ERSTES KAPITEL

Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken

I. Die deutsche Wirtschaft im Sog der Finanzkrise

II. Stabilisierung der Finanzmärkte

III. Die deutsche Konjunktur im Abschwung

IV. Wirtschaftspolitik: Was zu tun ist

1. Konjunkturgerechte Wachstumspolitik für Deutschland
2. Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung verbessern

I. Die deutsche Wirtschaft im Sog der Finanzkrise

1. Die von der Finanzkrise ausgehenden Schockwellen haben die deutsche Wirtschaft voll erfasst. Nach einem zunächst überraschend guten Start im ersten Quartal des Jahres 2008 hat sich die Situation so stark eingetrübt, dass Deutschland an den Rand einer Rezession geraten ist. Zwar nahm das Bruttoinlandsprodukt im laufenden Jahr noch um 1,7 vH zu, im Jahr 2009 wird es allerdings zu einer Stagnation der wirtschaftlichen Leistung kommen.

Systemische Bankenkrise konnte gestoppt werden

2. Die im Juli 2007 erstmals aufgetretenen Erschütterungen im globalen Finanzsystem haben im September 2008 eine neue Dimension erreicht. Die überraschende Insolvenz von Lehman Brothers hat das Vertrauen in die Stabilität von Banken und Versicherungen so massiv beschädigt, dass die Kreditbeziehungen zwischen den Finanzinstituten nahezu zum Erliegen gekommen sind. Ohne staatliche Interventionen hätte die systemische Krise zu einem Zusammenbruch des gesamten Finanzsystems geführt. Nicht nur die Kreditvergabe zwischen den Banken, sondern auch die an Unternehmen und private Haushalte wäre zum Stillstand gekommen. Es hätte die Gefahr bestanden, dass Sparer versuchen, ihre Einlagen in großem Stil aufzulösen. Da Kredite eine deutlich längere Laufzeit aufweisen als Einlagen, sind Banken grundsätzlich nicht in der Lage, einem flächendeckenden Einlagenabzug nachzukommen. Unternehmen und private Haushalte könnten dann nicht mehr frei über Bankguthaben und Ersparnisse verfügen. Das Vertrauen in das Bankensystem wäre zerstört worden und die Finanzierung realwirtschaftlicher Aktivitäten zusammengebrochen.

3. Es gab deshalb keine Alternative zu den koordinierten, umfassenden und teilweise sehr unorthodoxen Maßnahmen von Notenbanken und Regierungen. Durch weitreichende Liquiditätshilfen und Zinssenkungen haben die **Zentralbanken** dafür gesorgt, dass die Banken auch unter den extremen Bedingungen der letzten Wochen stets ihren Zahlungsverpflichtungen uneingeschränkt nachkommen konnten. Die Aufgabe der **Regierungen** bestand darin, Lösungen für die teilweise gravierenden Solvenzprobleme der Banken zu finden, insbesondere durch die Zuführung von Eigenkapital. Durch die staatlichen Rettungsschirme und die umfassende Bereitschaft der Notenbanken, als Lender of Last Resort zu agieren, ist es mittlerweile gelungen, einen stabilen Boden für die Finanzsysteme in den wichtigsten Volkswirtschaften einzuziehen. Dadurch ist die Gefahr eines Zusammenbruchs des Finanzsystems gebannt. Dies schließt nicht aus, dass es noch bei einzelnen Banken zu gravierenden Schieflagen kommen kann.

Erhebliche realwirtschaftliche Folgen, aber keine extremen Entwicklungen zu erwarten

4. Bei so gravierenden Schocks im Finanzsystem ist es unvermeidlich, dass auch die Realwirtschaft in Mitleidenschaft gezogen wird, zumal die Weltkonjunktur nach einer sehr langen und kräftigen Expansionsphase ohnehin in eine zyklische Abschwächung geraten war. In Anbetracht der in diesem Jahr ungewöhnlich großen Schwankungen von Wechselkursen, Aktienindizes und Rohstoffpreisen ist es derzeit sehr schwierig, die weitere konjunkturelle Entwicklung zu prognostizieren. Extreme Szenarien sind jedoch auszuschließen.

Zu einer **Weltwirtschaftskrise** wie in den dreißiger Jahren wird es nicht kommen. Anders als damals konnten die Zentralbanken weltweit sehr schnell und massiv mit einer koordinierten Zins-

senkung reagieren, da sie nicht mehr den einengenden Verhältnissen einer durch Gold gedeckten Währung unterliegen. Auch die Regierungen haben aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt. Sie wissen, dass es falsch und gefährlich wäre, in einem starken wirtschaftlichen Abschwung eine restriktive Finanzpolitik zu betreiben.

Sehr unwahrscheinlich ist zudem ein starker Anstieg der **Inflation**, der in der Öffentlichkeit bisweilen mit den Stützungsmaßnahmen der Notenbanken in Verbindung gebracht wird. Zwar trifft es zu, dass Zentralbanken den Banken sehr viel zusätzliche Liquidität bereitgestellt haben. Damit ersetzten sie aber lediglich Kreisläufe, die unter normalen Verhältnissen zwischen Finanzinstituten fließen. Tatsächlich hat die Geldmenge, die von Haushalten und Unternehmen bei Banken gehalten und der langfristig ein Zusammenhang zur Inflation zugeschrieben wird, in den letzten Monaten sogar weniger stark zugenommen als in der Phase vor der aktuellen Finanzkrise.

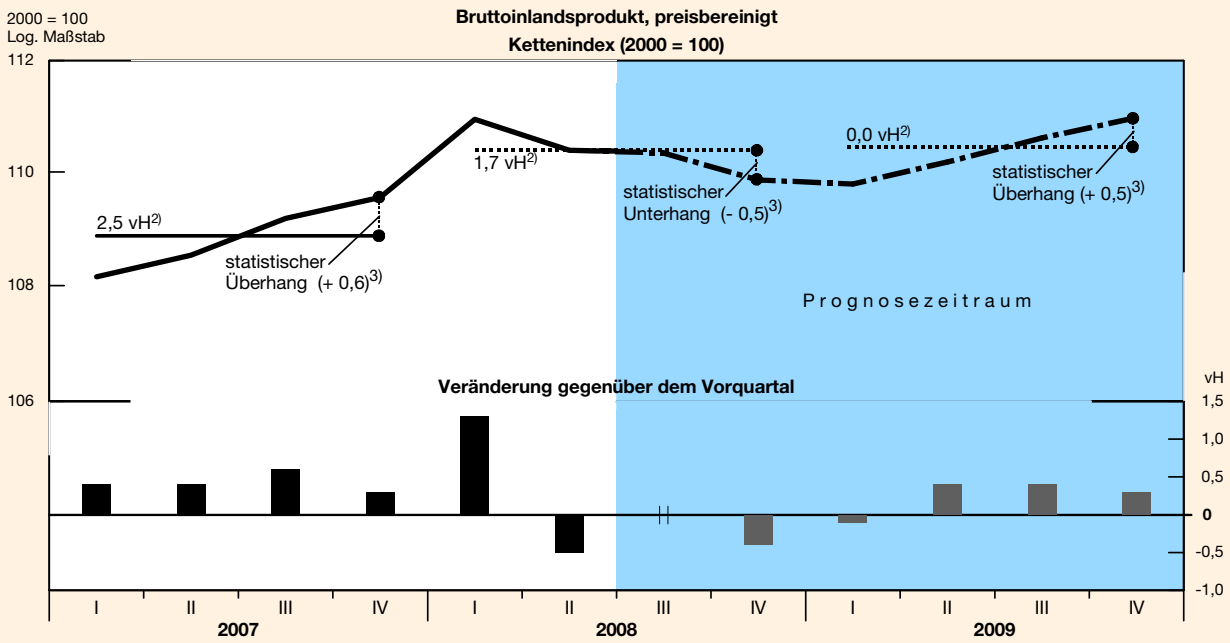
5. Auch wenn man extreme Szenarien ausschließen kann, ist nicht davon auszugehen, dass es zu einer baldigen Belebung der Weltkonjunktur kommen wird. Viele Länder sehen sich derzeit mit einer tiefen **Krise am Immobilienmarkt** konfrontiert. Wie die deutschen Erfahrungen aus den neunziger Jahren lehren, lassen sich die dabei entstandenen Überkapazitäten nur langsam abbauen. Bremseffekte gehen auch von den **Problemen im Bankensektor** aus. Auf die überzogene Risikobereitschaft der letzten Jahre dürfte – nicht zuletzt aufgrund der staatlichen Risikoübernahme – zunächst einmal eine sehr viel vorsichtigere Kreditvergabe folgen. Zudem fehlt es vielen Instituten an Eigenkapital, sodass keine expansivere Geschäftspolitik möglich ist. Zu den retardierenden Momenten zählen insbesondere die großen **Vermögensverluste der US-amerikanischen Privathaushalte**. Mit ihrer hohen Verschuldungsbereitschaft haben sie in den letzten Jahren massive Nachfrageimpulse für die Weltwirtschaft geleistet. Dies bildete ein notwendiges Gegengewicht zur hohen Geldvermögensbildung in Ländern wie China, Japan, Deutschland, Russland und einer Reihe von Ölförderländern. Die viel diskutierten **globalen Ungleichgewichte** (JG 2006 Ziffern 141 ff.) haben in der Vergangenheit letztlich dafür gesorgt, dass sich die Weltwirtschaft bei einem so unterschiedlichen Sparverhalten dynamisch entwickeln konnte. Mit sinkenden Immobilienpreisen und einbrechenden Aktienkursen sehen sich die privaten Haushalte in den Vereinigten Staaten nunmehr vor der Notwendigkeit, nach Jahren mit einer Sparquote von nahe Null, deutlich mehr aus dem laufenden Einkommen zu sparen und entsprechend weniger zu konsumieren. Bei einem Anteil des privaten Konsums am US-amerikanischen Bruttoinlandsprodukt von rund 70 vH ist deshalb kaum damit zu rechnen, dass die Vereinigten Staaten – wie in der Schwächephase der Jahre 2001/2002 – wiederum zur globalen Konjunkturlokomotive werden. Ähnlichen Anpassungsproblemen wie die Vereinigten Staaten sehen sich zahlreiche **Länder in Süd- und Osteuropa** gegenüber, deren hohe Leistungsbilanzdefizite eine starke und wohl kaum nachhaltig finanzierbare Verschuldungsneigung des privaten Sektors widerspiegeln.

6. Für Deutschland ist aufgrund der ungünstigen außenwirtschaftlichen Bedingungen zumindest kurzfristig mit einer erheblichen Belastung der Realwirtschaft zu rechnen. Während in diesem Jahr noch eine **Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts** von 1,7 vH erreicht wurde, erwartet der Sachverständigenrat für das Jahr 2009 eine **Stagnation** der wirtschaftlichen Leistung. Hinter diesen Durchschnittswerten verbirgt sich eine im Quartalsvergleich rückläufige Entwicklung, die bereits im zweiten Quartal 2008 einsetzte und bis zum ersten Quartal 2009 anhalten wird (Schau-

bild 1). Aufgrund der sehr deutlich sinkenden Ölpreise und der sich hierdurch der Europäischen Zentralbank eröffnenden Zinssenkungsspielräume ist im Lauf des Jahres 2009 zwar mit einer verhaltenen Verbesserung zu rechnen. Die Auftriebskräfte bleiben allerdings deutlich hinter den mittelfristigen Wachstumsmöglichkeiten zurück.

Schaubild 1

Voraussichtliche Wirtschaftsentwicklung in Deutschland[1)]



1) Vierteljahreswerte: Saisonbereinigung nach dem Census-Verfahren X-12-ARIMA.– 2) Jahresdurchschnitte: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.– 3) Prozentuale Differenz zwischen dem absoluten Niveau des Bruttoinlandsprodukts im letzten Quartal des Jahres *t* und dem durchschnittlichen Niveau der Quartale im Jahr *t* (siehe JG 2005 Kasten 5).

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Verantwortlichkeiten für die Finanzkrise

7. Die Krise auf den globalen Finanzmärkten hat vielfach die Diskussion über die Funktionstüchtigkeit des marktwirtschaftlichen Systems neu entfacht. Mit dem populären Schlagwort eines Raubtierkapitalismus, bei dem Gewinne privatisiert, Verluste indessen sozialisiert würden, stellt eine Reihe von Kritikern nicht nur die Bankmanager an den Pranger, sondern darüber hinaus das Prinzip der marktwirtschaftlichen Ordnung generell in Frage. Stattdessen wird eine weitaus aktivere, wenn nicht sogar eine dominierende Rolle des Staates gefordert, zumindest aber eine wesentlich höhere Regulierungsdichte und eine Schutzwürdigkeit nationaler Unternehmen („nationale Champions“).

Diese Kritik übersieht zunächst, dass regulatorische Eingriffe in die Finanzmärkte bereits gängige Praxis sind. Finanzmärkte zeichnen sich im Vergleich zu zahlreichen Gütermärkten sogar durch eine besonders hohe Regulierungsdichte aus. Für solche Staatseingriffe gibt es gute Gründe. Allgemein sind Staatseingriffe erforderlich, wenn Marktversagen vorliegt und der Staat die betreffenden Sachverhalte besser regeln kann als der Markt, das heißt, es muss stets zwischen der Gefahr eines Marktversagens und der eines Staatsversagens abgewogen werden. Marktversagen kann mehrere Ursachen haben. Bei den Finanzmärkten sind es insbesondere Informationsprobleme zwi-

schen Kreditgebern und Kreditnehmern (asymmetrische Information), wie sie beispielsweise bei verbrieften und strukturierten Finanzprodukten vorliegen. Informationsprobleme können ebenso auf einigen Gütermärkten vorliegen – der Gebrauchtwagenmarkt ist ein typisches und vielzitiertes Beispiel –, jedoch bleiben die Folgen des Marktversagens meist auf den entsprechenden Markt begrenzt, weshalb es ausreicht, wenn sich der Staat auf die Setzung bestimmter rechtlicher Rahmenbedingungen beschränkt. Bei Finanzmärkten ist das anders, weil der Zusammenbruch eines Instituts im Extremfall zu einem Kollaps des ganzen Finanzsystems führen kann (systemisches Risiko) und die Realwirtschaft dadurch erheblich in Mitleidenschaft zieht. Daher erfordern Finanzmärkte eine höhere Regulierungsdichte.

Die Kritik an angeblich ungezügelten Finanzmärkten verfehlt mithin den Kern des Problems. Es geht nicht um die unbestrittene Notwendigkeit einer Regulierung, sondern um eine intelligentere Regulierung, die systemische Risiken vermindert, indem sie für mehr Transparenz und höhere Risikopuffer sorgt. Es geht zudem nicht darum, jedes individuelle Risiko auszuschalten, denn größere Renditen auf den Finanzmärkten gehen bekanntlich mit höheren Risiken einher. Das ist bei anderen wirtschaftlichen Aktivitäten nicht anders, größere Erfolgschancen bergen ein höheres Risiko eines Scheiterns. Und schon gar nicht geht es darum, vor dem Hintergrund der Finanzkrise die marktwirtschaftliche Ordnung als solche in Frage zu stellen. Zu warnen ist ausdrücklich vor einer Überregulierung und ebenso vor einem Aufleben protektionistischer Tendenzen.

8. Wenn es darum geht, Verantwortlichkeiten auszumachen, gehen Schuldzuweisungen in diesem Zusammenhang an die Geldpolitik, an die staatliche Aufsicht über das Finanzsystem, an die Rating-Agenturen und an andere Entscheidungsträger auf den Finanzmärkten. In den Vereinigten Staaten hat eine expansive Geldpolitik das Aufblähen einer Immobilienblase gefördert, und die Wirtschaftspolitik hat die Kreditwirtschaft ermuntert, im Interesse höherer Wohneigentumsquoten Hypothekendarlehen selbst an Personen mit unzureichender Bonität zu vergeben. So hat die Aufsicht Forderungen nach Deregulierungen mitunter leichtfertig nachgegeben, zum Beispiel indem sie die Eigenkapitalvorschriften für US-amerikanische Investmentbanken gelockert hat. In nahezu allen Ländern wurden die Gestaltungsspielräume der Banken bei der Bewertung und Absicherung von Risiken erweitert, mit der Folge unzureichender Risikopuffer, die die Prozyklizität des Systems verstärkten. Ebenfalls versagt haben die Rating-Agenturen, weil sie trotz unzureichender Erfahrung mit Finanzinnovationen exzellente Testate ausgestellt haben. Die international, zum Teil aber auch national zersplitterte Bankenaufsicht weist ebenfalls Mängel auf. Auch Bankmanager sind nicht frei von einer Verantwortung. Sie haben eine der Grundregeln der Finanzmärkte, dass sehr hohe Renditen nur unter Inkaufnahme sehr hoher Risiken zu erzielen sind, zu wenig Beachtung geschenkt und sich zu sehr auf die Bewertungen der Rating-Agenturen verlassen. Sicherlich haben einige Vergütungssysteme das kurzfristig orientierte Handeln der Bankmanager unterstützt, wenn nicht sogar herausgefordert. Insoweit tragen die Aufsichtsräte eine Mitschuld.

II. Stabilisierung der Finanzmärkte

9. Angesichts des Ausmaßes der aktuellen Krise ist die Wirtschaftspolitik in mehrfacher Hinsicht gefordert. Nachdem es gelungen ist, eine systemische Krise auf den Finanzmärkten zu verhindern, muss es nun weltweit darum gehen, **Finanzinstitutionen zu restrukturieren**, sodass sie möglichst bald wieder ohne staatliche Hilfe stabil und leistungsfähig werden. Die Erfahrungen mit

Bankenkrisen aus den letzten Jahrzehnten zeigen, dass es dabei darauf ankommt, die staatliche Unterstützung auf Institute mit einem Erfolg versprechenden Geschäftsmodell zu konzentrieren. Es wäre falsch, möglichst viele Banken um jeden Preis am Leben zu halten. Ein in dieser Hinsicht sehr erfolgreiches Konzept wurde in der schwedischen Bankenkrise der neunziger Jahre umgesetzt. Demgegenüber hat eine weitgehend passive Rolle des Staates in Japan bei einer im gleichen Jahrzehnt aufgetretenen Krise dazu geführt, dass es sehr lange dauerte, bis das Land wieder über international wettbewerbsfähige Banken verfügte.

10. In der aktuellen Krise hat die Wirtschaftspolitik in den meisten Ländern zunächst mit fallweisen Lösungen für einzelne Banken auf die Zuspitzungen reagiert. Im Oktober dieses Jahres kam es zu einem grundlegenden Politikwechsel mit umfassenden Lösungsansätzen. Von der Bundesregierung wurde am 13. Oktober 2008 ein Rettungsprogramm für das deutsche Finanzsystem beschlossen. Das **Finanzmarktstabilisierungsgesetz** (FMStG) wurde nur wenige Tage später vom Deutschen Bundestag und Bundesrat verabschiedet und trat am 18. Oktober 2008 in Kraft. Im Mittelpunkt steht die Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds**.** Dieser soll mit einem Finanzrahmen von bis zu 480 Mrd Euro die Stabilität von Banken, Versicherungen, Pensionsfonds und anderen Finanzinstituten sichern, die ihren Sitz in Deutschland haben. Dem Fonds stehen drei Instrumente zur Bewältigung der Krise zur Verfügung: Für **Garantieermächtigungen** sind Mittel in einer Höhe von bis zu 400 Mrd Euro vorgesehen. Auf diese Weise soll die wechselseitige Kreditgewährung zwischen den Banken wieder belebt werden. Zweitens kann sich der Fonds an Unterstützung suchenden Finanzinstituten über eine Zuführung von Eigenkapital beteiligen, um die durch die Krise verursachten Kapitalverluste durch **Rekapitalisierungen** auszugleichen. Drittens besteht die Möglichkeit, dass Banken und andere Finanzinstitute **risikobehaftete Bilanzpositionen** wie etwa verbriefte Forderungen aus US-amerikanischen Hypothekenkrediten, die vor dem 13. Oktober 2008 entstanden sind, an den Fonds übertragen oder von diesem absichern lassen.

11. Die beschlossenen Maßnahmen zielen nicht darauf ab, die Manager oder die Anteilseigner einzelner Finanzinstitute zu schützen. Vielmehr soll sichergestellt werden, dass das **Finanzsystem** seine zentrale Funktion als Intermediär zwischen Sparern und Investoren aufrechterhalten kann und damit zu einer stabilen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beiträgt. Nur diese realwirtschaftliche Bedeutung von Banken legitimiert den beachtlichen Einsatz von Steuergeldern unter Inkaufnahme der negativen Anreizeffekte solcher Rettungsprogramme.

12. Derzeit ist es zu früh für ein umfassendes Urteil über das deutsche Rettungspaket. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass damit an die Stelle eines fallweisen Vorgehens ein umfassendes Lösungskonzept getreten ist. Dies stellt einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des Vertrauens der Finanzmarktakteure wie auch der breiten Öffentlichkeit dar.

13. Für das Gelingen des Rettungspakets ist es erforderlich, dass der neue **Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung** (SoFFin) in den nächsten Wochen und Monaten über ein überzeugendes und nachvollziehbares Konzept für ein zukunftsfähiges Finanzsystem verfügt. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Fonds bei notwendigen Restrukturierungsprozessen eine passive Rolle einnimmt und bereitwillig große Eigenkapitalbeteiligungen an Instituten übernimmt, denen es an einem überzeugenden Geschäftsmodell mangelt. Dies könnte sich längerfristig lähmend auf die

Leistungsfähigkeit des Finanzsystems wie auch auf die Dynamik der Realwirtschaft auswirken. Bei der großen Bedeutung, die einem effizienten Finanzsystem für wirtschaftliches Wachstum zukommt, sollte heute alles daran gesetzt werden, eine solche Fehlentwicklung zu verhindern. Eine zweite Gefahr könnte darin bestehen, dass sich der SoFFin über längere Zeit in das Tagesgeschäft von Finanzunternehmen einmischt. Die hierzulande gemachten Erfahrungen mit staatlich geführten Banken würden nichts Gutes erwarten lassen.

Es muss also darum gehen, die Möglichkeiten des Staates zu nutzen, um in den nächsten Monaten eine Restrukturierung des Finanzsystems voranzutreiben, sodass Deutschland möglichst bald wieder über eine effiziente und wettbewerbsfähige Bankenlandschaft verfügt. Das erfordert, dass sich der Staat nach einer erfolgreichen Stabilisierung und Restrukturierung wieder zurückzieht und auf seine Kernaufgaben konzentriert.

14. In Anbetracht der historischen Dimension der Rettungsprogramme werden für die Zukunft erhebliche **Anreizprobleme** geschaffen. Mit der Bereitschaft, die Gläubiger von Banken grundsätzlich vor Vermögensverlusten zu schützen, fördern die Regierungen ein Verhalten, das die Risikobereitschaft, insbesondere der Kreditgeber massiv erhöhen kann. Es ist deshalb zu begrüßen, dass derzeit weitreichende Reformen für eine stabilere internationale Finanzarchitektur zur Debatte stehen. Entscheidend ist dabei, dass die Staaten tatsächlich die Bereitschaft zeigen, auf nationale Kompetenzen im Bereich der Finanzmarkt-Überwachung zu verzichten. Aus der Sicht des Sachverständigenrates muss es dabei vor allem um zwei Punkte gehen.

Bei der Diskussion über eine stärkere **globale Ausrichtung der Finanzmarktaufsicht** wäre zunächst zu klären, welche Aufgaben in Zukunft auf der supranationalen Ebene wahrgenommen werden sollen. Die Kernaufgabe sollte darin bestehen, ein internationales Frühwarnsystem zu schaffen, das nicht nur über makroökonomische Informationen, sondern auch über mikroprudenzielle Daten individueller großer Finanzinstitutionen verfügen muss. Weitergehende Funktionen, wie zum Beispiel eine Evaluierung nationaler Aufsichtssysteme, die Aufsicht über die größten international tätigen Finanzinstitute, oder ein globales Krisenmanagement, könnten darauf aufgebaut werden. Für diese Aufgaben ist der Internationale Währungsfonds als globale Institution am ehesten geeignet. Unabhängig davon, was auf der internationalen Ebene erreicht werden kann, gilt die Notwendigkeit, effizientere Strukturen zu schaffen, insbesondere für die Europäische Union.

Des Weiteren muss der aufsichtsrechtliche Rahmen so geändert werden, dass die **Risikopuffer** des Systems deutlich erhöht werden und dass sie geringere prozyklische Wirkungen entfalten. Dazu ist es erforderlich, zusätzlich zu den an die risikogewichteten Aktiva anknüpfenden Eigenkapitalanforderungen von Basel II eine robuste Regel (**Leverage Ratio**) zu setzen, die eine feste Relation zwischen den ungewichteten Aktiva und dem Eigenkapital einer Bank vorschreibt. Eine solche Bestimmung würde sich auch dafür eignen, Überhitzungsphasen durch ein Herabsetzen des Hebels zu dämpfen. Zudem sollte erwogen werden, für Konzernbilanzen von Finanzinstituten parallel zum **Fair-Value-Ansatz** eine Bilanz zu erstellen, bei der Gewinne erst dann ausgewiesen werden, wenn sie realisiert sind.

III. Die deutsche Konjunktur im Abschwung

15. Dass Deutschland von der globalen Abschwächung vergleichsweise spät erfasst wurde, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich die **direkten realwirtschaftlichen Auswirkungen** der Finanzkrise bisher in vergleichsweise engen Grenzen gehalten haben. Der deutsche Immobilienmarkt hat sich in den letzten Jahren wenig dynamisch entwickelt, sodass von dieser Seite keine größeren Bremswirkungen zu erwarten sind. Die Unternehmen waren aufgrund der guten Gewinnsituation überwiegend in der Lage, ihre Investitionen aus eigenen Mitteln zu finanzieren, und zumindest die zuletzt verfügbaren Umfragen lassen für Deutschland keine gravierende Einschränkung der Kreditvergabebedingungen erkennen. Wenn die Geschäftserwartungen der Unternehmen heute gleichwohl ungünstiger sind als in der gesamten Periode seit der deutschen Vereinigung, verdeutlicht das die starken **indirekten Auswirkungen** der weltwirtschaftlichen Erschütterungen auf die deutsche Wirtschaft. Da Deutschland in diesem Jahrzehnt eine äußerst lebhafte Exportkonjunktur verzeichnete, während die binnenwirtschaftliche Nachfrage weitgehend stagnierte, stieg die Exportquote auf 48 vH und ist damit höher als in anderen großen Volkswirtschaften. Da wichtige Handelspartner wie die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich, Spanien und die Gruppe der osteuropäischen Länder besonders stark von der derzeitigen Finanz- und Immobilienkrise betroffen sind, wirkte sich dies sehr stark über den **Handelskanal** auf die deutsche Konjunktur aus.

16. Die **Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts** in Deutschland im Jahr 2008 betrug 1,7 vH. Einem überraschend starken ersten Quartal folgte dabei eine verzögerte, dafür aber umso abruptere Schwächephase, die zunächst von außenwirtschaftlichen Faktoren angetrieben wurde, gleichzeitig jedoch auch zyklische Komponenten aufwies (Tabelle 1, Seite 8).

Die konjunkturelle Abkühlung sowie die Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten haben im Jahr 2008 noch keine erkennbaren Spuren auf dem **Arbeitsmarkt** hinterlassen. Die Anzahl der Erwerbstätigen überstieg die Marke von 40 Millionen Personen, die registrierte Arbeitslosigkeit fiel im Oktober erstmalig seit 16 Jahren unter die Marke von 3 Millionen Personen. Die Arbeitslosenquote verringerte sich im Jahresmittel auf einen Wert von 7,8 vH.

Die **staatlichen Haushalte** schlossen in diesem Jahr mit einem geringen Defizit ab und festigten die Konsolidierungserfolge der letzten Jahre. Während der Bund für das Haushaltsjahr 2008 wiederum einen Fehlbetrag auswies, konnten die anderen Gebietskörperschaften Haushaltsüberschüsse erzielen. In den vorliegenden Zahlen sind allerdings nicht die zum gegenwärtigen Zeitpunkt wahrscheinlichen, aber nicht bezifferbaren Belastungen im Zusammenhang mit den im Rahmen des FMStG ergriffenen Maßnahmen enthalten.

17. Der Abschwung, der im abgelaufenen Jahr einsetzte, wird sich im **Jahr 2009** zunächst fortsetzen. Erst im Lauf des Jahres wird es wieder zu einer leichten Belebung kommen; gleichwohl wird die deutsche Volkswirtschaft schwächer wachsen als ihr Potenzial, womit die Unterauslastung weiter zunehmen wird. Im Jahr 2009 ist das vom Sachverständigenrat entwickelte Kriterium einer Rezession erfüllt.

Tabelle 1

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

	Einheit	2005	2006	2007	2008[1)]	2009[1)]
Bruttoinlandsprodukt	vH[2)]	*0,8*	*3,0*	*2,5*	*1,7*	*0,0*
Konsumausgaben, zusammen	vH[2)]	*0,2*	*0,9*	*0,2*	*0,3*	*0,9*
Private Konsumausgaben[3)]	vH[2)]	*0,2*	*1,0*	*– 0,4*	*– 0,3*	*0,4*
Staatliche Konsumausgaben	vH[2)]	*0,4*	*0,6*	*2,2*	*2,0*	*2,2*
Ausrüstungsinvestitionen	vH[2)]	*6,0*	*11,1*	*6,9*	*5,1*	*– 6,3*
Bauinvestitionen	vH[2)]	*– 3,0*	*5,0*	*1,8*	*3,3*	*– 0,5*
Sonstige Anlagen	vH[2)]	*4,9*	*8,0*	*8,0*	*7,9*	*2,6*
Inlandsnachfrage[4)]	vH[2)]	*0,0*	*2,1*	*1,1*	*1,1*	*– 0,1*
Exporte (Waren und Dienstleistungen)	vH[2)]	*7,7*	*12,7*	*7,5*	*4,2*	*0,4*
Importe (Waren und Dienstleistungen)	vH[2)]	*6,5*	*11,9*	*5,0*	*3,4*	*0,5*
Erwerbstätige (Inland)	Tausend	38 851	39 097	39 768	40 302	40 221
Registriert Arbeitslose	Tausend	4 861	4 487	3 776	3 268	3 303
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Tausend	26 236	26 366	26 942	27 478	27 427
Arbeitslosenquote[5)]	vH	*11,7*	*10,8*	*9,0*	*7,8*	*7,9*
Verbraucherpreise[6)]	vH	*1,5*	*1,6*	*2,3*	*2,8*	*2,1*
Finanzierungssaldo des Staates[7)]	vH	*– 3,3*	*– 1,5*	*– 0,2*	*– 0,1*	*– 0,2*

1) Jahr 2008 eigene Schätzung. Jahr 2009 Prognose (Ziffern 156 ff.).– 2) Preisbereinigt (Vorjahrespreisbasis); Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Inländische Verwendung.– 5) Registriert Arbeitslose in vH aller zivilen Erwerbspersonen (abhängig zivile Erwerbspersonen, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige). Quelle: Jahre 2005 bis 2007 BA.– 6) Verbraucherpreisindex (2005 = 100), Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 7) Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Im Ergebnis der Jahre 2008 und 2009 sind die potenziellen Auswirkungen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes nicht berücksichtigt.

Daten zur Tabelle

Nach dem Kriterium des Sachverständigenrates liegt eine **Rezession** dann vor, wenn ein Rückgang der relativen Output-Lücke um mindestens zwei Drittel der jeweiligen Potenzialwachstumsrate mit einer aktuell negativen Output-Lücke einhergeht. Bei einer relativen Output-Lücke im Jahr 2008 in Höhe von etwa 0,9 vH und einer für das Jahr 2009 erwarteten Output-Lücke in Höhe von rund -0,5 vH ergibt sich somit ein Rückgang der relativen Output-Lücke um rund 1,5 Prozentpunkte. Dieser Rückgang liegt betragsmäßig deutlich über dem Wert von zwei Dritteln der Potenzialwachstumsrate, welche sich derzeit auf 1,6 vH beläuft.

Als Folge der konjunkturellen Eintrübung endet die seit drei Jahren anhaltende Entspannung auf dem Arbeitsmarkt. Die **Erwerbstätigenzahl** sinkt im Jahresdurchschnitt um 81 000 Personen. Die Zahl der **registrierten Arbeitslosen** steigt von durchschnittlich 3,27 Millionen Personen im Jahr 2008 auf 3,30 Millionen im nächsten Jahr.

Der **Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts** wird sich infolge der sich abschwächenden konjunkturellen Entwicklung **verschlechtern**. In Anbetracht der starken konjunkturellen Eintrübung mag es überraschen, dass das Defizit im Jahr 2009 nur geringfügig ansteigt. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass in den Zahlen des Jahres 2008 finanzielle Belastungen durch die Finanzkrise von etwas weniger als 5 Mrd Euro eingestellt sind, während der prognostizierte Wert für das Jahr 2009 noch keine entsprechenden Belastungen berücksichtigen kann. Zum anderen ist bei der Ausgabenentwicklung zu bedenken, dass sich die konjunkturelle Abschwächung erst verzögert auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar macht. Einnahmeseitig wirken die höheren Tarifabschlüsse der jüngsten Vergangenheit stabilisierend auf das Steueraufkommen.

18. Die hier vorgestellte Prognose für das Jahr 2009 wird vom Sachverständigenrat als das wahrscheinlichste Szenario der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im kommenden Jahr angesehen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass wichtige makroökonomische Größen wie Wechselkurse, Rohstoffpreise, Aktienkurse und andere Vermögenspreise in den letzten Monaten eine außerordentlich hohe Volatilität und teilweise erratische Verläufe aufwiesen. Hierin spiegelt sich das Zusammenwirken und Überlagern gravierender makroökonomischer Schocks wider. Deshalb ist die aktuelle Prognose mit besonders großer Unsicherheit behaftet, wobei die Abwärtsrisiken überwiegen.

IV. Wirtschaftspolitik: Was zu tun ist

19. Die Schärfe und Tiefe der gesamtwirtschaftlichen Störungen stellen die Wirtschaftspolitik vor große Herausforderungen. Es müssen deutliche Impulse zu einer Stärkung der internen Wachstumskräfte und der Binnennachfrage gesetzt werden. Wie in vielen Ländern wurden in Deutschland Maßnahmen zur Stärkung der Realwirtschaft und zur Sicherung von Arbeitsplätzen ergriffen. Eine Reihe der in diesem Zusammenhang diskutierten Optionen sind allerdings Ausdruck eines zum Teil industriepolitisch motivierten Aktionismus, der zumindest zu wachstumspolitisch verfehlten Entscheidungen führen könnte.

1. Konjunkturgerechte Wachstumspolitik für Deutschland

20. In den Vereinigten Staaten und in Japan sind die Notenbanken nahezu am Ende ihrer zinspolitischen Handlungsmöglichkeiten. Die **Europäische Zentralbank** sollte die sich im nächsten Jahr ergebenden Zinssenkungsspielräume ausnutzen. Da es sich bei der derzeitigen Störung überwiegend um einen negativen Nachfrageschock handelt, von dem alle Länder des Euro-Raums betroffen sind, ist die Zinspolitik das Mittel der Wahl, da es sehr schnell eingesetzt werden kann und von ihm zugleich kräftigende Wirkungen auf die Ertragssituation des Bankensystems ausgehen.

21. In Deutschland ist vor allem die **Finanzpolitik** gefordert. In Anbetracht der Tatsache, dass auf absehbare Zeit kaum mit nennenswerten außenwirtschaftlichen Impulsen zu rechnen ist, hängt die weitere konjunkturelle Entwicklung vor allem von der Binnennachfrage ab. Durch die ölpreisbedingt rückläufige Inflationsrate und die sehr verzögerte Reaktion der Arbeitslosigkeit auf die wirtschaftliche Abkühlung besteht die berechtigte Hoffnung, dass der private Verbrauch im Jahr 2009 erstmals wieder zunehmen wird. Ein leicht positiver Wachstumsbeitrag wird ebenfalls vom Staatsverbrauch ausgehen.

22. In Anbetracht der ungewöhnlichen großen Unsicherheiten über die weitere wirtschaftliche Entwicklung plädiert der Sachverständigenrat nicht für kurzfristige Konjunkturprogramme, sondern spricht sich dafür aus, dass die Finanzpolitik Maßnahmen für eine **konjunkturgerechte Wachstumspolitik** ergreift. Im Zuge der Konsolidierungsmaßnahmen der letzten Jahre wurden die **öffentlichen Investitionen** so stark zurückgefahren, dass sie seit dem Jahr 2003 geringer ausgefallen sind als die Abschreibungen. Der Staat lebt somit von der Substanz. Wie der Sachverständigenrat in seiner Expertise zur Staatsverschuldung dargelegt hat, können im Rahmen einer investitionsorientierten Verschuldung (Goldene Regel der Finanzpolitik) staatliche Nettoinvestitionen grundsätzlich durch eine öffentliche Kreditaufnahme finanziert werden. Es ist deshalb vertretbar, wenn im nächsten Jahr die öffentlichen Nettoinvestitionen ausgeweitet und durch ein höheres Defizit finanziert werden. Hierfür eignen sich insbesondere bereits genehmigte öffentliche Vorhaben bei der Verkehrsinfrastruktur, die bisher unter anderem wegen mangelnder Finanzierungsmöglichkeiten zurückgestellt werden mussten.

Im Rahmen einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik ist zudem an höhere Ausgaben im Bildungsbereich zu denken, insbesondere bei der frühkindlichen Förderung. Ausgaben, die in diesem Bereich getätigt werden, können auf dem Weg der Kreditaufnahme finanziert werden, solange sich die Output-Lücke im negativen Bereich bewegt. Sobald dies nicht mehr der Fall ist, sind hierfür höhere Steuern oder aber Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen erforderlich, um möglichst bald wieder auf den aus wachstumspolitischer Perspektive gebotenen Konsolidierungspfad zurückzugehen.

Schließlich ist an Korrekturen bei der Unternehmensteuerreform zu denken, um die unternehmerische Investitionsnachfrage zu stärken. In Frage kommen dabei in erster Linie eine Lockerung der Zinsschranke sowie eine generelle Rückkehr zur degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens.

Die zu beschließenden Maßnahmen sollten ein bestimmtes Mindestvolumen aufweisen, damit merkliche expansive Nachfrageeffekte auftreten. Dieses sollte anfangs in einer Größenordnung von etwa 0,5 vH bis 1 vH des Bruttoinlandsprodukts liegen.

2. Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung verbessern

23. Es ist wichtig, zügig die beschriebenen Wachstumsimpulse zu setzen, um gleichermaßen die aktuelle wirtschaftliche Schwächephase schneller zu überwinden wie das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial zu erhöhen. Falsch wäre es allerdings, wenn die Politik diese der erwarteten wirtschaftlichen Schwächephase geschuldeten Bemühungen als Alibi benutzen würde, in ihren Anstrengungen nachzulassen, die ebenfalls in den letzten Jahren im Interesse eines höheren Trendwachstums eingeleiteten Reformen

- auf dem Felde der Finanzpolitik

- beim Regelwerk des Arbeitsmarkts oder

– im Bereich der Sozialen Sicherung

weiter voranzubringen.

Finanzpolitik: Verzerrungen abbauen

24. Wenn es zwei Projekte gegeben hätte, für die eine Große Koalition prädestiniert gewesen wäre, wäre es zum einen eine **Neuordnung der finanziellen Beziehungen** zwischen Bund und Ländern und zum anderen eine gleichermaßen für den Bund wie für die Länder verbindliche Schuldenschranke gewesen. Der mit der Einrichtung der Föderalismuskommission II unternommene löbliche Versuch, die Koordinaten der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften ein Stück vom derzeitigen kooperativen Föderalismus in Richtung eines stärkeren wettbewerblichen Föderalismus zu verschieben, darf als gescheitert angesehen werden. Und leider sieht es heute so aus, dass – über eine Neufassung des Artikel 115 Grundgesetz und der entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen – auch eine **Schuldenschranke**, die eine nachhaltige Konsolidierung der Haushalte der Gebietskörperschaften absichern würde, nur noch geringe Chancen hat, in dieser Legislaturperiode gleichermaßen beim Bund und bei den Ländern eingeführt zu werden. Dies wäre umso bedauerlicher, als vom Bundesfinanzministerium ein stimmiges Konzept entwickelt wurde, in dem wichtige Elemente der Expertise des Sachverständigenrates aus dem Jahr 2007 berücksichtigt wurden. Angesichts der finanzwirtschaftlichen Risiken im Zusammenhang mit den Bemühungen, den krisenhaften Turbulenzen auf den Finanzmärkten zu begegnen, kann man deshalb nur wünschen, dass zumindest die Bundesregierung im nächsten Jahr doch die Kraft findet, dieses in längerfristiger Perspektive wichtigste anstehende finanzpolitische Projekt für ihren Kompetenzbereich umzusetzen.

25. Die nicht zuletzt durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 7. November 2006 noch für dieses Jahr angemahnte **Reform des Erbschaftsteuerrechts** droht zu einem Fiasko zu werden. Die vorliegenden Beschlüsse sind im Ansatz verfehlt, da in erster Linie Partikularinteressen bedient werden. Verschonungsabschläge von 85 vH für Betriebsvermögen, für land- und forstwirtschaftliches Vermögen und für Anteile an Kapitalgesellschaften, an deren Nennkapital der Erblasser (oder Schenker) zu mehr als 25 vH beteiligt ist, sind in jeder Hinsicht ungerechtfertigt. Die Ungleichbehandlung zu vermieteten Immobilien mit einem Verschonungsabschlag von 10 vH ist evident. Auch der angestrebte Erhalt von Arbeitsplätzen in Deutschland wird nicht erreicht, da der Verschonungsabschlag auch dann gewährt werden muss, wenn ein Unternehmen nach Erbanfall in das EU-Ausland verlagert wird und dort die Kriterien für eine steuerbefreiende Fortführung eingehalten werden.

Der Sachverständigenrat erachtet die Erbschaftsteuer als eine sinnvolle Steuer. Wenn es darum geht, distributive Ziele zu erreichen, ist die Erbschaftsteuer sogar ein steuerliches Instrument der ersten Wahl. Anzustreben wäre deswegen eine Erbschaftsteuerreform, die alle Vermögensklassen nicht nur bei der Bewertung, sondern auch bei Anwendung des Tarifs gleich behandelt und die eine generelle Stundungsregel für liquiditätsbeschränkte Vermögensarten (vor allem Betriebsvermögen, land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Immobilien) sowie eine erhebliche Reduzierung der Steuersätze in der Steuerklasse I vorsieht. Hätte man nur die Wahl zwischen dem vorliegenden

Beschluss und der Abschaffung der Erbschaftsteuer, wäre sogar eine Abschaffung dieser Steuer das kleinere Übel.

26. Eine **Abgeltungsteuer** auf Kapitaleinkommen ist für sich genommen vernünftig. Wenn eine solche Abgabe allerdings mangelhaft mit der Unternehmensbesteuerung abgestimmt ist, kann dies aufgrund der davon ausgehenden Beeinträchtigung der nationalen Investitionstätigkeit mit Wachstumsverlusten verbunden sein. Da die zum 1. Januar 2009 in Kraft tretende Abgeltungsteuer die ohnehin bestehenden Verzerrungen bei den unternehmerischen Finanzierungsentscheidungen vergrößert und zu einer problematischen Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung im Vergleich zur Fremdkapitalfinanzierung führt, sind Befürchtungen hinsichtlich nachteiliger Allokationswirkungen dieser Steuer durchaus real. Deshalb besteht gerade aus wachstumspolitischer Perspektive ein dringender Handlungsbedarf hinsichtlich einer **passgenauen Verzahnung** von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung.

Arbeitsmarktpolitik: Sockelarbeitslosigkeit weiter senken

27. Mit den Reformen in den Jahren 2002 bis 2004 wurde eine beachtliche Strecke des Reformweges im Bereich des **Arbeitsmarkts** zurückgelegt. Diese Maßnahmen waren sicher nicht die alleinige Ursache für die erfreuliche Entwicklung der Arbeitslosen- und Beschäftigungszahlen in den letzten drei Jahren, denn neben der dynamischen Konjunkturentwicklung hat ebenfalls die insgesamt gesehen moderate Tariflohnpolitik zu dem Aufschwung am Arbeitsmarkt beigetragen. Die konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit war im Jahr 2008 praktisch beseitigt, und mit den Reformen am Arbeitsmarkt ist es gelungen, die nicht-konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit zu verringern, das heißt, die Sockelarbeitslosigkeit ist nach vielen Jahren erstmals nennenswert zurückgegangen. Damit konnten erste Früchte der Reformpolitik und der Tariflohnpolitik geerntet werden. Jetzt kommt es darauf an, das Erreichte bei der zu erwartenden Konjunkturabschwächung soweit wie möglich zu sichern und einen späteren Beschäftigungsaufbau zu verstärken. Dazu gehört, um einer erneuten Verfestigung der Arbeitslosigkeit weiter entgegenzuwirken, die Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt gleichmäßiger zu verteilen. Denn in den letzten Jahren war eine zunehmende Ausdifferenzierung des Arbeitsmarkts in Kernbelegschaften und Randbelegschaften zu beobachten. Die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die Anpassungslasten werden in beachtlichem Umfang von atypischen Beschäftigungsverhältnissen getragen, die günstige Arbeitsmarktentwicklung ist so gesehen nicht bei allen Arbeitnehmergruppen angekommen.

28. Um insbesondere die nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit weiter abzubauen, wird ein kohärentes Bündel an langfristig wirksamen Maßnahmen vorgeschlagen. Die Elemente dieses Reformpakets stellen keine Erschwernisse für die Arbeitnehmer in der bevorstehenden abschwungsbedingten Schwächephase auf dem Arbeitsmarkt dar, sondern zielen auf eine Verbesserung der Chancen für Arbeitslose in kommenden Aufschwungphasen.

Das Reformpaket besteht aus den folgenden Elementen:

- Den Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt hilft ein wirksames, in die Mindesteinkommenssicherung des Arbeitslosengelds II integriertes **Kombilohnmodell**. Kontraproduktiv hierzu wäre die Einführung von Mindestlöhnen, seien diese flächendeckend oder branchenspezifisch.

- Den Randbelegschaften eröffnen sich neue Arbeitsplatzchancen, indem Korrekturen zugunsten des Normalarbeitsverhältnisses vorgenommen werden. Eine Privilegierung atypischer Beschäftigungsformen etwa hinsichtlich Steuern und Sozialabgaben sollte beseitigt werden. Ein **flexiblerer gesetzlicher Kündigungsschutz** baut Einstellungshürden ab. Dazu schlägt der Sachverständigenrat vor, dass betriebsbedingte Kündigungen generell zulässig sein sollten, sofern vorher eine verbindliche Abfindungsregelung getroffen worden ist. Diese Neuregelung gilt für neu abgeschlossene Arbeitsverträge, bestehende genießen einen Bestandsschutz. Um die finanziellen Lasten von Entlassungen effizienter zu verteilen und mehr bei den Unternehmen zu internalisieren, könnte der Gesetzgeber darüber hinaus eine **Reform der Arbeitslosenversicherung** in Form einer degressiven Ausgestaltung des Arbeitslosengelds und einer Einführung differenzierter Arbeitgeberbeiträge ins Blickfeld nehmen, etwa in Anlehnung an entsprechende Regelungen in den Vereinigten Staaten („Experience Rating“).

- Den Arbeitnehmern insgesamt kommt eine weitere **beschäftigungsfreundliche Tariflohnpolitik** zugute. Eine solche Politik trägt zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze bei und kann über einen damit einhergehenden Beschäftigungsaufbau auch den privaten Verbrauch stimulieren. Dies kann mit einer Reform des Tarifvertragsrechts unterstützt werden, wie etwa mit Hilfe einer Flexibilisierung des Günstigkeitsprinzips und indem dem „ultima ratio“-Prinzip wieder eine höhere Gültigkeit zuerkannt wird.

Nachhaltige Sozialpolitik

29. Das Jahr 2008 war auf dem Felde der Sozialen Sicherung ein **Jahr der Halbherzigkeiten**. Nachdem in den Jahren 2001 bis 2007 alle wichtigen Maßnahmen umgesetzt wurden, um die Gesetzliche Rentenversicherung nachhaltig zu konsolidieren, ließ die Bundesregierung mit ihrem Beschluss, in diesem und im nächsten Jahr die die Rentenanpassung dämpfende „Riester-Treppe“ auszusetzen, Zweifel an ihrer rentenpolitischen Standhaftigkeit aufkommen. Die Konstruktionsfehler des Gesundheitsfonds im Zusammenhang mit der Überforderungsregel wurden – wider besseres Wissen – nicht vor dessen Inkrafttreten beseitigt. Die Reform der Sozialen Pflegeversicherung geht, was die leistungsseitigen Maßnahmen anbelangt, in die richtige Richtung, stellt aber finanzierungsseitig nicht mehr als eine unzureichende und mutlose Fortschreibung des Status quo dar.

Da das Jahr 2009 im Zeichen des Bundestagwahlkampfes stehen wird, ist allenfalls zu hoffen, dass die den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen verzerrende Vorschrift, derzufolge der soziale Ausgleich in den Fällen des Greifens der **Überforderungsregel** nur von den Mitgliedern der einzelnen Kassen zu finanzieren ist, ersetzt wird durch eine Regelung, die die Finanzierung dieses sozialen Ausgleichs dem Fonds und damit der Gemeinschaft aller GKV-Versicherten überantwortet. Die Hoffnungen auf eine substanzielle Fortsetzung des Reformprozesses in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung richten sich darüber hinaus auf die Zeit nach der Bundestagswahl.

30. Im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung sollte 20 Jahre nach der deutschen Vereinigung die **rechtliche Angleichung** der unterschiedlichen Regelungen der **Rentenfestsetzung und Rentenanpassung** in Ost- und Westdeutschland angegangen werden. Die geltenden Regelungen gehen von der Annahme einer Angleichung der Rentenansprüche durch eine rasche Konvergenz

des ostdeutschen Lohnniveaus an das in den alten Ländern aus. Ob und wann es dazu kommt, ist höchst ungewiss. Seit gut zehn Jahren ist der Prozess der Lohnangleichung faktisch zum Erliegen gekommen und einer zunehmenden Heterogenität der regionalen Lohnniveaus gleichermaßen in Ostdeutschland wie in Westdeutschland gewichen. Die daraus resultierenden Verteilungswirkungen der unterschiedlichen rentenrechtlichen Vorschriften sind den Versicherten nur noch schwer vermittelbar und verstoßen gegen die tragenden Prinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung: die Beitrags- und Teilhabeäquivalenz. Aus diesem Grunde diskutiert der Sachverständigenrat die Wirkungen des rentenrechtlichen Status quo und erörtert Möglichkeiten, um zu einer einheitlichen gesamtdeutschen Regelung zu gelangen. Der späteste Zeitpunkt, bis zu dem die Politik eine Lösung für die aus den geltenden Regeln resultierenden Ungleichbehandlungen finden sollte, ist das Jahr 2019, in dem der Solidarpakt II ausläuft.

Altersarmut ist immer mit individuellen Härten verbunden, allerdings gemessen an der Zahl der Anspruchsberechtigten auf die Grundsicherung im Alter, derzeit noch kein drängendes gesellschaftliches Problem. Dennoch sollte in der nächsten Legislaturperiode nach Antworten auf diese mittel- und langfristig wohl zunehmenden Risiken gesucht werden. Eine definitiv falsche Option wäre es, die in den letzten Jahren eingeleitete Politik in der Alterssicherung zurückzudrehen und die Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und den Ausbau der kapitalgedeckten Ergänzungssysteme in Frage zu stellen.

31. Wenn die Politik in den kommenden Jahren nicht den Mut findet, den **Gesundheitsfonds** als Ausgangspunkt zu benutzen, um zum seit längerem vom Sachverständigenrat propagierten unter Wachstums- und Beschäftigungsaspekten überlegenen Konzept der Bürgerpauschale zu gelangen, sollte sie zumindest die Kraft haben, den mit den Gesundheitsreformen 2003 und 2007 eingeschlagenen Weg einer Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Leistungsanbietern weiter fortzusetzen, um vorhandene Wirtschaftlichkeitsreserven zu mobilisieren. Auf der Agenda der nächsten Gesundheitsreform sollten deswegen drei Projekte stehen:

- Im Bereich der Krankenhausfinanzierung ist von der dualen Finanzierung zur **Monistik** umzusteigen, um der derzeitigen Parallelität von Überkapazitäten, unzureichender Spezialisierung und baulicher Überalterung im Klinikbereich zu begegnen.

- Eine Überwindung der effizienzfeindlichen sektoralen Budgets durch eine **versorgungsformneutrale Vergütung** von Gesundheitsleistungen. Getrennte Budgets und Unterschiede in den sektoralen Vergütungssystemen verhindern eine optimale Integration der sektorübergreifenden Behandlungsprozesse.

- Eine Modernisierung der **Arzneimitteldistribution** durch eine Abschaffung des den Wettbewerb hemmenden Fremd- und Mehrbesitzverbots von Apotheken. Die Politik wäre gut beraten, die Liberalisierung des Arzneimittelvertriebs aktiv zu steuern, als sich vom Europäischen Gerichtshof eine Liberalisierung der Distributionskanäle aufzwingen zu lassen.

32. Bei der **Sozialen Pflegeversicherung** ist das Zeitfenster für einen Umstieg zu einer kapitalgedeckten Bürgerversicherung faktisch geschlossen. Wenn die Politik daran festhält, diesen Zweig

der Sozialversicherung über einkommensabhängige Beiträge zu finanzieren, dann bestehen im Interesse einer Verringerung der intergenerativen Umverteilung und einer Entkopplung der Pflegeausgaben von den Arbeitskosten lediglich die Möglichkeiten eines Beitragssatzsplittings in Kombination mit einer Ausweitung des Förderrahmens bei der privaten und betrieblichen Ergänzungsvorsorge.