

# ***Zusammenfassung und erste Bewertung des Jahresgutachtens 2011/2012 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung***

29. November 2011

**Wirtschafts- und  
Industriepolitik**

t.huene@bdi.eu

T + 49 30 2028-1592

F + 49 30 2028-2592

BDA Bundesvereinigung der  
Deutschen Arbeitgeberverbände

EU-Register der Interessenvertreter  
Nr. 7749519702-29

BDI Bundesverband der  
Deutschen Industrie e.V.

EU-Register der Interessenvertreter  
Nr. 1771817758-48

Mitglieder von  
BUSINESSEUROPE

Haus der  
Deutschen Wirtschaft  
Breite Straße 29  
10178 Berlin

## ZUSAMMENFASSUNG

### I. Die wirtschaftliche Lage

Die große Unsicherheit auf den Finanzmärkten macht deutlich, wie fragil die Lage der **Weltwirtschaft** trotz zwischenzeitlicher Erholung immer noch ist. Ursache für die neuerliche Unsicherheit ist die Zuspitzung der ungelösten Schuldenprobleme einiger Industrieländer. Dies ist ein Grund dafür, dass sich die wirtschaftliche Dynamik im Euro-Raum und den USA abschwächt. Außerdem enden die in der Krise von vielen Regierungen aufgelegten Konjunkturprogramme. Die Fiskalpolitik in großen Teilen der Welt steht jetzt vor der Aufgabe, die in der letzten Krise angewachsene Neuverschuldung zu reduzieren. Von den **Schwellenländern**, die in den Jahren der Finanzkrise als **Stabilitätsanker** fungierten, drohen ebenfalls konjunkturelle Risiken durch Maßnahmen zur Bekämpfung der dort ausufernden Inflation. Positiv hervorzuheben ist, dass die konjunkturelle Entwicklung der Schwellenländer weit weniger von derjenigen in den Industrieländern abhängt, weil sich die **außenwirtschaftlichen Verflechtungen** zwischen den Schwellenländern **intensiviert** haben. Dennoch wird die **Weltwirtschaft** aufgrund der immer noch hohen Zuwachsraten in den Schwellenländern im Jahr 2011 um insgesamt **4,0 % wachsen**. Sollte es zu keinen weltweiten Verwerfungen an den Finanzmärkten kommen, könnte die Weltwirtschaft auch im **Jahr 2012 erneut** um 4,0 % wachsen. Für die **USA** wird ein BIP-Wachstum von 1,8 % in 2011 und 1,7 % in 2012 erwartet, der **Euro-Raum** wird 2011 um 1,9 % und 2012 um 0,9 % wachsen.

In **Deutschland** setzte sich die kräftige wirtschaftliche Erholung bis zur Jahresmitte 2011 fort. Dieser Aufholprozess glich jedoch nur die Rückgänge durch die Krise aus. Erst im zweiten Quartal 2011 erreichte die Produktion wieder das Vorkrisenniveau. Dennoch wird das **BIP-Wachstum** im Jahr **2011** mit **3,0 %** abermals sehr stark ausfallen. Diese Entwicklung ist maßgeblich von dem sehr guten ersten Quartal im Jahr 2011 geprägt. Starke Wachstumsimpulse gingen vom **Außenbeitrag** (Der Rat rechnet mit einem Anstieg der Exporte um 7,8 %) und den **Ausrüstungsinvestitionen** (+8,8 % ggü. 2010) aus. Die starke konjunkturelle Belebung schlug sich auch in einem deutlichen Anstieg der **Verbraucherpreise** nieder. Diese lagen im zweiten Quartal 2011 um 2,3 % höher als ein Jahr zuvor. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg im Vergleich zum Vorjahr um 537.000 Personen und die Zahl der Erwerbslosen nahm um 266.000 Personen ab.

### II. Prognose für 2012

Für seine Prognose unterstellt der Rat folgende Annahmen: Ölpreis von 110 US-\$ pro Barrel; Wechselkurs von 1,39 US-\$ je € bis Jahresende 2012; Wachstum des Welthandels um 4,8 % und einen EZB-Leitzins von 1,0 % im Jahr 2012. Größere Schocks durch die Finanz- und Kapitalmärkte werden nicht berücksichtigt. Hierfür hat der Rat zwei alternative Szenarien durchgerechnet. Unter den genannten Annahmen wird das **BIP im Jahr 2012 um 0,9 %** wachsen. Getragen wird das Wachstum dann in erster Linie von den privaten Konsumausgaben. Die Anzahl der Erwerbstätigen wird trotz abgeschwächter Konjunkturentwicklung um 143.000 Personen auf 41,2 Mio. Personen steigen und die der registrierten Arbeitslosen um 81.000 Personen auf knapp unter 2,9 Mio. Personen sinken.



**Eckdaten der Prognose <sup>\*)</sup>**

|   | 2010                               | 2011     | 2012     |
|---|------------------------------------|----------|----------|
|   | ist                                | Prognose | Prognose |
|   | in % zum Vorjahr                   |          |          |
| Bruttoinlandsprodukt                      | 3,7                                | 3,0      | 0,9      |
| Privater Konsum                           | 0,6                                | 1,1      | 0,9      |
| Staatlicher Konsum                        | 1,7                                | 0,8      | 0,9      |
| Ausrüstungsinvestitionen                  | 10,5                               | 8,8      | 3,1      |
| Bauinvestitionen                          | 2,2                                | 5,2      | 1,5      |
| Sonstige Anlagen                          | 4,7                                | 3,8      | 2,8      |
| Exporte (Waren und Dienstleistungen)      | 13,7                               | 7,8      | 3,2      |
| Importe (Waren und Dienstleistungen)      | 11,7                               | 7,1      | 4,2      |
|   | in 1.000                           |          |          |
| Registrierte Arbeitslose                  | 3.238                              | 2.972    | 2.891    |
| Veränderung gegenüber Vorjahr             | - 178                              | - 266    | - 81     |
| Erwerbstätige                             | 40.553                             | 41.090   | 41.233   |
| Veränderung gegenüber Vorjahr             | + 196                              | + 537    | + 143    |
| Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte | 27.757                             | 28.411   | 28.687   |
| Veränderung gegenüber Vorjahr             | + 310                              | + 654    | + 276    |
|   | in % aller zivilen Erwerbspersonen |          |          |
| Arbeitslosenquote                         | 7,7                                | 7,1      | 6,9      |
|   | in % zum Vorjahr                   |          |          |
| Lohnstückkosten                           | - 1,2                              | 1,4      | 1,5      |
| Produktivität/Stunde                      | 1,4                                | 1,3      | 1,0      |
| Tarifverdienst/Stunde                     | 1,6                                | 1,9      | 2,2      |
| Effektivverdienst/Stunde                  | 0,0                                | 2,8      | /        |
| Bruttolöhne und -gehälter                 | 2,7                                | 4,6      | 2,6      |
| Nettoarbeitnehmerentgelte                 | 4,1                                | 3,8      | 2,2      |
| Verbraucherpreise                         | 1,1                                | 2,3      | 1,9      |
|   | in % des Bruttoinlandsproduktes    |          |          |
| Finanzierungssaldo des Staates            | - 4,3                              | - 1,1    | - 0,7    |

<sup>\*)</sup> preisbereinigt, Vorjahresbasis



### III. Wirtschaftspolitische Herausforderungen

Zu folgenden einzelnen Themenbereichen äußert sich der Rat wie folgt:

#### 1. Die Krise im Euro-Raum bewältigen

Der Rat hebt hervor, dass die Sicherung der Stabilität der Währungsunion nicht nur dem Interesse Europas, sondern auch dem ureigensten Interesse Deutschlands dient. Dies zeige die Erfahrung Deutschlands vor der Währungsunion ebenso wie die anderer exportorientierter Länder. Als jüngstes Beispiel nennt der Rat die starke Aufwertung des Schweizer Franken. Von einem **stabilen Außenwert** einer Währung gehen **positive realwirtschaftliche Effekte** aus. Wer die Vorteile offener Gütermärkte wahrnehmen will, muss angesichts weltweit vernetzter Geld- und Kapitalmärkte dafür Sorge tragen, dass die daraus resultierenden Instabilitäten keine ernstzunehmenden realwirtschaftlichen Schäden anrichten. Dieser Schutz ist nicht kostenlos zu haben.

Bisher waren die europäischen Regierungen nicht in der Lage, mit ihren umfangreichen Rettungspaketen die Verunsicherungsspirale auf den Finanzmärkten zu durchbrechen. Mit den Beschlüssen des Europäischen Gipfels vom 26. Oktober 2011 bestand für eine kurze Zeit die Chance, das Vertrauen in die Stabilität der Währungsunion zurückzugewinnen. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf einen Schuldenschnitt von 50 % und ein neues Hilfsprogramm im Umfang von 130 Mrd. € für Griechenland. Der Privatsektor wird durch einen „freiwilligen“ Umtausch von griechischen Staatsanleihen beteiligt. Die Kreditvergabekapazitäten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) soll durch eine „Hebelung“ auf über 1.000 Mrd. € erhöht, das Bankensystem mittels einer höheren Kerneigenkapitalquote von 9 % und ausreichende Puffer für riskante Staatsanleihen stabilisiert werden. Es muss sich noch zeigen, ob sich durch die Umgestaltung der EFSF Italien und Spanien zu akzeptablen Konditionen refinanzieren können. Sollte dies nicht gelingen, droht entweder ein **unkontrolliertes Auseinanderfallen** der Währungsunion oder ein ordnungspolitisch höchst bedenklicher **unbegrenzter Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB**.

Um den Abbau der Verschuldung zu gewährleisten, stellt der Rat einen „**Schuldentilgungspakt**“ zur Diskussion. Dieses Modell zielt darauf ab, über einen gemeinsamen Tilgungsfond und verbindliche nationale Schuldenbremsen einen überzeugenden Abbau der Staatsverschuldung unter die 60-%-Grenze des Maastricht-Vertrages zu erreichen. Die Teilnehmerländer erhalten die Möglichkeit, sich im begrenzten Umfang über einen Fonds zu finanzieren, für den gemeinsam gehaftet wird. Es geht dabei um den Teil der Staatsverschuldung, der über die 60-%-Grenze hinausgeht. Im Gegenzug müssen die Mitgliedsstaaten umfangreiche Absicherungen anbieten, insbesondere die Verpfändung von Währungsreserven und die Verpflichtung, im Falle der Nichteinhaltung einen Aufschlag auf eine nationale Steuer zu erheben, dessen Aufkommen nicht in den nationalen Haushalt fließt, sondern direkt dem Tilgungsfonds zugeführt wird.

Des Weiteren regt der Rat an, die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt eingeforderte Fiskaldisziplin weiter zu verstärken. Der Kommission



soll dabei in einem Defizitverfahren die entscheidende Rolle eingeräumt werden, die dann nur noch mit einer qualifizierten Mehrheit des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister zurückgewiesen werden kann. Außerdem schlägt der Rat in Analogie zum Wettbewerbsrecht vor, die Entscheidungskompetenzen des Europäischen Rates vollständig auf den Währungskommissar zu übertragen.

Wenn das Vertrauen in die Haushaltssituation der Problemstaaten im Euro-Raum wieder hergestellt ist spricht sich der Rat auf mittlere Frist für einen neuen Ordnungsrahmen für die Euro-Länder aus. Länder mit einer Schuldenstandsquote von bis zu 60 % vom BIP sollen einen unbegrenzten Zugang zu den Krediten des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erhalten, sofern sie sich durch eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik im Vorfeld qualifizieren. Bei einer Schuldenstandsquote von 60 bis 90 % werden Kredite nur gewährt, wenn das Land mehrjährige Anpassungsprogramme umsetzt. Bei einer Staatsverschuldung über 90 % gemessen am BIP, soll der Zugang zum ESM nur bei einer Restrukturierung der Schulden bei privaten Gläubigern möglich sein.

## 2. Stabilisierung der Finanzinstitute des Euro-Raums

Die Mitte des Jahres 2011 ausgebrochene Vertrauenskrise im europäischen Bankensystem hat gezeigt, dass neben der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch das **private Finanzsystem stabilisiert** werden muss. Am 26. Oktober 2011 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs des Euro-Raums daher auch ein so genanntes „Bankenpaket“. Dieses soll die Kapitalausstattung der europäischen Banken deutlich stärken. So werden die Anforderungen an das harte Kernkapital auf 9 % angehoben. Außerdem ist ein außerordentlicher Puffer für Risiken in den Forderungen gegenüber Staaten einzurichten. Diese Maßnahmen sollten bis Mitte 2012 umgesetzt werden, andernfalls erfolgt eine Rekapitalisierung mit öffentlichen Finanzmitteln - also eine Staatsbeteiligung an der Bank. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) sieht nach vorläufigen Berechnungen eine Kapitallücke von 106 Mrd. €.

Der Rat begrüßt dieses „Bankenpaket“, da es dazu beitragen kann, das Vertrauen in die Banken zu verstärken. Dennoch sieht der Rat weiterhin die Gefahr, dass Banken im Falle steigender Risikoprämien für Staatsanleihen lieber diese aus dem Depot nehmen (Bilanzverkürzung), um eine obligatorische Staatsbeteiligung oder eine Eigenkapitalerhöhung zu vermeiden.

Die bisher eingeleiteten Reformen zum Umgang mit **systemrelevanten Finanzinstituten** (SIFI) konnten nach Einschätzung des Rates das Ziel, die Staaten aus der Geiselnhaft der Banken zu befreien, nicht erreichen. Erstens sollte ein internationales Aufsichtsregime geschaffen werden, das grenzüberschreitende Finanzinstitute effektiv überwacht. Dazu gehört auch ein grenzüberschreitendes Insolvenzverfahren. Zweitens sollten SIFI deutlich höhere Puffer in Form von Eigenkapital und Liquidität vorhalten. Von diesen Zielen ist man noch weit entfernt. Zwar wurden auf nationaler Ebene in einigen Ländern Restrukturierungsregime geschaffen, die jedoch ins Leere laufen, wenn sie nicht wirksam bei grenzüberschreitend tätigen Instituten angewendet werden. Bisher zielten die Reformvorschläge auf internationaler und europäischer Ebene lediglich auf eine bessere Koordination der natio-



nen Maßnahmen ab. Da grenzübergreifende effektive Restrukturierungs- und Insolvenzregimes bisher fehlten plädiert der Rat dafür, die Widerstandsfähigkeit der SIFI derart zu stärken, dass sie unerwartete Verluste selbst auffangen können. Er spricht sich für eine Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio) aus. Da keine einheitliche und über Länder hinweg vergleichbare Definition existiert, plädiert der Rat dafür, die Basler Definition anzuwenden und die für 2015 geplante Veröffentlichung einer einheitlichen und über Länder hinweg vergleichbaren Leverage Ratio vorzuziehen.

### 3. Zur deutschen Wirtschaftspolitik

**Bei den öffentlichen Finanzen besteht weiter Vorrang für Konsolidierung.** Das gesamtstaatliche Defizit ging 2011 auf 1,1 % des BIP und die Schuldenstandsquote auf 80,4 % zurück. Die deutliche Verbesserung gegenüber 2010 ist der starken Einnahmeentwicklung geschuldet. Der Entwurf des Haushaltsgesetzes für den Bund sieht zu geringe Einsparungen vor. Wegen schwächerer Einnahmesteigerungen sind nur geringe Konsolidierungserfolge zu erwarten. Zur effektiven Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Schuldenregel sind Konkretisierungen und Korrekturen nötig. Bei den Ländern ist die Verankerung in Landesverfassungen voranzutreiben. Gestaltungsspielräume sind zu vermeiden. Bei der Schuldenregel sollten Gemeinden den Ländern zugerechnet werden. Die Bundesländer spielen bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen eine besondere Rolle. Steigende Versorgungslasten und rückläufige Bundesergänzungszuweisungen belasten die Länderhaushalte.

Im Bereich der **Steuerpolitik** sieht der Rat Reformbedarf bei der Einkommensteuer. Er greift dabei die aktuelle politische Debatte zu Entlastungsmöglichkeiten in diesem Bereich auf und thematisiert die **Abschaffung der Kalten Progression** sowie die Beseitigung des sogenannten „**Mittelstandsbauches**“. Letztere hält er vor allem wegen der damit verbundenen Steuerausfälle im – je nach Modell – zweistelligen Milliardenbereich für in der derzeitigen Situation nicht darstellbar. Dagegen befürwortet er die Abschaffung der Kalten Progression, allerdings müsse diese vor dem Hintergrund der Schuldenbremse durch die Streichung von Steuervergünstigungen gegenfinanziert werden. Hierfür schlägt der Rat etwa eine Abschaffung der **Pendlerpauschale** oder der Steuerfreiheit von **Nacht-, Sonn- und Feiertagszuschlägen** vor und empfiehlt eine Neugestaltung der Besteuerung des geldwerten Vorteils bei **Dienstwagen**. Auch die Absetzbarkeit **haustnaher Dienstleistungen** und **Handwerkerleistungen** gehöre auf den Prüfstand. Zudem hält der Rat eine Verpflichtung des Gesetzgebers für geboten, die Auswirkungen der kalten Progression regelmäßig zu evaluieren und gegebenenfalls Tarifkorrekturen vorzunehmen.

Der Rat orientiert sich am **Energiekonzept** 2010 der Bundesregierung einschließlich der Beschlüsse zur „Energiewende“ 2011. Er stellt fest, dass die europaweite Liberalisierung des Strommarkts und der finanziell geförderte Ausbau der erneuerbaren Energien zu einer regionalen Entkoppelung von Stromerzeugung und Stromverbrauch geführt hat und damit ein erheblicher Ausbau der Übertragungsnetze erforderlich wird, der bislang jedoch nur zu einem geringen Teil realisiert ist. Die Struktur der Stromerzeugung in Deutschland wird inzwischen stark von den **erneuerbaren Energien** beeinflusst. Der weitere Ausbau gemäß den Zielvorgaben des Energiekonzepts



wird zu einer technologischen und finanziellen Herausforderung, die nur bewältigt werden kann, wenn die Förderung der erneuerbaren Energien streng am **Prinzip der Kosteneffizienz** ausgerichtet wird und Skaleneffekte konsequent ausgenutzt werden. Dazu muss vor allem die europäische Dimension der Energiewende stärker in den Blick genommen werden, damit die Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien dort aufgebaut werden, wo sie die besten Standortbedingungen vorfinden. Der Rat schlägt daher vor, die nationale Förderung der erneuerbaren Energien auf ein **Mengen- oder Quotensystem** in Form von Grünstromzertifikaten umzustellen. Damit würde eine technologieneutrale Förderung gewährleistet. In einem weiteren Schritt sollte dieses Fördersystem mit dem anderer Mitgliedsländer zusammengeführt werden, die bereits heute eine Mengensteuerung praktizieren oder dies planen. Langfristig ließe sich so eine **Vereinheitlichung der Förderbedingungen** in der Europäischen Union **herstellen**.

In der **Klimapolitik** setzt sich der Rat kritisch mit der Vorreiterrolle der EU auseinander und spricht sich für ein **international verbindliches Klimaabkommen** aus. Im Weiteren wird auf die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Klimaschutzinstrumenten eingegangen. Thematisiert wird insbesondere das Verhältnis von EU Emissionshandelssystem, Energieeffizienz-Richtlinie (Vorschlag) und den Vorgaben im Erneuerbare-Energien-Bereich.

Der **Arbeitsmarkt** steht im Jahr 2011 bedeutend besser da als vor der Krise. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl sank unter den Stand des Jahres 1992. Im Gegenzug stieg die Beschäftigung auf den höchsten Stand seit der Wiedervereinigung. Verantwortlich für diese bisher ungebrochene Beschäftigungsdynamik ist das Zusammenwirken einer günstigen Weltkonjunktur, einer beschäftigungsfreundlichen Tariflohnpolitik und der Arbeitsmarktreformen. International tätige Unternehmen haben neben der Hortung von Arbeitskräften einen Teil der Anpassung zu Lasten ihrer Beschäftigung im Ausland vorgenommen. Die erfreuliche Arbeitsmarktentwicklung macht Reformen für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt nicht überflüssig. Reformen sind erforderlich beim gesetzlichen Kündigungsschutz. Hier sollte der Schutz vor **betriebsbedingten Kündigungen** generell aus dem Kündigungsschutzgesetz gestrichen und stattdessen ein von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängiger **verbindlicher Abfindungsanspruch** gewährt werden. Im Bereich des Tarifvertragsrechts sollte (1) beim Günstigkeitsprinzip der Gesetzgeber klarstellen, dass bei der Beurteilung, ob sich ein Arbeitnehmer bei vom Tarifvertrag abweichenden Regelungen „günstiger“ stellt, die Beschäftigungssicherheit neben den Arbeitsentgelten und der Arbeitszeit zu den abzuwägenden Aspekten gehören kann. (2) Die Tarifbindung sollte im Fall eines Verbandsaustritts eines Unternehmens auf eine Maximalfrist von einem halben Jahr für Entgeltverträge und Manteltarifverträge lauten. (3) Allgemeinverbindlicherklärungen sollten künftig unterbleiben. (4) Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Unternehmen sollten von der Vorschrift des Betriebsverfassungsgesetzes freigestellt werden, wonach ein solches Unternehmen keine Betriebsvereinbarung über Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen abschließen darf, wenn diese üblicherweise durch einen Tarifvertrag geregelt sind und dieser den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen nicht ausdrücklich zulässt. Ferner sollte der Gesetzgeber gesetzliche Vorschriften zum Arbeitsmarkt in



einem **Arbeitsgesetzbuch** zusammenfassen und dabei das Arbeitskampfrecht behandeln. Die steuerliche Förderung von **Minijobs** im Nebenerwerb sollte entfallen. Sowohl **flächendeckende** als auch **branchenspezifische gesetzliche Mindestlöhne** werden abgelehnt. Die Zeitarbeit diene den Unternehmen 2009 als zusätzliches Anpassungsinstrument. Vollzeitverhältnisse sind nicht immer eine realistische Option, so dass sich Zeitarbeitnehmer besser stellen als Arbeitslose. In einem bescheidenen Umfang kann Zeitarbeit zudem als **Brückenfunktion** in den ersten Arbeitsmarkt dienen. Es wird empfohlen, auf den Begriff „atypisch“ im Zusammenhang mit Zeitarbeit weitgehend zu verzichten. Für Ansprüche auf **Restvergütung** und Sozialversicherungsbeiträge, die nach Erklärung der Christlichen Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personaldienstleistungen (CGZP) als tarifunfähig geltend gemacht werden, sollte den betroffenen Zeitarbeitsunternehmen für die Zeit vor der Verkündung der Entscheidung **Vertrauensschutz** gewährt werden.

Der lohnpolitische Verteilungsspielraum dürfte 2011 nicht ausgeschöpft worden sein. In den Jahren 2004 bis 2007 wurden insgesamt fast 6 %-punkte nicht ausgeschöpft. Die **Lohnpolitik** sollte den beschäftigungsfreundlichen Kurs fortsetzen, nicht nur einen beschäftigungsneutralen Kurs verfolgen. Der Aufschwung am Arbeitsmarkt hat auch die Arbeitnehmer erreicht. 2011 stiegen die Bruttolöhne und -gehälter je geleisteter Arbeitnehmerstunde gegenüber dem Vorjahr gesamtwirtschaftlich um 4,1 % (je Arbeitnehmer +3,2 %). In realer Betrachtung der Bruttoverdienste ergab sich ebenfalls ein beachtlicher Anstieg.

Im Bereich der **Sozialen Sicherung** herrscht trotz guter Finanzlage Nachlässigkeit bei Reformen. In der Gesetzlichen **Rentenversicherung** überschreitet die Nachhaltigkeitsrücklage Ende 2012 1,5 Monatsausgaben. Die Beitragssatzsenkung 2012 sollte trotz eines mittelfristig wieder ansteigenden Beitragssatzes umgesetzt und nicht geglättet werden. Bei der Altersarmut wird von Leistungsausweitungen abgeraten. Alternativ werden die Einführung einer **allgemeinen Versicherungspflicht** für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige sowie der Ausbau der **privaten Altersvorsorgebemühungen** empfohlen. Die Lage der **Gesetzlichen Krankenversicherung** (GKV) ist aufgrund des zur Jahresmitte erzielten Überschusses von knapp 3 Mrd. € sehr gut. Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der GKV drohen finanzielle Mehrbelastungen. Die zur Jahresmitte **defizitäre Soziale Pflegeversicherung** kann das Jahr 2011 noch mit einem geringen Überschuss beenden. In den kommenden Jahren dürfte sich die finanzielle Situation verschlechtern. Daher sollte eine Bürgerpauschale mit integriertem Sozialausgleich eingeführt werden. Alternativ könnte eine Weiterentwicklung des Beitragssplittings in Kombination mit der Einführung einer staatlich geförderten **privaten Pflegeversicherung** oder die Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule als Pflichtversicherung in Betracht kommen. Die finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung ist besser als erwartet. Durch das Vorziehen der **Bundesbeteiligung** und die Stundung des **Eingliederungsbeitrags** bis zum Jahresende ist der Finanzierungssaldo am Ende des dritten Quartals 2011 positiv. Am Jahresende 2011 dürfte dagegen ein Finanzierungsdefizit von etwa 0,5 Mrd. € bestehen. Der Beitragssatz von 3,0 % reicht nicht, um in konjunkturell guten Phasen ein **Finanzierungsdefizit** zu vermeiden und **Rücklagen** für **Schwächephasen aufzubauen**.



## ERSTE BEWERTUNG DURCH BDA UND BDI

BDI und BDA teilen die **Wachstumsprognose** der fünf Weisen in Höhe von 0,9 % für 2012. Sie entspricht nach zwei starken Jahren mit Wachstumsraten um die 3 % dem üblichen Verlauf eines Konjunkturzyklus. Problematischer ist, dass das konjunkturelle Geschehen immer mehr überlagert wird von steigenden Risiken aus überbordender Staatsverschuldung und instabilen Finanzmärkten. Diesen möglichen Entwicklungen hat der Rat mit entsprechenden Berechnungen Rechnung getragen.

Die deutsche Wirtschaft stimmt mit dem Rat darin überein, dass der **wichtigste Beitrag zur Stabilisierung von den Problemländern geleistet** werden muss, indem sie die angekündigten Reform- und Konsolidierungsmaßnahmen zeitnah und konsequent umsetzen. Das vom Rat vorgeschlagene Modell eines „**Schuldentilgungspakts**“ ist abzulehnen, da es in der Praxis auf Grund seiner hohen technischen Komplexität kaum umsetzbar erscheint. Außerdem ist fraglich, ob die mit diesem Modell verbundene Vergemeinschaftung von Altschulden in einem so hohen Umfang nicht zur Überforderung der verbliebenen solide finanzierten Eurostaaten führt.

Die deutsche Wirtschaft begrüßt ebenso wie der Rat den **für Griechenland vorgeschlagenen Schuldenschnitt in Höhe von 50 %**. Griechenland hat eindeutig ein Solvenzproblem. Die deutsche Wirtschaft teilt ebenfalls die skeptische Beurteilung des Rates betreffend der angedachten EFSF-Hebelung. Erstens ist offen, ob die Instrumente von Investoren angenommen werden. Zweitens wird durch die Hebel das Ausfallrisiko massiv erhöht. Dies kann im Falle von Problemen in den Krisenstaaten zu einer erhöhten Ansteckungsgefahr für Frankreich und Deutschland als den zentralen Stützen der EFSF führen. Die ablehnende Haltung des Rates gegenüber einer **Rolle der Europäischen Zentralbank (EZB)** als Lender of Last Resort wird vollumfänglich geteilt. Sie würde die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der EZB aufs Spiel setzen, dem im EU-Vertrag enthaltenen Verbot der monetären Staatsfinanzierung zuwiderlaufen und fiskalischem Fehlverhalten der Mitgliedstaaten Tür und Tor öffnen.

Notwendig ist im Bereich **Banken- und Finanzmarktregulierung**, wie dies auch der Rat zu Recht anmahnt, ein umfassendes internationales Aufsichts- und Abwicklungssystem für grenzüberschreitende Finanzinstitute. Allerdings ist die Stärkung der Widerstandskraft **systemrelevanter Institute** über zusätzliche Eigenkapitalanforderungen eine schwierige Gratwanderung. Ein effektiver Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte muss unbedingt die **kumulativen Auswirkungen der Regulierungsagenda** auf die Finanz- und Realwirtschaft **berücksichtigen**. Die Kreditvergabe der Banken an den Unternehmenssektor darf nicht beeinträchtigt werden.

Im Bereich der **öffentlichen Finanzen** betont der Rat die Notwendigkeit, der Haushaltskonsolidierung weiterhin Vorrang einzuräumen. Darin stimmt er mit BDI und BDA überein. Der Rat mahnt an, in den Konsolidierungsbemühungen nicht nachzulassen. Zwar befinden sich die öffentlichen Haushalte im Jahr 2011 auf dem Weg der Gesundheit. Hierzu tragen allerdings zu einem gewichtigen Teil einmalige Effekte bei, wie etwa die Rückführung der Unterstützung für notleidende Banken gegenüber 2010. Vor allem aufgrund der massiv steigenden Steuereinnahmen durch das starke Wirtschafts-



wachstum steigen die staatlichen Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 5,6 %. Diese Zahlen des Rates bestätigen die Einschätzung von BDI und BDA: Deutschland hat kein Problem auf der Einnahmenseite. Vielmehr mangelt es immer noch an Ausgabendisziplin. Bereinigt um einmalige Sondereffekte sind die gesamtstaatlichen Ausgaben im Jahr 2011 nicht gesunken, sondern um 1,2 % gestiegen. Die vom Rat und auch von der Wirtschaft wiederholt geforderte Konsolidierung über die Ausgabenseite fand somit (noch) nicht statt.

Der Rat weist zudem auf zwei weitere Aspekte hin, die die Einhaltung der Schuldenbremse gefährden. Zum einen ist dies die derzeitige unsichere Lage auf den Finanzmärkten. Diese Unsicherheit schlägt sich bereits in den abgeschwächten Wachstumserwartungen für 2012 nieder. Zum zweiten besteht noch eine Vielzahl von offenen Fragen mit Blick auf die Umsetzung und Einhaltung der Schuldenbremse, insbesondere in den Bundesländern. Angesichts der desolaten Haushaltslage in mehreren Bundesländern mahnt der Rat hier zu Recht eine nachhaltige Fixierung der Schuldenbremse in den jeweiligen Länderverfassungen an.

BDI und BDA plädieren in der aktuellen **Steuerdebatte** dafür, die zur Verfügung stehenden Mittel effektiv einzusetzen. Die Wirtschaft setzt auf Strukturreformen mit hohen Wachstumsimpulsen. Deutschland braucht klare politische Priorität für Investitionen, die Wachstum und Beschäftigung und damit auch künftige Steuereinnahmen sichern. Dazu gehören bedarfsgerechte Investitionen in den Forschungs- und Entwicklungsstandort Deutschland wie auch in die (Verkehrs-) Infrastruktur. Die vom Rat vorgenommene Verknüpfung von einkommensteuerlichen Tarifentlastungen mit Subventionsabbau bei der Wirtschaft ist zu undifferenziert und daher nicht hilfreich. Schließlich räumt der Rat selbst ein, dass die von ihm vorgeschlagene Abschaffung der Steuerfreiheit der Zuschläge auf Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit oftmals politisch kaum durchsetzbar ist. Darüber hinaus ist zwischen **Subventionsabbau** und der **steuersystematisch gebotenen Berücksichtigung von Kosten** bzw. Aufwand zu unterscheiden. Während die Subventionierung haushaltsnaher Dienstleistungen ein politischer Begünstigungstatbestand ist, ähnlich wie die Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschläge, sind die Pendlerpauschale und die Dienstwagenbesteuerung im Grundsatz systemkonforme Regelungen.

Der tatsächliche Handlungsrahmen für den Abbau von Steuervergünstigungen ist in vielen Fällen enger als die politische Zielvorstellung. Zudem zeigt ein Blick auf die Zahlen: Bei einem Entlastungsvolumen von insgesamt etwa 6 Mrd. €, wie es momentan diskutiert wird, verbliebe für einen ledigen Steuerpflichtigen bei einem zu versteuerndem Einkommen von 37.000 € lediglich eine monatliche Entlastung von rund 18 €.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen um einen gesetzlichen **Mindestlohn** ist es begrüßenswert, dass der Rat in seinem Gutachten ausdrücklich auf die Vorteile eines Niedriglohnbereichs aufmerksam macht und gesetzliche Mindestlöhne ablehnt. Eine einfache, entsprechend der geringen Produktivität auch nur niedrig entlohnte Beschäftigung im Niedriglohnbereich, ist einer erzwungenen Arbeitslosigkeit in jedem Fall vorzuziehen. Einheitliche, gesetzliche Mindestlöhne bergen die große Gefahr in sich, diese Personen vom **Arbeitsmarkt** auszusperrten. Leider weist der Rat in die-



sem Zusammenhang nicht darauf hin, dass die Hinzuverdienstregelungen für Empfänger von Arbeitslosengeld II einer grundlegenden Neuordnung bedürfen. Statt wie bisher kleinere Hinzuverdienste zu privilegieren, sollten stärkere Anreize für die Ausübung vollzeitnaher Tätigkeiten gesetzt werden. Völlig zu Recht wird betont, dass der seit dem Frühjahr 2010 erfolgte Beschäftigungsaufbau in der Zeitarbeit zugleich mit dem Aufbau von Stammbeschäftigten einherging. Von einer Verdrängung von Stammarbeitnehmern durch Zeitarbeitnehmer kann deshalb keine Rede sein. BDA und BDI teilen die Einschätzung, dass im Gegenteil die Zeitarbeit wesentlich zur Verbesserung der Arbeitschancen beigetragen hat und auch zukünftig noch dazu beitragen kann, gerade auch die nach wie vor zu hohe Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland zu reduzieren und mehr Geringqualifizierte in Beschäftigung zu bringen. Uneingeschränkt zu folgen ist der Empfehlung des Rates, auf die Begriffe „atypisch“ und „prekär“ zu verzichten und anhand operationaler und qualifizierbarer Merkmale eine Einschätzung zu den in Rede stehenden Arbeitsplätzen zu geben.

Die Einschätzung des Rates, dass ein Beitragssatz von 3,0 % nicht ausreicht, um ein Finanzierungsdefizit in der Arbeitslosenversicherung zu vermeiden und Rücklagen aufzubauen, teilen BDA und BDI nicht. Die **Bundesagentur für Arbeit (BA)** war trotz konjunkturellen Aufschwungs und vernünftiger Mittelbewirtschaftung in den letzten beiden Boomjahren **nicht in der Lage**, eine neue nennenswerte **Rücklage aufzubauen**, weil mehrfach Milliardenbeträge der Beitragszahler in der Arbeitslosenversicherung in den Bundeshaushalt umgeleitet wurden. Das gilt vor allem für den im Vermittlungsverfahren zu „Hartz IV“ beschlossenen Entzug von jährlich bis zu 4,4 Mrd. € Mehrwertsteuermitteln. Außerdem schlägt sich der sog. Eingliederungsbeitrag zur Mitfinanzierung der staatlichen Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II jährlich mit 4 bis 5 Mrd. € im Haushalt der BA nieder. Dazu kommen z. B. die Vereinnahmung des Ende 2010 vorhandenen Insolvenzgeldüberschusses in Höhe von circa 1,1 Mrd. € für den Bundeshaushalt. Ohne diese Belastungen wäre die Arbeitslosenversicherung auch bei dem aktuellen Beitragssatz solide finanziert und könnte einer eventuellen neuen Krise mit einem finanziellen Polster von rd. 25 Mrd. € relativ gelassen entgegensehen.

BDA und BDI teilen die Einschätzung des Rates, nach der Handlungsbedarf für weitere Reformen am Arbeitsmarkt besteht, insbesondere im **Arbeitsrecht**. Den Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen durch einen Abfindungsanspruch, gekoppelt an die Dauer der Betriebszugehörigkeit zu ersetzen, ist richtig. Allerdings sollten Unternehmen und Arbeitnehmer die Wahl haben zwischen den Regelungen des Kündigungsschutzes und einer Abfindungsregelung. Die für das Günstigkeitsprinzip empfohlene Klarstellung ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht geboten, weil die Tarifparteien inzwischen eine Vielzahl ausreichend flexibler Regelungen getroffen haben. Die vom Rat geforderte Freistellung von Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Unternehmen, nach der ein tariflich nicht gebundenes Unternehmen keine Betriebsvereinbarung über Arbeitsentgelt und sonstige Arbeitsbedingungen abschließen darf, wenn diese durch einen Tarifvertrag geregelt sind und diese den Abschluss ergänzender Tarifvereinbarungen nicht ausdrücklich zulässt, sind mit der Tarifautonomie nicht vereinbar und würden die befriedende Wirkung des Tarifvertragssystems empfindlich stören. Wenn mit der vom Rat geforderten **Abfassung eines Arbeitsgesetzbuchs** eine



grundlegende Reform des Arbeitsrechts verbunden ist, unterstützen BDA und BDI dies. Wichtiger bleibt eine gesetzliche Regelung der Tarifeinheit. Die im Zusammenhang mit der Tarifeinheit unterstellte Monopolstellung einer Gewerkschaft ist falsch. Die Tarifeinheit hat nie zu monopolartigen Strukturen geführt. Die Tarifeinheit unterstützt Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, sie steht der Geltung mehrerer Tarifverträge nicht entgegen, soweit diese sich nicht überschneiden. Tarifeinheit ist unverzichtbar für eine funktionsfähige Tarifautonomie.

Völlig zu Recht unterstreicht der Rat, dass der beschäftigungsfreundliche Kurs der **Lohnpolitik** ab der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts einen wichtigen Beitrag zur robusten Beschäftigungsdynamik in Deutschland geleistet hat. Gelobt wird das besonnene Verhalten der Tarifvertragsparteien und die Konzessionsbereitschaft auf betrieblicher Ebene während der zurückliegenden Wirtschaftskrise. Vor allem die vorhandenen Anpassungsinstrumente im Bereich der Arbeitszeitflexibilisierung haben dazu beigetragen, die Beschäftigung in der Krise zu sichern. Der Feststellung, wonach der Aufschwung auch bei den Arbeitnehmern angekommen ist, begrüßen BDA und BDI. Die für dieses Jahr ermittelte deutlich positive Entwicklung der effektiv gezahlten Stundenlöhne belegen dies. Wegen der für das nächste Jahr erwarteten abgeschwächten Produktivitätsentwicklung und einem Wirtschaftswachstum von unter einem Prozent, ist es wichtig, den Kurs einer differenzierten und **produktivitätsorientierten Tariflohnpolitik fortzusetzen**. Vor dem Hintergrund der Unsicherheiten und der erheblichen wirtschaftlichen Belastungen der **Zeitarbeitsunternehmen** in Folge der BAG-Entscheidung zur Tariffähigkeit der CGZP, insbesondere durch das Vorgehen der Sozialversicherungsträger, ist die Empfehlung des Rates, den betroffenen Zeitarbeitsunternehmen Vertrauensschutz für die Zeiten vor der Verkündung der Entscheidung zu gewähren, ausdrücklich zu unterstützen. Auch eine klare Regelung der Tariffähigkeit einer Spitzenorganisation im Tarifvertragsgesetz wäre sinnvoll.

BDA und BDI teilen die Einschätzung des Rates im Bereich der **Sozialen Sicherung**, dass Altersarmut in Deutschland derzeit kein gesellschaftlich relevantes Problem ist. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass in Zukunft mehr Personen **Grundsicherung im Alter** benötigen könnten als heute. Anders als der Rat sehen BDA und BDI die Zuschussrente als eine sinnvolle Ergänzung des deutschen Alterssicherungssystems, sofern sie vollständig aus Steuermitteln finanziert wird. Wie der Rat befürworten auch BDA und BDI die Einführung einer Vorsorgeverpflichtung für (Solo-) Selbstständige. Allerdings muss eine solche Vorsorgeverpflichtung auf die steuerlich leistungsfähigen (Solo-) Selbstständigen beschränkt werden. Einer obligatorischen Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung bedarf es nicht. Zutreffend ist, dass Altersarmut nicht kurativ, sondern vielmehr präventiv begegnet werden sollte. Der Rat präferiert wie BDA und BDI zur Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung eine einkommensunabhängige Prämie mit Sozialausgleich sowie eine Stärkung des Wettbewerbs um eine effiziente Leistungserbringung. Dazu müssen die Arbeitgeberbeiträge in den Bruttolohn ausgezahlt und die einkommensunabhängigen Zusatzbeiträge in eine **Gesamtpauschale** überführt werden. Die gewachsene **Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds** darf nach Überzeugung von BDA und BDI keinesfalls zu Leistungsausweitungen verleiten. Zu Recht stellt der Rat fest, dass das Versorgungsstrukturgesetz zu Mehrausgaben



führen wird. Die Sicherstellung einer flächendeckenden wohnortnahen medizinischen Versorgung kann und muss nach Überzeugung von BDA und BDI ohne zusätzliche Belastung der Beitragszahler zur GKV erreicht werden. Dazu muss bestehende Überversorgung zugunsten bestehender Unterversorgung abgebaut werden. Bei einkommensunabhängigen Beiträgen bzw. bei Senkung der prozentualen Beiträge und der gleichzeitigen flächendeckenden Einführung von Zusatzbeiträgen hätten dafür die Kassen unter der Voraussetzung von Vertragsfreiheit einen handfesten Anreiz. Völlig zutreffend verweist der Rat auf die Notwendigkeit durchgreifender Reformen in der sozialen Pflegeversicherung hin. Mittelfristig seien Finanzierungsdefizite zu erwarten, die sich zum einen aus den bereits beschlossenen Leistungsausweitungen und der Dynamisierung von Leistungen ergeben. Darüber hinaus wird sich das Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungserbringern Demografie bedingt verschlechtern. Im Gegensatz zum Rat fordern BDA und BDI auch in der sozialen Pflegeversicherung einkommensunabhängige Prämien.

Für die deutsche Industrie ist der geplante Umbau der **Energieversorgung** mit Chancen und Risiken verbunden: Die Energiewende erfordert Innovationen und erhebliche Investitionen. Davon wird auch die deutsche Industrie profitieren, bereits jetzt erkennbar beispielsweise im Maschinenbau, bei der Elektrotechnik, beim Leitungsbau, der Chemie-, Baustoffe- und Bauindustrie etc. Zugleich bestehen in der deutschen Industrie ernste Sorgen hinsichtlich des künftigen Erhalts von Spannungsqualität und Versorgungssicherheit, der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Strompreise und der Einhaltung unserer Klimaschutzverpflichtungen. Wegen der neuen Risiken fordert der Rat ebenso wie BDI und BDA von der Bundesregierung ein strenges, objektives Monitoring des Energiewende-Prozesses, das auch Netzqualität und Preisentwicklung mit einbezieht. Dieses Monitoring muss ein Nachjustieren bei der Energiepolitik möglich machen. Dem Rat ist vor allem darin zuzustimmen, wenn er fordert, dass der mit der Energiewende angestoßene umfassende Umbau des Systems der Energieversorgung unter gleichgewichtiger Wahrung der Ziele Versorgungssicherheit, Umweltverträglichkeit, Sozialverträglichkeit und vor allem ökonomisch effizient erreicht werden muss. Denn sowohl ordnungspolitische Weichenstellungen als auch zusätzliche staatliche Anreize werden unweigerlich erhebliche **volkswirtschaftliche Ressourcen** verzehren. Zuzustimmen ist dem Rat auch in der Einschätzung, dass es nicht genügt, die Energiewende im nationalen Alleingang zu betreiben, sondern dass künftig die europäische Dimension der auf der Ebene der Europäischen Union ausgehandelten nationalen Ausbauziele stärker in den Blick zu nehmen ist. Insbesondere könnten die europäischen Ausbauziele durch eine auf europäischer Ebene **harmonisierte Förderung** kostenminimal erreicht werden. Auch der BDI fordert seit längerem die Harmonisierung der europäischen Fördersysteme. Allerdings ist eine Systemveränderung unter Einschluss eines grenzüberschreitenden Zertifikatehandels nicht trivial und daher sehr sorgfältig zu prüfen und zu gestalten.

Die deutsche Industrie setzt sich weiterhin für ein umfassendes, rechtlich verbindliches **Klimaabkommen** ein, das ein „level playing field“ schafft. Um das nötige Vertrauen zwischen Staaten für konzertierte Klimaschutzanstrengungen herzustellen, ist vor Abschluss eines solchen Abkommens die Verständigung auf gemeinsame Standards für Mess-, Berichts-, Verifizie-



rungspflichten notwendig. Die internationalen Klimaverhandlungen müssen zu einer gerechten Verteilung der Klimaschutzlasten führen. Die deutsche Industrie begrüßt deshalb die konditionierte Position des europäischen Rats, das unilaterale EU-Reduktionsziel von 20 % in der EU nur dann zu verschärfen, wenn sich auch andere Industrieländer zu vergleichbaren Emissionsreduktionen und Schwellenländer gemäß ihren jeweiligen Fähigkeiten zu angemessenen Emissionsbegrenzungen und -vermeidungsmaßnahmen verpflichten. Wie der Rat befürworten BDI und BDA eine Vorreiterrolle mit Augenmaß, jedoch nicht um jeden Preis. Den grundsätzlichen Ausführungen zum nicht optimalen Instrumenten-Mix kann sich die Wirtschaft anschließen: eine konkrete verbindliche Emissionsobergrenze für die vom EU Emissionshandelssystem betroffenen Anlagen und gleichzeitige Vorgaben technologischer und energieträgerspezifischer Art müssen zu Problemen führen, wenn die Instrumente nicht fein auf einander abgestimmt sind. Dieses „fine-tuning“ steht nach wie vor aus und führt zu zusätzlichen Belastungen unserer Unternehmen.