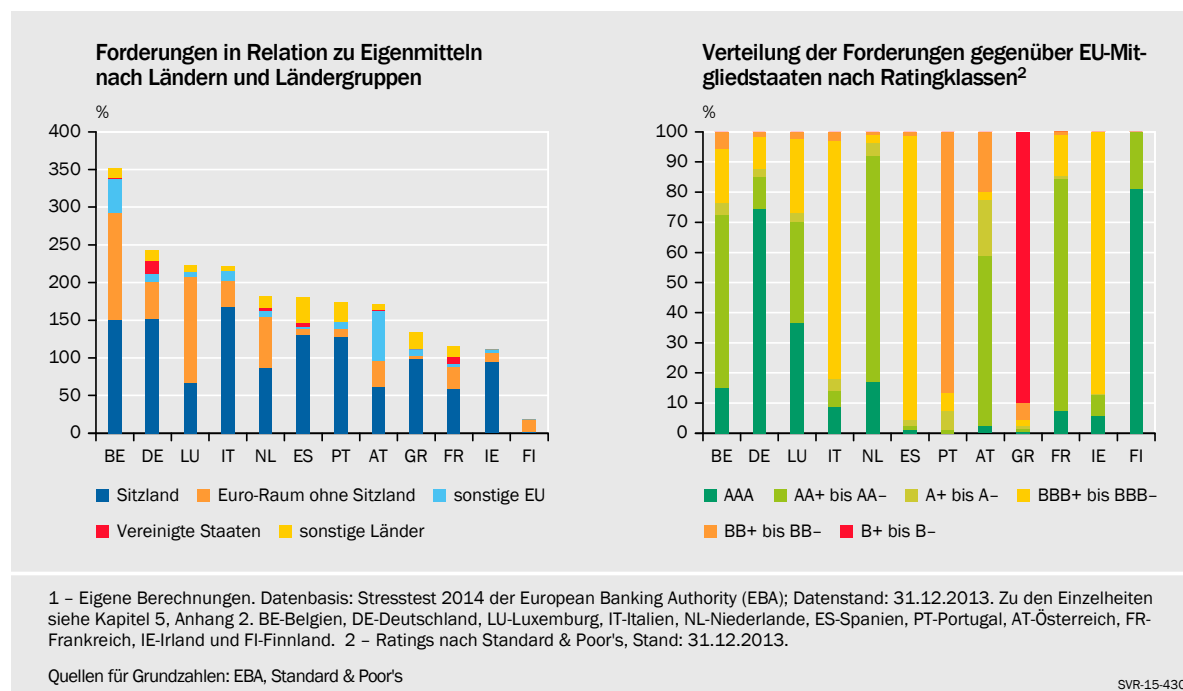
Der schuldensteigernde Effekt einer ungünstigeren Wirtschaftsentwicklung schlägt jedoch erst in 10 bis 20 Jahren durch, wenn die niedrig verzinsten Schulden bei öffentlichen Gläubigern sukzessive getilgt und durch höher verzinsten private Schulden ersetzt werden. Daher kann zunächst abgewartet werden, in welcher wirtschaftlichen Verfassung sich Griechenland dann befindet, bevor die Notwendigkeit eines **Schuldenschnitts** zur Sicherstellung der Schuldentragfähigkeit abschließend bewertet wird. Zunächst kommt es darauf an, dass Griechenland nennenswerte Primärüberschüsse erzielt und durch Strukturreformen die Grundlage für höheres Wachstum schafft.

### 3. Entprivilegierung von Forderungen gegenüber Staaten

52. Die enge Verflechtung zwischen Staaten und Banken, die sich seit der globalen Finanzkrise verstärkt hat (ESRB, 2015), gilt als einer der Gründe für die Schwere der Krise im Euro-Raum. Daher ist das **Durchbrechen des Staaten-Banken-Nexus** eines der zentralen Ziele der Bankenunion (Europäischer Rat, 2012) und eine Voraussetzung für die Implementierung einer Insolvenzordnung für Staaten. ↘ ZIFFERN 44 FF.
53. Tatsächlich mildern die bisherigen Reformen, insbesondere die Einführung des gemeinsamen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) und Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM), die Auswirkungen von Bankenkrisen auf die Sitzstaaten ab (JG 2014 Ziffern 316 ff.). Hingegen blieben bislang Reformen aus, welche die Auswirkungen einer Staatsschuldenkrise auf das heimische Bankensystem begrenzen. Die **Aufhebung der regulatorischen Privilegierung** von Forderungen gegenüber Staaten kann eine direkte Übertragung von Verlusten auf das Bankensystem abmildern.
54. Eine Entprivilegierung soll drei Zielen dienen:
  - einer **Reduzierung von Klumpenrisiken** in den Bankbilanzen, um zu verhindern, dass die Insolvenz eines einzelnen Mitgliedstaats die Insolvenz einer Bank nach sich zieht;
  - einer **Erhöhung der Verlustabsorptionsfähigkeit** der Banken, um Verluste aus Staatsinsolvenzen eher verkraften zu können;
  - einem **Abbau preislicher Verzerrungen**, sodass der Anreiz zu einer übermäßigen Verschuldung bei Staaten und zu einer bevorzugten Kreditvergabe von Banken an staatliche Schuldner reduziert wird.
55. Derzeit besteht in der europäischen Bankenregulierung eine Vielzahl von Regelungen, die zu einer **Privilegierung** führen. So dürfen Forderungen an nicht-staatliche Schuldner 25 % der anrechenbaren Eigenmittel nicht übersteigen; diese Großkreditgrenze gilt für staatliche Schuldner nicht. Zudem besteht keine Unterlegungspflicht mit Eigenkapital für Forderungen gegenüber Staaten in Heimatwährung. Schließlich gelten marktfähige Forderungen gegenüber staatlichen Schuldnern in der Liquiditätsregulierung in voller Höhe als sicher und liquide (sogenannte Level-1-Assets), während bei nicht-staatlichen Schuldnern nicht erstklassiger Bonität Abschläge und Anrechnungsobergrenzen vorgesehen sind.
56. Auf Basis der Daten aus dem Stresstest der European Banking Authority (EBA) von 2014 (Stichtag 31.12.2013), die 95 Banken der Euro-12-Mitgliedstaaten beinhalten, wurden Berechnungen durchgeführt, um die **Auswirkungen einer Reform** zu illustrieren. Diese Stichprobe repräsentiert rund 77 % der gesamten Euro-12-Bankaktiva auf Basis der konsolidierten Bankenstatistik der EZB. Details finden sich im Anhang zu Kapitel 5. ↘ ZIFFERN 473 FF. Hierbei zeigen sich eine erhebliche Heterogenität über Länder hinweg sowie ein deutlicher **Home Bias**, insbesondere in südeuropäischen Ländern und in Deutschland. ↘ ABBILDUNG 6 LINKS

↳ **ABBILDUNG 6**

**Forderungen gegenüber Staaten von Banken in ausgewählten Mitgliedstaaten des Euro-Raums<sup>1</sup>**



Die damit verbundenen Risiken hängen allerdings von der Bonität des Emittenten ab; die größten Risiken bestehen für Banken in Griechenland, Portugal, Spanien, Irland und Italien. [↳ ABBILDUNG 6 RECHTS](#)

57. Der Sachverständigenrat hat einen Vorschlag zur Entprivilegierung entwickelt, der auf zwei Elementen beruht: zum einen **risikogemäßen Großkreditgrenzen**, zum anderen einer **risikoadäquaten Eigenkapitalunterlegung**. [↳ KASTEN 3](#) Die Großkreditgrenzen sind aus Sicht des Sachverständigenrates das zentrale Element des Vorschlags, da sie den Staaten-Banken-Nexus über die Begrenzung der Klumpenrisiken unmittelbar reduzieren. Die Eigenkapitalunterlegung erhöht zusätzlich die Verlustabsorptionsfähigkeit und reduziert preisliche Verzerrungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die unter Basel III vorgesehene **Leverage Ratio**, die voraussichtlich im Jahr 2019 eingeführt wird, implizit bereits eine nicht-risikogewichtete Eigenkapitalunterlegungspflicht darstellt.

↳ **KASTEN 3**

**Vorschlag zur Entprivilegierung von Forderungen gegenüber Staaten**

Der Vorschlag des Sachverständigenrates sieht vor, **Großkreditgrenzen für staatliche Forderungen** einzuführen. Diese Grenzen sollen **mit dem Verlustrisiko variieren**, weil Konzentrationsrisiken in den Bankbilanzen vor allem bei einem merklichen Ausfallrisiko eine Gefahr für die Systemstabilität darstellen. Eine andere Ausgestaltung als bei privaten Schuldern erscheint wegen der hohen Bedeutung von sicheren und liquiden Anleihen im Bankgeschäft angezeigt. Das Ausfallrisiko könnte durch Länderratings oder alternative Indikatoren abgebildet werden, die sich einer Manipulation weitgehend entziehen. Verschiedene staatliche Ebenen sollten dann als Einheit betrachtet werden, wenn die Ausfallrisiken stark korreliert sind oder ansonsten die Möglichkeit einer Regulierungsarbitrage entstände.

Für die Länder niedrigster Bonität schlägt der Sachverständigenrat eine Großkreditgrenze wie für Unternehmenskredite (**25 %** in Relation zu den anrechenbaren Eigenmitteln) vor. Die Grenze erhöht

sich für Länder besserer Bonität schrittweise **auf bis zu 100 %** in Relation zu den anrechenbaren Eigenmitteln, wobei die relativen Abstände denjenigen der Baseler Risikogewichte für Staaten entsprechen. [↘ TABELLE 1](#) Zur Vermeidung von Prozyklizität sollten **fünfjährige Durchschnitte** sowohl zur Bestimmung der zulässigen Grenzen als auch zur Ermittlung der Eigenmittel herangezogen werden.

Zusätzlich schlägt der Sachverständigenrat eine Eigenkapitalunterlegung auf Basis der **Baseler Risikogewichte für Staaten** vor. [↘ TABELLE 1](#) Für die Großkreditgrenzen könnte eine **Übergangsphase von zehn Jahren** vorgesehen werden, während derer ein Anpassungspfad für die Grenzen vorgegeben wird (ausgehend etwa von einem Faktor 3 auf die endgültigen Grenzen, der allmählich reduziert wird). Bei der Eigenkapitalregulierung könnte ein **Bestandsschutz** (Grandfathering) vorgesehen werden, sodass nur neue Forderungen von der Eigenkapitalregulierung erfasst würden. Der maßgebliche Stichtag müsste in der Vergangenheit liegen, um Vorratskäufe noch privilegierter Anleihen auszuschießen.

[↘ TABELLE 1](#)

**Risikogemäße Großkreditgrenzen und Risikogewichte für Forderungen gegenüber Staaten**

| Standard & Poor's Ratings <sup>1</sup> | Mitgliedstaaten <sup>2</sup> | Basel-Risikogewicht für Staaten | Großkreditgrenze <sup>3</sup> | Basel-Risikogewicht für Unternehmen |
|--|------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
|  |                              | %                               |                               |                                     |
| AAA                                    | DE, LU                       | 0                               | 100                           | 20                                  |
| AA+/AA/AA-                             | AT, FI, NL/BE, FR/EE         |                                 |                               |                                     |
| A+/A/A-                                | IE/SK/LT, LV, SI             | 20                              | 90                            | 50                                  |
| BBB+/BBB/BBB-                          | MT/ES/IT                     | 50                              | 75                            |                                     |
| BB+/BB/BB-                             | -/PT/-                       | 100                             | 50                            | 100                                 |
| B+/B/B-                                | CY/-/-                       |                                 |                               |                                     |
| CCC+/CCC/CCC-                          | -/-/GR                       | 150                             | 25                            | 150                                 |

1 – Stand: 01.07.2015. 2 – DE-Deutschland, LU-Luxemburg, AT-Österreich, FI-Finnland, NL-Niederlande, BE-Belgien, FR-Frankreich, EE-Estland, IE-Irland, SK-Slowakei, LT-Litauen, LV-Lettland, SI-Slowenien, MT-Malta, ES-Spanien, IT-Italien, PT-Portugal, CY-Zypern und GR-Griechenland. 3 – Eigene Berechnungen.

Quellen: Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, Standard & Poor's

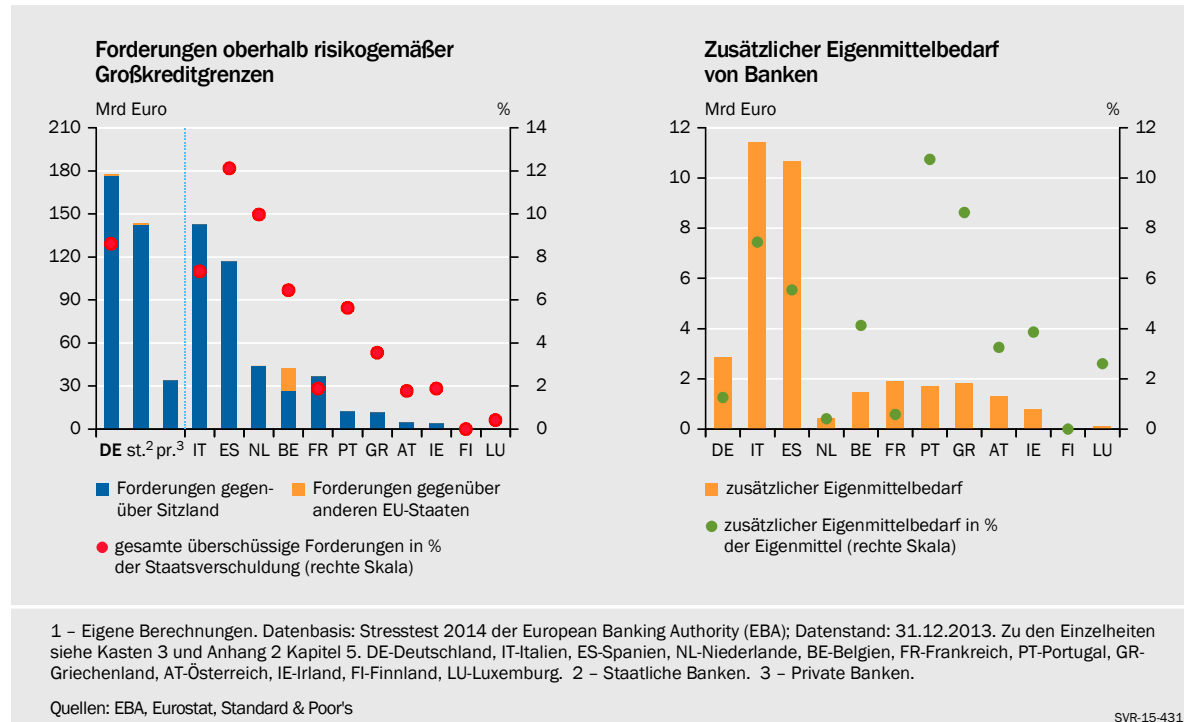
SVR-15-429

58. Durch die **risikoabhängige Großkreditgrenze** bleibt gegenüber einer festen Grenze mehr Spielraum für das Halten von Staatsanleihen hoher Bonität. [↘ ZIFFERN 476 F](#). Dennoch sind die erforderlichen **Umschichtungen erheblich**, insbesondere für Banken in Deutschland, Italien und Spanien. Das Gesamtvolumen der abzustoßenden EU-Forderungen sämtlicher Stresstestteilnehmer der EU beträgt auf Basis der verwendeten Bankenstichprobe 604 Mrd Euro (Stand 2013). In Deutschland entfällt der überwiegende Teil der überschüssigen Forderungen auf **staatliche Banken**, während die Privatbanken weniger betroffen sind. [↘ ABBILDUNG 7 LINKS](#)

59. Die Großkreditgrenzen tragen nicht zu einer Erhöhung der Verlustabsorptionsfähigkeit oder zum Abbau preislicher Verzerrungen bei. Daher sollte zusätzlich eine risikoadäquate Eigenkapitalunterlegung vorgesehen werden. Der Sachverständigenrat schlägt vor, die Ausnahme der Risikogewichtung für staatliche Schuldner aufzuheben, sodass die gemäß dem Baseler Rahmenwerk vorgesehenen **Risikogewichte für Staaten** Gültigkeit bekämen. [↘ KASTEN 3](#) Letztere liegen unterhalb derjenigen für private Schuldner.

↘ **ABBILDUNG 7**

**Forderungen oberhalb risikogemäßer Großkreditgrenzen und zusätzlicher Eigenmittelbedarf von Banken<sup>1</sup>**



Für die untersuchte Bankenstichprobe ergäbe sich hieraus ein zusätzlicher **Eigenmittelbedarf** in Höhe von 35 Mrd Euro, was etwa 3 % der gesamten Eigenmittel entspricht (Stand 2013). ↘ **ABBILDUNG 7 RECHTS** Dieses Volumen scheint ohne Weiteres **verkraftbar**. So wurden allein im Vorfeld des Comprehensive Assessment 50 Mrd Euro hartes Kernkapital (CET1) und 4,6 Mrd Euro zusätzliches Kernkapital (AT1) aufgenommen (EZB, 2014). Das geringe Volumen impliziert aber, dass nur in geringem Umfang **Verlustabsorptionsfähigkeit** geschaffen wird. Die zusätzlichen Eigenkapitalanforderungen sind sehr ungleich verteilt. Die höchsten Anforderungen entstünden absolut in Italien und Spanien und in Relation zu den Eigenmitteln in Portugal, Griechenland und Italien.

60. Eine wichtige Lehre aus der vergangenen Krise besteht darin, dass regulatorische Maßnahmen nicht prozyklisch wirken dürfen. **Prozyklizität** liegt vor, wenn die regulatorischen Vorschriften Anpassungsreaktionen hervorrufen, die eine Krise verschärfen. Tatsächlich könnten Banken aufgrund der Großkreditgrenzen zum Abstoßen staatlicher Forderungen gezwungen sein, wenn ihre Eigenkapitalbasis in einer Krise abschmilzt und sie die Grenzen bereits ausgeschöpft haben. Die hierdurch vermutlich steigenden Finanzierungskosten der Staaten würden eine zusätzliche Schuldenaufnahme verteuern und bei geringen finanzpolitischen Spielräumen die Möglichkeiten einer antizyklischen Politik verringern. Zum anderen könnte es in einer Krise zu abrupten Ratinganpassungen kommen, die eine ebenso abrupte Änderung der zulässigen Grenzen zur Folge hätten.
61. Zur Abmilderung dieses Effekts wird die Verwendung **mehrfähriger Durchschnitte** bei den berücksichtigten Eigenmitteln und bei der Ermittlung der Grenzen vorgeschlagen. Dies dürfte zu einer erheblichen Glättung der Großkreditgrenzen über die Zeit führen. ↘ **ZIFFER 477** Die Prozyklizität der risikogewichte-



ten Eigenkapitalanforderungen für staatliche Forderungen unterscheidet sich konzeptionell nicht von derjenigen bei privaten Forderungen. Daher sollte dieses Problem im Rahmen des bereits existierenden **makroprudenziellen Instrumentariums** gelöst werden, also über zeitvariable Puffer.

62. Angesichts des hohen Bedarfs an Umschichtungen infolge der Großkreditgrenzen sind **großzügige Übergangsfristen** erforderlich, um Auswirkungen auf Märkte und Staatsfinanzierung abzumildern. Ein sanfter Einstieg (Phasing-in) bei den Großkreditgrenzen und ein Bestandsschutz bei der Eigenkapitalregulierung könnten zudem die politische Akzeptanz erhöhen. [↘ KASTEN 3](#)
63. Eine einheitliche Regulierung staatlicher Forderungen auf globaler Ebene (also auf Ebene des Baseler Ausschusses) wäre wünschenswert. Um eine zeitnahe Einführung zu ermöglichen, wäre jedoch zunächst eine **Einigung auf EU-Ebene** anzustreben. Da das Problem vor allem aus der Natur der Währungsunion erwächst, nämlich aus der Kombination weitgehend souveräner Staaten und einer zentralen Geldpolitik sowie den daraus resultierenden Anreizproblemen, wäre ebenso eine Regelung im **Euro-Raum** denkbar. Den vermeintlichen Wettbewerbsnachteilen der betroffenen Banken durch strengere Regulierung stehen die Vorteile aus einer Stabilisierung des Euro-Raums gegenüber.
64. In **Deutschland** dürften die zusätzlichen Eigenkapitalanforderungen kaum auf Widerstände stoßen. Kritik ist hingegen bei den Großkreditregeln zu erwarten. Gerade auf diese sollte jedoch nicht verzichtet werden. Zudem würden die neuen Regelungen einen Impuls für eine Neugestaltung der **Finanzierung von Kommunen und Ländern** setzen und hierbei eine breitere Streuung über verschiedene Gläubiger begünstigen.

## 4. Mehr Finanzintegration in Europa

65. Ein weithin geteilter Vorschlag zur vertieften europäischen Integration ist eine **stärkere Finanzintegration** in Europa. Die **Europäische Kapitalmarktunion** birgt Potenzial, über eine Stärkung des Binnenmarkts für Kapital die grenzüberschreitende Risikoteilung zu verbessern. In der Krise war die Risikoteilung begrenzt, da sich die Kapitalflüsse als wenig dauerhaft erwiesen und nur begrenzte Verlustabsorptionsfähigkeit besaßen. [↘ ZIFFERN 446 FF.](#)
66. Eine einseitige Förderung der Kapitalmarktfinanzierung ist nicht zielführend. Stattdessen sollten Friktionen beseitigt werden, welche die **Wahl zwischen verschiedenen Finanzierungsformen** verzerren. Hierzu gehören vor allem die nach wie vor bestehenden impliziten Garantien im Bankensystem und die steuerliche Bevorzugung des Fremdkapitals. Mehr Kapitalmarktfinanzierung kann das Finanzsystem jedoch durch eine stärkere **Diversifikation der Finanzierungsquellen** widerstandsfähiger machen.
67. Die Europäische Kapitalmarktunion ist ein langfristiges Projekt zur Verbesserung des institutionellen Rahmens. Daher kann kaum erwartet werden, dass sie einen substanziellen Beitrag zum Abbau derjenigen Finanzierungshürden im Euro-Raum leistet, die in der nach wie vor sehr hohen Verschuldung von Unter-

nehmen begründet sind. Ohne einen **Abbau der Verschuldung** dürfte der Erfolg der Kapitalmarktunion begrenzt bleiben.

## V. VORAUSSETZUNGEN FÜR MEHR WACHSTUM IN DEUTSCHLAND

68. Die Sicherstellung der wirtschaftlichen Stabilität in Europa und die unmittelbaren Herausforderungen der Flüchtlingskrise dürfen den Blick auf die **langfristigen Herausforderungen** für die deutsche Wirtschaft nicht verstellen. Der demografische Wandel wird trotz der gegenwärtig hohen Nettozuwanderung in der mittleren bis langen Frist das Potenzial an Erwerbspersonen verringern. Eine Steigerung der Produktivität kann diesem **demografischen Trend** entgegenwirken und weitere Wohlstandszuwächse sichern. Für nennenswerte Produktivitätszuwächse sind zuallererst die richtigen Rahmenbedingungen verantwortlich, die Flexibilität und Leistungsanreize erhöhen.
69. Seit geraumer Zeit ist jedoch eine **Verlangsamung des Produktivitätswachstums** in Industriestaaten, nicht zuletzt in Deutschland, zu beobachten. Oftmals wird dies mit niedrigen Investitionsquoten begründet. Für Deutschland zeigt eine Analyse des Sachverständigenrates, dass die geringeren gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerungen seit dem Jahr 2005 in nennenswertem Umfang auf eine erfolgreiche Integration von weniger produktiven Arbeitskräften in den Arbeitsmarkt zurückgehen. Dies ist für sich genommen nicht beunruhigend, sondern vielmehr Teil der erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik der Vergangenheit. [↪ ZIFFERN 599 FF.](#)

Zudem war insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe ein **Ende der** teils international vorgenommenen **Umstrukturierungsprozesse der Wertschöpfungsketten** zu beobachten, die in der Vergangenheit erhebliche Produktivitätsfortschritte mit sich gebracht hatten. Diese Entwicklung kann viele Ursachen haben, die überwiegend ebenfalls keinen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf begründen. Soweit eine Zunahme des Protektionismus in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen dafür verantwortlich ist, sollte die Politik diesem jedoch entgegenwirken.

70. Ein Anstieg der Investitionstätigkeit ist zu begrüßen, wenn dies Produktivitätssteigerungen mit sich bringt. Da die Investitionstätigkeit das Ergebnis unternehmerischer Entscheidungen ist, spielen die Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns eine wesentliche Rolle. Sie bestimmen, ob es sich lohnt zu arbeiten, zu investieren und Risiken zu übernehmen. Eine besondere Bedeutung kommt der erfolgreichen **Umsetzung des digitalen Wandels** zu. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten hat es die deutsche Wirtschaft insgesamt noch nicht sehr gut geschafft, die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in eine erhöhte Produktivität umzusetzen. [↪ ZIFFERN 652 FF.](#) Auf die **politisch**

**zu bestimmenden Rahmenbedingungen** für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung kommt es also gerade angesichts des digitalen Wandels an.

71. Am besten gewährleisten dies **Strukturenreformen** und nicht staatliche Investitionsprogramme. Im Dienstleistungssektor sind ungenutzte Potenziale zur Steigerung der Produktivität zu vermuten, weil die bestehenden **Wettbewerbshindernisse** im Bereich der ehemaligen Staatsmonopole und die **Regulierungsdichte** bei den freien Berufen hoch sind. ↘ ZIFFERN 616 FF. Zusätzlich gibt es in vielen anderen Politikfeldern Ansatzpunkte, um die Rahmenbedingungen zu verbessern. Dazu zählen:
- **Handelserleichterungen und Investitionsschutz** im Rahmen des Handelsabkommens mit den Vereinigten Staaten;
  - **Steuerreformen**, die Verzerrungen bei Finanzierungsentscheidungen vermeiden und keine Hürden für Wagniskapital errichten;
  - eine **Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik** mit angemessenen Anreizen zur Leistungserbringung und erhöhter Chancengleichheit;
  - eine **Energiepolitik**, die den Umbau des Energiesektors zugunsten des Klimaschutzes effizient umsetzt;
  - eine **Gesundheitspolitik**, bei der die Krankenhausreform Effizienzgewinne in einem für die Gesamtwirtschaft wichtigen Sektor erzielen kann.

## 1. TTIP: Handelserleichterungen und Investitionsschutz

72. Die Vereinigten Staaten und die EU verhandeln seit Mitte 2013 über das **Transatlantische Freihandels- und Investitionsabkommen (TTIP)**. Das Abkommen verspricht, durch Erleichterungen beim Handel zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union wohlfahrtsschädliche Verzerrungen zu verringern und den Außenhandel zu fördern. Dabei wird der Abbau tarifärer Handelshemmnisse angesichts bereits niedriger Zollniveaus eine geringere Rolle spielen. Im Zentrum der Verhandlungen steht vielmehr der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse. Dazu gehören technische Standards und Normen, Zulassungsverfahren sowie Regelungen zum Verbraucher-, Arbeitnehmer- und Umweltschutz.

Dies erschwert die Abschätzung und **Beurteilung der Wohlfahrtseffekte** von TTIP (Egger et al., 2014). Der Sachverständigenrat berichtete im Jahr 2014 ausgewählte Schätzungen, verwies aber zugleich auf die damit verbundene hohe Unsicherheit (JG 2014 Ziffer 64 und Kasten 6). Neuere, detaillierte quantitative Analysen bestätigen die positiven Effekte früherer Studien, können aber weiterhin nicht die Schwierigkeiten überwinden, die sich hinsichtlich der präzisen Quantifizierung nicht-tarifärer Handelshemmnisse ergeben (Aichele et al., 2014).

73. Wengleich diese Schätzungen mit großer Unsicherheit behaftet sind, dürfte TTIP aus wirtschaftlicher Sicht gerade für die **Exportnation Deutschland** von großer Bedeutung sein. Die Vereinigten Staaten sind mittlerweile der wich-

tigste Handelspartner Deutschlands. Die von der US-amerikanischen Wirtschaftspolitik forcierte Reindustrialisierung begünstigt die deutsche Wirtschaft relativ stark angesichts der traditionellen Stärken des Verarbeitenden Gewerbes hierzulande. Eine Vereinheitlichung industrieller Normen und Standards sowie vereinfachte Zulassungsverfahren bieten ein enormes Potenzial für Kostenreduktionen. Die Digitalisierung der deutschen Wirtschaft wird ihre produktivitätssteigernden Effekte stärker entfalten können, wenn der Handel von Waren und Dienstleistungen mit den Vereinigten Staaten erleichtert wird.

Außerdem könnte ein Abkommen **Standards und Regeln vorbildlich ausgestalten** und so wegweisend für andere Handelspartner sein (Bungenberg, 2014, Mildner et al., 2014). Die Vereinigten Staaten legen genau wie die EU – trotz wichtiger Unterschiede – generell eine hohe Messlatte für Standards an. Dies zeigt sich nicht zuletzt in den umstrittenen Bereichen des Verbraucher- und Umweltschutzes, wie die Durchsetzung von Abgasnormen in jüngerer Zeit gezeigt hat. Unterschiedliche politische Vorstellungen in der Regulierung in einem Kompromiss auszutarieren, bleibt die Aufgabe der Verhandlungsdelegationen.

74. Ein wichtiges Element von TTIP ist die **Regelung des Investorenschutzes** im Falle von Investitionsstreitigkeiten. Die derzeit diskutierten Investitionsschutzbestimmungen verlangen unter anderem eine Entschädigungspflicht bei direkter oder indirekter Enteignung und erwägen die Schaffung eines Schiedsgerichtsverfahrens zur Investor-Staat-Streitbeilegung (ISDS) oder eines internationalen Gerichtshofs. Deutschland hat seit dem Jahr 1959 insgesamt mehr als 130 Investitionsschutzabkommen abgeschlossen und gehört damit zu den Staaten, die sehr häufig auf einen solchen Investorenschutz zurückgreifen.
75. Durch die damit erhöhte **Rechtssicherheit für ausländische Direktinvestitionen** erhoffen sich Investitionsstandorte, mehr Auslandsinvestitionen zu gewinnen und so Wachstum und Entwicklung zu fördern. Die ISDS schließt eine Schutzlücke, weil im Völkerrecht kein allgemeines Diskriminierungsverbot besteht. Ein ausländischer Investor unterwirft sich dem Recht des jeweiligen souveränen Staates, in welchem er investiert. Souveräne Staaten können jederzeit ihr Recht ändern und damit ausländische Investoren gezielt diskriminieren. Die ISDS diskriminiert Inländer also nicht durch eine Besserstellung der Ausländer, sondern beendet vielmehr die Diskriminierung der Ausländer. Schiedsgerichtsverfahren zur ISDS stellen keine Privatgerichte dar, sondern basieren auf einem völkerrechtlichen Vertrag. Es ist zudem keinesfalls so, dass private Investoren mit ISDS die staatlichen Rechtsordnungen unterlaufen. Nach Angaben des Internationalen Zentrums zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID), das bei der Weltbank angesiedelt ist, gewannen seit dem Jahr 1984 in 356 ISDS-Fällen die jeweilige Regierung 37 % und der klagende Investor rund ein Viertel der Fälle; in 28 % der Fälle kam es zum Vergleich.

In Staaten mit relativ gut entwickelten Rechtssystemen, wie den Vereinigten Staaten und den Mitgliedstaaten der EU, scheint der Effekt von ISDS auf die Rechtssicherheit weniger bedeutend (Felbermayr, 2014). Dennoch gibt es wesentliche Unterschiede, beispielsweise hinsichtlich der **Prozessdauer und -kosten** sowie der juristischen Unabhängigkeit (Voigt et al., 2015; WEF, 2015).

Dies gilt insbesondere, wenn man die regionale Heterogenität der beiden Vertragspartner berücksichtigt. So gibt es große Unterschiede in den Standards der Rechtssicherheit zwischen den US-amerikanischen Bundesstaaten genauso wie zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Daher könnten **gut entwickelte Schiedsgerichte** selbst zwischen den Vereinigten Staaten und der EU zur Rechtssicherheit beitragen, ausländische Direktinvestitionen und damit das Wirtschaftswachstum erhöhen.

76. Vor diesem Hintergrund erkennt der Sachverständigenrat ein durchaus berechtigtes Interesse an einem Investitionsschutzabkommen im Rahmen von TTIP an. Dabei sollten jedoch folgende Aspekte berücksichtigt werden:
- Um die Regulierungsautonomie zu bewahren, sollte die **staatliche Souveränität zur Regulierung** nicht beeinträchtigt werden. In Fällen, die sich in den Verhandlungen als besonders schwierig herausstellen, ist die Anwendung des **Ursprungslandprinzips zusammen mit einer Auszeichnungspflicht** zu erwägen, wie es bereits in anderen Handelsabkommen zum Zuge kommt.
  - Internationale Schiedsgerichtsverfahren sollten dadurch verbessert werden, dass eine **Berufungsmöglichkeit** geschaffen wird. Schiedsgerichte sollten zudem unabhängige Schiedsrichter einsetzen und öffentlich verhandeln. Dabei muss sichergestellt sein, dass Schiedsrichter frei von Interessenskonflikten sind. Die Schaffung eines **internationalen Gerichtshofs zumindest als Berufungsinstanz** wäre sinnvoll. Sie sollte aber nicht als *conditio sine qua non* für den Abschluss eines Investitionsschutzabkommens gelten, wenn sie sich im Verhandlungsprozess als unrealistisch herausstellen sollte.

## 2. Weitere Steuerreformen gegen wohlfahrtsmindernde Verzerrungen

77. Die Steuerreformen seit der Jahrtausendwende haben im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung die **Weichen des Steuersystems richtig gestellt**. Die Reformen bewirkten eine steuerliche Entlastung der Produktionsfaktoren und erhöhten die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.
78. Die wichtigste verbleibende Verzerrung besteht in der fehlenden **Finanzierungsneutralität**, die Investitionsentscheidungen verzerrt und insbesondere junge, auf Eigenkapitalfinanzierung angewiesene Unternehmen benachteiligt. Basierend auf früheren Ausführungen (JG 2012 Ziffern 402 ff.) schlägt der Sachverständigenrat eine **Duale Einkommensteuer mit Zinsbereinigung des Grundkapitals** vor. ↘ ZIFFERN 728 FF. Ähnliche Modelle wurden in Belgien, Brasilien, Italien und Zypern erfolgreich eingeführt. Im Unterschied zum belgischen Modell, das aufgrund der Anwendung der Zinsbereinigung auf das gesamte Eigenkapital mit relativ hohen Einnahmeausfällen einhergeht, sieht das Modell des Sachverständigenrates nur eine Zinsbereinigung des Grundkapitals vor. Angesichts der niedrigen Zinsen wäre ein Umstieg in dieses Modell zum heutigen Zeitpunkt daher mit relativ geringen Einnahmeausfällen möglich.

79. Die mangelnde Finanzierungsneutralität führt zu unerwünschten Nebeneffekten bei neuen Steuerregelungen. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Einführung einer **Veräußerungsgewinnbesteuerung** für Streubesitzanteile, die eine Umgehung der Dividendenbesteuerung verhindern soll, benachteiligt Wagniskapitalgeber. [↘ ZIFFERN 793 FF.](#) Eine Zinsbereinigung des Grundkapitals würde hingegen die Neutralitätseigenschaften des deutschen Steuersystems erhöhen und zugleich eine Steuererleichterung für Wagniskapital darstellen. Darüber hinausgehende steuerliche Förderungen sind dann nicht notwendig.
80. Weitere **steuerpolitische Impulse** der Bundesregierung werden bislang vermisst. Lediglich in den folgenden Bereichen erzielte die Bundesregierung Kompromisse für Neuregelungen:
- **Erbschaftsteuer:** Als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes findet lediglich eine Anpassung der Verschonungsregeln statt. Die Verfassungsmäßigkeit wird zu einem hohen Preis in Form von bürokratischem Aufwand und einer höheren Belastung von Unternehmen erkaufte, ohne dass mehr Steuergerechtigkeit erreicht würde. Der Sachverständigenrat schlägt stattdessen eine Kombination aus einer breiten Bemessungsgrundlage und niedrigen Steuersätzen mit großzügigen Stundungsregeln vor. [↘ ZIFFERN 808 FF.](#)
  - **Kalte Progression:** Die Erhöhung des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags für die Jahre 2015 und 2016 zusammen mit der Erhöhung der übrigen Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs 2016 entlastet die Steuerzahler um rund 3,3 Mrd Euro. Der Sachverständigenrat setzt sich hingegen für eine umfassende Korrektur der seit dem Jahr 2010 aufgelaufenen Mehrbelastungen ein, die geschätzte Mindereinnahmen von zusätzlich 5,1 Mrd Euro bewirken würde. [↘ ZIFFERN 843 FF.](#)

### 3. Anreizkonforme Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik

81. Die Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik muss sich auf die Herausforderungen des demografischen Wandels, der hohen Zuwanderung und der Digitalisierung einstellen. Die aktuell günstige Arbeitsmarktlage verleitet dazu, diese Herausforderungen zu verkennen. Um die vorhandenen **Produktivitäts- und Wachstumspotenziale** zu nutzen sowie die Teilhabechancen zu verbessern, sollten die Bildungs- und Qualifikationsanstrengungen verstärkt und die regulatorischen Hürden verringert werden. [↘ ZIFFERN 556 FF.](#)
82. Nach wie vor ist der deutsche **Arbeitsmarkt stark reguliert**. Ein ausreichendes Maß an Flexibilität ist für die Anpassung an strukturelle Verschiebungen, die Bewältigung wirtschaftlicher Schocks und insbesondere für die Einstiegsmöglichkeiten für Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und Flüchtlinge notwendig. Der Sachverständigenrat warnt daher eindringlich vor einer stärkeren Regulierung von **Zeitarbeit oder Werkverträgen**. Flexiblere Lösungen zur Gestaltung des **Renteneintritts** könnten dazu beitragen, den demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials abzufedern und die Akzeptanz der notwendigen Erhöhung des Renteneintrittsalters zu stärken.

83. In Anbetracht der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit und des zu erwartenden Anstiegs des Arbeitsangebots aufgrund der Flüchtlingsmigration sollte der **Mindestlohn nicht erhöht** werden. Zusätzlich zu den bereits oben angesprochenen Maßnahmen zur Erleichterung des Arbeitsmarkteinstiegs sollte die Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose auf Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgeweitet werden. [↘ ZIFFER 36](#)
84. Ein besonders wirkungsvoller, wenngleich erst langfristig wirksamer Hebel zur Steigerung von Arbeitsvolumen und Produktivität ist die Bildungspolitik. Sie sollte vorrangig den freien Zugang zu Bildungsangeboten und damit die **Chancengerechtigkeit** gewährleisten und **Anreize für individuelle Bildungsinvestitionen** setzen. Dazu bietet sich eine stärkere Konzentration der öffentlichen Bildungsausgaben auf den Anfang des Bildungslebenszyklus an. Mehr private Mittel könnten beispielsweise durch Studiengebühren bei entsprechend sozialverträglicher Ausgestaltung mobilisiert werden. Angesichts der technologischen Veränderungen müssen sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber stärker für ein lebenslanges Lernen engagieren.

## 4. Wirtschaftsverträglicher Klimaschutz

85. Der Umbau der Energieversorgung in Europa im Hinblick auf den **globalen Klimaschutz** ist ein gemeinschaftliches Projekt von hohem politischem Stellenwert. [↘ ZIFFERN 696 FF.](#) Bei dem anstehenden Klimagipfel in Paris soll erneut über einen weltweiten Klimavertrag beraten werden (Cramton et al., 2015), dessen primäres Ziel es sein muss, die globalen Emissionen von Treibhausgasen effektiv zurückzuführen. Die Umsetzung von Klimazielen stellt aufgrund der hohen Kosten der Emissionsvermeidung aus Sicht der Wirtschaft zunächst eine Belastung für **Produktivität und Standortattraktivität** dar. Aus Sicht des Klimaschutzes kann somit nur dann ein wesentlicher Fortschritt erzielt werden, wenn eine globale Allianz das Ziel der Emissionsminderung gemeinsam verfolgt (JG 2011 Ziffern 404 f., acatech et al., 2015).

Dabei wird Deutschland nur dann eine dem Klimaschutz dienliche **Vorreiterrolle** einnehmen können, wenn der Umbau der Energieversorgung wirtschaftlich effizient umgesetzt wird. Der mit dem **Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)** eingeschlagene Weg einer nationalen industriepolitischen Maßnahme ist dafür der falsche, da er die technologiespezifische Förderung von Erzeugungskapazitäten ohne Beachtung des Gesamtsystems ins Zentrum stellt und zu einer Kostenexplosion führt. Die Rückführung von Emissionen in Europa sollte stattdessen einem gemeinsamen europäischen Ansatz folgen (JG 2014 Ziffer 32).

[↘ ZIFFERN 696 FF.](#)

86. Unabhängig davon, ob es sich dabei um Mengen- oder Preisziele handelt, ergibt sich bei der Einhaltung globaler Vereinbarungen ein Zielkonflikt zwischen Klimaschutz und Wirtschaftlichkeit, der am besten mit marktwirtschaftlichen Instrumenten angegangen wird. Dazu ist das **europaweite Handelssystem für Treibhausgasemissionen (EU-ETS)** konzeptionell ein richtiger Weg, da es die konkrete Umsetzung der zur Emissionsvermeidung notwendigen Maßnah-

men den Marktakteuren überlässt. Um dem Preisverfall bei Emissionszertifikaten entgegenzuwirken und einen Mindestpreis zu gewährleisten, dürften die **Vorgabe eines Preiskorridors** bei Auktionen oder eine **einmalige Reduktion** der überschüssigen Zertifikate effektiver sein als die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene „Marktstabilitätsreserve“ zur temporären Regelung der Auktionsmenge. In jedem Fall sollten Verzerrungen, die durch nationale Förderprogramme wie das EEG entstehen, abgebaut werden.

87. Würde sich die Bundesregierung dazu entschließen, einen konsequent europäischen Weg zu beschreiten und das EU-ETS als europäisches Leitinstrument zu begreifen, könnte die Energiewende vorangetrieben werden, ohne immer wieder **neue Subventionstatbestände** zu schaffen. Ein Beispiel dieser verfehlten Politik ist der im Jahr 2015 diskutierte zusätzliche Beitrag des deutschen Elektrizitätssektors zur Emissionsminderung. Zu diesem Zweck sollen zunächst ältere Braunkohlekraftwerke in eine mit voraussichtlich 230 Mio Euro pro Jahr vergütete Kraftwerksreserve überführt und später stillgelegt werden. Für den Klimaschutz ist es hingegen gleich, wie die Emissionseinsparungen zustande kommen. Es kommt lediglich auf die konsequente Rückführung der Emissionen an.

## 5. Effizienzsteigerungen im Krankenhausbereich

88. Der **Krankenhausbereich** stellt einen wesentlichen Teil des Systems der Gesundheitsversorgung dar, der aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts und des demografischen Wandels einen zunehmenden **wirtschaftlichen Stellenwert** einnimmt. [↘ ZIFFERN 583 FF.](#) Die Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz der Gesundheitsversorgung ist daher zentral für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (Expertise 2011). Bei der **Organisation des Krankenhausbereichs** besteht eine schwierige Abwägung zwischen der Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen und der Gesundheitsversorgung im Raum.
89. Der Entwurf des **Krankenhausstrukturgesetzes (KHSG)** sieht vor, die Qualitätstransparenz zu verbessern und über Vergütungsanpassungen einen **qualitätsorientierten Wettbewerb** um Patienten zu ermöglichen. Die Details der quantitativen Qualitätserfassung sind jedoch noch offen. Eine stärker wettbewerblich ausgerichtete Krankenhausversorgung kann dazu führen, dass einzelne Abteilungen oder ganze Krankenhäuser aus wirtschaftlichen Gründen aus dem Markt ausscheiden müssen. Das KHSG soll verhindern, dass davon für die Versorgung der Bevölkerung notwendige Krankenhäuser betroffen sind. So sollen Zuschläge für die Notfallversorgung und ein einheitliches Erreichbarkeitsmaß weiterhin die **angemessene Notfallversorgung** auf dem Land gewährleisten. [↘ KASTEN 21, SEITE 271 F.](#)
90. Das KHSG ist grundsätzlich zu begrüßen, da es insgesamt zu **mehr Wettbewerb** im Gesundheitssektor führt und **verzerrte Anreize** wie beispielsweise zur Mengenausweitung reduziert. Allerdings blendet der Entwurf des KHSG das Problem der seit Langem **mangelnden Investitionskostenfinanzierung durch die Länder** weitgehend aus (JG 2012 Ziffern 634 ff.). Es kann daher nur ein erster Schritt zu einer effizienteren Gesundheitsversorgung sein.



## Eine andere Meinung

91. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zu der in diesem Kapitel präsentierten wirtschaftspolitischen Konzeption eine andere Meinung.
92. Die Mehrheit stellt das Kapitel unter das Motto: „Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt“. Dabei werden überwiegend wirtschaftspolitische Weichenstellungen vorgeschlagen, mit denen die Rolle des Staates im Wirtschaftsprozess geschwächt würde. Zukunftsfähigkeit bedeutet nach Auffassung der Mehrheit also offensichtlich eine Wirtschaftsordnung mit **mehr Markt und weniger Staat**. Doch die Erfahrungen mit der Deutschen Einheit, der Finanzkrise und zuletzt mit der Flüchtlingskrise zeigen, wie schnell sich unerwartet große Herausforderungen aufbauen können, die nur mit einem handlungsfähigen Staat erfolgreich bewältigt werden können.
93. Die in diesem Gutachten von der Mehrheit vorgeschlagenen Reformen würden die **Handlungsfähigkeit des Staates** erheblich einschränken.
  - Dies gilt insbesondere für den Vorschlag eines **Insolvenzmechanismus für Staaten** und damit zusammenhängend einer „Entprivilegierung von Staatsforderungen“ in Bankbilanzen. Dies würde die finanziellen Spielräume und damit die Aktionsmöglichkeiten des Staates vor allem in Krisenphasen drastisch reduzieren.
  - Internationale Schiedsgerichtsverfahren im Rahmen von **TTIP** würden die Stellung ausländischer Unternehmen bei Rechtsstreitigkeiten gegenüber dem Nationalstaat stärken. Für sehr unsichere ökonomische Vorteile sollen zudem staatliche Regulierungen im Verbraucher- und Umweltschutz in Form des Ursprungslandprinzips unterlaufen werden können.
  - Der Vorschlag einer **Zinsbereinigung** des um Gewinnrücklagen und Beteiligungen **bereinigten Eigenkapitals** bei der Besteuerung von Unternehmen würde zu erheblichen Steuerausfällen für den Staat führen. Dieses Verfahren wirkt vom Grundsatz her wie die Einführung einer **asymmetrischen negativen Vermögensteuer** bei einer unveränderten Gewinnbesteuerung von Unternehmen. Die damit einhergehende steuerliche Entlastung käme in erster Linie den Besitzern hoher Vermögen zugute. Die ohnehin sehr hohe Konzentration privater Vermögen in Deutschland würde so noch gefördert, Die von der Mehrheit beklagte steuerliche Benachteiligung des Eigenkapitals gegenüber dem Fremdkapital ließe sich mit einer Substitution der Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte durch eine Versteuerung von Zinseinkünften mit dem persönlichen Steuersatz ohne Einnahmeausfälle beheben. ↘ ZIFFERN 812 FF.
94. Zum anderen plädiert die Mehrheit für einen **Rückzug des Staates** in wichtigen Handlungsfeldern der Wirtschaftspolitik, ohne dass es dafür überzeugende Argumente gibt.
  - Der Geltungsbereich des gerade eingeführten **Mindestlohns** soll eingeschränkt werden, obwohl es bisher in den davon besonders betroffenen Bran-

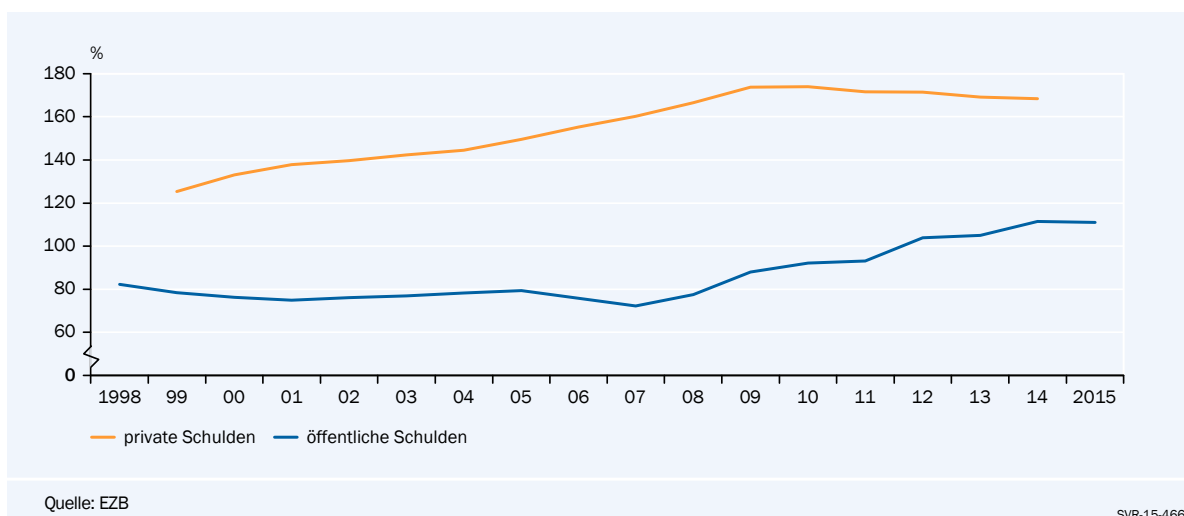
chen zu einem stärkeren Anstieg der Beschäftigung gekommen ist als in anderen Bereichen der Wirtschaft. ↘ ZIFFER 36

- Die **externe Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt** soll gestärkt werden, obwohl die Beschäftigungslage in Deutschland – trotz eines in der Tat hohen Schutzniveaus der Arbeitnehmer – kaum besser sein könnte.
- In der Energiepolitik soll die **Förderung erneuerbarer Energien** eingestellt werden, obwohl sie weltweit in immerhin 145 Ländern intensiv betrieben wird. Anstelle dieser direkten Förderung solle das europäische Handelssystem für Treibhausgasemissionen gestärkt werden. ↘ ZIFFER 86
- Die gerade erst abgeschafften **Studiengebühren** sollen wieder eingeführt werden. ↘ ZIFFER 84
- Und schließlich soll die **EZB**, deren Ausrichtung als zu expansiv eingeordnet wird, ihre Anleihekäufe verlangsamen oder sogar früher beenden als beabsichtigt. ↘ ZIFFER 14 Dabei wird von der Mehrheit durchaus anerkannt, dass die EZB mit ihrer Politik einen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung des Euro-Raums geleistet hat.

95. Der weitreichendste Vorschlag betrifft das **Insolvenzregime für Staaten**. Dabei sollte zunächst gesehen werden, dass die „Schwere der Krise im Euro-Raum“ ↘ ZIFFER 52 vor allem auf Fehlentscheidungen privater Akteure und nur bedingt auf eine überzogene Verschuldung von Staaten zurückzuführen ist. Bis zum Ausbruch der Krise im Jahr 2008 ging die Schuldenstandsquote der öffentlichen Haushalte des Euro-Raums zurück, während sich die Verschuldung von Unternehmen und privaten Haushalten deutlich stärker ausweitete als die Wirtschaftsleistung. ↘ ABBILDUNG 8 Nach dem Ausbruch der Krise ist ein deutlicher Anstieg der staatlichen Verschuldung zu beobachten. Dieser ist aber weitgehend der Tatsache geschuldet, dass die private Wirtschaft nach den Exzessen der Finanzmärkte nur durch ein massives Eingreifen der Staaten wieder stabilisiert werden konnte.

#### ↘ ABBILDUNG 8

#### Private und öffentliche Verschuldung im Euro-Raum in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



96. Die Mehrheit sieht die von ihr vorgeschlagene Insolvenzordnung für Staaten in erster Linie als einen Beitrag zur **Stärkung der Disziplinierungsfunktion der Märkte** gegenüber souveränen Staaten. ↘ ZIFFER 48 Dieser Ansatz erscheint fragwürdig, wenn man sieht, dass die Krise überwiegend durch ein Fehlverhalten der Märkte verursacht wurde. Man muss sich deshalb generell fragen, was die Märkte für eine so weitreichende Funktion qualifiziert (SG 2015 Ziffern 112 ff.). Die Erfahrung der Phase bis zum 26. Juni 2012, dem Tag an dem es Mario Draghi gelang, den Euro-Raum mit einer Rede erfolgreich zu stabilisieren, zeigt jedenfalls, dass die Finanzmärkte keine kollektive Rationalität aufweisen und deshalb zu erheblichen Überreaktionen tendieren können.
97. Die Mehrheit räumt solche Fehlentwicklungen durchaus ein. In Zeiten erhöhter Unsicherheit gebe es „das **Risiko heftiger, teilweise übermäßiger, Finanzmarktreaktionen**, die im Sinne einer selbsterfüllenden Prophezeiung multiple Gleichgewichte erzeugen.“ ↘ ZIFFER 47 Die Mehrheit stellt dann jedoch fest, dass eine Insolvenzordnung für Staatsschulden die Erwartungen der Marktteilnehmer stabilisiere, was solche Effekte eindämme. Wie eine solche Stabilisierung der Erwartungen im Einzelnen erfolgen soll, bleibt allerdings offen.
98. Wahrscheinlicher ist es, dass die Insolvenzordnung die Erwartungen der Marktteilnehmer in Krisensituationen destabilisieren wird. Durch eine staatliche Insolvenzordnung kann es leichter als bisher zu Konstellationen kommen, die einen **Bond-Run** auslösen, bei dem alle Akteure versuchen die Anleihen eines bestimmten Staates abzustoßen, um dem möglichen Schuldenschnitt zu entgehen.

Konkret bedeutet ein solches Insolvenzregime, dass vor allem den höher verschuldeten Mitgliedstaaten in Zukunft die Möglichkeit genommen würde, bei größeren konjunkturellen oder finanziellen Krisen stabilisierend einzugreifen.

Aufgrund des Insolvenzrisikos würden sie dabei riskieren, selbst in den **Strudel einer allgemeinen Vertrauenskrise** gezogen zu werden. Die Erfahrungen der vergangenen zehn Jahre zeigen, wie schnell und in welchem Ausmaß unerwartet Krisen auftreten können, die ein massives staatliches Eingreifen erfordern. Staaten, die selbst insolvent werden können, stehen im Krisenfall nicht mehr als Stabilisator zur Verfügung. Wenn die makroökonomische Stabilisierung bei schweren Krisen nicht mehr gewährleistet wäre, hätte dies erhebliche negative Effekte auf die Stabilität des Bankensystems. Ein staatliches Insolvenzregime würde sich also gerade in dieser Hinsicht als kontraproduktiv erweisen.

99. Die **Architektur** der Währungsunion würde durch ein Insolvenzregime aller Voraussicht nach somit nicht stabilisiert, sondern destabilisiert werden. Ein im Fall gravierender Schocks handlungsfähiger Euro-Raum setzt Akteure voraus, die bei schweren Krisen **ohne finanzielle Restriktionen** in das Geschehen auf den Güter- und Finanzmärkten eingreifen können. Dies belegen die sehr hohen Haushaltsdefizite, mit denen in den Vereinigten Staaten, im Vereinigten Königreich und in Japan auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise reagiert wurde. Die Eurokrise der Jahre 2010 bis 2012 war bereits Ausdruck der eingeschränkten staatlichen Handlungsfähigkeit, die die Mitgliedschaft in der Währungsunion bedingt. Anders als andere hoch entwickelte Staaten sind die Mit-

gliedstaaten dadurch in einer Währung verschuldet, die sie nicht schaffen können.

100. Die **Europäische Zentralbank** hat durch ihr ebenso überzeugendes wie pragmatisches Handeln in den vergangenen Jahren dafür gesorgt, dass der Euro-Raum wieder stabilisiert werden konnte. Wenn man die EZB nicht dauerhaft in dieser auch für sie problematischen Rolle belassen will, sollte man nicht Modelle favorisieren, die zu mehr Instabilität des Euro-Raums führen können.

Stattdessen sollte nach Lösungen gesucht werden, die die unabdingbare fiskalische Disziplin mit einer in Krisenfällen uneingeschränkt handlungsfähigen Fiskalpolitik verbinden. Dies erfordert den Transfer nationaler fiskalpolitischer Souveränität auf die europäische Ebene ebenso wie Mechanismen einer gemeinschaftlichen Haftung für Staatsanleihen. Ohne die Bereitschaft zu **mehr politischer Integration** wird es auf Dauer keine stabile Architektur des Euro-Raums geben. Wenn auf der europäischen Ebene für eine ausreichende Handlungsfähigkeit gesorgt ist, könnte auch die Frage eines Insolvenzregimes für die einzelnen Mitgliedstaaten wieder auf die Agenda kommen.

101. Die **Entprivilegierung von Staatsforderungen** in den Bankbilanzen stellt zunächst einen **Wettbewerbsnachteil** für die Banken des Euro-Raums dar, da für Finanzinstitute in anderen Ländern keine entsprechenden Regelungen zu erwarten sind. Die geforderte Eigenkapitalunterlegung für Staatskredite verteuert dabei tendenziell die Staatsfinanzierung und erschwert damit den Abbau der Staatsverschuldung. Auch der Ertragslage der Banken wäre eine solche Lösung nicht zuträglich. Dass die „vermeintlichen Wettbewerbsnachteile“ durch Vorteile aus der Stabilisierung des Euro-Raums kompensiert werden ↘ ZIFFER 63, wäre nur dann zutreffend, wenn man wie die Mehrheit an diese Stabilisierungseffekte glaubt. Andernfalls kommt für die Finanzinstitute zum Kostennachteil noch das Problem dazu, dass es im Euro-Raum kein absolut sicheres Anlageinstrument mehr geben wird.

Die Entprivilegierung greift zudem in die Präferenzen von Banken ein und zwingt sie aus ihrer Sicht absolut sichere Anleihen, insbesondere deutsche Anleihen, gegen Anleihen anderer Mitgliedstaaten zu tauschen, die sie als weniger sicher ansehen. Dabei scheint von den Befürwortern von **Kreditobergrenzen** für Staatsanleihen in den Bankbilanzen übersehen zu werden, dass sie durch diesen Eingriff in die Wahlfreiheit der Investoren die beabsichtigte Marktdisziplinierung beeinträchtigen.

102. Auch in diesem Gutachten plädiert die Mehrheit für eine ersatzlose **Einstellung der Förderung Erneuerbarer Energien** im Rahmen des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG). ↘ ZIFFER 86 Es sei der falsche Weg.

Dabei sollte immerhin zu denken geben, dass derzeit **145 Länder** eine staatliche Förderung Erneuerbarer Energien praktizieren, wobei überwiegend auf das Modell der Einspeisevergütung gesetzt wird (REN21, 2015). Wie in Deutschland geht der Trend zunehmend in die Richtung von **Ausschreibungsverfahren** (Bofinger, 2013; Bofinger et al., 2015), die mittlerweile in 60 Ländern zur Anwendung kommen. Im Jahr 2014 fanden die größten Investitionen in Erneuer-

bare Energien in China, den Vereinigten Staaten und Japan statt. Viele sehen dabei eine dem globalen Klimaschutz dienliche Vorreiterrolle Deutschlands (Wagner und Weitzman, 2015). Das heißt nicht, dass das EEG nicht verbesserungsfähig ist. Genau deshalb arbeitet die Bundesregierung derzeit intensiv daran, die „Kostenexplosion“ bei der Förderung durch Ausschreibungsverfahren einzudämmen.

103. Die Förderung Erneuerbarer Energien steht nicht grundsätzlich im Widerspruch zu einem **Handelssystem für Treibhausgasemissionen**. Die für ein solches System festgesetzten Mengenziele sollten die damit einhergehenden Belastungsgrenzen für die Wirtschaft reflektieren. Der durch die Förderung Erneuerbarer Energien erzielte Preisverfall erlaubt es, entsprechend ambitioniertere Mengenziele im Rahmen des EU-ETS vorzugeben. Ohne das EEG hätte das EU-ETS voraussichtlich keine entscheidenden technologischen Fortschritte ausgelöst, da es, wie von der Mehrheit eingeräumt, in Europa bisher die Erwartungen enttäuscht hat. Und auf der globalen Ebene wäre bei der bisher unzureichenden Bereitschaft, sich auf ein internationales CO<sub>2</sub>-Handelssystem einzulassen, überhaupt kein Fortschritt beim Klimaschutz erreicht worden.
104. Erfolgversprechender als quantitative Obergrenzen erscheint ohnehin eine **einheitliche globale Pigou-Steuer** wie sie beispielsweise von Edenhofer und Ockenfels (2015) oder von Wagner und Weitzman (2015) vorgeschlagen wird. Für Europa würde das einen Mindestpreis im Emissionshandeln erfordern. Auch die Mehrheit spricht sich in diesem Sinne für einen **Preiskorridor** aus. Ein wesentlicher Vorteil eines internationalen Preisziels wird von Edenhofer und Ockenfels darin gesehen, dass es mit der nationalen Förderung Erneuerbarer Energien kompatibel sei. Während solche Maßnahmen bisher lediglich zu einer Verschiebung von Emissionen führten, garantiere ein Mindestpreis, dass zusätzliche Vermeidung stattfinden könne. Wiederum dürfte die kostengünstige Verfügbarkeit von Erneuerbaren Energien die Bereitschaft der Länder erhöhen, sich überhaupt auf eine solche globale Steuer einzulassen.

## Literatur zum Minderheitsvotum

Bofinger, P. (2013), *Förderung fluktuierender erneuerbarer Energien: Gibt es einen dritten Weg?*, Gutachten im Rahmen des Projekts „Stromsystem – Eckpfeiler eines zukünftigen Regenerativwirtschaftsgezetzes“, Auftraggeber: Baden-Württemberg Stiftung gGmbH unter Federführung der IZES gGmbH (Institut für ZukunftsEnergieSysteme), Würzburg.

Bofinger, P., M. Ludwigs, M. Ritzau, R. Schemm, S. Brühl und L. Schuffelen (2015), *EEG 3.0: Ausgestaltungsvorschlag für ein Ausschreibungsmodell für Wind an Land*, Wissenschaftliches Begleitgutachten, Auftraggeber: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Aachen und Würzburg.

Edenhofer, O. und A. Ockenfels (2015), *Ein Ausweg aus der Klima-Sackgasse*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.10.2015.

REN21 (2015), *Renewables 2015 global status report – Key findings*, Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, Paris.

Wagner, G. und M. L. Weitzmann (2015), *Climate shock: The economic consequences of a hotter planet*, Princeton University Press, Princeton.

# ANHANG ZUM KAPITEL

## ▾ TABELLE 2

### Annahmen der Szenarien zu den Auswirkungen der Flüchtlingsmigration

| Szenarien / Annahmen  | 2015   | 2016        | 2017          | 2018          | 2019          | 2020          |
|---|--|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Basisszenario</b>  |  |             |               |               |               |               |
| Flüchtlinge   |  |             |               |               |               |               |
| Zuwanderung <sup>1</sup>  | 1 000 000  | 750 000     | 500 000       | 300 000       | 250 000       | 200 000       |
| Asylantragsteller <sup>2</sup>  | 80 %   |             |               |               |               |               |
| im erwerbsfähigen Alter <sup>3</sup>  | 72 %   |             |               |               |               |               |
| Gesamtdauer <sup>4</sup>  | 4 Monate von Einreise bis Antragstellung, 8 weitere Monate bis Entscheidung  |             |               |               |               |               |
| Schutzquote <sup>5</sup>  | 49 % im Jahr 2015, 60 % ab dem Jahr 2016                                     |             |               |               |               |               |
| Geduldete   | 5 % der abgelehnten Asylanträge  |             |               |               |               |               |
| Ausgaben je Flüchtling  |  |             |               |               |               |               |
| Asylbewerberleistungen <sup>6</sup>   | 800 Euro monatlich   |             |               |               |               |               |
| Leistungen SGB II <sup>7</sup>  | 550 Euro monatlich für 75 % der anerkannten Flüchtlinge                      |             |               |               |               |               |
| Maßnahmen <sup>8</sup>  | 2 000 Euro pauschal für 75 % der anerkannten Flüchtlinge                     |             |               |               |               |               |
| Pauschale bei Ablehnung   | 500 Euro einmalig  |             |               |               |               |               |
| Arbeitsmarktintegration   | bei Anerkennung  | nach 1 Jahr | nach 2 Jahren | nach 3 Jahren | nach 4 Jahren | nach 5 Jahren |
| Partizipationsquote <sup>9</sup>  | 40 %   | 50 %        | 55 %          | 60 %          | 65 %          | 70 %          |
| Erwerbslosenquote <sup>9</sup>  | 80 %   | 60 %        | 45 %          | 35 %          | 25 %          | 20 %          |
| <b>Szenario „zügigere Verfahren, schnellere Integration“<sup>10</sup></b>               |  |             |               |               |               |               |
| Gesamtdauer <sup>4</sup>  | 2 Monate von Einreise bis Antragstellung, 4 weitere Monate bis Entscheidung  |             |               |               |               |               |
| Leistungen SGB II <sup>7</sup>  | 550 Euro monatlich für 60 % der anerkannten Flüchtlinge                      |             |               |               |               |               |
| Maßnahmen <sup>8</sup>  | 2 000 Euro pauschal für 60 % der anerkannten Flüchtlinge                     |             |               |               |               |               |
|   | bei Anerkennung  | nach 1 Jahr | nach 2 Jahren | nach 3 Jahren | nach 4 Jahren | nach 5 Jahren |
| Partizipationsquote <sup>9</sup>  | 40 %   | 60 %        | 65 %          | 70 %          | 75 %          | 80 %          |
| Erwerbslosenquote <sup>9</sup>  | 80 %   | 50 %        | 35 %          | 25 %          | 15 %          | 10 %          |
| <b>Szenario „höhere Zuwanderung, langsamere Verfahren und Integration“<sup>10</sup></b> |  |             |               |               |               |               |
| Zuwanderung <sup>1</sup>  | jährlich 20 % mehr als im Basisszenario                                      |             |               |               |               |               |
| Gesamtdauer <sup>4</sup>  | 6 Monate von Einreise bis Antragstellung, 12 weitere Monate bis Entscheidung |             |               |               |               |               |
| Leistungen SGB II <sup>7</sup>  | 550 Euro monatlich für 90 % der anerkannten Flüchtlinge                      |             |               |               |               |               |
| Maßnahmen <sup>8</sup>  | 2 000 Euro pauschal für 90 % der anerkannten Flüchtlinge                     |             |               |               |               |               |
|   | bei Anerkennung  | nach 1 Jahr | nach 2 Jahren | nach 3 Jahren | nach 4 Jahren | nach 5 Jahren |
| Partizipationsquote <sup>9</sup>  | 40 %   | 40 %        | 45 %          | 50 %          | 55 %          | 60 %          |
| Erwerbslosenquote <sup>9</sup>  | 80 %   | 70 %        | 55 %          | 45 %          | 35 %          | 30 %          |
| <b>Szenario „höhere Ausgaben, bessere Integration“<sup>10</sup></b>                     |  |             |               |               |               |               |
| Asylbewerberleistungen <sup>6</sup>   | 1 000 Euro monatlich   |             |               |               |               |               |
| Leistungen SGB II <sup>7</sup>  | 550 Euro monatlich für 100 % der anerkannten Flüchtlinge                     |             |               |               |               |               |
| Maßnahmen <sup>8</sup>  | 3 000 Euro pauschal für 100 % der anerkannten Flüchtlinge                    |             |               |               |               |               |
| Pauschale bei Ablehnung   | 1 500 Euro einmalig  |             |               |               |               |               |
|   | bei Anerkennung  | nach 1 Jahr | nach 2 Jahren | nach 3 Jahren | nach 4 Jahren | nach 5 Jahren |
| Partizipationsquote <sup>9</sup>  | 40 %   | 40 %        | 55 %          | 70 %          | 75 %          | 80 %          |
| Erwerbslosenquote <sup>9</sup>  | 80 %   | 45 %        | 30 %          | 20 %          | 10 %          | 5 %           |

1 – In den Berechnungen wird zudem ein Aufschlag in Höhe von 10 % der anerkannten Flüchtlinge des jeweiligen Vorjahrs angenommen, um eine mögliche Folgemigration (zum Beispiel durch Familiennachzug) zu berücksichtigen. 2 – Aufgrund von Rück- oder Weiterreise und Doppelzählungen wird von 20 % weniger Asylanträgen als zugewanderten Flüchtlingen ausgegangen. Dieser Abschlag berücksichtigt zudem, dass ein Teil der laufenden Asylverfahren ohne Entscheidung abgebrochen wird. 3 – Bezogen auf den Zeitpunkt der Antragstellung. Unter Berücksichtigung der Altersstruktur wird unterstellt, dass die erwerbsfähige Bevölkerung jährlich um 1/18 der seit dem Jahr 2015 anerkannten Flüchtlinge anwächst, die im jeweiligen Vorjahr nicht im erwerbsfähigen Alter waren. 4 – Die Anträge und Entscheidungen erfolgen gleichverteilt in den Monaten nach Einreise beziehungsweise Antragstellung, sodass sich die jeweils angenommene Durchschnittsdauer einstellt. Um den Bestand an laufenden Verfahren allmählich entsprechend der unterstellten Bearbeitungsgeschwindigkeit zu reduzieren, wird der Anzahl von Entscheidungen ein Aufschlag von  $(24/\text{Verfahrensdauer})/100$  hinzugerechnet. 5 – Bezogen auf den Zeitpunkt der Ankunft. 6 – Bruttoausgaben für Asylsuchende von der Ankunft bis zur Entscheidung oder zum Abbruch des Asylverfahrens sowie für Geduldete (nach AsylbLG oder SGB XII). Für ausreisepflichtige abgelehnte Asylbewerber fallen die Ausgaben für weitere vier Monate nach der Ablehnung an. 7 – Im ersten Jahr nach Anerkennung. 8 – Qualifizierungs-, Integrations- oder Sprachkurse im ersten Jahr nach Anerkennung. 9 – Bezogen auf die Zeit seit Anerkennung. 10 – Angegeben sind die im Vergleich zum Basisszenario veränderten Annahmen.

SVR-15-442

## LITERATUR ZUM KAPITEL

- Abbas, S.A., B. Akitoby, J. Andritzky, H. Berger, T. Komatsuzaki und J. Tyson (2013), *Dealing with high debt in an era of low growth*, IMF Staff Discussion Note SDN/13/07, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- acatech, Leopoldina und Union der deutschen Akademien der Wissenschaften (2015), *Die Energiewende europäisch integrieren – Neue Gestaltungsmöglichkeiten für die gemeinsame Energie- und Klimapolitik*, München.
- Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland (2014), *Going deep: The trade and welfare effects of TTIP*, CESifo Working Paper No. 5150, München
- Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2015), *Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015*, Aktuelle Berichte 14/2015, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Bungenberg, M. (2014), Auf dem Weg zu einem Internationalen Investitionsschutz 2.0?, *Wirtschaftsdienst* 94, 467–471.
- Conesa, J.C. und T.J. Kehoe (2015), *Gambling for redemption and self-fulfilling debt crises*, NBER Working Paper No. 21026, Cambridge.
- Cramton, P., A. Ockenfels und S. Stoff (2015), An international carbon-price commitment promotes cooperation, *Economics of Energy & Environmental Policy* 4, 51–64.
- Deutsche Bundesbank (2015), *Geschäftsbericht 2014*, Frankfurt am Main.
- Egger, P., J. Francois, M. Manchin und D. Nelson (2014), *Non-tariff barriers, integration, and the transatlantic economy*, Arbeitspapier.
- ESRB (2015), *ESRB report on the regulatory treatment of sovereign exposures*, European Systemic Risk Board, Frankfurt am Main.
- Europäische Kommission (2015), *The European stability mechanism programme for Greece: Questions and answers*, Memo/15/5513, Brüssel, 20. August 2015.
- Europäischer Rat (2012), *Euro area summit statement*, Brüssel, 29. Juni 2012.
- EZB (2014), *Aggregate report on the comprehensive assessment*, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- Felbermayr, G. (2014), Investitionsschutzabkommen zur Sicherung von Direktinvestitionen erforderlich, *Wirtschaftsdienst* 94, 471–475.
- IWF (2015), *Greece: Preliminary draft debt sustainability analysis*, IMF Country Report No. 15/165, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Juncker, J.-C., D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi und M. Schulz (2015), *Completing Europe's economic and monetary union*, Brüssel.
- Koller, B. (1997), Aussiedler der großen Zuwanderungswellen - was ist aus ihnen geworden? Die Eingliederungssituation von Aussiedlerinnen und Aussiedlern auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 30, 766-789.
- Mildner, S.-A., E. Johnson und C. Sprich (2014), Investitionsschutz im Kreuzfeuer der Kritik: Warum die USA und die EU trotzdem nicht auf das „I“ in TTIP verzichten sollten, *ifo Schnelldienst* 12/2014, 13–16.
- Scheuering, U. (2015) *Analyse der Schulden tragfähigkeit Griechenlands*, Arbeitspapier 04/2015, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- SVR Migration (2015), *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich*, Jahresgutachten 2015, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin.
- Trebesch, C. (2015) *Kurzgutachten zu Staatsschuldenkrisen*, Arbeitspapier 06/2015, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Voigt, S., J. Gutmann und L. Feld (2015), Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated Set of indicators, *European Journal of Political Economy* 38, 197–211.
- WEF (2015), *The global competitiveness report 2015–2016*, World Economic Forum, Genf.