ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Research Report

Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11

Jahresgutachten, No. 2010/11

Provided in Cooperation with:
German Council of Economic Experts

Suggested Citation: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010) : Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11, Jahresgutachten, No. 2010/11, ISBN 978-3-8246-0911-6, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/75233

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SACHVERSTÄNDIGENRAT
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Chancen für einen stabilen Aufschwung

Jahresgutachten 2010/11

SACHVERSTÄNDIGENRAT
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Chancen für einen stabilen Aufschwung

Jahresgutachten 2010/11

Sachverständigenrat zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Statistisches Bundesamt
65180 Wiesbaden
Tel.: 0049 611 / 75 - 2390 / 3640 / 4832 / 4694
Fax: 0049 611 / 75 - 2538
E-Mail: srw@destatis.de
Internet: http://www.sachverstaendigenrat.org

Erschienen im November 2010
Preis: € 29,- mit CD-ROM [D]
Best.-Nr.: 7700000-11700-1
ISBN: 978-3-8246-0911-6
© Sachverständigenrat
Gesamtherstellung: Bonifatius GmbH Buch-Druck-Verlag, 33042 Paderborn

Vorwort

1. Gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963, zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006[1)], legt der Sachverständigenrat sein 47. Jahresgutachten vor.

2. Die zur Jahresmitte 2009 einsetzende wirtschaftliche Erholung in Deutschland zeigte eine beeindruckende Dynamik, die in einem sehr starken zweiten Quartal 2010 gipfelte. Für das Jahr 2010 ist mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von 3,7 vH zu rechnen. Die konjunkturelle Belebung wird sich auch im Jahr 2011 fortsetzen, allerdings nicht mehr mit dem bisherigen Tempo. Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts dürfte sich auf 2,2 vH belaufen. Bei diesem ungewöhnlich kraftvollen Aufholprozess darf nicht vergessen werden, dass sich das Bruttoinlandsprodukt zur Jahresmitte 2010 noch auf einem Niveau befindet, wie es zuletzt zum Jahreswechsel 2006/2007 erreicht wurde. Gemäß der Prognose des Sachverständigenrates werden die durch die Krise entstandenen Produktionseinbußen Ende des Jahres 2011 vollständig ausgeglichen sein.

3. Der Sachverständigenrat hat seinem Jahresgutachten 2010/11 den Titel vorangestellt:

Chancen für einen stabilen Aufschwung

Die mögliche stabile Aufwärtsentwicklung sollte von der Wirtschaftspolitik tatkräftig unterstützt werden. Sie muss die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass die deutsche Volkswirtschaft auch mittel- und langfristig ihre Wachstumschancen wahrnehmen kann. Es gilt, das im Vergleich zu anderen EU-Staaten seit dem letzten Jahrzehnt sehr niedrige Wachstum zugunsten eines höheren und damit erst einmal steileren Wachstumspfads hinter sich zu lassen.

4. Die Amtsperiode von Professor Dr. Christoph M. Schmidt, Essen, war am 28. Februar 2010 abgelaufen. Der Bundespräsident berief ihn für eine weitere Amtsperiode zum Mitglied des Sachverständigenrates.

5. Herr Dr. Ulrich Klüh beendete zum 31. Juli 2010 seine engagierte und erfolgreiche Tätigkeit als Generalsekretär des Sachverständigenrates. Zum 1. August 2010 übernahm Herr Dr. Jens Clausen die Position des Generalsekretärs.

6. Der Sachverständigenrat hat im Laufe des Jahres mit der Bundeskanzlerin, dem Bundesminister der Finanzen, dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie und der Bundesministerin für Arbeit und Soziales wirtschafts- und finanzpolitische Fragen erörtert.

[1)] Dieses Gesetz und ein Auszug des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 sind als Anhang I und II angefügt. Wichtige Bestimmungen des Sachverständigenratsgesetzes sind im jeweiligen Vorwort der Jahresgutachten 1964/65 bis 1967/68 erläutert.

7. Ausführliche Gespräche über aktuelle arbeitsmarktpolitische Themen führte der Sachverständigenrat mit dem Vorstandsvorsitzenden und mit leitenden Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, sowie mit dem Direktor und dem stellvertretenden Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg. Zudem haben die Bundesagentur für Arbeit und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung dem Sachverständigenrat in diesem Jahr zu vielfältigen arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen umfassendes Informations- und Datenmaterial zur Verfügung gestellt.

8. Der Sachverständigenrat konnte mit den Präsidenten und leitenden Mitarbeitern der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Deutschen Industrie- und Handelskammertages sowie mit führenden Vertretern des Deutschen Gewerkschaftsbundes aktuelle wirtschafts- und beschäftigungspolitische Fragestellungen erörtern.

9. Mit dem Präsidenten und weiteren Mitgliedern des Vorstands der Deutschen Bundesbank konnte der Sachverständigenrat in diesem Jahr wiederum einen intensiven Meinungsaustausch über die wirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung sowie über konzeptionelle und aktuelle Fragen der Geld- und Finanzmarktpolitik führen.

Mitarbeiter der Deutschen Bundesbank standen dem Sachverständigenrat für Diskussionen über wirtschaftspolitische und finanzmarktpolitische Fragestellungen zur Verfügung.

10. Mit Vertretern der „Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose“ sowie der Europäischen Kommission fanden Gespräche über die Lage der deutschen Wirtschaft sowie über die nationalen und weltwirtschaftlichen Perspektiven statt.

11. Für seine Analysen über wichtige Industrieländer und für seine geld- und währungspolitischen Ausführungen konnte der Rat auf umfangreiches Datenmaterial der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, des Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Zentralbank, der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Kommission zurückgreifen.

12. Dr. Hannes Schellhorn, Wiesbaden, untersuchte für den Sachverständigenrat in einer Expertise die technischen Aspekte der neuen Schuldenregel im Grundgesetz.

13. Herr Klaus Regling, Luxemburg, stand dem Sachverständigenrat für ein Gespräch über die Ausgestaltung der European Financial Stability Facility (EFSF) zur Verfügung.

14. Professor Dr. Christoph Engel, Bonn, hat den Sachverständigenrat in Fragen der Tarifeinheit beraten.

15. Privatdozent Dr. Jens-Hinrich Binder, LL.M., Freiburg, stand dem Sachverständigenrat zu Fragen zum Restrukturierungsgesetz zur Verfügung.

16. Dr. Holger Bonin, Diplom-Volkswirt Markus Clauß, Dr. Anja Heinze und Dr. Holger Stichnoth vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, erstellten für den Sachverständigenrat eine umfassende Expertise zur Reform des Arbeitslosengelds II.

17. Dr. Rainer Kambeck und Dr. Lars Siemers vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, führten für den Sachverständigenrat Berechnungen zu Effekten einer Umsatzsteuerreform durch.

18. Christoph Laut, MBA, und Lisa Schaupp, Bachelor of Science in Wirtschaftswissenschaften, haben den Sachverständigenrat im Rahmen ihrer Praktika mit Ausarbeitungen zu finanzmarktpolitischen Fragestellungen unterstützt.

19. Die Mitarbeiter der Verbindungsstelle zwischen dem Statistischen Bundesamt und dem Sachverständigenrat haben bei der Erstellung dieses Jahresgutachtens einen außerordentlich engagierten und wertvollen Beitrag geleistet: Dem Geschäftsführer, Diplom-Volkswirt Wolfgang Glöckler, und seiner Stellvertreterin, Diplom-Volkswirtin Birgit Hein, sowie Anita Demir, Christoph Hesse, Klaus-Peter Klein, Uwe Krüger, Sabrina Mäncher, Volker Schmitt, Hans-Jürgen Schwab und Beate Zanni gilt daher unser besonderer Dank. Die Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt war in diesem Jahr wieder ausgezeichnet, insbesondere ist hervorzuheben, dass uns durch eine Sonderaufbereitung aktuelle Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 zur Verfügung gestellt wurden.

20. Das vorliegende Jahresgutachten hätte der Sachverständigenrat nicht ohne den herausragenden Einsatz seines wissenschaftlichen Stabes erstellen können. Ein ganz herzlicher Dank geht deshalb an Diplom-Volkswirtin und Diplom-Wirtschaftssinologin Ulrike Bechmann, Hasan Doluca, M.S., Dr. Malte Hübner, Dr. Anabell Kohlmeier, Dr. Heiko Peters, Dr. Stefan Ried, Diplom-Volkswirt Dominik Rumpf, Dr. Christoph Swonke, Dr. Marco Wagner und Dr. Benjamin Weigert.

Ein besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang dem Generalsekretär Dr. Jens Clausen. Er hat die Arbeiten des wissenschaftlichen Stabes sehr effizient koordiniert und für die Arbeit des Sachverständigenrates wertvolle inhaltliche Anregungen gegeben.

Fehler und Mängel, die das Gutachten enthält, gehen allein zu Lasten der Unterzeichner.

Wiesbaden, 3. November 2010

Peter Bofinger Wolfgang Franz

Christoph M. Schmidt Beatrice Weder di Mauro Wolfgang Wiegard

Inhalt

Seite

ERSTES KAPITEL
Chancen für einen stabilen Aufschwung 1

I. Die Ausgangslage: Starke wirtschaftliche Erholung verliert an Fahrt 8

II. Europäische Währungsunion in der Krise 11

III. Reform der Finanzmarktarchitektur 14

IV. Öffentliche Finanzen: In der Realität angekommen 16

V. Soziale Sicherungssysteme im Reformprozess 18

VI. Arbeitsmarkt im Zeichen institutioneller Veränderungen 19

ZWEITES KAPITEL
Die wirtschaftliche Lage und Entwicklung in der Welt und in Deutschland 23

I. Weltwirtschaft: Ein Aufschwung der zwei Geschwindigkeiten 25
1. Eine divergente Entwicklung der Weltwirtschaft 26
Die Schwellenländer als Stütze der Weltwirtschaft 27
Schleppende Erholung der Industrieländer 29
Ursachen und Folgen eines „Währungskriegs“ 31
Die Aussichten für die weitere Konjunkturentwicklung 34
2. Die konjunkturelle Entwicklung in den wichtigsten Wirtschaftsräumen 34
Vereinigte Staaten – Probleme am Arbeitsmarkt bremsen die Konjunktur 34
Japan – Starker Yen trotz hoher Verschuldung 37
China und die anderen Schwellenländer – Kraftvoll durch die Krise 38
Euro-Raum – Heterogene Wirtschaftsentwicklung 40

II. Deutschland: Der starke Aufschwung verliert an Fahrt 46
1. Produktionspotenzial und Output-Lücke 47
2. Konjunkturelle Einflussfaktoren 48
Außenhandelsstruktur Deutschlands: Zunehmende Bedeutung der Schwellenländer 48
Arbeitsmarkt: Zusammenhang von Produktion und Beschäftigung 50
Finanzierungsbedingungen 52
3. Die Entwicklung im Prognosezeitraum 53
4. Die Entwicklung der Komponenten im Einzelnen 56
Einkommensentwicklung und Konsumausgaben 56
Ausrüstungsinvestitionen 56
Bauinvestitionen 59
Entstehungsseite 60
Außenwirtschaft 60
Preisniveauentwicklung 61
Arbeitsmarkt im Prognosezeitraum 61
Öffentliche Finanzen 63

Literatur 64

DRITTES KAPITEL
Euro-Raum in der Krise ... 67

I. Globale und spezifische Ursachen der Euro-Krise ... 71
1. Ungleichgewichte innerhalb des Euro-Raums ähnlich stark ausgeprägt wie auf der globalen Ebene ... 71
Starke Unterschiede in den Finanzierungssalden des privaten Sektors ... 72
Finanz- und Wirtschaftskrise bringt Fiskalpolitik in allen Währungsräumen in gravierende Schieflage ... 74
2. Die spezifischen Probleme des Euro-Raums ... 76
Problemfall Griechenland ... 76
Einheitliche Zinspolitik verstärkt realwirtschaftliche Divergenzen ... 77
Mitgliedschaft in der Währungsunion und Insolvenzrisiko für Staaten ... 79
„Original Sin“ als Normalfall in der Währungsunion ... 81
Schutzschirme für die Problemländer ... 83
Fehlentwicklungen bei der Wettbewerbsfähigkeit ... 86

II. Ein neuer institutioneller Rahmen für den Euro-Raum ... 89
1. Status quo: Gemeinsame Währung bei vergleichsweise geringer politischer Integration ... 89
2. Drei Säulen bringen mehr Stabilität ... 90
Erste Säule: Stabilitätspakt mit mehr Biss ... 91
Zweite Säule: Ein maßgeschneidertes Regelwerk für die Stabilität des privaten Finanzsystems ... 94
Dritte Säule: Ein effektives Regelwerk für Krisen ... 96
Ein Europäischer Krisenmechanismus (EKM) ... 96
Eine andere Meinung ... 99
Überwachungsmechanismus für „übermäßige Ungleichgewichte“ nicht treffsicher ... 100

III. Deutschland und die europäischen Ungleichgewichte ... 102
1. Welche Rolle spielte Deutschland beim Aufbau der europäischen Ungleichgewichte? ... 104
Erstens: Lohnentwicklung in Deutschland ... 104
Zweitens: Leistungsbilanzsaldo und Kapitalbilanzsaldo ... 107
Drittens: Fehlentwicklungen in den Peripherieländern ... 109
2. Welche Rolle kann Deutschland beim Abbau der europäischen Ungleichgewichte spielen? ... 110
3. Auswirkungen einer expansiven Lohn- und Fiskalpolitik in NiGEM ... 111
Simulationsergebnisse: Fiskalpolitik ... 112
Simulationsergebnisse: Lohnpolitik ... 116
4. Deutschlands Wachstum stärken ... 119
Öffentliche und private Investitionen ... 120
Simulationsergebnisse: Erhöhung der Partizipationsquote am Arbeitsmarkt ... 122
5. Eine andere Meinung ... 123

Literatur ... 132

VIERTES KAPITEL
Finanzsystem in der Therapie: Noch ein weiter Weg ... 135

I. Krisenmanagement: Kein Ende in Sicht ... 137
1. Banken erneut unter Druck ... 137
2. Restrukturierung nicht weiter hinauszögern ... 143

II. Finanzsystemreformen: Erst am Anfang ... 144
1. Widerstandskraft einzelner Finanzinstitute erhöhen, Prozyklizität verringern ... 146
Eigenkapitalbasis stärken ... 146
Prozyklizität reduzieren ... 149
Begrenzung des Verschuldungsgrads ... 149
Liquiditätsstandards und Begrenzungen der Interbankenkredite ... 150
Contingent Capital ... 151
2. Marktstabilität erhöhen und Systemrelevanz verringern ... 152
Standardisierung und Zentralisierung des Derivatehandels ... 152
Finanztransaktionsteuer und Verbot von ungedeckten Leerverkäufen ... 153
Die Volcker-Regeln ... 154
3. Reform der Aufsichtsstrukturen ... 155
Strukturprobleme der Aufsicht ... 155
Zaghafte Reformen der internationalen Aufsicht ... 157
Reform der nationalen Aufsicht aufgeschoben oder aufgehoben? ... 159
4. Abwicklung und Lastenteilung ... 161
Living Wills ... 161

III. Die Reform der Insolvenzordnung in Deutschland ... 162
1. Verfahren zur Sanierung und Reorganisation ... 162
Eigenverantwortliches Verfahren ... 162
Hoheitliches Verfahren ... 164
2. Restrukturierungsfonds und Bankenabgabe ... 166
Restrukturierungsfonds ... 166
Bankenabgabe ... 168

IV. Weiße Flecken auf der globalen Reformlandkarte ... 169
1. Reduktion der Systemrelevanz ... 169
Das Anreizproblem ... 169
Ansätze zur Reduktion der Systemrelevanz ... 170
2. Umgang mit grenzüberschreitenden systemischen Insolvenzen ... 174
Das Koordinationsproblem ... 174
Ansätze für ein europäisches Restrukturierungsregime ... 176

Literatur ... 178

FÜNFTES KAPITEL
Öffentliche Finanzen: In der Realität angekommen ... 183

I. Haushaltskonsolidierung im Zeichen der Schuldenbremse ... 186
1. Kurzfristige und langfristige Wirkungen der Staatsverschuldung ... 186
2. Öffentliche Haushalte im Jahr 2010 ... 189
Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben ... 190
Finanzpolitische Kennziffern ... 191

3. Neue Schuldenregel und Haushaltskonsolidierung ... 193
Regelungsinhalt der neuen Schuldenregel ... 193
Probleme und Gestaltungsspielräume ... 199
Umsetzung der Schuldenregel in den Bundesländern ... 204
Zusammenfassende Bewertung der neuen Schuldenregel ... 207
Schuldenregel und „Zukunftspaket“ der Bundesregierung ... 207

II. Steuerpolitik zwischen großem Wurf und Scheitern ... 209
1. Steuerpolitik im Überblick ... 209
2. Reform der Umsatzsteuer ... 212
Die Ausgangslage ... 212
Konzeptionelle Überlegungen ... 216
Belastungs- und Umverteilungswirkungen der Umsatzbesteuerung ... 220
Schlussfolgerungen ... 225
Eine andere Meinung ... 226
3. Reform der Gemeindefinanzen ... 227
Die Reformalternativen im Überblick ... 227
Zusammenfassende Bewertung ... 230

Literatur ... 231

SECHSTES KAPITEL
Soziale Sicherung: Nur zaghafte Reformen ... 235

I. Gesetzliche Krankenversicherung: Einstieg in ein Pauschalbeitragssystem? ... 236
1. Finanzielle Lage ... 237
2. Reformkonzept der Bundesregierung ... 239
Einnahmeseite: Einstieg in ein Pauschalbeitragssystem? ... 239
Stabilisierung der Ausgabenseite – Mehr Schatten als Licht ... 243

II. Soziale Pflegeversicherung: Auf dem Weg ins Defizit ... 246

III. Gesetzliche Rentenversicherung: Rentenpolitische Standfestigkeit erforderlich ... 248
1. Nullrunde bei den Renten ... 249
2. Die Rente mit 67 und die Lage Älterer am Arbeitsmarkt ... 250

IV. Arbeitslosenversicherung: Mit Finanzierungsdefizit ... 253

Literatur ... 254

SIEBTES KAPITEL
Arbeitsmarkt: Nach erfolgreichem Krisenmanagement vor institutionellen Veränderungen ... 257

I. Trotz Krise überraschend positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ... 259
1. Konjunkturelle Aufhellung belebt den Arbeitsmarkt ... 260
Arbeitsmarkt über die Krise hinweg robust ... 260
Unterschiedliche Entwicklung in den Wirtschaftsbereichen ... 262
Rückgang bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen ... 264
Positive konjunkturelle Impulse beleben den Arbeitsmarkt im Jahr 2010 ... 266
Gute Arbeitsmarktentwicklung auch im Jahr 2011 zu erwarten ... 269
Tariflohnpolitik sollte beschäftigungsfreundlichen Kurs beibehalten ... 269

2. Bewegungsvorgänge und Problemgruppen 270

II. Reform des Arbeitslosengelds II: Begrenzte Spielräume 275

1. Arbeitsanreize beim Arbeitslosengeld II: Wo liegen die Probleme? 279

2. Simulation verschiedener Reformoptionen 282

Variation der Hinzuverdienstregeln 283

Variation des Freibetrags 283

Variation der Freibetragssätze 284

Variation der Vollanrechnungsschwelle 285

Zwischenfazit 286

Variation des Regelsatzes 288

Fazit 289

3. Bewertung des Vorhabens der Bundesregierung 290

III. Migration von Arbeitskräften nach der EU-Osterweiterung: Bedrohung oder Chance? 291

Eine andere Meinung 297

IV. Das Ende der Tarifeinheit: Kein gesetzgeberischer Aktionismus 299

Literatur 304

ANALYSE

Reform des Arbeitslosengelds II: Detaillierte Ergebnisse und Modellbeschreibung 307

I. Ausgangspunkt der Untersuchung 307

II. Modell zur verhaltensbasierten Mikrosimulation 310

III. Parametrisierung 312

1. Datengrundlage und Einteilung der Haushalte 312

2. Arbeitsangebotsmodell 313

3. Ausgangswerte der Zielgrößen 314

IV. Systematische Variation der Hinzuverdienstregeln 315

1. Variation des Freibetrags 318

2. Einführung einer Vollanrechnungsschwelle 320

3. Variation der Freibetragssätze 321

4. Analyse für den gesamten Handlungsraum 322

Eindimensionale Ziele 323

Mehrdimensionale Ziele 325

V. Variation des Regelsatzes 329

VI. Simulation der Erhöhung des Regelsatzes sowie der neuen Hinzuverdienstregelungen 331

1. Simulation der Erhöhung des Regelsatzes auf 364 Euro 332

2. Simulation der neuen Hinzuverdienstregelungen 332

Literatur 334

ANHÄNGE

I. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ... 337
II. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ... 339
III. Verzeichnis der Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates ... 340
IV. Methodische Erläuterungen ... 343
A. Abgrenzung der verdeckten Arbeitslosigkeit ... 343
B. Berechnung der Arbeitseinkommensquote ... 348
C. Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums ... 349
V. Statistischer Anhang ... 350
Verzeichnis der Tabellen im Statistischen Anhang ... 351
A. Internationale Tabellen ... 353
B. Tabellen für Deutschland ... 360
I. Makroökonomische Grunddaten ... 360
II. Ausgewählte Daten zum System der Sozialen Sicherung ... 401

Sachregister ... 416

Verzeichnis der Schaubilder im Text

1 Voraussichtliche Wirtschaftsentwicklung in Deutschland 8

2 Produktionspotenzial, Bruttoinlandsprodukt und Kapazitätsauslastung 9

3 Entwicklung der Weltproduktion und des Welthandels 25

4 Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in ausgewählten Ländern und Ländergruppen 26

5 Weltproduktion nach Ländern und Ländergruppen 28

6 Finanzmarkt- und Konjunkturindikatoren für ausgewählte Wirtschaftsräume 30

7 Währungsindikatoren für China und ausgewählte Wirtschaftsräume 32

8 Entwicklung der Kreditvergabe an Nichtbanken in den Vereinigten Staaten 36

9 Europäische Zentralbank: Ankauf von Staatsanleihen und Struktur der Aktiva 43

10 Wichtige geldpolitische Indikatoren für den Euro-Raum 44

11 Warenexporte Deutschlands nach Regionen in den Jahren 2000 und 2009 49

12 Tatsächliche und geschätzte Anzahl der Arbeitnehmer in Deutschland 52

13 Entwicklung des Kreditvolumens an inländische Unternehmen 53

14 Voraussichtliche Wirtschaftsentwicklung in Deutschland 55

15 Verwendung des Bruttoinlandsprodukts 57

16 Preisniveauentwicklung in Deutschland 61

17 Leistungsbilanzsalden für ausgewählte Länder und für Mitgliedsländer des Euro-Raums 72

18 Finanzierungssaldo des privaten Sektors für ausgewählte Länder im Jahr 2007..... 73

19 Griechenland: Kreditwürdigkeit am Beispiel von Staatsanleihen vor Ausbruch der Finanzkrise 74

20 Bedeutung der Bauinvestitionen in ausgewählten Ländern 74

21 Staatsfinanzen im Euro-Raum, in Japan, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten im Jahr 2010 75

22 Differenz der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts zwischen ausgewählten Ländern und Deutschland bis zum Ausbruch der Finanzkrise 78

23 Abweichungen der kurzfristigen Zinsen vom einfachen Taylor-Zins 78

24 Risikoaufschläge 10-jähriger Staatsanleihen für ausgewählte Länder gegenüber Deutschland 82

25 Entwicklung der Kurswerte von 10-jährigen Staatsanleihen ausgewählter Länder 83

26 Entwicklung der Lohnstückkosten in ausgewählten Ländern des Euro-Raums 86

27 Wichtige Wirtschaftsindikatoren für Deutschland 106

28 Ausweitung des staatlichen Defizits in Deutschland um 1 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt: Einnahme- und Ausgabenmultiplikatoren für ausgewählte Länder ... 114
29 Auswirkungen einer einmaligen Nominallohnerhöhung auf das Bruttoinlandsprodukt ausgewählter Länder in Europa und auf ausgewählte Indikatoren für Deutschland ... 118
30 Bedeutung der Nettoanlageinvestitionen in ausgewählten Ländern ... 121
31 Auswirkungen auf die Leistungsbilanz und das Bruttoinlandsprodukt ausgewählter Länder bei einer dauerhaften Steigerung der Partizipationsquote um 1 Prozentpunkt in Deutschland ... 122
32 Entwicklung wichtiger Wirtschaftsindikatoren in Deutschland und in ausgewählten Ländern ... 124
33 Entwicklung ausgewählter Wirtschaftsindikatoren im Euro-Raum und in Deutschland für die Zeiträume 1991 bis 2000 und 2001 bis 2010 ... 126
34 Ersparnis und Netto-Geldvermögensbildung des privaten Sektors ... 129
35 Internationale Finanzmarktindikatoren ... 139
36 Ausgewählte deutsche Banken im Stresstest und ihr Brutto-Engagement gegenüber den öffentlichen Haushalten der Länder Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien ... 140
37 Institutionen der nationalen und internationalen Finanzaufsicht ... 158
38 Zwei-Säulen-Modell zur Restrukturierung und Abwicklung bestandsgefährdeter Kreditinstitute ... 164
39 Vorschlag der Schweizer Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Großunternehmen ... 173
40 Trilemma der internationalen Finanzarchitektur ... 176
41 Entwicklung der Staatsverschuldung für ausgewählte Wirtschaftsräume in den Jahren 2007 bis 2010 ... 187
42 Berechnung der strukturellen Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2010 ... 197
43 Bevölkerungsvorausberechnung für Personen im erwerbsfähigen Alter in Deutschland bei einer Variation des Wanderungssaldos ... 251
44 Lebenserwartung Neugeborener und 65-Jähriger bis 2060 ... 253
45 Zerlegung der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts ... 261
46 Entwicklung der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Oktober 2008 ... 262
47 Arbeitnehmer und Verdienste nach Wirtschaftsbereichen ... 263
48 Arbeitslose nach verschiedenen Merkmalen in den Jahren 2008 bis 2010 ... 273
49 Simultane Veränderungen der Partizipationsquote und des Arbeitsangebotsvolumens bei systematischer Variation der Hinzuverdienstparameter ... 287
50 Ausgestaltung der Hinzuverdienstregeln im Status quo ... 316

51 Verfügbares Einkommen im Status quo und bei einem Freibetrag von 200 Euro ... 319

52 Entwicklung des anrechnungsfreien Einkommens bei Variation des Arbeitsangebotsvolumens ... 324

53 Simultane Veränderung von Arbeitszeitvolumen und Budgetsaldo bei systematischer Variation der Hinzuverdienstparameter ... 326

54 Entwicklung des anrechnungsfreien Einkommens in verschiedenen Win-Win-Konstellationen ... 328

55 Anrechnungsfreies Einkommen unter der ab 1. Januar 2011 geplanten neuen Hinzuverdienstregelung ... 333

Verzeichnis der Tabellen im Text

1 Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland ... 10

2 Wirtschaftsdaten für die Vereinigten Staaten ... 37

3 Wirtschaftsdaten für Japan ... 38

4 Die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung wichtiger Schwellenländer und Rohöl exportierender Länder ... 39

5 Wirtschaftsdaten für den Euro-Raum ... 41

6 Wirtschaftsdaten für die Länder der Europäischen Union ... 45

7 Potenzialwachstum nach dem Verfahren des Sachverständigenrates ... 47

8 Schätzergebnisse für den Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Produktion im Zeitraum 1995 bis 2008 ... 51

9 Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland ... 58

10 Der Arbeitsmarkt in Deutschland ... 62

11 Einnahmen und Ausgaben des Staates ... 63

12 Quantitative Easing: Umfang der Staatsanleihenkäufe durch die Notenbanken ... 80

13 Konsolidierte Auslandsforderungen von Banken der BIZ-Länder gegenüber ausgewählten Ländern ... 84

14 Länder mit einer starken Rückführung der Defizitquote des Staats innerhalb von 2 Jahren im Zeitraum von 1980 bis 2010 ... 87

15 Fallbeispiel: Abstimmung über Sanktionen gegen Portugal im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts ... 92

16 Temporäre Ausweitung der staatlichen Investitionen in Deutschland um 1 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2009 ... 115

17 Auswirkungen einer einmaligen Nominallohnerhöhung auf die Leistungsbilanzen ausgewählter Länder in Europa ... 118

18 Nettoinvestitionen in Deutschland in den Zeiträumen 1991 bis 2000 und 2001 bis 2009 ... 128
19 Abschreibungen auf Verbriefungen und auf Darlehen der Banken weltweit ... 142
20 Ungelöste Probleme und eingeleitete Reformen zur Regulierung des Finanzsystems ... 145
21 Basel III: Mindestanforderungen für Kapital- und Liquiditätskennziffern und ergänzende Regelungen in der Umsetzungsphase ... 148
22 Bandbreite von Fiskalmultiplikatoren für den Euro-Raum/die EU in unterschiedlichen Makromodellen ... 186
23 Einnahmen und Ausgaben des Staates ... 190
24 Finanzpolitische Kennziffern ... 193
25 Grundstruktur der Schuldenregel für den Bund ... 195
26 Zulässige Kreditaufnahme nach der Schuldenregel für den Bund ... 198
27 Rechenbeispiel zur Behandlung von Prognosefehlern und Belastungen des Kontrollkontos ... 199
28 Zukunftspaket der Bundesregierung und Finanzplan des Bundes ... 209
29 Bedeutung der Umsatzsteuer in der EU-27 ... 213
30 Steuermindereinnahmen durch den ermäßigten Umsatzsteuersatz ... 214
31 Verteilungswirkungen von Umsatzsteuerreformen ... 222
32 Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen und in atypischer Beschäftigung in den Jahren 2008 und 2009 ... 265
33 Der Arbeitsmarkt in Deutschland ... 268
34 Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten ... 270
35 Abgänge aus und Zugänge in Arbeitslosigkeit ... 271
36 Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen und Geschlecht im Jahr 2009 ... 272
37 Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland ... 274
38 Lohnabstand für Haushalte mit Kindern im Jahr 2009 ... 281
39 Simulation des Freibetrags ... 284
40 Simulationen der Freibetragssätze: Einkommenssegment 100 bis 800 Euro / 800 bis 1 000 Euro ... 285
41 Simulation einer Vollanrechnungsschwelle ... 286
42 Simulation des Regelsatzes ... 289
43 Ausländische Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU ... 293
44 Struktur der ausländischen Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten in Deutschland ... 294
45 Arbeitsangebotselastizitäten ... 314

46 Simulierte Ausgangswerte der Zielgrößen unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen ... 315
47 Variation des Freibetrags in 100 Euro-Schritten ... 319
48 Variation einer Vollanrechnungsschwelle in 100 Euro-Schritten ... 321
49 Variation der Freibetragssätze ... 322
50 Spannweite der Simulationsergebnisse ... 323
51 Anzahl der Szenarien in Abhängigkeit von der Wirkung auf die Zielgrößen Arbeitsvolumen, Partizipation und Budgetsaldo ... 327
52 Variation des Regelsatzes – Arbeitsangebotseffekte ... 330
53 Variation des Regelsatzes – Wirkungen auf die Transferabhängigkeit der Empfängerhaushalte ... 331
54 Erhöhung des Regelsatzes für Erwachsene auf 364 Euro ... 332
55 Simulation der neuen Hinzuverdienstregelungen ... 333

Verzeichnis der Kästen im Text

1 Bedeutung der Schwellenländer für die Weltwirtschaft: Stilisierte Fakten ... 27
2 Gilt der Zusammenhang zwischen Produktion und Beschäftigung noch? ... 50
3 Annahmen der Prognose ... 54
4 Quantitative Easing: Vergleich der Programme von EZB, Fed, BoE und BoJ ... 79
5 Ein dramatisches Wochenende für Europa ... 81
6 Rettungsprogramme für den Euro-Raum ... 84
7 Konsolidierungsmaßnahmen in Griechenland, Portugal, Spanien und Irland ... 88
8 Abstimmungsmodi im Stabilitäts- und Wachstumspakt ... 91
9 Die Leistungsbilanz einer Volkswirtschaft ... 107
10 Die EU-Stresstests im Detail ... 141
11 Systemische Eigenkapitalzuschläge über Contingent Capital – Der Schweizer Vorschlag ... 172
12 Reduzierung der Staatsverschuldung: „Short-term pain – long-term gain“ ... 188
13 Methodische Erläuterungen und Mechanik der neuen Schuldenregel ... 196
14 Modelle zur Konjunkturbereinigung auf Länderebene ... 205
15 Ermittlung der Umverteilungswirkungen von Umsatzsteuerreformen ... 223
16 Ausgewählte Leistungen gemäß SGB II ... 277
17 Auswirkungen von Einwanderung auf Löhne und Beschäftigung ... 295

Verzeichnis der Tabellen im Statistischen Anhang

A. Internationale Tabellen

1* Bevölkerung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern 353

2* Bruttoinlandsprodukt, Konsumausgaben und Bruttoanlageinvestitionen in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern 354

3* Ausrüstungsinvestitionen, Bauten, Exporte und Importe in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern 355

4* Nationale und Harmonisierte Verbraucherpreisindizes in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern 356

5* Handels- und Leistungsbilanzsaldo, Finanzierungssaldo und Schuldenstand des Staates in ausgewählten Ländern 357

6* Bilaterale Wechselkurse für ausgewählte Währungen 358

7* Zinssätze in den Ländern der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern der OECD 359

B. Tabellen für Deutschland

I. Makroökonomische Grunddaten

8* Bevölkerungsstand und Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland 360

9* Beschäftigung und Erwerbslosigkeit 361

10* Eckdaten zur Arbeitslosigkeit 362

11* Bruttowertschöpfung, Bruttoinlandsprodukt, Nationaleinkommen und Volkseinkommen 363

12* Arbeitnehmerentgelte (Lohnkosten), Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten für die Gesamtwirtschaft 364

13* Verwendung des Volkseinkommens 365

14* Verwendung des Bruttoinlandsprodukts 366

15* Bruttoinvestitionen 367

16* Deflatoren aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 368

17* Verfügbares Einkommen, Primäreinkommen und Sparen der privaten Haushalte 369

18* Einnahmen und Ausgaben des Staates, der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung 370

19* Einnahmen und Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden 372

20* Ausgaben und Einnahmen der staatlichen und kommunalen Haushalte nach Bundesländern 373

21* Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften 374
22* Verschuldung der öffentlichen Haushalte 375
23* Vermögensbildung und ihre Finanzierung 376
24* Unternehmens- und Vermögenseinkommen der Gesamtwirtschaft 377
25* Zahlungsbilanz (Salden) 378
26* Kapitalverkehr mit dem Ausland 379
27* Ausgewählte Zinsen und Renditen 380
28* Zinssätze für Neugeschäfte der Banken (MFIs) 381
29* Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe 382
30* Umsatz im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe 383
31* Index der Nettoproduktion im Produzierenden Gewerbe 384
32* Beschäftigte, geleistete Arbeitsstunden und Entgelte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe 385
33* Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe 386
34* Baugenehmigungen im Hochbau 387
35* Auftragseingang im Bauhauptgewerbe nach Bauarten 388
36* Umsatz, Beschäftigte, geleistete Arbeitsstunden und Produktion im Bauhauptgewerbe 389
37* Außenhandel (Spezialhandel) 390
38* Außenhandel (Spezialhandel) nach ausgewählten Gütergruppen der Produktionsstatistik 391
39* Außenhandel (Spezialhandel) nach Ländergruppen 392
40* Außenhandel (Spezialhandel) mit ausgewählten Ländern 393
41* Einzelhandelsumsatz 394
42* Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte 395
43* Index der Außenhandelspreise 396
44* Verbraucherpreise für Deutschland 397
45* Preisindizes für ausgewählte Energieprodukte in Deutschland 398
46* Preisindizes für Neubau und Instandhaltung, Baulandpreise 399
47* Verdienste nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen 400

II. Ausgewählte Daten zum System der Sozialen Sicherung

48* Sozialbudget: Leistungen nach Institutionen und Funktionen 401
49* Sozialbudget: Finanzierung nach Arten und Quellen 402
50* Kenngrößen für die Beitragsbemessung und die Leistungen in der Allgemeinen Rentenversicherung 403

51* Struktur der Leistungsempfänger in der Gesetzlichen Rentenversicherung 404
52* Finanzielle Entwicklung der Allgemeinen Rentenversicherung 405
53* Gesundheitsausgaben in Deutschland 406
54* Versicherte in der Gesetzlichen Krankenversicherung 407
55* Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung 408
56* Ausgaben für Mitglieder und Versicherte in der Gesetzlichen Krankenversicherung 409
57* Beitragssätze und Beitragseinnahmen in der Gesetzlichen Krankenversicherung 410
58* Einnahmen, Ausgaben und Versicherte in der Sozialen Pflegeversicherung 411
59* Leistungsempfänger in der Sozialen Pflegeversicherung 412
60* Eckdaten für die Privaten Krankenversicherungen und die Privaten Pflegeversicherungen 413
61* Eckdaten zur Arbeitslosenversicherung 414
62* Sozialhilfe: Empfänger, Ausgaben und Einnahmen 415

Statistische Materialquellen - Abkürzungen

Angaben aus der amtlichen Statistik für die Bundesrepublik stammen, soweit nicht anders vermerkt, vom Statistischen Bundesamt. Diese Angaben beziehen sich auf Deutschland; andere Gebietsstände sind ausdrücklich angemerkt.

Material über das Ausland wurde in der Regel internationalen Veröffentlichungen entnommen. Darüber hinaus sind in einzelnen Fällen auch nationale Veröffentlichungen herangezogen worden.

ABS	=	Asset-Backed-Security
AEUV	=	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
ALG	=	Arbeitslosengeld
AMNOG	=	Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz
AN	=	Anzahl der Arbeitnehmer
ARGEn	=	Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung
ARIMA	=	AutoRegressive Integrated Moving Average
ATE	=	Agriculturel Bank of Greece
BA	=	Bundesagentur für Arbeit
BaFin	=	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAG	=	Bundesarbeitsgericht
BCBS	=	Basel Committee on Banking Supervision / Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht
BDA	=	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände
BEA	=	Bureau of Economic Analysis
Bfa	=	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BoE	=	Bank of England
BFH	=	Bundesfinanzhof
BIP	=	Bruttoinlandsprodukt
BIZ	=	Bank für internationalen Zahlungsausgleich
BMF	=	Bundesministerium der Finanzen
BoJ	=	Bank of Japan
BWS	=	Bruttowertschöpfung
CDS	=	Credit Default Swaps, handelbare Kreditderivat zur Versicherung gegen Kreditausfallrisiken
CEBS	=	Committee of European Banking Supervisors
CEIOPS	=	Committee on European Insurance and Occupational Pensions Supervisors
CEP	=	Zentrum für Europäische Politik
CEPR	=	Center for Economic and Policy Research
CGE-Modell	=	Allgemeines berechenbares Gleichgewichtsmodell
CGFS	=	Committee on the Global Financial System
CPSS	=	Committee on Payment and Settlement Systems
CRD	=	Capital Requirements Directive
dbb	=	Deutscher Beamtenbund

DDR	=	Deutsche Demokratische Republik
DGB	=	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	=	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
EBA	=	Europäische Bankenaufsichtsbehörde / European Banking Authority
EFSF	=	European Financial Stability Facility
ECOFIN	=	Economic and Financial Affairs Council
EIOPA	=	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EIP	=	Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht
EKM	=	Europäischer Krisenmechanismus
ESFS	=	Europäischer Stabilisierungsfonds / European System of Financial Supervisors
ESMA	=	Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde / European Securities and Markets Authority
ESRB	=	Europäischer Ausschuss für Systemrisiken / European Systemic Risk Board
ESRI	=	Cabinet Office, Government of Japan
et al.	=	und andere
EU	=	Europäische Union
EURIBOR	=	Euro Interbank Offered Rate
EURO	=	Europäische Währungseinheit
EUV	=	Vertrag über die Europäische Union
EWU	=	Europäische Währungsunion
EZB/ECB	=	Europäische Zentralbank
FASB	=	Financial Accounting Standards Board
FDIC	=	Federal Deposit Insurance Corporation
Fed	=	Federal Reserve System
FMSA	=	Finanzmarktstabilisierungsanstalt = SoFFin
FMStG	=	Finanzmarktstabilisierungsgesetz
FSB	=	Financial Stability Board
FSF	=	Financial Stability Forum
FTD	=	Financial Times Deutschland
FTS	=	Finanztraktionsteuer
G-BA	=	Gemeinsamer Bundesausschuss
GIMF	=	Global Integrated Monetary and Fiscal Model
GKV	=	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-ÄndG	=	Gesetz zur Änderung krankenversicherungsrechtlicher und anderer Vorschriften
GKV-FinG	=	Gesetzliche Krankenversicherungs-Finanzierungsgesetz
Helaba	=	Hessische Landesbank
HRE	=	Hypo Real Estate Holding AG
HSH	=	Hamburgisch-Schleswig-Holsteinische Nordbank
HVPI	=	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
IAB	=	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAIS	=	International Association of Insurance Supervisors
IAS	=	International Accounting Standard

IASB	=	International Accounting Standards Board
IBRD	=	International Bank for Reconstruction and Development
IDB	=	Inter American Development Bank
ILO	=	Internationale Arbeitsorganisation
IOSCO	=	International Organization of Securities Commissions
IWF/IMF	=	Internationaler Währungsfonds, International Monetary Fund, Washington
IZA	=	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
JG	=	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
JGB´s	=	Langfristige japanische Staatsanleihen
KredReorgG	=	Kreditinstitute Reorganisationsgesetz
KWG	=	Kreditwesengesetz
LBBW	=	Landesbank Baden-Württemberg
LBM	=	Kurswert am London Bullion Market
LCR	=	Liquidity Coverage Ratio
LIBOR	=	London Interbank offered Rate, Referenzzinssatz im Interbankengeschäft, unbesicherte Zinssätze
LVA	=	Landesversicherungsanstalt
MOEL-8	=	8 Beitrittländer aus Mittel- und Osteuropa
NIESR	=	National Institute of Economic and Social Research
NiGEM	=	National Institute Global Econometric Model
Nord/LB	=	Norddeutsche Landesbank
NSFR	=	Net Stable Funding Ratio
OECD	=	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OIS	=	Overnight Index Swaps, besicherte Zinssätze
ÖPP	=	Öffentlich-private Partnerschaften
OTC	=	Over-the-Counter
RWI	=	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen
SGB	=	Sozialgesetzbuch
SOEP	=	Sozio-oekonomisches Panel des DIW
SoFFin	=	Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung, siehe auch FMSA
SVR	=	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SWP	=	Stabilitäts- und Wachstumspakt
UStG	=	Umsatzsteuergesetz
VGR	=	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
WEO	=	World Economic Outlook
WestLB	=	Westdeutsche Landesbank
WTO	=	World Trade Organization
ZEW	=	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim
zkT	=	zugelassene kommunale Träger

Zeichenerklärung

—	=	nichts vorhanden
0	=	weniger als die Hälfte der kleinsten dargestellten Einheit
.	=	kein Nachweis
...	=	Angaben fallen später an
— oder |	=	der Vergleich ist durch grundsätzliche Änderungen beeinträchtigt
X	=	Nachweis ist nicht sinnvoll beziehungsweise Fragestellung trifft nicht zu
( )	=	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist

Dieses sind Textabschnitte mit Erläuterungen zu methodischen Konzeptionen des Rates oder zur Statistik.

In Kästen gedruckte Textabschnitte enthalten analytische oder theoretische Ausführungen oder bieten detaillierte Information zu Einzelfragen, häufig im längerfristigen Zusammenhang

ERSTES KAPITEL

Chancen für einen stabilen Aufschwung

I. Die Ausgangslage: Starke wirtschaftliche Erholung verliert an Fahrt

II. Europäische Währungsunion in der Krise

III. Reform der Finanzmarktarchitektur

IV. Öffentliche Finanzen: In der Realität angekommen

V. Soziale Sicherungssysteme im Reformprozess

VI. Arbeitsmarkt im Zeichen institutioneller Veränderungen

Chancen für einen stabilen Aufschwung

1. Wie Phönix aus der Asche? Es ist noch nicht einmal ein Jahrzehnt her, da galt Deutschland als der kranke Mann Europas, als ein international kaum wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort mit einer zu hohen Unternehmensbesteuerung, mit einem völlig inflexiblen institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt, mit einem die Eigeninitiative eher bremsenden System der Sozialen Sicherung und – vor allem – unfähig zu durchgreifenden Reformen.

Davon ist heutzutage kaum noch die Rede, im Gegenteil. Deutschlands Weg aus der Krise wird allenthalben mit Bewunderung zur Kenntnis genommen, insbesondere hinsichtlich der vergleichsweise stabilen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Mehr noch, häufig wird Deutschland die Rolle einer **Konjunkturlokomotive** zugedacht, und wenn es überhaupt etwas zu kritisieren gelte, dann die fast übermächtige internationale Wettbewerbsfähigkeit, mitunter verbunden mit der Aufforderung, nunmehr von erfolgreichen Exportaktivitäten auf eine Stimulierung der Binnennachfrage umzusteuern.

2. Wie so oft, liegt die **Wahrheit in der Mitte**. Es trifft zu, dass Deutschland im Jahr 2010 mit einer überdurchschnittlich **starken und schnellen Erholung den Weg aus der Krise** gefunden hat. Das Bruttoinlandsprodukt wird in Deutschland im Jahr 2010 voraussichtlich um 3,7 vH zulegen, was in etwa zu gleichen Teilen auf eine Belebung der Binnennachfrage und auf außenwirtschaftliche Impulse zurückzuführen ist. Die Anzahl der registriert Arbeitslosen ging deutlich auf 2,945 Millionen Personen im Oktober 2010 zurück und damit auf den geringsten Wert seit 18 Jahren. Wesentlich bescheidener dürfte hingegen die wirtschaftliche Entwicklung im Euro-Raum (ohne Deutschland) ausfallen: Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts wird sich voraussichtlich auf 0,9 vH belaufen und die Arbeitslosenquote bei rund 11 vH verharren.

Das ist die eine Seite der Medaille. Die andere weist auf das **Jahr 2009 mit einem konjunkturellen Einbruch**, welcher mit -4,7 vH desaströs ausfiel. Dabei schlug der Rückgang der Exportaktivitäten um 14,4 vH besonders zu Buche, dieser konnte im Jahr 2010 fast wieder aufgeholt werden. Dies lag neben einer positiven Entwicklung des Welthandels – im ersten Halbjahr 2010 stieg dieser um 12,3 vH – an der hohen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft. Die Wirtschaftskrise hatte in Deutschland hauptsächlich die **exportorientierten Branchen** betroffen, die allerdings vor der Krise durch Innovationen und Rationalisierungen gut aufgestellt waren. Da diese Branchen überdies einen überproportional hohen Anteil an Fachkräften beschäftigen, besaßen sie ein besonderes Interesse, ihre Belegschaft soweit eben möglich im Unternehmen zu halten.

Die markante Exportorientierung der deutschen Volkswirtschaft erklärt vor dem Hintergrund des Wechselbades, dem der Welthandel ausgesetzt war, also beides, den scharfen Rückgang und den steilen Anstieg der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland. Der hohe Anteil der Fachkräfte in den exportorientierten Branchen wiederum erklärt angesichts des prognostizierten Fachkräftemangels das Ausbleiben einer ausgeprägten Entlassungswelle. Zwar unterstützte die Ausweitung der Kurzarbeiterregelungen die Strategie der Unternehmen, die Anpassung

in erster Linie über eine Reduktion der Arbeitszeit vorzunehmen, beträchtlich. Die **Kurzarbeit** war jedoch für Arbeitnehmer mit teilweise erheblichen Einkommenseinbußen verbunden und für die Unternehmen nicht kostenfrei zu haben. Die Remanenzkosten beliefen sich auf knapp 30 vH der Bruttolohnkosten. Das heißt, diese Hortung von Arbeitskräften ging mit temporären Gewinneinbußen einher.

3. Zur Wahrheit gehört zudem, dass einerseits die **Wirtschaftspolitik** in Deutschland die konjunkturelle Abwärtsdynamik mit mehreren **Konjunkturstimuli** alles in allem erfolgreich abgebremst hat und sie nun nach einer Phase der Irrungen und Wirrungen insbesondere im Bereich der Finanzpolitik eine Reihe von **Problemen** in Angriff nimmt. Andererseits erntet sie jetzt die Früchte der Reformpolitik der **vorherigen Regierungen**, wie die folgenden drei Beispiele belegen.

So waren Mitte dieses Jahrzehnts weitreichende **Arbeitsmarktreformen** in Kraft getreten, die das Fordern und Fördern zugunsten des Ersteren neu ausbalancierten, wie es beispielsweise seit der Einführung des Arbeitslosengelds II im Jahr 2005 deutlich wurde. Zusammen mit einem insgesamt gesehen moderaten Kurs der Tariflohnpolitik haben die Arbeitsmarktreformen zu dem beachtlichen Aufschwung der Beschäftigung in den Jahren vor der tiefen Rezession auf ein Niveau beigetragen, welches mit nur leichten Einbußen über die Wirtschaftskrise hinweg gehalten werden konnte, maßgeblich getragen von einer auf die Sicherung von Arbeitsplätzen ausgerichteten Strategie der Tarifvertragsparteien. Hinzu kamen Reformen im Bereich der Systeme der **Sozialen Sicherung**. Mit der Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalter auf 67 Jahre („Rente mit 67“) und mehreren Korrekturfaktoren hinsichtlich künftiger Rentensteigerungen (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) waren die wesentlichen Hausaufgaben bei dieser Reform erledigt.

Des Weiteren hatte im Jahr 2008 eine umfassende Reform der **Unternehmensbesteuerung** ihren Abschluss gefunden. Deutschland verlor endlich einen unrühmlichen Spitzenplatz in der Rangskala eines internationalen Vergleichs der Unternehmensteuerbelastung zugunsten eines angesichts der Qualität sonstiger Standortfaktoren akzeptablen Platzes im Mittelfeld.

Schließlich wurde vom Gesetzgeber in der vorangegangenen Legislaturperiode eine Begrenzung der langfristigen, strukturellen Neuverschuldung verabschiedet (**„Schuldenbremse“**), die im Jahr 2011 in Kraft tritt und bereits jetzt ihre Schatten vorauswirft. Für den Bund bedeutet die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse, dass die strukturelle Neuverschuldung ab dem Jahr 2016 einen Wert von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten darf, verbunden mit einem vorgegebenen Defizitabbaupfad. Für die Bundesländer gelten ab dem Jahr 2020 noch strengere Verschuldungsregeln.

Die Schuldenbremse und der damit verbundene Konsolidierungspfad stellen – trotz einiger Unwägbarkeiten im Detail – eine wichtige finanzpolitische Errungenschaft dar. Der **Konsolidierungspfad** setzt im Jahr 2011 ein und entfaltet somit kaum Bremswirkungen auf dem Weg aus der Rezession. Vielmehr kann die zunehmende Glaubwürdigkeit im Hinblick auf eine

Sanierung der Staatsfinanzen bei einer konsequenten Umsetzung des Konsolidierungspfads nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Die im internationalen Vergleich einigermaßen solide Lage der öffentlichen Haushalte Deutschlands und der von der Schuldenbremse ausgehende Konsolidierungskurs haben die Attraktivität **deutscher Staatsanleihen** als „sicherer Hafen" in den Turbulenzen auf den internationalen Kapitalmärkten verbessert. Vor dem Hintergrund international ohnehin schon niedriger Zinsen hat dies für langfristige Zinsen auf nahezu historisch niedrigem Niveau gesorgt.

4. Die genannten Reformen positiv hervorzuheben ist das eine, auf mögliche **Rückschritte** auf eben diesen Politikfeldern hinzuweisen, das andere. Über Änderungen beim Regelwerk des Arbeitslosengelds II wird nach wie vor gestritten, wie im Jahr 2010 anlässlich der Umsetzung der Vorgaben eines Urteils des Bundesverfassungsgerichtes besonders sichtbar wurde. Letztlich laufen die einschlägigen Forderungen darauf hinaus, das „Fordern" zumindest teilweise wieder einzuschränken. Ähnliches gilt für die „Rente mit 67", deren Umsetzung Gegenstand vehementer Proteste ist. Teile der Unternehmensteuerreform werden ebenfalls kontrovers diskutiert, etwa die Höhe des Satzes der Abgeltungsteuer oder, noch weitgehender, die Berechtigung derselben überhaupt sowie eine Anhebung des Spitzensatzes der Einkommensteuer, wovon auch Personengesellschaften betroffen wären. Bei der Haushaltskonsolidierung schließlich bestätigt die Gefechtslage die skeptischen Erwartungen: Praktisch jedermann ist grundsätzlich für eine Sanierung der Staatsfinanzen, indessen erfolgt harter und lautstarker Widerstand, falls ein eigenes Opfer zur Debatte steht.

5. Die unerwartet positive Aufwärtstendenz der deutschen Wirtschaftsaktivität bietet **Chancen** für einen stabilen, wenngleich möglicherweise eher flachen Wachstumspfad. Dennoch dürfen die **Risiken** nicht aus dem Blickfeld geraten.

Hinsichtlich der Chancen gründet sich die verhalten optimistische Perspektive auf zwei Pfeilern:

- Der erste Pfeiler betrifft die nachhaltige Belebung der Binnennachfrage des privaten Sektors, also Konsum und Investitionen. Eine gestiegene Dynamik über die Binnennachfrage bedeutet eine Absicherung gegen die Unsicherheiten beim Export und trägt zum Ausgleich der internationalen Ungleichgewichte bei.

- Der zweite Pfeiler betrifft die weiterhin lebhaften Exportaktivitäten aufgrund einer hohen Wettbewerbsfähigkeit inländischer Produkte und eines günstigen wirtschaftlichen Umfelds vor allem in den Schwellenländern. Allerdings ist gerade dieser Pfeiler den größten Risiken ausgesetzt.

Damit diese Chancen genutzt werden können, bedarf es einer Wirtschaftspolitik, die die notwendigen Rahmenbedingungen für einen höheren Wachstumspfad schafft.

6. Die **Belebung der privaten Binnennachfrage** – der **erste Pfeiler** für Chancen auf einen stabilen Wachstumspfad – könnte sich auf zwei Wegen vollziehen. Zum einen mag sich die günstige Arbeitsmarktentwicklung positiv auf den privaten Konsum auswirken. Die Sorgen der Arbeitnehmer über die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze dürften aufgrund der erfreulichen Beschäftigungsentwicklung merklich zurückgehen, und es ist angesichts des prognostizierten Fachkräftemangels in den nächsten Jahren ein weiterer Abbau der Arbeitslosigkeit zu erwarten. Des Weiteren wird sich wohl eine fortgesetzte Aufwärtsbewegung der Beschäftigungslage in steigenden Löhnen niederschlagen.

Zum anderen erscheint es nicht unrealistisch, auf eine stärkere private **Investitionstätigkeit** zu setzen. Grundlage dieser Einschätzung sind historisch gesehen niedrige kurzfristige und langfristige Nominalzinsen. Diese dürften sich in Deutschland im internationalen Vergleich zudem in relativ geringen **Realzinsen** niederschlagen. In anderen Ländern hingegen bewirken Risikoprämien aufgrund einer besonders hohen Staatsverschuldung sowie Sorgen über mögliche deflationäre Tendenzen höhere Zinsen als in Deutschland. Die Risikobereitschaft international agierender Kapitalanleger wird weiterhin gering bleiben, nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen mit Engagements im Immobiliensektor in einigen Ländern des Euro-Raums oder in den Vereinigten Staaten. Dort haben sich viele Investitionen als weitaus risikoreicher als angenommen erwiesen. Angesichts der hohen Staatsverschuldung und der labilen wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern ist auch in der unmittelbaren Zukunft eine signifikante Minderung dieser Risiken nicht in Sicht.

7. Der **zweite Pfeiler** für eine stabile Aufwärtsentwicklung beruht auf der **hohen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen** und auf den teilweise sehr dynamischen Absatzmärkten. Jedoch sind hier die Risiken besonders hoch. Ein Rückschlag bei den Exportaktivitäten könnte die Belebung der Binnennachfrage kompensieren, wenn nicht sogar überkompensieren. Ein solcher **Rückschlag** ist nicht von vornherein unrealistisch und könnte durch vier Entwicklungen verursacht werden:

- Eine Reihe von Ländern mag in der absehbaren Zukunft durch eine konjunkturelle Schwächephase und damit durch eine verhaltene Importnachfrage gekennzeichnet sein. Ursache dafür können eine hohe und steigende Arbeitslosigkeit sowie durch die Finanzmarktkrise hervorgerufene Vermögensverluste beispielsweise bei den privaten Haushalten sein.

- Die teilweise harte Konsolidierungspolitik zum Beispiel im Vereinigten Königreich und in den Peripherieländern des Euro-Raums (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) kann die deutschen Exporte in diese Länder und über Drittländereffekte nachteilig beeinflussen. Nach wie vor bestehen erhebliche Ungleichgewichte in der Wirtschaftsentwicklung im Euro-Raum, deren Folgen nicht absehbar sind.

- Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre ist nicht auszuschließen, dass es auf den Finanzmärkten erneut zu unerwarteten Schocks kommt, die sich nachteilig auf die Realwirtschaft auswirken. Nach wie vor weisen die Bankbilanzen Positionen auf, für die noch beträchtlicher Abschreibungsbedarf besteht.

- Zunehmende Spannungen sind im internationalen Währungsgefüge zu verzeichnen, von einem drohenden „Währungskrieg“ ist die Rede. Allen voran beklagen Politiker der Vereinigten Staaten die Unterbewertung der Währung Chinas und stellen Retorsionsmaßnahmen in Aussicht. Nicht nur ein solcher Währungskrieg, sondern ebenso eine Geldpolitik der Vereinigten Staaten, die beträchtlich höhere Inflationsraten in Kauf nimmt, kann zu einer merklichen Aufwertung des Euro und damit zu Einbußen bei deutschen Exporten führen.

8. Die mögliche stabile Aufwärtsentwicklung sollte von der **Wirtschaftspolitik** tatkräftig unterstützt werden. Sie muss die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass die deutsche Volkswirtschaft Wachstumschancen wahrnehmen kann. Es gilt, das im Vergleich zu anderen EU-Staaten seit dem letzten Jahrzehnt sehr niedrige Wachstum, allerdings auch bedingt durch die finanziellen Lasten der Wiedervereinigung, zugunsten eines höheren und damit erst einmal steileren Wachstumspfads hinter sich zu lassen.

9. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2009/10 eine wirtschaftspolitische Strategie sowohl für die unmittelbare Zukunft wie auch aus einer mittel- bis langfristigen Perspektive vorgeschlagen. Zum einen besteht sie aus den **Exit-Strategien** im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik sowie den Stützungsmaßnahmen für das Bankensystem, welche die durch die Krise bedingten staatlichen Eingriffe auf ein normales Maß zurückführen. Zum anderen hebt die Strategie eine mittel- bis langfristige Perspektive hervor, mit dem Ziel, Deutschland auf einen höheren **Wachstumspfad** zu bringen. Dazu sind Investitionen in die Bildungsaktivitäten und in das Innovationspotenzial erforderlich. An dieser Wachstumsstrategie hat sich grundsätzlich nichts geändert, allerdings bedarf es bei ihrer Umsetzung eines langen Atems. Daher erscheint es vordringlich zu prüfen, welche Fortschritte die Wirtschaftspolitik insbesondere im Hinblick auf die Exit-Strategie bisher gemacht hat und welcher Handlungsbedarf weiterhin besteht.

10. Die **Wachstumsstrategie** muss darauf gerichtet sein, einem immer noch möglichen Abrutschen der deutschen Volkswirtschaft auf einen niedrigen Wachstumspfad nicht nur entgegenzuwirken, sondern – mehr noch – die Chancen auf einen höheren Wachstumspfad zu verbessern (JG 2009 Ziffern 33 ff.). Dies kann mit Hilfe von Zukunftsinvestitionen in Form von Bildungsanstrengungen und Innovationen bewerkstelligt werden:

- Eine **Bildungsoffensive** muss zum einen das allgemeine Bildungsniveau in Deutschland, welches im internationalen Vergleich nur mittelmäßig abschneidet, anheben. Zum anderen besteht die Notwendigkeit, Chancengleichheit, insbesondere für Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Elternhäusern, bei der Erlangung höherer Bildungsabschlüsse herzustellen. Bildungsinvestitionen sollten möglichst früh im Bildungszyklus einsetzen, beispielsweise in Form eines verpflichtenden Vorschuljahres, flächendeckender Ganztagsschulen und eines flexibleren Übergangs zwischen einzelnen Bildungsabschnitten. Diese Maßnahmen kommen nicht zuletzt Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund zugute. Die Bundesregierung hat hinsichtlich einer Verbesserung der Bildungschancen der Kinder einen ersten Schritt getan, dem indes weitergehende Reformen folgen müssen.

- Die **Innovationspolitik** muss weiterhin die Infrastruktur für Innovationen stärken, geeignete Anreize für einen funktionstüchtigen Wettbewerb schaffen und jede Förderung als transparenten und zeitlich befristeten Anschub für ein Entdeckungsverfahren ausgestalten. Steuerliche Anreize für Forschung und Entwicklung durch Unternehmen sollten auf der Agenda der Bundesregierung mit hoher Priorität bleiben.

11. Aus eher kurz- bis mittelfristiger Sicht stehen fünf Handlungsfelder im Mittelpunkt:

(i) Die Überwindung der **Krise im Euro-Raum**: Das zentrale Erfordernis besteht darin, einen institutionellen Rahmen für eine dauerhafte Stabilität zu etablieren, ohne hierbei wichtige nationale Kompetenzen der Fiskalpolitik aufzugeben. Ein zukunftsfähiges Regelwerk für den Euro-Raum sollte auf drei Säulen beruhen:

- **Stabilität der öffentlichen Finanzen**: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt muss so umgestaltet werden, dass Länder mit einer unsoliden Fiskalpolitik rechtzeitig und wirksam sanktioniert werden. Dazu muss die Rolle der Kommission gegenüber dem Rat gestärkt werden.

- **Stabilität des privaten Finanzsystems**: Der Euro-Raum benötigt einen maßgeschneiderten Rahmen zur Sicherung der Stabilität des Finanzsystems. Ein einheitlicher Währungsraum bedarf einer integrierten Finanzaufsicht.

- **Europäischer Krisenmechanismus**: Er muss so beschaffen sein, dass er Mitgliedsländer bei gravierenden Störungen der Kapitalmärkte unterstützt, zugleich aber die Anleger nicht damit rechnen können, dass es bei einem fiskalischen Fehlverhalten eines Staates grundsätzlich zu einer uneingeschränkten Stützung durch die Gemeinschaft kommt.

(ii) Die **Reform der nationalen und internationalen Finanzmarktarchitektur**: Im Wesentlichen geht es hierbei um die Anforderungen an zielführende Finanzmarktreformen und den Umgang mit systemischen Risiken. Konkret bedeutet dies Folgendes:

- Die Finanzmarktreformen müssen so angelegt sein, dass sie erstens die Widerstandskraft des Finanzsektors erhöhen und die inhärente Prozyklizität verringern, zweitens die Marktstabilität stärken und die Systemrelevanz verringern, etwa indem außerbörslich gehandelte Finanzprodukte reguliert werden, und drittens die Bankenaufsicht richtig ausgestalten.

- Auf der europäischen Ebene sollte eine integrierte und handlungsfähige **Finanzaufsicht** geschaffen werden, und in Deutschland darf die Integration der Aufsicht in die Deutsche Bundesbank nicht länger aufgeschoben werden.

- Die **deutschen Gesetze** zur Sanierung und Reorganisation von Instituten sind in vielen Aspekten als zielführend zu begrüßen. Allerdings sollten sie mit einem europäischen Mechanismus zum Umgang mit grenzüberschreitenden Insolvenzen eingebunden werden.

- Der Umgang mit **systemrelevanten Instituten** – die schwerste Hinterlassenschaft aus der Finanzkrise – ist weiterhin ungeklärt. Erforderlich sind eine nach dem systemischen Risiko differenzierte Abgabe (Pigou-Steuer) oder ein entsprechender Eigenkapitalzuschlag.

(iii) Die Umsetzung der **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte** und **Reformen des Steuersystems**: Nach Einsetzen der wirtschaftlichen Erholungsphase müssen die öffentlichen Haushalte entschlossen konsolidiert und das Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gestärkt werden. Im Einzelnen muss sich die Finanzpolitik den folgenden Aspekten widmen:

- Die neue **Schuldenregel** stellt einen wichtigen und richtigen Beitrag zu einer wirksamen Begrenzung der staatlichen Verschuldung dar. Gleichwohl verbleiben bei ihrer Anwendung gewisse Gestaltungsspielräume und einige zu klärende Fragen.

- Zwar ist die Steuerpolitik mittlerweile in der Realität angekommen, indem sie Pläne für Steuersenkungen ohne solide Gegenfinanzierung erst einmal ad acta gelegt hat. Auf der Agenda stehen jedoch nach wie vor die angekündigte Neuordnung der **Gemeindefinanzen** sowie die notwendige Reform der **Umsatzsteuer**.

(iv) Die konsequente Umsetzung bereits eingeleiteter Reformen in den **Sozialen Sicherungssystemen** und deren Ergänzung:

- Mit dem Entwurf des Gesetzes zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-FinG) wurde eine finanzierungsseitige Reform in der **Gesetzlichen Krankenversicherung** angestoßen, die den Einstieg in eine einkommensunabhängige Finanzierung bringen könnte. Diese gilt es mittelfristig zu etablieren und durch Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs unter den Leistungserbringern zu ergänzen, um bestehende Effizienzreserven zu heben.

- Im Bereich der **Gesetzlichen Rentenversicherung** ist es notwendig, politische Standfestigkeit zu beweisen und wie geplant mit der stufenweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters sowie mit dem Abbau des Ausgleichsbedarfs zu beginnen.

(v) Zukunftsweisende Rahmenbedingungen im Bereich der **Arbeitsmarktpolitik**: Trotz der erfreulichen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt harren eine Reihe von Problemen ihrer Bewältigung. Dazu gehören

- die Stärkung der Anreize für Empfänger des **Arbeitslosengelds II**, eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen,

- auf institutionelle Änderungen im **Tarifvertragsrecht** und erweiterte **Freizügigkeitsregelungen** der EU nicht vorschnell beziehungsweise mit untauglichen Maßnahmen zu reagieren.

12. Die Chancen für einen stabilen Aufschwung stehen nicht schlecht, indes werden die Bäume nicht in den Himmel wachsen und von einem neuen „Wirtschaftswunder“ kann keine Rede sein. Schon gar nicht besteht wirtschaftspolitisch gesehen Anlass, bei den notwendigen Reformen Zurückhaltung zu üben. Die Bundesregierung hat erneut einen Anlauf genommen, wichtige Probleme anzugehen, diesmal endlich auf dem Boden der Realität.

I. Die Ausgangslage: Starke wirtschaftliche Erholung verliert an Fahrt

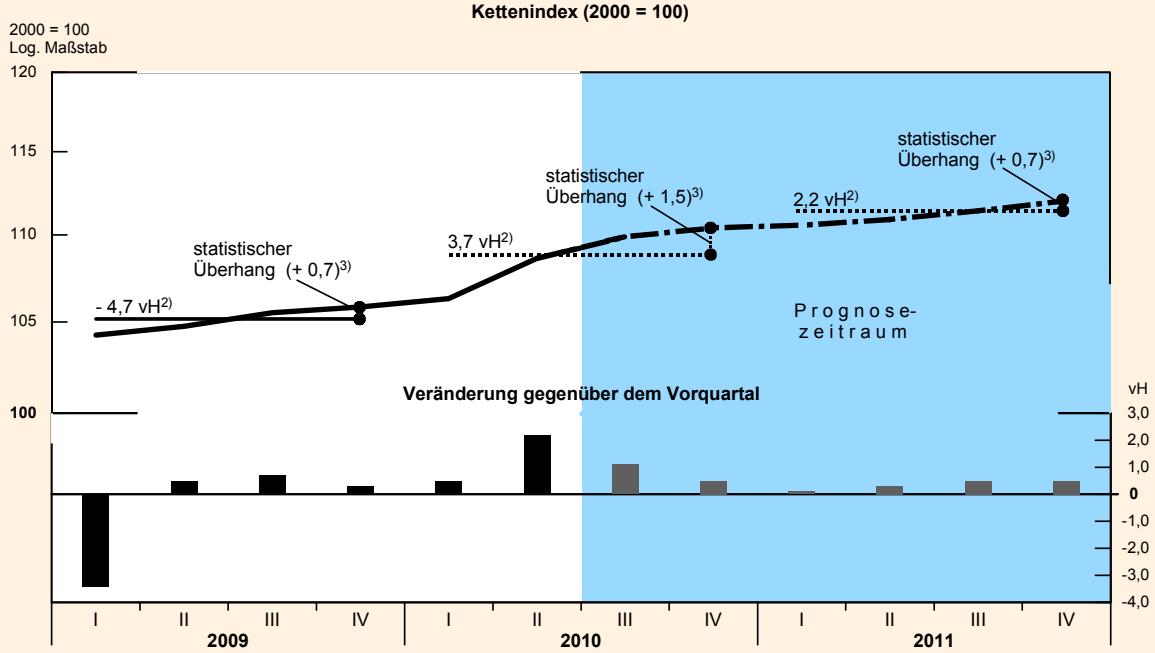
13. Die zur Jahresmitte 2009 beginnende wirtschaftliche Erholung in Deutschland verlief bis zum zweiten Quartal 2010 sehr erfreulich und zeigte im Frühjahr 2010 die stärkste Dynamik (Schaubild 1). Die vorliegenden Konjunkturindikatoren deuten darauf hin, dass sich der Aufschwung weiter fortsetzen wird, wenn auch mit etwas verminderter Kraft. Die positive Entwicklung des weltwirtschaftlichen Umfelds, die bisher über die Exportnachfrage die deutsche Konjunktur gestützt hat, wird sich wahrscheinlich abschwächen. Die Krise hat in zahlreichen Industrieländern deutliche Spuren hinterlassen. Demgegenüber stehen die Chancen gut, dass die Schwellenländer weiterhin stark expandieren werden.

Schaubild 1

Voraussichtliche Wirtschaftsentwicklung in Deutschland[1)]

Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt

Kettenindex (2000 = 100)



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

Insgesamt wird sich der außenwirtschaftliche Impuls für Deutschland abschwächen, da auch global die fiskalischen Maßnahmen auslaufen werden, die weltweit zur Abfederung des Konjunktureinbruchs ergriffen wurden und weil weitere Konsolidierungsbemühungen anstehen. Der Sachverständigenrat prognostiziert für das Jahr 2010 einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 3,7 vH, für das Jahr 2011 noch von 2,2 vH. Damit schwächt sich der Aufschwung in Deutschland ab. Bei der Preisentwicklung ist eine Stabilisierung auf moderatem

Niveau zu verzeichnen. Die Verbraucherpreise werden im Jahr 2010 voraussichtlich um 1,1 vH und im kommenden Jahr um 1,4 vH steigen (Tabelle 1, Seite 10).

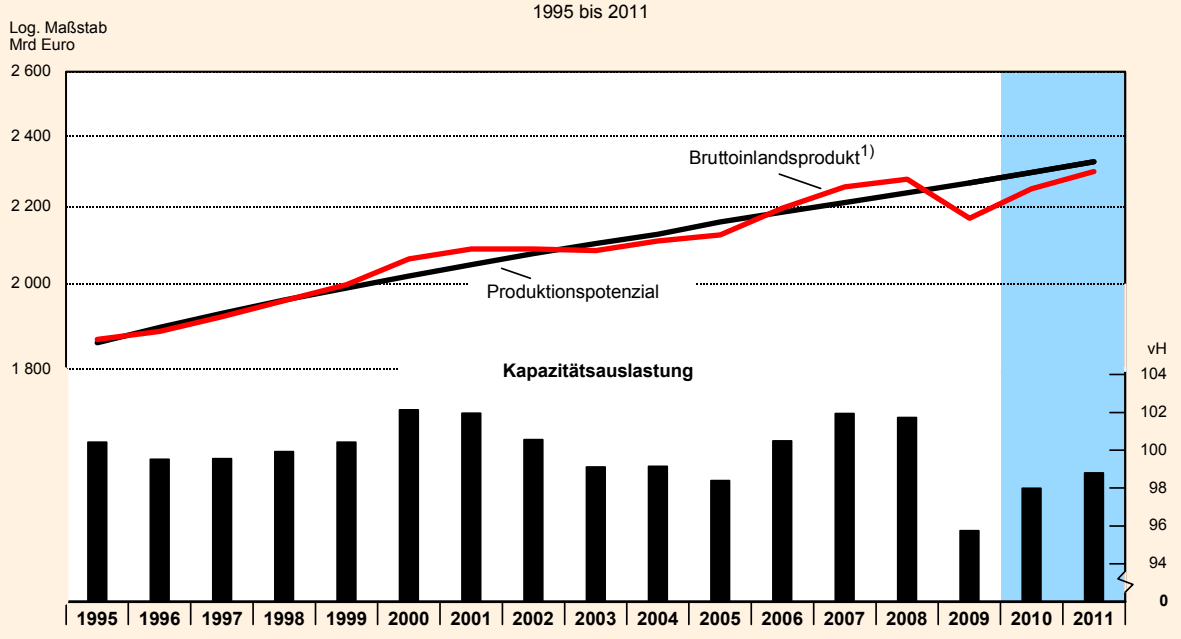
14. So positiv die bisherige Aufwärtsdynamik ist, so darf dabei nicht vergessen werden, dass sich das Bruttoinlandsprodukt zur Jahresmitte 2010 noch auf einem Niveau befindet, das zuletzt zum Jahreswechsel 2006/2007 erreicht wurde. Nach der Prognose des Sachverständigenrates für Deutschland werden die durch die Krise entstanden Produktionseinbußen Ende des Jahres 2011 vollständig ausgeglichen sein. Damit wird die deutsche Volkswirtschaft rund drei Jahre benötigt haben, den krisenbedingten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts wieder aufzuholen.

Das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt liegt somit immer noch unter dem **Produktionspotenzial**, also der Wirtschaftsleistung, die bei normaler Auslastung aller Kapazitäten ohne zusätzlichen Inflationsdruck erreichbar wäre (Schaubild 2).

Schaubild 2

Produktionspotenzial, Bruttoinlandsprodukt und Kapazitätsauslastung

1995 bis 2011



1) Preisbereinigt, verkettete Volumenangaben.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Die Beeinträchtigung des Produktionspotenzials scheint in Deutschland weit geringer ausgefallen zu sein als noch in der Krise befürchtet. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass das Potenzialwachstum in den Jahren 2010 und 2011 Wachstumsraten in Höhe von jeweils 1,3 vH aufweisen wird. Die negative gesamtwirtschaftliche Output-Lücke liegt demnach im Jahr 2010 bei etwa 2,0 vH gemessen am Produktionspotenzial und könnte bei der prognostizierten Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts gegen Ende des Jahres 2011 geschlossen werden.

15. Im Zuge der überraschend starken wirtschaftlichen Erholung begannen die Unternehmen in Deutschland im **Jahr 2010** die Arbeitszeit wieder zu erhöhen und neue Mitarbeiter einzustellen. Insgesamt stieg die Anzahl der Erwerbstätigen im Jahr 2010 um 196 000 Personen. In diesem Zusammenhang ging die Anzahl der registriert Arbeitslosen um 178 000 Personen zurück. Die bessere Entwicklung verteilt sich ungefähr hälftig auf Westdeutschland und Ostdeutschland, nachdem sich im Jahr 2009 der Anstieg der Arbeitslosigkeit fast ausschließlich auf Westdeutschland konzentriert hatte. Die **gleichzeitige Zunahme von Arbeitszeit und Erwerbstätigkeit** zeigt, dass es sich bei der aktuellen konjunkturellen Erholung nicht um beschäftigungsloses Wachstum handelt.

Tabelle 1

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

	Einheit	2007	2008	2009	2010[1)]	2011[1)]
Bruttoinlandsprodukt	vH[2)]	*2,7*	*1,0*	*– 4,7*	*3,7*	*2,2*
Konsumausgaben, zusammen	vH[2)]	*0,2*	*1,1*	*0,5*	*0,9*	*1,5*
Private Konsumausgaben[3)]	vH[2)]	*– 0,2*	*0,7*	*– 0,2*	*0,1*	*1,6*
Staatliche Konsumausgaben	vH[2)]	*1,6*	*2,3*	*2,9*	*3,0*	*1,0*
Ausrüstungsinvestitionen	vH[2)]	*10,7*	*3,5*	*–22,6*	*9,2*	*6,0*
Bauinvestitionen	vH[2)]	*– 0,5*	*1,2*	*– 1,5*	*4,2*	*1,8*
Sonstige Anlagen	vH[2)]	*6,8*	*6,5*	*5,6*	*6,7*	*6,5*
Inlandsnachfrage[4)]	vH[2)]	*1,2*	*1,2*	*– 1,9*	*2,2*	*1,9*
Exporte (Waren und Dienstleistungen)	vH[2)]	*7,6*	*2,5*	*–14,3*	*15,5*	*6,7*
Importe (Waren und Dienstleistungen)	vH[2)]	*5,0*	*3,3*	*– 9,4*	*13,3*	*6,8*
Erwerbstätige (Inland)	Tausend	39 724	40 276	40 271	40 467	40 762
Registriert Arbeitslose	Tausend	3 777	3 268	3 423	3 245	2 968
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Tausend	26 943	27 510	27 493	27 803	28 173
Arbeitslosenquote[5)]	vH	*9,0*	*7,8*	*8,2*	*7,7*	*7,0*
Verbraucherpreise[6)]	vH	*2,3*	*2,6*	*0,4*	*1,1*	*1,4*
Finanzierungssaldo des Staates[7)]	vH	*0,3*	*0,1*	*– 3,0*	*– 3,7* [a)]	*– 2,4*

1) Jahre 2010 bis 2011 Prognose (Ziffern 101 ff.).– 2) Preisbereinigt (Vorjahrespreisbasis); Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Inländische Verwendung.– 5) Registriert Arbeitslose in vH an allen zivilen Erwerbspersonen. Quelle: Jahre 2007 bis 2009 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; 2010: Mit Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (4,38 Mrd Euro).– a) Ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang – 3,8 vH.

Daten zur Tabelle

16. Durch die von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur und des Finanzsektors ist die öffentliche Verschuldung stark angestiegen. Der Staat muss sich nun aus den konjunkturstützenden Maßnahmen zurückziehen, um die Verschuldung zu begrenzen und das langfristige Wirtschaftwachstum nicht zu gefährden. Mit Verankerung der neuen Schuldenregel im Grundgesetz sind die für die Konsolidierung notwendigen

Weichen gestellt worden. Das gesamtstaatliche **Finanzierungsdefizit** wird im Jahr 2011 überwiegend konjunkturbedingt gegenüber dem Vorjahr um 30 Mrd Euro zurückgehen, mit 62 Mrd Euro jedoch immer noch ein hohes Niveau aufweisen. Unter der Annahme, dass weitere signifikante Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors ausbleiben, wird es erstmals gelingen, nach drei, teils sehr deutlichen Anstiegen die Schuldenstandsquote leicht zurückzuführen. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte weiterhin hoch ist. Der konjunkturelle Aufschwung sollte genutzt werden, um hier deutliche Fortschritte zu erzielen.

17. Die Krise hat in Deutschland weniger deutliche Spuren hinterlassen als noch vor einem Jahr befürchtet. Maßgeblich dazu beigetragen haben die robuste Reaktion des Arbeitsmarkts, der unerwartet geringe Anstieg des Finanzierungsdefizits sowie das Ausbleiben einer Kreditklemme. Die deutsche Realwirtschaft wurde auch nicht von den erneuten Turbulenzen auf den Finanzmärkten beeinträchtigt, die im Zuge der Schuldenkrise in den Peripherieländern des Euro-Raums im Frühjahr 2010 auftraten. Eine Bedrohung für die Entwicklung im Prognosezeitraum geht vom Risiko eines Währungs- und Handelskriegs aus, der erhebliche Folgen für die weltwirtschaftliche Erholung und damit für den Aufschwung in Deutschland haben könnte. Insgesamt sind die bislang zu beobachtenden **Folgen der Krise für Deutschland** geringer als für andere Industrieländer. Damit stehen die Chancen für Deutschlands Wirtschaft gut, an die Entwicklung vor der Krise anzuknüpfen.

II. Europäische Währungsunion in der Krise

18. Mit den starken Spannungen im Euro-Raum haben die grundsätzlichen Zweifel an der Vorteilhaftigkeit einer Währungsunion erneuten Auftrieb erhalten. Bei allen Problemen sollte nicht übersehen werden, dass sich Haushaltsdefizite und Schuldenstandsquoten nicht nur in den Mitgliedsländern des Euro-Raums erhöht haben, sondern in gleicher Weise und teilweise noch ausgeprägter in den Vereinigten Staaten, in Japan und im Vereinigten Königreich. Wie diese Volkswirtschaften leiden auch die Mitgliedsländer der Währungsunion unter den **Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise**, die nach wie vor mit erheblichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte verbunden sind. Gleichwohl gibt es Spannungen und Fehlentwicklungen im Euro-Raum, die auf die **spezifische Konstellation einer Währungsunion** zurückzuführen sind:

- Dass es Griechenland möglich gewesen ist, über ein ganzes Jahrzehnt hinweg eine so unsolide Haushaltspolitik zu betreiben, dürfte zumindest teilweise darin begründet sein, dass die Finanzmärkte – trotz der gegenteiligen Bestimmungen des EU-Vertrags – für den Notfall von einer Unterstützung (**Bail-out**) durch die anderen Teilnehmerländer ausgegangen sind.

- Aufgrund der **einheitlichen Zinspolitik** konnte sich die konjunkturelle Überhitzung in Spanien, Griechenland und Irland länger halten, als dies bei einer Geldpolitik unter nationaler Regie möglich gewesen wäre.

- Nachdem in den Problemländern der Währungsunion die Löhne über viele Jahre hinweg zu stark gestiegen sind, steht ihnen heute das Hilfsmittel einer nominalen **Abwertung** nicht zur Verfügung, um die negativen Nachfrageeffekte der Haushaltskonsolidierung abzufedern und die Wettbewerbsfähigkeit ohne Lohnsenkung rasch zu verbessern.

- In der Krise zeigt sich zudem ein weiteres Spezifikum der Mitgliedschaft in einer Währungsunion. In den Vereinigten Staaten, Japan und dem Vereinigten Königreich wurde von der Zentralbank im Rahmen des sogenannten **Quantitative Easing** in sehr hohem Umfang Staatsanleihen erworben, um Finanzierungsengpässe des Staates zu vermeiden. Demgegenüber sind die Länder des Euro-Raums im Prinzip darauf angewiesen, sich am Kapitalmarkt zu finanzieren, womit sie in vollem Umfang den Unwägbarkeiten der globalen Finanzmärkte ausgesetzt sind. Dies erklärt die massiven Stützungsprogramme, die im Mai 2010 zunächst für Griechenland und dann für den gesamten Währungsraum vereinbart worden sind.

19. In Anbetracht der erheblichen Anpassungsschwierigkeiten, denen sich die Problemländer der Währungsunion – vor allem Griechenland, Irland, Portugal und Spanien – derzeit und auch noch in den nächsten Jahren gegenüber sehen, stellt sich die Frage, ob **Deutschland** als größtes Mitgliedsland nicht einen aktiven Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung des Euro-Raums leisten sollte. Simulationen zeigen jedoch, dass Lohnerhöhungen oberhalb des Produktivitätsfortschritts ebenso wenig wie eine expansive Fiskalpolitik geeignet sind, die Lage der Problemländer merklich zu verbessern. Dies kann nur mit Reformen zur langfristigen Stärkung der Binnennachfrage in Deutschland erreicht werden.

20. Der Sachverständigenrat hat bereits in seinem Jahresgutachten 2009/10 mit dem Modell eines **Konsolidierungspakts** Vorschläge für ein stringenteres fiskalpolitisches Regelwerk unterbreitet. Am 29. Oktober 2010 hat der Europäische Rat den Bericht der van-Rompuy-Arbeitsgruppe befürwortet und sich für einen „fast track"-Ansatz ausgesprochen, bei dem die ohne Vertragsänderung möglichen Reformen bis zum Sommer 2011 umgesetzt werden sollen. Der Rat hat zudem die Notwendigkeit eines dauerhaften Krisenmechanismus zum Ausdruck gebracht, der jedoch eine begrenzte Veränderung des Vertrags erfordert.

21. Wenn in Zukunft ähnliche Krisen vermieden werden sollen, benötigt die Währungsunion einen **institutionellen** Rahmen, der den spezifischen Problemlagen eines solchen Arrangements besser gerecht wird als die in den 1990er-Jahren vereinbarten Regelmechanismen des Euro-Raums. Der Sachverständigenrat schlägt hierfür ein **Drei-Säulen-Modell** vor:

- **Stabilität der öffentlichen Finanzen**: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt bedarf einer grundlegenden Reform. Er muss insbesondere so umgestaltet werden, dass Sanktionen selbst dann möglich sind, wenn ein Land sein mittelfristiges Haushaltsziel nicht erreicht oder seine Schuldenstandsquote nicht nachhaltig zurückgeht. Um den Pakt stringenter zu machen, muss in den „exzessiven Defizitverfahren" die Rolle der Kommission gegenüber dem Rat gestärkt werden, sodass die Initiative für das Verhängen von Sanktionen bei der Kommission liegt und sich der Rat nur mit umgekehrter Abstimmung dagegen aussprechen

kann. Die Vorschläge der van-Rompuy-Arbeitsgruppe tragen dazu bei, dass die Anforderungen an eine stabilitätsorientierte Fiskalpolitik erheblich erhöht und die Sanktionsverfahren deutlich beschleunigt werden. Allerdings bleibt es weiterhin bei einer dominanten Rolle des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister in den einzelnen Verfahrensschritten. Es ist somit auch in Zukunft nicht auszuschließen, dass Sanktionen aufgrund politischer Rücksichtnahmen unterbleiben. Die notwendige stärkere Stellung der Kommission bedarf einer Vertragsänderung, die möglichst bald herbeigeführt werden sollte.

- **Stabilität des privaten Finanzsystems**: In Anbetracht der erheblichen Kosten, die mit den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für alle Teilnehmerländer verbunden sind, ist es erforderlich, dass der Euro-Raum über maßgeschneiderte Mechanismen zur Sicherung der Stabilität des Finanzsystems verfügt. Ein einheitlicher Währungsraum bedarf einer integrierten Finanzaufsicht. Die für die Europäische Union vorgesehenen neuen Institutionen (Europäischer Ausschuss für Systemrisiken, Europäische Bankenaufsichtsbehörde, Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde, Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) sind hierfür kein vollständiger Ersatz.

- **Krisenmechanismus**: Bei der Gründung der Währungsunion wurde es nicht für erforderlich gehalten, über die No-bail-out Klausel hinaus institutionelle Regelungen für Krisenfälle zu vereinbaren. Das hat dazu geführt, dass im Mai 2010 gleichsam über Nacht sehr umfangreiche Rettungsschirme aufgespannt wurden, ohne dass es dazu eine ausführliche politische und wissenschaftliche Diskussion gegeben hätte. Wenn solche Nacht- und Nebelaktionen in Zukunft verhindert werden sollen, ist es unabdingbar, die Währungsunion nach dem Auslaufen der temporären Schutzschirme mit einem dauerhaften Europäischen Krisenmechanismus auszustatten. Er muss zum einen so beschaffen sein, dass er Mitgliedsländer bei gravierenden Störungen der Kapitalmärkte unterstützt, zum anderen aber so, dass die Anleger nicht damit rechnen können, dass es bei einem fiskalischen Fehlverhalten eines Staates grundsätzlich zu einer uneingeschränkten Stützung durch die Gemeinschaft kommt. Bei Ländern, für die die Kommission im Rahmen des exzessiven Defizitverfahrens eine Sanktion vorgeschlagen hat, sollte grundsätzlich gelten, dass der private Sektor – nach Maßgabe der Höhe der Schuldenstandsquote – angemessen beteiligt werden muss. Für alle anderen Länder sollte darauf verzichtet werden, um auf diese Weise Ansteckungseffekte zu vermeiden.

22. Das hier vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell sieht bewusst kein Verfahren für ein „übermäßiges Ungleichgewicht“ vor, wie es von der Kommission und der van-Rompuy-Arbeitsgruppe empfohlen worden ist. Das Problem eines Überwachungsmechanismus für „übermäßige Ungleichgewichte“ ist darin zu sehen, dass makroökonomische Ungleichgewichte auf unterschiedliche Ursachenkomplexe zurückzuführen sind, die nur bedingt unter der Kontrolle eines Mitgliedslands stehen. Mit dem hier vorgeschlagenen Modell kann gezielt an den Problemursachen im öffentlichen oder im privaten Sektor angesetzt werden. Allerdings bietet es sich an, auf der Basis der bereits bestehenden „Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances“ ein fortlaufendes Monitoring der Wettbewerbsfähigkeit einzuführen.

III. Reform der Finanzmarktarchitektur

23. Die Refinanzierungsprobleme Griechenlands und die immer wieder aufkommenden Zweifel an der Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung in den sogenannten Peripherieländern Irland, Spanien und Portugal zeigten die anhaltend **hohe Anfälligkeit des Finanzsystems** für Rückschläge. Im Mai 2010 drohte diese Entwicklung in einer Euro- und Bankenkrise zu gipfeln und erforderte erneut weitreichende Interventionen der EZB und der Regierungen des Euro-Raums. Die Veröffentlichung der Ergebnisse von Stresstests für große europäische Banken im Juli 2010 trug zu einer teilweisen Beruhigung der Märkte bei. Nach wie vor vermuten die Märkte, dass die Bankbilanzen Positionen aufweisen, für die noch beträchtlicher Abschreibungsbedarf besteht. Gerade im deutschen Bankensystem und insbesondere im Sektor der Landesbanken verläuft die Bilanzbereinigung und Restrukturierung noch immer sehr zögerlich. Fortschritte sind lediglich dort zu verzeichnen, wo die Europäische Kommission im Rahmen des EU-Beihilfeverfahrens die staatlichen Rettungen an konkrete Auflagen geknüpft hat. Vor diesem Hintergrund hat sich der Sachverständigenrat mehrfach dafür ausgesprochen, dass Aufsichtsbehörden entschlossener eingreifen sollten, um die Bereinigung der Bilanzen und der Geschäftsmodelle voranzutreiben. Ein Bankensystem mit akuten Bilanz- und Strukturproblemen ist nicht nur eine Gefahr für die Systemstabilität, sondern auch ein Hindernis für den Rückzug des Staates aus der expliziten und impliziten Stützung, sowie für eine zielgerichtete Reform des Finanzsystems.

24. Auf der **Landkarte der Finanzsystemreformen** ist zwar eine rege Aktivität zu beobachten: Zahlreiche nationale Vorstöße sind zu verzeichnen, eine Palette von neuen Regelungen wird vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht beschlossen, und eine Reihe von neuen europäischen Aufsichtsinstitutionen wird geschaffen. Trotz dieser Fülle von Maßnahmen wird das von den Staaten selbst formulierte Ziel, nie wieder in Geiselhaft durch den Finanzsektor genommen zu werden, verfehlt. Denn noch immer gibt es keine Einigkeit über die zentralen Problemfelder, nämlich darüber, wie in Zukunft mit systemrelevanten Finanzinstituten umgegangen werden soll. Gleichermaßen fehlen Ansätze, die die Insolvenz von systemrelevanten Instituten grenzüberschreitend regeln würden.

25. Die Gesamtschau und Beurteilung der Reform des Finanzsystems erfolgt in vier Säulen. In der ersten Säule, die darauf zielt die **Widerstandskraft einzelner Finanzinstitute** zu erhöhen und die **Prozyklizität** zu verringern, sind die meisten Schritte gemacht worden. Im Rahmen des Baseler Prozesses wurde eine Verschärfung der Eigenkapitalrichtlinien, die Einführung eines antizyklischen Eigenkapitalpuffers, einer Leverage Ratio und von Liquiditätsanforderungen beschlossen. Insgesamt gehen diese Schritte in die richtige Richtung, jedoch sind die Schritte teilweise sehr klein, die Umsetzung ist in vielen Fällen noch offen und zudem weit in die Zukunft geschoben. Beispielsweise wird eine Leverage Ratio – ein robustes nicht risikogewichtetes Maß der Eigenkapitalpuffer – von lediglich 3 vH vorgeschlagen und eine bindende Einführung soll erst im Jahr 2016 endgültig geregelt werden. Es scheint, dass angesichts der Befürchtungen über ein weltweit schwächeres Wachstum die Warnungen vor zusätzlichen Belastungen der Banken beim Baseler Ausschuss auf fruchtbaren Boden gefallen sind.

26. In der zweiten Säule, der **Erhöhung der Marktstabilität und Transparenz**, sind neben zielführenden Maßnahmen wie etwa der Regulierung von außerbörslich gehandelten Produkten, gleich mehrere potenziell kontraproduktive Maßnahmen in der Diskussion. Mit den Volcker-Regeln hat die US-amerikanische Regierung einen nicht zielführenden Vorstoß in Richtung eines Trennbankensystems gemacht. Das Verbot von ungedeckten Leerverkäufen war ein hoch umstrittener nationaler Alleingang der deutschen Bundesregierung. Die geforderte Finanztransaktionsteuer ist als Instrument der Krisenprävention ungeeignet, weil von ihr nicht die notwendige Lenkungswirkung zu erwarten ist.

27. In der dritten Säule, den **Reformen der Finanzaufsicht**, werden die bestehenden Strukturprobleme nur unzureichend gelöst. So bleibt die mangelnde Verzahnung der institutsbezogenen (mikro-prudenziellen) Aufsicht mit einer auf die instituts-, markt- und länderübergreifenden Finanzrisiken ausgerichteten (makro-prudenziellen) Aufsicht bestehen. Außerdem bleiben die Aufsichtskompetenzen weiterhin fragmentiert und mehrheitlich in der Hand der nationalen Aufseher. Beispielsweise ist die mikro-prudenzielle Aufsicht in Europa auf drei Institutionen aufgeteilt und dem neuen European Systemic Risk Board werden kaum Kompetenzen übertragen. Selbst in Deutschland bleibt die Fragmentierung der Aufsicht mit hoher Wahrscheinlichkeit erhalten. Stattdessen sollte die vollständige Integration der Finanzaufsicht in die Deutsche Bundesbank nicht weiter aufgeschoben werden.

28. In der vierten Säule, dem **Krisenmanagement**, sind das deutsche Restrukturierungsgesetz und insbesondere die Stärkung der Interventionskompetenzen und -pflichten der Aufsicht als Lichtblicke zu bezeichnen. In Zukunft kann die Aufsicht, auch ohne die Zustimmung der Gläubiger und Anteilseigner, aufsichtsrechtliche Schritte zur Restrukturierung und Abwicklung von insolventen Banken einleiten und diese federführend umsetzen. Ein richtiger Schritt hin zu einer besseren Lastenverteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor ist der Restrukturierungsfonds, der aus einer Bankenabgabe gespeist wird und im Krisenfall als Brückenfinanzierung dienen soll. Durch diese laufenden Beiträge sollen dann in Zukunft nicht mehr die Steuerzahler in die Pflicht genommen, sondern die Last von dem Finanzsektor vermehrt selbst getragen werden.

29. Akuter **Handlungsbedarf besteht in zentralen Problemfeldern.** Erstens sind Maßnahmen erforderlich, um die Risiken beim Ausfall eines systemrelevanten Instituts zu verringern und zweitens Maßnahmen, um im Krisenfall die Restrukturierung und Abwicklung von systemrelevanten Instituten grenzüberschreitend und ohne Beteiligung des Steuerzahlers zu ermöglichen. Um die Risiken, die von **systemrelevanten Instituten** ausgehen, zu reduzieren, haben der Sachverständigenrat, wie auch der Internationale Währungsfonds, für eine nach dem systemischen Risiko gestaffelte Abgabe (Pigou-Steuer) geworben. Die im deutschen Restrukturierungsgesetz vorgesehene Bankenabgabe ist prinzipiell als Lenkungsabgabe konzipiert, aber zu niedrig, um tatsächlich eine Lenkungsfunktion zu erfüllen. Eine effektive Lenkungsabgabe müsste auf der internationalen oder zumindest der europäischen Ebene eingeführt werden. Der Alternativansatz, ein Zuschlag auf das Eigenkapital für systemrelevante Institute, wird zurzeit vom Financial Stability Board verfolgt. Allerdings zeichnet sich noch kein Konsens ab, und es besteht die Gefahr, dass sich im Verhandlungsprozess der kleinste

gemeinsame Nenner durchsetzen wird. Sollte dies geschehen, blieben die Staaten auf unbestimmte Zeit in der impliziten Garantie für das System gefangen.

30. Um die Problematik von **grenzüberschreitenden systemischen Insolvenzen** anzugehen, wäre auf der europäischen Ebene ein integrierter Aufsichts- und Restrukturierungsmechanismus erforderlich. Dabei könnte der deutsche Restrukturierungsfonds für eine europäische Lösung Pate stehen; grenzüberschreitend tätige Institute würden anstatt in den nationalen in den europäischen Restrukturierungsfonds, in Abhängigkeit ihrer Systemrelevanz im gesamten europäischen Raum, einzahlen. Eine solche Lösung ist allerdings in Kürze nicht absehbar, da die Bereitschaft, nationale Aufsichtskompetenzen abzugeben, wenig ausgeprägt ist. Als Übergangslösung bleibt somit zu prüfen, welche verbindliche Regeln das European Systemic Risk Board oder die European Banking Authority erlassen können, um die einzelnen nationalen Restrukturierungsmechanismen mit Eingriffspflichten, Abwicklungsverfahren und Verlustteilungsregeln miteinander zu verbinden.

IV. Öffentliche Finanzen: In der Realität angekommen

31. **„Mehr Netto vom Brutto“** lautete das zentrale steuerpolitische Leitmotiv im Koalitionsvertrag. Zwar wurden mit dem Bürgerentlastungsgesetz und dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz einige steuerpolitische Entlastungsvorhaben umgesetzt. Von der angekündigten, darüber hinausgehenden Steuerentlastung von jährlich 24 Mrd Euro noch im Laufe der Legislaturperiode ist allerdings keine Rede mehr. Der ebenfalls angekündigte und je nach Ausgestaltung mit mehr oder weniger großen Mindereinnahmen verbundene Umbau des Einkommensteuertarifs zu einem Stufentarif steht in der nächsten Zeit nicht mehr zur Diskussion. Beide Vorhaben fielen der späten Einsicht zum Opfer, dass die neue Schuldenregel eine entschlossene Haushaltskonsolidierung erzwingt. Das war allerdings von vornherein klar. Die Spielräume für weitreichende Steuerentlastungen sind über die laufende Legislaturperiode hinaus sehr begrenzt.

32. Die Bundesregierung arbeitet zurzeit an drei steuerpolitischen Großbaustellen. Erstens wird eine spürbare **Vereinfachung des Steuerrechts** angestrebt. Das ist sinnvoll. Die bislang vorgesehenen Maßnahmen greifen allerdings zu kurz. Die eigentliche Komplexität des Steuerrechts ist auf die fehlende Neutralität im Hinblick auf die Finanzierungsentscheidungen, die Rechtsformwahl und die Investitionsentscheidungen der Unternehmen zurückzuführen. Kritisch zu sehen ist insbesondere die steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenfinanzierung. Entsprechende Korrekturen sind erforderlich, stehen aber nicht auf der steuerpolitischen Agenda der Bundesregierung.

Als weiteres Vorhaben ist eine **Reform der Umsatzbesteuerung** geplant. Handlungsbedarf wird dabei vor allem beim ermäßigten Umsatzsteuersatz gesehen. In der Tat wäre es sehr zu begrüßen, wenn es zu einer gründlichen Entschlackung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes käme. Insbesondere ist eine Rücknahme des ermäßigten Steuersatzes auf Beherbergungsleistungen angezeigt. Tatsächlich könnten der ermäßigte Umsatzsteuersatz vollständig abgeschafft und das resultierende Mehraufkommen zur Reduzierung des Regelsatzes der Umsatzsteuer auf etwa 16,5 vH verwendet werden. Mit einem einheitlichen Um-

satzsteuersatz wären erhebliche Vereinfachungseffekte und gleichzeitig moderate Effizienzgewinne verbunden. Zwar ergäben sich Umverteilungseffekte zu Lasten der unteren Einkommensgruppen, diese fielen aber so gering aus, dass sie angesichts der Vorteile im Hinblick auf die Vereinfachung und die Effizienz des Steuersystems auch ohne kompensierende Maßnahmen hingenommen werden können. Diese Einschätzung gilt für die durchschnittlichen Haushalte in den unteren Einkommensgruppen, für die eine Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 vorgenommen wurde. Sollte sie sich auch in den demnächst vorliegenden Berechnungen mit nach sozio-demografischen Merkmalen gegliederten Haushalten bestätigen, spricht alles für eine grundlegende Reform im Bereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Dies wäre ein echter **Befreiungsschlag** im Dickicht der Umsatzbesteuerung.

Im Zusammenhang mit der dritten Reformbaustelle, einer **Neuordnung der Gemeindefinanzen**, hat die Gemeindefinanzkommission ihre Arbeit aufgenommen. Zur Diskussion steht einmal das sogenannte Prüfmodell, das den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Hebesatzrecht der Kommunen vorsieht. Dieses Modell findet breite Unterstützung in der Wissenschaft. Demgegenüber wollen die kommunalen Spitzenverbände an der Gewerbesteuer festhalten und diese durch eine Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen sowie eine Ausweitung der Hinzurechnungsvorschriften noch ausbauen.

Eine weitgehende Entschlackung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes und eine Neuordnung der Gemeindefinanzen durch Umsetzung des Prüfmodells wären in der Tat **steuerpolitische Meilensteine**. Scheitern diese Vorhaben allerdings, fiele das Urteil über die Steuerpolitik negativ aus. In Erinnerung blieben dann vor allem die Reduzierung des Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsdienstleistungen und eine Liste groß angekündigter, aber nicht umgesetzter Steuerreformvorhaben.

33. Bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise war die **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte** in Deutschland und in den meisten Mitgliedstaaten des Euro-Raums auf gutem Weg. Im Jahr 2007 wies der Gesamthaushalt des Staates in Deutschland einen leichten Überschuss in Höhe von 0,3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt auf; die Quote des strukturellen Finanzierungssaldos lag bei 0,0 vH. Auch in der Währungsunion erreichte die Defizitquote im Jahr 2007 mit 0,6 vH einen ihrer niedrigsten Werte seit Einführung der gemeinsamen Währung. In den beiden Jahren 2009 und 2010 kam es dann allerdings vor allem aufgrund des Wirkens der automatischen Stabilisatoren und diskretionärer staatlicher Konjunkturprogramme zu einer erheblichen Ausweitung sowohl der staatlichen Defizitquoten als auch der Schuldenstandsquoten. Insgesamt waren die fiskalpolitischen Eingriffe hilfreich und erfolgreich; sie haben Schlimmeres verhindert und den Einbruch der Wirtschaftsaktivität abgefedert. Darauf deuten Berechnungen zu den Multiplikatoren der krisenbedingten fiskalpolitischen Maßnahmen hin.

Neben temporären Maßnahmen wurden in den Krisenjahren auch dauerhafte Ausgabenerhöhungen und Steuersenkungen kreditfinanziert. Das war kurzfristig vertretbar, darf aber nicht zu einer permanent höheren Staatsverschuldung führen. Dauerhaft höhere Schuldenstandsquo-

ten bewirken eine Beeinträchtigung des langfristigen Wirtschaftswachstums. Aufgabe einer wachstumsfördernden Finanzpolitik ist es deshalb, dem krisenbedingten Anstieg der Staatsverschuldung Einhalt zu gebieten und die staatlichen Schuldenstandsquoten zurückzuführen. Dies mag kurzfristige Dämpfungseffekte bewirken, ihnen stehen aber langfristige Wachstumsgewinne gegenüber.

34. Die im Grundgesetz verankerte **neue Schuldenregel** gewährleistet eine dauerhafte Begrenzung der strukturellen staatlichen Neuverschuldung, kombiniert mit der Möglichkeit einer im Konjunkturverlauf symmetrisch wirkenden Finanzpolitik. Auch wenn die Schuldenregel gewisse Gestaltungsspielräume eröffnet und ihre konkrete Umsetzung auf Ebene der Bundesländer offen ist, trägt sie wesentlich dazu bei, das Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu stärken. Zwar werden die Vorgaben der Schuldenregel mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 und der Finanzplanung bis zum Jahr 2014 eingehalten, die Konsolidierungsaufgabe ist damit aber erst zu einem Teil bewältigt. Für die nachfolgenden Jahre sind weitere und erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Das gilt insbesondere für die Bundesländer, die nach den Vorgaben der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen müssen.

V. Soziale Sicherungssysteme im Reformprozess

35. Angesichts des sich in den kommenden Jahren unaufhaltsam vollziehenden **demografischen Wandels** und des weiterhin zu erwartenden **medizinischen Fortschritts** kommt der langfristigen Leistungsfähigkeit des Systems der Gesundheitsversorgung in Bezug auf Zugang, Finanzierbarkeit und Qualität eine erhebliche Bedeutung zu. Das historisch gewachsene System, mit seiner Trennung von gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen einerseits und weitgehend vom Wettbewerb abgeschotteten Leistungserbringern andererseits, ist keine geeignete Grundlage, um der alternden Gesellschaft bei hoher Gesundheit und Lebensqualität die Bewältigung der Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte zu ermöglichen. Vor allem gilt es, **die richtigen Weichen rasch** zu stellen, da der demografische Wandel unaufhaltsam voranschreitet.

Vor diesem Hintergrund ist es enttäuschend, dass es erst des erneuten Auftretens eines prognostizierten beträchtlichen Defizits bedurfte, damit die angekündigte Reform der **Gesetzlichen Krankenversicherung** in Angriff genommen und der Entwurf eines Gesetzes zur nachhaltigen und ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung vorgelegt wurden. In diesem Gesetzentwurf wird im Wesentlichen auf altbekannte, kurzfristig wirksame Maßnahmen wie Beitragssatzerhöhungen und das Begrenzen des Ausgabenwachstums zurückgegriffen, wenngleich in ihm – zumindest auf dem Papier – auch der **Einstieg** in eine einkommensunabhängige Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung angelegt ist. Diese Möglichkeit sollte aufgrund der geschilderten langfristigen Herausforderungen **konsequent** ergriffen und als Ausgangspunkt für die Einführung der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen **Bürgerpauschale** mit steuerfinanziertem Sozialausgleich genutzt werden.

Ergänzend ist es aber ebenso notwendig, die im Gesundheitssystem bestehenden Fehlanreize zu beseitigen und Maßnahmen zur Stärkung des **Wettbewerbs** unter den Leistungserbringern

zu etablieren, um bestehende Effizienzreserven zu heben. Dazu sollte die Möglichkeit der Krankenkassen, selektiv mit einzelnen Leistungserbringern über Preise, Mengen und Qualität zu verhandeln, ausgeweitet werden. Dies gilt insbesondere für den Krankenhausbereich. Darüber hinaus sollen der Wettbewerb als **Entdeckungsverfahren** zur Verbesserung von Qualität und Kosteneffizienz begriffen und daher neue Wege beschritten werden. Diese Forderung betrifft beispielsweise die Auflösung der Grenzen zwischen stationärer und ambulanter Versorgung, die Gestaltung neuer betrieblicher Organisationsformen bei den Leistungserbringern und die Stärkung der Transparenz. Zudem sollte über Möglichkeiten nachgedacht werden, die ein ungebremstes, Kosten wie Nutzen außer Acht lassendes Nachfrageverhalten der Versicherten nach Gesundheitsleistungen verhindern, ohne die Zugangsgerechtigkeit zu gefährden.

36. Die **Soziale Pflegeversicherung** wird im Jahr 2010 voraussichtlich noch einen kleinen Überschuss ausweisen. Ein bereits heute sehr kräftiges Ausgabenwachstum sowie weitere, mittelfristig infolge des demografischen Wandels und der Dynamisierung der Leistungsausgaben zu erwartende Ausgabensteigerungen kündigen aber bereits eine Verschlechterung der finanziellen Situation und damit die Notwendigkeit einer finanzierungsseitigen Reform an. Diese gilt es, so früh wie möglich anzugehen. Wie bei der Organisation der Leistungsseite der Akutversorgung ist es in diesem Bereich dringend anzuraten, den **Wettbewerb** unter den Leistungserbringern zu stärken, um das Ziel einer verbesserten Kosteneffizienz bei hoher Leistungsqualität und Transparenz zu erreichen.

37. Insbesondere im Bereich der **Gesetzlichen Rentenversicherung** ist es von Bedeutung, politische Standfestigkeit zu beweisen und mit der ab dem Jahr 2012 vorgesehenen stufenweisen Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wie geplant zu beginnen. Ebenso darf es zu keinen weiteren diskretionären Eingriffen bei der Rentenanpassung kommen. Stattdessen muss auch mit dem Abbau des Ausgleichsbedarfs wie geplant begonnen werden.

38. Die **Arbeitslosenversicherung** wird das Jahr 2010 mit einem Finanzierungsdefizit beenden. Dieses ist sowohl auf krisenbedingt gestiegene Leistungsausgaben als auch auf einen zu niedrigen Beitragssatz zurückzuführen. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass der gesetzlich festgelegte Beitragssatzanstieg auf 3 vH zum 1. Januar 2011 eher zu niedrig ausfallen wird, als dass strukturelle Defizite zukünftig vermieden werden könnten.

VI. Arbeitsmarkt im Zeichen institutioneller Veränderungen

39. Die erfreuliche Entwicklung des Arbeitsmarkts in den Jahren 2009 und 2010 stellte für die meisten Konjunkturanalysten eine beträchtliche Überraschung dar und wird im Ausland mit Anerkennung zur Kenntnis genommen. In der Tat: Entgegen den Befürchtungen, die Anzahl der registriert Arbeitslosen könnte im Jahr 2010 in Deutschland wieder knapp 5 Millionen Personen erreichen, ist sie im Oktober 2010 sogar unter 3 Millionen Personen gesunken und unterschreitet damit das jahresdurchschnittliche Niveau vor der schwersten Rezession der Nachkriegszeit. Zu diesem günstigen Ergebnis hat allerdings ein statistischer Effekt beigetragen, denn seit dem Jahr 2009 werden Arbeitslose, die in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch externe Dritte betreut werden, nicht mehr als registriert Arbeitslose erfasst.

Statt eines befürchteten Rückgangs der Beschäftigung unter das Niveau vor Beginn der Krise, hat sich die Anzahl der Erwerbstätigen über die Krise hinweg kaum verringert. Seit Februar 2010 kam es saisonbereinigt zu einer kontinuierlichen Zunahme der Erwerbstätigkeit. Im Gegensatz dazu steht die weitaus ungünstigere Arbeitsmarktentwicklung in manch anderen europäischen Volkswirtschaften und den Vereinigten Staaten, sodass hin und wieder vom „deutschen Arbeitsmarktwunder" gesprochen wird.

40. Von einem Wunder kann allerdings keine Rede sein. Vielmehr beruht der robuste Verlauf der Erwerbstätigkeit im Wesentlichen auf einer in diesem Umfang unerwarteten **Hortung von Arbeitskräften**. Diese fand in Form einer massiven **Reduktion der Arbeitszeit** und einer stärkeren Inanspruchnahme der Kurzarbeit statt, begünstigt durch die staatlicherseits großzügig unterstützte Ausweitung der betreffenden Regelungen. Damit ging im Jahr 2009 eine stark rückläufige Entwicklung der Arbeitsproduktivität einher (-2,2 vH), die sich im Jahr 2010 wieder erholte (1,4 vH).

41. Des Weiteren ist der Beitrag der **Tariflohnpolitik** positiv hervorzuheben. Die Tarifvertragsparteien haben nicht nur vor der Krise einen insgesamt gesehen moderaten Kurs der Tariflohnpolitik verfolgt, sondern während der Krise ihr Augenmerk hauptsächlich auf die Arbeitsplatzsicherheit gelegt – mit sichtbarem Erfolg. Wenngleich das Begehren der Arbeitnehmer, nun ebenso an der konjunkturellen Erholung und dem Anstieg der Gewinne zu partizipieren, verständlich ist, sollte die Tariflohnpolitik das Erreichte nicht durch überzogene Lohnsteigerungen gefährden und den **branchenmäßigen Verteilungsspielraum** nicht voll ausschöpfen. Nichts spricht jedoch gegen freiwillige außertarifliche Zulagen auf der individuellen Unternehmensebene – etwa in Form von Einmalzahlungen, sofern dies die Ertragslage des jeweiligen Unternehmens rechtfertigt.

42. Vor dem Hintergrund dieses wirksamen Krisenmanagements werfen drei **institutionelle Veränderungen** der Arbeitsmarktordnung ihre Schatten voraus. Zu diesen zählen die Anpassung der Regelleistungen des Arbeitslosengelds II, die Aufhebung des Prinzips der Tarifeinheit sowie das Inkrafttreten der Freizügigkeit der Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern der Europäischen Union.

Im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 hatten die Regierungsparteien eine Verbesserung der Hinzuverdienstregelungen beim **Arbeitslosengeld II** vereinbart, um die Arbeitsanreize zu erhöhen. Dieses Vorhaben wurde im Jahr 2010 in Angriff genommen. Des Weiteren hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zur Verfassungsmäßigkeit der Regelleistungen nach Sozialgesetzbuch II (SGB II) unter anderem die Berechnungsschritte zum Teil als undurchsichtig beanstandet und eine Härtefallregelung für einen „laufenden, nicht nur einmaligen Bedarf" gefordert. Diese Rechtsprechung löste nicht zuletzt im politischen Raum einen Überbietungswettlauf im Hinblick auf eine Erhöhung der Regelsätze aus, beispielsweise für den Eckregelsatz eines Alleinstehenden von bislang 359 Euro auf mindestens 400 Euro. Die Bundesregierung beabsichtigt eine leichte Anhebung des Regelsatzes und eine geringfügige Erweiterung der Hinzuverdienstregelungen jeweils beim Arbeitslosengeld II. Insgesamt gesehen können mehrere Restriktionen die **Gestaltungsmöglichkeiten** bei

einer Reform des SGB-II-Regelwerks einengen. Dies zeigen Berechnungen des Sachverständigenrates zu Reform-Optionen des Arbeitslosengelds II. Zum einen gebietet die Verfassung die Sicherung eines **Existenzminimums**, sodass bei einer Kürzung der Leistungen der Grundsicherung unabdingbar gewährleistet sein müsste, die vollen Regelleistungen bei entsprechenden Arbeitsleistungen jederzeit wieder erreichen zu können. Zum anderen entziehen harte **fiskalische Restriktionen** einer großzügigeren Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen, für sich genommen, weitgehend den Boden. Allerdings hätten der Bundesregierung selbst bei Einhaltung des Konsolidierungskurses größere Spielräume zur Verfügung gestanden, um mit einer Effizienzsteigerung des Arbeitslosengelds II beachtlichere Arbeitsangebotswirkungen zu erzielen. Dazu hätte sie aber die **Prioritäten** etwa im Hinblick auf (neue) Ausnahmetatbestände vom Regelsatz der Umsatzsteuer und die Anhebungen des Kindergelds und Kinderfreibetrags anders setzen müssen.

43. Zum 1. Mai 2011 laufen die Beschränkungen **der Freizügigkeit der Arbeitskräfte** innerhalb der Europäischen Union für acht Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa (MOEL-8) aus. Die Herstellung der Freizügigkeit hat hierzulande Besorgnisse geweckt, heimische Arbeitskräfte würden durch solche aus den MOEL-8 Staaten verdrängt, verbunden mit einem erheblichen Lohndruck („Lohndumping“), insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit. Allerdings lassen bisherige Erfahrungen und empirische Studien hinsichtlich des Ausmaßes und der Wirkungen einer Migration aus Mittel- und Osteuropa keine besorgniserregenden negativen Arbeitsmarkteffekte einer vollen Freizügigkeit erwarten, vielmehr dürften die Wohlfahrtseffekte per saldo überwiegen. Daher ergibt sich **kein unmittelbarer wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf**.

44. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat im Juni 2010 endgültig entschieden, das Prinzip der **Tarifeinheit**, also dass im selben Unternehmen nur ein Tarifvertrag gilt, nicht weiter anzuwenden. Das Urteil des BAG hat eine kontroverse Diskussion ausgelöst, teilweise wurde gesetzgeberischer Handlungsbedarf angemahnt. Dazu rät der Sachverständigenrat nicht, sondern schlägt vor, die weiteren **Erfahrungen mit Tarifpluralität** erst einmal abzuwarten.

ZWEITES KAPITEL

Die wirtschaftliche Lage und Entwicklung in der Welt und in Deutschland

I. Weltwirtschaft: Ein Aufschwung der zwei Geschwindigkeiten
1. Eine divergente Entwicklung der Weltwirtschaft
2. Die konjunkturelle Entwicklung in den wichtigen Wirtschaftsräumen

II. Deutschland: Der starke Aufschwung verliert an Fahrt
1. Produktionspotenzial und Output-Lücke
2. Konjunkturelle Einflussfaktoren
3. Die Entwicklung im Prognosezeitraum
4. Die Entwicklung der Komponenten im Einzelnen

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Weltwirtschaft: Eine divergente Erholung

Nach einer wirtschaftlichen Erholungsphase erreichte die Weltproduktion im Jahr 2010 wieder das Niveau vor der Finanzkrise. Ebenso expandierte der Welthandel außerordentlich stark und holte den drastischen Rückgang des vorangegangenen Jahres nahezu wieder auf. Diese deutliche Konjunkturverbesserung wurde maßgeblich durch die in vielen Ländern sehr expansive Geld- und Fiskalpolitik sowie die stabile Nachfrage der Schwellenländer gestützt. Die Weltproduktion wird im Jahr 2010 voraussichtlich mit einer Rate von 4,8 vH zunehmen.

Der Beitrag der einzelnen Ländergruppen zu dieser Entwicklung verlief jedoch sehr heterogen. Während die Wirtschaftsleistung in vielen Schwellenländern inzwischen weit über dem Vorkrisenniveau liegt, wurde der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in den meisten Industrieländern noch nicht ganz aufgeholt.

Die insgesamt durchaus positive Entwicklung der Weltwirtschaft wurde im Lauf dieses Jahres von einer zunehmenden Diskussion über einen globalen Währungskrieg überlagert. Es besteht das Risiko, dass aus diesen gegensätzlichen Positionen Handelssanktionen mit negativen Effekten für den Welthandel resultieren. Unter der Annahme, dass ein solches Krisenszenario vermieden werden kann, wird die weltwirtschaftliche Konjunkturerholung wohl nicht zum Erliegen kommen, sondern im Prognosezeitraum lediglich an Tempo verlieren.

Deutschland: Der starke Aufschwung verliert an Fahrt

Die Erholung der Weltkonjunktur seit der Jahresmitte 2009 stärkte die deutsche Exporttätigkeit spürbar und unterstützte die Wirtschaft bei der Überwindung der realwirtschaftlichen Krise. Die konjunkturelle Verbesserung im Jahresverlauf 2010 wurde zunehmend von der inländischen Nachfrage getragen. Die gesamtwirtschaftliche Produktion wird im Jahr 2010 um voraussichtlich 3,7 vH steigen. Dieser Zuwachs steht dabei spiegelbildlich für den erheblichen Rückgang der Produktion im Jahr 2009.

Im gesamten Krisenverlauf überraschte der deutsche Arbeitsmarkt durch seine äußerst robuste Entwicklung. Die Beschäftigung stagnierte weitgehend; in der aktuellen Aufschwungphase wurden schon wieder neue Arbeitsplätze geschaffen. Ebenso fiel in Deutschland, anders als in vielen Industrieländern, der Anstieg der Staatsverschuldung geringer aus, und es kam zu keiner signifikanten Verschärfung der Finanzierungsbedingungen der Privatwirtschaft. Damit ist Deutschland weniger von den Folgen der Krise betroffen und weist im Euro-Raum mit die stärkste wirtschaftliche Entwicklung seit dem Ende der Krise auf.

Aufgrund einer abgeschwächten globalen Konjunktur sowie auslaufenden fiskalischen Stützungsmaßnahmen wird sich das wirtschaftliche Expansionstempo Deutschlands nicht halten lassen. Stützende Nachfrageimpulse werden im nächsten Jahr hingegen aus dem Inland kommen. Der Aufschwung im Jahr 2011 wird mit einer prognostizierten Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 2,2 vH etwas an Schwung verlieren. Dabei werden die Privaten Konsumausgaben und die Ausrüstungsinvestitionen weiter steigen. Das Produktionspotenzial wird nach Schätzungen des Sachverständigenrates im Jahr 2010 um 1,3 vH wachsen und daher von der realwirtschaftlichen Krise weniger beeinflusst werden als zuvor vermutet.

Die wirtschaftliche Lage und Entwicklung in der Welt und in Deutschland

45. Nach dem ungewöhnlich starken Einbruch im Jahr 2009 hat sich die **Weltwirtschaft** überraschend schnell erholt. Zur Jahresmitte 2010 hat die Weltproduktion ihr Vorkrisenniveau schon wieder überschritten und der Welthandel lag nur wenig darunter. Der Beitrag der einzelnen Ländergruppen zu dieser Entwicklung verlief jedoch sehr heterogen. Während die Wirtschaftsleistung in vielen Schwellenländern inzwischen weit über dem Vorkrisenniveau liegt, wurde der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in den meisten Industrieländern noch nicht ganz aufgeholt.

46. Die insgesamt durchaus positive Entwicklung der Weltwirtschaft wurde im Lauf dieses Jahres von einer zunehmenden Diskussion über einen **globalen Währungskrieg** überlagert. Sie bringt vor allem das Unbehagen vieler Schwellenländer mit der ungewöhnlich expansiven US-amerikanischen Geldpolitik zum Ausdruck. Dies zwingt zahlreiche Notenbanken, insbesondere in Asien, die eine Aufwertung ihrer Währungen vermeiden wollen, entweder in hohem Maße am Devisenmarkt zu intervenieren oder aber ihre Zinsen auf einem unangemessen niedrigen Niveau zu halten. Es besteht zum einen das Risiko, dass aus diesen gegensätzlichen Positionen Handelssanktionen mit negativen Effekten für den Welthandel resultieren, zum anderen kann sich daraus ein starker Aufwertungsdruck auf den Euro ergeben. Unter der Annahme, dass ein solches Krisenszenario vermieden werden kann, wird die weltwirtschaftliche Konjunkturerholung im Prognosezeitraum wohl nicht zum Erliegen kommen, sondern lediglich an Tempo verlieren.

47. Der wirtschaftliche Aufschwung in **Deutschland** verlief im Jahr 2010 wesentlich besser als erwartet. Nach dem massiven Rückgang der Wirtschaftsleistung im Winterhalbjahr 2008/2009 hat sich die deutsche Konjunktur im zweiten Quartal 2009 stabilisiert. Seitdem wurde die gesamtwirtschaftliche Produktion stetig ausgeweitet, mit dem größten Zuwachs im zweiten Quartal 2010. Damit konnte zwischenzeitlich gut die Hälfte des wirtschaftlichen Einbruchs seit dem Tiefpunkt der Krise aufgeholt werden. Dazu trug maßgeblich die positive Entwicklung der Weltwirtschaft bei. Die exportorientierte Industrie in Deutschland reagierte zeitnah auf die gestiegene Nachfrage. Dies war möglich, weil in den Unternehmen erstaunlich viele Arbeitskräfte während der Krise trotz Unterauslastung der Kapazitäten gehalten wurden. Mit einer selbst im Vergleich zum Vorkrisenniveau niedrigeren Arbeitslosigkeit, einem von Übertreibungen verschont gebliebenen Immobiliensektor und einem geringer als erwartet ausfallenden Anstieg der Staatsverschuldung sind die Probleme in Deutschland weit weniger stark ausgeprägt als in denjenigen Industrieländern, die sich schmerzhaften sektoralen Anpassungen gegenübersehen.

48. Die bisherige Konjunkturerholung in Deutschland folgt in etwa einem V-förmigen Verlauf, wobei nicht außer Acht gelassen werden darf, dass sich die deutsche Wirtschaft zur Jahresmitte 2010 erst wieder auf einem Produktionsniveau bewegt, das dem zur Jahreswende 2006/2007 entspricht und damit noch weit unter dem unmittelbaren Vorkrisenniveau liegt. Den aktuellen Konjunkturindikatoren zufolge sollte sich die wirtschaftliche Erholung im Prognosezeitraum weiter fortsetzen, allerdings mit **vermindertem Schwung**, da aus den an-

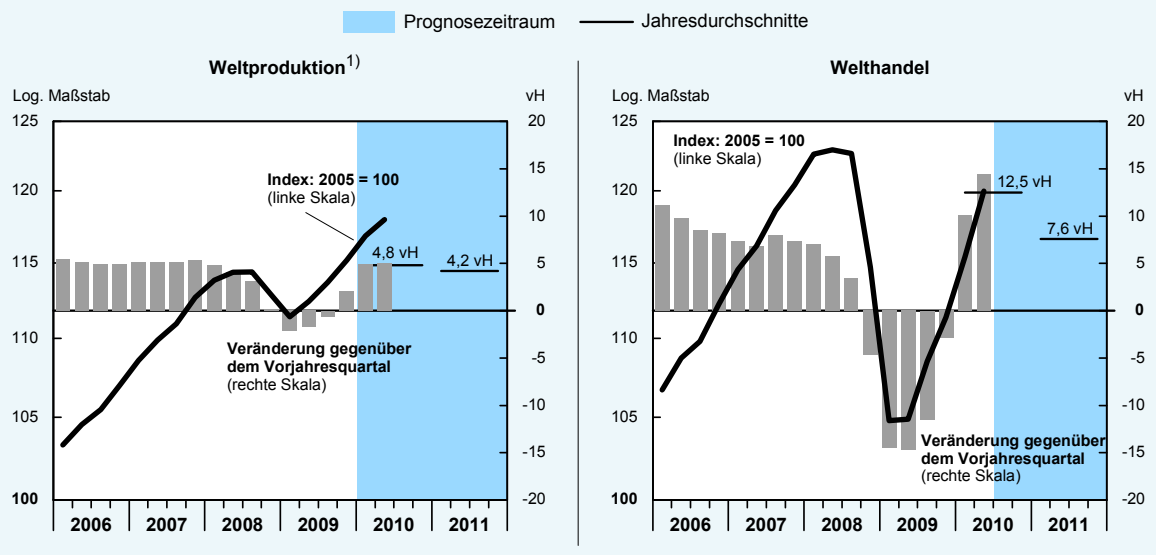
deren Industrieländern nur noch eine abgeschwächte Nachfrage zu erwarten ist. An die Stelle außenwirtschaftlicher Impulse werden voraussichtlich zunehmend Impulse von der Binnennachfrage treten. Im Jahresdurchschnitt sollte das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2010 um 3,7 vH ansteigen; für das Jahr 2011 ist mit einer geringeren Dynamik beim Bruttoinlandsprodukt zu rechnen und zwar in Höhe von etwa 2,2 vH.

I. Weltwirtschaft: Ein Aufschwung der zwei Geschwindigkeiten

49. Die Weltwirtschaft setzte im Jahr 2010 zunächst die konjunkturelle Erholung von der schwersten Krise der Nachkriegszeit fort. Dabei fiel die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts in den Schwellenländern mit 7,6 vH stärker aus als in den Industrieländern mit 2,3 vH. Insbesondere die Entwicklung in der ersten Jahreshälfte 2010 zeichnete sich durch eine unerwartet deutliche Verbesserung der globalen Konjunktur aus. Die **Weltproduktion** erhöhte sich gegenüber dem ersten Halbjahr 2009 um rund 4,9 vH und erreichte damit wieder das Niveau vor der Finanzkrise (Schaubild 3). Dies wurde maßgeblich durch eine sehr expansive Fiskalpolitik der Industrieländer, ein weltweit extrem niedriges Zinsniveau und eine Ausweitung der Produktion in den Schwellenländern gestützt.

Schaubild 3

Entwicklung der Weltproduktion und des Welthandels



1) Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt).

Quellen: NIESR, OECD

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

50. Ebenso expandierte der **Welthandel** bis zur Jahresmitte 2010 außerordentlich stark und vollzog somit die spiegelbildliche Entwicklung zu dem massiven Einbruch zum Jahreswechsel 2008/2009. Dies wurde durch einen kräftigen Impuls der Lagerkomponente und eine anziehende Nachfrage ermöglicht. Das weltweite Handelsvolumen stieg allein in der ersten Jahreshälfte 2010 gegenüber dem ersten Halbjahr des Vorjahres um 12,3 vH; es erreichte damit nahezu das Vorkrisenniveau (Schaubild 3).

Die kräftige Zunahme des Welthandels ist auf zwei Aspekte zurückzuführen: Erstens war während der Krise vor allem die Nachfrage nach **Vorleistungs- und Investitionsgütern** stark eingebrochen. Da diese Gütergruppen im internationalen Handel ein wesentlich größeres Gewicht haben als in nationalen Güterportfolien, war der Einbruch des Welthandels – im Verhältnis zum Rückgang der Weltproduktion – zunächst besonders ausgeprägt. Spiegelbildlich verlief die Erholung deutlich dynamischer. Ein weiterer Grund für die starke Reaktion des Handels liegt in der Veränderung der globalen Produktion in den vergangenen Jahren. Hier kam es zu einer zunehmenden **vertikalen Spezialisierung** und damit zu verlängerten Produktionsketten über nationale Grenzen hinweg (Expertise 2009). Da die nationalen Exporte in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) als Bruttogrößen berücksichtigt werden, steigen die Weltexporte stärker, als es ihrem nationalen Wertschöpfungsanteil entspricht. Folglich sinkt der Welthandel im Abschwung drastischer, die aktuelle Erholung ist dafür umso ausgeprägter (EZB, 2010). Dies spiegelt sich in der in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich gestiegenen Elastizität des Welthandels bezüglich der weltweiten Einkommen wider (Amador und Cabral, 2009).

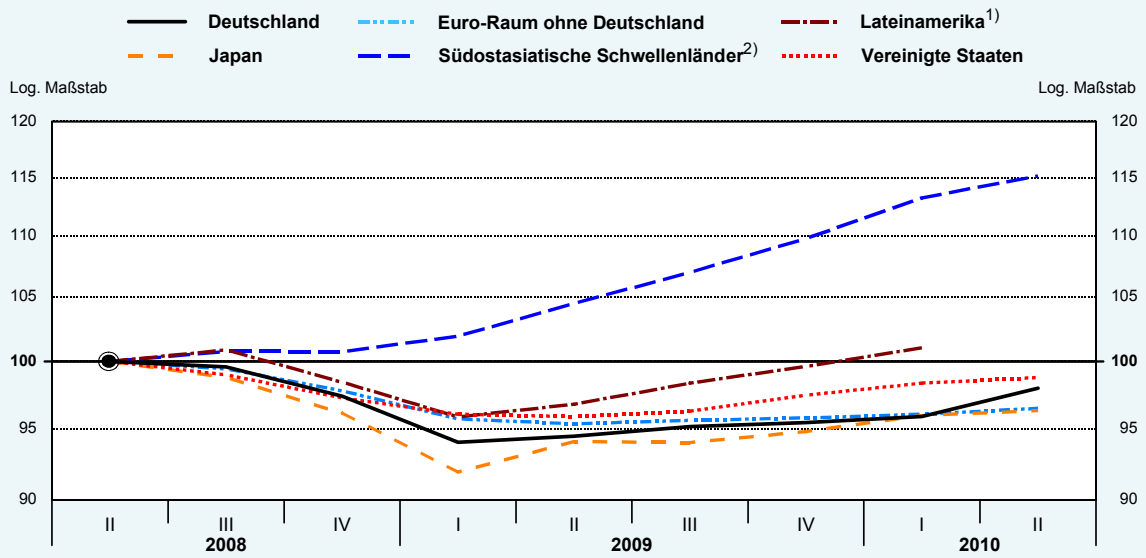
1. Eine divergente Entwicklung der Weltwirtschaft

51. Seit Ausbruch der Krise ist die wirtschaftliche Entwicklung in der Welt sehr **heterogen** verlaufen. So erreichte das Bruttoinlandsprodukt in den lateinamerikanischen Schwellenländern bereits Ende 2009 wieder das Vorkrisenniveau. In den aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens war noch nicht einmal ein Rückgang der Wirtschaftsleistung zu verzeichnen. Zur Jahresmitte 2010 lag das Bruttoinlandsprodukt dieser Ländergruppe rund 15 vH über dem Niveau

Schaubild 4

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in ausgewählten Ländern und Ländergruppen

2. Quartal 2008 = 100



1) Argentinien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Peru und Venezuela.– 2) China, Hongkong, Indien, Indonesien, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan und Thailand.

Quellen für Grundzahlen: BEA, ESRI, EU, IDB, IWF, NIESR

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

des Jahres 2008, in Lateinamerika war es etwas mehr als 1 vH (Schaubild 4). Der zwischenzeitliche Einbruch des Außenhandels in diesen Ländern konnte ebenfalls bereits zu Jahresbeginn 2010 wieder aufgeholt werden.

Im Gegensatz dazu konnte in den meisten Industrieländern das Vorkrisenniveau noch nicht wieder erreicht werden. Hier liegt das Bruttoinlandsprodukt am aktuellen Rand jedoch bereits deutlich über dem Tiefstand der Finanzkrise. Dies trifft besonders auf Volkswirtschaften wie Japan oder den Euro-Raum zu (Schaubild 4). Da die aktuelle Krise vor allem das Verarbeitende Gewerbe traf, waren diese Regionen aufgrund ihrer Ausrichtung auf den Produktionssektor stärker in Mitleidenschaft gezogen worden als Länder mit einem größeren Dienstleistungssektor, wie die Vereinigten Staaten. Auch die Schwellenländer Mittel- und Osteuropas konnten den Rückgang bisher nicht vollständig aufholen.

Die Schwellenländer als Stütze der Weltwirtschaft

52. Die Expansion der Weltwirtschaft wurde maßgeblich von der guten Konjunktur in den aufstrebenden Volkswirtschaften vorangetrieben. Insbesondere die Schwellenländer **Asiens** konnten nach einer kleinen Konjunkturdelle wieder an die positive Entwicklung vor der Finanzkrise anknüpfen und der Weltproduktion deutliche Impulse geben (Kasten 1). Ebenso haben die Länder **Lateinamerikas** nur einen geringen Schaden genommen: Aufgrund der Erfahrungen aus früheren Rezessionen bewältigten diese Länder gut vorbereitet – mit großen Devisenreserven zur Vermeidung von Zahlungsbilanzkrisen und einem weniger in risikoreiche Geschäfte involvierten Bankensystem – die Krise (JG 2009 Ziffer 49). In den meisten Schwellenländern kam es kaum zu Verwerfungen, sodass sich dort der wirtschaftliche Aufwärtstrend ungehindert fortsetzen konnte. Eine Ausnahme bilden die meisten aufstrebenden Volkswirtschaften in Osteuropa, die im Vorfeld der globalen Rezession hohe Leistungsbilanzdefizite und steigende Verschuldungsraten aufgewiesen hatten.

Kasten 1

Bedeutung der Schwellenländer für die Weltwirtschaft: Stilisierte Fakten

Seit Jahrzehnten sind die Vereinigten Staaten, Europa und Japan die wichtigsten Wirtschaftszentren der Welt. Ihre Bedeutung für die Weltwirtschaft ist jedoch in den vergangenen Jahren zugunsten der Schwellenländer etwas zurückgegangen, da diese an wirtschaftlichem und damit an politischem Gewicht gewonnen haben. Der Anteil der vier großen Schwellenländer, Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC-Staaten), an der Weltproduktion belief sich im Jahr 2009 in Kaufkraftparitäten berechnet auf 23,5 vH. Ermittelt man diesen hingegen auf der Grundlage der tatsächlichen Wechselkurse, hat er sich seit dem Jahr 2004 von 9,2 vH auf 15,6 vH im Jahr 2009 erhöht. Für die Auswirkung der wirtschaftlichen Entwicklung auf den Rest der Weltwirtschaft ist die Berechnung zu tatsächlichen Wechselkursen relevanter, da sie zum Ausdruck bringt, welche Exporterlöse durch den Handel mit diesen Volkswirtschaften erzielt werden können. Wenn es darum geht, den materiellen Wohlstand in der Weltwirtschaft insgesamt abzubilden, ist es demgegenüber zweckmäßiger, die Berechnung über Kaufkraftparitäten heranzuziehen (Schaubild 5).

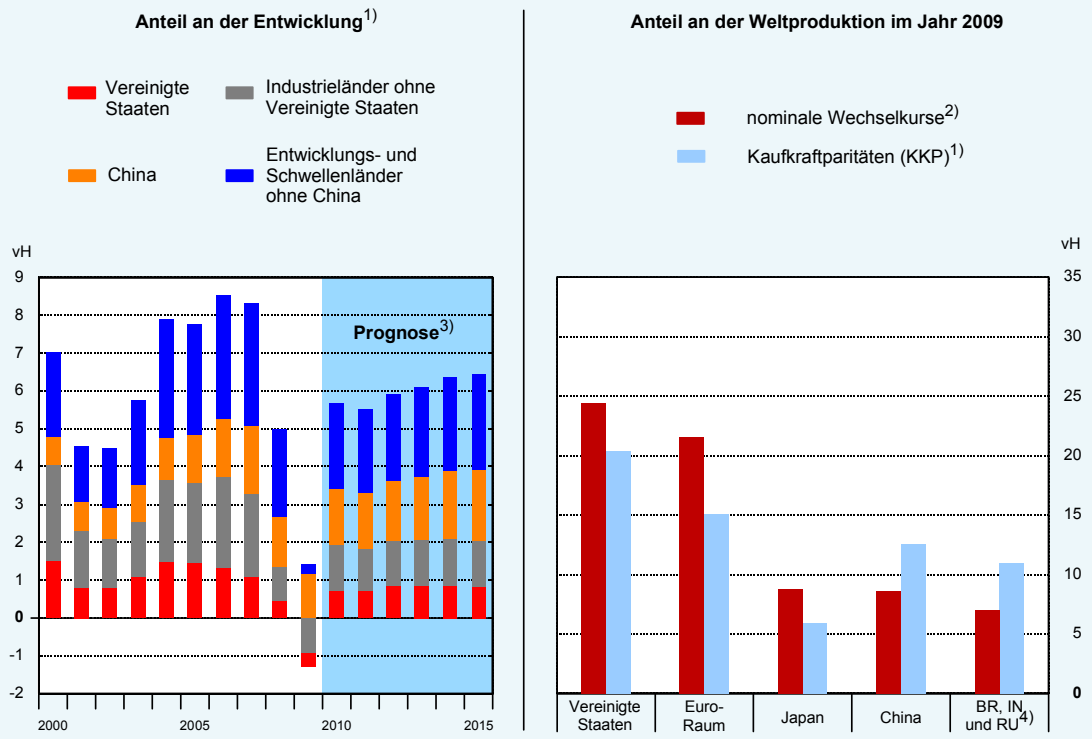
In den Jahren 2004 bis 2009 belief sich die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate des **Bruttoinlandsprodukts** in China auf 11,1 vH, in Indien auf 8,1 vH, in Russland auf 4,4 vH und in Brasi-

lien auf 4,0 vH. Im Vergleich dazu lag die durchschnittliche jährliche Ausweitung der Wirtschaftsleistung in den Industrieländern im gleichen Zeitraum bei lediglich 1,4 vH (IWF, 2010). Zur Jahresmitte 2010 hat China die japanische Volkswirtschaft überholt und ist gemessen am Bruttoinlandsprodukt zu tatsächlichen Wechselkursen nun zur zweitgrößten Volkswirtschaft der Welt aufgestiegen. Insgesamt waren im Jahr 2010 etwa zwei Drittel der globalen Konjunkturerholung den Entwicklungs- und Schwellenländern – insbesondere China – zuzuschreiben (Schaubild 5).

Die zunehmende Bedeutung der Volkswirtschaften der Schwellenländer zeigt sich zum einen deutlich in der vorangeschrittenen Integration in den Welthandel, die sich auch in einer Intensivierung der Handelsaktivität zwischen diesen Ländern niederschlägt (OECD, 2010). Im Jahr 2009 ist die Volksrepublik China zur größten **Exportnation** der Welt (gemessen an den Warenexporten) aufgestiegen. Die Bedeutung der chinesischen Exporte am Welthandel wird wahrscheinlich in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Aller Voraussicht nach werden die Exporte im Jahr 2010 um 13,6 vH und im Jahr 2011 um 9,3 vH – und damit stärker als der Welthandel insgesamt – ansteigen.

Schaubild 5

Weltproduktion nach Ländern und Ländergruppen



1) Bruttoinlandsprodukt auf Basis von Kaufkraftparitäten in US-Dollar.– 2) Bruttoinlandsprodukt in nominalen Wechselkursen des US-Dollar.– 3) 2009 vorläufig, ab 2010 Prognosen des IWF.– 4) Brasilien, Indien und Russland.

Quelle für Grundzahlen: IWF

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Zum anderen hat sich die Verflechtung der Schwellenländer mit der Weltwirtschaft über **Direktinvestitionen** intensiviert. Die aufstrebenden Volkswirtschaften investieren sowohl in den Industrieländern und untereinander als auch vermehrt in Entwicklungsländern. Ein Grund dafür ist, dass Investoren aus den Schwellenländern – im Gegensatz zu denen aus entwickelten Ländern – über Technologien und Produktionsstandards verfügen, die sich einfach auf Länder mit einem geringeren Bildungsstand und Forschungsniveau übertragen lassen (OECD, 2010). Dar-

über hinaus hat sich der Einfluss der aufstrebenden Volkswirtschaften auf die Finanzmärkte in den letzten Jahren deutlich erhöht. So halten die BRIC-Staaten zusammengenommen mit rund 3,7 Bio US-Dollar knapp zwei Drittel der gesamten Devisenreserven weltweit. Allein China verfügt über Devisenreserven im Umfang von etwa 2,6 Bio US-Dollar und ist damit bereits jetzt – nach Japan – der zweitgrößte Nettogläubiger der Welt.

Mit dem stetigen Rückgang der Armut eröffnen sich in den aufstrebenden Märkten der Schwellenländer neue Absatz- und Investitionsmöglichkeiten für Produzenten weltweit (UN, 2010). Allein das Importvolumen der BRIC-Staaten hat sich seit dem Jahr 1999 mehr als vervierfacht und entsprach damit im Jahr 2009 etwa 43 vH des Importvolumens der vier größten Industrieländer – Vereinigte Staaten, Japan, Deutschland und Frankreich. Ebenso stiegen die Privaten Konsumausgaben in den Schwellenländern relativ zu denen der Industrieländer (gemessen in Kaufkraftparitäten) im selben 10-Jahres-Zeitraum um 10 Prozentpunkte auf 33 vH (The World Bank, 2010).

Die Schwellenländer werden voraussichtlich auch zukünftig ihre Stellung in der Weltwirtschaft ausbauen: Dazu könnte zum einen eine relativ junge Bevölkerung – zumindest in Brasilien und Indien – und die in den vergangenen Jahren deutliche Zunahme der Studierenden in den Schwellenländern beitragen, wenn es gelingt, den Kapitalstock mindestens in gleicher Weise zu steigern. Mit der zunehmenden Binnenorientierung der aufstrebenden Volkswirtschaften sollte sich ihre Nachfrage weiterhin positiv entwickeln und diese für den Weltmarkt erheblich an Bedeutung gewinnen. Allerdings bleibt festzustellen, dass die gesamte Inländische Verwendung der BRIC-Staaten im Jahr 2008 (zu tatsächlichen Wechselkursen) lediglich knapp zwei Dritteln der Inländischen Verwendung der Vereinigten Staaten entspricht; zudem ist der Anteil Chinas und Indiens an der Weltproduktion mit zusammengenommen knapp 10 vH noch immer deutlich geringer als der der großen Industrieländer.

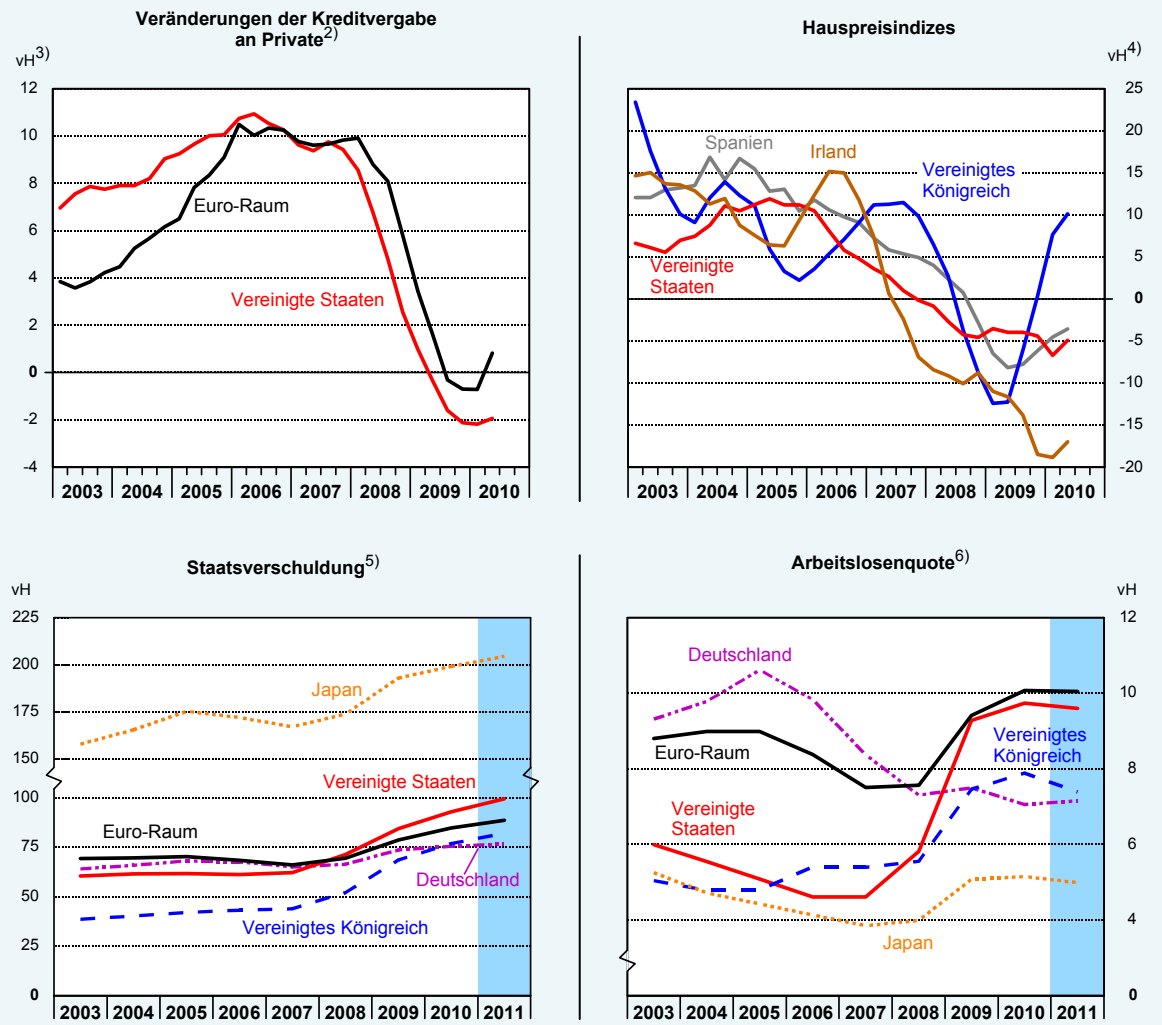
Schleppende Erholung der Industrieländer

53. Nach einer deutlichen Erholungsphase seit dem zweiten Quartal 2009 schlug die Wirtschaftsentwicklung in den Industrieländern zur Jahresmitte aufgrund auslaufender Konjunkturprogramme und der notwendigen Konsolidierung in einigen Ländern eine langsamere Gangart ein. Belastungen für die Konjunktur im Prognosezeitraum ergeben sich aus **vier Problemfeldern**: Diese sind der Finanzsektor, der Immobiliensektor, die Staatsverschuldung und der Arbeitsmarkt.

54. Selbst zwei Jahre nach dem Zusammenbruch der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers fehlt an den internationalen **Finanzmärkten** immer noch das vollständige Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems. Die Betrachtung der Interbankenmärkte zeigt, dass Banken mit ihren Ausleihungen untereinander noch nicht zu dem vor der Krise gewohnten Niveau zurückgekehrt sind (Schaubild 35, Seite 139). Zudem beinhalten die Bankbilanzen weltweit immer noch einen großen Abschreibungsbedarf, der sich aus der nicht nachhaltigen Kreditvergabe im Immobilienbereich ergibt und infolge der realwirtschaftlichen Krise entsteht (Ziffern 245 ff.). Wie zukünftige Regulierungsvorschriften die Ertragssituation und die Kreditvergabepolitik der Banken beeinflussen werden, ist aus heutiger Sicht nur schwer abzuschätzen (Schaubild 6, oben links, Seite 30).

Schaubild 6

Finanzmarkt- und Konjunkturindikatoren für ausgewählte Wirtschaftsräume[1)]



1) Euro-Raum: Stand 1. Januar 2009.– 2) Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 3) Veränderungen gegenüber dem Vorjahresquartal; saisonbereinigt.– 4) Veränderungen gegenüber dem Vorjahresquartal.– 5) Schuldenstand in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. 2011: Schätzungen der EU, des IWF und der OECD.– 6) Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen. 2011: Schätzung des IWF.

Quellen: EU, IWF, OECD, Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

55. Des Weiteren verzeichneten zahlreiche industrielle Volkswirtschaften, wie die Vereinigten Staaten und Spanien, im Vorfeld der Krise eine markante Ausweitung der Bauproduktion im privaten wie im gewerblichen Bereich, die zu einer übermäßigen Ausdehnung des **Immobilienangebots** führte. Dieser Prozess wurde von einem Preisanstieg begleitet und endete schließlich mit dem Platzen der aufgebauten Blasen (Schaubild 6, oben rechts). Die Preiskorrekturen im Immobiliensektor machen deutlich, in welcher Stärke sektorale Anpassungen in den einzelnen Volkswirtschaften erforderlich sind.

56. Darüber hinaus gehen von der deutlich gestiegenen **öffentlichen Verschuldung** und den daraus resultierenden Konsolidierungserfordernissen dämpfende Effekte auf die Konjunktur in den Industrieländern aus. Die Schuldenstandsquoten erhöhten sich in der Zeit von 2007 bis 2010 in den Vereinigten Staaten, Japan und dem Vereinigten Königreich jeweils um mehr

als 30 Prozentpunkte, im Euro-Raum war der Anstieg mit 18 Prozentpunkten etwas geringer (Schaubild 6, unten links). Die massive Verschlechterung der öffentlichen Finanzen ist auf die nationalen Konjunkturprogramme, die Rettungsmaßnahmen im Finanzsektor sowie – vor allem in Europa – auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren zurückzuführen. Anders als in den Industrieländern war die Schuldenstandsentwicklung in den Schwellenländern trotz der Finanzkrise eher rückläufig.

57. Schließlich hat die **Arbeitslosigkeit** während der Krise in vielen Ländern spürbar zugenommen (Schaubild 6, unten rechts). Dabei verschlechterte sich die Beschäftigungssituation in denjenigen Ländern überdurchschnittlich stark, die zuvor eine übermäßige Ausweitung des Finanzsektors und/oder einen Immobilienboom erfahren hatten: So hat sich die Arbeitslosenquote in Spanien und in den Vereinigten Staaten zwischen den Jahren 2007 und 2010 mehr als verdoppelt, in Irland stieg sie sogar um fast das Dreifache. Dies ist besonders problematisch, da der Abbau der Arbeitsplätze in den betroffenen Sektoren dauerhaft sein könnte. In anderen Bereichen dürfte der Anstieg der Arbeitslosigkeit zurzeit noch konjunktureller Natur sein und im Zuge der wirtschaftlichen Erholung wieder zurückgehen. Da diese jedoch auf absehbare Zeit wohl eher schleppend verlaufen wird, könnte es zu einer zusätzlichen Verstärkung der Verfestigungstendenzen am Arbeitsmarkt kommen.

Ursachen und Folgen eines „Währungskriegs“

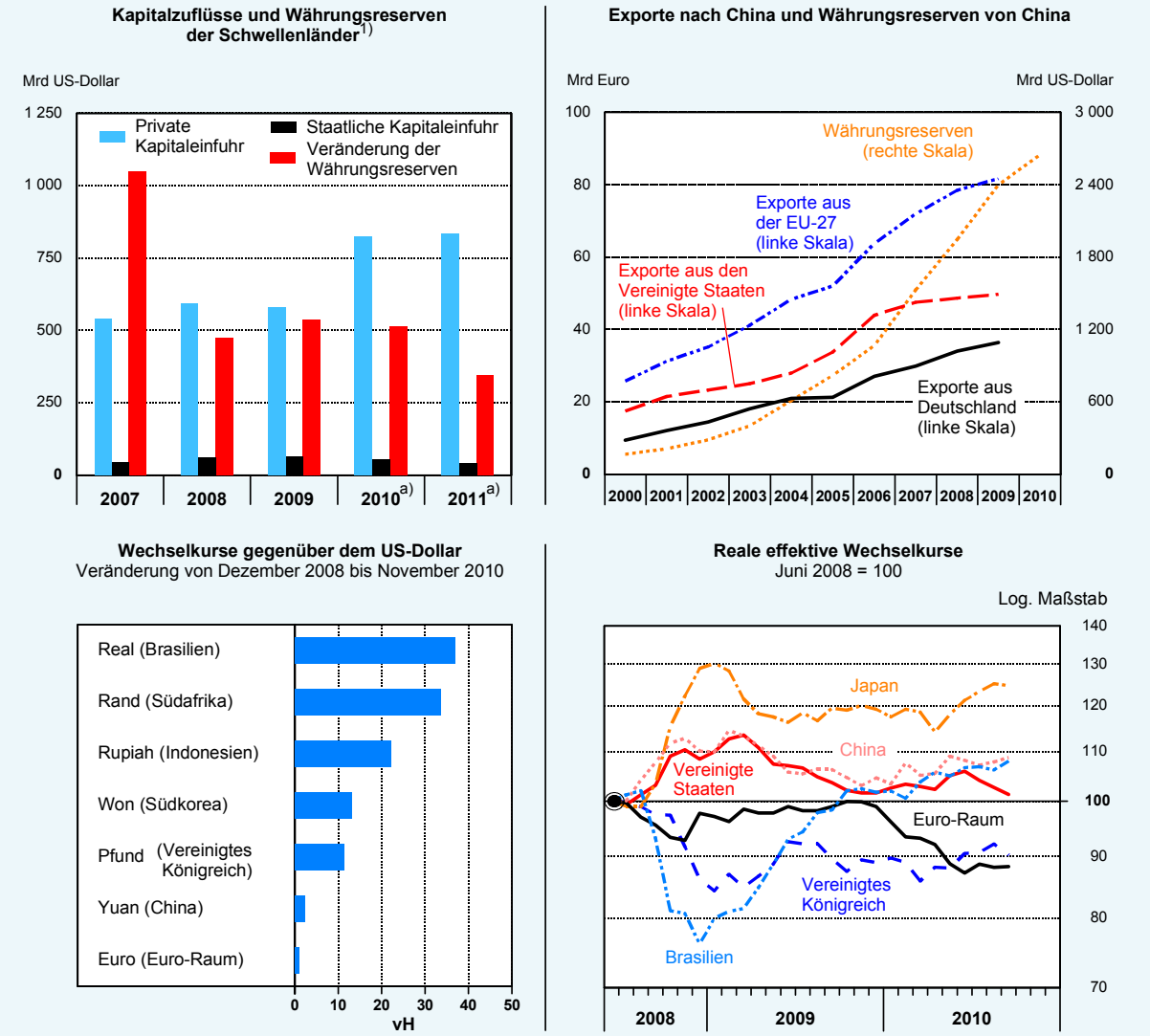
58. Die insgesamt durchaus positive Entwicklung der Weltwirtschaft wurde im Lauf dieses Jahres von einer zunehmenden Diskussion über einen **globalen Währungskrieg** überlagert. Sie bringt einerseits das Unbehagen vieler Schwellenländer mit der ungewöhnlich expansiven US-amerikanischen Geldpolitik zum Ausdruck. Diese führt tendenziell zu einem Abwertungsdruck auf den US-Dollar, der die Exportwirtschaft der Vereinigten Staaten stärkt. Da zahlreiche Notenbanken, vor allem in Asien, bestrebt sind, eine Aufwertung ihrer Währungen zu vermeiden, geraten sie in eine unangenehme Situation. Sie müssen entweder in hohem Maße am Devisenmarkt intervenieren und in immer größerem Umfang zum Kreditgeber der Vereinigten Staaten werden oder aber ihre Zinsen auf einem niedrigeren Niveau halten, als dies für eine überhitzungsfreie Entwicklung ihrer Volkswirtschaften erforderlich wäre. Andererseits beklagen sich die Vereinigten Staaten darüber, dass durch dieses Verhalten eine Abwertung des US-Dollar verhindert wird, die aus ihrer Sicht zum Abbau der globalen Ungleichgewichte erforderlich wäre.

59. In der Diskussion um die Anpassung der nominalen Wechselkurse kommt den **Vereinigten Staaten und China** eine Schlüsselrolle zu. Die chinesischen Währungsbehörden verfolgen eine Politik, bei der die heimische Währung eng an den US-Dollar gekoppelt ist und Konvertibilitätsbeschränkungen unterliegt. Um dem Druck einer Aufwertung entgegenzuwirken, erwirbt China vor allem US-Dollar. Chinas Devisenreserven belaufen sich inzwischen auf 2,6 Bio US-Dollar (Schaubild 7, Seite 32). Dies entspricht in etwa der Wirtschaftsleistung Frankreichs. Besonders die Vereinigten Staaten bemühen sich seit langem ohne größeren Erfolg, China zu einer Aufwertung des Yuan zu bewegen. Die gegenwärtig diskutierte geldpolitische Lockerung durch die Federal Reserve (Quantitative Easing 2) kann daher nicht nur als Versuch gesehen werden, das Zinsniveau in den Vereinigten Staaten niedrig zu halten und so

der einheimischen Konjunktur Impulse zu geben, sondern auch eine Abwertung des US-Dollar zu erreichen. Des Weiteren werden in den Vereinigten Staaten Handelssanktionen gegenüber China diskutiert.

Schaubild 7

Währungsindikatoren für China und ausgewählte Wirtschaftsräume



1) Zu den darin erfassten 45 Ländern siehe http://www.iif.com/emr/covr.php.– a) Schätzungen des IIF.

Quellen: BIZ, EZB, IIF, IWF, WM/REUTERS

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

60. Während vor allem China von den Industrieländern für seine Wechselkurspolitik kritisiert wird, werfen Vertreter der **Schwellenländer** den Industrieländern, vor allem den Vereinigten Staaten, vor, durch eine lockere Geldpolitik für ein historisch niedriges Zinsniveau zu sorgen. Dies lenkt kurzfristige spekulative Kapitalflüsse auf der Suche nach höheren Renditen in ihre Volkswirtschaften (Schaubild 7). Die Schwellenländer sehen sich in dieser Situation mit der Gefahr einer plötzlichen Umkehr der Kapitalbewegungen („sudden stop“) sowie dem Trilemma der Währungspolitik („unholy trinity“) konfrontiert. Es ist für ein Land nicht mög-

lich, gleichzeitig den Wechselkurs zu kontrollieren, eine eigenständige Zinspolitik zu betreiben und einen freien Kapitalverkehr zu erlauben.

61. Für China, Brasilien und andere Länder sind aufgrund ihrer konjunkturellen Lage deutlich höhere Zinsen angemessen als für die Vereinigten Staaten. Diese Zinsdifferenz führt aber zu starken Kapitalzuflüssen in diese Länder, die für sich genommen einen nominalen Aufwertungsdruck auslösen, der die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder negativ beeinflussen könnte. Als Gegenmittel stehen prinzipiell **drei Möglichkeiten** zur Verfügung, die aber alle mit Kosten verbunden sind. Eine Notenbank kann erstens versuchen, über Devisenmarktinterventionen einer solchen Entwicklung entgegenzusteuern. Dabei können die expansiven Effekte auf die Geldbasis sterilisiert werden, indem die Notenbank kurzfristige Anleihen in Inlandswährung emittiert. Dies führt jedoch zu Kosten in Höhe der Differenz zwischen dem inländischen Zins und dem US-Dollar-Zins. Stattdessen kann eine Notenbank zweitens die inländischen Zinsen niedriger halten, als es konjunkturell geboten wäre, wodurch sich Überhitzungstendenzen ergeben. Zusätzlich besteht dabei das Problem, dass sich spekulativ motivierte Kapitalzuflüsse jederzeit sehr schnell wieder umkehren können. Drittens kann der Versuch unternommen werden, durch Kapitalverkehrskontrollen den Zufluss von Kapital zu beschränken, wie in Thailand und Brasilien geschehen. Die Erfahrung zeigt, dass die Wirksamkeit solcher Kontrollen begrenzt ist, da sie über unterschiedliche Wege umgangen werden können. Insofern ist es nur bedingt möglich, die kurzfristigen Zuflüsse aufzuhalten.

62. In Anbetracht dieser Situation ist es nicht überraschend, dass von den Schwellenländern Kritik an der sehr expansiven Geldpolitik, insbesondere der der Vereinigten Staaten, geübt wird. Da der US-Dollar immer noch die Rolle der **Leit- und Reservewährung** wahrnimmt, sitzen die Vereinigten Staaten am längeren Hebel. Sie besitzen und nutzen ihre sehr großen Spielräume für eine expansive Geldpolitik, da sie weder mit einer exzessiven Abwertung ihrer Währung rechnen müssen, noch der Gefahr ausgesetzt sind, keine ausländischen Käufer für ihre Staatsanleihen zu finden. Dieses „exorbitante Privileg“ verleiht den Vereinigten Staaten zum einen eine dominante Stellung in einem internationalen Währungskrieg, zum anderen beschränkt es für sie die Möglichkeit, über eine Abwertung des US-Dollar ihre Exporte zu stimulieren.

63. Die **Folgen** dieser Konstellation sind eine höhere Inflationsgefahr in den Vereinigten Staaten, eine mögliche Blasenbildung in Schwellenländern und das Risiko von deflationären Effekten in den Ländern, die überhaupt nicht oder wie Japan nur in begrenztem Umfang am Devisenmarkt intervenieren. In Anbetracht der Tatsache, dass die Geldpolitik der US-amerikanischen Notenbank (Fed) schon heute expansiver angelegt ist als die der Europäischen Zentralbank (EZB), und dass sich diese Divergenz tendenziell verstärken wird, ist insbesondere mit einem Aufwertungsdruck auf den Euro zu rechnen. In dem Maß, wie andere Notenbanken eine Aufwertung ihrer Währung durch Interventionen verhindern, könnte der Euro zum Ventil für die globalen Spannungen werden. Dies würde insbesondere für eine exportorientierte Volkswirtschaft wie Deutschland mit negativen Konsequenzen verbunden sein. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass ein Währungskrieg in einen Handelskrieg übergeht. Dies würde ähnlich gravierende Auswirkungen für den weiteren Aufschwung in Deutschland haben.

Die Aussichten für die weitere Konjunkturentwicklung

64. Selbst wenn die Wahrscheinlichkeit eines Währungskriegs als vergleichsweise gering eingeschätzt werden kann, ist die Entwicklung der Weltwirtschaft im nächsten Jahr mit **Risiken** belastet. Zum einen bremst die nach wie vor angespannte Situation auf den Finanz- und Immobilienmärkten die wirtschaftliche Dynamik in den Industrieländern. Zum anderen ist auch in den Schwellenländern, die sich in der Krise bisher als Konjunkturanker erwiesen haben, eine leichte Eintrübung der Konjunkturperspektiven zu beobachten. Dies ist unter anderem auf die wachsende Sorge vor einem abrupten Ende der möglicherweise blasenhaften Entwicklung der Immobilienpreise in China zurückzuführen. Diese Situation würde chinesische Banken massiv belasten.

65. Darüber hinaus sehen sich viele Industrieländer mit der Aufgabe konfrontiert, ihre zuletzt stark gestiegene Verschuldung – sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor – zurückzuführen. Der daraus resultierende Nachfragerückgang erhöht zusammen mit noch immer unterausgelasteten Kapazitäten und einer hohen Arbeitslosigkeit das **Deflationsrisiko** in den betroffenen Ländern. Die bereits sehr expansiv ausgerichtete Geldpolitik vieler Volkswirtschaften schränkt den Spielraum zur Abfederung eines solchen Risikos stark ein. Vor diesem Hintergrund hat das Mittel der quantitativen Lockerung, also der Ankauf von Staatsanleihen durch die Notenbank, beispielsweise in den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich, an Bedeutung gewonnen. Dies kann zwar zunächst die Konjunktur stützen und folglich das Deflationsrisiko vermindern. Eingriffe dieser Art erhöhen jedoch auch das zuvor beschriebene Risiko eines Währungs- und Handelskriegs.

66. Gegeben unsere Annahme, dass ein solches Krisenszenario vermieden werden kann, wird die weltwirtschaftliche Konjunkturerholung wohl nicht zum Erliegen kommen, sondern im **Prognosezeitraum** lediglich an Tempo verlieren. Insgesamt sollte sich das Bruttoinlandsprodukt der Schwellenländer, vor allem durch eine stabile Binnenkonjunktur, weiter kräftig entwickeln. Nach einer Zuwachsrate von voraussichtlich 7,1 vH im Jahr 2010 sollten diese Volkswirtschaften im kommenden Jahr mit 6,4 vH nur geringfügig langsamer expandieren. Die in den vergangenen Jahren gestiegene Verflechtung der Schwellenländer untereinander sollte dazu beitragen, die bremsenden Einflüsse aus den entwickelten Ländern besser abzufedern. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der guten Konjunktur in der ersten Jahreshälfte die Wirtschaftsleistung der Industrieländer im Gesamtjahr 2010 wohl noch mit 2,7 vH zulegen wird. Für das Jahr 2011 ist hingegen für diese Volkswirtschaften wegen der Nachwirkungen der Finanzkrise wieder mit geringeren Zuwachsraten von durchschnittlich 2,2 vH zu rechnen. Der Welthandel wird sich demgemäß im Prognosezeitraum weiter ausweiten, allerdings wird die Zunahme nach 12,5 vH im aktuellen Jahr wohl nur noch 7,6 vH im Jahr 2011 betragen.

2. Die konjunkturelle Entwicklung in den wichtigsten Wirtschaftsräumen

Vereinigte Staaten – Probleme am Arbeitsmarkt bremsen die Konjunktur

67. Die Wirtschaft in den Vereinigten Staaten hat sich in der ersten Jahreshälfte 2010 zunächst spürbar erholt. Nach einem kräftigen Schlussquartal im Vorjahr nahm die **Wirt-**

schaftsleistung im ersten Quartal 2010, gestützt durch ausgeprägte Impulse der Lagerkomponente, mit einer Zuwachsrate von rund 1 vH deutlich stärker zu als in den meisten anderen Industrieländern. Ab dem zweiten Quartal leisteten die **Privaten Konsumausgaben** trotz einer hohen Arbeitslosigkeit und einer Erhöhung der privaten Sparneigung wieder einen wichtigen Wachstumsbeitrag. Verglichen mit der Vorkrisenzeit dürfte die weitere Belebung des privaten Konsums jedoch eher gering bleiben. Angesichts der bestehenden Probleme am Arbeitsmarkt und Immobilienmarkt hat sich der Ausblick für die zweite Jahreshälfte leicht eingetrübt.

68. In den drei Jahren der Krise, von Juli 2007 bis Juli 2010, wurden in den Vereinigten Staaten insgesamt rund 8 Mio Arbeitsplätze abgebaut. Zusammengenommen mit einer Zunahme der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter um mehr als 5 Millionen Personen führte dies zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt 2010 auf voraussichtlich 9,8 vH, dem höchsten Niveau seit dem Jahr 1983. Die durchschnittliche Dauer der **Arbeitslosigkeit** lag zur Jahresmitte 2010 mit 34 Wochen wesentlich über dem bisherigen Rekordwert von 21 Wochen im Sommer 1983. Eine spürbare Verbesserung zeichnet sich auch zum Jahresende nicht ab.

Im aktuellen Aufschwung erscheint der US-amerikanische **Arbeitsmarkt** weniger flexibel als in der Vergangenheit. Der abgeschwächte Zusammenhang zwischen Konjunktur und Arbeitsmarktentwicklung liegt einerseits daran, dass Arbeitsplätze sowohl im Bausektor als auch im Finanzdienstleistungssektor dauerhaft weggefallen sein könnten und der dadurch notwendige Wechsel der Arbeitskräfte in andere Sektoren eine zügige Re-Allokation der Arbeitskräfte verhindert. Andererseits wird argumentiert, dass die geografische Mobilität des Arbeitsangebots aufgrund der gesunkenen Immobilienpreise abgenommen habe (Economist, 2010).

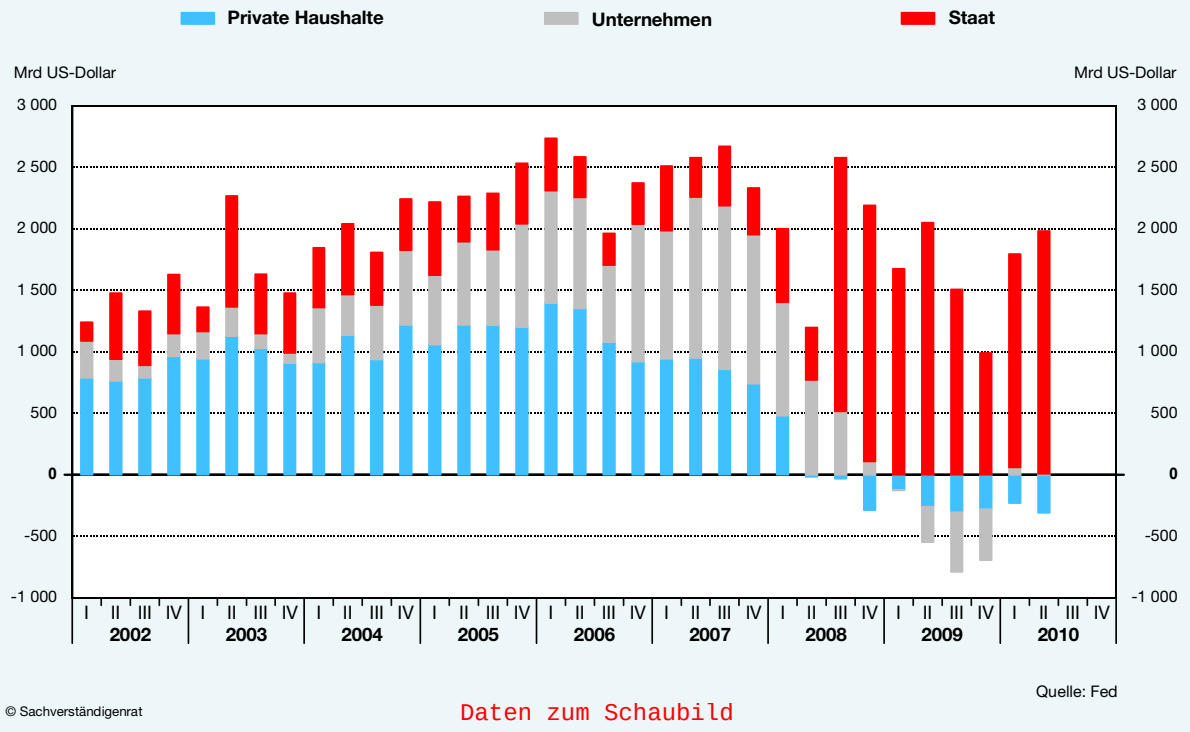
69. Für den stark angeschlagenen US-amerikanischen **Immobilienmarkt** zeichnet sich derzeit ebenfalls noch keine Trendwende ab (Schaubild 6). Bisher ist es der US-amerikanischen Regierung zwar gelungen, mit verschiedenen Stützungsmaßnahmen, wie Steuererleichterungen und einer flexibleren Anpassung der Tilgungsraten für Hypothekenkredite, einen weiteren Rückgang der Preise zu vermeiden. Außerdem führte der Ankauf hypothekenbesicherter Wertpapiere durch die **Fed** zu einer besseren Verfügbarkeit von Immobilienkrediten mit niedrigen Zinsen. Gleichwohl lagen die Preise im Sommer 2010 für private Wohnimmobilien rund 20 vH, die der Gewerbeimmobilien sogar mehr als 40 vH unter ihrem jeweiligen Höchststand. Darüber hinaus nahm die Anzahl der von den Banken wieder in Besitz genommenen Immobilien im dritten Quartal 2010 um 22 vH gegenüber dem Vorjahr zu und erreichte damit einen neuen Rekordstand (RealtyTrac, 2010).

70. Vor dem Hintergrund einer gestiegenen Unsicherheit nahm die **Sparquote** der privaten Haushalte von 2,1 vH im Jahr 2007 auf rund 6 vH im Jahr 2010 zu. Damit vollziehen die Haushalte einerseits die notwendig gewordene Konsolidierung ihrer Vermögenssituation, andererseits bremsen die Sparanstrengungen jedoch den privaten Konsum. Die höhere private Sparneigung spiegelt sich unter anderem in der rückläufigen Entwicklung der Kreditvergabe an die privaten Haushalte wider. Das Volumen der vergebenen Kredite an die Gesamtwirt-

schaft hat hingegen kaum abgenommen, da die Nachfrage des Staates den Ausfall der privaten Haushalte und Unternehmen zu großen Teilen kompensierte (Schaubild 8).

Schaubild 8

Entwicklung der Kreditvergabe an Nichtbanken in den Vereinigten Staaten



71. Ein Rückzug des Staates aus der **expansiven Geld- und Fiskalpolitik** ist angesichts der fragilen konjunkturellen Erholung und der bestehenden Probleme am Arbeits- und Immobilienmarkt noch nicht in Sicht. Im Gegenteil: Die US-amerikanische Regierung verabschiedete in der zweiten Jahreshälfte 2010 weitere Stimulierungsmaßnahmen mit einem Volumen von 350 Mrd US-Dollar, obwohl bisher rund ein Drittel der Maßnahmen aus dem im Jahr 2008 verabschiedeten American Recovery and Reinvestment Act noch nicht wirksam geworden sind. Zudem plant die Fed zusätzlich Staatsanleihen zu kaufen, um damit konjunkturelle Impulse zu setzen. Dadurch wächst das Risiko, dass sie nicht rechtzeitig zu einer erfolgreichen Exit-Strategie aus ihrer expansiven Geldpolitik findet. Ebenfalls fördert sie damit die zuletzt stark gestiegenen Kapitalflüsse in die Schwellenländer und erhöht die Wahrscheinlichkeit einer neuen Blasenbildung, zum Beispiel an den Aktienmärkten dieser Volkswirtschaften.

72. Die **Konjunktur** in den Vereinigten Staaten dürfte sich bis zum **Jahresende 2011** allenfalls moderat entwickeln. Es ist zwar zu erwarten, dass die Investitionstätigkeit im Prognosezeitraum, gestützt durch ein weiterhin sehr günstiges Zinsniveau und eine expansive Geldpolitik, etwas stärker anziehen wird. Allerdings dürfte der Schuldenabbau bei den privaten Haushalten und im finanziellen Sektor sowie die hohe Arbeitslosigkeit die private Nachfrage belasten. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts nach 2,6 vH im Jahr 2010 im kommenden Jahr leicht auf etwa 2,1 vH verringern wird (Tabelle 2).

Tabelle 2

Wirtschaftsdaten für die Vereinigten Staaten

vH[1)]

	2007	2008	2009	2010[2)]	2011[2)]
Bruttoinlandsprodukt[3)]	1,9	0,0	– 2,6	2,6	2,1
Private Konsumausgaben[3)]	2,4	– 0,3	– 1,2	1,5	2,0
Private Bruttoanlageinvestitionen[3)]	– 1,8	– 6,4	–18,3	4,1	5,4
Konsum und Bruttoinvestitionen[4)] des Staates[3)]	1,3	2,8	1,6	1,2	0,7
Exporte von Waren und Dienstleistungen[3)]	9,3	6,0	– 9,5	12,0	7,8
Importe von Waren und Dienstleistungen[3)]	2,7	– 2,6	–13,8	12,4	7,5
Verbraucherpreise	2,9	3,8	– 0,3	1,6	1,0
Arbeitslosenquote[5)]	4,6	5,8	9,3	9,8	9,6
Leistungsbilanzsaldo[6)]	– 5,1	– 4,7	– 2,7	– 3,4	– 3,0
Finanzierungssaldo des Staates[6)]	– 2,8	– 6,5	–11,0	– 9,7	– 8,7
Schuldenstand des Staates[6)]	61,9	70,4	83,0	89,6	94,8

1) Soweit nicht anders definiert: Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 2) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen.– 3) In Preisen von 2005.– 4) Bruttoanlageinvestitionen zuzüglich Vorratsveränderungen.– 5) Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen.– 6) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.

Quellen: BEA, OECD

Daten zur Tabelle

Japan – Starker Yen trotz hoher Verschuldung

73. Die **Erholung** der japanischen Volkswirtschaft setzte sich nach dem starken wirtschaftlichen Einbruch in Folge der Finanzkrise zu Beginn des Jahres 2010 zunächst fort. Gestützt von einer kräftigen **Zunahme der Exporte**, insbesondere in die asiatischen Nachbarländer, und einer günstigen Entwicklung des privaten Verbrauchs verzeichnete die Wirtschaft im ersten Quartal den zweithöchsten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts unter der Gruppe der Industrieländer. Im weiteren Jahresverlauf schwächte sich die Konjunkturdynamik jedoch wegen der auslaufenden staatlichen Stützungsmaßnahmen und der zunehmenden Verlangsamung der Konjunktur in den wichtigen Exportmärkten nach und nach ab.

Darüber hinaus erschwert der gegenüber dem US-Dollar sehr stark **aufgewertete Außenwert** des **Yen** eine weitere Ausweitung des Exportvolumens. Diese Aufwertung ist unter anderem auf die derzeitigen Bestrebungen Chinas zurückzuführen, durch eine höhere Gewichtung der japanischen Währung eine breitere Diversifikation ihrer Währungsreserven zu erreichen. Um der Aufwertung der eigenen Währung entgegenzuwirken, hat die japanische Notenbank Mitte September 2010 im Auftrag der Regierung 1,8 Bio Yen (etwa 16,5 Mrd Euro) am Devisenmarkt verkauft. Dies war seit sechs Jahren die erste offizielle Devisenmarktintervention der japanischen Regierung.

74. Wenngleich sich die japanische Volkswirtschaft von dem Tiefpunkt der schweren Rezession nahezu erholt hat, bleiben **Spuren** der **Finanzkrise** weiterhin sichtbar. So wird die Arbeitslosenquote in Japan trotz verschiedener Stützungsmaßnahmen aller Voraussicht nach im Jahresdurchschnitt auf 5,1 vH zunehmen – den höchsten Stand seit dem Sommer 2003. Damit liegt sie etwa 2 Prozentpunkte über dem längjährigen Durchschnitt. Zudem hinterlässt die Finanzkrise einen öffentlichen Schuldenstand, der nach einem Anstieg in der Zeit von 2007 bis 2010 um rund 30 Prozentpunkte eine Rekordhöhe von fast 200 vH in Relation

zum nominalen Bruttoinlandsprodukt erreicht hat (Tabelle 3). Angesichts der noch immer unterausgelasteten Kapazitäten und der Eintrübung des makroökonomischen Umfelds initiierte die Regierung dennoch neue Konjunkturpakete im Wert von 1,3 vH gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Tabelle 3

Wirtschaftsdaten für Japan

vH[1)]

	2007	2008	2009	2010[2)]	2011[2)]
Bruttoinlandsprodukt[3)]	2,4	– 1,2	– 5,2	2,9	1,5
Private Konsumausgaben[3)]	1,6	– 0,7	– 1,0	1,8	0,6
Private Bruttoanlageinvestitionen[3)]	0,5	– 1,2	–18,4	– 2,3	2,8
Konsum und Bruttoinvestitionen[4)] des Staates[3)]	– 0,1	– 1,2	2,3	1,4	– 0,1
Exporte von Waren und Dienstleistungen[3)]	8,4	1,6	–23,9	25,1	8,5
Importe von Waren und Dienstleistungen[3)]	1,6	1,0	–16,7	11,2	7,4
Verbraucherpreise	0,0	1,4	– 1,4	– 1,0	– 0,3
Arbeitslosenquote[5)]	3,8	4,0	5,1	5,1	5,0
Leistungsbilanzsaldo[6)]	4,9	3,3	2,8	3,4	3,0
Finanzierungssaldo des Staates[6)]	– 2,4	– 2,1	– 7,2	– 8,5	– 8,6
Schuldenstand des Staates[6)]	167,0	173,8	192,9	199,2	204,6

1) Soweit nicht anders definiert: Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 2) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen.– 3) In Preisen von 2000.– 4) Bruttoanlageinvestitionen zuzüglich Vorratsveränderungen.– 5) Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen.– 6) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.

Quellen: ESRI, OECD

Daten zur Tabelle

75. Aufgrund der konjunkturstützenden Maßnahmen der Regierung und der robusten Auslandsnachfrage wird das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2010 aller Voraussicht nach um 2,9 vH zulegen. Die Aussichten für das kommende Jahr sind sehr gemischt. Einerseits deuten die Ergebnisse der Tankan-Umfrage auf eine weiterhin gute Konjunkturentwicklung hin. Andererseits könnte die Ausweitung der Exporte durch einen starken Außenwert des Yen und ein schwächeres außenwirtschaftliches Umfeld gebremst werden. Zudem belasten der Arbeitsmarkt und die anhaltende Deflation die japanische Volkswirtschaft. Somit sollte die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2011 mit 1,5 vH wohl etwas schwächer ausfallen.

China und die anderen Schwellenländer – Kraftvoll durch die Krise

76. Die **Schwellenländer** knüpfen im Jahr 2010 nach einer lediglich kurzen Wachstumsverlangsamung wieder an die Dynamik vor der Krise an. Die kräftige Wirtschaftsentwicklung wird dabei von der **Volksrepublik China** angeführt (Tabelle 4). Hier kam jedoch zuletzt die Sorge auf, dass sich eine Investitions- oder Immobilienblase bilden könnte. Im Juni 2010 lag das Volumen der ausstehenden Kredite in China um 18,2 vH über dem des Vorjahresmonats. Um eine Überhitzung zu vermeiden, hat die chinesische Regierung verschiedene Maßnahmen zur Einschränkung der Kreditvergabe ergriffen, wie die Erhöhung des Leitzinses im Oktober 2010. Außerdem lockerten die Währungshüter die Bindung des Yuan an den US-Dollar; die chinesische Währung wertete infolge dessen bis Ende Oktober 2010 um 2,2 vH auf. Eine stärkere Flexibilisierung der immer noch unterbewerteten Währung sollte jedoch auch im mittelfristigen Interesse der chinesischen Regierung sein und würde ein wichtiges Signal dafür

setzen, dass China bereit ist, an der Vermeidung eines Währungskriegs mitzuwirken. Parallel dazu könnte eine gestärkte private Konsumnachfrage die Abhängigkeit Chinas vom Außenbeitrag verringern und zudem der ungleichgewichtigen Entwicklung der Weltwirtschaft entgegenwirken.

Tabelle 4

Die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung wichtiger Schwellenländer und Rohöl exportierender Länder

Land/Ländergruppe	Bruttoinlandsprodukt[1]				Leistungsbilanzsaldo			
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr				In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt			
	vH				vH			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Brasilien	5,1	– 0,2	7,5	4,1	– 1,7	– 1,5	– 2,6	– 3,0
China	9,6	9,1	10,5	9,6	9,6	6,0	4,7	5,1
Indien	6,4	5,7	9,7	8,4	– 2,0	– 2,9	– 3,1	– 3,1
Russische Föderation	5,2	– 7,9	4,0	4,3	6,2	4,0	4,7	3,7
Lateinamerika[2]	4,2	– 1,9	6,1	4,0	– 0,4	– 0,4	– 1,1	– 1,5
Südostasiatische Schwellenländer[3]	3,0	0,2	7,3	5,0	4,1	7,1	5,4	4,9
Rohöl exportierende Länder[4]	5,7	1,3	4,5	5,9	19,7	5,9	7,7	8,4

1) Die Veränderungsraten der Ländergruppen sind gewichtet mit den Anteilen der einzelnen Länder am gesamten nominalen Bruttoinlandsprodukt der Ländergruppe im jeweiligen Jahr.– 2) Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru, Venezuela.– 3) Hongkong (China), Indonesien, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand, Vietnam.– 4) Algerien, Angola, Ecuador, Irak, Iran, Katar, Kuwait, Libyen, Nigeria, Saudi Arabien, Vereinigte Arabische Emirate.

Quelle für Grundzahlen: IWF

Daten zur Tabelle

77. Ein etwas anderes Bild zeigt sich in **Indien** und in **Brasilien**. Die Entwicklung dieser Volkswirtschaften ist von einem stabilen Binnenmarkt geprägt. Der Impuls des Außenbeitrags war hingegen in den letzten Jahren in Brasilien nur sehr gering, in Indien sogar leicht negativ. Gegenwärtig sehen sich diese Länder zunehmenden Kapitalzuflüssen ausgesetzt. Die Portfolioinvestitionen weiteten sich nach der Krise stark aus und üben auf die Währungen dieser Länder einen deutlichen Aufwertungsdruck aus. Zudem erhöhen sie das Risiko der Bildung von Preisblasen an den Finanz- und Immobilienmärkten. Um dieser Gefährdung entgegenzuwirken, hat Brasilien bereits mit einer Beschränkung des Kapitalverkehrs reagiert.

78. Schlusslicht in der wirtschaftlichen Entwicklung in der Gruppe der vier BRIC-Staaten bleibt **Russland**. Nach dem gravierenden Einbruch in Folge der Finanzkrise erholt sich die russische Wirtschaft nur langsam. Zwar stützt der wieder gestiegene Ölpreis die Entwicklung; die Binnennachfrage und der Außenhandel bleiben allerdings schwach. Zusätzlich erschwerten Ernte- und Produktionsausfälle aufgrund der verheerenden Waldbrände im Sommer 2010 eine schnelle Erholung. Russland strebt derzeit nach einer stärkeren Integration in den Welthandel und führt Gespräche über einen möglichen Beitritt zur WTO. Dies könnte dabei helfen, Russlands Wirtschaft auf eine breitere Basis zu stellen.

79. Insgesamt gesehen ist die wirtschaftliche Dynamik der großen aufstrebenden Volkswirtschaften hoch. Dies dürfte sich im Jahr 2011 voraussichtlich fortsetzen, sodass weiterhin wesentlich kräftigere Zuwachsraten zu erwarten sind als in den Industrieländern. In Anbetracht der expansiven Geldpolitik der Vereinigten Staaten dürften die Schwellenländer auch zukünftig hohe Kapitalzuflüsse anziehen. Diese werden eine beträchtliche Herausforderung für die Wirtschaftspolitik der jeweiligen Länder darstellen.

Euro-Raum – Heterogene Wirtschaftsentwicklung

80. Die **wirtschaftliche Entwicklung** im Euro-Raum, die zu Beginn des Jahres 2010 noch recht moderat ausgefallen war, gewann im zweiten Quartal getrieben durch die besonders gute Konjunktur in Deutschland an Schwung. Die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts mit einer Quartalsrate von 1,0 vH war dabei auf die Verbesserung aller Komponenten der inländischen Verwendung zurückzuführen.

81. Die gute Entwicklung in der ersten Jahreshälfte darf jedoch nicht über die **heterogene Situation** im Euro-Raum und die Probleme einzelner Mitgliedsländer hinwegtäuschen. Wie in der Weltwirtschaft insgesamt ist auch im Euro-Raum eine Konjunktur mit stark divergierenden Geschwindigkeiten zu beobachten. So erholten sich Spanien und Italien langsamer als der Durchschnitt. In Griechenland nahm das Bruttoinlandsprodukt bis zum Sommer sogar noch weiter ab. Die zu Beginn des Jahres 2010 in Schwierigkeiten geratenen Peripherieländer stehen vor der Aufgabe, ihre hohen Defizite deutlich zurückzuführen. Lohnanpassungen, Steuererhöhungen und der Abbau von Sozialleistungen gehören zu den massiven Sparanstrengungen, die der Konsolidierung dienen, die aber gleichzeitig die inländische Konsum- und Investitionsnachfrage bremsen werden.

82. Darüber hinaus verhindert die im Euro-Raum deutlich angestiegene **Arbeitslosenquote** eine kräftigere Belebung der privaten Konsumnachfrage. Seit ihrem Tiefstand im März 2008 nahm die Arbeitslosigkeit für den gesamten Euro-Raum um 3,0 Prozentpunkte auf durchschnittlich 10,1 vH im Jahr 2010 zu. Zwei Drittel dieser Zunahme sind dabei allein auf die höhere Anzahl von Arbeitslosen in Portugal, Spanien, Irland und Griechenland zurückzuführen. In Deutschland lag hingegen die Arbeitslosigkeit zur Jahresmitte 2010 unter den Werten vor der Finanzkrise (Ziffern 447 ff.).

83. Nicht zuletzt hat sich die Lage der **öffentlichen Haushalte** in der Zeit der Finanzkrise nicht nur in den Peripherieländern, sondern im gesamten Währungsgebiet deutlich verschlechtert. Die Erhöhung der Staatsverschuldung bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt belief sich gegenüber dem Jahr 2007 insgesamt auf durchschnittlich etwa 18 Prozentpunkte, die Schuldenstandsquote erhöhte sich dadurch auf 84,7 vH im Jahr 2010. Besonders markant war der Anstieg in Frankreich, Slowenien und Belgien. Somit werden im Jahr 2010 (Tabelle 5) voraussichtlich fast alle Länder des Euro-Raums, mit Ausnahme von Slowenien, Finnland und der Slowakei, das Schuldenstandskriterium des Maastricht-Vertrags nicht einhalten können.

Tabelle 5

Wirtschaftsdaten für den Euro-Raum

vH[1)]

	2007	2008	2009	2010[2)]	2011[2)]
Gesamtwirtschaftliche Entwicklung[3)]					
Bruttoinlandsprodukt	2,8	0,4	– 4,1	1,6	1,4
Private Konsumausgaben	1,6	0,4	– 1,1	0,8	0,9
Konsumausgaben des Staates	2,3	2,3	2,3	1,1	0,5
Bruttoanlageinvestitionen	4,6	– 0,8	–11,3	– 0,4	3,4
Exporte von Waren und Dienstleistungen	6,2	1,0	–13,2	9,7	6,4
Importe von Waren und Dienstleistungen	5,7	0,8	–11,9	10,0	5,4
Weitere Wirtschaftsdaten					
Verbraucherpreise[4)]	2,1	3,3	0,3	1,5	1,7
Kurzfristiger Zinssatz (%)[5)]	4,3	4,6	1,2	0,8	1,3
Langfristiger Zinssatz (%)[6)]	4,3	4,3	3,8	3,6	3,8
Arbeitslosenquote[7)]	7,5	7,5	9,4	10,1	10,0
Leistungsbilanzsaldo[8)]	0,2	– 1,7	– 0,6	– 0,1	– 0,1
Finanzierungssaldo des Staates[8)]	– 0,6	– 2,0	– 6,3	– 6,5	– 5,3
Schuldenstand des Staates[8)]	66,2	69,7	78,7	84,7	88,5

1) Soweit nicht anders definiert: Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 2) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen.– 3) In Preisen von 2000.– 4) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI).– 5) Für Dreimonatsgeld (Jahresdurchschnitte).– 6) Für Staatsschuldpapiere mit einer Laufzeit von 10 Jahren (Jahresdurchschnitte).– 7) Von der EU standardisierte Arbeitslosenquote gemäß Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen.– 8) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.

Quelle: EU

Daten zur Tabelle

84. Das **unterschiedliche Tempo** der **Konjunktur** dürfte die Entwicklung im Euro-Raum ebenfalls im Jahr 2011 kennzeichnen. Während sich die schwungvolle Erholung in den Mitgliedsländern im nördlichen Europa voraussichtlich weiter fortsetzen wird, ist für die Peripherieländer des Währungsgebiets allenfalls von einer schleppenden Konjunktur auszugehen. Hier wiegen die realwirtschaftlichen Probleme, sei es im Finanz- und Immobilienmarkt oder auf dem Arbeitsmarkt, noch zu schwer. Angesichts der noch immer unterausgelasteten Kapazitäten ist eine vergleichsweise moderate Ausweitung der Investitionen zu erwarten. Zudem wird die in den Krisenländern erforderliche – und teilweise bereits angegangene – Konsolidierung der Staatsfinanzen vor allem die Nachfrageentwicklung in den kommenden Jahren hemmen. Die Wirtschaftsleistung des Euro-Raums insgesamt dürfte im Jahr 2010 um 1,6 vH, trotz des voraussichtlichen Rückgangs des Bruttoinlandsprodukts in Spanien, Griechenland und Irland, zunehmen. Dazu trägt vor allem die starke Konjunktur in Deutschland bei. Im Jahr 2011 sollten sich die unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Wirtschaftsentwicklung einander etwas annähern, und die Zuwachsrate sollte sich geringfügig auf 1,4 vH verringern (Tabelle 6, Seite 45).

85. Die heterogene Konjunkturentwicklung stellt die einheitliche **Geldpolitik** der EZB vor eine schwierige Gratwanderung. Zu Beginn des Jahres 2010 schien die Lage auf den Finanzmärkten zunächst zunehmend weniger bedrohlich. Die Schwierigkeiten im Finanzsektor ließen nach, sodass die EZB einen ersten Rückzugsversuch aus ihrer unkonventionellen Geldpolitik einleitete:

- Die **Zuteilung von Zentralbankgeld in unbegrenzter Menge** zum Leitzins wurde zunächst bei dem am 29. April 2010 zugeteilten dreimonatigen Refinanzierungsgeschäft zugunsten eines variablen Zinssatzes im Rahmen des Zinstenderverfahrens aufgegeben.

- Gemäß Ankündigung vom 8. April 2010 soll die vollzogene Ausweitung der für Zentralbankgeld **akzeptierten Sicherheiten** ab dem 1. Januar 2011 zurückgenommen werden, wenn auch nur teilweise und über graduelle Bewertungsabschläge. Die Änderungen gelten allerdings explizit nicht für Staatsanleihen.

- Die Verlängerung der **Laufzeiten** für Zentralbankgeld sollte beendet werden: Der vorerst letzte Zwölfmonatstender wurde am 16. Dezember 2009, der Sechsmonatstender am 31. März 2010 begeben.

- Die Bereitstellung von **Liquidität in Fremdwährung** endete vorläufig am 28. Januar 2010.

- Das am 6. Juli 2009 begonnene Programm zum Aufkauf von **Pfandbriefen** (Covered Bonds) lief planmäßig Ende Juni 2010 aus. Die EZB hält nun einen aufgekauften Bestand im Umfang von 60,982 Mrd Euro.

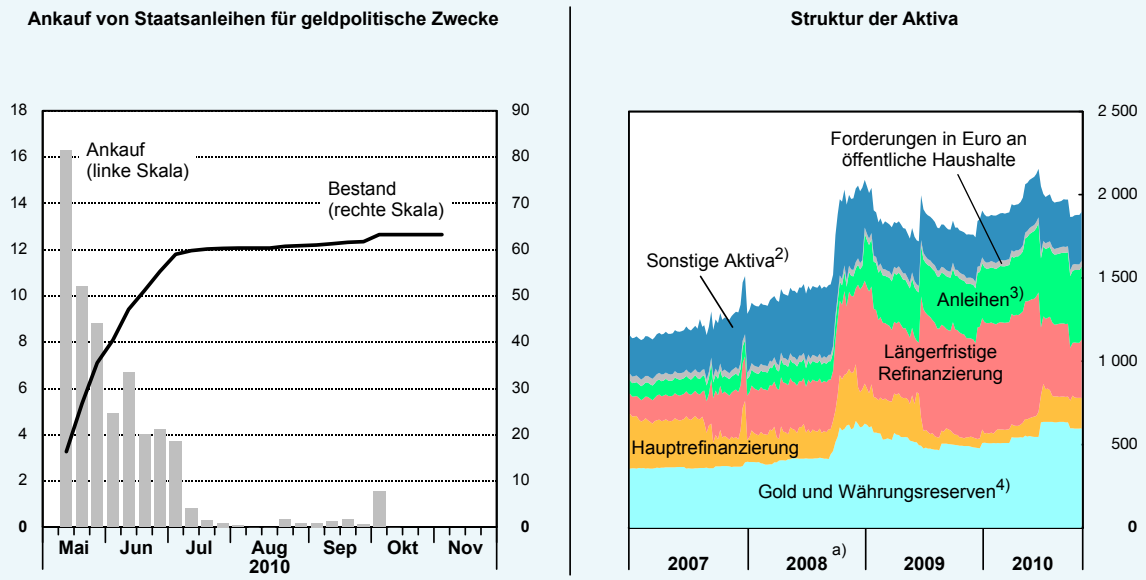
86. In der ersten Maihälfte des Jahres 2010 hatte sich die Einschätzung der Lage, insbesondere die der griechischen Staatsfinanzen, allerdings deutlich verschlechtert, sodass die getroffenen **Rückzugsmaßnahmen** teilweise wieder **zurückgenommen** werden mussten. Statt des angekündigten Ausstiegs aus der Vollzuteilung bei längerfristigen Refinanzierungsgeschäften wird diese nun bis mindestens Dezember 2010 beibehalten; statt des Endes von sechsmonatigen Refinanzierungsgeschäften gab es im Mai ein weiteres Geschäft mit dieser Laufzeit; statt des Endes der Bereitstellung von Fremdwährungsliquidität gab es eine Reihe von neuen Geschäften in US-Dollar.

Über die partielle Rücknahme von Exitmaßnahmen hinaus hat die EZB im Zuge der Staatsfinanzkrise in den Peripheriestaaten ein **Wertpapiermarktprogramm** aufgelegt, über das sie bisher am Sekundärmarkt Staatsanleihen im Umfang von 63,5 Mrd Euro aufgekauft hat (Schaubild 9, links). Vermutungen zufolge sind etwa 40 Mrd Euro davon in griechische Staatsanleihen geflossen, was über einem Achtel der gesamten griechischen Staatsschulden entsprechen würde. Da diese Maßnahme allein dem Zweck dienen soll, dysfunktionale Marktsegmente zu beeinflussen, wird die hiermit verbundene zusätzliche Liquidität über einwöchige Geschäfte absorbiert (Kasten 4, Seiten 79 ff.). Diese **geldpolitischen Entwicklungen** lassen sich auch in der EZB-Bilanz wiederfinden: Am 1. Juli 2010 führte das Auslaufen des ersten Einjahrestenders über 442 Mrd Euro zu einer Bilanzverkürzung sowie einer Verschiebung von längerfristigen Refinanzierungsgeschäften hin zu einwöchigen Hauptrefinanzierungsgeschäften. Allerdings ist die Bilanzsumme der EZB immer noch um gut 50 vH größer als vor drei Jahren (Schaubild 9, rechts).

Schaubild 9

Europäische Zentralbank: Ankauf von Staatsanleihen und Struktur der Aktiva

Mrd Euro[1)]



1) Wochenwerte.– 2) Einschließlich sonstiger Kredite an Banken.– 3) Von Emittenten aus dem Euro-Raum, einschließlich der Käufe von Staatsanleihen für geldpolitische Zwecke.– 4) Forderungen in Fremdwährungen an Ansässige innerhalb und außerhalb des Euro-Raums.– a) Ende 2008: Änderung der Zuordnung von „Sonstige Aktiva" in die Kategorie „Anleihen".

Quelle: EZB

© Sachverständigenrat

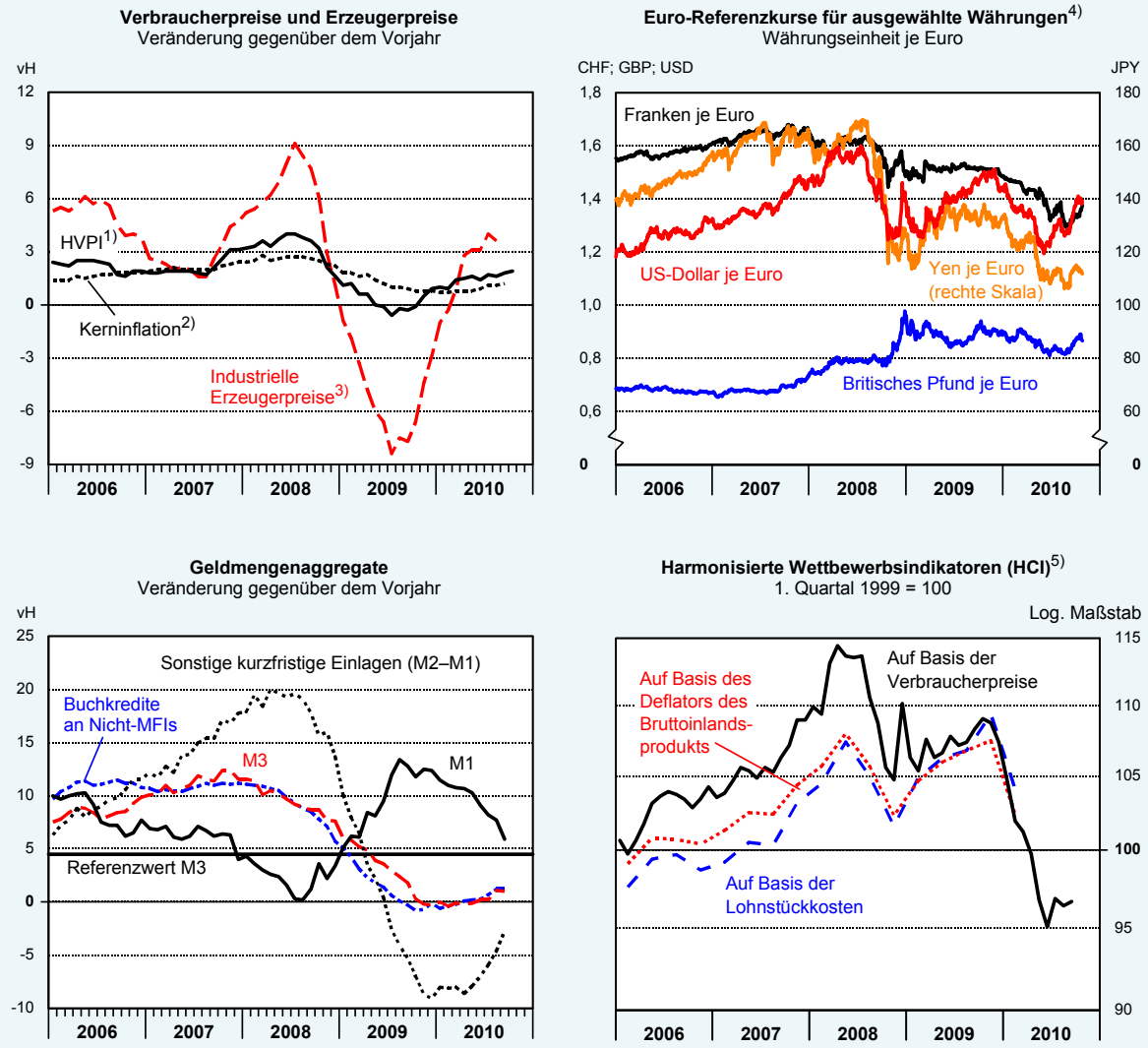
Daten zum Schaubild

Zusammen mit den gleichzeitig eingeführten Rettungspaketen hat der Staatsanleihenankauf durch die EZB zu einem Rückgang der Risikoaufschläge für betroffene Wertpapiere geführt, wenn auch nur temporär: Inzwischen sind die Höchststände vom 7. Mai 2010 bei zehnjährigen Staatsanleihen für Irland und Portugal übertroffen worden (Schaubild 24, Seite 82). Inwiefern der zuvor aus Gründen der Unabhängigkeit vermiedene Ankauf dieser Papiere der Reputation der EZB abträglich ist, bleibt abzuwarten. Eine direkte Auswirkung über höhere **Inflationserwartungen** ist derzeit nicht zu beobachten. Diese werden für das kommende Jahr nahezu einhellig bei 1,5 vH gesehen. Auch über einen längeren Horizont erwartet der Survey of Professional Forecasters eine mit dem Ziel der EZB übereinstimmende Inflationsrate.

87. Nachdem verschiedene Preisindizes in der Mitte des Jahres 2009 negative Zuwachsraten aufgewiesen hatten, hat sich diese Entwicklung zum Jahreswechsel 2009/2010 wieder normalisiert (Schaubild 10, oben links, Seite 44). Der aus Konsumentensicht relevante **Harmonisierte Verbraucherpreisindex** (HVPI) erhöht sich im Jahr 2010 im Vorjahresvergleich um voraussichtlich 1,5 vH; eine Rate, die dem Zielwert der EZB nahe kommt. Preis erhöhend wirkte insbesondere die Komponente Energie, weshalb die Kerninflation seit vergangenem Winter mit knapp 1 vH niedriger lag als die Inflation gemessen am HVPI. Die industriellen Erzeugerpreise zeigen seit etwa drei Jahren das gleiche Verlaufsmuster wie der HVPI, allerdings mit vielfach stärkeren Ausschlägen.

Schaubild 10

Wichtige geldpolitische Indikatoren für den Euro-Raum



1) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) insgesamt, 2005 = 100.– 2) HVPI ohne schwankungsanfällige Teilkomponenten (Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel).– 3) Index der industriellen Erzeugerpreise ohne Baugewerbe, 2005 = 100.– 4) Tageswerte.– 5) Harmonised Competitiveness Indicators. Eine positive Veränderung weist auf einen Rückgang der preislichen Wettbewerbsfähigkeit hin; zu den methodischen Einzelheiten siehe http://www.ecb.int/stats/exchange/hci/html/index.en.html.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quellen: EU, EZB

88. Die Entwicklung der verschiedenen **Geldmengenaggregate** steht in engem Zusammenhang mit dem Kreditmengenwachstum einerseits und dem Leitzins andererseits. Während die saisonbereinigte Zuwachsrate des breit gefassten Geldmengenaggregats M3 seit ihrem Höhepunkt im November 2007 von über 12 vH auf unter 0 vH gesunken ist und damit den Rückgang des Kreditmengenwachstums widerspiegelt, ist die Zuwachsrate der Geldmenge M1 – Bargeldumlauf und täglich fällige Einlagen – von der Leitzinsentwicklung geprägt. Die deutliche Senkung des Leitzinses ab Oktober 2008 hat die Bereitschaft zur Bargeldhaltung deutlich erhöht, sodass die Zuwachsrate von M1 von 0,0 vH im August 2008 auf über 13 vH ein Jahr darauf gestiegen ist. Dieser Umschichtungsprozess hat sich seitdem verlangsamt, im September 2010 belief sich die Zuwachsrate auf 5,9 vH (Schaubild 10, unten links). Seit diesem Sommer deuten die Anzeichen auf eine Normalisierung der Lage hin: Die Buchkredite an Nicht-MFIs – im Wesentlichen Kredite an Unternehmen sowie Hypotheken- und Konsumen-

tenkredite an private Haushalte – weisen im Gleichlauf mit M3 wieder deutlich positive Zuwachsraten auf. Ebenso nehmen die sonstigen kurzfristigen Einlagen – die Differenz aus M2 und M1 – nicht mehr so stark ab wie zuvor.

Tabelle 6

Wirtschaftsdaten für die Länder der Europäischen Union

Land/Ländergruppe	Bruttoinlandsprodukt[1)2)]				Verbraucherpreise[2)3)]				Arbeitslosenquote[4)]			
	2008	2009	2010[5)]	2011[5)]	2008	2009	2010[5)]	2011[5)]	2008	2009	2010[5)]	2011[5)]
Belgien	1,0	– 2,8	1,6	1,7	4,5	0,0	2,0	1,9	7,0	7,9	8,7	9,0
Deutschland	1,0	– 4,7	3,7	2,2	2,8	0,2	1,1	1,4	7,3	7,5	6,8	6,3
Finnland	0,9	– 8,0	2,4	2,0	3,9	1,6	1,4	1,8	6,4	8,2	8,8	8,7
Frankreich	0,2	– 2,6	1,6	1,6	3,2	0,1	1,6	1,6	7,8	9,5	9,8	9,8
Griechenland	1,3	– 2,3	– 4,0	– 2,6	4,2	1,3	4,6	2,2	7,7	9,5	11,8	14,6
Irland	– 3,5	– 7,6	– 0,3	2,3	3,1	– 1,7	– 1,6	– 0,5	6,3	11,9	13,5	13,0
Italien	– 1,3	– 5,0	1,0	1,0	3,5	0,8	1,6	1,7	6,7	7,8	8,7	8,6
Luxemburg	1,4	– 3,7	3,0	3,1	4,1	0,0	2,3	1,9	4,9	5,1	4,9	4,7
Malta	2,6	– 2,1	1,7	1,7	4,7	1,8	1,9	2,1	5,9	7,0	6,9	6,9
Niederlande	1,9	– 3,9	1,8	1,7	2,2	1,0	1,3	1,1	3,1	3,7	4,5	4,7
Österreich	2,2	– 3,9	1,6	1,6	3,2	0,4	1,5	1,7	3,8	4,8	4,1	4,2
Portugal	0,0	– 2,6	1,1	– 0,1	2,7	– 0,9	0,9	1,2	7,7	9,6	10,7	10,9
Slowakei	5,8	– 4,8	4,1	4,3	3,9	0,9	0,7	1,9	9,5	12,0	14,1	12,7
Slowenien	3,7	– 8,1	0,8	2,4	5,5	0,9	1,5	2,3	4,4	5,9	7,8	8,1
Spanien	0,9	– 3,7	– 0,3	0,7	4,1	– 0,2	1,5	1,1	11,3	18,0	19,9	19,3
Zypern	3,6	– 1,7	0,4	1,8	4,4	0,2	2,2	2,3	3,6	5,3	7,1	6,9
Euro-Raum[6)]	**0,5**	**– 4,1**	**1,6**	**1,4**	**3,3**	**0,3**	**1,5**	**1,7**	**7,5**	**9,4**	**10,1**	**10,0**
Dänemark	– 0,9	– 4,7	2,0	2,3	3,6	1,1	2,0	2,0	3,3	6,0	7,2	7,2
Schweden	– 0,4	– 5,1	4,4	2,6	3,3	1,9	1,8	1,9	6,2	8,3	8,2	8,2
Vereinigtes Königreich	– 0,1	– 5,0	1,7	2,0	3,6	2,2	3,1	2,5	5,6	7,6	7,9	7,4
Bulgarien	6,2	– 4,9	0,0	2,0	12,0	2,5	2,2	2,9	5,6	6,8	8,3	7,6
Estland	– 5,1	– 13,9	1,8	3,5	10,6	0,2	2,5	2,0	5,5	13,8	17,5	16,4
Lettland	– 4,2	– 18,0	– 1,0	3,3	15,3	3,3	– 1,4	0,9	7,5	17,1	19,8	17,5
Litauen	2,9	– 14,7	1,3	3,1	11,1	4,2	1,0	1,3	5,8	13,7	18,0	16,0
Polen	5,1	1,7	3,4	3,7	4,2	4,0	2,4	2,7	7,1	8,2	9,8	9,2
Rumänien	7,3	– 7,1	– 1,9	1,5	7,9	5,6	5,9	5,2	5,8	6,9	7,2	7,1
Tschechische Republik	2,5	– 4,1	2,0	2,2	6,3	0,6	1,6	2,0	4,4	6,7	8,3	8,0
Ungarn	0,8	– 6,7	0,6	2,0	6,0	4,0	4,7	3,3	7,8	10,0	10,8	10,3
Europäische Union[6)]	**0,5**	**– 4,2**	**1,7**	**1,7**	**3,7**	**1,0**	**1,9**	**1,8**	**7,0**	**8,9**	**9,8**	**9,7**
Nachrichtlich:												
MOE-Länder[7)]	**4,0**	**– 3,4**	**1,6**	**3,1**	**6,0**	**3,2**	**2,3**	**2,4**	**6,8**	**8,7**	**9,7**	**9,4**

1) Preisbereinigt.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.– 3) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI).– 4) Von der EU standardisierte Arbeitslosenquoten gemäß Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen.– 5) Eigene Schätzung für Deutschland und den Euro-Raum.– 6) Gebietsstand: 1.1.2009.– 7) Mittel- und osteuropäische Länder: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

Quellen: EU, IWF

Daten zur Tabelle

II. Deutschland: Der starke Aufschwung verliert an Fahrt

89. Der wirtschaftliche Aufschwung in Deutschland wurde seit Jahresmitte 2009 maßgeblich durch die Verbesserung der globalen Konjunktur getragen. Die Binnennachfrage verzeichnete zunächst einen eher verhaltenen Anstieg. Erst im Frühjahr 2010 wurden vermehrt **inländische Nachfrageeffekte** wirksam: Der private Konsum stieg zur Jahresmitte 2010 erstmals seit den zurückliegenden drei Quartalen an; ebenso haben die Ausrüstungsinvestitionen im Frühjahr Tritt gefasst. Bei einer nach wie vor unterdurchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung dürften die Investitionen eher noch dem Ersatz als der Erweiterung der Produktionskapazitäten dienen. Die Bauinvestitionen legten ebenfalls sehr kräftig zu, nachdem sie witterungsbedingt durch einen besonders kalten Winter zuvor gebremst worden waren. Insgesamt wird der Wachstumsbeitrag der inländischen Verwendung aller Voraussicht nach im Jahr 2010 höher sein als der des Außenbeitrags.

90. Aktuell befindet sich die deutsche Wirtschaft in einem **unsicheren globalen Umfeld**, verursacht durch die stark heterogene Wirtschaftsentwicklung in den verschiedenen Volkswirtschaften. Die Konjunktur in den Schwellenländern scheint von der zurückliegenden Krise weniger beeinflusst zu sein, und sie sollten weiterhin expandieren. In vielen Industrieländern ist jedoch zu erwarten, dass die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die Konsolidierung der Staatsfinanzen zu einer Abschwächung der Produktion führen wird. Die deutsche Wirtschaft wird davon voraussichtlich über die Exporte beeinträchtigt werden.

Dagegen gibt es Anzeichen, dass im Prognosezeitraum **zunehmend Wachstumsimpulse aus dem Inland** die Konjunktur antreiben könnten. Der robuste Arbeitsmarkt, ein niedriges Zinsniveau und günstige Finanzierungsbedingungen könnten die Weichen für ein Anziehen des privaten Konsums und der Bauinvestitionen stellen. Nachholbedarf wird ebenfalls bei den Ausrüstungsinvestitionen gesehen. Verglichen mit der Situation zu Beginn der Währungsunion könnte die deutsche Wirtschaft stärker durch die am Durchschnitt orientierte einheitliche Geldpolitik der EZB entlastet werden. Insgesamt sind die Anzeichen gut, dass Deutschland in Zukunft zu den am stärksten expandierenden Volkswirtschaften im Euro-Raum gehören wird.

91. Überraschend robust zeigte sich in den vergangenen zwei Jahren der **deutsche Arbeitsmarkt**, da zunächst trotz des ausgeprägten Produktionseinbruchs kaum Beschäftigung abgebaut, vielmehr im Zuge der seit einem Jahr andauernden Erholung neue Arbeitsplätze geschaffen wurden (Kasten 2, Seiten 50 ff.). Damit verlief in diesem Bereich die Entwicklung entgegengesetzt zu der in anderen Industrieländern, die teilweise stark gestiegene Arbeitslosenquoten zu verzeichnen hatten, deren Abbau – wenn überhaupt – nur sehr zögerlich vonstatten geht (Schaubild 6, unten rechts). Ebenso fällt im internationalen Vergleich der **Anstieg der Staatsverschuldung** in Deutschland niedrig aus, trotz Konjunkturpaketen und den massiven Stützungsbemühungen für das Finanzsystem.

Damit sind die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Finanzen weniger stark ausgeprägt als in anderen Ländern. Im Ergebnis zeigen sich daher bisher **keine** durch eine höhere Arbeitslosigkeit verursachten **Bremseffekte**. Vielmehr konnten weite Bereiche der deutschen Industrie ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten und sind – auch aufgrund

der Arbeitskräftehortung während der Krise – nun in der Lage, auf die sich erholende Nachfrage mit zeitnaher Produktionsausweitung zu reagieren. Faktoren, die zu der besser als erwarteten Entwicklung sicherlich beigetragen haben, sind neben der robusten Arbeitsmarktentwicklung die durch die Krise nahezu unbeeinflusste Konjunktur in den Schwellenländern und weniger ausgeprägte Probleme der Finanzierungsbedingungen der Realwirtschaft. Demnach sind die Effekte der Wirtschaftskrise auf das Produktionspotenzial geringer einzuschätzen als noch vor einem Jahr befürchtet.

1. Produktionspotenzial und Output-Lücke

92. Das mit dem produktionstheoretischen Verfahren des Sachverständigenrates ermittelte Produktionspotenzial ist vom Jahr 2009 auf das Jahr 2010 um 1,3 vH gewachsen (Tabelle 7). Die negative Output-Lücke hat sich in diesem Zeitraum in etwa halbiert und beläuft sich im Jahr 2010 auf 2,0 vH. Damit entspricht die aktuelle **Wachstumsrate des Produktionspotenzials** in etwa dem Durchschnitt der vorhergehenden fünf Jahre. Obwohl die Ermittlung dieser Größe gerade in Zeiten extremer Konjunkturentwicklung mit einiger Unsicherheit behaftet ist, ergeben die Berechnungen, dass das Produktionspotenzial von der Krise bislang nicht erkennbar beeinträchtigt worden ist.

Tabelle 7

Potenzialwachstum nach dem Verfahren des Sachverständigenrates

Zeitraum[1)]	Produktion	Davon: Wachstumsbeitrag des/der		
		Arbeitsvolumens	Kapitalstocks	totalen Faktor-produktivität
	vH	Prozentpunkte		
1971 bis 1980	2,7	– 0,8	0,9	2,6
1981 bis 1990	2,3	0,0	0,6	1,8
1991 bis 2000	2,1	– 0,1	0,6	1,6
2001 bis 2006	1,3	– 0,1	0,5	1,0
2007	1,2	– 0,0	0,4	0,8
2008	1,2	0,0	0,4	0,8
2009	1,2	0,1	0,4	0,8
2010	1,3	0,2	0,4	0,8
2011	1,3	0,2	0,4	0,8
2012 bis 2016	1,0	– 0,2	0,3	0,8

1) Für die Zeiträume durchschnittliche jährliche Veränderung in vH.

Daten zur Tabelle

93. Diese Entwicklung war im letzten Jahr nicht unbedingt erwartet worden. Erfahrungen aus vergangenen Wirtschaftskrisen haben gezeigt, dass insbesondere **Finanzkrisen** einen signifikant negativen Einfluss auf die Potenzialwachstumsrate haben (JG 2009 Ziffer 73; Cerra und Saxena, 2008; Furceri und Mourugane, 2009). Theoretisch können dabei alle Komponenten einer klassischen Wachstumszerlegung – Arbeitsvolumen, Kapitalstock und totale Faktorproduktivität – in Mitleidenschaft gezogen werden (JG 2009 Ziffern 74 ff.). Trotz des extrem starken Einbruchs der Konjunktur im Jahr 2009 sind für das Arbeitsvolumen und den Kapitalstock bisher keine gravierenden Auswirkungen auf die trendmäßige Entwicklung festzustellen. Aufgrund des moderaten Anstiegs der Erwerbslosigkeit im vergangenen Jahr und eines Beschäftigungsausbaus im Jahr 2010 setzt sich der ab dem Jahr 2005 zu verzeichnende Rück-

gang der trendmäßigen Erwerbslosenquote weiter fort. Der starke Einbruch der Investitionen im Jahr 2008 hat die Zuwachsrate des Kapitalstocks zwar verlangsamt, insgesamt kehrte diese aber zuletzt auf ihren längerfristigen Trend zurück.

94. Negative Auswirkungen hatte die Krise bislang nur auf die geschätzte Trendzuwachsrate der **totalen Faktorproduktivität**. Dies war vor allem auf den in der Krise zu beobachtenden Rückgang der Arbeitsproduktivität je Beschäftigtenstunde zurückzuführen. In produktionstheoretischen Schätzverfahren für das Produktionspotenzial schlägt sich dieser Effekt in einem Rückgang der totalen Faktorproduktivität nieder. Durch die Trendbereinigung wurde dabei auch die Produktivitätsentwicklung in den Jahren vor der Krise beeinflusst. In der aktuellen Potenzialschätzung besteht hierdurch ein Revisionsbedarf für die ausgewiesenen Wachstumsraten des Produktionspotenzials für die Jahre 2006 bis 2008. Dieses gegenwärtig auf eine Arbeitskräftehortung zurückzuführende Phänomen wurde bereits nach früheren Finanzkrisen beobachtet (Meza und Quintin, 2005). Der Sachverständigenrat hat diese Entwicklung der totalen Faktorproduktivität in seiner letztjährigen Prognose durch Anwendung eines modifizierten Schätzverfahrens schon vorweggenommen. Ein Revisionsbedarf gegenüber früheren Schätzungen ergibt sich durch das veränderte Trendwachstum der totalen Faktorproduktivität somit nur für die Jahre 2006 bis 2008.

95. Ein Erklärungsansatz für die bisherige Robustheit des Produktionspotenzials gegenüber der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise erklärt sich möglicherweise durch einen Vergleich mit dem Verlauf vergangener Banken- oder Finanzkrisen. Typischerweise gingen solchen Krisen in den Industrieländern häufig hohe Leistungsbilanzdefizite und Vermögenspreisblasen sowie ein starker Zuwachs beim Bruttoinlandsprodukt voraus (Reinhardt und Rogoff, 2008). Im Durchschnitt folgten dann ein ausgeprägter Rückgang der Häuserpreise und ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit (Reinhardt und Rogoff, 2009). Es liegt daher die Vermutung nahe, dass das deutlich schwächere Wachstum des Produktionspotenzials nach Finanzkrisen häufig durch die Korrektur **sektoraler Verzerrungen** und einen dadurch hervorgerufenen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit ausgelöst wurde. Deutschland war vor der Krise jedoch von einer gänzlich anderen Entwicklung geprägt. Statt eines Leistungsbilanzdefizits wies Deutschland durchgehend hohe Überschüsse auf. Auch Vermögenspreisblasen waren nicht zu verzeichnen. Deutsche Banken und private Sparer waren vielmehr durch den Export von Ersparnissen indirekt an den Blasen auf den internationalen Märkten für Immobilien und Kreditderivate beteiligt. Insofern besteht gegenwärtig durchaus Anlass zur Hoffnung, dass Deutschland in der näheren Zukunft von einem Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit und entsprechenden Konsequenzen für das Potenzialwachstum verschont bleibt.

2. Konjunkturelle Einflussfaktoren

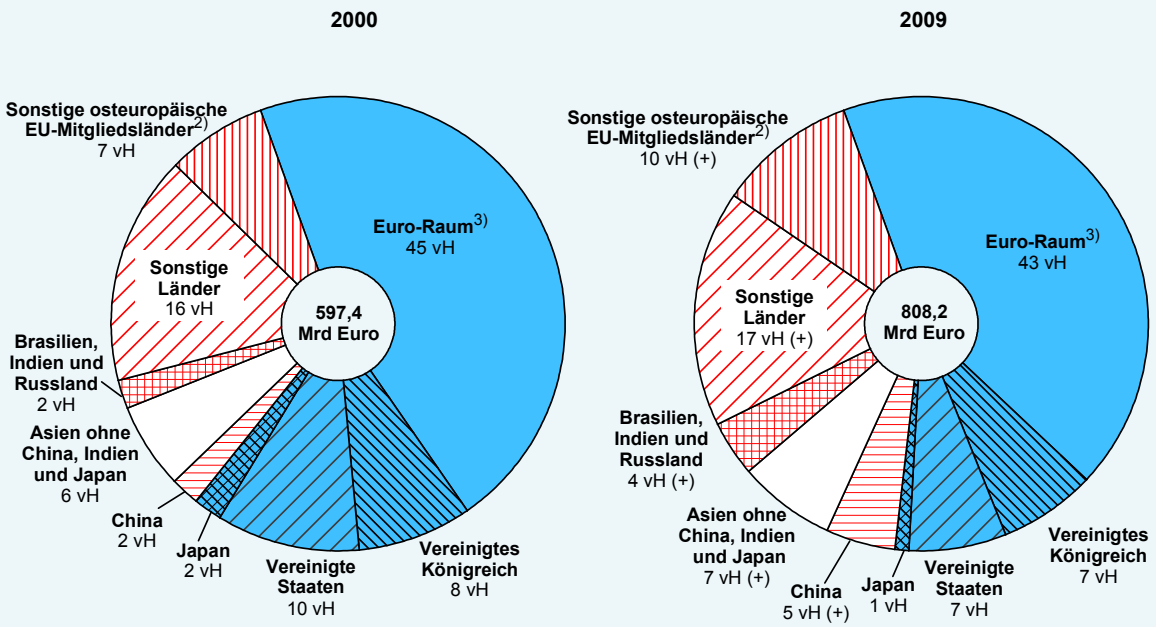
Außenhandelstruktur Deutschlands: Zunehmende Bedeutung der Schwellenländer

96. Die regionale Struktur des deutschen Außenhandels wird auf der Abnehmerseite maßgeblich durch den großen Anteil an Industrieländern geprägt. Deren Bedeutung hat jedoch in der jüngeren Vergangenheit zugunsten der neu entstandenen Absatzmärkte in den Schwellenländern abgenommen. Während die Länder des Euro-Raums immer noch die mit Abstand

wichtigsten Handelspartner Deutschlands sind und dies sicherlich auch bleiben werden, konnte die Ausfuhr in die **BRIC-Staaten** in den letzten zehn Jahren, gemessen an der Gesamtausfuhr, von ungefähr 4 vH der gesamten Ausfuhr auf 9 vH ausgeweitet werden (Schaubild 11). Dagegen ist der Anteil der deutschen Ausfuhr in die Vereinigten Staaten im gleichen Zeitraum von etwa 10 vH auf 7 vH gesunken, der des Vereinigten Königreichs von 8 vH auf 7 vH. Eine stärkere regionale Diversifikation bei der ausländischen Nachfrage ist gerade für Deutschland mit seinem hohen exportgetriebenen Wertschöpfungsanteil von großer Bedeutung. Im internationalen Vergleich wurde in Deutschland speziell das Verarbeitende Gewerbe zwar durch die Krise mit am stärksten in Mitleidenschaft gezogen, spiegelbildlich konnte Deutschland aber an der danach einsetzenden Erholung stark partizipieren und Produktionseinbußen ausgleichen (Expertise 2009).

Schaubild 11

Warenexporte[1] Deutschlands nach Regionen in den Jahren 2000 und 2009



1) Spezialhandel.– 2) Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Ungarn.– 3) Gebietsstand: 1. Januar 2009.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

97. Der deutschen Wirtschaft kam in der Erholungsphase seit Jahresmitte 2009 die **zunehmende Bedeutung der Schwellenländer** zugute. Zum einen war in diesen Ländern der wirtschaftliche Einbruch in der Krise weniger ausgeprägt als in den Industrieländern. Zum anderen zeigt die konjunkturelle Erholung dort wesentlich mehr Dynamik (Schaubild 4). Gerade diese Länder weisen eine vergleichsweise hohe Nachfrage nach Vorleistungs- und Investitionsgütern auf, die insbesondere von deutschen Unternehmen befriedigt werden konnte. Auch durch die kräftige wirtschaftliche Expansion in den BRIC-Staaten wurden die deutschen Exporte angeschoben. So stieg im ersten Halbjahr 2010 gegenüber dem Vorjahreszeitraum die deutsche Warenausfuhr nach Brasilien um 61,3 vH, nach China um 55,5 vH und nach Russland um 18,3 vH.

Arbeitsmarkt: Zusammenhang von Produktion und Beschäftigung

98. Die Befürchtungen im Jahr 2009, dass der massive konjunkturelle Einbruch entsprechende Konsequenzen für den deutschen Arbeitsmarkt mit sich bringen würde, sind nicht eingetreten. Im Frühjahr 2009 gingen Schätzungen zur Arbeitsmarktentwicklung noch von einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit bis weit in das Jahr 2010 aus. Bis Oktober 2010 sank die Anzahl der registrierten Arbeitslosen stattdessen unter drei Millionen Personen. Damit scheint sich während des Krisenzeitraums der Zusammenhang von Beschäftigung und gesamtwirtschaftlicher Produktion gelockert zu haben (Kasten 2). Im internationalen Vergleich fällt die Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt daher wesentlich positiver aus als in anderen Industrienationen.

Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der Verlauf der Krise in Deutschland ein anderes Muster zeigte. Insbesondere erwies sich der deutsche Arbeitsmarkt als äußerst flexibel. Die Unternehmen konnten auf tarifvertragliche Regelungen und innerbetriebliche Instrumente zurückgreifen, um die temporäre Unterauslastung ohne Freisetzung von Arbeitskräften zu bewältigen – im Resultat kam es zu einer erheblichen **Arbeitskräftehortung** verbunden mit einem bisher nicht gekannten Rückgang der Stundenproduktivität. Die Kosten wurden von allen beteiligten Akteuren – Arbeitnehmern, Unternehmen und Staat – getragen. Mit Beginn der konjunkturellen Belebung Mitte 2009 konnten dann die Arbeitszeit und die Stundenproduktivität wieder erhöht und zusätzliche Beschäftigung aufgebaut werden. Dies deutet darauf hin, dass die Beschäftigung nicht der konjunkturellen Entwicklung hinterherläuft.

Kasten 2

Gilt der Zusammenhang zwischen Produktion und Beschäftigung noch?

Trotz des im historischen Vergleich äußerst starken Einbruchs der deutschen Konjunktur im Winterhalbjahr 2008/2009 ist der allseits befürchtete deutliche Rückgang der Beschäftigung ausgeblieben. Um die Gründe für diese atypische Entwicklung genauer zu analysieren, ist es hilfreich abzuschätzen, welchen Verlauf die Beschäftigung genommen hätte, wenn man die Erfahrungen vergangener Rezessionsphasen zugrunde legt. Dazu werden im Folgenden zunächst die in der Vergangenheit beobachteten Korrelationen zwischen der Produktion und der Beschäftigung für den Zeitraum der Jahre von 1995 bis 2008 ermittelt. Auf Basis des so geschätzten Zusammenhangs wird dann errechnet, welche Beschäftigung sich wohl ergeben hätte, wenn man die Zuwachsrate des Jahres 2009 und des ersten Halbjahrs 2010 zugrunde legt.

Als Maß für die Beschäftigung wird die zyklische Komponente der saisonbereinigten vierteljährlichen Anzahl der Arbeitnehmer (AN) ohne die beiden Wirtschaftssektoren Land- und Forstwirtschaft, Fischerei sowie den Staat verwendet. Erklärt wird diese abhängige Variable durch ihre zeitverzögerten Werte und die zyklische Komponente der Bruttowertschöpfung (BWS) als Produktionsmaß sowie eine Dummyvariable für die Einführung der Arbeitsmarktreformen im Jahr 2005 (ALG II). Beide Größen werden mit einem Hodrick-Prescott-Filter aus den mit dem Census-X12-Verfahren saisonbereinigten Quartalszahlen für die Arbeitnehmer und für die Bruttowertschöpfung ohne die oben genannten Wirtschaftssektoren ermittelt.

Die Spezifikation des Modells wird mit Hilfe des Akaike-Informationskriteriums gewählt. Dabei erscheint ein Modell mit drei Verzögerungen für die Anzahl der Arbeitnehmer sowie mit zehn Verzögerungen für die Bruttowertschöpfung angemessen:

$$AN_t = \alpha + \sum_{i=1}^{3} \beta_i AN_{t-i} + \sum_{j=0}^{10} \gamma_j BWS_{t-j} + \delta ALGII_t + \varepsilon_t, \quad \mathrm{t} = 1995\mathrm{Q1}\text{-}2008\mathrm{Q4}.$$

Die ermittelten Korrelationen zwischen Beschäftigung und Produktion für den Zeitraum vom ersten Quartal 1995 bis zum vierten Quartal 2008 (Tabelle 8) werden dann ab dem ersten Quartal 2009 bis zum zweiten Quartal 2010 auf Basis der in diesem Zeitraum beobachteten Bruttowertschöpfung in dem Zeitraum fortgeschrieben. Hätten die in den Jahren von 1995 bis 2008 beobachteten Korrelationen zwischen Beschäftigung und Produktion auch in der aktuellen Krise gegolten, so wäre es im Verlauf des Jahres 2009 zu einem deutlich stärkeren Rückgang der Beschäftigung gekommen: Dieser hätte demnach vom vierten Quartal 2008 bis zum ersten Quartal 2010 ungefähr 1,1 Millionen Personen betragen. Damit wären im Vergleich zur tatsächlichen Entwicklung fast 0,9 Millionen Personen mehr entlassen worden. Im Jahresdurchschnitt 2009 wäre die Anzahl der Beschäftigten um nahezu 0,5 Mio Personen und im Durchschnitt des ersten Halbjahres 2010 um rund 0,9 Millionen Personen geringer ausgefallen (Schaubild 12, Seite 52).

Tabelle 8

Schätzergebnisse für den Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Produktion im Zeitraum 1995 bis 2008[1)2)]

Variablen	Koeffizient	Robuster Standardfehler	z-Statistik	P-Wert
Konstante	5,41	9,45	0,57	0,57
Dummy ALG II[3)]	– 44,37	34,14	– 1,30	0,19
Zyklische Komponente betreffen:				
Arbeitnehmer, Summe zeitverzögerter Werte t-1 bis t-3	0,89	0,18	5,61	0,00
Bruttowertschöpfung[4)], Summe zeitverzögerter Werte t bis t-10	– 6,14	5,01	– 1,82	0,07
R^2		0,95		
Adjustiertes R^2		0,94		
Akaike-Informationskriterium		11,56		
Log-Likelihood		– 307,67		
F-Statistik		56,42		
P-Wert (F-Statistik)		0,00		

1) Eigene Schätzung.– 2) Zeitraum: 1. Quartal 1995 bis 4. Quartal 2008.– 3) Variable ist gleich 0 im Zeitraum vom 1. Quartal 1995 bis 4. Quartal 2004 und danach gleich 1.– 4) Gesamtwirtschaft ohne die Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Fischerei sowie den Staat; eigene Berechnungen.

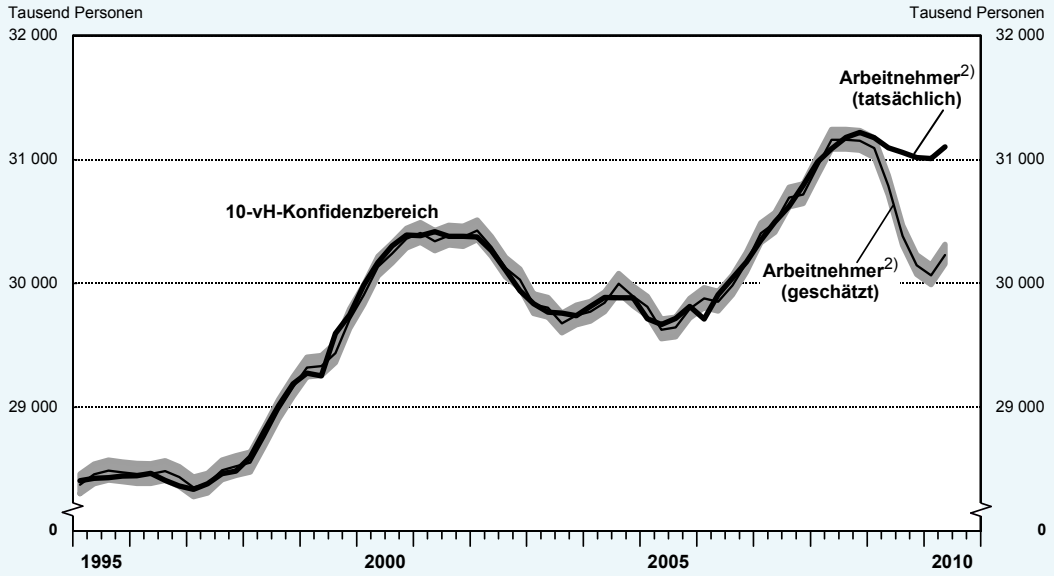
Daten zur Tabelle

In einer anderen Studie wird, im Gegensatz zum oben verwendeten Ansatz, die Regression der zyklischen Komponente der Veränderungsrate der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf deren zeitverzögerten Wert und zeitverzögerte Werte der zyklischen Komponente der Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts betrachtet (Möller, 2010). Damit ergibt sich eine zyklische Reduktion der Anzahl der Beschäftigten im Jahr 2009 um 4,2 vH, das entspricht etwa 1,2 Millionen Personen. Die Ergebnisse weichen allerdings von den obigen ab, da Jahresdaten für den Zeitraum der Jahre 1975 bis 2008 verwendet wurden sowie mit den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nur eine Teilgruppe der Arbeitnehmer abgedeckt wurde, die zudem die Beschäftigten aller Sektoren der Gesamtwirtschaft beinhaltet.

Die Differenz zwischen der geschätzten und tatsächlichen Entwicklung stellt die Hortung von Arbeitskräften dar. Für die Beschäftigten kam es durch diese Arbeitskräftehortung der Unternehmen zu einem im Vergleich zu früheren Krisen stärkeren Rückgang der Arbeitszeit pro Beschäftigten und einem seit der deutschen Vereinigung einmaligen Rückgang der Arbeitsproduktivität pro Stunde.

Schaubild 12

Tatsächliche und geschätzte Anzahl der Arbeitnehmer in Deutschland[1)]



1) Schätzergebnisse des Zusammenhangs zwischen Beschäftigung und Produktion; eigene Berechnungen.– 2) Saison- und kalenderbereinigte Ergebnisse nach dem Census Verfahren X-12-ARIMA; Arbeitnehmer in der Gesamtwirtschaft ohne die Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Fischerei sowie den Staat; eigene Berechnungen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

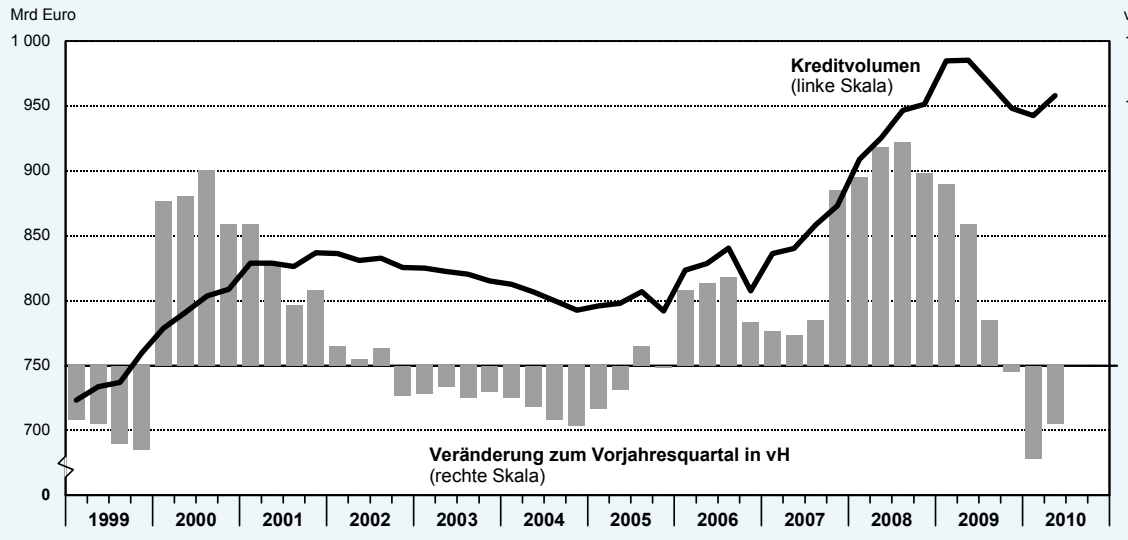
Finanzierungsbedingungen

99. Die Befürchtungen hinsichtlich drohender Finanzierungsengpässe und einer drastisch eingeschränkten Kreditvergabe der Banken haben sich bisher nicht bewahrheitet. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass abermalige Schocks aus dem Finanzsystem die realwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen könnten. Die **nervöse Reaktion der Finanzmärkte** auf die Verschuldungssituation der Peripherieländer des Euro-Raums und die möglichen Konsequenzen des dortigen Engagements deutscher Banken zeigen deutlich, dass von einer Normalisierung der Situation im Finanzsektor keine Rede sein kann. Zudem signalisiert die im langfristigen Vergleich noch immer hohe Nutzung der Einlagenfazilität bei der EZB, dass überschüssige Liquidität seitens der Banken bevorzugt bei der Zentralbank angelegt wird, statt sie am Interbankenmarkt zu verleihen (Schaubild 35, Seite 139). Somit ist die Funktionstüchtigkeit der Finanzmärkte im dritten Jahr der Finanzkrise noch immer nicht wieder voll hergestellt (Ziffern 240 ff.). Das Kreditvolumen an nichtfinanzielle inländische Unternehmen liegt noch unter dem Vorjahresniveau, es hat sich aber im zweiten Quartal 2010 leicht erhöht (Schaubild 13).

100. Die **Kreditvergabestandards der Banken** in Deutschland, also die internen Richtlinien oder Kriterien, die die Kreditpolitik einer Bank widerspiegeln, haben sich nach dem Bank-Lending-Survey für Deutschland seit Anfang des Jahres 2010 deutlich verschärft. Aber zur Jahresmitte 2010 signalisieren die befragten Banken eine Lockerung der Kreditvergabestandards. Zudem klagen laut Befragungen des ifo-Instituts zur **Kredithürde** zuletzt weniger Unternehmen über eine restriktive Kreditvergabe der Banken. Ihre Einschätzung betrifft dabei

Schaubild 13

Entwicklung des Kreditvolumens an inländische Unternehmen



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: Deutsche Bundesbank

alle Größenklassen der Unternehmen und erstreckt sich über alle Bereiche der gewerblichen Wirtschaft. Diesen umfragebasierten Indikatoren zufolge hat sich die **Finanzierungssituation deutscher Unternehmen** etwas verbessert. Die Gefahr einer allgemeinen Kreditklemme scheint somit weitgehend gebannt. Allerdings ist schwer abzuschätzen, wie sich die neuen Eigenkapitalregeln nach Basel III auf die Geschäftssituation und damit auf die Kreditvergabe der deutschen Banken auswirken werden.

3. Die Entwicklung im Prognosezeitraum

101. Ausgehend von der Situation zur Jahresmitte 2010 dürfte es unter den unterstellten Annahmen (Kasten 3, Seite 54) im bis zum Jahresende 2011 reichenden Prognosezeitraum zu einer **weiteren Produktionsausweitung** kommen, deren Tempo jedoch geringer ausfällt als noch in dem von Nachholeffekten etwas überzeichneten Frühjahr 2010. Zunehmend dürften die Privaten Konsumausgaben und die Investitionen stützende Impulse liefern. Zur positiven Entwicklung der inländischen Nachfrage trägt nicht zuletzt der weitere Beschäftigungsaufbau bei. In der zweiten Jahreshälfte 2010 ist bei den Exporten noch mit spürbaren Zuwächsen zu rechnen. Darauf deuten sowohl die Auftragseingänge als auch weitere Indikatoren hin, wie etwa die ifo-Exporterwartungen. Danach dürften die Exporte durch die Verlangsamung des weltwirtschaftlichen Umfelds etwas schwächer expandieren. Die Bauinvestitionen werden dagegen im Prognosezeitraum voraussichtlich nur moderat zulegen, da die konjunkturellen Maßnahmen aus dem Jahr 2009 allmählich in ihrer Wirkung auslaufen und somit die öffentlichen Bauinvestitionen im Jahr 2011 gedrosselt werden. Stützend werden dagegen voraussichtlich die Investitionen im Wohnungsbau verlaufen. Trotz der derzeitig noch unterdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung werden sich die Ausrüstungsinvestitionen vermutlich zunehmend besser entwickeln. Gegen Ende des Jahres 2010 sollten geringe Vorzieheffekte wegen des Auslaufens der degressiven Abschreibung zu einer Belebung führen. Der private Konsum dürfte vor dem Hintergrund der positiven Beschäftigungslage ebenfalls weiter zulegen.

Kasten 3

Annahmen der Prognose

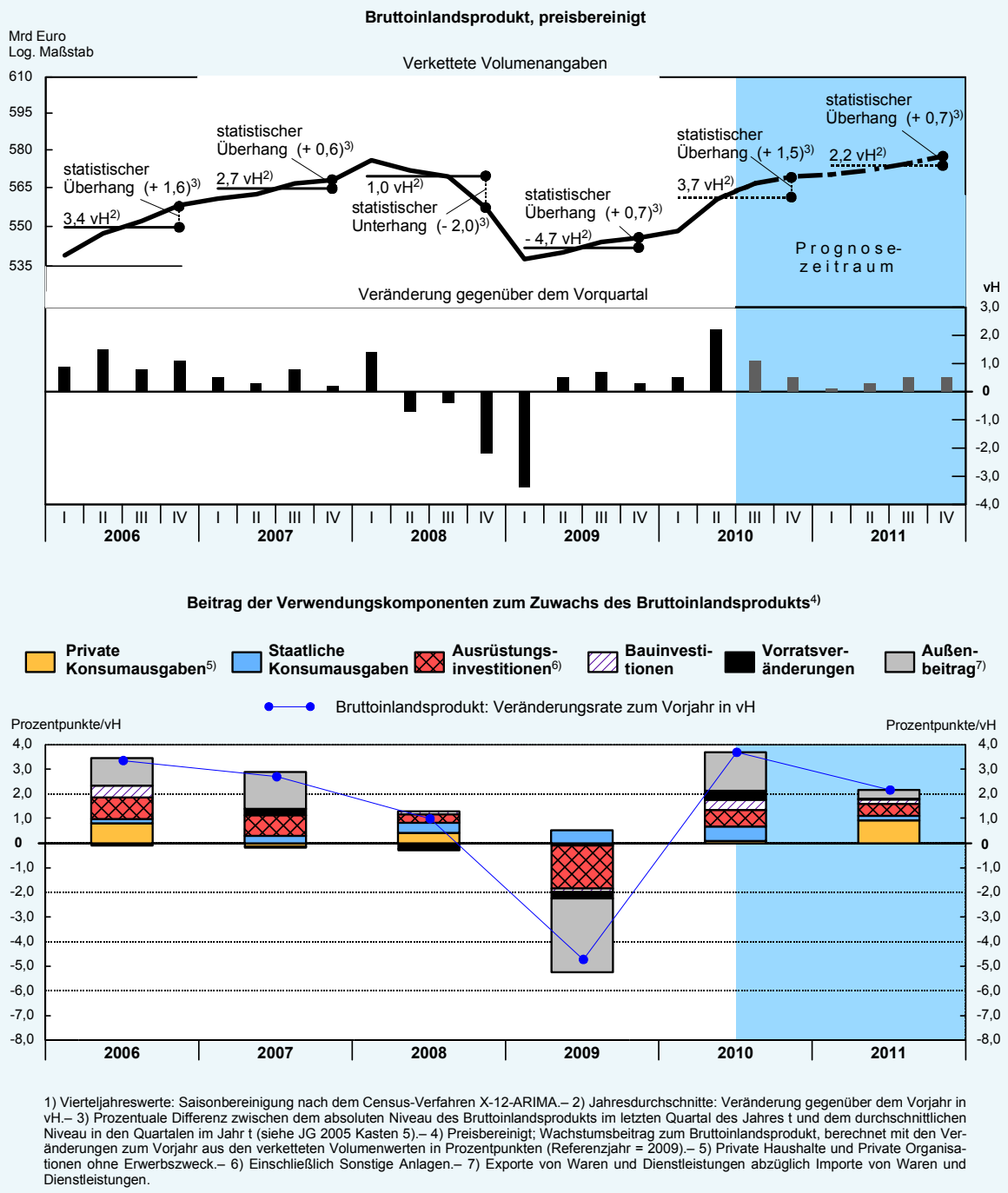
- Auf der Grundlage der Terminkurse für Oktober 2011 wird angenommen, dass sich der Ölpreis um einen Wert von 86 US-Dollar pro Barrel bewegen wird.
- Als Wechselkurs werden 1,40 US-Dollar je Euro unterstellt. Der reale effektive Wechselkurs (Indikator der preislichen Wettbewerbsfähigkeit) dürfte im Prognosezeitraum auf dem Niveau vom Herbst des Jahres 2010 liegen. Abwertungswettläufe zwischen nationalen Währungen werden im Prognosezeitraum ausgeschlossen.
- Der Leitzins der EZB wird bis zum Ende des Jahres 2011 bei 1,0 % verbleiben.
- Der Anstieg der tariflichen Stundenlöhne wird im Jahr 2011 bei 2,0 vH liegen, nach 1,7 vH im Jahr 2010.
- Die Anzahl der Kurzarbeiter, gerechnet in Vollzeitäquivalenten, wird sich von 156 000 Personen im Jahr 2010 auf 40 000 Personen im Jahr 2011 verringern.
- Grundlage der Prognose ist die derzeitige Gesetzeslage, das heißt, es werden nur die Maßnahmen einbezogen, bei denen das Gesetzgebungsverfahren bis Ende Oktober 2010 abgeschlossen wurde.

102. Die **Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts** wird im Jahr 2010 mit 3,7 vH wesentlich besser ausfallen als noch vor einem Jahr erwartet. Dabei ist zu beachten, dass die Entwicklung maßgeblich von dem sehr guten zweiten Quartal im Jahr 2010 mit einer Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 2,2 vH gegenüber dem Vorquartal geprägt ist (Schaubild 14). Mit einer weiteren, aber schwächeren Produktionsausweitung in den folgenden Quartalen 2010 ergibt sich dabei mit 1,5 vH ein sehr deutlicher statistischer Überhang (JG 2005 Kasten 5). Zusammen mit moderaten Zuwächsen im Jahresverlauf 2011 wird das Bruttoinlandsprodukt im kommenden Jahr voraussichtlich um 2,2 vH zulegen. Die Situation am Arbeitsmarkt dürfte sich bei nachlassenden, aber weiterhin positiven außenwirtschaftlichen Impulsen und einer stärkeren Binnendynamik weiter verbessern. Die Anzahl der registriert Arbeitslosen dürfte daher jahresdurchschnittlich von etwas über 3,2 Millionen Personen im Jahr 2010 auf leicht unter 3 Millionen Personen im Jahr 2011 sinken.

103. Die **Risiken** der Prognose liegen maßgeblich im außenwirtschaftlichen Umfeld. Die Erholung der Weltwirtschaft verlief bisher sehr erfreulich, aber es zeichnet sich ab, dass die Prognose von stärkeren Unsicherheiten geprägt sein wird. Länder, deren Aufschwung langsamer verläuft, könnten versuchen, ihre wirtschaftliche Entwicklung über eine nominale Abwertung ihrer Währung und damit über verbilligte Exporte zusätzlich zu stimulieren. Die Gefahr eines **Abwertungswettlaufs**, der das Gefüge der Wechselkurse verzerrt, birgt zudem das Risiko, dass Staaten – neben Interventionen an den Devisenmärkten – mit Handelssanktionen reagieren. Je nach deren Ausmaß könnte der Welthandel davon massiv in Mitleidenschaft gezogen werden. Dies könnte sich für die deutschen Exporte ähnlich ungünstig auswirken wie

Schaubild 14

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 in den Quartalen im Jahr t (siehe JG 2005 Kasten 5).– 4) Preisbereinigt; Wachstumsbeitrag zum Bruttoinlandsprodukt, berechnet mit den Veränderungen zum Vorjahr aus den verketteten Volumenwerten in Prozentpunkten (Referenzjahr = 2009).– 5) Private Haushalte und Private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 6) Einschließlich Sonstige Anlagen.– 7) Exporte von Waren und Dienstleistungen abzüglich Importe von Waren und Dienstleistungen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

eine Aufwertung des Euro, die sich aufgrund eines internationalen Abwertungswettlaufs ergeben könnte. Die vorangegangene Krise hat gezeigt, dass ein spürbarer Rückgang der deutschen Exporte auch Konsequenzen für die Investitionen hätte und darüber hinaus andere Bereiche davon beeinträchtigt würden. Zudem ist nicht auszuschließen, dass sich eine weiterhin sehr lebhafte Entwicklung in den Schwellenländern in steigenden Rohstoffpreisen niederschlägt.

Neben diesen Gefahren besteht das Risiko, dass die Konjunktur in den Vereinigten Staaten und in Teilen des Euro-Raums schlechter verläuft als prognostiziert. Ebenso mehren sich die Befürchtungen über mögliche Blasenbildungen in den Schwellenländern, deren Platzen die dortige Konjunktur bremsen könnte. Eine schlechtere Entwicklung bei wichtigen Handelspartnern würde Deutschland über den Außenhandelskanal treffen.

4. Die Entwicklung der Komponenten im Einzelnen

Einkommensentwicklung und Konsumausgaben

104. Der Rückgang der Kurzarbeit, das erhöhte Arbeitsvolumen und der zu beobachtende Beschäftigungsaufbau machen sich im Jahr 2010 positiv bei der Einkommensentwicklung bemerkbar. Nachdem die verfügbaren Einkommen im Jahr 2009 noch um 1,0 vH gesunken waren, stiegen sie im ersten Halbjahr 2010 an. Diese Entwicklung dürfte sich im zweiten Halbjahr 2010 und im Jahr 2011 weiter fortsetzen. Die **Bruttolöhne und -gehälter** werden in den Jahren 2010 und 2011 voraussichtlich um 2,5 vH beziehungsweise 2,8 vH zulegen (Tabelle 9, Seite 58). Die von den privaten Haushalten empfangenen Transfers werden in diesen beiden Jahren jeweils weniger stark steigen als noch im Jahr 2009, in welchem sie aufgrund steigender Arbeitslosigkeit, ausgeprägter Kurzarbeit sowie durch eine deutliche Renten- und Kindergelderhöhung stärker ausgeweitet wurden. Nach dem Einbruch der Unternehmens- und Vermögenseinkommen im Jahr 2009 sollten diese im gesamten Prognosezeitraum stärker zulegen als die Arbeitnehmerentgelte. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die nominal verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte aller Voraussicht nach in den Jahren 2010 und 2011 um 2,3 vH beziehungsweise 2,6 vH ansteigen werden.

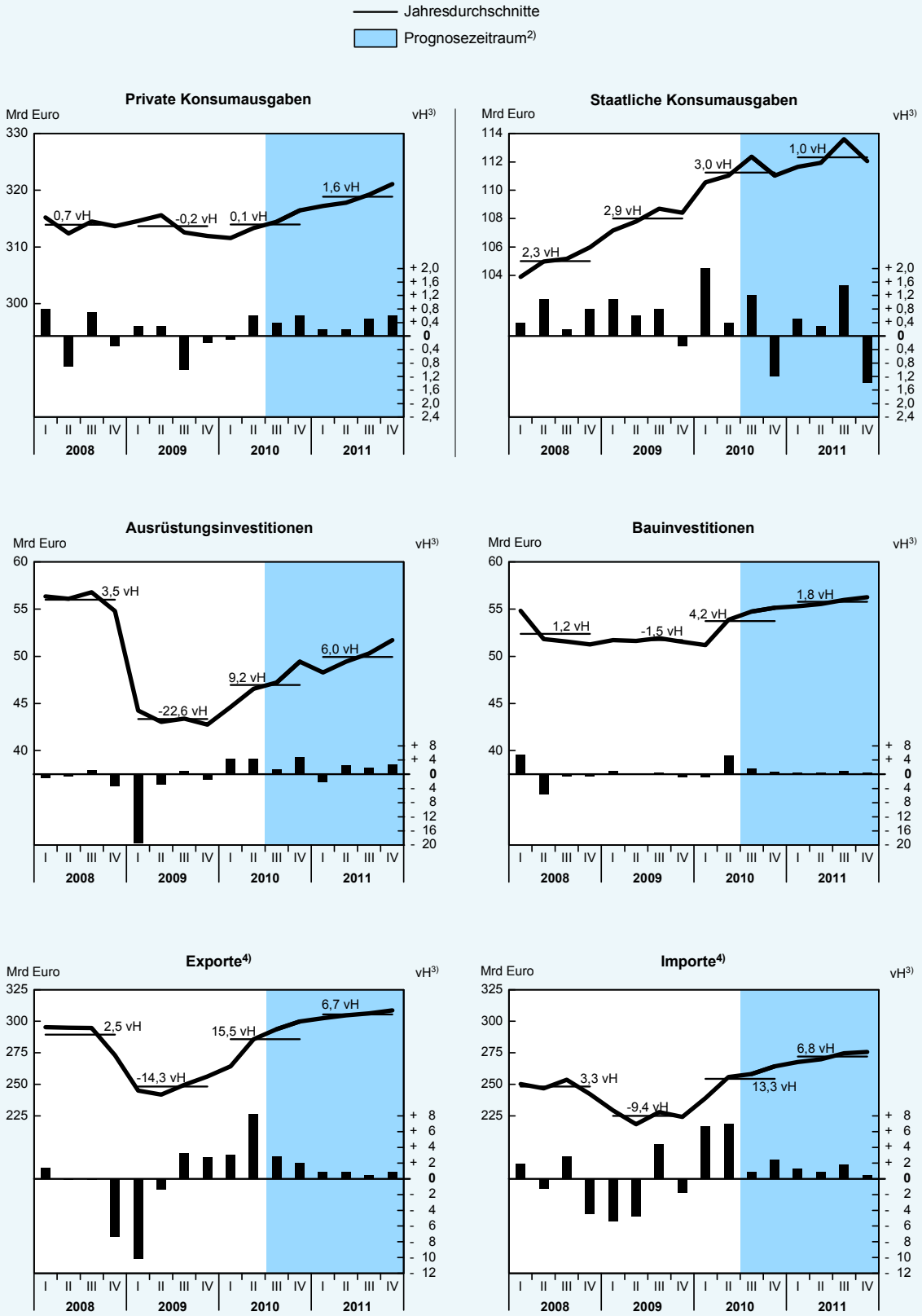
105. Die **Privaten Konsumausgaben** sanken im Jahr 2009 weniger stark als die verfügbaren Einkommen, was auf das niedrige Zinsniveau sowie staatlich gesetzte Kaufanreize wie die Abwrackprämie zurückzuführen ist. Dennoch wurden sie erst im zweiten Quartal 2010 im Vorquartalsvergleich wieder ausgeweitet und nahmen um 0,6 vH zu. Indikatoren wie das Verbrauchervertrauen lassen auf einen weiteren, moderaten Anstieg des privaten Konsums schließen. Gestützt von der weiterhin als robust angenommenen Arbeitsmarktentwicklung sowie der sich verbessernden Einkommenssituation dürften die Privaten Konsumausgaben im Prognosezeitraum weiter zulegen. Im Jahr 2010 wird der private Konsum aufgrund des statistischen Unterhangs aus dem Vorjahr im Jahresdurchschnitt voraussichtlich um 0,1 vH steigen, im Jahr 2011 ist dagegen von einer Zuwachsrate von 1,6 vH auszugehen (Schaubild 15).

Ausrüstungsinvestitionen

106. Die Ausrüstungsinvestitionen hatten sich in der ersten Jahreshälfte 2010 von ihrem dramatischen Einbruch im Jahr 2009 teilweise erholt. Trotzdem befanden sie sich im zweiten Quartal 2010 immer noch auf einem niedrigen Niveau. Bei langsam steigender Kapazitätsauslastung war die bisherige Entwicklung zu großen Teilen von Ersatz- und weniger von Erweiterungsinvestitionen geprägt. Im Prognosezeitraum dürften die Erweiterungsinvestitionen an Gewicht gewinnen und die Ausrüstungsinvestitionen **ausgeweitet** werden. In der zweiten Jahreshälfte 2010 könnten noch Vorzieheffekte zu einer weiteren Belebung des Investitionsver-

Schaubild 15

Verwendung des Bruttoinlandsprodukts[1)]



1) Verkettete Volumenangaben, preisbereinigt; saison- und kalenderbereinigte Ergebnisse nach dem Census-Verfahren X-12-ARIMA.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Veränderung gegenüber dem Vorquartal in vH.– 4) Waren und Dienstleistungen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Tabelle 9

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2008	2009	2010	2011
Verwendung des Inlandsprodukts				
Preisbereinigt (Vorjahrespreisbasis)				
Konsumausgaben, zusammen	1,1	0,5	0,9	1,5
Private Konsumausgaben[1]	0,7	– 0,2	0,1	1,6
Staatliche Konsumausgaben	2,3	2,9	3,0	1,0
Bruttoanlageinvestitionen	2,5	– 10,1	6,2	3,7
Ausrüstungsinvestitionen	3,5	– 22,6	9,2	6,0
Bauinvestitionen	1,2	– 1,5	4,2	1,8
Sonstige Anlagen	6,5	5,6	6,7	6,5
Vorratsveränderungen (Wachstumsbeitrag)[2)3)]	– 0,2	– 0,3	0,4	– 0,1
Inländische Verwendung	1,2	– 1,9	2,2	1,9
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag)[2)]	– 0,1	– 2,9	1,6	0,3
Exporte von Waren und Dienstleistungen	2,5	– 14,3	15,5	6,7
Importe von Waren und Dienstleistungen	3,3	– 9,4	13,3	6,8
Bruttoinlandsprodukt	**1,0**	**– 4,7**	**3,7**	**2,2**
Verwendung des Inlandsprodukts				
In jeweiligen Preisen				
Konsumausgaben, zusammen	2,7	1,1	2,4	2,6
Private Konsumausgaben[1]	2,5	– 0,2	2,0	2,8
Staatliche Konsumausgaben	3,4	5,0	3,8	1,8
Bruttoanlageinvestitionen	3,7	– 10,3	6,0	3,7
Ausrüstungsinvestitionen	2,9	– 23,3	7,8	5,1
Bauinvestitionen	4,5	– 0,6	5,3	3,2
Sonstige Anlagen	2,8	– 1,4	1,8	0,8
Inländische Verwendung	2,8	– 1,9	3,5	2,7
Außenbeitrag	.	.	.	.
Exporte von Waren und Dienstleistungen	3,2	– 16,9	18,1	8,7
Importe von Waren und Dienstleistungen	5,2	– 15,5	17,1	7,6
Bruttoinlandsprodukt	**2,0**	**– 3,4**	**4,5**	**3,5**
Preisentwicklung (Deflatoren)				
Konsumausgaben, zusammen	1,6	0,5	1,6	1,1
Private Konsumausgaben[1]	1,7	0,1	1,9	1,2
Staatliche Konsumausgaben	1,0	2,1	0,7	0,8
Bruttoinlandsprodukt	1,0	1,4	0,8	1,3
Inländische Verwendung	1,6	0,0	1,2	0,8
Entstehung des Inlandsprodukts				
Erwerbstätige (Inland)	1,4	– 0,0	0,5	0,7
Arbeitsvolumen	1,2	– 2,6	2,3	1,4
Produktivität (Stundenbasis)	– 0,2	– 2,2	1,4	0,8
Verteilung des Volkseinkommens				
Volkseinkommen	1,8	– 4,2	6,3	2,7
Arbeitnehmerentgelte	3,6	0,2	2,7	2,9
Bruttolöhne und -gehälter	3,9	– 0,2	2,5	2,8
darunter: Nettoarbeitnehmerentgelte[4]	3,0	– 0,3	4,6	2,9
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	– 1,4	– 12,6	14,1	2,4
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[1]	3,2	– 1,0	2,3	2,6
Sparquote der privaten Haushalte[1)5)]	11,7	11,1	11,5	11,3
Nachrichtlich:				
Lohnstückkosten[6] (Inlandskonzept)	2,4	5,2	– 1,1	1,0
Verbraucherpreise (Verbraucherpreisindex 2005 = 100)	2,6	0,4	1,1	1,4

1) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 2) In Prozentpunkten.– 3) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.– 4) Arbeitnehmerentgelte abzüglich Sozialbeiträge der Arbeitgeber sowie Sozialbeiträge und Lohnsteuer der Arbeitnehmer.– 5) Sparen in vH des verfügbaren Einkommens plus der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.– 6) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt) je Erwerbstätigen.

Daten zur Tabelle

haltens führen, da die degressiven Abschreibungsmöglichkeiten für bewegliche Wirtschaftsgüter auslaufen und somit vorgezogene Anschaffungen vorteilhafter machen. Dies dürfte sich dann Anfang 2011 negativ auswirken. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2010 um 9,2 vH ausgeweitet werden, im Jahr 2011 sollte der Zuwachs nur noch rund 6,0 vH betragen.

Bauinvestitionen

107. Insgesamt waren die Bauinvestitionen von der realwirtschaftlichen Krise nur vergleichsweise gering betroffen. Dabei haben die Maßnahmen aus den Konjunkturpaketen sicherlich einen wichtigen Beitrag geleistet. Nach dem Rückgang im Jahresdurchschnitt 2009 konnten sie bis zur Jahresmitte 2010 wieder ausgeweitet werden. Für das gesamte Jahr 2010 ist zu erwarten, dass die Bauinvestitionen um 4,2 vH zulegen, im Jahr 2011 dürften sie dagegen um 1,8 vH steigen. Dabei ist die Entwicklung in den einzelnen Teilbereichen durchaus unterschiedlich.

108. Die **Wohnungsbauinvestitionen** verzeichneten im ersten Halbjahr 2010 einen Zuwachs von 2,8 vH. Die ungewöhnlich kalte Witterung zu Jahresbeginn belastete den Wohnungsbau nur wenig. Dabei spielten allerdings vor allem Um- und Ausbauarbeiten eine Rolle, während der Neubau etwas schwächer verlief. Gestützt wurde diese Entwicklung durch die niedrigen Finanzierungskosten und die zunehmende Entspannung auf dem Arbeitsmarkt. Als eher bremsende Faktoren könnten sich die Änderungen und die Kürzungen der KfW-Programme für energetische Gebäudesanierung auswirken. Insgesamt ist bei einer Verbesserung der Einkommenssituation und den weiterhin guten Beschäftigungsaussichten damit zu rechnen, dass sich die positive Entwicklung im Prognosezeitraum fortsetzen wird. So dürften die Wohnungsbauinvestitionen im Gesamtjahr 2010 um 4,3 vH zulegen, im Jahr 2011 wird der Zuwachs voraussichtlich noch 3,0 vH betragen.

Die **gewerblichen Bauinvestitionen** waren von der Krise im Jahr 2009 ähnlich wie die Ausrüstungsinvestitionen stark betroffen. In der ersten Jahreshälfte 2010 zogen sie jedoch wieder um 3,2 vH an. Zwar sollten die verbesserten Finanzierungsbedingungen stützend wirken, bei noch immer gesamtwirtschaftlich unterausgelasteten Kapazitäten wird die weitere Erholung der gewerblichen Investitionen dennoch nur moderat ausfallen. Im Gesamtjahr 2010 werden deshalb die gewerblichen Bauinvestitionen voraussichtlich um 3,2 vH steigen, im Jahr 2011 dürfte sich der Zuwachs noch auf rund 0,9 vH belaufen.

Im ersten Halbjahr 2010 gingen die **öffentlichen Bauinvestitionen** vor allem durch den von der Witterung beeinflussten Tiefbau um 7,4 vH zurück, nachdem im zweiten Halbjahr 2009 der Zuwachs noch 8,9 vH betragen hatte. Die Produktionsausfälle des ersten Quartals konnten im zweiten Quartal nicht vollständig aufgeholt werden. Für die zweite Jahreshälfte kann davon ausgegangen werden, dass die öffentlichen Bauinvestitionen ausgeweitet werden, da die Maßnahmen aus den Konjunkturpaketen weiterhin ihre Wirkung entfalten sollten. Die aktuelle Auftragslage deutet auf eine langsamere Gangart bei den öffentlichen Baumaßnahmen hin. Demnach sollten die Impulse spätestens Anfang des Jahres 2011 auslaufen. Im Gesamt-

jahr 2010 werden die öffentlichen Bauinvestitionen deshalb voraussichtlich um 6,0 vH zulegen, im Jahr 2011 ist von einem Rückgang von 1,3 vH auszugehen.

Entstehungsseite

109. Nach dem massiven Rückgang der Produktion im Jahr 2009 ist seit Jahresbeginn 2010 in nahezu allen Wirtschaftsbereichen eine Aufwärtsbewegung zu erkennen. Die Bauproduktion war zunächst noch witterungsbedingt gebremst, konnte die in diesem Jahr stärker ausgeprägten saisonalen Produktionsausfälle aber aufholen. Auch die Dienstleistungsbereiche, die von der Rezession weniger stark betroffen waren, setzten ihre Produktionsausweitung fort, was sich zudem im dortigen Beschäftigungsaufbau widerspiegelte. Vor allem das Verarbeitende Gewerbe wurde von der starken Auslandsnachfrage angetrieben. Die **Industrieproduktion** lag in den ersten acht Monaten des Jahres 2010 um 10,9 vH über dem Vorjahresniveau. Die Produzenten von Vorleistungs- und Investitionsgütern konnten Produktionszuwächse von 16,4 vH beziehungsweise 10,8 vH verzeichnen, die von Konsumgütern nur Zuwächse von 3,3 vH. Nach den Geschäftserwartungen sollte in den Folgemonaten die Produktion weiter ausgeweitet werden, wohl aber mit vermindertem Tempo.

Außenwirtschaft

110. Spiegelbildlich zum außenwirtschaftlich verursachten scharfen Konjunktureinbruch im Winterhalbjahr 2008/2009 konnte die deutsche Wirtschaft über die **Exporte** an der darauf folgenden weltwirtschaftlichen Belebung partizipieren. Dabei hatte die weltweite konjunkturelle Aufwärtsentwicklung an Breite gewonnen, sodass sich die Nachfrage nach langlebigen Industriegütern in einer Vielzahl von Ländern ausweitete. Bis zum Sommer 2010 konnte somit ein Großteil der Exporteinbußen bereits wieder aufgeholt werden. Mit der sich abzeichnenden globalen konjunkturellen Verlangsamung wird sich insgesamt die Dynamik der deutschen Exporte abschwächen, aber nicht zum Erliegen kommen. Für das Jahr 2010 ist daher mit einer Erhöhung der Exporte (Waren und Dienstleistungen) um 15,5 vH zu rechnen, im Jahr 2011 dürften sie dagegen nur noch um 6,7 vH zulegen.

Die kräftige Belebung der **Importe** (Waren und Dienstleistungen) in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2010 war maßgeblich auf die hohe Nachfrage nach Vorleistungsgütern zurückzuführen, die nicht zuletzt in enger Verbindung mit der zeitgleich starken Exportdynamik zu sehen ist. Dabei weitete sich gerade die Einfuhr von Investitions- und Konsumgütern in der ersten Jahreshälfte wieder deutlich aus. Insgesamt wurde damit der Einbruch der Importe aus dem Jahr 2009 nahezu ausgeglichen. Im Prognoseverlauf ist mit einer weiteren Ausweitung der Importe zu rechnen, die allerdings mit einem langsameren Tempo als noch im ersten Halbjahr 2010 verlaufen wird. Insgesamt sollten die Importe im Jahr 2010 um 13,3 vH zulegen, für das Jahr 2011 dürfte dann von einem Zuwachs von rund 6,8 vH ausgegangen werden.

Der **Außenbeitrag** wird vor diesem Hintergrund im Jahr 2010 mit 1,6 Prozentpunkten die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts wesentlich beeinflussen, während er sich im Jahr 2011 nur noch auf 0,3 Prozentpunkte belaufen wird.

Preisniveauentwicklung

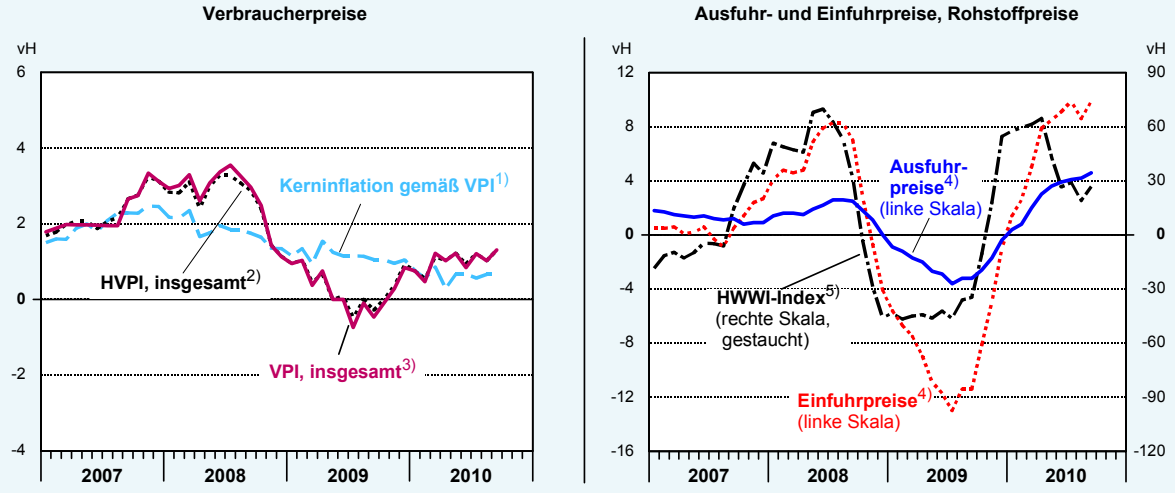
111. Die Preisentwicklung verlief im Jahr 2010 moderat: Die kurzzeitig negativen Inflationsraten im Sommer 2009 verfestigten sich erwartungsgemäß nicht, aber auch die Sorge einer stark zunehmenden Inflation hat sich als unbegründet herausgestellt (Schaubild 16, links). Dementsprechend lag die Teuerungsrate bei den **Verbraucherpreisen** (VPI) im Vorjahresvergleich Monat für Monat auf einem Niveau zwischen 0,5 vH und 1,5 vH. Im gleichen Bereich befand sich die Zuwachsrate des für europäische Zwecke berechneten Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Die um Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel bereinigte Kerninflationsrate lag stabil leicht unterhalb ihres langjährigen Durchschnitts.

Die Preise von **Energierohstoffen** haben sich – gemessen an den historischen Turbulenzen in den Jahren 2008/2009 – vergleichsweise stabil entwickelt. Dies wirkte sich auch auf den Einfuhrpreisindex aus, der wie der Ausfuhrpreisindex moderate Schwankungen aufwies (Schaubild 16, rechts). Für das Jahr 2010 wird ein durchschnittlicher Zuwachs des VPI von 1,1 vH erwartet, für das Jahr 2011 eine leichte Erhöhung auf 1,4 vH.

Schaubild 16

Preisniveauentwicklung in Deutschland

Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahresmonat



1) Verbraucherpreisindex (2005 = 100) ohne schwankungsanfällige Teilkomponenten (Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel).– 2) Harmonisierter Verbraucherpreisindex.– 3) Verbraucherpreisindex (2005 = 100).– 4) Index der Einfuhr- und Ausfuhrpreise (2005 = 100).– 5) HWWI-Index der Weltmarktpreise für Energierohstoffe (Kohle und Rohöl) auf Euro-Basis (2000 = 100).

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Arbeitsmarkt im Prognosezeitraum

112. Mit dem Einsetzen der starken wirtschaftlichen Erholung gingen die Unternehmen im Jahr 2010 – nach einer massiven Arbeitskräftehortung im Jahr 2009 – wieder dazu über, die **Arbeitszeit** zu erhöhen und **Einstellungen** vorzunehmen. Die Anzahl der Erwerbstätigen stieg im Jahresdurchschnitt 2010 im Vergleich zum Vorjahr um nahezu 200 000 Personen an (Tabelle 10, Seite 62). Diese Zunahme setzt sich zusammen aus fast 180 000 Arbeitnehmern und knapp 20 000 Selbstständigen. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

stieg um rund 310 000, während sich die Anzahl der registriert Arbeitslosen um nahezu 180 000 Personen reduzierte.

Tabelle 10

Der Arbeitsmarkt in Deutschland[1)]

	2009	2010[2)]	2011[2)]
		Tausend Personen	
Erwerbspersonen[3)4)]	43 398	43 293	43 391
Erwerbslose[5)]	3 227	2 940	2 713
Pendlersaldo[6)]	100	114	83
Erwerbstätige[7)]	40 271	40 467	40 762
Registriert Arbeitslose[8)9)]	3 423	3 245	2 968
davon:			
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	2 320	2 231	2 040
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 103	1 014	929
Nachrichtlich:			
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[8)]	27 493	27 803	28 173
		Quoten (vH)	
Arbeitslosenquote[8)10)]	*8,2*	*7,7*	*7,0*
ILO-Erwerbslosenquote[11)]	*7,4*	*6,8*	*6,3*

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Personen im erwerbsfähigen Alter, die ihren Wohnort in Deutschland haben (Inländerkonzept).– 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 5) Nach ILO-Definition.– 6) Erwerbstätige Einpendler aus dem Ausland/Auspendler in das Ausland.– 7) Erwerbstätige mit einem Arbeitsplatz in Deutschland unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Quelle: BA.– 9) Aufgrund der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1.1.2009, Ergebnisse nicht mit den Vorjahren vergleichbar.– 10) Registriert Arbeitslose in vH aller zivilen Erwerbspersonen.– 11) Erwerbslose in vH der Erwerbspersonen.

Daten zur Tabelle

Der Rückgang verteilt sich hälftig auf West- und Ostdeutschland, nachdem sich im Jahr 2009 der Anstieg der Arbeitslosigkeit fast ausschließlich auf Westdeutschland konzentrierte. Die **gleichzeitige Zunahme** von Arbeitszeit und Erwerbstätigkeit zeigt, dass es sich bei der konjunkturellen Erholung – zumindest auf gesamtwirtschaftlicher Ebene – nicht um ein beschäftigungsloses Wachstum handelt, wenngleich insgesamt vermutlich weniger Beschäftigung entsteht als in einer hypothetischen Situation ohne die Arbeitskräftehortung während der Krise. Der im Jahr 2009 zu verzeichnende krisenbedingte Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden wurde allerdings im Jahr 2010 noch nicht vollständig ausgeglichen.

113. Im **Jahresdurchschnitt 2011** dürfte die Anzahl der Erwerbstätigen begünstigt durch den Überhangseffekt im Vergleich zum Vorjahr weiter um fast 300 000 Personen steigen und die Anzahl der registriert Arbeitslosen wegen des Unterhangs um nahezu 280 000 Personen sinken. Die Arbeitszeit und die Stundenproduktivität erreichen im Jahr 2011 wahrscheinlich wieder das Niveau des Jahres 2008.

Öffentliche Finanzen

114. Das gesamtstaatliche **Finanzierungsdefizit** wird im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um rund 30 Mrd Euro zurückgehen, mit etwa 62 Mrd Euro weist es – gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt sind dies 2,4 vH – immer noch ein hohes Niveau auf. Der Konsolidierungsbedarf ist daher weiterhin hoch. Die Staatsquote wird voraussichtlich zurückgehen und die Abgabenquote leicht ansteigen. Die Schuldenstandsquote dürfte nach drei Jahren mit teils sehr deutlichen Anstiegen erstmals wieder leicht sinken (Tabelle 11).

Tabelle 11

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1)]

Art der Einnahmen und Ausgaben[2)]	2009	2010[3)]	2011[3)]	2010[3)]	2011[3)]
	Mrd Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH	
Einnahmen	**1 066,0**	**1 074,2**	**1 115,0**	***+ 0,8***	***+ 3,8***
davon:					
Steuern	564,5	564,0	587,4	*– 0,1*	*+ 4,1*
Sozialbeiträge	409,9	421,9	437,5	*+ 2,9*	*+ 3,7*
Sonstige[4)]	91,7	88,3	90,1	*– 3,7*	*+ 2,1*
Ausgaben	**1 138,7**	**1 165,9**	**1 177,1**	***+ 2,4***	***+ 1,0***
davon:					
Vorleistungen	111,3	115,4	118,0	*+ 3,7*	*+ 2,2*
Arbeitnehmerentgelte	177,6	183,5	186,7	*+ 3,3*	*+ 1,8*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	62,2	62,0	59,5	*– 0,3*	*– 4,0*
Geleistete Transfers	716,8	738,3	746,3	*+ 3,0*	*+ 1,1*
Bruttoinvestitionen	39,3	41,8	41,2	*+ 6,3*	*– 1,5*
Sonstige[5)]	31,5	24,9	25,4	*x*	*x*
Finanzierungssaldo	**– 72,7**	**– 91,7**	**– 62,0**	***x***	***x***
Nachrichtlich:					
Staatsquote[6)]	*47,5*	*46,5*	*45,4*	*x*	*x*
Steuerquote[6)]	*24,1*	*22,9*	*23,0*	*x*	*x*
Abgabenquote[6)]	*40,1*	*38,7*	*38,8*	*x*	*x*
Finanzierungssaldo (vH)[7)]	*– 3,0*	*– 3,7*	*– 2,4*	*x*	*x*
Schuldenstandsquote[8)]	*73,4*	*73,9* [a)]	*73,8* [a)]	*x*	*x*

1) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Gebietskörperschaften: Bund, Länder, Gemeinden, EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Kinderbetreuungsausbau, Fonds „Deutsche Einheit“, Vermögensentschädigungsfonds, Teile des Bundeseisenbahnvermögens, Erblastentilgungsfonds.– 2) Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 3) Eigene Schätzung; im Jahr 2010 mit Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (4,38 Mrd Euro).– 4) Verkäufe, Empfangene sonstige Subventionen, Empfangene Vermögenseinkommen, Sonstige laufende Transfers, Vermögenstransfers.– 5) Vermögenstransfers, geleistete sonstige Produktionsabgaben sowie Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern (einschließlich Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang im Jahr 2010).– 6) Ausgaben/Steuern sowie Steuern an die EU/Steuern und Erbschaftsteuer, Steuern an die EU sowie tatsächliche Sozialbeiträge jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. Für das Jahr 2010 ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang: Staatsquote 46,7 vH.– 7) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. Für das Jahr 2010 ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang: Quote des Finanzierungssaldos – 3,8 vH.– 8) Schulden (in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht)/Ausgaben des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– a) Ohne Berücksichtigung der Ausgliederung von Vermögenswerten und Schulden auf eine Abwicklungsanstalt bei der Hypo Real Estate Holding AG.

Daten zur Tabelle

Bei den Daten zur Staatsverschuldung wurden die Stützungsmaßnahmen für die Hypo Real Estate Holding AG und mögliche zukünftige Stützungsmaßnahmen für Banken noch nicht berücksichtigt. Diese können noch erheblichen Einfluss auf das Defizit und den Schuldenstand haben (Ziffer 341).

Ursächlich für den erwarteten Rückgang des Finanzierungsdefizits im Jahr 2011 ist zunächst die positive Entwicklung der **Einnahmen**, die um 3,8 vH zunehmen dürften. Die gewinnabhängigen Steuern, die insbesondere in der ersten Jahreshälfte 2010 noch stark vom Wirtschaftseinbruch geprägt waren, werden sich deutlich erhöhen. Wegen der guten Beschäftigungsentwicklung und auch wegen Beitragssatzerhöhungen von 0,6 Prozentpunkten bei der Gesetzlichen Krankenversicherung und 0,2 Prozentpunkten bei der Arbeitslosenversicherung werden die Einnahmen der Sozialversicherung um 3,7 vH ansteigen. Zudem wird sich das Aufkommen der Lohnsteuer um 2,2 vH erhöhen. Auch das Umsatzsteueraufkommen wird infolge der steigenden Privaten Konsumausgaben mit einem Anstieg von 3,0 vH wesentlich zur Verbesserung der Einnahmeseite beitragen. Die Steuererhöhungen des „Zukunftspakets" der Bundesregierung, welches einerseits neue Steuern einführt (Luftverkehrsteuer und Kernbrennstoffsteuer) und andererseits Ausnahmen bei der Energie- und Stromsteuer zurückführt, werden die Einnahmen im Jahr 2011 um etwa 4,6 Mrd Euro erhöhen.

Demgegenüber dürften im Jahr 2011 die öffentlichen **Ausgaben** mit einer Rate von 1,0 vH kaum ansteigen. Dies ist jedoch nur zu einem geringen Teil auf die angestrebte Haushaltskonsolidierung zurückzuführen. Vielmehr werden die Ausgaben für Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit konjunkturbedingt sinken. Wesentlich zum gedämpften Anstieg der Ausgaben tragen auch die im Vergleich zum privaten Sektor geringen Zuwächse der Arbeitnehmerentgelte beim Bund und den Kommunen bei, da der moderate Tarifabschluss der Vergangenheit hier noch fortwirkt. Deutlich dynamischer entwickeln sich hingegen die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung und für Sozialhilfe. Ebenfalls bleibt die öffentliche Investitionstätigkeit hoch, da die im Rahmen der konjunkturellen Stützungsmaßnahmen begonnenen Maßnahmen fortgeführt werden. Das Auslaufen der Konjunkturpakete im Jahr 2011 dürfte keine deutlich dämpfende Wirkung auf die konjunkturelle Entwicklung haben.

Literatur

Amador, J. und S. Cabral (2009) *Vertical Specialization across the World: A relative Measure*, North American Journal of Economics and Finance, 20, 267 - 280.

Cerra, V. und C. Saxena (2005) *Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery*, IMF Working Paper, WP/05/147.

EZB (2010) *Jüngste Entwicklungen im Welthandel und Handel des Euro-Währungsgebiets*, Monatsbericht September 2010, Europäische Zentralbank, Frankfurt.

Furceri, D. und A. Mourougane (2009) *The Effect of Financial Crises on Potential Output. New Empirical Evidence from OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, 699.

Gros, D. (2010) *How to Level the Capital Playing Field in the Game with China*, Centre for European Policy Studies, Commentary.

IWF (2010) *World Economic Outlook (WEO): Recovery, Risk and Rebalancing*, Oktober 2010, Internationaler Währungfonds, Washington.

Meza, F. and E. Quintin (2005) *Financial Crises and Total Factor Productivity*, Center for Latin America Working Paper 105.

Möller, J. (2010) *The German Labor Market Response in the World Recession De-mystifying a Miracle*, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 42, H. 4, 325 - 336.

OECD (2010) *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, OECD, Paris.

RealtyTrac (2010) *Foreclosure Activity Increases 4 Percent in Third Quarter*, Foreclosure Market Report, 14. Oktober 2010.

Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2008) *Is the 2007 Sub-Prome Financial Crisis So Different? An International Historical Comparison*. NBER Working Paper, 13761.

Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2009) *The Aftermath of Financial Crises*, American Economic Review, 99, 466 - 472.

The Economist (2010) *Are we there yet?*, 18. September 2010.

The World Bank (2010) *World Development Indicators 2010*, The World Bank, Washington.

UN (2010) *The Millennium Development Goals Report 2010*, United Nations, New York.

DRITTES KAPITEL

Euro-Raum in der Krise

I. Globale und spezifische Ursachen der Euro-Krise

1. Ungleichgewichte innerhalb des Euro-Raums ähnlich stark ausgeprägt wie auf der globalen Ebene
2. Die spezifischen Probleme des Euro-Raums

II. Ein neuer institutioneller Rahmen für den Euro-Raum

1. Status quo: Gemeinsame Währung bei vergleichsweise geringer politischer Integration
2. Drei Säulen bringen mehr Stabilität

III. Deutschland und die europäischen Ungleichgewichte

1. Welche Rolle spielte Deutschland beim Aufbau der europäischen Ungleichgewichte?
2. Welche Rolle kann Deutschland beim Abbau der europäischen Ungleichgewichte spielen?
3. Auswirkungen einer expansiven Lohn- und Fiskalpolitik in NiGEM
4. Deutschlands Wachstum stärken
5. Eine andere Meinung

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat in den öffentlichen Finanzen ungewöhnlich tiefe Spuren hinterlassen. Die Peripherieländer der Europäischen Währungsunion wurden hiervon in so starkem Maße betroffen, dass im Frühjahr 2010 immer größere Zweifel an ihrer Zahlungsfähigkeit aufkamen. Ohne die im Mai 2010 beschlossenen massiven **Rettungsprogramme** für Griechenland und dann den gesamten Euro-Raum hätte es zu einer erneuten Finanzkrise kommen können, die vor allem deutsche und französische Banken erfasst hätte.

Auf mittlere und längere Sicht wird die Europäische Währungsunion nur eine Zukunft haben, wenn es gelingt, ihren **institutionellen Rahmen** grundlegend zu reformieren. Das derzeitige Regelwerk hat in drei Bereichen versagt. Die Stabilität der öffentlichen Finanzen war trotz des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) nicht gesichert. Die Stabilität des privaten Finanzsystems konnte durch die überwiegend rein national agierenden Aufsichtsbehörden nicht gewährleistet werden. Und in der Krise machte es sich als sehr nachteilig bemerkbar, dass der Vertrag von Maastricht – über die No-bail-out Klausel hinaus – keinerlei Vorkehrungen für Krisenfälle getroffen hatte.

Der Sachverständigenrat schlägt deshalb ein **Drei-Säulen-Modell** vor.

- **Fiskalische Säule**: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt muss so reformiert werden, dass Länder mit unzureichender Fiskaldisziplin konsequent sanktioniert werden. Die jetzt vom Europäischen Rat beschlossene Reform ist dafür unzureichend, da weiterhin die relevanten Entscheidung über Sanktionen in der Hand der Wirtschafts- und Finanzminister liegen, die mehrheitlich aus Ländern mit gravierenden fiskalischen Problemen kommen.

- **Säule für Stabilität des privaten Finanzsystems**: Ein erheblicher Teil der Fehlentwicklungen in den Peripherieländern ist auf eine ungezügelte Kreditvergabe an private Haushalte und Unternehmen, vor allem im Immobilienbereich, zurückzuführen. In Anbetracht der engen finanziellen Verflechtungen der Bankensysteme benötigt die Währungsunion eine einheitliche Finanzaufsicht, die über umfassende Kompetenzen und Durchgriffsrechte verfügt.

- **Säule für Krisen**: Um Nacht- und Nebel-Aktionen zu vermeiden, bedarf es eines dauerhaften Regelwerks für Krisenfälle. Dazu soll ein Europäischer Krisenmechanismus (EKM) die für nur drei Jahre geschaffene Europäische Finanzstabilisierungsfazilität ablösen. Er muss zum einen so beschaffen sein, dass Mitgliedsländer bei gravierenden Störungen der Kapitalmärkte unterstützt werden, zum anderen aber so, dass die Anleger nicht damit rechnen können, dass es bei einem fiskalischen Fehlverhalten eines Staats grundsätzlich zu einer uneingeschränkten Stützung durch die Gemeinschaft kommt.

Das hier vorgeschlagene Regelwerk legt die Messlatte für einen stabilitätsorientierten Rahmen des Euro-Raums vor, insbesondere, da eine Beteiligung des privaten Sektors im Krisenmechanismus zwingend vorgeschrieben wird, sobald gegen ein Mitgliedsland eine Sanktion im Rahmen des SWP verhängt wurde. Bei den am 29. Oktober 2010 getroffenen Beschlüssen des Europäischen Rates ist offen, ob die vorgesehenen Reformen hinreichend stringent sind. So besteht insbesondere die Gefahr, dass ein Krisenmechanismus etabliert wird, ohne dass eine zwingende Beteiligung des privaten Sektors vorgesehen wird und dass auch weiterhin der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister die Verhängung von Sanktionen relativ einfach verhindern kann. Wenn es so de facto zu einer bloßen Verlängerung des Rettungsschirms käme, würde dies die Stabilität des Euro-Raums gefährden.

Die **Defizitländer an der Peripherie** Europas stehen jetzt vor der großen Herausforderung, ihre sehr hohen Defizite abzubauen und ihre Wettbewerbsfähigkeit deutlich zu verbessern, ohne dabei über das Instrument einer Abwertung zu verfügen. Der Erfolg dieser Bemühungen liegt im Interesse aller Mitgliedstaaten, nicht zuletzt von Deutschland, dessen Ausfuhr in den Euro-Raum gut ein Siebtel des Bruttoinlandsprodukts ausmachen. Deutschland sollte daher Maßnahmen ergreifen, die diesen Weg stützen. Übermäßige Lohnerhöhungen oder eine expansive Fiskalpolitik sind hierzu jedoch wenig geeignet. Vielmehr würden Reformen zur langfristigen Stärkung der Binnennachfrage in **Deutschland** auch den Defizitländern zu Gute kommen.

Euro-Raum in der Krise

115. Die in diesem Jahr akut gewordene Krise des Euro-Raums ist gleichsam **der dritte Akt der globalen Finanzkrise**, die Ende Juli 2007 mit Problemen bei US-Immobilien begonnen hat. Zuerst schienen sich die Probleme auf den US-Immobilienmarkt und die dort zur Finanzierung eingesetzten verbrieften Forderungen zu beschränken. Mit der Insolvenz von Lehman Brothers im September 2008 entwickelten sich daraus eine globale Bankenkrise und der schwerste Einbruch der Weltwirtschaft seit der „Großen Depression“ in den 1930er-Jahren. Anfang des Jahres 2010 wurden dann vor allem Griechenland, aber auch Irland, Portugal und Spanien von einer schweren Vertrauenskrise erschüttert, die es diesen Ländern immer schwerer machte, die zur Finanzierung ihrer hohen Verschuldung erforderlichen Mittel zu erträglichen Konditionen auf den Kapitalmärkten zu beschaffen. Nur mit ungewöhnlich umfangreichen, koordinierten Hilfsmaßnahmen der Mitgliedstaaten des Euro-Raums, der Europäischen Union (EU), der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Internationalen Währungsfonds (IWF) konnte im Mai 2010 eine Zahlungsunfähigkeit Griechenlands verhindert werden, die über Ansteckungseffekte möglicherweise auch zu entsprechenden Problemen für andere südeuropäische Teilnehmerstaaten und für Irland geführt hätte.

116. Mit den starken Spannungen im Euro-Raum haben die grundsätzlichen Zweifel an der Vorteilhaftigkeit einer Währungsunion erneuten Auftrieb erhalten. Bei allen Problemen sollte jedoch nicht übersehen werden**,** dass sich der massive Anstieg der Haushaltsdefizite und die Zunahme der öffentlichen Verschuldung nicht auf den Euro-Raum beschränken, sondern auch in den Vereinigten Staaten, in Japan und im Vereinigten Königreich zu beobachten sind. Wie diese Volkswirtschaften leiden auch die Mitgliedsländer der Währungsunion unter den **Folgen der Finanzkrise**, die nach wie vor mit erheblichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte verbunden sind. Gleichwohl gibt es Spannungen und Fehlentwicklungen im Euro-Raum, die auf die **spezifische Konstellation einer Währungsunion** zurückgeführt werden können.

- Dass es Griechenland möglich gewesen ist, über ein ganzes Jahrzehnt hinweg eine unsolide Haushaltspolitik zu betreiben, dürfte zumindest teilweise darin begründet sein, dass die Finanzmärkte durchaus rational – trotz der gegenteiligen Bestimmungen des EU-Vertrags – für den Notfall von einer Unterstützung (**Bail-out**) durch die anderen Teilnehmerländer ausgegangen sind.

- Aufgrund der **einheitlichen Zinspolitik** konnte die konjunkturelle Überhitzung vor allem in Spanien, Griechenland und Irland länger andauern, als dies bei einer Geldpolitik unter nationaler Regie möglich gewesen wäre.

- Außerdem steht den Problemländern der Währungsunion heute nicht das Hilfsmittel einer nominalen **Abwertung** der eigenen Währung zur Verfügung, das ansonsten von vielen Ländern genutzt wird, um die negativen Nachfrageeffekte einer starken Haushaltskonsolidierung abzufedern.

- In der Krise zeigt sich zudem ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen der Währungsunion und Ländern wie den Vereinigten Staaten, Japan oder dem Vereinigten Königreich. Während die Notenbanken dieser Länder im Rahmen des sogenannten **Quantitative Easing** in sehr hohem Umfang Staatsanleihen erworben haben, um Finanzierungsengpässe der öffentlichen Hand zu vermeiden, sind die Länder des Euro-Raums weitgehend darauf angewiesen, sich am Kapitalmarkt zu finanzieren. Da sie sich damit de facto in der Situation eines Lands befinden, das sich in einer Fremdwährung verschuldet hat, sind sie in besonderem Maße den Unwägbarkeiten der globalen Finanzmärkte ausgesetzt. Dies erklärt auch die umfangreichen Stützungsprogramme, die im Mai 2010 zunächst für Griechenland und dann für den gesamten Währungsraum vereinbart worden sind.

117. In Anbetracht der erheblichen Anpassungsschwierigkeiten, denen sich die Problemländer der Währungsunion – vor allem Griechenland, Irland, Portugal und Spanien – derzeit und auch noch in den nächsten Jahren gegenüber sehen, stellt sich die Frage, ob Deutschland als größtes Mitgliedsland nicht einen aktiven Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung des Euro-Raums leisten sollte. Lohnerhöhungen oder eine expansive Fiskalpolitik sind hierzu jedoch wenig geeignet. Vielmehr würden Reformen zur langfristigen Stärkung der Binnennachfrage in Deutschland auch den Defizitländern zu Gute kommen.

118. Der Sachverständigenrat hat bereits in seinem letzten Jahresgutachten darauf hingewiesen, dass es die Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) als fraglich erscheinen lassen, ob sein Regelwerk ausreichend stringent ist, um die schwierige Aufgabe des Abbaus der sehr hohen strukturellen Defizite erfolgreich zu bewerkstelligen (JG 2009 Ziffern 112 ff.). Deshalb hat er dafür geworben, den SWP durch einen **Konsolidierungspakt** zu verstärken, in dem die Teilnehmerländer den Weg zur Rückgewinnung ausgeglichener Haushalte ebenso verbindlich wie transparent festlegen. Mittlerweile hat die Diskussion über grundlegende Reformen des institutionellen Rahmens des Euro-Raums einen großen Auftrieb erhalten. Die Vorschläge reichen von einer stärkeren Kooperation und Überwachung der Wirtschaftspolitiken über wirksamere Sanktionen für Länder mit einer unsoliden Fiskalpolitik, die Emission von Eurobonds bis hin zu Verfahren für die Insolvenz und sogar den Ausschluss von Teilnehmerländern.

119. Wenn in Zukunft ähnliche Krisen vermieden werden sollen, benötigt die Währungsunion einen **institutionellen** Rahmen, der den spezifischen Problemlagen eines solchen Arran-

gements besser gerecht wird als die in den 1990er-Jahren vereinbarten Regelmechanismen des Euro-Raums. Der Sachverständigenrat schlägt hierfür ein **Drei-Säulen-Modell** vor:

- **Stabilität der öffentlichen Finanzen**: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt bedarf einer grundlegenden Reform. Er muss insbesondere so umgestaltet werden, dass Sanktionen auch dann möglich sind, wenn ein Land sein mittelfristiges Haushaltsziel nicht erreicht oder seine Schuldenstandsquote nicht nachhaltig zurückgeht. Um den Pakt stringenter zu machen, muss in den „exzessiven Defizitverfahren“ die Rolle der Kommission gegenüber dem Rat gestärkt werden, sodass die Initiative für das Ergreifen von Sanktionen bei der Kommission liegt und sich der Rat nur mit umgekehrter Abstimmung dagegen aussprechen kann. Die Vorschläge der van-Rompuy-Arbeitsgruppe, die am 29. Oktober 2010 vom Europäischen Rat befürwortet wurden, tragen dazu bei, dass die Anforderungen an eine stabilitätsorientierte Fiskalpolitik erheblich erhöht und die Sanktionsverfahren deutlich beschleunigt werden. Allerdings bleibt es weiterhin bei einer dominanten Rolle des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister in den einzelnen Verfahrensschritten. Es ist somit auch in Zukunft nicht auszuschließen, dass Sanktionen aufgrund politischer Rücksichtnahmen unterbleiben. Die notwendige stärkere Stellung der Kommission bedarf einer Vertragsänderung, die möglichst bald herbeigeführt werden sollte.

- **Stabilität des privaten Finanzsystems**: In Anbetracht der erheblichen Kosten, die mit den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für alle Teilnehmerländer verbunden sind, ist es erforderlich, dass der Euro-Raum über maßgeschneiderte Mechanismen zur Sicherung der Stabilität des Finanzsystems verfügt. Ein einheitlicher Währungsraum bedarf einer integrierten Finanzaufsicht. Die für die Europäische Union vorgesehenen neuen Institutionen (Europäischer Ausschuss für Systemrisiken, Europäische Bankenaufsichtsbehörde, Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde, Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) sind hierfür kein vollständiger Ersatz.

- **Krisenmechanismus**: Bei der Gründung der Währungsunion wurde es nicht für erforderlich gehalten, über die No-bail-out Klausel hinaus institutionelle Regelungen für Krisenfälle zu vereinbaren. Das hat dazu geführt, dass im Mai 2010 gleichsam über Nacht sehr umfangreiche Rettungsschirme aufgespannt wurden, ohne dass es dazu eine ausführliche politische und wissenschaftliche Diskussion gegeben hätte. Wenn solche Nacht- und Nebelaktionen in Zukunft verhindert werden sollen, ist es unabdingbar, die Währungsunion nach dem Auslaufen der temporären Schutzschirme mit einem dauerhaften Europäischen Krisenmechanismus auszustatten. Er muss zum einen so beschaffen sein, dass er Mitgliedsländer bei gravierenden Störungen der Kapitalmärkte unterstützt, zum anderen aber so, dass die Anleger nicht damit rechnen können, dass es bei einem fiskalischen Fehlverhalten eines Staats grundsätzlich zu einer uneingeschränkten Stützung durch die Gemeinschaft kommt. Bei Ländern, für die die Kommission im Rahmen des exzessiven Defizitverfahrens eine Sanktion vorgeschlagen hat, sollte grundsätzlich gelten, dass der private Sektor – nach Maßgabe der Höhe der Schuldenstandsquote – angemessen beteiligt werden muss. Für alle anderen Länder sollte darauf verzichtet werden, um auf diese Weise Ansteckungseffekte zu vermeiden.

120. Das hier vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell sieht bewusst kein Verfahren für ein „übermäßiges Ungleichgewicht“ vor, wie es von der Kommission und der van-Rompuy-Arbeitsgruppe vorgeschlagen worden ist. Das Problem eines Überwachungsmechanismus für „**übermäßige Ungleichgewichte**“ ist darin zu sehen, dass makroökonomische Ungleichgewichte auf unterschiedliche Ursachenkomplexe zurückzuführen sind, die nur bedingt unter der Kontrolle eines Mitgliedslands stehen. Mit dem Drei-Säulen-Modell kann gezielt an den Problemursachen im öffentlichen oder im privaten Sektor angesetzt werden. Allerdings bietet es sich an, auf der Basis der bereits bestehenden „Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances“ ein fortlaufendes Monitoring der Wettbewerbsfähigkeit einzuführen.

I. Globale und spezifische Ursachen der Euro-Krise

121. Viele dem Euro von Anfang an skeptisch gegenüber stehende Ökonomen und Politiker sahen sich durch die krisenhaften Entwicklungen in der ersten Hälfte des Jahres 2010 in ihrer Auffassung bestärkt, dass die Europäische Währungsunion kein optimaler Währungsraum sei. Doch der Vergleich mit anderen wichtigen Währungsräumen zeigt, dass die Situation nicht ganz so eindeutig ist. Beim Schuldenstand und der Neuverschuldung steht der Euro-Raum heute zwar nicht gut, aber doch deutlich besser da als die Vereinigten Staaten, Japan und das Vereinigte Königreich. Hierin zeigt sich, dass der ungünstige Zustand der Europäischen Währungsunion nur zum Teil den spezifischen Defiziten dieses Arrangements geschuldet ist. Der größere Teil der aktuellen Problemmasse resultiert aus den Ungleichgewichten im finanziellen Sektor, die sich in den Jahren bis zur Krise auf der globalen Ebene in nahezu identischer Form entfaltet haben wie zwischen den Mitgliedsländern des Euro-Raums. Allerdings gibt es auch ganz spezifische Fehlentwicklungen innerhalb der Währungsunion, die so in anderen Ländern nicht zu beobachten sind.

Die Theorie optimaler Währungsräume ermöglicht wichtige Einsichten darüber, welche Voraussetzungen für eine gemeinsame Währung erfüllt sein sollten. Aus ihr lässt sich ablesen, welche Herausforderungen eine Währungsunion meistern können muss, wenn nationale Unterschiede und Fehlentwicklungen noch eine größere Bedeutung haben (Beetsma und Giuliodori, 2010). Aktuelle Erfahrungen und Theorie zusammengenommen können die nötigen Erkenntnisse für zielführende europäische Reformmaßnahmen liefern.

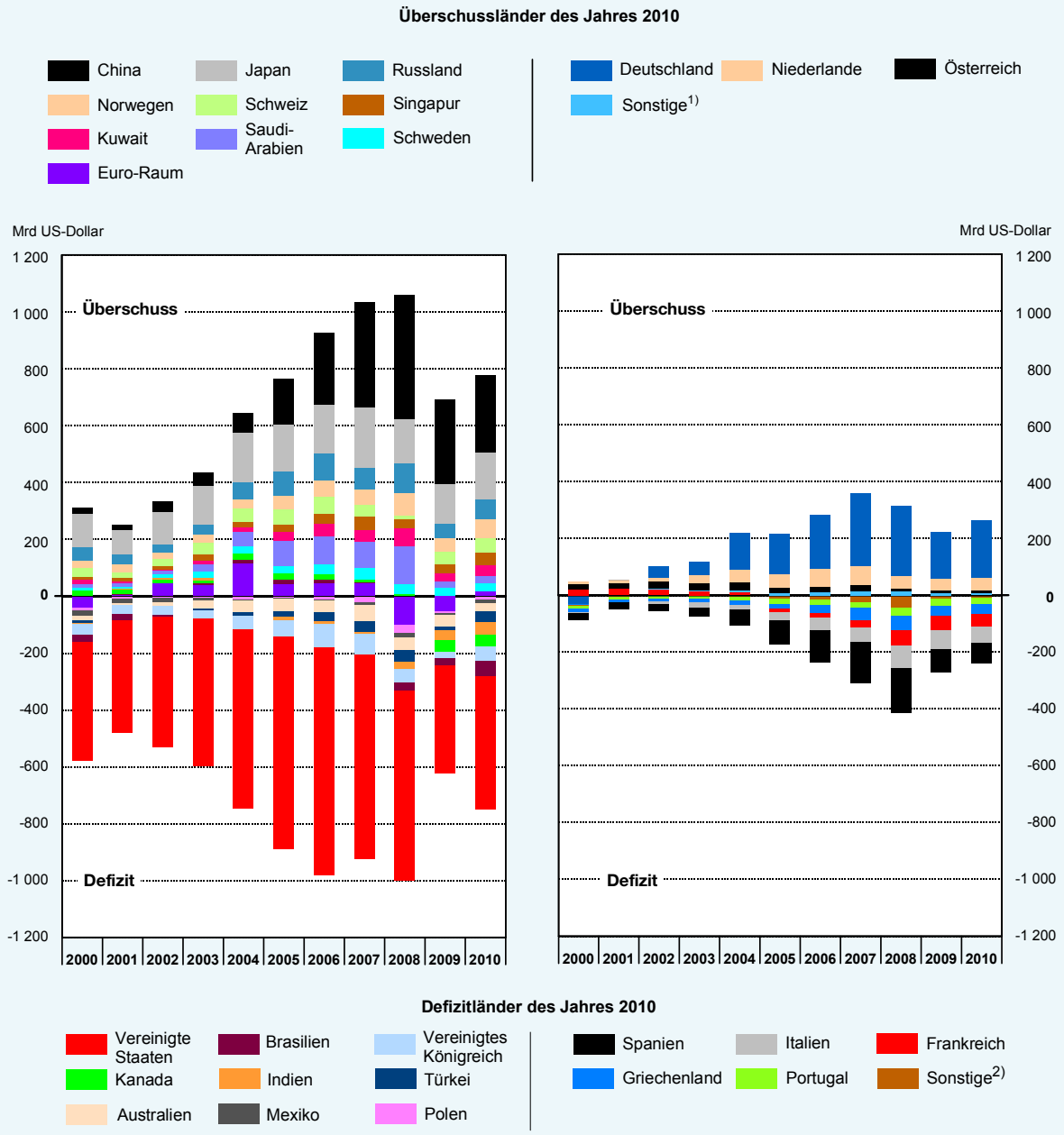
1. Ungleichgewichte innerhalb des Euro-Raums ähnlich stark ausgeprägt wie auf der globalen Ebene

122. Bis zum Ausbruch der Finanzkrise haben sich in der Weltwirtschaft erhebliche **Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzsalden** herausgebildet. Eine Gruppe von Ländern (Vereinigte Staaten, südeuropäische Länder, osteuropäische Länder und kleine Volkswirtschaften wie Island) lebte in immer größerem Maße über ihre Verhältnisse, während eine andere Gruppe (China, Japan, Deutschland, ölexportierende Länder, die Schweiz) ihre Exporteinnahmen sehr viel stärker ausweitete als ihre Importausgaben. Es ist unschwer zu erkennen, dass sich dieses Phänomen der **globalen Ungleichgewichte** (JG 2006 Ziffern 141 ff.) zeitgleich bei den Mitgliedsländern des Euro-Raums entfaltet hat (Schaubild 17, Seite 72). Betrachtet man die Ungleichgewichte des Euro-Raums in absoluten Größen, zählen zu den gro-

ßen Defizitländern Spanien, Italien und Frankreich, die größten Überschüsse verzeichnen Deutschland und die Niederlande. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt weisen Griechenland, Portugal, Spanien und Irland die größten Defizite auf.

Schaubild 17

Leistungsbilanzsalden für ausgewählte Länder und für Mitgliedsländer des Euro-Raums



1) Sonstige Überschussländer: Belgien, Luxemburg, Finnland.– 2) Sonstige Defizitländer: Irland, Malta, Slowakei, Slowenien, Zypern.

Quelle: IWF

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Starke Unterschiede in den Finanzierungssalden des privaten Sektors

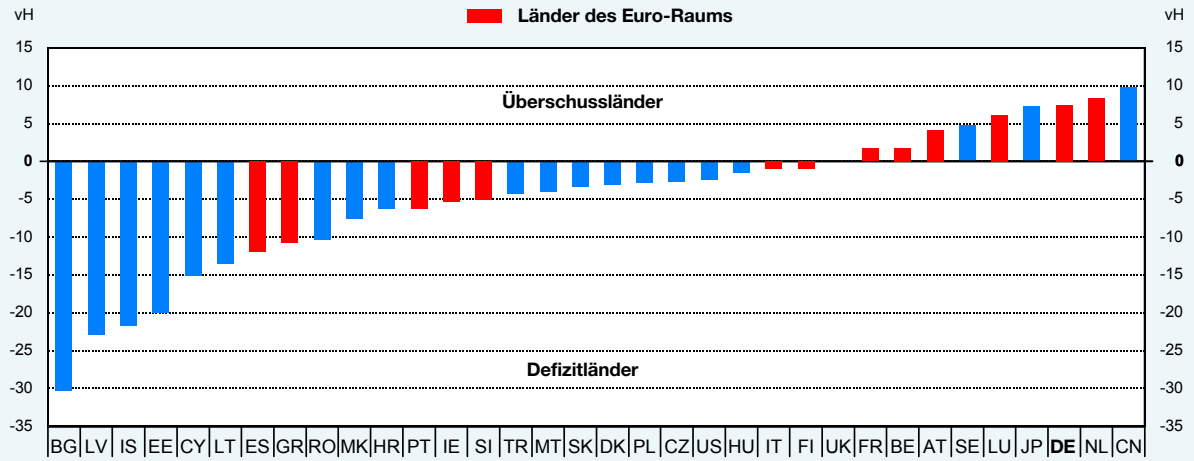
123. Da die öffentlichen Haushalte bis zum Ausbruch der Krise in vielen Ländern nahezu ausgeglichen waren oder zumindest nicht über die 3 vH-Grenze hinausgingen, lassen sich diese Salden in der Leistungsbilanz bis zum Jahr 2007 zum größten Teil auf stark divergie-

rende **Finanzierungssalden im privaten Sektor** (Kapitalgesellschaften sowie private Haushalte einschließlich Organisationen ohne Erwerbszweck) zurückführen. Während die Privaten in zahlreichen OECD-Ländern wesentlich mehr ausgaben als sie einnahmen, gab es zugleich viele Volkswirtschaften, in denen der private Sektor erhebliche Finanzierungsüberschüsse erzielte. Dabei zeigt sich, dass hohe negative Finanzierungssalden nicht auf Mitgliedsländer des Euro-Raums begrenzt waren. Ein Land wie Island, das weder Mitglied der EU noch der Währungsunion ist, war davon ebenso betroffen wie die baltischen Länder, die den Euro noch nicht als Währung übernommen haben (Schaubild 18). Diese Ungleichgewichte sind mit der Finanzkrise verbunden, da es einer erheblichen Transformationsleistung des globalen Finanzsystems bedurfte, die stark steigenden Geldersparnisse der Überschussländer in entsprechende Kredite für private Haushalte und Unternehmen in den Defizitländern zu transformieren.

Schaubild 18

Finanzierungssaldo[1] des privaten Sektors[2] für ausgewählte Länder[3] im Jahr 2007

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



1) Leistungsbilanzsaldo abzüglich Budgetsaldo des Staates.– 2) Finanzielle und nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften sowie private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 3) Betrachtete Länder: BG-Bulgarien, LV-Lettland, IS-Island, EE-Estland, CY-Zypern, LT-Litauen, ES-Spanien, GR-Griechenland, RO-Rumänien, MK-Mazedonien, HR-Kroatien, PT-Portugal, IE-Irland, SI-Slowenien, TR-Türkei, MT-Malta, SK-Slowakei, DK-Dänemark, PL-Polen, CZ-Tschechische Republik, US-Vereinigte Staaten, HU-Ungarn, IT-Italien, FI-Finnland, UK-Vereinigtes Königreich, FR-Frankreich, BE-Belgien, AT-Österreich, SE-Schweden, LU-Luxemburg, JP-Japan, DE-Deutschland, NL-Niederlande und CN-China.

Quelle: IWF

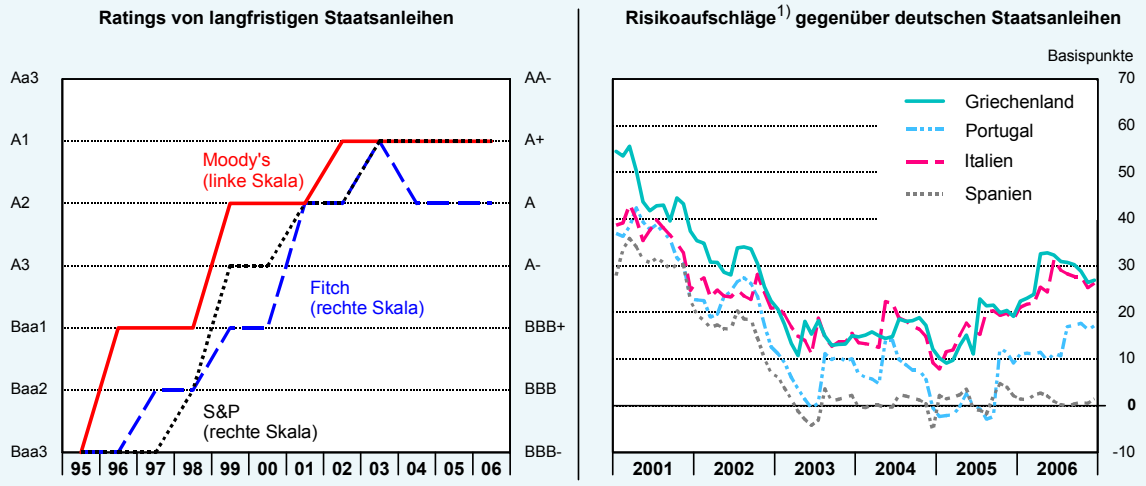
© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

124. Die hohe Verschuldung des privaten Sektors in den Problemländern der Währungsunion dürfte daher nicht allein auf die gemeinsame Geldpolitik zurückzuführen sein, sondern auch auf das bis zum Ausbruch der Krise weltweit zu beobachtende extrem geringe Risikobewusstsein von Banken und anderen Finanzmarktteilnehmern, das auch Schuldnern mit geringerer Qualität den Zugang zu Krediten ermöglichte. Wie unkritisch die Akteure in diesen Jahren gewesen sind, lässt sich zum einen daran erkennen, dass in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts für Wohnungsbau-Kredite in einigen Problemländern niedrigere Zinsen gefordert wurden als beispielsweise in Deutschland. Zum anderen wurde das Rating Griechenlands – trotz eines seit Jahren bestehenden exzessiven Defizitverfahrens – bis zum Jahr 2006 kontinuierlich angehoben (Schaubild 19, links, Seite 74). Dementsprechend näherten sich die Spreads für griechische Staatsanleihen immer mehr den Werten von Italien an (Schaubild 19, rechts, Seite 74).

Schaubild 19

Griechenland: Kreditwürdigkeit am Beispiel von Staatsanleihen vor Ausbruch der Finanzkrise



1) Renditedifferenzen der 10-jährigen Staatsanleihen zu den deutschen Staatsanleihen; Monatsdurchschnitte.

Quellen: Fitch, Moody's, S&P, Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

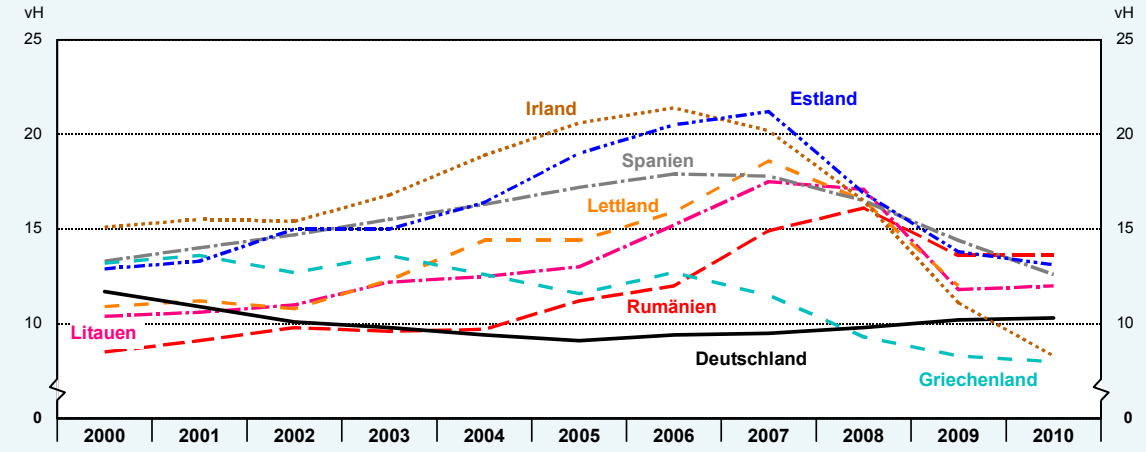
Finanz- und Wirtschaftskrise bringt Fiskalpolitik in allen Währungsräumen in gravierende Schieflage

125. Bei den **Auswirkungen** dieser exzessiven Finanzierung zeigen sich ebenfalls keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Problemländern der Währungsunion und anderen Volkswirtschaften. Die über Kredite beschafften Mittel wurden teilweise konsumiert, aber überwiegend im Immobilienbereich investiert, sodass sich die Wertschöpfung immer mehr in den Baubereich verlagerte (Schaubild 20). Mit dem krisenbedingten deutlichen Rückgang im

Schaubild 20

Bedeutung der Bauinvestitionen in ausgewählten Ländern

In Relation zum Bruttoinlandsprodukt 1)



1) In jeweiligen Preisen.

Quelle für Grundzahlen: EU

© Sachverständigenrat

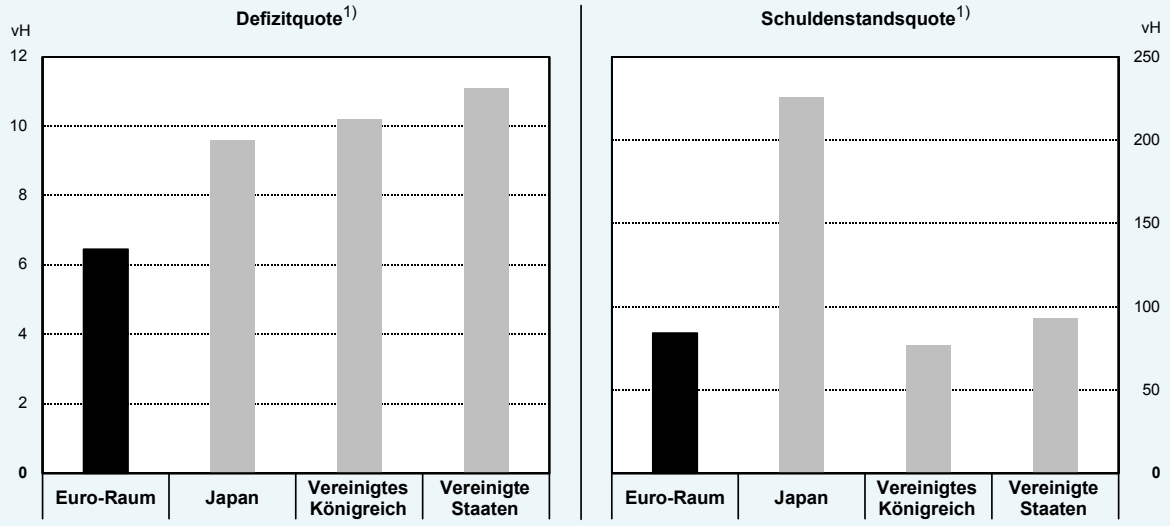
Daten zum Schaubild

Wohnungsbau stieg die Arbeitslosigkeit stark an, was zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Haushalte führte.

Da zugleich umfangreiche staatliche Ausgaben für die Stützung von Banken erforderlich waren und das Ende des Booms auch auf der Einnahmeseite deutliche Spuren hinterließ, kam es in vielen Ländern zu sehr hohen Defiziten und zu einem merklichen Anstieg der Schuldenstandsquoten. Die Notwendigkeit, die realwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Krise zu begrenzen, führte somit in vielen Ländern zu einer massiven **Schieflage der öffentlichen Haushalte**. Im Vergleich mit den Vereinigten Staaten, Japan und dem Vereinigten Königreich weist dabei der Euro-Raum im Jahr 2010 sogar eine relativ geringe Defizitquote auf sowie eine geringere Schuldenstandsquote als Japan und die Vereinigten Staaten (Schaubild 21).

Schaubild 21

Staatsfinanzen im Euro-Raum, in Japan, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten im Jahr 2010



1) Defizit und Schuldenstand des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: IWF

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

126. Die heute zu beobachtenden hohen Defizitquoten im Euro-Raum sind somit nicht in erster Linie auf eine unsolide Fiskalpolitik zurückzuführen. Dies gilt insbesondere für die Problemländer Spanien und Irland, die im Jahr 2007 noch eine Überschussquote von 1,9 vH beziehungsweise einen ausgeglichenen Staatshaushalt aufweisen konnten. Die Hauptursache liegt in einer **exzessiven Kreditvergabe** des Finanzsystems in den Boom-Jahren, die zu massiven Fehlentwicklungen im realwirtschaftlichen Sektor geführt hat. Wenn ähnliche Fehlentwicklungen in Zukunft vermieden werden sollen, kommt es somit entscheidend darauf an, einen effizienteren Rahmen für die Finanzaufsicht zu schaffen. Neben den auf der globalen Ebene (Basel III) und im Rahmen der EU geplanten Reformen (Ziffer 250 ff.) fehlt es bisher an Lösungsansätzen, die speziell für den Euro-Raum konzipiert sind (Ziffern 154 ff.).

2. Die spezifischen Probleme des Euro-Raums

127. Trotz dieser Parallelen unterscheidet sich die Situation der Problemländer des Euro-Raums deutlich von den Verhältnissen in anderen Volkswirtschaften, die ebenfalls massiv von der Finanz- und Wirtschaftskrise getroffen worden sind. Ursächlich hierfür sind **die spezifischen makroökonomischen Rahmenbedingungen** einer Währungsunion.

- Die Mitgliedschaft in der Währungsunion kann Länder dazu veranlassen, eine **überhöhte öffentliche Verschuldung** einzugehen, da nicht mehr mit dem Risiko einer Abwertung der heimischen Währung gerechnet werden muss. Neben dieser Externalität besteht die Gefahr, dass Anleger Anleihen von Ländern mit unsolider Fiskalpolitik zu relativ niedrigen Zinssätzen erwerben, da sie die im Vertrag festgelegte No-bail-out Klausel als nicht glaubwürdig ansehen.

- Durch die **für den Durchschnitt des Währungsraums angelegte Zinspolitik** ist es nicht möglich, in Mitgliedsländern mit einer überhitzten Konjunktur gezielt geldpolitisch gegenzusteuern.

- Durch die Teilnahme an der Währungsunion mit einer unabhängigen Notenbank setzen sich Staaten einem **Insolvenzrisiko** aus, dem sie in dieser Form sonst nur bei einer Verschuldung in fremden Währungen unterliegen. Allerdings zeigt die Währungsgeschichte, dass es selbst in Ländern mit einer abhängigen Notenbank zu so starken inflationären Prozessen kommen kann, dass am Ende eine Währungsreform erforderlich ist. Für die Gläubiger von Staatsanleihen ist dies aus ökonomischer Sicht nichts anderes als ein Staatsbankrott.

- Da **Paritätsänderungen** nicht mehr möglich sind, können bei überhöhten Lohnentwicklungen auf Dauer gravierende Probleme bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft entstehen, die nur über schmerzhafte Lohnsenkungen oder eine lange Phase der Lohnzurückhaltung korrigiert werden können.

Problemfall Griechenland

128. In den 1990er-Jahren befürchteten viele Ökonomen, dass eine Währungsunion Anreize zu einer unsoliden Fiskalpolitik schaffen könne. Während für den Euro-Raum insgesamt festzustellen ist, dass die Neuverschuldung seit dem Jahr 2002 durchweg geringer ausgefallen ist als in den Vereinigten Staaten und Japan, ist die fiskalische Situation Griechenlands seit langem äußerst unbefriedigend. Obwohl die griechische Volkswirtschaft bis zum Ausbruch der Krise überdurchschnittlich hohe Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts erzielte, gelang es der Politik nicht, die öffentlichen Haushalte ins Gleichgewicht zu bringen. So wies Griechenland im Jahr 2007 nach Ungarn die höchste staatliche Defizitquote aller OECD-Länder auf. Dabei lag die Staatsquote mit 44,1 vH zwar unter dem Durchschnitt des Euro-Raums (45,9 vH). Die Staatseinnahmen erreichten jedoch nur einen Wert von 40,4 vH in Relation zur nominalen Wirtschaftsleistung, während der Euro-Raum einen Wert von 45,2 vH erzielte. Im internationalen Vergleich besonders gering fielen die **Einnahmen des griechischen Staats**

aus Einkommen- und Unternehmensteuern aus. Sie beliefen sich im Jahr 2007 auf nur 7,5 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, während in der EU-15 ein Wert von 14,0 vH erzielt wurde. Mit der Ausnahme Mexikos, der Türkei und der Slowakei war das der niedrigste Wert aller OECD-Länder.

129. Im Rückblick ist nur schwer feststellbar, ob Griechenland eine ähnlich unsolide Fiskalpolitik verfolgt hätte, wenn es kein Mitglied der Währungsunion gewesen wäre. Einerseits könnte argumentiert werden, dass die Märkte über Jahre hinweg von einem **Bail-out** durch die Gemeinschaft ausgegangen sind, sodass sie bereit waren, griechische Anleihen zu einem nur geringen Zinsaufschlag gegenüber deutschen Anleihen zu erwerben. Ohne den Euro wären die Risikoprämien für Griechenland früher angestiegen und hätten möglicherweise rechtzeitig eine weitergehende Verschuldung verhindert. Wenn man davon ausgeht, dass die Märkte über Jahre hinweg an ein Bail-out geglaubt haben, stellt sich dann andererseits die Frage, wieso sie Anfang des Jahres 2010 plötzlich zu einer völlig anderen Auffassung gekommen sind. Bei dem bis zum Ausbruch der Krise allgemein sehr geringen Risikobewusstsein der Finanzmärkte ist jedenfalls nicht auszuschließen, dass Griechenland auch ohne eine Teilnahme an der Währungsunion eine unsolide Fiskalpolitik betrieben hätte. Hierfür könnte die Tatsache sprechen, dass die Haushaltsfehlbeträge in Ungarn in den Jahren 2001 bis 2007 noch deutlich höher ausgefallen sind als die in Griechenland.

130. Gleichwohl belegt die Tatsache, dass es Griechenland über ein ganzes Jahrzehnt hinweg möglich gewesen ist, eine Defizitquote von über 3 vH aufzuweisen, ohne jemals den Sanktionsmechanismen des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausgesetzt zu sein, dass das **fiskalische Regelwerk der Währungsunion dringend reformbedürftig** ist. Der Sachverständigenrat hat hierauf bereits in seinem vorangegangenen Jahresgutachten hingewiesen und entsprechende Lösungsansätze vorgestellt. In diesem Jahr sind von verschiedenen Institutionen umfassende Reformkonzepte unterbreitet worden (Ziffer 144).

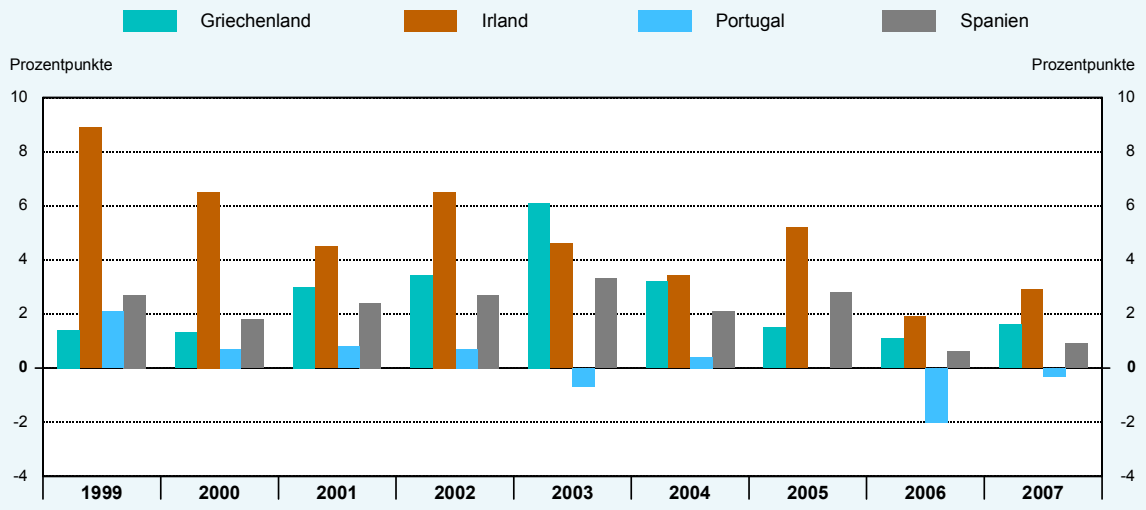
Bei aller Kritik an der griechischen Fiskalpolitik sollte nicht übersehen werden, dass sich bis zum Ausbruch der Krise auch in Griechenland eine erhebliche private Verschuldung herausgebildet hat. Im Jahr 2007 war die Neuverschuldung des privaten Sektors rund doppelt so hoch wie die der öffentlichen Hand. Somit wäre wohl auch bei einer größeren Fiskaldisziplin mit ähnlichen Problemen wie beispielsweise in Spanien zu rechnen gewesen.

Einheitliche Zinspolitik verstärkt realwirtschaftliche Divergenzen

131. Eine wesentliche Besonderheit einer Währungsunion besteht darin, dass für alle Mitgliedsländer ein einheitlicher Leitzins besteht. Dies ist umso problematischer, je größer die **Wachstumsunterschiede zwischen den Mitgliedsländern** ausfallen. Bis zum Ausbruch der Krise lagen die Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts in Irland, Spanien und Griechenland teilweise deutlich über den Werten Deutschlands (Schaubild 22, Seite 78). Die Wachstumsdifferenziale spiegelten sich auch in entsprechenden Unterschieden bei der Lohnentwicklung, den Inflationsraten und den Veränderungen der Immobilienpreise wider.

Schaubild 22

Differenz der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts zwischen ausgewählten Ländern und Deutschland bis zum Ausbruch der Finanzkrise



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

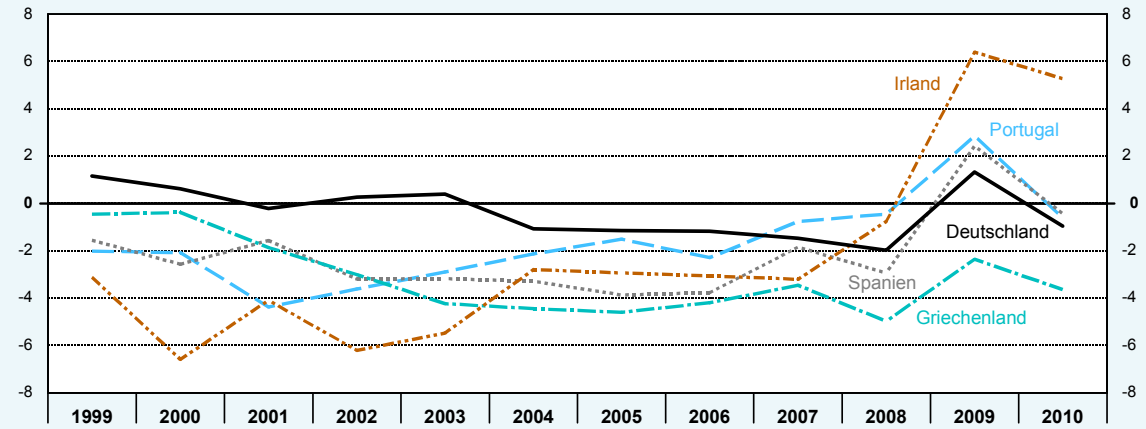
Quelle für Grundzahlen: EU

30710_VS

132. Wenn eine Volkswirtschaft eine überhitzte Konjunktur aufweist, ist es erforderlich, dass die Geldpolitik die Realzinsen erhöht. Aufgrund der im Euro-Raum insgesamt eher verhaltenen wirtschaftlichen Dynamik hielt die EZB bis Ende des Jahres 2005 an einer Niedrigzinspolitik mit einem Leitzins von nur 2 % fest. Berechnet man für die Problemländer den Taylor-Zins nach der einfachen Taylor-Regel und vergleicht ihn mit dem tatsächlichen kurzfristigen Zinsniveau, zeigt sich, dass die monetären Bedingungen in den Problemländern über Jahre hinweg viel zu expansiv gewesen sind (Schaubild 23). Dabei ist zu berücksichtigen, dass für diese Berechnung die ex post ermittelten Daten für die Output-Lücke verwendet wurden und nicht die Echtzeitdaten.

Schaubild 23

Abweichungen der kurzfristigen Zinsen vom einfachen Taylor-Zins[1)]



1) Taylor-Zins wurde berechnet nach der Formel: $i_t = 2 + \pi_t + 0{,}5(\pi_t - 2) + 0{,}5(y_t - y_{gg,})$, wobei π_t: Inflationsrate (HVPI) und $(y_t - y_{gg,})$: Output-Lücke. Siehe auch JG 2004 Ziffern 145 ff.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle für Grundzahlen: EU

Erschwerend kam hinzu, dass die **Zinsen für Immobilienkredite in Spanien und Irland** über Jahre hinweg deutlich niedriger waren als in Deutschland. Die einheitliche Zinspolitik wurde somit in einer Weise in Bankenzinsen transformiert, die zusätzlich destabilisierend wirkte.

Allerdings ist nicht ganz auszuschließen, dass es in diesen Ländern auch ohne eine Mitgliedschaft in der Währungsunion zu ähnlichen Fehlentwicklungen gekommen wäre. Der Zugang zu Krediten mit günstigen Zinsen wäre dann über eine Fremdwährungsverschuldung in Währungen wie beispielsweise dem Schweizer Franken möglich gewesen. Im letzten Jahrzehnt kann man Beispiele hierfür in Island, Ungarn und in den baltischen Ländern finden.

Mitgliedschaft in der Währungsunion und Insolvenzrisiko für Staaten

133. Im Hinblick auf seine Schuldenstandsquote und seine Neuverschuldung unterscheidet sich das Vereinigte Königreich derzeit nur wenig von Spanien. Gleichwohl befindet es sich in einer deutlich komfortableren makroökonomischen Situation. Solange seine Staatsverschuldung ausschließlich auf Pfund Sterling lautet, muss es grundsätzlich nie in eine Situation der Zahlungsunfähigkeit kommen. Wenn Staatsanleihen fällig werden, kann der Rückzahlungsbetrag jederzeit durch die Bank of England bereitgestellt werden und wenn die Verschuldung erhöht werden muss, können die neuen Anleihen durch die Notenbank erworben werden. Im Jahr 2009 hat die englische Notenbank im Rahmen ihres sogenannten **Quantitative Easing** de facto die gesamte Neuverschuldung des Staats auf diese Weise finanziert (JG 2009 Ziffer 136). Eine vergleichbare Notenbankfinanzierung der Staatsverschuldung (einschließlich der staatlich gestützten Immobilienfinanzierer Fannie Mae und Freddie Mac) wird seit der Insolvenz von Lehman Brothers auch von der US-amerikanischen Notenbank praktiziert. In Japan fand ein sehr umfangreicher Ankauf von Staatsanleihen im Rahmen eines Quantitative Easing in den Jahren 2001 bis 2006 statt (Kasten 4).

Kasten 4

Quantitative Easing: Vergleich der Programme von EZB, Fed, BoE und BoJ

Eine Ausweitung der Bilanzsumme der Zentralbank, einhergehend mit einer Vergrößerung der Geldbasis über den Aufkauf von Wertpapieren, mit dem Ziel einer erleichterten Liquiditäts- und Kreditversorgung wird gemeinhin als Quantitative Easing bezeichnet (JG 2009 Ziffern 134 ff.). Dieses Ziel wird unter normalen Umständen durch eine Leitzinssenkung erreicht. Ist der nominale Leitzins allerdings bereits nahe Null, ermöglicht Quantitative Easing einerseits das **Senken der Risikoprämien** über den Aufkauf riskanter Anleihen, andererseits das **Senken des Langfristzinses** über den Aufkauf langfristiger Wertpapiere oder über die glaubhafte Ankündigung, den Leitzins über eine längere Periode niedrig zu belassen. Beide Maßnahmen wirken in der Tendenz stimulierend auf die Volkswirtschaft (Blinder, 2010).

Erste Erfahrungen mit Quantitative Easing hat die **Bank of Japan** (BoJ) zwischen März 2001 und März 2006 gemacht. In diesem Zeitraum hat sie in zunehmendem Ausmaß langfristige japanische Staatsanleihen aufgekauft, den Zielwert für bei der BoJ gehaltene Reserven sukzessive erhöht und angekündigt, diesen so lange auf einem hohen Niveau zu halten, bis die Deflationsphase überwunden ist (Shirakawa, 2002; Ugai, 2006). Am Jahresende 2005 hielt die BoJ langfristige Staatsanleihen im Umfang von 63 Bio Yen in ihrer Bilanz. Im März 2006 wurde die

Politik des Quantitative Easing beendet, nachdem in drei aufeinander folgenden Monaten positive Inflationsraten verzeichnet wurden. Die Bewertung der Maßnahmen fällt zum Großteil negativ aus: Mit Ausnahme der Ankündigung langfristig guter Liquiditätsbedingungen haben die Maßnahmen keine wesentlich positive Wirkung gezeigt (Oda und Ueda, 2007; Spiegel, 2006).

Das **Federal Reserve System** (Fed) hat seit Oktober 2008, im Gefolge der Insolvenz von Lehman Brothers, umfassende Maßnahmen des Quantitative Easing eingeleitet. Die Zentralbankbilanz wurde zwischen dem 3. September und dem 12. November 2008 von 0,9 auf 2,2 Bio US-Dollar mehr als verdoppelt. Im Gegensatz zur BoJ hat die Fed ihren Schwerpunkt auf die Senkung der Risikoprämien gelegt und war damit durchaus erfolgreich. Allerdings dürfte sich der Abbau der zusätzlichen Bilanzpositionen als deutlich schwieriger und längerfristig herausstellen als im Falle der BoJ, sollen etwa Bear Stearns oder AIG-Aktiva einer Veräußerung zugeführt werden.

Während bei der **Bank of England** (BoE) eine deutliche Ausweitung der Bilanz ebenfalls seit dem Herbst 2008 zu verzeichnen war (JG 2009 Ziffern 135 f.), wurde ein umfassendes Programm des Quantitative Easing erst im März 2009 angekündigt, innerhalb dessen die BoE Staatsanleihen im Wert von 198,3 Mrd Pfund (Stand: 28.10.2010) erworben hat. Dies entspricht gut einem Sechstel der gesamten Staatsschulden des Vereinigten Königreichs.

Die Ausweitung der Bilanz des **Eurosystems** war im Herbst 2008 ebenfalls deutlich, wenn auch nicht so ausgeprägt wie bei der Fed und der BoE (Tabelle 12). Auch waren die Maßnahmen zunächst andere (JG 2009 Ziffern 67 und 136). Im Mai 2010 hat sich die Europäische Zentralbank (EZB) im Zuge der Griechenland-Krise allerdings doch zum Kauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt entschieden; bisher wurden insbesondere griechische, portugiesische und irische Staatsanleihen im Gesamtvolumen von 63,5 Mrd Euro erworben (Ziffer 86).

Tabelle 12

Quantitative Easing: Umfang der Staatsanleihenkäufe durch die Notenbanken

Umfang in Relation zum/zu	Japan	Vereinigte Staaten[1)]	Vereinigtes Königreich	Euro-Raum
	Dezember 2000 - Dezember 2004	August 2008 - August 2010	März 2009 - März 2010	Mai 2010 - September 2010
Bruttoinlandsprodukt (vH)[2)]	4,0	10,8	13,5	0,7
Staatsschulden (vH)[3)]	2,3	11,6	17,7	0,8

1) Staatsanleihen (Treasuries), hypothekarisch besicherte Wertpapiere (Mortgage-Backed Securities, garantiert durch Fannie Mae, Freddie Mac und Ginnie Mae) und Schuldverschreibungen von Bundesbehörden (Federal Agency Debt Securities).– 2) In jeweiligen Preisen jeweils im Endjahr der Anleihenkäufe.– 3) Stand der Staatsschulden jeweils im Endjahr der Anleihenkäufe.

Quellen: BoE, BoJ, EU, EZB, Fed, IWF

Daten zur Tabelle

Am 5. Oktober 2010 hat die BoJ erneut ein Wertpapieraufkaufprogramm von zunächst etwa 5 Bio Yen angekündigt, das für langfristige Staatsanleihen, Anleihen und Schuldverschreibungen von Firmen sowie Index- und Immobilienfonds Verwendung finden soll. In jüngster Zeit ist unter dem Stichwort QE2 eine neue Runde von Maßnahmen des Quantitative Easing durch die Fed im Gespräch. Hierbei sollen langfristige Staatsanleihen gekauft werden, womöglich so lange, bis die Inflationsrate einen bestimmten Zielwert erreicht hat. Auch bei der BoE sind aktuell erste Stimmen zu hören, die eine Ausdehnung der Maßnahmen fordern.

„Original Sin“ als Normalfall in der Währungsunion

134. Durch die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion ist den Mitgliedsländern eine Notenbankfinanzierung des Staats grundsätzlich nicht mehr möglich, da Artikel 123 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) dies ausschließt. Konkret bedeutet das für ein Mitgliedsland der Währungsunion, dass es grundsätzlich dem Risiko ausgesetzt ist, für fällige Staatsanleihen keine Anschlussfinanzierung mehr zu erhalten. Ein solches Insolvenzrisiko besteht für souveräne Staaten ansonsten nur dann, wenn sie über eine unabhängige Notenbank verfügen, der eine direkte Finanzierung des Staats untersagt ist oder wenn sie sich in einer Fremdwährung verschulden müssen. In der Literatur wird ein solches Vorgehen mit dem Begriff der „Erbsünde“ (**Original Sin**) belegt, da sich ein Land damit den Unwägbarkeiten der internationalen Finanzmärkte aussetzt.

135. Bei der Gründung der Währungsunion wurde das Risiko der Insolvenz eines Mitgliedslands nicht für sehr hoch gehalten. Aus diesem Grund verzichteten die Konstrukteure des Euro – über die No-bail-out Klausel hinaus – auf Regelungen für den Fall einer drohenden Insolvenz ebenso wie auf Prozeduren für eine tatsächlich eingetretene Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedslands. Dieses **institutionelle Defizit** machte sich schmerzhaft bemerkbar, als im Laufe des Jahres 2010 die Kreditwürdigkeit Griechenlands und später auch die der anderen Problemländer immer stärker in Frage gestellt wurde.

Nachdem die Akteure auf den Finanzmärkten – wie schon im Jahr 1989 im Delors-Bericht beschrieben, der die Blaupause für die Europäische Währungsunion lieferte – über Jahre hinweg kein größeres Risikobewusstsein an den Tag gelegt hatten, kam es bei ihrer Einschätzung der Haushaltssituation in den Problemländern in der ersten Hälfte des Jahres 2010 zu einem sich selbstverstärkenden und in der Tendenz destabilisierenden Prozess. Dieser trieb die Finanzierungskosten für die Problemländer immer weiter nach oben, womit es immer weniger wahrscheinlich wurde, dass diesen ihre ohnehin sehr anspruchsvolle Konsolidierungsaufgabe gelingen würde. Ohne äußere Hilfe wäre es im Laufe des Jahres 2010 mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem Teufelskreis gekommen, der mit der Zahlungsunfähigkeit Griechenlands oder sogar mehrerer Problemländer geendet hätte (Kasten 5).

Kasten 5

Ein dramatisches Wochenende für Europa

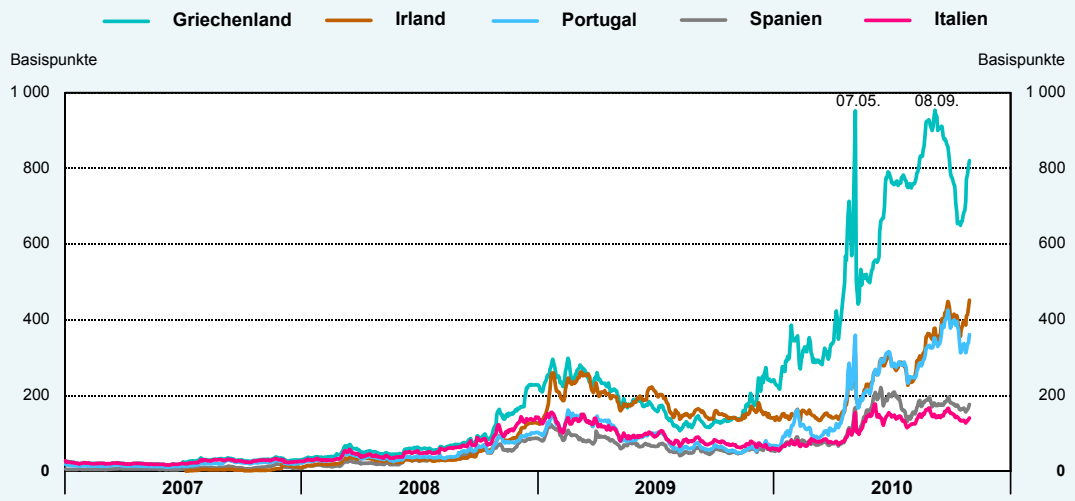
Trotz des Rettungspakets für Griechenland, das in den Grundzügen bereits am 25. März 2010 festgelegt wurde, gab es im Verlauf des Monats April keine Beruhigung der Märkte. Im Gegenteil, die Risikoaufschläge der Problemländer stiegen nahezu kontinuierlich, getrieben von Abstufungen der Ratingagenturen und nur kurzfristig gebremst von neuen Sparprogrammankündigungen (Schaubild 24).

Am Freitag, den 7. Mai 2010 betrug der **Renditeaufschlag** Griechenlands gegenüber Deutschland bei 10-jährigen Staatsanleihen 952 Basispunkte, mehr als doppelt soviel wie einen Monat zuvor und beinahe sieben Mal soviel wie ein halbes Jahr zuvor. Die Versicherung gegen einen Ausfall griechischer Staatsanleihen kostete am selben Tag 93 869 Euro für 1 Mio versicherter Summe, gegenüber 41 307 Euro einen Monat und 14 958 Euro sechs Monate zuvor. Weniger

Schaubild 24

Risikoaufschläge 10-jähriger Staatsanleihen für ausgewählte Länder gegenüber Deutschland[1)]

Tageswerte



1) Renditedifferenzen der Anleihen des jeweiligen Landes gegenüber deutschen Staatsanleihen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: Thomson Financial Datastream

dramatische, aber in der Tendenz gleiche Entwicklungen waren für Portugal und Irland, noch etwas abgeschwächter ebenso für Spanien und Italien zu verzeichnen.

Einen weiteren Beleg für die Unsicherheit der Märkte lieferten die täglichen Veränderungsraten der Kurswerte für 10-jährige Staatsanleihen dieser Länder: Während diese üblicherweise unter +/- 1 vH liegen, nahm die Schwankungsbreite seit April 2010 deutlich zu (Schaubild 25).

Die Vertrauenskrise bezüglich der Staatsfinanzen der Problemländer führte außerdem zu einer Erhöhung der Kreditrisiken bei europäischen Banken, die das Niveau zu Zeiten der Insolvenz von Lehman Brothers überschritten (Bini Smaghi, 2010). Ebenso erhöhte sich die Volatilität auf dem Geldmarkt und bei Aktienkursen; der Euro wertete innerhalb einer Woche deutlich gegenüber US-Dollar und Yen ab.

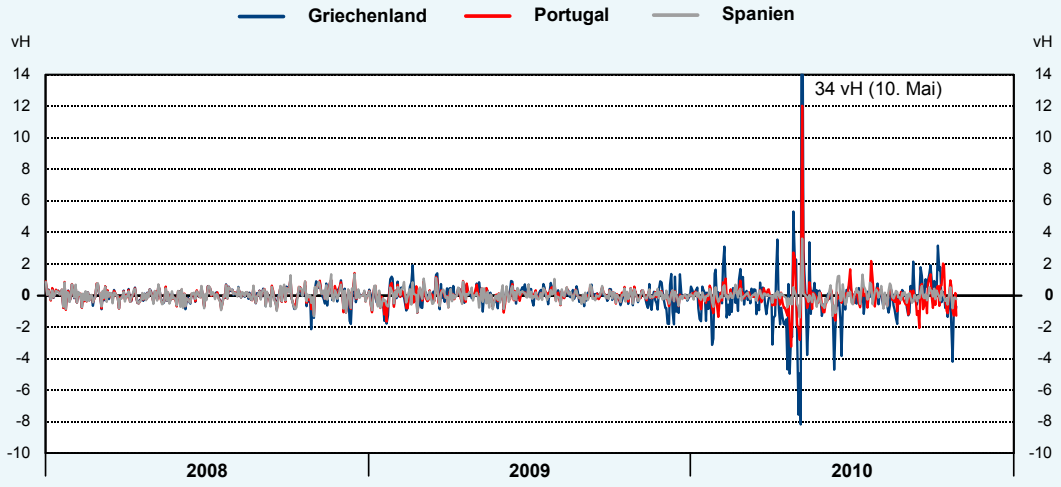
Trotz dieser Problemlage hat die EZB in ihrer regulären Sitzung am 6. Mai 2010 keine speziellen Maßnahmen ergriffen; Forderungen nach **Staatsanleihenkäufen** wurden brüsk zurückgewiesen: „We did not discuss this option." Zwei Tage später hatte man dann doch Zeit zur Diskussion.

Am Samstag und Sonntag tagten die Finanzminister der EU-Länder und beschlossen den sogenannten Schutzschirm, am Montag kündigte die EZB ein Programm für die Wertpapiermärkte an, innerhalb dessen sie am Rentenmarkt intervenieren und Staatsanleihen aufkaufen kann. Dabei hat die EZB die Liquidität, die durch den Ankauf von Staatsanleihen in den Markt gebracht wurde, in gleichem Umfang wieder durch eine Reduzierung ihrer Refinanzierungskredite für Banken sterilisiert, um auf diese Weise ein Absinken der Geldmarktzinsen zu vermeiden. Und obwohl nichts in der Satzung der EZB gegen den Ankauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt spricht, stellte der an diesem Wochenende vollzogene Gesinnungswechsel der EZB gleichwohl eine Belastung für die Reputation der Zentralbank als unabhängige Institution dar. Dieser von anderen Notenbanken praktizierten Form des Quantitative Easing war die EZB bis dahin aus dem Weg gegangen, da sie den Eindruck einer direkten staatlichen Defizitfinanzierung hatte vermeiden wollen.

Schaubild 25

Entwicklung der Kurswerte von 10-jährigen Staatsanleihen ausgewählter Länder

Tägliche Veränderung in vH



Quelle: Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

136. Eine solche Entwicklung – und erst recht der von manchen Ökonomen vorgeschlagene **Austritt oder Ausschluss von Problemländern** aus der Währungsunion – hätte die Stabilität der Banken in diesen Ländern ebenso gefährdet wie die von Finanzinstitutionen in anderen Mitgliedstaaten der Währungsunion. Ein Ausscheiden Griechenlands hätte Spekulationen über einen Austritt der anderen Länder befeuert. Grundsätzlich würde sich bei einem Auseinanderbrechen der Währungsunion das Problem stellen, dass die in Euro eingegangenen Schulden in den dann wieder eingeführten nationalen Währungen stark ansteigen und so zu erheblichen Verschuldungsproblemen aller Sektoren führen würden. Von einem solchen Worst-case Szenario wären **deutsche und französische Kreditinstitute** besonders stark betroffen. Für Irland, Portugal und Spanien sind deutsche Banken der größte ausländische Kreditgeber, für Griechenland der zweitgrößte. Insgesamt entfällt auf deutsche Banken rund ein Viertel der gesamten Auslandsverschuldung – das heißt der Verschuldung von Banken, privaten Haushalten, Unternehmen und des Staats – der vier Problemländer, auf Frankreich knapp 20 vH. Eine konsequente Durchsetzung der **No-bail-out Klausel** nach Artikel 125 AEUV wäre daher – neben Belastungen für inländische Gläubiger – mit erheblichen finanziellen Risiken insbesondere für Deutschland und Frankreich verbunden gewesen (Tabelle 13).

Schutzschirme für die Problemländer

137. Vor diesem spezifischen Hintergrund sind die im April und Mai 2010 beschlossenen, ungewöhnlich umfangreichen Rettungsprogramme für Griechenland sowie für den gesamten Währungsraum zu verstehen (Kasten 6, Seite 84).

Der unmittelbare Effekt der Stabilisierungsprogramme lässt sich an den Renditeabständen von Staatsanleihen gegenüber dem „Benchmark“-Emittenten Bundesrepublik Deutschland ablesen. Sowohl durch das EU-Rettungspaket für Griechenland als auch durch den Rettungs-

schirm vom Mai 2010 ist es zu einer temporären Beruhigung auf den Finanzmärkten gekommen. Nach wie vor müssen die Problemländer, allen voran Griechenland, sehr hohe Risikoaufschläge bezahlen, wenn sie sich am Kapitalmarkt finanzieren wollen. Auch für die Mittel aus dem EU-Rettungspaket muss Griechenland einen Aufschlag von 350 Basispunkten leisten, was erheblich über dem durchschnittlichen Spread des Jahres 2009 liegt.

Tabelle 13

Konsolidierte Auslandsforderungen von Banken der BIZ-Länder[1)] gegenüber ausgewählten Ländern

	Insgesamt	Darunter:					Nachrichtlich:	
		Frankreich	Deutschland	Niederlande	Vereinigtes Königreich	Vereinigte Staaten	Deutschland	Frankreich
	Mrd US-Dollar						Anteil in vH	
Griechenland	202,6	71,1	44,2	11,3	11,8	13,6	*21,8*	*35,1*
Irland	627,6	50,3	174,0	25,9	164,0	60,6	*27,7*	*8,0*
Portugal	243,6	42,1	44,5	12,2	25,0	5,2	*18,3*	*17,3*
Spanien	857,0	199,8	213,1	99,5	110,2	62,2	*24,9*	*23,3*
Zusammen	1 930,8	363,3	475,8	149,0	311,0	141,7	*24,6*	*18,8*

1) Länder, die der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) berichten; Stand: Ende März 2010.

Quelle: BIZ

Daten zur Tabelle

Kasten 6

Rettungsprogramme für den Euro-Raum

Am 2. Mai 2010 haben die Mitgliedsländer der Währungsunion ihre Bereitschaft erklärt, im Rahmen eines **Rettungsprogramms für Griechenland** einen Betrag von bis zu 80 Mrd Euro als Finanzhilfe in der Form von koordinierten bilateralen Krediten bereitzustellen, davon bis zu 30 Mrd Euro im Jahr 2010. Für Deutschland ergibt sich daraus ein Betrag von 22,4 Mrd Euro, wenn man unterstellt, dass sich alle Mitgliedsländer mit Ausnahme Griechenlands an der Hilfe beteiligen. Formell wird die deutsche Garantie von der KfW Bankengruppe übernommen, die hierfür eine Bundesgarantie erhält. Zusätzlich werden vom IWF 30 Mrd Euro bereitgestellt, sodass das Gesamtpaket ein Volumen von 110 Mrd Euro erreicht. Die Mittel werden im Rahmen einer strengen Konditionalität zur Verfügung gestellt, die zwischen dem IWF und der Europäischen Kommission (in Abstimmung mit der EZB) und Griechenland vereinbart wurde.

Da sich trotz dieser weitreichenden Hilfen für Griechenland keine Beruhigung auf den Finanzmärkten einstellte, wurde am 9. Mai 2010 ein umfassendes Maßnahmenpaket beschlossen, das es ermöglicht – auf der Basis von Artikel 122 Absatz 2 AEUV – Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung zu gewährleisten, die durch außerordentliche Umstände außerhalb ihres Einflussbereichs in Schwierigkeit geraten sind. Dieser **Schutzschirm** besteht aus zwei Elementen.

– Als erste Stufe wurde ein **Notfallfonds** geschaffen, der als ein Gemeinschaftsinstrument durch den EU-Haushalt garantiert wird und ein Volumen von bis zu 60 Mrd Euro umfassen kann. Die rechtliche Grundlage hierfür ist eine Entschließung des Rates über die Einführung eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (**European Financial Stabilisation Mechanism**) vom 9. Mai 2010.

- Als zweite Stufe wurde von den Mitgliedstaaten des Euro-Raums am 7. Juni 2010 eine auf drei Jahre befristete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität gegründet (**European Financial Stability Facility**, **EFSF**). Sie soll über einen Zeitraum von drei Jahren Darlehen in Höhe von bis zu 440 Mrd Euro vergeben können. Bei der EFSF handelt es sich um eine Zweckgesellschaft nach luxemburgischem Recht. Die Gesellschaft kann auf dem Kapitalmarkt Mittel aufnehmen, wobei die Mitgliedsländer hierfür eine anteilige Bürgschaft übernehmen. Diese wird prozentual gemäß den Kapitalanteilen der 16 Mitgliedsländer an der EZB festgelegt. Für Deutschland beläuft sich dieser auf 27,1 vH, womit sich eine maximale Sicherungszusage von 119,4 Mrd Euro ergibt. Für den Fall, dass einzelne Mitgliedsländer selbst die EFSF in Anspruch nehmen müssen – man spricht dabei von einem Stepping-out Guarantor – erhöht sich der Anteil entsprechend; Griechenland gilt von Anfang an als Stepping-out Guarantor, sodass der deutsche Anteil an der EFSF 27,9 vH beträgt. Hieraus resultiert der gesetzlich bestimmte deutsche Beitrag von 122,9 Mrd Euro. Bei einem Ausfall von Griechenland, Irland, Portugal und Spanien würde sich der deutsche Anteil an einem einzelnen Kreditprogramm auf 33,4 vH erhöhen, die maximale Sicherung von 123 Mrd Euro gemäß dem deutschen „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“ bleibt davon jedoch unberührt. Dies gilt auch für die - zur Verbesserung des Ratings der von der EFSF emittierten Titel – vereinbarte Überbesicherung in Höhe von 120 vH. Somit würde Deutschland bei einer Emission der EFSF in Höhe von beispielsweise 1 Mrd Euro für einen Betrag von 27,9 vH zuzüglich 20 vH als Überbesicherung haften, konkret also für 335 Mio Euro. Aufgrund der Überbesicherung reduzieren sich die für Ausleihungen des EFSF insgesamt verfügbaren Mittel von 440 Mrd Euro auf 366,7 Mrd Euro. Um ein AAA-Rating für die von ihr emittierten Titel zu erlangen, muss die EFSF darüber hinaus eine Barreserve halten. Ihre Höhe wird wie folgt ermittelt: Etwa 60 vH der zugesagten Beträge stammen von Garantieländern mit einem AAA-Status. Durch die Überbesicherung von 120 vH ergibt sich somit für 72 vH einer EFSF-Emission eine AAA-Besicherung. Die verbleibende Lücke wird durch die Barreserve gedeckt. Diese wird zum einen dadurch geschaffen, dass von den Empfängerländern der Barwert der Zinsmarge und die Servicegebühr unmittelbar einbehalten werden. Zum anderen muss die EFSF bei jeder Emission einen Betrag aufnehmen, der noch darüber hinaus über den Mitteln liegt, die dem betreffenden Land zur Verfügung gestellt werden. Bei einer vollen Ausschöpfung des Finanzierungsrahmens sinkt damit der für die Länder verfügbare Betrag noch einmal deutlich unter den Wert von 366,7 Mrd Euro. Unterstellt man, dass die Lücke 28 vH beträgt, ergibt sich ein maximal verfügbarer Betrag von rund 286 Mrd Euro.

Im deutschen Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen des europäischen Stabilisierungsmechanismus sind sehr restriktive Voraussetzungen für dessen Aktivierung genannt. Die Kredite sind nur als „Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit“ eines Mitgliedslands vorgesehen. Die Gefährdung der Zahlungsfähigkeit soll durch die Staaten des Euro-Währungsgebiets unter Ausschluss des betroffenen Lands gemeinsam mit dem IWF und der EZB festgestellt werden. Demgegenüber sprechen die Terms of Reference der Euro-Gruppe zur EFSF vom 7. Juni 2010 sowie der EFSF-Rahmenvertrag nur von „in Schwierigkeiten geratenen Mitgliedstaaten“ und als Voraussetzung für den Abschluss über eine Darlehensfazilität wird lediglich eine Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) gegenüber der Kommission gefordert, in der die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftlichen Leitlinien der jeweiligen Staaten festgelegt werden. Da alle Entscheidungen in der EFSF einstimmig getroffen werden müssen, hat Deutschland im Zweifelsfall jedoch grundsätzlich die Möglichkeit, Kredite der EFSF zu stoppen.

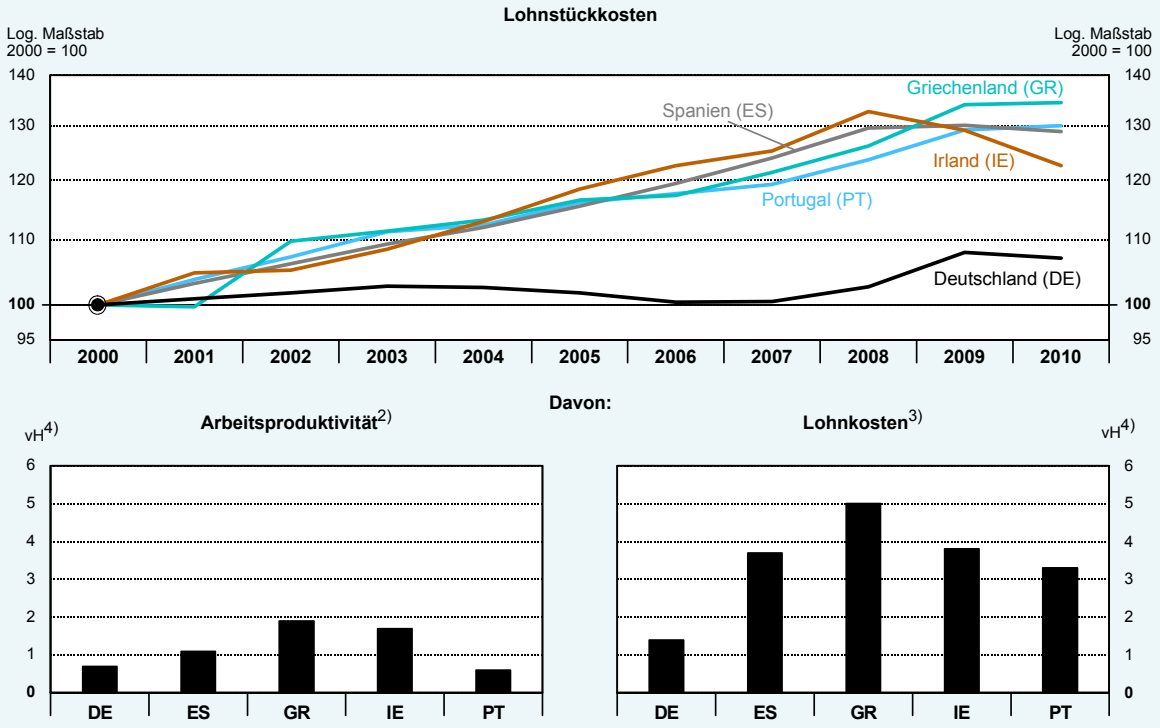
Fehlentwicklungen bei der Wettbewerbsfähigkeit

138. Seit dem Bestehen der Währungsunion haben sich erhebliche Unterschiede bei der Entwicklung der Lohnstückkosten in den Mitgliedsländern herausgebildet (Schaubild 26, oben). Bei den von der Krise im Euro-Raum besonders betroffenen Volkswirtschaften sind die Lohnstückkosten – bei allen konzeptionellen Schwierigkeiten bei deren Berechnung – im Jahr 2010 um bis zu 30 vH höher als im Jahr 2000, während es in Deutschland nur zu einer Zunahme um 7 vH gekommen ist. Ähnlich ungünstig wie in den vier Problemländern hat sich auch die Wettbewerbsfähigkeit Italiens entwickelt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Lohnniveau in Deutschland nach wie vor weitaus höher als in den betroffenen südeuropäischen Ländern ist.

139. Häufig wird in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die Währungsunion deshalb so krisenanfällig sei, weil die Leistungsfähigkeit der Mitgliedsländer stark divergiere. Die im letzten Jahrzehnt aufgelaufenen Unterschiede in den Lohnstückkosten sind jedoch nicht auf unzureichende Produktivitätsfortschritte in den Problemländern zurückzuführen. Ursächlich hierfür sind allein Veränderungen der Nominallöhne, die sich offensichtlich wenig an der Produktivität, dafür aber sehr stark an den noch deutlicher gestiegenen nationalen Inflationsraten orientierten (Schaubild 26, unten).

Schaubild 26

Entwicklung der Lohnstückkosten[1] in ausgewählten Ländern des Euro-Raums



1) Lohnkosten je Arbeitnehmer in Relation zur Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen.– 2) Bruttoinlandsprodukt in konstanten Preisen je Erwerbstätigen.– 3) Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer.– 4) Durchschnittliche jährliche Veränderung in vH im Zeitraum 2000 bis 2010.

Quelle: EU

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

140. Für die vier Problemländer stellen sich somit in den nächsten Jahren sehr schwierige Anpassungsaufgaben. Sie müssen nicht nur ihre hohen Defizite reduzieren, sondern insbesondere auch über eine sehr zurückhaltende Lohnpolitik ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Zu den von den Konsolidierungsprogrammen ausgehenden negativen Nachfrageeffekten kommen daher auch noch die dämpfenden Effekte durch den Zwang der Lohnanpassung, da das Instrument der nominalen Abwertung nicht zur Verfügung steht. Wiederum besteht hier für die Mitgliedsländer der Währungsunion ein grundsätzliches Problem, das so für andere Länder nicht gegeben ist. So hat das Pfund Sterling seit der Insolvenz von Lehman Brothers um rund 10 vH gegenüber dem Euro abgewertet, der ungarische Forint um etwa 14 vH.

141. Berücksichtigt man zudem das schwierige weltwirtschaftliche Umfeld, sind die **Konsolidierungsprogramme** der Problemländer durchaus als ambitioniert anzusehen (Kasten 7, Seite 88). Das erkennt man nicht zuletzt daran, dass sich in den letzten 30 Jahren in den Ländern der EU-15 sowie in Japan und den Vereinigten Staaten insgesamt nur vier Beispiele für eine Rückführung der Defizitquote in einer Größenordnung von 4,8 Prozentpunkten und mehr in einem Zweijahreszeitraum finden lassen (Tabelle 14).

Tabelle 14

Länder[1] mit einer starken Rückführung der Defizitquote des Staats innerhalb von 2 Jahren im Zeitraum von 1980 bis 2010

Land	Zeitraum[2]	Rückführung der Defizitquote	Nachrichtlich: Weltproduktion[3] im angegebenen Zeitraum
		Prozentpunkte	durchschnittliche Veränderung in vH
Dänemark	1983 – 1985	4,9	4,1
Irland	1986 – 1988	5,9	4,1
Schweden	1994 – 1996	5,9	3,5
Finnland	1996 – 1998	5,0	3,3

1) Betrachtete Länder: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich sowie Japan und Vereinigte Staaten.– 2) Erster Zeitraum, in dem eine Rückführung von mindestens 4,8 Prozentpunkten stattgefunden hat.– 3) Bruttoinlandsprodukt.

Quellen für Grundzahlen: EU, IWF

Daten zur Tabelle

In der oft als Erfolgsmodell genannten Konsolidierungspolitik Irlands in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre dürfte die ungewöhnlich gute Weltkonjunktur eine wesentliche Rolle gespielt haben. Bei den drei skandinavischen Sparprogrammen (in den 1980er-Jahren in Dänemark, in den 1990er-Jahren in Schweden und Finnland) ist die inländische Wirtschaft durch eine starke Abwertung der heimischen Währung außenwirtschaftlich gestützt worden, ein Mechanismus, der den vier Problemländern der Währungsunion nicht zur Verfügung steht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Länder angesichts der drohenden Zahlungsschwierigkeiten unter einem sehr viel größeren Handlungsdruck stehen.

Kasten 7

Konsolidierungsmaßnahmen in Griechenland, Portugal, Spanien und Irland

Das vom IWF gemeinsam mit der Kommission und der EZB für **Griechenland** vereinbarte Programm sieht eine Rückführung der Defizitquote des öffentlichen Haushalts nach jüngsten Meldungen von 15,4 vH im Jahr 2009 auf 4,9 vH im Jahr 2013 vor (Stand: 30. Oktober 2010). Beim Primärsaldo, der ohne die Zinszahlungen des Staats errechnet wird, ist in diesem Zeitraum eine Veränderung der Defizitquote von 8,6 vH auf eine Überschussquote von 3,2 vH geplant. Dazu sind umfangreiche Reformen beschlossen worden:

- Anhebung der Mehrwertsteuer von 19 vH auf 21 vH ab 15. März 2010 und auf 23 vH ab 1. Juli 2010,
- Erhöhung der Steuern auf Tabak, Spirituosen und Kraftstoff,
- Einsparungen bei den öffentlichen Gehältern durch Reduzierung des Weihnachts-, Oster- und Urlaubsgelds,
- Abschaffung des Weihnachts-, Oster- und Urlaubsgelds für Rentner oberhalb einer bestimmten Mindestrente, Kürzung bei Beziehern der höchsten Rentenbeträge,
- Abschaffung von Steuerbefreiungen,
- Reduzierung der staatlichen Verwaltungsebenen von fünf auf drei und der Anzahl der Stadtverwaltungen von derzeit über 1 000 auf 370,
- Rentenreform, unter anderem mit Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 65 Jahre bis Dezember 2013.

Die erste Überprüfung im August 2010 hat ergeben, dass Griechenland gegenüber den Vereinbarungen derzeit stärkere Ausgabenkürzungen und schwächere Einnahmeerhöhungen aufweist, insgesamt aber gut im Plan liegt.

Eine deutliche Reduzierung der Defizitquote wird auch in **Portugal** beabsichtigt, von 9,3 vH im Jahr 2009 auf 4,6 vH im Jahr 2011, unter anderem über
- Einfrieren des Rentenniveaus,
- Kürzungen von Löhnen und Gehältern im öffentlichen Dienst im Umfang von 5 vH,
- Erhöhung der Mehrwertsteuer von 21 vH auf 23 vH im Jahr 2011.

Spanien beabsichtigt, seine Defizitquote von 11,2 vH im Jahr 2009 auf 6,0 vH im Jahr 2011 zu reduzieren, im Jahr 2013 soll die Maastricht-Grenze von 3,0 vH erreicht werden. Zu den wichtigsten Maßnahmen zählen
- Kürzung der staatlichen Investitionen 2010 und 2011 um etwa 6 Mrd Euro,
- Kürzung der Gehälter der Beschäftigten im öffentlichen Dienst um 5 vH im Jahr 2010 und ein Einfrieren im Jahr 2011,
- Streichung von 13 000 Stellen im öffentlichen Dienst,
- Wegfall der Geburtsprämie von 2 500 Euro ab dem Jahr 2011,
- Keine Erhöhung der Renten im Jahr 2011 mit Ausnahme der Mindestrenten; Erschwerung von Frühverrentungen.

Das einzige der vier Problemländer, das noch über keinen klaren Konsolidierungsfahrplan verfügt, ist **Irland**. Durch die zusätzlichen Kosten zur Rettung der Anglo Irish Bank in Höhe von etwa 30 Mrd Euro wird das Staatsdefizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2010 voraussichtlich bei 32 vH liegen. Dennoch ist geplant, den Wert von 3,0 vH im Jahr 2014 zu unterschreiten – ein entsprechendes Sparprogramm soll bis Mitte November 2010 vorgelegt werden.

II. Ein neuer institutioneller Rahmen für den Euro-Raum

142. In den intensiven Diskussionen, die der Gründung der Europäischen Währungsunion vorausgegangen waren, kam immer wieder die Frage auf, an welcher Stelle des europäischen Integrationsprozesses die notwendigen **Voraussetzungen für eine Währungsunion** erfüllt sein würden. Vor allem von deutscher Seite wurde traditionell die Sichtweise vertreten, dass der Schritt zu einer gemeinsamen Währung erst ganz am Ende des wirtschaftlichen und politischen Zusammenwachsens stehen sollte. Aus der Perspektive dieser auch als „**Krönungstheorie**" bezeichneten Strategie war eine sehr weitreichende politische Integration die entscheidende Voraussetzung für das Gelingen einer Währungsunion. Die entgegengesetzte Position war vor allem in Frankreich zu finden. Eine gemeinsame Währung wurde als Impulsgeber für weitergehende Schritte auf dem Felde der ökonomischen wie der politischen Integration gesehen. Den Kerngedanken dieser als „**Grundsteintheorie**" **b**ezeichneten Strategi**e** verdeutlichte der französische Ökonom Jacques Rueff bereits im Jahr 1949 in der Formulierung: „L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas." (Europa wird durch die Währung gelingen, oder es wird überhaupt nicht gelingen).

1. Status quo: Gemeinsame Währung bei vergleichsweise geringer politischer Integration

143. Diese grundsätzlichen Positionen waren auch den Architekten der Europäischen Währungsunion bewusst, als sie in den 1990er-Jahren zunächst den **Vertrag von Maastricht** und danach den **Stabilitäts- und Wachstumspakt** formulierten. Auf der einen Seite hatte damals die wirtschaftliche Integration, nicht zuletzt durch das im Jahr 1985 eingeleitete Binnenmarktprogramm, ein sehr hohes Niveau erreicht, auf der anderen Seite waren die Integrationsbemühungen auf dem Feld der politischen Integration nicht allzu weit fortgeschritten. Die damals gefundene Lösung vertraute darauf, dass

- mit der Schaffung einer unabhängigen und auf das Ziel der Geldwertstabilität verpflichteten Zentralbank,
- mit den im EG-Vertrag festgeschriebenen und dann im Stabilitäts- und Wachstumspakt noch verstärkten Disziplinierungsmechanismen für die nationalen Fiskalpolitiken,
- sowie dem ebenfalls im EG-Vertrag festgelegten Ausschluss einer wechselseitigen oder gemeinschaftlichen Haftung für nationale öffentliche Schulden (No-bail-out Klausel),

ein hinreichend stringenter institutioneller Rahmen für die Stabilität der gemeinsamen Währung geschaffen worden sei. Insgesamt basierte der Euro damit auf einer Konstruktion, die sehr viel mehr der Philosophie der Grundsteintheorie als der der Krönungstheorie entsprach. Folglich wurde in den 1990er-Jahren – vor allem von deutscher Seite – immer wieder das unzureichende Maß an politischer Integration als Risikofaktor für den Euro betrachtet.

144. Nachdem der Euro in diesem Jahr in eine schwere Krise geraten ist, steht außer Zweifel, dass der in den 1990er-Jahren entwickelte institutionelle Rahmen nicht mehr in der Lage ge-

wesen war, die Stabilität der Europäischen Währungsunion zu gewährleisten. Ohne die im Mai 2010 beschlossenen, umfassenden Rettungspakete wäre eine Insolvenz Griechenlands – mit hohen Risiken für andere hoch verschuldete Mitgliedsländer und die Stabilität der Währungsunion insgesamt – kaum zu vermeiden gewesen. Aber es geht nicht nur um Maßnahmen für den Krisenfall, sondern sogar vorrangig darum, die institutionellen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass vergleichbare Krisen in der Zukunft so weit wie möglich verhindert werden. Wichtige Vorschläge hierfür wurden in diesem Jahr von der Europäischen Kommission, der EZB, einer unter der Leitung des ständigen Ratspräsidenten Herman van Rompuy tagenden Expertengruppe, einzelnen nationalen Regierungen sowie von zahlreichen Wissenschaftlern entwickelt. Der Sachverständigenrat hat bereits in seinem Jahresgutachten 2009 mit dem Modell eines **Konsolidierungspakts** Vorschläge für ein stringenteres fiskalpolitisches Regelwerk unterbreitet.

Am 29. Oktober 2010 hat der Europäische Rat den Bericht der van-Rompuy-Arbeitsgruppe befürwortet und sich für einen „fast track"-Ansatz ausgesprochen, bei dem die ohne Vertragsänderung möglichen Reformen bis zum Sommer 2011 umgesetzt werden sollen. Hierfür ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments notwendig. Der Rat hat zudem die Notwendigkeit eines dauerhaften Krisenmechanismus zum Ausdruck gebracht, der jedoch eine begrenzte Veränderung des Vertrags erfordert.

145. In der aktuellen Reformdiskussion zeigt sich, dass der Widerstand gegen ein höheres Maß an politischer Integration in allen Mitgliedsländern, wenn auch nicht immer aus denselben Gründen, nach wie vor außerordentlich hoch ist. Es besteht somit die Gefahr, dass das Projekt der Währungsunion in einem institutionellen Zwischenstadium verbleibt, das auf Dauer keine Zukunft haben kann. Ein Scheitern der Währungsunion wäre jedoch für alle Mitgliedsländer – nicht nur aus ökonomischer, sondern auch aus politischer Sicht – mit erheblichen Nachteilen verbunden.

2. Drei Säulen bringen mehr Stabilität

146. Es ist daher unumgänglich, einen umfassenderen institutionellen Rahmen für die Europäische Währungsunion zu schaffen, ohne dabei zentrale nationale Kompetenzen in der Fiskalpolitik aufzugeben. Ein zukunftsfähiges Regelwerk für den Euro sollte auf **drei Säulen** beruhen:

- Ein auf dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und speziell dem Stabilitäts- und Wachstumspakt basierendes **fiskalisches Regelwerk**, das neben zielführenderen Kriterien für den Tatbestand eines exzessiven Defizits insbesondere wirksamere Sanktionsmechanismen benötigt.
- Ein **Regelwerk für die Stabilität des privaten Finanzsystems** im Euro-Raum, das deutlich über die für die Europäische Union beschlossenen institutionellen Reformen im Bereich der Bankenaufsicht hinausgeht.
- Ein **Regelwerk für Krisensituationen**, da im Vertrag von Maastricht für die Währungsunion keine Bestimmungen für Notfälle enthalten sind. Dabei geht es zum einen um das

Vorgehen in Situationen, in denen die **Zahlungsfähigkeit von Mitgliedsländern** bedroht ist oder ihnen der Zugang zum Kapitalmarkt nur mit sehr hohen Risikoaufschlägen möglich ist. Zum anderen fehlt es an Lösungsansätzen bei **Liquiditäts- und Solvenzkrisen von jenen Finanzinstituten**, die im gesamten Währungsraum grenzüberschreitend aktiv sind (Ziffern 326 ff.).

147. Darüber hinaus zeigt die Krise, wie gefährlich es für eine Währungsunion ist, wenn die Lohnstückkosten der Mitgliedsländer über Jahre hinweg auseinanderlaufen. Da das Instrument der Abwertung im Innenverhältnis der Mitgliedstaaten nicht zur Verfügung steht, sind umfassende Korrekturen zur Verbesserung der **Wettbewerbsfähigkeit** auf kurze Sicht nur schwer zu realisieren. Deshalb bedarf die Währungsunion eines fortlaufenden Monitorings der Wettbewerbsfähigkeit, um Fehlentwicklungen möglichst frühzeitig zu identifizieren.

Erste Säule: Stabilitätspakt mit mehr Biss

148. Der Sachverständigenrat hat die **Defizite des Stabilitäts- und Wachstumspakts** bereits in seinem letzten Jahresgutachten angesprochen (JG 2009 Ziffer 123). So ist der SWP **nicht ehrgeizig** genug, da er nur auf eine Rückführung einer übermäßigen Defizitquote unter die 3 vH-Grenze abzielt. Die Verpflichtung zu einem weitergehenden Abbau der Neuverschuldung ergibt sich bisher lediglich über die nicht mit nennenswerten Sanktionen bewehrten Bestimmungen des „präventiven Arms“. Der SWP ist **nicht stringent** genug, da Entscheidungen, die zu Sanktionen führen, vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister ausgelöst werden, in dem in den nächsten Jahren die Vertreter hoch verschuldeter Länder in der Mehrheit sein werden. Zudem sind die **Sanktionen** des SWP – mit der Verpflichtung, eine zinslose Einlage zu hinterlegen, die erst nach einem sehr langwierigen Prozess in eine Geldbuße umgewandelt werden kann – vergleichsweise schwach ausgeprägt.

149. Die am 21. Oktober 2010 von einer Arbeitsgruppe des Präsidenten des Europäischen Rates, Herman van Rompuy, vorgelegten und am 29. Oktober vom Europäischen Rat befürworteten Vorschläge werden diesen Anforderungen in wichtigen Punkten gerecht. Allerdings bewegen sie sich innerhalb der Grenzen des geltenden Vertrags. Damit bleibt es weitgehend bei der durch den Vertrag von Maastricht vorgegebenen **dominanten Rolle des Rates** in den einzelnen Verfahrensschritten des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Eine Vertragsänderung, die der Kommission hierbei die primäre Entscheidungskompetenz zuweist, sodass ihre Beschlüsse nur mit **umgekehrter Abstimmung** des Rates zurückgewiesen werden können, erscheint deshalb zur Härtung des Pakts dringend geboten (Kasten 8, Seite 92).

Kasten 8

Abstimmungsmodi im Stabilitäts- und Wachstumspakt

Bei der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) kommt der Frage von automatisch oder quasi-automatisch festgelegten Verfahrensstufen eine große Prominenz zu. Im aktuellen SWP bedarf es für jede neue Verfahrensstufe einer **qualifizierten Mehrheit** der stimmberechtigten Mitgliedstaaten. In der aktuellen Diskussion stehen Vorschläge zu neuen Sanktionen, die in Kraft treten sollen, wenn nicht der Europäische Rat innerhalb einer bestimmten Frist mit qualifizierter Mehrheit widerspricht (sogenannte **umgekehrte Abstimmung**). Die Auswirkungen der

verschiedenen Abstimmungsmodi werden am besten anhand eines Beispiels klar.

In diesem **Beispiel** weist das Land Portugal im Jahr 2018 ein übermäßiges Defizit von mehr als 3 vH aus und alle Verfahrensschritte bis zu einer Abstimmung über Sanktionen sind durchlaufen worden. Im Status quo müsste sich der Ecofin-Rat mit qualifizierter Mehrheit für eine Sanktion aussprechen. Bei der umgekehrten Abstimmung hingegen wäre die Sanktion verhängt, sofern der Ecofin-Rat nicht innerhalb einer Frist mit qualifizierter Mehrheit widerspricht.

Ein hypothetisches Abstimmungsverhalten, das davon ausgeht, dass die beteiligten Länder ein konsistentes Verhalten gegenüber der Verhängung einer Sanktion aufweisen, zeigt, dass es bei der bisherigen Abstimmung sehr viel schwieriger ist, Sanktionen durchzusetzen, als bei der umgekehrten Abstimmung (Tabelle 15).

Tabelle 15

Fallbeispiel: Abstimmung über Sanktionen gegen Portugal im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts[1)]

Land	Bevölkerung[2)] (Tausend Personen)	Abstimmungsverhalten: Sollen Sanktionen ausgesprochen werden?	Abstimmungsverhalten: Sollen Sanktionen verhindert werden? Umgekehrte Abstimmung
Belgien	10 865,5	Nein	Ja
Estland	1 340,0	Ja	Nein
Finnland	5 365,6	Ja	Nein
Frankreich	64 812,1	Nein	Ja
Deutschland	81 629,4	Ja	Nein
Griechenland	11 309,9	Nein	Ja
Irland	4 471,2	Nein	Ja
Italien	60 533,3	Nein	Ja
Luxemburg	502,8	Nein	Ja
Malta	414,8	Nein	Ja
Niederlande	16 560,1	Ja	Nein
Österreich	8 388,1	Ja	Nein
Portugal	10 649,5	Nicht stimmberechtigt[3)]	
Slowakei	5 423,2	Nein	Ja
Slowenien	2 033,7	Nein	Ja
Spanien	46 090,2	Nein	Ja
Zypern	803,5	Nein	Ja
Bedingungen			
55 vH der Mitgliedstaaten (9 Staaten)		Nicht erfüllt	Erfüllt
65 vH der Bevölkerung (208,4 Millionen Einwohner)		Nicht erfüllt	Nicht erfüllt
Ergebnis		Sanktionen werden nicht ausgesprochen.	Sanktionen werden nicht verhindert.

1) Das Fallbeispiel beruht auf den in Artikel 238 Absatz 3a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Verbindung mit Artikel 139 Absatz 2b sowie Absatz 4 AEUV festgelegten Abstimmungsregeln, die zum 1. November 2014 in Kraft treten. Es gilt jedoch eine Übergangsfrist bis 31. März 2017, siehe Protokoll Nr. 36 Artikel 3 Absatz 2 zum AEUV.– 2) Schätzung für 2010, Quelle: EU.– 3) Portugal ist in diesem Beispiel aufgrund von Artikel 126 Absatz 13 AEUV nicht stimmberechtigt.

Daten zur Tabelle

150. Im Rahmen des „**präventiven Arms**“ werden die Vorschläge der van-Rompuy-Arbeitsgruppe zu einer wesentlichen Verbesserung für den Euro-Raum führen. In der Vergangenheit hat es sich als sehr nachteilig erwiesen, dass Sanktionen nur dann eingeleitet werden konnten, wenn ein Land eine Defizitquote von mehr als 3 vH aufwies. Im Fall Griechenlands hat dies im Jahr 2007 dazu geführt, dass das Defizitverfahren außer Kraft gesetzt wurde, weil für die Jahre 2006 und 2007 eine Defizitquote von weniger als 3 vH erwartet worden war (JG 2009 Kasten 7). Nach den neuen Bestimmungen kann ein Land auch dann – in der Form

des Hinterlegens einer verzinslichen Einlage – sanktioniert werden, wenn es sich nicht an den vorgegebenen Pfad zur Erreichung seines mittelfristigen Haushaltsziels hält. In besonders schwerwiegenden Fällen kann die Sanktion innerhalb von drei Monaten verhängt werden.

151. Neu ist dabei auch, dass sich ein Fehlverhalten beim präventiven Arm unmittelbar auf die Sanktionen im „**korrektiven Arm**“ auswirkt. Wird gegen ein Land, das bereits eine verzinsliche Einlage hinterlegen musste, ein exzessives Defizitverfahren eröffnet, wird die verzinsliche Einlage automatisch in eine unverzinsliche Einlage umgewandelt, sofern sich der Rat nicht mit umgekehrter Abstimmung dagegen entscheidet. Eine Beschleunigung des Verfahrens im korrektiven Arm wird zudem dadurch erreicht, dass Sanktionen unmittelbar verhängt werden können, sobald der Rat nach Artikel 126 Absatz 8 feststellt, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden (zu den einzelnen Verfahrensstufen siehe JG 2009 Schaubild 18). In diesem Fall muss eine Geldbuße verhängt werden, die nur mit einer umgekehrten Mehrheit des Rates zurückgewiesen werden kann. Im Fall besonders gravierender Abweichungen kann der Rat auf Empfehlung der Kommission sogar unmittelbar Sanktionen verhängen. Im Vergleich zu dem bisher sehr langwierigen Verfahren stellt dies eine erhebliche Verbesserung dar.

152. Ein weiterer Beitrag zur Härtung des Pakts besteht darin, dass die Entwicklung der **Schuldenstandsquote** beim korrektiven Arm berücksichtigt werden soll. So soll ein Land auch dann in einem exzessiven Defizitverfahren verbleiben, wenn es seine Defizitquote unter die 3 vH-Grenze geführt hat, aber gleichzeitig einen nicht nachhaltig fallenden Schuldenstand aufweist. Wiederum hätte das im Fall Griechenlands im Jahr 2007 verhindert, dass das Verfahren eingestellt werden konnte. Die Kommission hat sich dafür ausgesprochen, dass eine „angemessene“ Reduktion der Schuldenstandsquote dann gegeben ist, wenn innerhalb der vorausgegangenen drei Jahre eine durchschnittliche jährliche Rückführung des 20sten Teils der Differenz zwischen der tatsächlichen Schuldenstandsquote und dem 60 vH Referenzwert erzielt wurde. Bei einer Schuldenstandsquote von 100 vH müsste ein Land somit jährlich eine Reduktion um zwei Prozentpunkte erreichen. Bei einem ausgeglichen Haushalt ist das bereits mit einer Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 2 vH zu erreichen.

Die stärkere Berücksichtigung der Schuldenstandsquote und die Stärkung des präventiven Arms sind im Prinzip komplementäre Maßnahmen, da die Verpflichtung, eine Defizitquote von deutlich unter 3 vH zu erreichen, in der Regel automatisch mit einem Abbau der Schuldenstandsquote einhergeht.

153. Über den Bericht der van-Rompuy-Arbeitsgruppe hinaus wurden in den letzten Monaten unterschiedliche Vorschläge für neue **Sanktionsformen** im Fall einer Verletzung des SWP entwickelt. Im Vertrag besteht bisher nur die Möglichkeit, ein Land zur Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage zu verpflichten, die in eine Geldbuße umgewandelt werden kann, wenn das Defizit nicht innerhalb von zwei Jahren korrigiert wird. Als zusätzliche Sanktion wurde vorgeschlagen, den Zugang zum EU-Kohäsionsfonds, zu den EU-Strukturfonds und generell zu EU-Subventionen zu begrenzen. Daneben wurden auch nichtfinanzielle Sanktionen, wie ein genereller Entzug des Stimmrechts im Rat der Wirtschafts- und Finanzminis-

ter, in die Diskussion gebracht. Für derartige Sanktionen wäre allerdings eine Veränderung des Vertrags erforderlich.

Während diese Maßnahmen darauf hinauslaufen, die Einhaltung des Regelwerks durch **negative Sanktionen** zu gewährleisten, wäre als Alternative zu erwägen, die erforderliche fiskalische Disziplin auch durch **positive Anreize** zu fördern. So sollte in Krisenfällen das Verfahren des Europäischen Krisenmechanismus (Ziffern 160 ff.) davon abhängig gemacht werden, inwieweit sich ein Land an die Vorschriften des SWP gehalten hat. Da ein Verstoß gegen den SWP dann automatisch dazu führen würde, dass bei Rettungsprogrammen eine erhebliche Beteiligung des privaten Sektors erforderlich würde, hätte eine Sanktion den unmittelbaren Effekt, dass sich auf den Märkten ein Risikozuschlag für Anleihen des betreffenden Lands herausbilden würde. Es könnte dann eine Entwicklung wie im letzten Jahrzehnt vermieden werden, bei der Staaten trotz einer unzureichenden Fiskaldisziplin kaum höhere Zinsen zu leisten hatten als die solideren Mitgliedstaaten.

Zweite Säule: Ein maßgeschneidertes Regelwerk für die Stabilität des privaten Finanzsystems

154. Da Länder wie Spanien oder Irland noch im Jahr 2007 Überschüsse in ihren öffentlichen Haushalten bei einem vergleichsweise niedrigen Schuldenstand aufweisen konnten, erscheint eine Reform des SWP für sich genommen als nicht ausreichend, wenn man in Zukunft mehr Stabilität in der Europäischen Währungsunion erreichen will. Neben besseren Regeln für mehr Stabilität der öffentlichen Finanzen bedarf es deshalb zugleich wirksamerer Mechanismen zur Vermeidung einer überhöhten Risikoneigung von Banken und damit einhergehenden spekulativen Blasen im privaten Finanzsystem.

155. Die jetzt auf der internationalen Ebene (Basel III) wie auch im Rahmen der Europäischen Union beschlossenen Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Banken werden zu mehr Stabilität in der Währungsunion beitragen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es in Anbetracht der im Jahr 2010 notwendig gewordenen, extrem hohen Beistandsverpflichtungen zwischen den Mitgliedsländern nicht zugleich erforderlich ist, zusätzliche Vorkehrungen speziell für die Europäische Währungsunion zu treffen.

Der Sachverständigenrat hat in der Vergangenheit immer wieder dafür geworben, eine **einheitliche Finanzaufsicht** für den Europäischen Währungsraum zu schaffen. Eine solche Lösung hätte gegenüber den jetzt für die Europäische Union getroffenen Reformen den Vorzug,

- dass alle für den Euro-Raum relevanten **mikroökonomischen Daten** bei einer einheitlichen Stelle gebündelt und entsprechend analysiert werden könnten,

- dass wirksame bankenaufsichtsrechtliche **Instrumente** zur Vermeidung von Fehlentwicklungen ebenso verfügbar wären wie entsprechende Verfahren zum Eingreifen in Krisenfällen und

– dass eine größere **Unabhängigkeit der Bankenaufsicht** gegenüber der nationalen Politik und nationalen Interessengruppen erreicht würde.

156. Durch eine enge Verzahnung der einheitlichen Finanzaufsicht für den Euro-Raum mit der EZB könnten zudem makroökonomische Aspekte eine sehr viel stärkere Beachtung bei der Aufsicht finden. Das für die Europäische Union entwickelte **European Systemic Risk Board** ist hierfür allein aufgrund der großen Zahl der Teilnehmer (voraussichtlich 65 Mitglieder), seiner rein makroökonomischen Ausrichtung und seiner nur sehr begrenzten Kompetenzen kaum geeignet.

Es ist derzeit jedoch wenig wahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten der Währungsunion in den nächsten Jahren die Bereitschaft aufbringen werden, eine integrierte Finanzaufsicht für den Euro-Raum zu etablieren. Selbst in **Deutschland** ist es – trotz entsprechender Vereinbarungen im Koalitionsvertrag – offensichtlich nicht möglich, eine Bankenaufsicht aus einer Hand zu organisieren. In der Zwischenzeit wäre zumindest dafür zu sorgen, dass die relevanten mikroökonomischen Daten innerhalb der Währungsunion an einer zentralen Stelle gespeichert werden. Der Sachverständigenrat hat sich in der Vergangenheit immer wieder dafür ausgesprochen, das bereits in einzelnen Mitgliedsländern existierende Instrument des **Kreditregisters** im Rahmen eines umfassenden Informationssystems zumindest auf die europäische Ebene zu übertragen (JG 2007 Ziffern 231 ff.).

157. Auf absehbare Zeit wird die **EZB** somit die einzige Institution sein, die speziell für die Stabilität des Finanzsystems des Euro-Raums verantwortlich ist (Art. 127 Abs. 5 AEUV). Sie wird deshalb bei ihrer Politik in Zukunft der Finanzsystemstabilität eine größere Beachtung schenken müssen als in der Vergangenheit. Die Entwicklungen des letzten Jahrzehnts zeigen, dass es gefährlich sein kann, die Zinspolitik allein an der zu erwartenden Preisentwicklung auszurichten. Bei dem starken Wettbewerbsdruck durch die Schwellenländer kann man in Aufschwungphasen nicht mehr davon ausgehen, dass es relativ bald zu steigenden Inflationsraten kommt. Dies kann bei einer allein an der Geldwertstabilität ausgerichteten Zinspolitik dazu führen, dass die Notenbankzinsen zu lange auf einem niedrigen Niveau verharren, wodurch Fehlentwicklungen im Finanzsystem ausgelöst werden können. Der Zins, der sich aus einer mit Ex-post-Daten berechneten einfachen Taylor-Regel ergibt, deutet an, dass die monetären Rahmenbedingungen des Euro-Raums in den Jahren 2004 und 2005 zu expansiv waren (Schaubild 23, Seite 78). Für eine umfassende Beurteilung der Geldpolitik, die den gestiegenen systemischen Risiken der modernen Finanzmärkte Rechnung trägt, wäre daher Notenbanken generell ein Ansatz vorzuschlagen, der realwirtschaftliche Indikatoren (erste Säule) und finanzwirtschaftliche Indikatoren (zweite Säule) verwendet, um damit gleichzeitig für ein stabiles Preisniveau und ein stabiles Finanzsystem zu sorgen (JG 2007 Ziffern 204 ff.).

158. Neben der in den Publikationen der EZB bisher vorgenommen allgemeinen Analyse von Geldmengen- und Kreditentwicklungen wären dazu verstärkt Untersuchungen über die Relation von Geldzins und natürlichem Zins im Rahmen von Taylor-Regeln sowie über die sektoralen Finanzierungssalden im Rahmen der Geldvermögensrechnung erforderlich, wie sie schon im halbjährlich veröffentlichten „Financial Stability Review“ der EZB zu finden sind.

Insbesondere wäre es auch ratsam, die finanzwirtschaftlichen Entwicklungen in den einzelnen Ländern des Währungsraums intensiver zu untersuchen, die bei der Durchschnittsbildung nicht zum Ausdruck kommen. Bei gravierenden Fehlentwicklungen (**Excessive Imbalances**) sollten die entsprechenden Informationen rechtzeitig an die Öffentlichkeit gegeben werden. Für eine solche vorausschauende Analyse des privaten Finanzsystems im Euro-Raum insgesamt wie in den einzelnen Mitgliedsländern verfügt die EZB über weitaus bessere Informationen als die Europäische Kommission oder die Europäische Bankenbehörde.

Dritte Säule: Ein effektives Regelwerk für Krisen

159. Die Konstrukteure der Europäischen Währungsunion haben keinerlei Vorkehrungen für krisenhafte Prozesse getroffen. Implizit scheinen sie von der Vorstellung ausgegangen zu sein, dass die No-bail-out Klausel im Zusammenspiel mit dem SWP stark genug sein würde, um gravierende Fehlentwicklungen im Bereich der privaten wie der öffentlichen Finanzen grundsätzlich zu verhindern. Die Währungsunion verfügt daher weder über eine permanente Finanzierungsfazilität noch über Verfahren für eine geordnete Restrukturierung von öffentlichen Schulden. Völlig ungeklärt ist zudem die Frage eines Austritts aus dem Euro-Raum. Wenn in Zukunft Ad-hoc-Lösungen vermieden werden sollen, bei denen – ohne jegliche wissenschaftliche Vorarbeiten und ohne jede öffentliche Diskussion – über das Wochenende Rettungspakete über Hunderte von Milliarden Euro geschnürt werden, erscheint es dringend geboten, als dritte Säule einer stabilen Währungsunion einen dauerhaften Krisenmechanismus zu etablieren.

Ein Europäischer Krisenmechanismus (EKM)

160. Die EFSF ist grundsätzlich als eine temporäre Einrichtung konzipiert worden, die nach drei Jahren wieder aufgelöst werden soll. Diese Konzeption ergibt sich aus dem Bestreben, die **Anreizprobleme**, die sich aus den bisher erforderlichen Stützungsprogrammen ergeben, möglichst gering zu halten. Mitgliedstaaten sollen sich nicht darauf verlassen können, dass die Folgen von fiskalpolitischem Fehlverhalten am Ende von den Steuerzahlern der Gemeinschaft getragen werden müssen. Allerdings ist auch nicht zu übersehen, dass sich Länder durch die Teilnahme an der Währungsunion einem Insolvenzrisiko aussetzen, das sie im Fall – von nicht immer nur rational begründeten – **Vertrauenskrisen der Finanzmärkte** sehr verletzlich macht und zu gefährlichen Ansteckungseffekten innerhalb der Währungsunion führen kann. Beiden Aspekten kann dadurch Rechnung getragen werden, dass die EFSF – wie vorgesehen – nach Ablauf von drei Jahren wieder aufgelöst wird. An ihre Stelle soll dann ein dauerhafter **Europäischer Krisenmechanismus (EKM)** treten, der zum einen für die Vergabe von Finanzierungshilfen in Krisensituationen, zum anderen für die Organisation einer geordneten Restrukturierung der Verschuldung von Mitgliedsländern zuständig sein soll.

161. Die Ausgestaltung eines EKM könnte sich grundsätzlich an den institutionellen Strukturen der EFSF und deren Finanzierungskonditionen orientieren. Der Fonds würde somit nur von den Mitgliedstaaten der Währungsunion finanziert werden und seine Mittel stünden dementsprechend nur diesen Ländern zur Verfügung. Auch der Finanzierungsrahmen, die Quoten

und das Prinzip einer anteiligen Haftung für Mittel, die vom Fonds aufgenommen werden, könnten beibehalten werden.

Für den Zugang zu den Finanzierungsfazilitäten des EKM sollte folgende Unterscheidung getroffen werden:

- Für den – eher unwahrscheinlichen – Fall, dass ein Land, das sich **nicht** in einem exzessiven Defizitverfahren befindet, mit gravierenden Finanzierungsproblemen auf dem Kapitalmarkt konfrontiert wird, sollte die finanzielle Unterstützung mit einer **qualifizierten Mehrheit** der Teilnehmerländer beschlossen werden. Besonderer Auflagen bedürfte es dabei nicht. Einen ähnlich **ex ante konditionierten Zugang** findet man bei der Flexible Credit Line des IWF.

- Bei gravierenden Finanzierungsproblemen von Ländern, die sich in einem **exzessiven Defizitverfahren** befinden, **ohne** dass von der Kommission bisher eine Sanktion vorgeschlagen wurde, sollte die finanzielle Unterstützung eine Zustimmung durch eine Zahl von Teilnehmerländern erfordern, die mindestens 90 vH der Bevölkerung des Euro-Raums ausmachen. Zudem sollten nicht mehr als zwei Länder gegen eine solche Entscheidung stimmen. Die Unterstützung durch den EKM muss mit strikten makroökonomischen Auflagen verbunden sein. Eine Beteiligung des privaten Sektors ist in diesem Fall jedoch nicht zwingend erforderlich.

- Das ist anders im Fall von Zahlungsschwierigkeiten von Ländern, die im Rahmen eines **exzessiven Defizitverfahrens** innerhalb der letzten vier Jahre **sanktioniert** worden sind. Ihnen sollte der Zugang zu den Mitteln des Fonds grundsätzlich nur unter strengen makroökonomischen Auflagen möglich sein, wobei wiederum die Zustimmung durch eine Zahl von Teilnehmerländern erforderlich wäre, die 90 vH der Bevölkerung des Euro-Raums ausmachen. Zudem dürfen nicht mehr als zwei Länder gegen die Entscheidung stimmen. In diesem Fall sollte grundsätzlich eine Beteiligung des privaten Sektors im Rahmen eines **geordneten Restrukturierungsverfahrens** vorgesehen werden. Das Ausmaß der Beteiligung sollte sich in erster Linie an der Höhe der Schuldenstandsquote des betreffenden Lands orientieren. Dem EKM käme dabei eine wichtige Rolle zu. Er sollte die Verhandlungen mit den privaten Gläubigern führen, die zu freiwilligen Lösungen (Laufzeitenverlängerung, zeitweiliges Aussetzen von Zinszahlungen, Umwandlung in Anleihen mit geringerem Rückzahlungs- oder Zinsbetrag) und auch zu einem unfreiwilligen Haircut führen können.

162. Der hier vorgeschlagene Krisenmechanismus kombiniert somit einen dauerhaften Schutzschirm für Situationen, in denen Finanzmärkte **überreagieren**, mit einer eindeutigen Verlustbeteiligung des privaten Sektors im Fall von Ländern, die durch eigenes Verschulden in eine Krisensituation geraten sind. Nach den Erfahrungen mit der No-bail-out Klausel des Vertrags von Maastricht ist zu fragen, ob das hier vorgeschlagene Modell über eine größere Glaubwürdigkeit verfügen würde. Dafür ist entscheidend, welche Auswirkungen von der Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedslands auf die Währungsunion insgesamt zu erwarten sind. Im

Mai 2010 war das Risiko sehr hoch, dass eine Insolvenz Griechenlands zu einer Vertrauenskrise für alle anderen Problemländer geführt und damit die Stabilität des gesamten Finanzsystems gefährdet hätte. Der hier vorgeschlagene Mechanismus hat den Vorteil, dass ex ante ein eindeutiges Verfahren für Unterstützungsleistungen besteht. Auf diese Weise kann dann auf der einen Seite für ein Land ein Restrukturierungsverfahren eingeleitet werden, auf der anderen Seite können die **Ansteckungseffekte** auf Teilnehmerstaaten mit einer ausreichenden fiskalischen Disziplin durch umfassende Unterstützungszahlungen des Fonds vermieden werden. Zu einem solchen „Ring Fencing" würde auch gehören, dass Länder, die bisher nicht im Rahmen des SWP sanktioniert worden sind, für Kredite im Rahmen des EKM nicht die aktuell vom Markt geforderten Spreads bezahlen müssen, sondern einen Aufschlag in Höhe des durchschnittlichen Spreads beispielsweise für die letzten zwölf Monate.

163. Ein in den Statuten der Währungsunion fest verankerter Krisenmechanismus, der sowohl mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt als auch mit einem Regelwerk für die Stabilität des Finanzsystems verbunden ist, hat gegenüber den existierenden Vorschlägen klare Vorteile. Der Drei-Säulen-Ansatz ermöglicht die präventive Korrektur von Fehlentwicklungen im öffentlichen Sektor (Erste Säule), im privaten Sektor (Zweite Säule) und eine streng konditionierte gegenseitige Unterstützung, sollte dennoch ein Krisenfall eintreten (Dritte Säule). Dies geht über die bisherigen Vorschläge – unter anderem Eurobonds (De Grauwe und Moesen, 2009), Blue Bonds (Weizsäcker und Delpla, 2010), Europäischer Währungsfonds (Gros und Mayer, 2010) und neuer Konsolidierungsrahmen (Bofinger und Ried, 2010) – hinaus (für einen Vergleich siehe Bofinger und Ried, 2010).

164. Mit der Einführung eines konditionierten Zugangs zu einem gemeinschaftlichen Schutzschirm und damit zugleich der Möglichkeit einer zumindest partiellen Zahlungsunfähigkeit von Staaten mit mangelnder Fiskaldisziplin wären somit auch Regelungen für den Fall einer **Umschuldung** durch ein Mitgliedsland zu treffen. Die wichtigste Voraussetzung hierfür sind entsprechende Änderungen bei den **bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen**, die Staatsanleihen bisher immer noch als risikolos einstufen, sodass dafür weder Eigenkapital gehalten noch eine entsprechende Diversifizierung im Rahmen von Großkreditbegrenzungen vorgenommen werden muss (Bankenrichtlinie 2006/48/EG Anhang VI Teil 1 Ziffer 1.2. Textziffer 4). Hier wäre neben einer generellen Verpflichtung eines Eigenkapitalpuffers daran zu denken, die Risikogewichte in Abhängigkeit von der Schuldenstandsquote eines Lands festzulegen. Für den Fall der Eröffnung eines exzessiven Defizitverfahrens wäre sofort ein Aufschlag auf die Risikogewichte vorzunehmen, der bei der Vornahme von Sanktionen noch zu erhöhen wäre. Für Versicherungen, die ihre Mittel üblicherweise in hohem Maße in Staatsanleihen investieren, wären vergleichbare Risikopuffer und -beschränkungen erforderlich. Die No-bail-out Klausel wird nur dann glaubwürdig sein, wenn das private Finanzsystem in Zukunft hinreichend gegen die Zahlungsunfähigkeit eines einzelnen Mitgliedstaats abgesichert ist und zugleich Ansteckungseffekte auf andere Mitgliedsländer vermieden werden können.

Unter diesen Voraussetzungen würden sich aller Voraussicht nach in den privatrechtlichen Anleihebestimmungen Klauseln durchsetzen, die im Krisenfall für eine rasche Abwicklung

sorgen. Dazu gehören vor allem Bestimmungen, die Externalitäten verhindern, indem sie die Rechte einzelner Gläubiger einschränken (**Collective Action Clauses**).

165. Die Möglichkeit eines **Austritts aus der Währungsunion** bei weiterhin bestehender Mitgliedschaft in der EU ist im Vertrag von Lissabon nicht vorgesehen; möglich ist lediglich ein freiwilliges Ausscheiden aus der EU gemäß Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV). Dies stellt einen fundamentalen Unterschied zum Eherecht dar, bei dem nach § 1353 BGB eine Ehe auf Lebenszeit geschlossen wird, zugleich aber die Modalitäten für eine Scheidung – in §§ 1564 bis 1587p – detailliert geregelt sind.

166. Grundsätzlich wäre das Ausscheiden eines Lands aus der Währungsunion mit **schwerwiegenden Folgen** verbunden. Sieht man einmal von der sehr aufwändigen technischen Wiedereinführung einer Landeswährung ab, kann allein die rechtliche Möglichkeit eines Verlassens der Währungsunion dazu führen, dass dieser Zustand auch tatsächlich herbeigeführt wird. So müssten sich Tarifpartner nicht mehr darüber Gedanken machen, dass überhöhte Lohnforderungen die Wettbewerbsfähigkeit des Lands dauerhaft beeinträchtigen, womit dann ein Austritt früher oder später unausweichlich würde. Zudem könnten Spekulationen über einen Austritt zu einem Run auf das inländische Bankensystem führen, da die Anleger bestrebt wären, ihre Mittel in anderen Mitgliedsländern der Währungsunion zu investieren, um sich so vor einer Währungsumstellung mit dem Risiko einer massiven Abwertung gegenüber dem Euro zu schützen. Solche Prozesse würden das Bankensystem des betreffenden Lands massiv destabilisieren und somit ebenfalls den Zusammenhalt der Währungsunion beeinträchtigen.

Deshalb sollte einem Teilnehmerland grundsätzlich der Austritt aus der Währungsunion aus eigener Initiative untersagt sein. Allerdings könnte den Mitgliedsländern die Möglichkeit eingeräumt werden, als **Ultima Ratio** einen Staat aus der Währungsunion auszuschließen, wenn dieser mehrfach zahlungsunfähig geworden ist.

Eine andere Meinung

167. Ein Ratsmitglied, **Beatrice Weder di Mauro**, vertritt in der Frage des Ausschlusses eines Lands aus der Europäischen Währungsunion eine andere Meinung.

Die Mehrheit des Rates sieht im Ausschluss eines Mitgliedslands aus der Währungsunion – wenn auch nur als Ultima Ratio – eine wirksame Sanktion von Ländern, die wiederholt gegen die Regularien der Währungsunion verstoßen haben.

168. Der EU-Vertrag sieht aus guten Gründen keine Möglichkeit vor, ein Mitgliedsland aus der Währungsunion auszuschließen. Auch die Vereinigten Staaten als Dollar-Währungsraum sehen keine Möglichkeiten eines Ausschlusses einzelner Bundesstaaten vor. Neben dem möglichen Schaden für die langfristige Integration des Wirtschaftsraums bestehen hierfür unmittelbare Gründe: Währungssysteme, die wieder aufgelöst werden können, sind inhärent instabil. Das liegt daran, dass die Märkte die Wahrscheinlichkeit einer Wechselkursänderung in den Preisen berücksichtigen, wodurch die Refinanzierungskosten ansteigen und dadurch in

letzter Konsequenz eine Krise herbeiführen können. Zweifeln die Markteilnehmer am langfristigen Bestand eines Wechselkurssystems, so kann dies zur selbsterfüllenden Prophezeiung werden, wenn die Kosten zur Verteidigung des Systems prohibitiv ansteigen. In der Krise des Europäischen Währungssystems des Jahres 1992 haben die spekulativen Abwertungserwartungen der Märkte die Kosten für die betroffenen Länder derart erhöht, dass das Währungssystem nicht aufrecht zu erhalten war. Die daraus resultierende Aufwertung, insbesondere der D-Mark, hat Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig beeinträchtigt. Dies würde ebenso für den Ausschluss von Ländern aus dem Euro-Raum gelten. Zweifel am dauerhaften Zusammenhalt der Währungsunion würden die Zinskosten für alle potenziell betroffenen Länder, über solvenzbedingte Aufschläge hinaus, in die Höhe treiben. In einem integrierten Wirtschaftsraum werden sich die negativen Auswirkungen einer Währungskrise immer auf alle Länder des Währungsraums verteilen.

169. Ein stringenter und glaubwürdiger Krisenmechanismus ist zur Stärkung des Euro-Raums unbedingt erforderlich. Strenge makroökonomische Auflagen sowie ein Insolvenzverfahren für Staaten unter Beteiligung des privaten Sektors sollten dabei zentrale Bestandeile sein, nicht aber die Möglichkeit des Ausschlusses. Eine Änderung des EU-Vertrags mit dem Ziel, einen Ausschluss aus der Währungsunion zu ermöglichen, wäre das falsche Signal und könnte sogar kontraproduktiv sein. Eine gesamteuropäische Debatte über eine solche Regelung – selbst wenn ein tatsächlicher Ausschluss nur als Ultima Ratio in Frage käme – könnte zu erneuten Zweifeln am Zusammenhalt der Währungsunion führen und deren Stabilität unmittelbar gefährden. Damit würde das europäische Regelwerk geschwächt anstatt gestärkt.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Überwachungsmechanismus für „übermäßige Ungleichgewichte“ nicht treffsicher

170. Zu den von der van-Rompuy-Arbeitsgruppe vorgelegten Vorschlägen zählt auch ein neuer Überwachungsmechanismus zur Vermeidung „übermäßiger Ungleichgewichte“. Dabei soll zusätzlich zum haushaltsfokussierten SWP „eine jährliche Bewertung des Risikos makroökonomischer Ungleichgewichte und Anfälligkeiten vorgenommen werden, wobei ein Warnmechanismus zum Einsatz kommt, der sich auf eine begrenzte Anzahl von Indikatoren stützt.“ Bei besonders schweren Fällen soll der Rat das Bestehen eines „übermäßigen Ungleichgewichts“ feststellen und eine Frist für das Ergreifen von Korrekturmaßnahmen setzen. Bei wiederholten Verstößen kann ein Mitgliedsland mit Sanktionen belegt werden.

171. Das Problem eines solchen Überwachungsmechanismus für „übermäßige Ungleichgewichte“ ist darin zusehen, dass makroökonomische Ungleichgewichte auf ganz unterschiedliche Ursachenkomplexe zurückzuführen sind, die nur bedingt unter der Kontrolle eines Mitgliedslands stehen. Wenn man Leistungsbilanzsalden aus einer **realwirtschaftlichen Perspektive** betrachtet, ergeben sich Ungleichgewichte vor allem aus Divergenzen bei der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsländer, die wiederum auf Veränderungen der Nominallöhne zurückzuführen sind, die sich nicht an der nationalen Produktivitätsentwicklung orientieren. Bei einer **finanzwirtschaftlichen Sichtweise** von Leistungsbilanzsalden können Ungleich-

gewichte zum einen auf überhöhte Staatsdefizite und zum anderen auf zu hohe Finanzierungssalden des privaten Sektors zurückgeführt werden.

172. Von diesen drei Ursachenkomplexen steht nur die Staatsverschuldung unter der direkten Kontrolle eines Mitgliedstaats. Da Fehlentwicklungen in diesem Bereich jedoch bereits im Rahmen eines reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts entgegengewirkt werden soll, besteht keine Notwendigkeit, sie zusätzlich durch ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht zu sanktionieren. Sofern ein Leistungsbilanzungleichgewicht durch eine **überhöhte Verschuldung des privaten Sektors** hervorgerufen wurde, ist es sinnvoller, durch eine verbesserte Finanzaufsicht und ein bei der EZB angesiedeltes makroökonomisches Frühwarnsystem, wie das hier für die zweite Säule gefordert wird, unmittelbar an der Problemursache anzusetzen. Ein solches differenziertes Vorgehen ist vor allem dann vorteilhaft, wenn es in einem Land zu einem Nebeneinander von einem Überschuss in den öffentlichen Haushalten und einem größeren Finanzierungsdefizit des privaten Sektors kommt, sodass sich per Saldo nur ein vergleichsweise geringfügiges Defizit in der Leistungsbilanz ergibt. Eine am Leistungsbilanzsaldo orientierte Analyse läuft dann Gefahr, die Fehlentwicklungen im privaten Sektor zu übersehen.

173. Problematisch erscheint das hier vorgeschlagene Verfahren auch für eine Konstellation, bei der Ungleichgewichte durch Reallohnentwicklungen entstehen, die sich nicht an der Produktivitätsentwicklung orientieren. Da in keinem der Mitgliedsländer ein direkter **staatlicher Einfluss auf den Lohnfindungsprozess** gegeben ist, wäre es nicht angemessen, einen Staat im Rahmen eines „Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ für überhöhte Lohnsteigerungen zu sanktionieren.

174. Insgesamt erscheint es daher nicht sinnvoll, diese unterschiedlichen Problemkomplexe im Rahmen eines Überwachungsmechanismus für „übermäßige Ungleichgewichte“ zusammenzufassen und mit einem einheitlichen Sanktionsverfahren den Anschein zu erwecken, dass die Verantwortlichkeit eines Mitgliedstaats auf diesen drei Feldern ähnlich stark ausgeprägt sei.

Allerdings legen es die Vorschläge der van-Rompuy-Arbeitsgruppe nahe, das in diesem Kapitel vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell um ein fortlaufendes **Monitoring der Wettbewerbsfähigkeit** in den Mitgliedsländern zu ergänzen. Die Grundlage hierfür bietet die bereits von der Kommission vorgenommene „**Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances**“. Bei anhaltenden gravierenden Fehlentwicklungen sollte die Kommission an die betreffenden Länder eine öffentliche Warnung aussprechen. Von Sanktionen sollte jedoch aus den genannten Gründen abgesehen werden.

175. Der **Europäische Rat** hat auf der Sitzung am 28. und 29. Oktober 2010 festgestellt, dass es zur Bewältigung der Herausforderungen, die durch die jüngste Finanzkrise zutage getreten sind, grundlegender Veränderungen bei der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa bedarf. Er hat dabei insbesondere die Vorschläge der van-Rompuy-Arbeitsgruppe zur Schaffung von mehr Fiskaldisziplin befürwortet. Diese sind insoweit zielführend, als sie die

Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf eine breitere Basis stellen und sie zugleich erheblich beschleunigen. Allerdings steht und fällt die Durchsetzung der Sanktionen damit, dass sie vom Rat auch tatsächlich beschlossen werden. Deshalb wäre es aus der Sicht der Sachverständigenrates dringend geboten, die Bestimmungen das Pakts so zu ändern, dass die Initiative für die einzelnen Verfahrensschritte grundsätzlich von der Kommission ausgeht und der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister eine umgekehrte Mehrheit benötigt, wenn er ein anderes Vorgehen anstrebt.

Zugleich hat der Europäische Rat zum Ausdruck gebracht, dass er die Einrichtung eines **ständigen Krisenmechanismus** zur Wahrung der Finanzmarktstabilität im gesamten Euro-Währungsgebiet für erforderlich hält. Er begrüßte dabei „die Absicht der Kommission, in enger Absprache mit dem Präsidenten des Europäischen Rates Vorbereitungsarbeiten zu den allgemeinen Merkmalen eines künftigen neuen Mechanismus durchzuführen, unter anderem zu der Rolle des privaten Sektors und der Rolle des IWF sowie den äußerst strikten Auflagen, an die die Durchführung solcher Programme geknüpft sein sollte.“ Keinesfalls darf es sich dabei nur um eine de facto Verlängerung des EFSF handeln. Vielmehr kommt es entscheidend darauf an, dass der ständige Krisenmechanismus für Länder mit unzureichender Fiskaldisziplin – wie in diesem Kapitel vorgeschlagen wurde – zwingend eine substanzielle Beteiligung des privaten Sektors vorsieht.

III. Deutschland und die europäischen Ungleichgewichte

176. Neben der Debatte über die Reform des institutionellen Regelwerks in der Währungsunion wird aktuell über die Rolle Deutschlands beim Aufbau und beim anzustrebenden Abbau der makroökonomischen Ungleichgewichte im Euro-Raum diskutiert. Um diese Fragen zu erörtern, muss die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte in den Blick genommen werden. Die Anzahl der Arbeitslosen in Deutschland verringerte sich von 5 Millionen Personen zu Anfang des Jahres 2005 auf unter 3 Millionen Personen im Herbst 2010 – und das trotz des größten Wirtschaftseinbruchs der Nachkriegszeit. Mit dem noch im vergangenen Jahr von den meisten Ökonomen kaum für möglich gehaltenen Aufschwung beginnt Deutschland die Früchte eines lang anhaltenden und teilweise heftig umstrittenen Reformprozesses zu ernten, in dessen Folge Deutschland vom „**kranken Mann Europas**“ zum Motor des wirtschaftlichen Erholungsprozesses in Europa geworden ist.

177. Die Ursachen, die dem Bild des kranken Mannes Europas zugrunde lagen, stammen aus den 1990er-Jahren. In diesem Jahrzehnt musste die deutsche Volkswirtschaft einen massiven ökonomischen Schock verarbeiten: Die **deutsche Vereinigung** und der folgende Immobilienboom in Ostdeutschland stellten große wirtschaftliche Herausforderungen dar. Die Währungsumstellung, die schnelle Übernahme des westdeutschen Sozialsystems und das daraus und aus dem Zusammenspiel der von westdeutschen Interessen dominierten Tarifvertragsparteien resultierende zu hohe Lohnniveau sowie die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen führten zu einer schnell ansteigenden Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern. Im Zuge der Vereinigung entwickelte sich dort zudem ein Immobilienboom, dessen Ende langwierige Anpassungsprozesse in der Bauwirtschaft zur Folge hatte. Diese Entwicklungen führten zu einer verfestigten Schieflage, die sich bis in das neue Jahrtausend

hineinzog. Ihren deutlichsten Niederschlag fand sie in niedrigen durchschnittlichen Wachstumsraten und in einer unerträglich hohen Sockelarbeitslosigkeit, die selbst in konjunkturell guten Jahren nicht abgebaut wurde, in konjunkturell mageren Jahren jedoch immer weiter anwuchs.

178. Seit einigen Jahren haben die wichtigsten Akteure auf diese verfestigte Schieflage reagiert. Die Politik strengte wichtige Reformen an, die Gewerkschaften hielten sich bei ihren Lohnforderungen zurück und die Unternehmen nahmen die Herausforderung an, ihre Aufbau- und Ablauforganisationen grundlegend auf den Prüfstand zu stellen. Insbesondere die zurückhaltende Lohnentwicklung in den 2000er-Jahren ist als Reaktion auf den in den 1990er-Jahren entstandenen **Anpassungsdruck** zu verstehen. Sie leistete einen erheblichen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Zusammen mit Restrukturierungen der Unternehmen und der Umsetzung wegweisender Reformen auf dem Arbeitsmarkt, in den sozialen Sicherungssystemen und bei der Unternehmensbesteuerung gelang es auf diese Weise, eine Trendumkehr auf dem Arbeitsmarkt und bei den privaten Investitionen zu erreichen. Nur aufgrund dieser Veränderungen konnte es den Unternehmen in der größten Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit gelingen, die Beschäftigung sogar noch auszubauen, während in anderen Industrieländern, etwa in den Vereinigten Staaten, die Arbeitslosigkeit stark anstieg.

179. Parallel dazu kam es zu einer unterschiedlichen Entwicklung der Leistungsbilanzsalden im Euro-Raum. Einige Länder wiesen im vergangenen Jahrzehnt teilweise erhebliche Leistungsbilanzüberschüsse beziehungsweise Leistungsbilanzdefizite auf. Deutschland gehörte dabei zu der Gruppe der Überschussländer. Vor allem auf internationaler Ebene interpretieren einige Politiker und Ökonomen die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse immer wieder als Ausdruck einer unfairen **Beggar-thy-neighbour-Politik** – vergleichbar mit der Währungspolitik Chinas –, mittels derer Deutschland seine „Erfolge“ auf Kosten der Defizitländer erreiche. Die Kritiker verweisen dabei auf eine „übermäßige“ Lohnmoderation, durch die Deutschland eine preisliche Wettbewerbsfähigkeit erlangt habe, die den Zusammenhalt der Währungsunion gefährde. Zudem wird von Deutschland verlangt, eine expansivere Lohn- und Fiskalpolitik zu betreiben, um Leistungsbilanzüberschüsse abzubauen.

180. Mit seinem Weg einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die den Tarifvertragsparteien die Verantwortung für die Lohnfindung zuweist und die die Bereitstellung einer angemessenen Infrastruktur und den Erhalt der Handlungsfähigkeit des Staats in Krisensituationen über – ohnehin müßige – Versuche stellt, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage kurzfristig zu steuern, verfolgt Deutschland aber die richtige Strategie, sowohl im eigenen Sinne als auch in dem seiner Handelspartner. So unterstellt die **Forderung nach höheren Löhnen** zum Abbau der Ungleichgewichte fälschlicherweise, dass in Deutschland die Löhne zentral gesetzt und gesteuert werden könnten. Die deutsche Wirtschaftsordnung setzt jedoch bewusst auf eine dezentrale Lohnfindung, um zu verhindern, dass Unternehmen und Arbeitnehmer mit unterdurchschnittlicher Produktivität durch eine bloße Mehrheitsentscheidung oder eine Lohnsetzung durch die Politik aus dem Markt beziehungsweise in die Arbeitslosigkeit gedrängt werden.

181. Darüber hinaus ist völlig unklar, ob es überhaupt einen deutlichen Effekt der nationalen Lohnentwicklung auf die Leistungsbilanz gibt. Wie Simulationen mit dem makroökonometrischen Modell NiGEM zeigen, sind diese Effekte in der Tat alles andere als eindeutig. Da Lohnsteigerungen ab einer gewissen Höhe die Arbeitslosigkeit ansteigen lassen und damit das gesamtwirtschaftliche Einkommen senken dürften, könnten bei einer Politik der einseitigen Lohnsteigerung – wenn dies denn so einfach ginge – die Importe noch stärker als die Exporte zurückgehen, was dann zu einem Anstieg des Leistungsbilanzsaldos führen würde. Es ist deshalb vorstellbar, dass mit höheren Löhnen ein anderer als der erwünschte Effekt auf die Leistungsbilanz erreicht wird – nämlich noch höhere Überschüsse. Die durchgeführten Simulationen illustrieren datengestützt, dass dieser skeptische Blick auf die Fähigkeiten der nationalen Lohnpolitik, Ungleichgewichte im Euro-Raum entscheidend zu beeinflussen, tatsächlich angebracht ist. Es ist daher weise und keineswegs unfair gegenüber anderen Volkswirtschaften, wenn Motive des Abbaus internationaler Ungleichgewichte bei der Lohnfindung in Deutschland keine dominierende Rolle spielen.

182. Auch eine **expansive Fiskalpolitik** in Deutschland ist kein zielführendes Instrument zum Abbau internationaler Ungleichgewichte. Die in Ziffern 195 ff. dokumentierten Simulationen zeigen deutlich, dass diese vermutlich mit einer weiter steigenden Staatsverschuldung verbunden wäre, ohne einen Beitrag zum Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte oder zur Stimulierung der externen Nachfrage in den Defizitländern zu leisten. Wenn die deutschen Handelspartner von der deutschen Wirtschaftskraft nachhaltig Vorteile erlangen sollen, dann auf anderem Wege, mit Deutschland als Ort einer aus eigener Kraft entstehenden, nicht als politischem Strohfeuer entfachten, verstärkten Importnachfrage. Es deutet sich in den aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen an, dass dieser Weg des selbsttragenden Abbaus der Ungleichgewichte in Europa bereits eingeleitet ist. Um dieses Ziel aber noch besser zu erreichen, sollte in Deutschland der Weg der Strukturreformen fortgesetzt werden, um die nationalen Wachstumsperspektiven weiter zu verbessern und damit vor allem über die hiesige Binnennachfrage positiv auf die externe Nachfrage in den Defizitländern zu wirken.

1. Welche Rolle spielte Deutschland beim Aufbau der europäischen Ungleichgewichte?

183. Bei der Diskussion, welche Rolle Deutschland beim Aufbau der Ungleichgewichte spielte, ist es hilfreich, folgende Fragen zu diskutieren. Erstens: War die „Lohnmoderation“ des letzten Jahrzehnts wirklich der entscheidende Grund für die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse und damit das Entstehen der Ungleichgewichte im Euro-Raum? Zweitens: Haben die Leistungsbilanzüberschüsse zu einem höheren Wachstum in Deutschland beigetragen? Schließlich muss drittens diskutiert werden, ob Deutschland wirklich an den Fehlentwicklungen in den Peripherieländern schuld war.

Erstens: Lohnentwicklung in Deutschland

184. Um die Entwicklung der Löhne in Deutschland im letzten Jahrzehnt zu verstehen, muss man zuerst auf die **1990er-Jahre** zurückblicken. In diesem Jahrzehnt musste die deutsche

Volkswirtschaft einen massiven ökonomischen Schock verarbeiten: Die deutsche Einheit und der folgende Immobilienboom stellten große wirtschaftliche Herausforderungen dar. Schnell nach der **deutschen Einheit** im Herbst 1990 wurden die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungskraft zwischen den alten und neuen Bundesländern deutlich. Die Währungsumstellung, die schnelle Übernahme des westdeutschen Sozialsystems und das daraus und aus dem Zusammenspiel der von westdeutschen Interessen dominierten Tarifvertragsparteien resultierende zu hohe Lohniveau sowie die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen führten zu einer schnell ansteigenden Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern. Im Zuge der Vereinigung stiegen die Bauinvestitionen in Deutschland, im Besonderen in den neuen Bundesländern, stark an (Schaubild 27, Seite 106). Der von staatlichen Förderungsmaßnahmen beflügelte **Immobilienboom** endete mit einem Rückgang der Bauinvestitionen im Jahr 1995 und zog langwierige Anpassungsprozesse in der Bauwirtschaft nach sich.

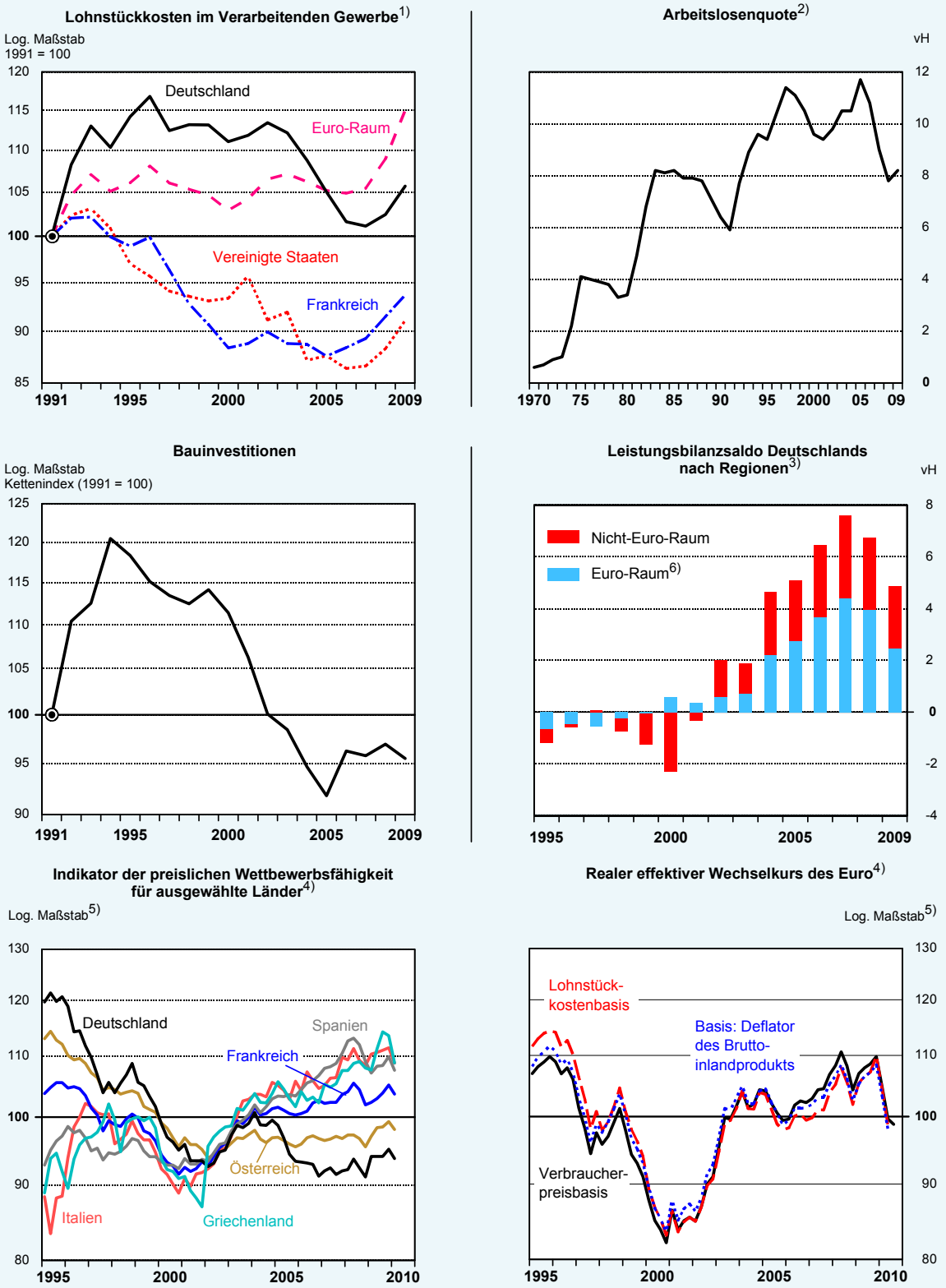
In Folge des ökonomischen Schocks stieg die **Arbeitslosigkeit** massiv an. Hatte die Arbeitslosenquote im Jahr 1992 noch 7,7 vH betragen, stand sie im Jahr 1997 bei 11,4 vH (Schaubild 27, Seite 106). Die ökonomischen Folgen der deutschen Einheit wurden dadurch verschärft, dass der westdeutsche Arbeitsmarkt schon vor diesem Ereignis verkrustete Strukturen aufwies. Von einer Situation, in der fast Vollbeschäftigung herrschte (im Jahr 1970 betrug die Arbeitslosenquote in Westdeutschland 0,6 vH), hatte sich Deutschland weit entfernt. Der Sockelbestand an Arbeitslosen war nach jeder Rezession seit der Ölkrise 1973 angestiegen.

Wie die **reale Aufwertung** der Deutschen Mark in den 1990er-Jahren zeigt, wurde die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen stark in Mitleidenschaft gezogen (Schaubild 27). Zugleich stiegen die Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe zwischen 1991 und 1997 um 12 vH (Schaubild 27). Die Situation in den 1990er-Jahren war somit unter anderem gekennzeichnet durch eine Überhitzung des Immobiliensektors, eine gesunkene Wettbewerbsfähigkeit und eine katastrophale Lage auf dem Arbeitsmarkt. Deutschland wurde zum **kranken Mann Europas**.

185. Diese Ausgangslage ist zu berücksichtigen, bevor man die Situation der letzten Jahre betrachtet. Erst der durch die Fehlentwicklungen in den 1990er-Jahren entstandene Anpassungsdruck führte zu einer zurückhaltenden Lohnentwicklung in den 2000er-Jahren. Diese ist daher als eine endogene **Anpassung** zu verstehen und war ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Die Lohnmoderation hatte natürlich einen Anteil an der Korrektur der preislichen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. Die Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe sanken in den Jahren von 2002 bis 2007 um 11 vH, nachdem sie im Zeitraum von 1991 bis 2002 um 13 vH gestiegen waren. Somit kann die Entwicklung des letzten Jahrzehnts als eine Korrektur des früheren Verlusts der Wettbewerbsfähigkeit angesehen werden.

Schaubild 27

Wichtige Wirtschaftsindikatoren für Deutschland



1) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Relation zur Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen.– 2) Registriert Arbeitslose in vH an allen zivilen Erwerbspersonen; bis 1991 früheres Bundesgebiet.– 3) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 4) Eine positive Veränderung weist auf einen Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit hin. Beide Berechnungen sind methodisch konsistent und entsprechen sich bis auf die verwendeten Gewichte; zu den weiteren Einzelheiten siehe Monatsberichte der EZB und der Deutschen Bundesbank.– 5) Rebasiert auf den Durchschnitt über den Zeitraum 1995 bis 2010.– 6) Stand: 2009.

Quellen für Grundzahlen: Deutsche Bundesbank, EZB, OECD

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Einen maßgeblichen Beitrag zu den Anpassungen lieferten die erheblichen **Reformbemühungen** in Deutschland, im Besonderen die Agenda 2010. Als Folge verbesserte sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt erheblich. Die Arbeitslosenquote sank von knapp 12 vH im Jahr 2005 auf 7 vH im Herbst 2010. Die Unternehmen führten Restrukturierungen durch, um sich im Wettbewerb zu behaupten und Arbeitsplätze erhalten zu können. Gemeinsam trugen diese Faktoren zu einer wieder erhöhten Wettbewerbsfähigkeit bei. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass Arbeitsmarktreformen und eine zurückhaltende Lohnpolitik kein internationales Nullsummenspiel darstellen. Diese sollten nämlich über eine mittelfristige Stärkung der Binnenwirtschaft und der Importe zu Impulsen in Partnerländern führen.

Zweitens: Leistungsbilanzsaldo und Kapitalbilanzsaldo

186. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Leistungsbilanz nicht nur von der Handelsseite her zu erklären ist (Kasten 9). Da der Leistungsbilanzsaldo der Differenz zwischen **Ersparnissen und Investitionen** entspricht, ist die Höhe der Investitionen ein wichtiger Bestimmungsfaktor. Diese bewegten sich in Deutschland in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf einem niedrigen Niveau, stiegen im Jahr 2006 aber wieder an. Die hohen Ersparnisse – und damit der andere wichtige Bestimmungsfaktor der Leistungsbilanz – spiegeln unter anderem die demografische Entwicklung Deutschlands wider; sie wurden aber nur zu einem Teil in Deutschland investiert. Damit wies Deutschland seit dem Jahr 2002 ein Kapitalbilanzdefizit und einen Leistungsbilanzüberschuss aus (Schaubild 27). Die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland im Zeitraum von 2002 bis 2007 lag unter der des Euro-Raums.

187. Die Beurteilung von Leistungsbilanzsalden hängt nicht davon ab, welches Vorzeichen sie aufweisen. In einem intertemporalen Kalkül kann sowohl ein Leistungsbilanzüberschuss als auch ein Leistungsbilanzdefizit von Vorteil für eine Volkswirtschaft sein. Das Vorzeichen gibt auch nicht notwendigerweise Auskunft über die Wettbewerbsfähigkeit eines Lands. Eine Volkswirtschaft, die **Kapitalflüsse** anzieht und damit durch einen Kapitalbilanzüberschuss und ein Leistungsbilanzdefizit gekennzeichnet ist, kann als Standort sehr wettbewerbsfähig sein und hohe Potenzialwachstumsraten aufweisen. Im Gegensatz dazu kann eine Volkswirtschaft, die zwar Leistungsbilanzüberschüsse vorweist, über einen Standort verfügen, der unattraktiv für Investitionen ist, und unter niedrigen Wachstumsraten leiden.

Kasten 9

Die Leistungsbilanz einer Volkswirtschaft

Die Debatte um deutsche Exportüberschüsse sowie globale und europäische Leistungsbilanzungleichgewichte bezieht sich auf die ökonomischen Zusammenhänge einer global integrierten Volkswirtschaft. Diese werden statistisch über die Zahlungsbilanz gemessen. Deshalb bietet es sich an, zuerst die saldenmechanischen Zusammenhänge kurz darzustellen und davon ausgehend die ökonomischen Bestimmungsgründe genauer zu diskutieren.

Die **Zahlungsbilanz** ist eine Transaktionsbilanz, die alle Transaktionen einer Periode zwischen dem Inland und dem Ausland erfasst. Sie untergliedert sich in die **Leistungsbilanz**, die Kapitalbilanz und die Bilanz der Vermögensübertragungen. In der Leistungsbilanz (LB_t) wird neben dem

Saldo des Waren- und Dienstleistungshandels (EX_t - IM_t) auch der des Erwerbs- und Vermögenseinkommens (NVE_t) und der laufenden Übertragungen (TR_t) gebucht:

$$LB_t = EX_t - IM_t + NVE_t + TR_t . \quad (1)$$

Die **Kapitalbilanz** (KB_t) erfasst Transaktionen von Vermögenswerten wie etwa von Krediten oder von Unternehmensanteilen, die jeweils Ansprüche auf zukünftige Zahlungen darstellen. Die Rückzahlung wird dann in zukünftigen Perioden beim Erwerbs- und Vermögenseinkommen gebucht. In der **Bilanz der Vermögensübertragungen** (VB_t) werden neben der Übertragung immateriellen Vermögens auch einmalige Übertragungen erfasst, denen keine Gegenleistung gegenüber steht. Hier wird etwa der Verkauf von Patenten oder ein bilateraler Schuldenerlass gebucht. Gemäß der Buchungssystematik gilt, dass Verkäufe des Inlands mit einem positiven Vorzeichen und Käufe mit einem negativen gebucht werden. Das führt bei korrekter Messung und Buchung aller Transaktionen immer zu einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz:

$$LB_t + KB_t + VB_t = 0 . \quad (2)$$

Beim kreditfinanzierten Verkauf von Waren ins Ausland wird dieser als Export positiv in der Leistungsbilanz gebucht, während die Kreditgewährung als Import eines Vermögenstitels negativ in der Kapitalbilanz gebucht wird. Bei einem Leistungsbilanzüberschuss werden somit per saldo Vermögenstitel importiert, bei einem Defizit hingegen exportiert. Mit der Zunahme an Vermögenstiteln steigt das Nettoauslandsvermögen des Inlands, während es im Falle einer Abnahme sinkt. Jedwede Veränderung des Nettoauslandsvermögens einer Ökonomie bedeutet gleichzeitig, dass die **Investitionen** im Inland nicht mit den inländischen **Ersparnissen** übereinstimmen, da sich die inländischen Ausgaben einer Periode vom Volkseinkommen unterscheiden. Somit reflektiert die Leistungsbilanz ebenfalls den Saldo aus inländischer Ersparnis und Investitionen, jeweils für den privaten und den staatlichen Sektor:

$$LB_t = S_t^{priv} - I_t^{priv} + S_t^{Staat} - I_t^{Staat} . \quad (3)$$

Für sich genommen sagen diese saldenmechanischen Zusammenhänge noch nichts über die kausalen Beziehungen zwischen den einzelnen Bilanzgrößen sowie deren genaue Bestimmungsgründe aus. Allerdings macht eine gedachte Situation, in der Leistungsbilanzen immer ausgeglichen sein müssten, deutlich, welche erheblichen Beschränkungen einer Ökonomie dadurch auferlegt würden. Demnach ist der internationale Handel innerhalb einer Zeitperiode zwar möglich, allerdings unter der Maßgabe, dass für jedes Land der Wert der Ausfuhr genau dem der Einfuhr entsprechen muss. Ein Tausch über die Zeit hinweg wäre hingegen **zwischen Ländern** ausgeschlossen, nicht jedoch innerhalb eines Lands. Dieser **intertemporale Tausch** ist die Ursache für Leistungsbilanzsalden zwischen Staaten (Obstfeld und Rogoff, 1996):

- Länder unterscheiden sich hinsichtlich des gewünschten Konsumpfads. Die Ursachen dafür können vielfältig sein und umfassen neben bloßen Präferenzunterschieden den demografischen Wandel sowie ganz allgemein die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Regierung eines Lands (Cooper, 2008). Deutschland etwa weist eine Bevölkerungsentwicklung auf, die zu einem steigenden Anteil älterer Menschen führen wird. Die zunehmende private Altersversorgung erhöht damit die Tendenz, Leistungsbilanzüberschüsse aufzuweisen, die in späteren Jahren zurückgeführt werden.

- Die Kapitalausstattung differiert international erheblich, was sich in Ländern mit relativer Kapitalarmut in entsprechend hohen Renditen widerspiegelt. Wenn Kapital international mobil ist – wie etwa in einer Währungsunion – sollten deshalb Teile der Ersparnisse von relativ kapitalreichen Ländern in die Länder mit hohen Renditen fließen. Dies ist dann zwangsläufig mit Leistungsbilanzungleichgewichten verbunden (Blanchard und Giavazzi, 2002).

- In Ländern, die über kaum entwickelte soziale Sicherungssysteme und Versicherungsmärkte verfügen, erhöht sich für die Haushalte die Notwendigkeit vorzusorgen. Vorsichtssparen führt dann dazu, dass solche Länder eine wesentlich höhere Ersparnis aufweisen, mit entsprechendem Einfluss auf die Leistungsbilanz (Carroll und Jeanne, 2009).

Weitere maßgebliche Bestimmungsgründe der Entwicklung von Leistungsbilanzen sind etwa die Geschehnisse auf internationalen Vermögensmärkten, die Wechselkurs- und Devisenpolitik von Staaten sowie geld- und fiskalpolitische Maßnahmen (Blanchard et al., 2005; Mann, 2002; Caballero et al., 2008; Mendoza et al., 2009; Chinn und Prasad, 2003). Daher sind Leistungsbilanzungleichgewichte nicht von vornherein negativ zu beurteilen. Vielmehr ist es notwendig, die genauen Ursachen für die Veränderung der Leistungsbilanz zu untersuchen, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und wirtschaftspolitisch gegenzusteuern.

Drittens: Fehlentwicklungen in den Peripherieländern

188. Die südeuropäischen Peripherieländer waren mit einem Pro-Kopf-Einkommen und einer Kapitalausstattung in die Währungsunion gestartet, die erheblich unter dem Durchschnitt im Euro-Raum lagen. In einer solchen Situation würde man erwarten, dass Kapital aus dem Ausland in einheimische Investitionen fließt und zu einer Ausweitung des Kapitalstocks beiträgt (Kasten 9). Um die Grundlage für die spätere Begleichung der entstandenen Schulden bei den ausländischen Gläubigern zu schaffen, müssen die Kapitalimporte zu einer Ausweitung der Produktionskapazitäten und damit des zukünftigen Einkommens genutzt werden.

Allerdings gelang es den Peripherieländern nicht in ausreichender Weise, die enormen Kapitalzuflüsse für eine nachhaltige Ausweitung der Produktionskapazitäten zu nutzen, die später eine Rückzahlung der Auslandsverschuldung erleichtert hätte. Stattdessen nährten die Kapitalzuflüsse in den Peripherieländern vor allem eine Situation **interner Ungleichgewichte**. Typisch war das Auftreten einer Blasenbildung an den Immobilienmärkten, einer nicht nachhaltigen Verschuldung des privaten und öffentlichen Sektors (letzteres im Besonderen in Griechenland) sowie einer konjunkturellen Überhitzung. In Spanien und Portugal verdoppelten sich beispielsweise im Zeitraum von 1998 bis 2007 die Schulden des privaten Sektors nahezu.

189. **Drei Behauptungen** stehen im internationalen und nationalen Raum: Die zurückhaltende Lohnpolitik hätte zu den geringen Zinsen im Euro-Raum beigetragen und damit die Blasenbildungen in den Peripherieländern erst ermöglicht; ohne die deutschen Kapitalexporte hätte es die Fehlentwicklungen dort nicht gegeben; die Lohnzurückhaltung in Deutschland stelle unfairerweise eine Beggar-thy-neighbour-Politik innerhalb des Euro-Raums dar, die die Unternehmen in den Peripherieländern aus dem Markt gedrängt hätte.

- Blasenbildungen an den Immobilienmärkten waren auch außerhalb der Europäischen Währungsunion zu beobachten, beispielsweise in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich. Dazu trug das in den Industrieländern in den 2000er-Jahren weit verbreitete niedrige Zinsniveau bei. Die Inflationsgefahren waren in weiten Teilen der Welt sehr gering, was zum Teil am höheren Wettbewerb aus Schwellenländern lag. Das Zinsniveau im

Euro-Raum spiegelte diese weit verbreitete Situation wider und kann nicht allein auf Entwicklungen in Deutschland, im Besonderen die moderate Lohnpolitik, zurückgeführt werden. Auch unabhängig von der Entwicklung in Deutschland wäre das Zinsniveau in Spanien wahrscheinlich auf einem historisch niedrigen Niveau gewesen, das den Erwerb von Immobilien als sehr attraktiv erscheinen ließ.

- Das Argument, deutsche Kapitalexporte hätten den Boom erst ermöglicht, verkennt, dass der Euro-Raum keine geschlossene Volkswirtschaft ist. Die Länder der Währungsunion handeln nicht nur untereinander, sondern auch mit dem Rest der Welt. Analoges gilt für Kapitalflüsse. Wenn kein Kapital aus Deutschland in die Peripherieländer der Währungsunion geflossen wäre, dann wäre dies wohl verstärkt aus Ländern außerhalb des Euro-Raums erfolgt.

- Es wird argumentiert, dass Deutschland innerhalb des Euro-Raums durch eine zurückhaltende Lohnpolitik eine Beggar-thy-neighbour-Politik verfolge, die dazu geführt habe, dass Unternehmen in den Peripherieländern preislich nicht mehr wettbewerbsfähig seien. Zum Ersten muss bei dieser Argumentation berücksichtigt werden, dass das Lohnkostenniveau in Deutschland weiterhin über dem anderer Länder im Euro-Raum liegt und dass, wie oben gezeigt, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der letzten Jahre lediglich die vorhergegangene Verschlechterung ausgeglichen hat. Zum Zweiten muss beachtet werden, dass es alles andere als offensichtlich ist, dass Unternehmen beispielsweise aus Griechenland auf denselben Märkten konkurrieren wie die Deutschlands.

190. **Zwischenfazit**: Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass es auch ohne die Lohnentwicklung in Deutschland zu erheblichen Fehlentwicklungen in den Peripherieländern des Euro-Raums gekommen wäre. Immobilienblasen waren schließlich nicht auf die Währungsunion beschränkt. Die Frage, ob die Entwicklung in Deutschland der maßgebliche Auslöser der Defizite in den Peripherieländern war, muss daher negativ beantwortet werden.

2. Welche Rolle kann Deutschland beim Abbau der europäischen Ungleichgewichte spielen?

191. Es wäre falsch, die Reduktion der hohen Defizite und die Korrektur der Fehlentwicklungen in der Realwirtschaft ausschließlich als eine Angelegenheit der Defizitländer zu betrachten. Ein Scheitern der wirtschaftlichen Neuausrichtung in den Problemländern würde zu einer erneuten Verunsicherung auf den Finanzmärkten führen und darüber hinaus den Zusammenhalt des Euro-Raums gefährden. Eine erfolgreiche Bewältigung der notwendigen Anpassungen liegt daher im gemeinsamen Interesse aller Mitgliedsländer. Vor diesem Hintergrund wurde in den vergangenen Monaten berechtigterweise diskutiert, wie die Überschussländer ihrerseits zu einem Gelingen der Anpassungen in den Defizitländern beitragen können. Allerdings sind einige der in diesem Zusammenhang diskutierten Maßnahmen wenig geeignet, den Defizitländern in einem Maße zu helfen, das die potenziell gravierenden Nebenwirkungen in den Überschussländern rechtfertigen würde.

192. Besonders problematisch erscheinen zwei Vorschläge, die von Politikern im Euro-Raum intensiv als mögliche Hilfen durch die Überschussländer diskutiert wurden: eine **expansivere Fiskalpolitik** und **stärkere Lohnerhöhungen**. Beide Maßnahmen zielen darauf ab, die externe Nachfrage in den Defizitländern zu stimulieren, um den mit den anstehenden Konsolidierungen verbundenen negativen Nachfrageschock abzufedern. Sie wären daher mit einer Verbesserung der Leistungsbilanz in den Defizitländern und einer umgekehrten Veränderung des Leistungsbilanzsaldos in den Überschussländern verbunden. Folglich wurden die Forderungen nach einer expansiveren Lohn- und Fiskalpolitik auch damit begründet, die Überschussländer könnten so einen Beitrag zum Abbau der europäischen Ungleichgewichte leisten. Vor allem aufgrund des wenig eindeutigen Zusammenhangs zwischen der Lohnentwicklung und dem Leistungsbilanzsaldo ist bei beiden Maßnahmen jedoch nicht von vornherein klar, ob sie den erhofften Effekt auf die Leistungsbilanzen und die externe Nachfrage in den Defizitländern haben. Vielmehr ist zu befürchten, dass sie bei allenfalls geringen Auswirkungen in den Defizitländern mit hohen Kosten in den Überschussländern in Form von weiter steigenden Schuldenstandsquoten oder Arbeitsplatzverlusten verbunden wären.

193. So kann nicht einmal Deutschland als größte Volkswirtschaft des Euro-Raums die Nachfrage in den Defizitländern durch eine **expansivere Fiskalpolitik** gezielt stimulieren. Die Auswirkungen einer solchen Politik auf die Nachfrage im Ausland hängen vor allem von den Außenhandelsverflechtungen ab. Daher ist zu befürchten, dass eine solche Maßnahme vor allem Deutschlands größten Handelspartnern zu Gute kommen würde, zu denen neben den Vereinigten Staaten vor allem die direkten Nachbarländer gehören, nicht aber die Defizitländer an der Peripherie Europas.

194. Ebenso kritisch zu hinterfragen ist, ob **höhere Lohnabschlüsse** in den Überschussländern die externe Nachfrage in den anderen Ländern des Euro-Raums stärken. Zwar dürfte die dadurch ausgelöste Angleichung der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Euro-Raums bei einer isolierten Betrachtung auf eine Ausweitung der Nachfrage im Exportsektor der Defizitländer hinwirken. Neben diesem **Preiseffekt** ist jedoch auch ein **Einkommenseffekt** zu berücksichtigen, der möglicherweise in die entgegengesetzte Richtung wirkt: Höhere Löhne in Deutschland werden einerseits das verfügbare Einkommen der Beschäftigten anheben, andererseits können sie zu einem Rückgang der Beschäftigung führen. Zu befürchten ist daher, dass trotz eines Anstiegs des Durchschnittslohns die Summe der verfügbaren Einkommen und mithin auch die Importnachfrage zurückgehen. Zudem würden Lohnerhöhungen in Deutschland zwar die relative Wettbewerbsposition der Defizitländer gegenüber Deutschland verbessern. Gleichzeitig verlören Deutschland und der Euro-Raum dadurch aber an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Rest der Welt.

3. Auswirkungen einer expansiven Lohn- und Fiskalpolitik in NiGEM

195. Die Auswirkungen der diskutierten Maßnahmen lassen sich besonders gut in einem makroökonometrischen Mehr-Länder-Modell analysieren, in dem die Arbeitsmärkte und Außenhandelsverflechtungen der beteiligten Länder detailliert abgebildet sind. Um Kosten und Nutzen der vorgeschlagenen Maßnahmen gegeneinander abzuwägen, werden die Auswirkungen einer expansiven Fiskalpolitik und Lohnpolitik in Deutschland auf den Euro-Raum und

insbesondere die Defizitländer daher im Folgenden mit dem makroökonometrischen Mehr-Länder-Modell NiGEM (Expertise 2009 Ziffern 212 ff.) simuliert. Das Modell bildet die Außenhandelsverflechtungen eines Lands über jeweils eine empirisch geschätzte Verhaltensgleichung für Exporte und Importe ab, die sowohl den Einkommens- als auch den Preiseffekt berücksichtigen. Ebenfalls ist für jedes Land oder jeden größeren Wirtschaftsraum eine empirisch geschätzte Arbeitsnachfragefunktion vorhanden, mit der sich die Auswirkungen von Reallohnänderungen auf die Beschäftigung untersuchen lassen.

Mit einer expansiven Fiskalpolitik wird im Folgenden eine kurzfristige, schuldenfinanzierte Ausweitung der öffentlichen Ausgaben oder eine Senkung der Steuern bezeichnet, anhand derer sich die Auswirkungen auf die externe Nachfrage im Ausland quantifizieren lassen. Eine expansive Lohnpolitik bezeichnet eine temporäre Erhöhung der Nominallöhne gegenüber ihrem Verlauf im Basisszenario. Die Veränderung der Fiskal- und Lohnpolitik erfolgt **unter sonst gleichen Bedingungen**. Für die betrachteten Lohnerhöhungen bedeutet dies insbesondere, dass in der Simulation die Produktivität nicht gegenüber dem Basisszenario verändert wird.

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die betrachteten Politikänderungen in Deutschland nicht den erhofften Effekt auf die Nachfrage in den Defizitländern oder die Leistungsbilanzen im Euro-Raum haben. Zwar führt eine expansive Fiskalpolitik zu einer höheren Nachfrage bei Deutschlands Handelspartnern. Allerdings macht sich dies in erster Linie bei Deutschlands direkten Nachbarländern bemerkbar. In Spanien und Irland hingegen ist der Nachfrageimpuls kaum spürbar. Noch negativer fallen die Ergebnisse hinsichtlich der Lohnerhöhungen aus. In Deutschland sinken dadurch Beschäftigung und inländische Absorption. Deutschlands Leistungsbilanzüberschuss nimmt sogar noch zu. Die Simulationsergebnisse bestätigen daher anschaulich, dass die Lohnmoderation in Deutschland schwerlich als eine Erklärung der Leistungsbilanzungleichgewichte im Euro-Raum herangezogen werden kann. Sie stellen aber keinesfalls Lohnerhöhungen generell in Frage. Allerdings sollte sich die Lohnpolitik in Deutschland auch weiterhin ausschließlich an der Produktivitätsentwicklung sowie am Arbeitskräfteangebot und an der Arbeitsnachfrage im Inland orientieren.

Simulationsergebnisse: Fiskalpolitik

196. Inwieweit die Konjunktur in einzelnen Ländern des Euro-Raums durch eine expansivere Fiskalpolitik in Deutschland stimuliert werden kann, lässt sich am anschaulichsten anhand von Einnahme- und Ausgabenmultiplikatoren darstellen. Sie geben an, wie stark sich das Bruttoinlandsprodukt in einem Land in Reaktion auf eine Ausweitung des staatlichen Defizits in Deutschland verändert. Erfolgt die Ausweitung des Defizits über eine Steuersenkung, spricht man von einem **Einnahmemultiplikator**. Alternativ kann eine äquivalente Ausweitung des staatlichen Defizits durch höhere Staatsausgaben erreicht werden. In diesem Fall werden die entsprechenden Größen als **Ausgabenmultiplikatoren** bezeichnet. Allgemein gilt: Je größer der Multiplikator eines Lands, desto mehr steigt dort die Nachfrage in Folge einer expansiveren Fiskalpolitik in Deutschland. Umgekehrt wäre jedoch auch der Nachfrageausfall bei einer restriktiveren Fiskalpolitik größer.

197. Für die folgende Untersuchung werden in NiGEM für ausgewählte Länder zwei Ausgabenmultiplikatoren und ein Einnahmemultiplikator berechnet. Die für die Ermittlung der Ausgabenmultiplikatoren notwendige Erhöhung der Staatsausgaben in Deutschland erfolgt über eine Anhebung der staatlichen Investitionen beziehungsweise der staatlichen Konsumausgaben. Der Einnahmemultiplikator wird anhand einer Senkung der Lohnsteuer in Deutschland ermittelt. Die Politikänderungen sind dabei so kalibriert, dass sie zu einer Erhöhung der staatlichen Defizitquote um einen Prozentpunkt für die Dauer von vier Quartalen führen. Ferner wird unterstellt, dass die Notenbank die Fiskalpolitik unterstützt, indem sie für die Dauer des Schocks auf eine Anhebung der Zinsen verzichtet. Bei den im Folgenden berechneten Multiplikatoren handelt es sich um sogenannte On-impact-Multiplikatoren. Sie geben die prozentuale Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Ausgangswert im Basisszenario für das Jahr an, in dem der Schock erfolgt.

198. Die in NiGEM ermittelten Multiplikatoren sind für alle betrachteten Länder positiv. Dies bedeutet zunächst, dass Deutschlands Handelspartner von einer expansiveren Fiskalpolitik in Deutschland profitieren würden. Allerdings sind die Multiplikatoren für die meisten Länder recht klein (Schaubild 28, Seite 114). Daher ist der Effekt im Durchschnitt eher gering. Eine temporäre Ausweitung der öffentlichen Verschuldung in Deutschland um einen Prozentpunkt ein Jahr würde das Bruttoinlandsprodukt in den betrachteten Ländern (ohne Deutschland) im Mittel um weniger als 0,15 vH steigern. Für die Peripherieländer beläuft sich dieser Effekt im Durchschnitt sogar nur auf 0,08 vH. Dies gilt jedoch nur, wenn der fiskalische Impuls in Deutschland über eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen erfolgt. Bei einer Steuersenkung, die ex ante zu einem gleich großen Anstieg der öffentlichen Verschuldung führt, steigt das Bruttoinlandsprodukt in den betrachteten Ländern im Durchschnitt sogar nur um 0,05 vH.

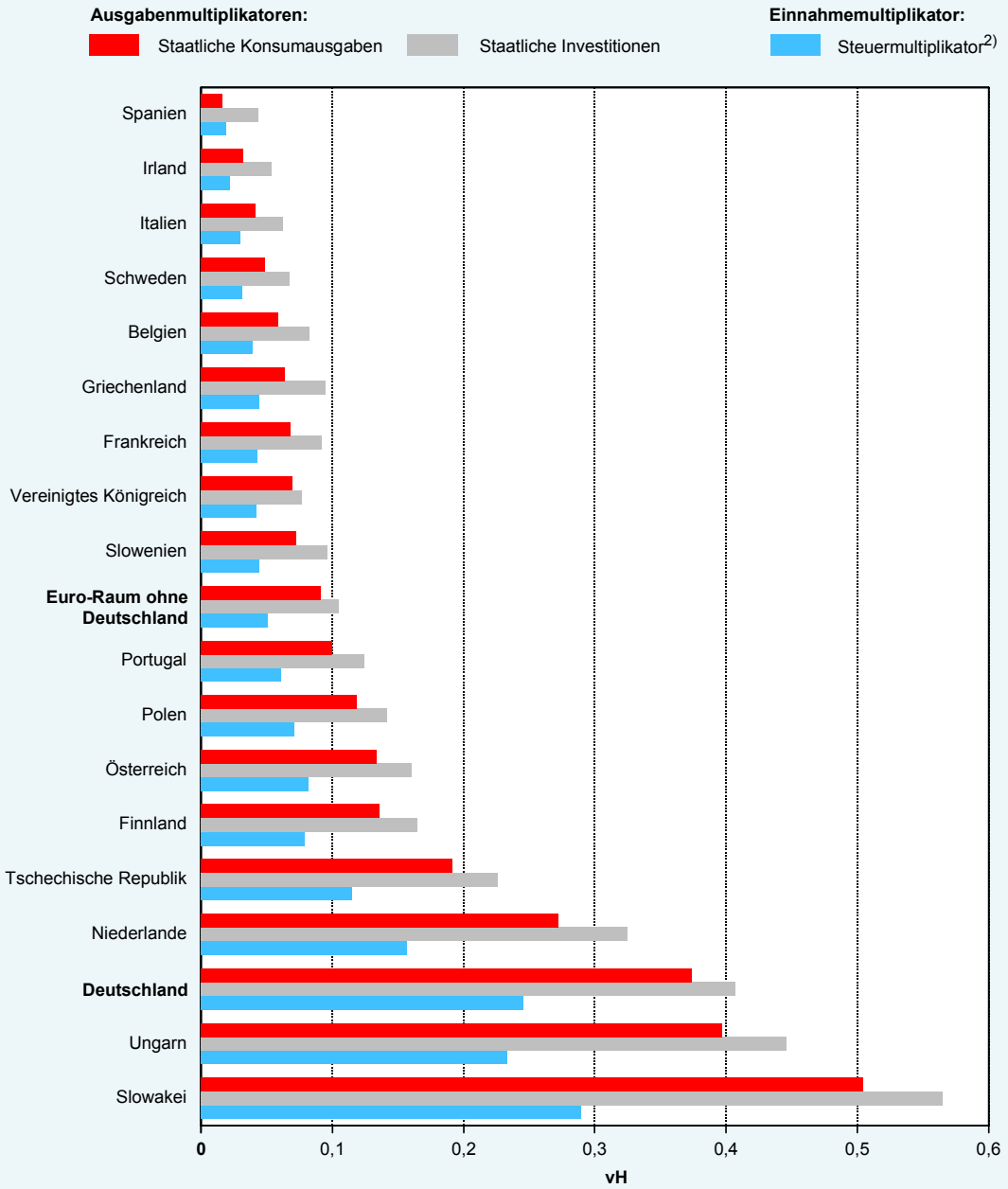
Die Tatsache, dass die Ausgabenmultiplikatoren für alle Länder größer als die Einnahmemultiplikatoren sind, sollte für die hier betrachtete kurze Frist nicht weiter überraschen, da Steuersenkungen im Gegensatz zu staatlichen Konsumausgaben nur indirekt über den Konsum der privaten Haushalte auf die Konjunktur wirken. In der langen Frist können sich hingegen durchaus höhere Einnahmemultiplikatoren ergeben, wenn die Steuersenkung durch einen Abbau besonders verzerrender Steuern herbeigeführt wird.

199. Anhand der errechneten Multiplikatoren wird schnell deutlich, dass eine expansivere Fiskalpolitik in Deutschland kein zielführendes Instrument ist, um den negativen Nachfrageschock in den Defizitländern zu kompensieren. Relativ große Multiplikatoren weisen vor allem die Länder auf, in denen die Exporte nach Deutschland einen vergleichsweise großen Anteil am Bruttoinlandsprodukt haben. In erster Linie handelt es sich dabei um Länder wie Österreich, die Slowakei, die Niederlande und die Tschechische Republik, die zum Teil deutlich mehr als 10 vH ihres Bruttoinlandsprodukts nach Deutschland exportieren (Tabelle 16, Seite 115). In den Defizitländern Spanien und Griechenland hingegen haben die Exporte nach Deutschland mit unter 2 vH nur einen sehr geringen Anteil am Bruttoinlandsprodukt. Dementsprechend ist die Multiplikatorwirkung dort vernachlässigbar. Selbst bei großen Steigerun-

gen der öffentlichen Ausgaben in Deutschland wäre der Nachfrageimpuls in Spanien und Griechenland bei der gegenwärtigen Struktur des Außenhandels so gut wie nicht spürbar.

Schaubild 28

Ausweitung des staatlichen Defizits in Deutschland um 1 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt: Einnahme- und Ausgabenmultiplikatoren für ausgewählte Länder[1)]



1) Eigene Berechnungen mit dem makroökonometrischen Simulationsmodell NiGEM.– 2) Beispiel: Eine Steuersenkung in Deutschland um 1 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr *t* führt zu einem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Spanien um 0,02 vH im Jahr *t*.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Für den Euro-Raum in seiner Gesamtheit ergibt sich ein ähnliches Bild. Die hier betrachtete Ausweitung des staatlichen Defizits um 1 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt entspricht Mehrausgaben von real etwa 23 Mrd Euro im ersten Jahr der Simulation, durch die aber das Bruttoinlandsprodukt im Euro-Raum (ohne Deutschland) um lediglich 5,7 Mrd Euro steigen

würde, was einen Multiplikator von etwa 0,10 vH bedeutet. Dies gilt aber nur für den günstigen Fall, dass die Ausweitung des Defizits über eine Steigerung der staatlichen Investitionen erfolgen würde. Bei einer Ausweitung des staatlichen Defizits über eine Steuersenkung wäre der Effekt noch geringer. Das bedeutet: Realistisch betrachtet kann selbst die Fiskalpolitik der größten Volkswirtschaft Europas die Gesamtnachfrage im Euro-Raum nicht allein stabilisieren.

200. Das heißt aber auch: Wenn es Deutschland allein nicht gelingen kann, die Gesamtnachfrage im Euro-Raum spürbar zu stimulieren, dann bringt eine maßvolle Konsolidierung in Deutschland auch keine nennenswerte Gefahr für die Konjunktur in Europa mit sich. In der Finanzplanung für die Jahre 2010 bis 2014 plant der Bund, seine Ausgaben im Jahr 2011 um 12,1 Mrd Euro gegenüber dem Jahr 2010 zurückzuführen. Das Einsparvolumen ist daher gerade halb so groß wie der oben betrachtete Impuls. Legt man die soeben ermittelten Multiplikatoren zu Grunde, dann verringern die für das kommende Jahr geplanten Einsparungen im Bundeshaushalt die Gesamtnachfrage im Euro-Raum außerhalb Deutschlands um maximal 3 Mrd Euro.

Tabelle 16

Temporäre Ausweitung der staatlichen Investitionen in Deutschland um 1 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2009

Auswirkungen auf ausgewählte Länder

Land	Exporte nach Deutschland[1)2)]	Leistungsbilanzsaldo[1)2)]	Ausgabenmultiplikator[3)] (staatliche Investitionen)	Veränderung der Leistungsbilanz in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt[3)]
Belgien	15,34	0,28	0,08	0,04
Finnland	2,72	1,32	0,16	0,07
Frankreich	2,90	– 1,93	0,09	0,04
Griechenland	0,67	–11,21	0,09	0,05
Irland	2,92	– 3,02	0,05	0,20
Italien	2,42	– 3,17	0,06	0,04
Niederlande	16,12	5,36	0,33	0,15
Österreich	11,16	2,30	0,16	0,06
Polen	8,15	– 1,67	0,14	0,12
Portugal	2,41	–10,05	0,12	0,09
Schweden	3,30	7,25	0,07	0,00
Slowakei	12,67	– 3,20	0,56	0,24
Slowenien	10,45	– 1,51	0,10	0,01
Spanien	1,65	– 5,53	0,04	0,02
Tschechische Republik	19,25	– 1,13	0,23	0,11
Ungarn	16,55	0,17	0,45	0,15
Vereinigtes Königreich	1,79	– 1,11	0,08	0,03
Vereinigte Staaten	0,31	– 2,68	0,03	0,02

1) Quelle: IWF.– 2) In Relation zum jeweiligen nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.– 3) Eigene Berechnungen mit dem makroökonometrischen Simulationsmodell NiGEM. Beispiel: Eine Erhöhung der staatlichen Investitionen in Deutschland um 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im Jahr *t* führt zu einem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Belgien um 0,08 vH und zu einer Veränderung der Leistungsbilanz in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt von 0,04 Prozentpunkten im Jahr *t*.

Daten zur Tabelle

201. Zum Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte im Euro-Raum kann die Fiskalpolitik in Deutschland nur sehr bedingt beitragen. Zwar verbessert sich die Leistungsbilanz bei allen Handelspartnern Deutschlands aufgrund des Anstiegs der Importnachfrage in Deutschland, in den Defizitländern ist der Effekt aber nicht sehr ausgeprägt. Die Verbesserung der Leistungsbilanz im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt liegt dort lediglich zwischen 0,02 Prozentpunkten – im Falle Spaniens – und 0,2 Prozentpunkten in Irland. Deutlich größer als in Portugal, Griechenland und Spanien ist der Effekt verständlicherweise in den Ländern, die einen größeren Teil ihres Bruttoinlandsprodukts nach Deutschland exportieren. Allerdings weisen diese Länder teilweise einen Leistungsbilanzüberschuss auf. So verbessert sich beispielsweise die Leistungsbilanz in den Niederlanden und in Ungarn mit jeweils 0,15 Prozentpunkten relativ stark, obwohl die beiden Länder entweder eine in etwa ausgeglichene Leistungsbilanz (Ungarn) oder einen deutlichen Leistungsbilanzüberschuss (Niederlande) aufweisen (Tabelle 16).

202. Damit ist das **Zwischenfazit** klar: Die Fiskalpolitik in Deutschland ist kein geeignetes Instrument, um die Nachfrage in den Defizitländern gezielt zu stützen oder einen Beitrag zum Abbau der europäischen Leistungsbilanzungleichgewichte zu leisten. Positive Nachfrageeffekte wären vor allem bei denjenigen Handelspartnern zu spüren, in denen die Konjunktur gegenwärtig deutlich robuster verläuft und auch die Lage der staatlichen Finanzen weniger angespannt ist als in den Problemländern. Eine glaubwürdige Konsolidierungsstrategie für die öffentlichen Finanzen in Deutschland ist daher eine größere Hilfe für die Defizitländer als eine weitere Ausweitung des Defizits. Sie würde zu einer Verbesserung der fiskalischen Position des Euro-Raums beitragen und damit helfen, das Vertrauen der Finanzmärkte in die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu stärken.

Simulationsergebnisse: Lohnpolitik

203. Forderungen nach einer expansiveren Lohnpolitik in Deutschland sind in der Regel mit der Hoffnung verbunden, dass es dadurch zu einer Angleichung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Raum und zu einer über den Außenhandelskanal induzierten Nachfrageerhöhung in den Defizitländern kommt. Zusätzlich würden sich höhere Lohnabschlüsse in einer stärkeren Binnennachfrage niederschlagen, die diesen Effekt noch verstärken. Diese Überlegung setzt im Prinzip an den zwei wesentlichen Determinanten der Leistungsbilanz an: dem Preiseffekt und dem Einkommenseffekt in Bezug auf den internationalen Handel (Goldstein und Khan, 1985). Üblicherweise beschreibt der **Preiseffekt** die Auswirkungen realer Wechselkursänderungen auf das Exportangebot und die Importnachfrage. Eine reale Aufwertung führt unter sonst gleichen Bedingungen zu einem Rückgang der Exporte und einer Zunahme der Importnachfrage. Der **Einkommenseffekt** beschreibt den Einfluss der inländischen Nachfrage, also der Summe aus privatem Konsum, staatlichem Konsum und den Investitionen, auf die Importe. Eine stärkere inländische Nachfrage geht dabei mit einem Anstieg der Importe einher.

204. Weitgehende Einigkeit dürfte darüber bestehen, dass Lohnerhöhungen zu einer realen Aufwertung beitragen und daher über den Preiseffekt positiv auf die Exporte im Ausland wirken. Strittig ist hingegen die Frage, ob der mit einer Lohnerhöhung verbundene Einkommens-

effekt den Preiseffekt noch verstärkt, oder aber in die entgegengesetzte Richtung wirkt. Eine Anhebung der Löhne wird einerseits das **verfügbare Einkommen** der Beschäftigten erhöhen. Andererseits könnten sich höhere Reallöhne negativ auf die **Beschäftigung** auswirken. Trotz eines Anstiegs der Durchschnittslöhne kann die Summe der verfügbaren Einkommen nach einer Lohnerhöhung also auch zurückgehen. Zusätzlich zu beachten ist, dass ein Verlust von Arbeitsplätzen auch mit einem schwächeren Zuwachs des Kapitalstocks und daher mit geringeren Nettoinvestitionen einhergehen würde. A priori ist die Wirkung einer Lohnerhöhung in Deutschland auf die inländische Nachfrage und mithin auf die Entwicklung der Importe und der Leistungsbilanz also alles andere als eindeutig.

205. Um die Auswirkung einer Nominallohnerhöhung in Deutschland auf die Nachfrage in den Defizitländern zu untersuchen, wird in NiGEM das Niveau der Nominallöhne in Deutschland für die Dauer von fünf Jahren einmalig um 1 vH gegenüber dem Basisszenario angehoben. Für die EZB wird eine akkomodierende Politik unterstellt. Das heißt, der Leitzins bleibt während der Schockperiode unverändert. Andernfalls würde die EZB auf den von der Lohnerhöhung verursachten Preisanstieg mit einer restriktiveren Zinspolitik reagieren. Hiermit wäre in den anderen Ländern des Euro-Raums, in denen der Preisanstieg geringer ausfällt, ein negativer Realzinseffekt, mit einem entsprechenden Rückgang der Investitionen verbunden. Zu beachten ist, dass in NiGEM die Entwicklung der Reallöhne von der Arbeitslosigkeit und der Produktivität abhängt. Bei einer gegebenen Arbeitslosenquote steigt der Reallohn langfristig in gleichem Maße wie die Produktivität (Barrell et al., 2001). Die Produktivität wird in der Simulation jedoch nicht gegenüber dem Basisszenario verändert. Anhand des hier betrachteten Schocks lassen sich daher die Auswirkungen einer Nominallohnänderung bei **gegebenem Produktivitätsfortschritt** identifizieren.

206. Die Simulationsergebnisse stützen nicht die Sichtweise, Deutschland könne durch eine expansive Lohnpolitik einen Beitrag zur Nachfragestabilisierung in den Defizitländern oder zu einem Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte leisten. Die Lohnerhöhung hat in der Simulation nur einen **geringen** und zudem **negativen Effekt** auf die Nachfrage in den Defizitländern. Das Bruttoinlandsprodukt geht dort während der Schockperiode um bis zu 0,04 vH gegenüber dem Basisszenario zurück (Schaubild 29, links). Anstatt in den Defizitländern einen positiven Nachfrageeffekt zu entfalten, induziert die Lohnerhöhung dort über den Außenhandelskanal einen negativen Nachfrageimpuls. Dieser Effekt lässt sich sehr einfach an der Veränderung der Leistungsbilanzen ablesen. In Deutschland steigt der Leistungsbilanzüberschuss in Relation zum Bruttoinlandsprodukt um bis zu 0,2 Prozentpunkte. Spiegelbildlich verschlechtert sich die Leistungsbilanz in den Defizitländern (Tabelle 17, Seite 118).

207. Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in den Defizitländern wird vornehmlich von der Entwicklung der inländischen Nachfrage in Deutschland getrieben. Da die Preise nur zeitverzögert auf die Anhebung der Nominallöhne reagieren, führen die Lohnerhöhungen zu einem Anstieg des Reallohns, der sich in einem **Rückgang der Beschäftigung** niederschlägt. In der Simulation sinkt die Anzahl der Beschäftigten um bis zu 237 000 Personen. Der Rückgang der Beschäftigung führt zudem dazu, dass die Unternehmen ihren Kapitalstock anpassen, um zu einem für sie optimalen Verhältnis der eingesetzten Produktionsfaktoren Arbeit

und Kapital zurückzukehren. Folglich sinken in der Simulation die **Investitionen**. Durch den Rückgang der Beschäftigung und des Kapitalstocks geht auch das Bruttoinlandsprodukt gegenüber dem Status quo zurück (Schaubild 29, rechts). Das geringere Investitionsniveau bewirkt zudem einen Rückgang der inländischen Nachfrage. Für sich genommen dämpft der Einkommenseffekt in diesem Szenario also die Importnachfrage. Insgesamt dominiert er den gegenläufigen Preiseffekt, der für einen Rückgang der deutschen Exporte verantwortlich ist. Der Gesamteffekt auf die Leistungsbilanz in Deutschland ist daher positiv.

Tabelle 17

Auswirkungen einer einmaligen Nominallohnerhöhung auf die Leistungsbilanzen[1] ausgewählter Länder in Europa

Abweichung vom Basisszenario in Prozentpunkten[2]

Land	Jahr nach Beginn des Schocks				
	1.	2.	3.	4.	5.
Griechenland	– 0,003	– 0,017	– 0,021	– 0,018	– 0,013
Irland	+ 0,003	– 0,013	– 0,032	– 0,023	– 0,007
Portugal	– 0,009	– 0,028	– 0,027	– 0,016	– 0,008
Spanien	– 0,007	– 0,013	– 0,014	– 0,015	– 0,014
Nachrichtlich:					
Deutschland	+ 0,076	+ 0,198	+ 0,207	+ 0,179	+ 0,146

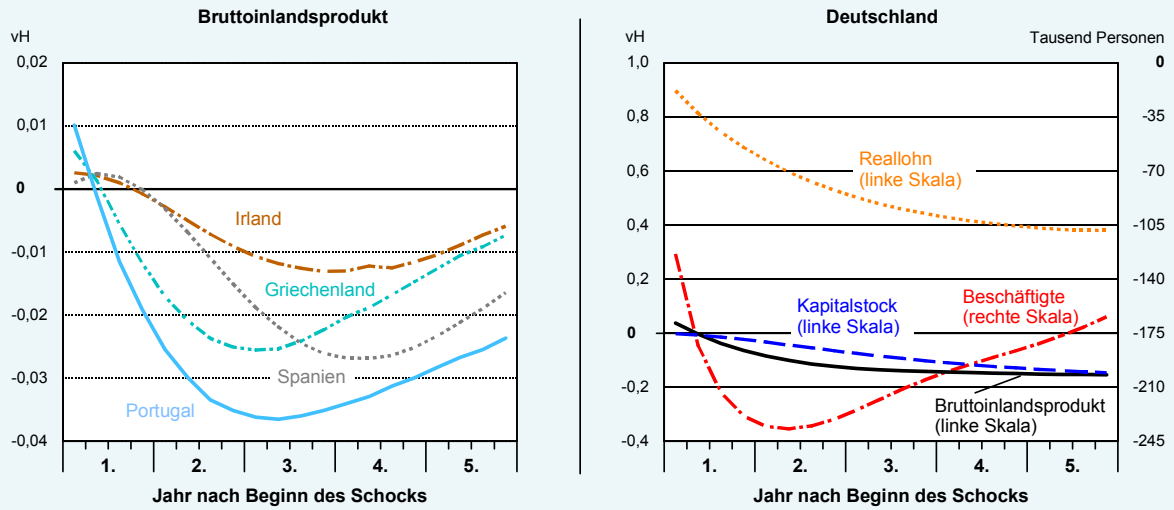
1) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt.– 2) Eigene Berechnung mit dem makroökonometrischen Simulationsmodell NiGEM.

Daten zur Tabelle

Schaubild 29

Auswirkungen einer einmaligen Nominallohnerhöhung auf das Bruttoinlandsprodukt ausgewählter Länder in Europa und auf ausgewählte Indikatoren für Deutschland

Abweichung vom Basisszenario[1]



1) Eigene Berechnungen mit dem makroökonometrischen Simulationsmodell NiGEM.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

208. Auch wenn die Simulationsergebnisse in quantitativer Hinsicht nicht überinterpretiert werden sollten, illustrieren sie recht anschaulich, dass Lohnerhöhungen keineswegs zu der erhofften Stimulierung der externen Nachfrage in den Defizitländern führen müssen. Stattdes-

sen bestünde die durchaus ernstzunehmende Gefahr von Arbeitsplatzverlusten und einem damit einhergehenden Rückgang der Summe der inländischen Nachfragekomponenten, mit entsprechend negativen Folgen für die Importnachfrage in Deutschland und die Konjunktur in den Defizitländern.

209. Gleichzeitig zeigen die Simulationsergebnisse, wie problematisch es ist, von dem zeitlichen Zusammentreffen von Lohnzurückhaltung, Arbeitsmarktreformen und einem positiven Leistungsbilanzsaldo auf eine **Kausalität** zwischen diesen Ereignissen zu schließen. Selbst bei einer vorsichtigen Interpretation zeigen die Simulationsergebnisse, dass der Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands ohne die Lohnzurückhaltung und die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre vermutlich noch höher ausgefallen wäre. Nicht zufällig verzeichneten die Investitionen in Deutschland nach der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen im Jahr 2005 ein deutlich stärkeres Wachstum als im Euro-Raum, obwohl sie sich in den Jahren zuvor noch weit unterdurchschnittlich entwickelt hatten (Schaubild 30, Seite 121).

210. Um einem Missverständnis vorzubeugen: Es wäre unzulässig, die Simulationsergebnisse dahingehend zu interpretieren, dass steigende Reallöhne notwendigerweise zu einem Rückgang der Beschäftigung führen. Die Simulationen erfolgten unter der Annahme einer gegebenen Produktivitätsentwicklung. Bei einem gleichzeitigen Anstieg von Löhnen und Produktivität bliebe die Beschäftigung konstant, solange die Reallöhne mit der gleichen Rate steigen wie die Produktivität. Es käme sogar zu einem Anstieg der Beschäftigung, wenn der Zuwachs der Reallöhne hinter dem der Produktivität zurückbliebe.

211. Insgesamt sind die beiden hier betrachteten Politikoptionen einer expansiven Lohnpolitik oder einer expansiven Fiskalpolitik als Unterstützungsmaßnahmen für die Defizitländer wenig geeignet. Bei möglicherweise hohen Kosten in Form von Arbeitsplatzverlusten beziehungsweise einer weiter steigenden Staatsverschuldung blieben die dadurch in den Defizitländern ausgelösten konjunkturellen Impulse im besten Fall ein **Tropfen auf den heißen Stein**. Um die anstehenden Anpassungslasten in den Defizitländern zu mindern, empfiehlt es sich daher, nach Maßnahmen zu suchen, die entweder bei gegebenen Kosten eine größere Wirkung entfalten oder aber bei gegebenen Impulsen in den Defizitländern mit geringeren Nebenwirkungen in Deutschland verbunden sind.

4. Deutschlands Wachstum stärken

212. Es stellt sich daher die Frage, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen grundsätzlich geeignet scheinen, den bisherigen Defizitländern bei der Bewältigung ihres Anpassungsprozesses behilflich zu sein und dabei Deutschlands Wirtschaftsentwicklung nicht zu beeinträchtigen. In der vergangenen Dekade wurde das deutsche Wachstum stark von der außenwirtschaftlichen Nachfrage getragen. Die binnenwirtschaftlichen Impulse waren hingegen gering. Zur Stärkung der Investitionstätigkeit als Teil der Binnennachfrage sollten **langfristig wirkende Strukturmaßnahmen** ergriffen werden (JG 2009 Ziffern 323 ff.). Mit der Lissabon-Strategie wurde bereits im Jahr 2000 der Versuch unternommen, eine wirtschaftspolitische Koordinierung von Strukturmaßnahmen zu erreichen, um etwaig entstehende Friktionen zwischen den EU-Ländern zu vermeiden.

Die für Deutschland damit verbundenen und bereits in der Vergangenheit regelmäßig vom Sachverständigenrat angemahnten Maßnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen: (1) Ausbau der wachstumswirksamen öffentlichen Infrastruktur durch Investitionen in Bildung und Forschung sowie in die Verkehrsinfrastruktur, (2) Reform der Unternehmenssteuern, um private Investitionen zu steigern, sowie Maßnahmen zu Verbesserung der privaten Innovationsfinanzierung, (3) Arbeitsmarktreformen, um die verfestigte Arbeitslosigkeit abzubauen und Unternehmensinvestitionen in Deutschland attraktiver zu machen, (4) Abbau von Regulierungen in den Produktmärkten, um den Wettbewerb zu fördern sowie (5) Reform der sozialen Sicherungssysteme und deren Finanzierung.

213. Im vergangenen Jahrzehnt hat Deutschland eine Vielzahl von **Strukturreformen umgesetzt**. So wurden seit dem Jahr 2004 mit der Agenda 2010 viele der für Deutschland identifizierten Defizite abgebaut, die Flexibilität des Arbeitsmarkts erhöht und die Arbeitslosigkeit massiv gesenkt. Weiterhin sind Steuerstrukturreformen etwa bei der Unternehmensbesteuerung eingeleitet worden. Und schließlich wurden Reformen in den Alterssicherungssystemen initiiert, die im Kern geeignet sind, der demografischen Entwicklung in Deutschland Rechnung zu tragen. Gerade die aus den Konsolidierungszwängen erwachsenden Reformnotwendigkeiten in einigen Mitgliedsländern der EU zeigen deutlich, dass diese oftmals mit erheblichen politischen Widerständen verbundenen Reformen dort eben nicht angegangen wurden. Im Hinblick auf die Reformen in den sozialen Sicherungssystemen ist Deutschland eines der ersten EU-Länder, das in der Alterssicherung den Einstieg in ein ergänzendes kapitalgedecktes System eingeleitet und die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters beschlossen hat. Der eingeschlagene Weg ist richtig und sollte unbeirrt weiter beschritten werden. Das Renteneintrittsalter doch nicht zu erhöhen, würde die Reformen in Deutschland um Jahre zurückwerfen (Ziffern 430 ff.).

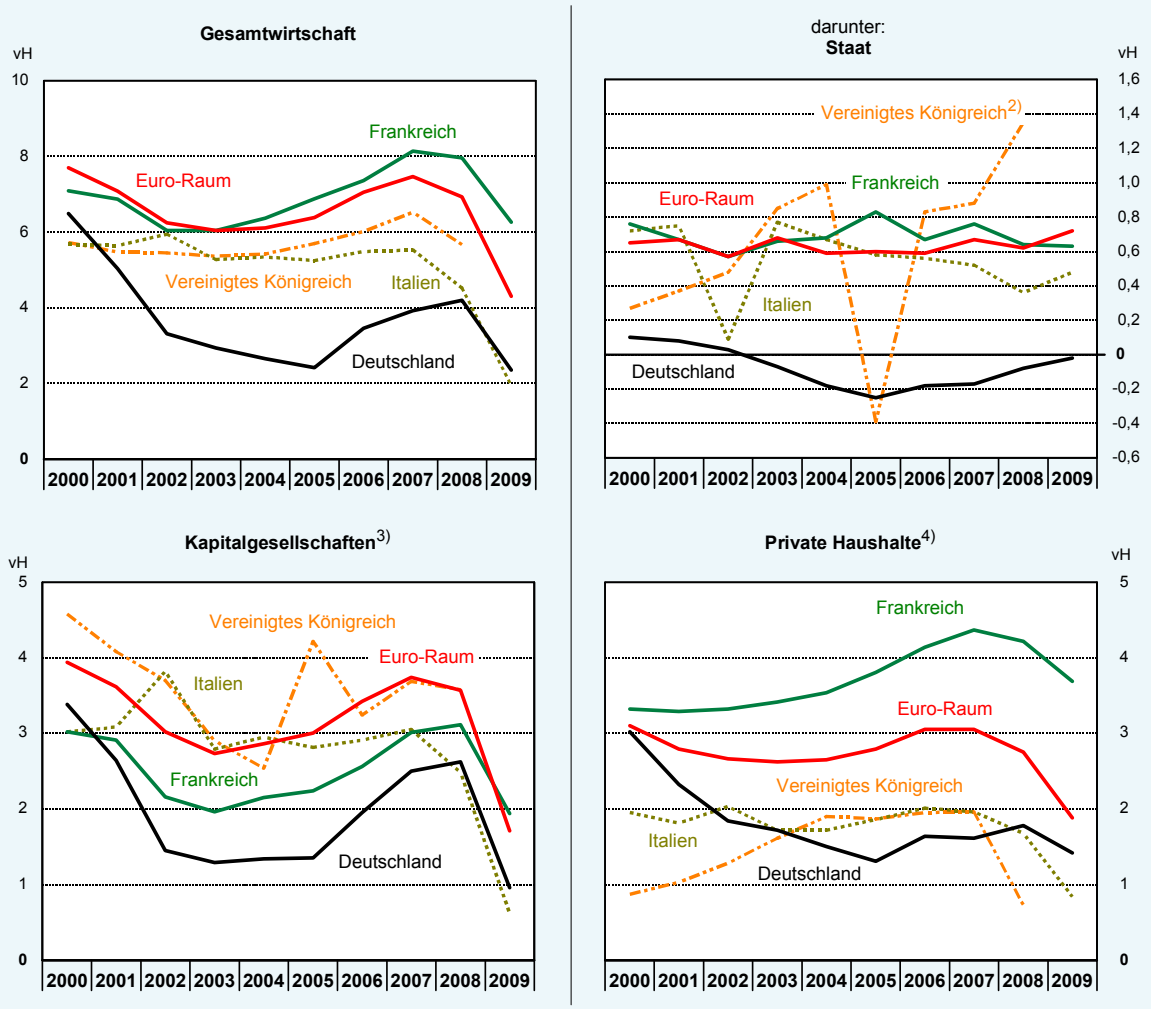
Öffentliche und private Investitionen

214. Der auf internationaler Ebene immer wieder eingeforderte Beitrag Deutschlands zu mehr europäischem Wachstum besteht richtigerweise in der Steigerung der privaten und öffentlichen Investitionen. Aufgrund ihres niedrigen Niveaus und ihres auch im europäischen Vergleich eher unterdurchschnittlichen Anteils am Bruttoinlandsprodukt (Schaubild 30) bleibt hier vieles zu tun, wenngleich die Rahmenbedingungen für private Investitionen bereits in erheblichem Umfang verbessert wurden. Mit der Unternehmenssteuerreform 2008 hat sich die steuerliche Attraktivität des Standorts Deutschland wesentlich erhöht (JG 2007 Ziffern 394 ff.). Mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz 2009 wurden zudem bestimmte Einzelregelungen verändert, die auf das Investitionsverhalten restriktiv wirkten (JG 2009 Ziffern 289 ff.). Ungeachtet dessen besteht hier weiterhin Handlungsbedarf (JG 2009 Ziffern 291 ff.).

Deutschlands **Nettoinvestitionsquote** hat sich immerhin im Zeitraum von 2005 bis 2008 merklich erhöht und es ist zu erwarten, dass die bisher durchgeführten Reformen einen weiteren Anstieg der Investitionen unterstützen werden. Dies gilt umso mehr, da sich die Investitionsanreize in den bisherigen Defizitländern verringert haben, die letztlich durch Übertreibungen auf den dortigen Vermögensmärkten verstärkt wurden.

Schaubild 30

Bedeutung der Nettoanlageinvestitionen[1] in ausgewählten Ländern



1) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 2) Die öffentlichen Investitionen sind im Jahr 2005 durch die Übertragung von Kernkraftwerken verzerrt.– 3) Nichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften.– 4) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quellen: EU, OECD

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Die Betrachtung der **staatlichen Nettoinvestitionen** zeigt, dass diese im vergangenen Jahrzehnt erheblich zurückgegangen sind und der staatliche Kapitalstock derzeit aufgebraucht wird. Deshalb wurden vom Sachverständigenrat in der Vergangenheit wiederholt mehr Investitionen in den Bereichen Bildung, Forschung und Entwicklung sowie bei der öffentlichen Infrastruktur angemahnt (JG 2009 Ziffern 441 ff.). Damit stellen wachstumsfördernde öffentliche Investitionen ein wichtiges zukünftiges Tätigkeitsfeld der Politik dar.

215. Ein zentraler Aspekt, der für mehr binnenwirtschaftliches Wachstum und Produktivitätsfortschritte sorgen kann, ist der Abbau bestehender **Produktmarktregulierungen** sowie vorhandener **Wettbewerbsverzerrungen**. Welche Effizienz- und Produktivitätssteigerungen von intensiviertem Wettbewerb ausgehen können, zeigt sehr anschaulich die weltweite Deregulierung der einstmals staatlichen Telekommunikationsmärkte (Olley und Pakes, 1996). Zu möglichen Betätigungsfeldern der Wettbewerbspolitik könnte unter anderem die Stärkung des Wettbewerbs auf dem Energiemarkt gehören (Monopolkommission, 2009).

Simulationsergebnisse: Erhöhung der Partizipationsquote am Arbeitsmarkt

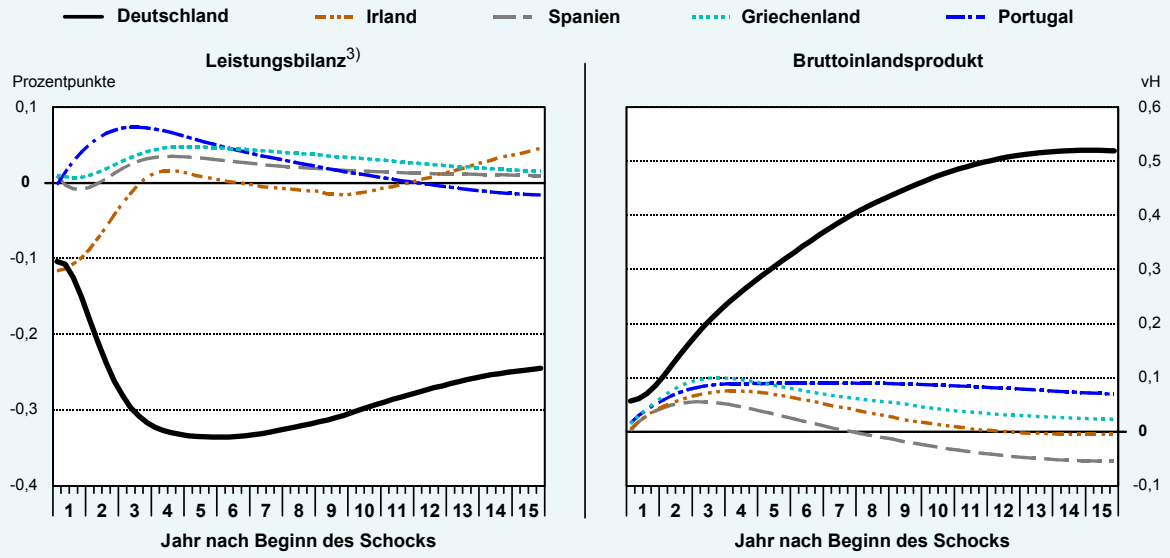
216. Im Gegensatz zu den im vorhergehenden Abschnitt untersuchten Politikoptionen gehen von den hier betrachteten Maßnahmen tendenziell positive Wirkungen sowohl für die Defizitländer als auch für Deutschland aus. Besonders anschaulich lässt sich dies am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik illustrieren. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird es für die deutsche Politik in den nächsten Jahren entscheidend darauf ankommen, die Erwerbstätigkeit zu erhöhen, um eine Verringerung des Arbeitsvolumens und damit auch des Potenzialwachstums zu verhindern. Eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit etwa durch eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen oder älteren Arbeitnehmern würde das Pro-Kopf-Einkommen steigern und dadurch die Binnennachfrage stärken.

Bereits relativ geringe Veränderungen der Partizipationsquote können ökonomisch signifikante Veränderungen der Leistungsbilanz nach sich ziehen. Im makroökonometrischen Modell NiGEM führt eine dauerhafte Zunahme der Partizipationsquote um einen Prozentpunkt in Deutschland zu einem **langfristigen Rückgang** des Leistungsbilanzüberschusses in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt um 0,35 Prozentpunkte (Schaubild 31).

Schaubild 31

Auswirkungen auf die Leistungsbilanz und das Bruttoinlandsprodukt ausgewählter Länder bei einer dauerhaften Steigerung der Partizipationsquote[1] um 1 Prozentpunkt in Deutschland

Abweichung vom Basisszenario[2]



1) Erwerbstätige (Inländer) in vH der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre).– 2) Eigene Berechnungen mit dem makroökonometrischen Simulationsmodell NiGEM.– 3) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in konstanten Preisen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Eine Steigerung der Partizipationsquote in der betrachteten Größenordnung stellt für die Politik ein durchaus erreichbares Ziel dar. Empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen einer Reform des Arbeitslosengelds II zeigen, dass schon geringfügige Änderungen des Regelsatzes zu einer Zunahme beziehungsweise Abnahme der Partizipationsquote um einen Prozentpunkt führen.

217. Reformen, die auf eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung in Deutschland zielen, bewirken durch das höhere Einkommen in Deutschland indirekt Wachstumseffekten auch in den Defizitländern, wenngleich diese gering ausfallen. Da Unternehmen die neuen Arbeitsplätze mit Kapital ausstatten, steigen neben dem Arbeitsvolumen auch der Kapitalstock und das Produktionspotenzial. In der Simulation liegt das Bruttoinlandsprodukt langfristig um 0,5 vH höher als im Basisszenario. Die zusätzlichen Investitionen erhöhen die inländische Absorption und lösen über den Außenhandelskanal einen **Nachfrageimpuls** bei den Handelspartnern Deutschlands aus. Somit gehen auch für die Defizitländer positive Wirkungen von der Reform aus. Der Anstieg der Importnachfrage in Deutschland verbessert dort die Leistungsbilanz um bis zu 0,05 Prozentpunkte, allerdings klingt der Effekt nach einigen Jahren aus (Schaubild 31). Der über den Außenhandelskanal induzierte Anstieg des Bruttoinlandsprodukts in den Defizitländern beläuft sich auf 0,05 vH bis 0,1 vH. Der Effekt ist zwar klein, aber nicht mit den im vorherigen Abschnitt herausgearbeiteten Nebenwirkungen einer expansiven Fiskal- oder Lohnpolitik in Form einer steigenden Staatsverschuldung oder höherer Arbeitslosigkeit verbunden.

5. Eine andere Meinung zur Rolle Deutschlands in der Europäischen Währungsunion

Ein Mitglied des Rates, **Peter Bofinger**, vertritt zu den Analysen und Vorschlägen an die Politik in Abschnitt III dieses Kapitels eine andere Meinung.

218. Insbesondere gestützt auf die Simulationen des makroökonometrisch Mehr-Länder-Modells (NiGEM) kommt die Mehrheit zu dem Urteil, dass von der Lohnmoderation in Deutschland kein destabilisierender Einfluss auf die anderen Mitgliedsländer des Euro-Raums ausgegangen sei. Auf der Basis dieses Modells wird die Auffassung vertreten, dass Deutschland weder über stärkere Lohnerhöhungen noch über eine expansivere Fiskalpolitik einen Beitrag zum Abbau der Ungleichgewichte in der Europäischen Währungsunion leisten könne. Die einzig sinnvolle Politikoption bestehe in einer konsequenten Fortführung von Strukturreformen, um die Wachstumsperspektiven zu stärken und damit über die Binnennachfrage positiv auf die externe Nachfrage in den Defizitländern zu wirken.

Der Einfluss der Lohnentwicklung auf die Ungleichgewichte im Euro-Raum

219. Für die Analyse des Entstehens der Ungleichgewichte innerhalb des Euro-Raums kommt dem Einfluss der Lohnentwicklung eine zentrale Bedeutung zu. Aus den Analysen mit **NiGEM** leitet die Mehrheit den überraschenden Befund ab, dass höhere Löhne in Deutschland sogar zu einem noch größeren Überschuss in der deutschen Leistungsbilanz geführt hätten.

Dieses Ergebnis ist auf die spezifischen Effekte einer Lohnmoderation im Rahmen von NiGEM zurückzuführen, dessen Modell-Eigenschaften man sehr gut anhand von **Simulationen der Deutschen Bundesbank** für eine isolierte Lohnsenkung in einer Volkswirtschaft der Währungsunion nachvollziehen kann (Deutsche Bundesbank, 2010). Bei diesen Simulationen führt eine Lohnsenkung zunächst zu einer Ausweitung der Beschäftigung und dann zu einem

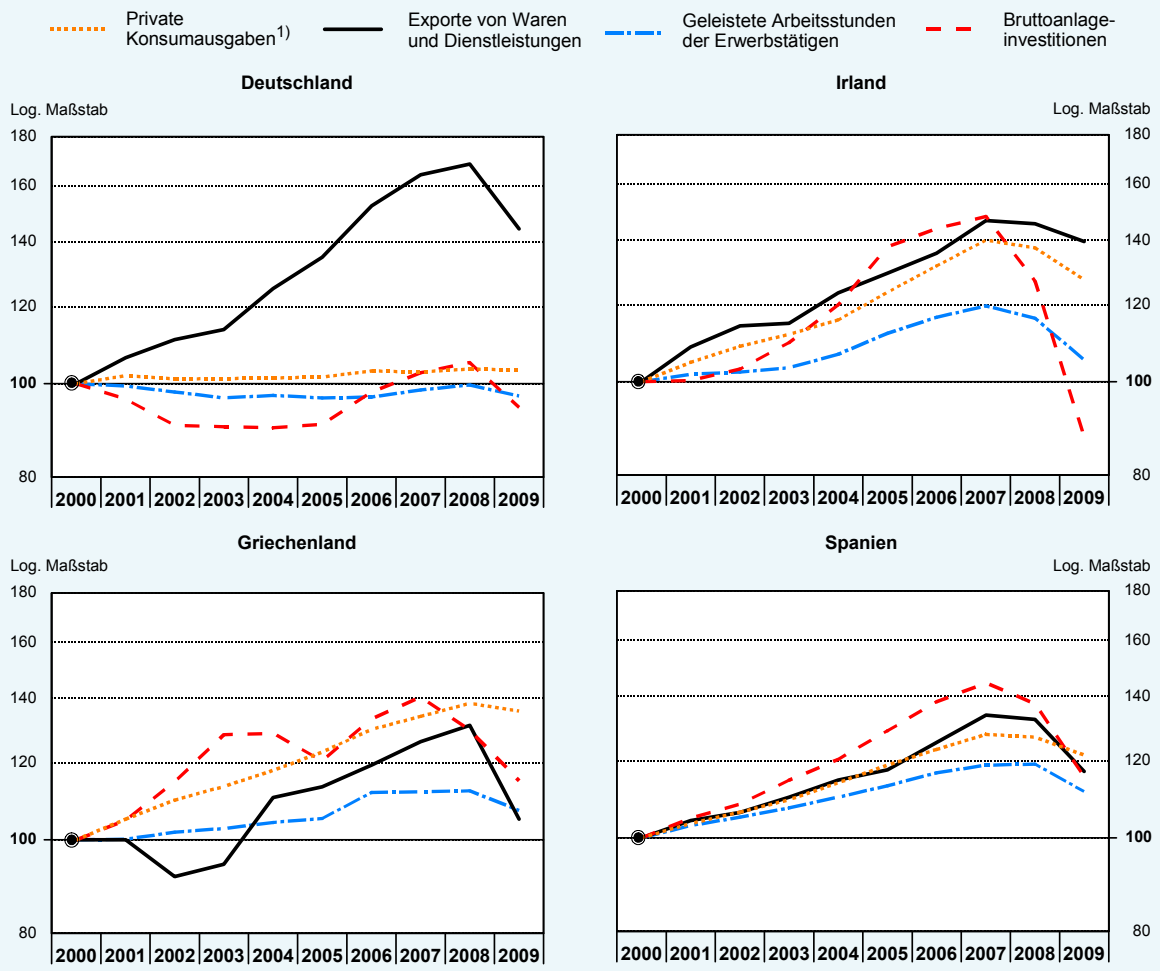
Ausbau des Kapitalstocks. Der kurzfristig dämpfende Effekt der Lohnsenkung wird mittelfristig durch den starken Beschäftigungsaufbau mehr als wettgemacht. Interessant sind die dabei ermittelten Effekte auf den Außenhandel: Die Zunahme des realen Exports bleibt hinter der Ausweitung des Bruttoinlandsprodukts und vor allem hinter der Expansion der privaten Investitionstätigkeit zurück, sodass die Bundesbank zu der Aussage gelangt: „Folglich sei der Außenhandel keineswegs der Motor der makroökonomischen Effekte einer Lohnmoderation, wie oftmals behauptet wird“ (Deutsche Bundesbank, 2010).

220. Betrachtet man für Deutschland die **tatsächliche Entwicklung** der entsprechenden Nachfragekomponenten und der Beschäftigung im zurückliegenden Jahrzehnt, könnte die Divergenz zwischen Modell und Realität kaum größer sein. In den Jahren der Lohnmoderation ging die Beschäftigung gemessen an den geleisteten Arbeitsstunden der Erwerbstätigen zurück (Schaubild 32). Die Investitionen erreichten erst im Jahr 2007 wieder das Niveau des Jahres 2000.

Schaubild 32

Entwicklung wichtiger Wirtschaftsindikatoren in Deutschland und in ausgewählten Ländern

2000 = 100



1) Private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: EU

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Ganz im Gegensatz zu den Ergebnissen von NiGEM war der Export die einzige und zudem eine besonders starke Triebkraft der deutschen Wirtschaftsentwicklung. In der Spitze lagen die Exporte um rund 70 vH über dem Ausgangswert des Jahres 2000 und sie dürften dabei auch als Hauptursache für die Belebung der Investitionstätigkeit in den Jahren 2007 und 2008 anzusehen sein. Wie wenig realitätsnah die aus NiGEM abgeleitenden Verläufe sind, lässt sich am Beispiel der südeuropäischen Problemländer und Irlands zeigen: Obwohl dort die Lohnsteigerungen eindeutig zu hoch ausgefallen sind, weist die Entwicklung von Beschäftigung und Investitionen im vergangenen Jahrzehnt Verläufe auf, die in NiGEM nur durch eine Lohnmoderation zu erreichen sind.

Deutschlands Beitrag zu den makroökonomischen Ungleichgewichten in der Europäischen Währungsunion

221. Welchen Beitrag Deutschland zu einer ausgewogeneren Situation des Euro-Raums leisten kann, lässt sich verdeutlichen, wenn man die makroökonomischen Entwicklungen der beiden letzten Jahrzehnte vergleicht. In den Jahren von **1991 bis 2000** zeigen sich für Deutschland – trotz massiver Schocks wie beispielsweise der deutschen Vereinigung und der EWS-Krise – keine nennenswerten Unterschiede zur Gruppe der ursprünglichen Mitgliedsländer des Währungsraums (ohne Deutschland). Bei den wichtigsten Komponenten der Verwendungsseite des Bruttoinlandsprodukts (Private Konsumausgaben, Anlageinvestitionen und auch die inländische Verwendung insgesamt) waren die durchschnittlichen jährlichen Veränderungsraten nahezu identisch (Schaubild 33, Seite 126). Bedingt durch die Anpassungseffekte im Zuge der deutschen Vereinigung fiel der durchschnittliche Anstieg der Nominallöhne je Beschäftigten in Deutschland etwas höher aus als im Rest der Vergleichsgruppe, und die Zunahme der Beschäftigung war unterdurchschnittlich.

222. Im **zurückliegenden Jahrzehnt**, also in den Jahren 2001 bis 2010, hat sich dieses Bild ganz erheblich verändert. Während die Komponenten der Binnennachfrage in der Vergleichsgruppe weiterhin nach oben gerichtet waren, wenn auch mit einer gewissen Abschwächung gegenüber den 1990er-Jahren, kam es in Deutschland nahezu zu einer Stagnation nicht nur der Privaten Konsumausgaben, sondern der inländischen Verwendung insgesamt. Trotz der starken Exportdynamik konnte das nicht verhindern, dass die durchschnittliche Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts merklich hinter dem Anstieg der Vergleichsgruppe zurückblieb. Auch bei der Beschäftigungsentwicklung nahm der Rückstand gegenüber der Vergleichsgruppe zu.

Neben den Auswirkungen der deutschen Vereinigung, die das Ergebnis in den 1990er-Jahren zugunsten Deutschlands und danach zu dessen Lasten beeinflusst haben, dürfte dieser Regimewechsel wesentlich auf die in der letzten Dekade speziell in Deutschland praktizierte **Strategie der Lohnmoderation** zurückzuführen sein. Sie wurde wirtschaftspolitisch insbesondere „durch die einschneidenden Reformen am Arbeitsmarkt gefördert“ (Deutsche Bundesbank, 2010). Zur Strategie der Senkung der Lohnkosten, die in der Regel als Politik zur Verminderung der Lohnnebenkosten propagiert wurde, zählten zudem im Jahr 2005 die Verschiebung der Parität bei den Krankenversicherungsbeiträgen zulasten der Arbeitnehmer sowie im Jahr 2007 die deutliche Absenkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, die mit

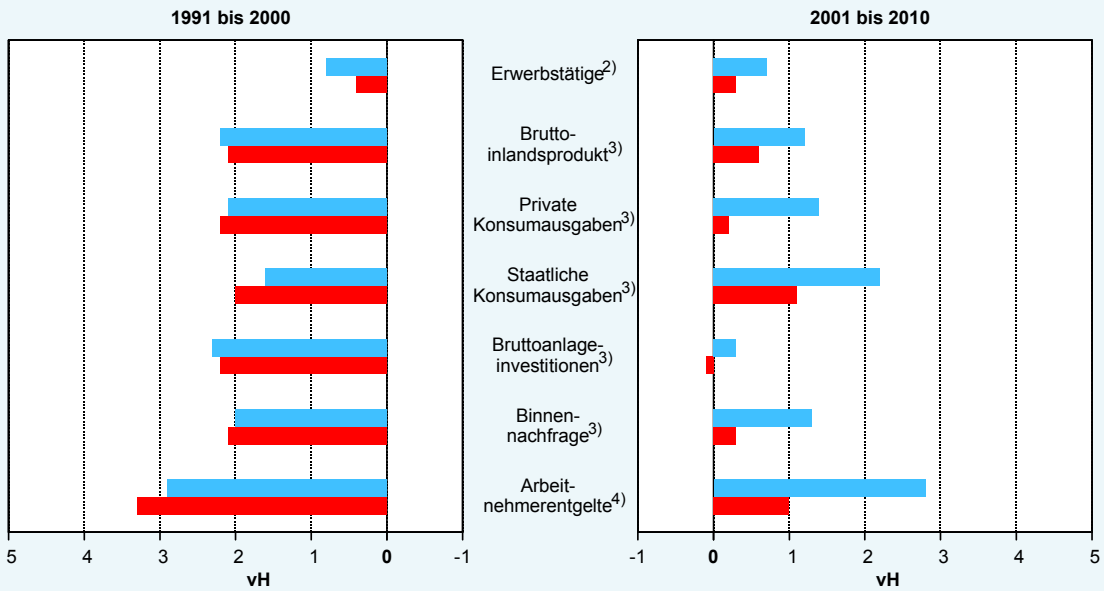
einer Erhöhung der Umsatzsteuer verbunden war. Als weitere zentrale Elemente einer konsequenten wirtschaftspolitischen Strategie der Lohnmoderation ist der Verzicht auf einen allgemeinen, flächendeckenden Mindestlohn, der in den meisten anderen Ländern üblich ist, ebenso zu nennen wie die Flexibilisierung der Leiharbeit im Jahr 2004.

Die Lohnzurückhaltung in Deutschland während der Phase 2001 bis 2010 ist daran abzulesen, dass die Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer im Euro-Raum (ohne Deutschland) um durchschnittlich 2,8 vH jährlich stiegen und damit nur etwas geringer als in den 1990er-Jahren, während sie sich in Deutschland nur noch um 1,0 vH erhöhten. Da damit nicht einmal ein vollständiger Ausgleich für die Preissteigerungen gewährt wurde, ist es nicht überraschend, dass bei rückläufigen realen Brutto- wie Nettolöhnen je Arbeitnehmer der private Konsum über ein ganzes Jahrzehnt nahezu stagnierte. Dass sich das insgesamt gesehen selbst für Deutschland nicht ausgezahlt hat, erkennt man an der unterdurchschnittlichen Zuwachsrate der Beschäftigung und des Bruttoinlandsprodukts in dieser Dekade.

Schaubild 33

Entwicklung ausgewählter Wirtschaftsindikatoren im Euro-Raum[1)] und in Deutschland für die Zeiträume 1991 bis 2000 und 2001 bis 2010

Durchschnittliche jährliche Veränderung



1) Folgende Mitgliedsländer: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien.– 2) Inlandskonzept.– 3) In konstanten Preisen.– 4) Je Arbeitnehmer; Inlandskonzept.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle für Grundzahlen: EU

223. Insgesamt zeigt der längerfristige Vergleich, dass sich die deutsche Wirtschaft am Ende der 1990er-Jahre durchaus nicht in einer Verfassung befand, bei der es – insbesondere unter Berücksichtigung des großen Schocks der deutschen Vereinigung – angemessen gewesen wäre, vom „**kranken Mann Europas**“ zu sprechen. Dies ist nicht zuletzt daran abzulesen, dass die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 2000 höher lag als in allen Folgejahren, einschließlich des noch ganz im Zeichen des weltweiten Booms stehenden Jahres 2008. Von einer „katastrophalen Lage am Arbeitsmarkt“ (Ziffer 184) kann somit keine

Rede sein, zumal das Jahr 2000 auch bei der Arbeitslosigkeit nicht grundsätzlich schlecht abschneidet. In Westdeutschland waren damals 2,4 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet, das war kaum mehr als im Jahr 2008 mit 2,3 Millionen (einschließlich der Personen, die allein wegen § 16 Abs. 3 SGB III und § 53a Abs. 2 SGB II nicht arbeitslos sind, im Jahr 2000 jedoch noch zu den registriert Arbeitslosen gezählt wurden); im Jahr 2010 waren mit 2,4 Millionen mehr Menschen arbeitslos als im Jahr 2000 (bei identischer Abgrenzung). Die Verbesserung der Arbeitsmarktlage bezieht sich somit allein auf Ostdeutschland, wo die Anzahl der Arbeitslosen von 1,5 Millionen Personen im Jahr 2000 auf 1,3 beziehungsweise 1,2 Millionen Personen in den Jahren 2008 und 2010 zurückgegangen ist; die beiden letzten Werte wiederum in der erweiterten Abgrenzung. Der Rückgang der „unerträglich hohen Sockelarbeitslosigkeit“ (Ziffer 177) ist somit nicht den Arbeitsmarktreformen zuzuschreiben, sondern in erster Linie auf die allmähliche Rückführung der transformationsbedingten Unterbeschäftigung in Ostdeutschland zurückzuführen.

224. Für die Europäische Währungsunion sind von der deutschen Lohnmoderation eindeutig **negative Effekte** ausgegangen. Es muss einen Wirtschaftsraum destabilisieren, wenn die Binnennachfrage im größten Mitgliedsland über ein ganzes Jahrzehnt hinweg nahezu stagniert. Dies wird unmittelbar deutlich, wenn man einmal unterstellt, dass die anderen Mitgliedsländer dieselbe Politik verfolgt hätten. Bei einer insgesamt stagnierenden Binnennachfrage des Euro-Raums wäre die Zuwachsrate der deutschen Exporte, die zu über 40 vH in Länder der Währungsunion gehen, deutlich geringer ausgefallen. Die Exporterfolge der deutschen Wirtschaft waren daher in diesem Umfang nur möglich, weil sich die anderen Länder gerade nicht so verhalten haben, wie das von der Mehrheit der deutschen Ökonomen für richtig angesehen wird. Wenn Exporterfolge nicht auf Produktivitätsfortschritten, sondern auf einer Politik der Lohnmoderation beruhen, hat man es – ähnlich wie im Fall einer unterbewerteten Währung – mit einem **Nullsummenspiel** zu tun. Es ist deshalb auch unzutreffend, wenn die Mehrheit feststellt, dass eine zurückhaltende Lohnpolitik über eine mittelfristige Stärkung der Binnenwirtschaft zu Impulsen in den Partnerländern führe. So liegt die inländische Verwendung in Deutschland im Jahr 2010 um 3,1 vH über dem Niveau des Jahres 2000; im Euro-Raum (ohne Deutschland) belief sich die Zunahme auf 13,9 vH.

225. Neben den reinen Nachfrageeffekten sind insbesondere nachteilige Auswirkungen auf den **Zinsmechanismus** in der Währungsunion ausgegangen. Die Lohnmoderation hat zu einer sehr niedrigen Inflationsrate in Deutschland geführt. Da die deutsche Inflationsrate zu knapp einem Drittel für die Zinspolitik der EZB bestimmend ist, sind dadurch die Leitzinsen im Euro-Raum tendenziell zu niedrig ausgefallen. Dieser Effekt war natürlich nicht die alleinige Ursache für den Boom in den Defizitländern, aber hat dort die Fehlentwicklungen verstärkt und gleichzeitig die Realzinsen in Deutschland erhöht, da sich die geringere nationale Inflationsrate nur partiell im gemeinsamen Zinsniveau niederschlägt. Der in der Währungsunion aufgetretene Realzinsnachteil für Deutschland wäre ohne die Lohnmoderation somit geringer ausgefallen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch die deutschen Realzinsen (ermittelt als Differenz zwischen Nominalzins und laufender Inflationsrate) in der Phase der Währungsunion, also von 1999 bis 2010, niedriger waren als in den Jahren 1990 bis 1998.

Der kurzfristige Realzins (Tagesgeld) ging von 3,2 % auf 1,2 % zurück, der langfristige (Umlaufsrendite) von 4,0 % auf 2,5 %.

226. Dies führt zum häufig angesprochenen Problem der **Investitionsschwäche** der deutschen Wirtschaft im letzten Jahrzehnt. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass sich etwa die Hälfte des Rückgangs der gesamtwirtschaftlichen Nettoinvestitionsquote auf die privaten Haushalte und den Staat zurückführen lässt (Tabelle 18). Bei diesen Sektoren ist zum einen die unmittelbar nach der Vereinigung sehr hohe Bautätigkeit zu berücksichtigen, zum anderen dürfte sich die ungünstige Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer im letzten Jahrzehnt auch nachteilig auf die Mieten und damit auf den Erwerb von Immobilien ausgewirkt haben. Sieht man einmal von den Vorratsinvestitionen ab, erklärt die rückläufige **Investitionsbereitschaft des Unternehmenssektors** nur knapp ein Drittel der Investitionsschwäche. Aber auch hier dürfte die vergleichsweise schwache gesamtwirtschaftliche Dynamik des letzten Jahrzehnts eine Rolle gespielt haben. So zeigen empirische Studien zum Investitionsverhalten der Unternehmen in der Regel einen positiven Zusammenhang der Investitionen mit der Umsatzentwicklung (JG 2004 Kasten 10).

Tabelle 18

Nettoinvestitionen[1] in Deutschland in den Zeiträumen 1991 bis 2000 und 2001 bis 2009

Durchschnittliche jährliche Relation (vH)

	1991 bis 2000	2001 bis 2009
Private Haushalte[2]	4,6	1,9
Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften	3,5	1,7
Davon:		
Anlagen	3,5	2,2
Vorräte	0,1	– 0,5
Finanzielle Kapitalgesellschaften	0,3	– 0,1
Staat	0,5	– 0,1
Summe	**8,9**	**3,4**

1) In Relation zum verfügbaren Einkommen der Volkswirtschaft.– 2) Einschließlich der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck.

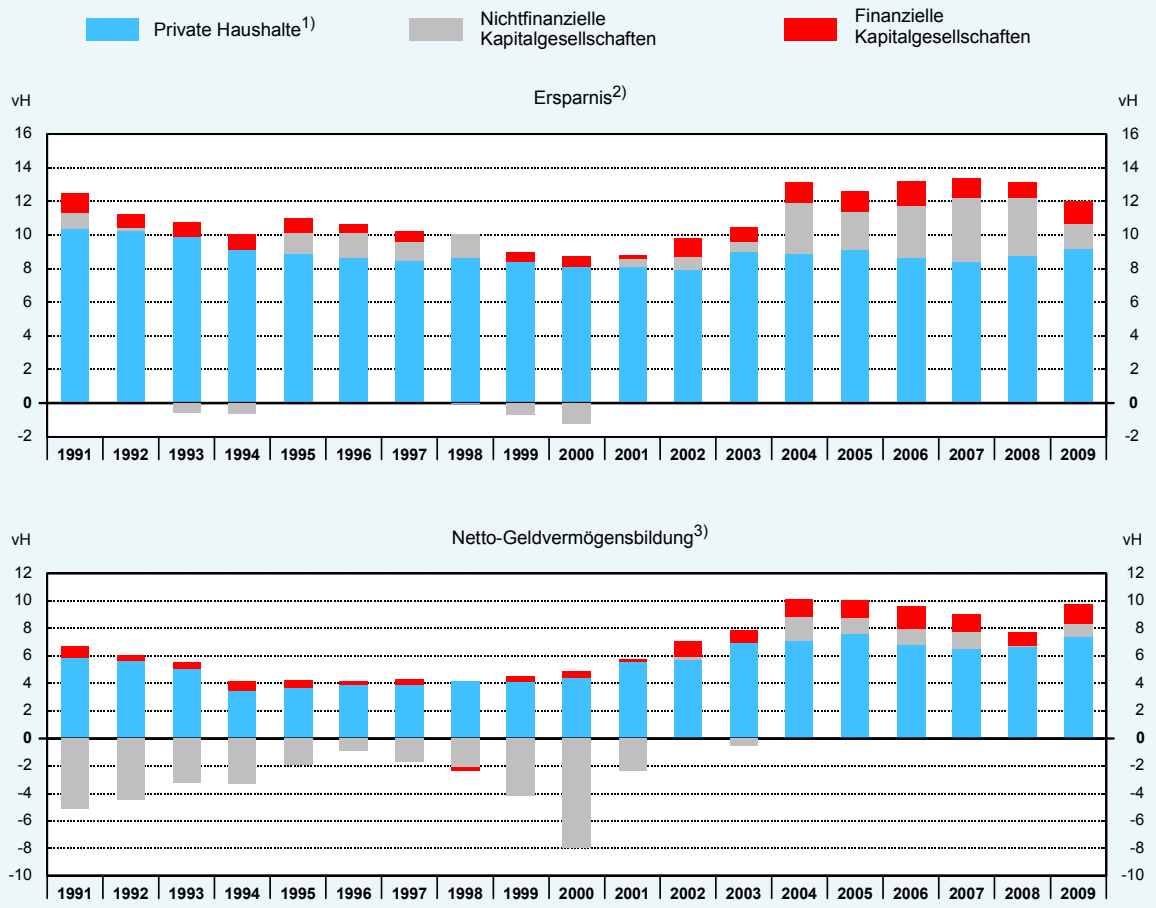
Quelle für Grundzahlen: Deutsche Bundesbank

Daten zur Tabelle

227. Die gravierende Investitionsschwäche sollte vor allem jene Ökonomen nachdenklich stimmen, die sich von einer Politik der Lohnzurückhaltung verbunden mit Steuersenkungen und Strukturreformen eine größere Investitionsbereitschaft der Unternehmen versprochen hatten. Betrachtet man die gesamtwirtschaftliche Vermögensentwicklung, ist gut zu erkennen, dass diese Strategie – selbst im Krisenjahr 2009 – zu sehr hohen Gewinnen und damit ungewöhnlich starken Vermögenszuwächsen bei Unternehmen und Banken geführt hat (Schaubild 34). Es kam somit zu einer „**Flut von Ersparnissen**“ („savings glut“), die jedoch nicht auf höhere Ersparnisse von privaten Haushalten aufgrund der Demografie zurückzuführen ist; in der Phase von 1991 bis 2000 war die Sparquote der privaten Haushalte mit durchschnittlich 11,0 vH höher als mit 10,6 vH in den Jahren 2001 bis 2009.

Schaubild 34

Ersparnis und Netto-Geldvermögensbildung des privaten Sektors



1) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 2) In Relation zum verfügbaren Einkommen der Volkswirtschaft.– 3) Finanzierungssaldo in Relation zum verfügbaren Einkommen der Volkswirtschaft.

Quelle für Grundzahlen: Deutsche Bundesbank

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Im Gegensatz zu der Vorstellung, dass Reformen zu mehr Investitionsbereitschaft führen, ist der größte Teil der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis jedoch in der Form von Netto-Geldvermögen gehalten worden. Zusammen mit einer abnehmenden Investitionsbereitschaft der privaten Haushalte erklärt dies den großen Überschuss in der deutschen Leistungsbilanz. Da die hohen Gewinne zu einem erheblichen Teil im Bankensystem investiert wurden, verfügten die **Banken** bis zum Ausbruch der Krise über so **hohe Mittelzuflüsse**, dass sie sich sehr großzügig bei der Kreditvergabe im Ausland verhielten. Die Auslandsforderungen der deutschen Banken gegenüber den Mitgliedsländern der Währungsunion haben sich von 326 Mrd Euro im Januar 1999 in der Spitze auf bis 1 201 Mrd Euro (November 2008) erhöht. Auf diese Weise hat die deutsche Lohnmoderation ebenfalls zur Instabilität in der Währungsunion mit beigetragen.

In Anbetracht der Tatsache, dass Deutschland nach Japan und China in den Jahren 2000 bis 2007 das Land mit dem höchsten Leistungsbilanzüberschuss in der Welt war und dass deutsche Banken der größte Kreditgeber der vier Problemländer (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) sind (Tabelle 13, Seite 84), erscheint es fraglich, wenn von der Mehrheit be-

hauptet wird, dass man für die kontrafaktische Situation einer ausgeglichenen deutschen Leistungsbilanz trotzdem davon ausgehen könnte, dass anstelle der deutschen Kapitalexporte Mittel verstärkt aus Ländern außerhalb des Euro-Raums gekommen wären (Ziffer 189).

Lösungsansätze

228. Der einzige Vorschlag der Mehrheit, der zum Abbau des Überschusses der Leistungsbilanzgleichgewichts beiträgt, ist ein Ausbau der wachstumswirksamen **öffentlichen Infrastruktur** durch Investitionen in Bildung und Forschung sowie Verkehrsinfrastruktur. Würden solche Maßnahmen über einen längeren Zeitraum durch eine zusätzliche staatliche Kreditaufnahme finanziert, könnte der Staat einen wichtigen Beitrag zur Verminderung der Investitionsschwäche leisten. Er würde damit zugleich dafür sorgen, dass die Geldersparnisse, die zur Sicherung des Lebensstandards der älteren Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten gebildet werden, rentierlicher investiert werden, als dies im letzten Jahrzehnt geschehen ist. Leider lässt es die Mehrheit völlig offen, wie diese zusätzlichen Investitionen finanziert werden sollen, da sie keinen Grund sieht, Abstriche bei der „maßvollen Konsolidierung in Deutschland" zu machen.

229. Im Einklang mit vielen ausländischen Institutionen und Ökonomen hält es die Mehrheit für zielführend, die Binnennachfrage über weitere „**Strukturreformen**" in Deutschland zu beleben. Dieser Therapievorschlag erscheint wenig überzeugend, da Deutschland im letzten Jahrzehnt eine Vielzahl solcher Maßnahmen umgesetzt hat und es dadurch – wie erwähnt – bei einer bis zuletzt undynamischen Binnennachfrage zu immer größeren Finanzierungsüberschüssen des privaten Sektors gekommen ist. Es ist deshalb nur schwer nachzuvollziehen, wieso von den jetzt noch ausstehenden und von der Mehrheit nicht näher spezifizierten Reformen so starke Effekte ausgehen, dass sie eine jährliche Netto-Geldvermögensbildung des privaten Sektors von 200 Mrd Euro (im Krisenjahr 2009) nennenswert reduzieren könnten. In Anbetracht der Dimension des Problems ist es erstaunlich, wenn ein international renommierter Ökonom wie Raghuram G. Rajan ernsthaft eine Reform der im Jahr 2004 bereits grundlegend modernisierten Handwerksordnung als Beitrag zum Abbau des deutschen Leistungsbilanzüberschusses vorschlägt (Der Spiegel, 2010).

230. Für die Mehrheit stellt eine „**expansive Lohnpolitik**" keinen geeigneten Beitrag zur Stimulierung der Binnennachfrage und damit zum Abbau der Ungleichgewichte dar. Dabei muss jedoch klar definiert werden, was man unter einer expansiven Lohnpolitik versteht. Zur Stärkung der Binnennachfrage in Deutschland ist es erforderlich, dass es nach einem Jahrzehnt der Lohnmoderation wieder zu Lohnsteigerungen kommt, bei denen die Reallöhne im Gleichschritt mit der Produktivitätsentwicklung angehoben werden. Eine in diesem Sinne verstandene expansive Lohnpolitik liegt derzeit allen Prognosen für das Jahr 2011 zugrunde, die deshalb durchweg für das Jahr 2011 die stärkste Zuwachsrate für die Privaten Konsumausgaben seit dem Jahr 2001 prognostizieren; nur im Jahr 2006 wurde eine ähnliche Rate wie die für das Jahr 2011 prognostizierte erzielt, dieser Wert war jedoch durch Vorzieheffekte wegen der Umsatzsteuererhöhung des Jahres 2007 verzerrt.

In der Modellsimulation in den Ziffern 203 ff. wird demgegenüber als expansive Lohnpolitik eine Anhebung der Nominallöhne für die Dauer von fünf Jahren einmalig um 1 vH **gegenüber einem Basisszenario** analysiert. Das Basisszenario geht davon aus, dass die Lohnentwicklung in Deutschland ab sofort von der Summe aus Inflationsrate und Produktivitätsanstieg bestimmt wird. Konkret würden sich beim Basisszenario in den nächsten Jahren jährliche Lohnerhöhungen von etwas mehr als 3 vH ergeben.

In der Simulation wird somit eine Lohnentwicklung analysiert, die **über** die Lohnerhöhungen hinausgeht, die für eine Abkehr von der Strategie der Lohnmoderation und eine Belebung der Binnennachfrage erforderlich sind. Die Ergebnisse der Simulation können somit **nicht als Argument gegen einen Regimewechsel** angeführt werden, bei dem es nach Jahren der Lohnmoderation wieder zu Lohnerhöhungen kommt, die dafür sorgen, dass die Reallöhne der Arbeitnehmer wieder im Gleichklang mit dem Produktivitätsfortschritt zunehmen.

231. Ein relativ einfacher Beitrag zur Förderung der Investitionsneigung deutscher Unternehmen könnte schließlich darin bestehen, die **Abgeltungsteuer auf Zinseinnahmen** ersatzlos zu streichen und stattdessen auf eine Versteuerung mit dem persönlichen Steuersatz überzugehen. Im Fünften Kapitel wird darauf hingewiesen, dass die steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenfinanzierung kritisch zu sehen sei. Zu den Lehren aus der Finanz- und Wirtschaftskrise gehöre, Anreize zu einer übermäßigen Fremdfinanzierung zu vermeiden und die Eigenkapitalbasis von Banken und Unternehmen zu stärken. Das deutsche Steuerrecht bewirke das Gegenteil.

Asymmetrische Anpassung gefährdet Stabilität des Euro-Raums

232. Der Euro-Raum steht in den nächsten Jahren vor sehr schwierigen Herausforderungen. Die Problemländer an der Peripherie müssen nicht nur enorm ambitionierte Konsolidierungsprogramme umsetzen, sie müssen zugleich ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern, ohne dabei auf das Instrument einer nominalen Abwertung setzen zu können. Aber auch Mitgliedsländer wie Frankreich, das im Jahr 2010 bei seinem Staatshaushalt eine Defizitquote von 8 vH verzeichnet, und die Niederlande mit einer Defizitquote von 6 vH stehen vor gewaltigen Anpassungsaufgaben.

Für den Euro-Raum besteht die größte Gefahr darin, dass in allen Mitgliedsländern gleichzeitig eine Politik der Haushaltskonsolidierung und der Lohnmoderation betrieben wird. Dies könnte in eine deflationäre Entwicklung münden, wie sie in Japan seit Mitte der 1990er-Jahre zu beobachten ist, und damit die Stabilität des Systems insgesamt gefährden.

233. Als größtes Mitgliedsland, das zugleich aufgrund seiner Exportorientierung ein besonderes Interesse am Fortbestand der Währungsunion haben sollte, muss sich **Deutschland** fragen, auf welche Weise es dazu beitragen kann, diese schwierige Phase für den Euro-Raum zu bewältigen.

Bei den hier vorgeschlagenen Maßnahmen handelt es sich durchweg um **„win-win“ Situationen**. Alle Prognosen für das Jahr 2011 zeigen, dass es mit einer Abkehr von der Politik der

Lohnmoderation erstmals zu einer echten Belebung des privaten Verbrauchs kommen wird, die eine wesentliche Stütze für das Wachstum in Deutschland darstellen wird. Mit zusätzlichen staatlichen Investitionen würde die Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verbessert und es gingen davon spürbare Nachfrageimpulse auf Deutschland und die anderen Mitgliedsländer aus; in NiGEM fallen diese weitaus geringer aus als in anderen gängigen Modellen (Tabelle 22, Seite 186). Bei den historisch niedrigen Zinsen für deutsche Staatsanleihen dürfte es nicht schwer sein, rentierliche öffentliche Investitionsprojekte zu identifizieren. Mit der Abschaffung der Abgeltungsteuer auf Zinseinnahmen und der Rückkehr zu einer regulären Besteuerung dieser Einkünfte würde der Staat nicht nur die Investitionstätigkeit im Vergleich zur Geldersparnis fördern, er könnte auf diese Weise auch noch zusätzliche Steuereinnahmen erzielen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur

Barrell, R., K. Dury und D. Holland (2001) *Macro-Models and the Medium Term - The NIESR Experience with NiGEM*, National Institute of Economic & Social Research NIESR

Beetsma, R. und M. Giuliodori (2010) *The Macroeconomic Costs and Benefits of the EMU and Other Monetary Unions: An Overview of Recent Research*, Journal of Economic Literature 48 (3), 603 - 641.

Bini Smaghi, L. (2010) *ECON Committee Hearing on "Improving the economic governance and stability framework of the Union, in particular in the euro area"*, 15.09.2010.

Blanchard, O. und F. Giavazzi (2002) *Current Account Deficits in the Euro Area: The End of the Feldstein Horioka Puzzle?*, Brookings Papers on Economic Activity, 33 (2002-2), 147 - 210.

Blanchard, O., F. Giavazzi und F. Sa (2005) *International Investors, the U.S. Current Account, and the Dollar*, Brookings Papers on Economic Activity, 36 (2005-1), 1 - 66.

Blinder, A. S. (2010) *Quantitative Easing: Entrance and Exit Strategies*, Center for Economic Policy Studies, CEPS Working Paper, 204.

Bofinger, P. und S. Ried (2010) *A New Framework for Fiscal Policy Consolidation in Europe*, Intereconomics, 45 (4), 203 - 211.

Caballero, R. J., E. Farhi und P. Gourinchas (2008) *An Equilibrium Model of "Global Imbalances" and Low Interest Rates*, American Economic Review, 98 (1), 358 - 93.

Carroll, C. D. und O. Jeanne (2009) *A Tractable Model of Precautionary Reserves, Net Foreign Assets, or Sovereign Wealth Funds*, NBER Working Paper Series, 15228.

Chinn, M. D. und E. S. Prasad (2003) *Medium-term determinants of current accounts in industrial and developing countries: an empirical exploration*, Journal of International Economics, 59 (1), 47 - 76.

Cooper, R. N. (2008) *Global Imbalances: Globalization, Demography, and Sustainability*, Journal of Economic Perspectives, 22 (3), 93 - 112.

De Grauwe, P. und W. Moesen (2009) *Gains for All: A Proposal for a Common Euro Bond*, Intereconomics, 44 (3), 132 - 135.

Deutsche Bundesbank (2010), *Monatsbericht Juli 2010*.

Goldstein, M. und M. S. Khan (1985) *Chapter 20 Income and Price Effects in Foreign Trade*, in: Jones, Ronald W. und Peter B. Kenen (Hrsg.): Handbook of International Economics, Bd. 2, Elsevier, 1041 - 1105.

Gros, D. und T. Mayer (2010) *How to deal with sovereign default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund*, CEPS Policy Brief, 202.

Mann, C. L. (2002) *Perspectives on the U.S. Current Account Deficit and Sustainability*, Journal of Economic Perspectives, 16 (3), 131 - 152.

Mendoza, E. G., V. Quadrini und J. Ríos-Rull (2009) *Financial Integration, Financial Development, and Global Imbalances*, Journal of Political Economy, 117 (3), 371 - 416.

Monopolkommission (2009) *Sondergutachten 54: Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb:* Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Abs. 1 EnWG, Nomos.

Obstfeld, M. und K. Rogoff (1996) *Foundations of International Macroeconomics*, The Mit Press.

Oda, N. und K. Ueda (2007) *The Effects of the Bank of Japan's Zero Interest Rate Commitment and Quantitative Monetary Easing on the Yield Curve: A Macro-Finance Approach*, Japanese Economic Review, 58 (3), 303 - 328.

Olley, G. S. und A. Pakes (1996) *The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry*, Econometrica, 64 (6), 1263 - 1297.

Shirakawa, M. (2002) *One Year Under 'Quantitative Easing'*, IMES Discussion Paper Series, 2002-E-30.

Der Spiegel (2010) "*Die Sache könnte eskalieren*", 41/2010, 86 - 90

Spiegel, M. M. (2006) *Did quantitative easing by the Bank of Japan "Work"?*, FRBSF Economic Letter, 2006-28.

Ugai, H. (2006) *Effects of the Quantitative Easing Policy: A Survey of Empirical Analyses*, Bank of Japan Working Paper Series, 06.

Weizsäcker, J. V. und J. Delpla (2010) *The Blue Bond Proposal*, Bruegel Policy Brief, 2010/03.

VIERTES KAPITEL

Finanzsystem in der Therapie: Noch ein weiter Weg

I. Krisenmanagement: Kein Ende in Sicht
1. Banken erneut unter Druck
2. Restrukturierung nicht weiter hinauszögern

II. Finanzsystemreformen: Erst am Anfang
1. Widerstandskraft einzelner Finanzinstitute erhöhen, Prozyklizität verringern
2. Marktstabilität erhöhen und Systemrelevanz verringern
3. Reform der Aufsichtsstrukturen
4. Abwicklung und Lastenteilung

III. Die Reform der Insolvenzordnung in Deutschland
1. Verfahren zur Sanierung und Reorganisation
2. Restrukturierungsfonds und Bankenabgabe

IV. Weiße Flecken auf der globalen Reformlandkarte
1. Reduktion der Systemrelevanz
2. Umgang mit grenzüberschreitenden systemischen Insolvenzen

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Die bisher eingeleiteten Reformen des Finanzsystems sind ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, aber keineswegs ein ausreichender. Positiv zu beurteilen sind die Eigenkapitalregulierung nach Basel III sowie auf nationaler Ebene das deutsche Restrukturierungsgesetz. Dies zeigt, dass mit der Therapie des Finanzsystems begonnen wurde. Allerdings sind zentrale Problemfelder, wie ein integriertes europäisches Restrukturierungs- und Abwicklungsregime aber auch Maßnahmen zu einer wirksamen Reduktion der Systemrelevanz, bisher kaum in Angriff genommen worden.

Maßnahmen zur Krisenprävention

Zur Erhöhung der Widerstandskraft der Institute wurde mit Basel III die Eigenkapitalregulierung überarbeitet. Insgesamt sind die Maßnahmen zielführend, in ihrem Ausmaß leider wenig beherzt ausgefallen. So wurden sehr lange Übergangsfristen vorgesehen, und die Höhe der risikogewichteten Kernkapitalquoten bleibt insgesamt niedrig. Zur Erhöhung der Marktstabilität sind neben zielführenden Maßnahmen, wie etwa die Regulierung von außerbörslich gehandelten Produkten, gleich mehrere potenziell kontraproduktive Maßnahmen in der Diskussion, wie etwa die Finanztransaktionsteuer, Trennbankensysteme und das Verbot von ungedeckten Leerverkäufen.

Aufsichtsreform

Trotz der bisherigen Reformen im Bereich der Finanzaufsicht nimmt weiterhin eine Vielzahl von Gremien internationale Koordinationsfunktionen wahr. Zudem sind wir vom Ziel einer effektiven europäischen Finanzaufsicht noch weit entfernt. Selbst in Deutschland bleibt die Fragmentierung der Aufsicht mit hoher Wahrscheinlichkeit erhalten. Deshalb sollte die vollständige Integration der Finanzaufsicht in die Deutsche Bundesbank nicht weiter aufgeschoben werden.

Reform des Krisenmanagements

Ebenso kommt die Reform des Krisenmanagements auf internationaler Ebene kaum voran. Ein internationales, selbst ein europäisches Insolvenzrecht für systemische Institute ist nach wie vor in weiter Ferne. Ein Lichtblick ist hingegen das deutsche Restrukturierungsgesetz, das die Eingriffsrechte und -pflichten der Aufsicht stärkt und das Instrumentarium zum Umgang mit Bankinsolvenzen erweitert. Das ist zumindest auf der nationalen Ebene ein richtiger Schritt.

Handlungsbedarf in zentralen Problemfeldern

Ungeklärt bleibt der Umgang mit systemrelevanten Instituten und mit grenzüberschreitenden Insolvenzen. Um die systemischen Risiken zu reduzieren, wären eine Lenkungsabgabe (Pigou-Steuer) oder ein Eigenkapitalzuschlag für Systemrisiken dringend erforderlich. Um die Koordinationsprobleme bei grenzüberschreitenden Insolvenzen zumindest innerhalb Europas anzugehen, wäre ein europäischer Restrukturierungsfonds denkbar, der sich am Muster des deutschen Restrukturierungsfonds orientieren könnte.

Finanzsystem in der Therapie: Noch ein weiter Weg

234. Das Finanzsystem ist immer noch anfällig für Rückschläge. Dies wurde besonders im Mai 2010 deutlich, als die akuten Refinanzierungsprobleme Griechenlands und die schwelenden Fiskalprobleme Irlands, Spaniens und Portugals fast in einer Euro- und Bankenkrise gipfelten. Erst die weitreichenden Interventionen der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Regierungen des Euro-Raums konnten Schlimmeres verhindern. Mit den nachfolgend durchgeführten Stresstests und der Veröffentlichung der Ergebnisse konnte zudem die entstandene Unsicherheit unter den Marktteilnehmern zumindest zeitweise verringert werden. Allerdings vermuten die Marktteilnehmer nach wie vor, dass die Banken in ihren Bilanzen noch beträchtlichen Abschreibungsbedarf haben. Daher sollten die Aufsichtsbehörden die bisher zögerlich betriebenen Bilanzbereinigungen und Restrukturierungen im deutschen Bankensystem entschlossener vorantreiben.

235. Die vergleichsweise größten Reformfortschritte wurden in Bereichen erzielt, in denen auf bereits bestehende internationale Abstimmungsprozesse zurückgegriffen werden konnte, wie etwa im Fall der Eigenkapitalregulierung auf den des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS). Zur **Erhöhung der Widerstandskraft** und zur **Verringerung der Prozyklizität** wurden etwa die Eigenkapitalrichtlinien insgesamt verschärft sowie Liquiditätsanforderungen und antizyklische Eigenkapitalpuffer beschlossen. Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen sind wichtig und richtig, aber in ihrem Ausmaß und ihrer zeitlichen Umsetzung wenig beherzt.

236. Bei der **Erhöhung der Marktstabilität** und der **Reduktion von Systemrelevanz** sind die Fortschritte weniger groß. Zwar sind viele Maßnahmen in der Diskussion, von denen einige zielführend sind, aber die Mehrzahl davon ist sogar kontraproduktiv. Richtig sind die geplanten Regeln zu außerbörslich gehandelten Finanzprodukten. Ungeeignet sind hingegen Maßnahmen, wie etwa der in den Vereinigten Staaten mit den Volcker-Regeln unternommene Schritt hin zu einem Trennbankensystem, das Verbot von ungedeckten Leerverkäufen in Deutschland oder die Einführung einer Finanztransaktionsteuer.

237. Trotz der bisherigen **Reformen der Finanzaufsicht** bestehen die bekannten Strukturprobleme fort. In Europa bleibt die Verzahnung der institutsbezogenen (mikro-prudenziellen) Aufsicht mit der instituts-, markt- und länderübergreifenden (makro-prudenziellen) Aufsicht mangelhaft, die Aufsichtskompetenzen bleiben überwiegend bei der nationalen Aufsicht und sind weiterhin fragmentiert. Dies gilt auch für Deutschland; zumindest hierzulande sollte aber die vollständige Integration der Finanzaufsicht in die Deutsche Bundesbank nicht weiter aufgeschoben werden.

238. Die **Reformen des Krisenmanagements** verlaufen auf internationaler Ebene zäh. In Deutschland hingegen ist das deutsche **Restrukturierungsgesetz**, das die Eingriffskompetenzen und -pflichten der Aufsicht stärkt, als Lichtblick zu bezeichnen. Die Aufsicht hat nun Instrumente, um bei Schieflagen von systemrelevanten Banken einzugreifen und Restrukturierungen durchzuführen. Der beschlossene Restrukturierungsfonds, der mit der Bankenabgabe

finanziert wird, kann dann im Krisenfall als Brückenfinanzierung dienen und ermöglicht zukünftig, dass krisenbedingte Lasten vom Finanzsektor vermehrt selbst getragen werden.

239. Trotz dieser Fülle von Maßnahmen wird derzeit das von den Staaten selbst formulierte Ziel verfehlt, nie wieder durch das Finanzsystem in Geiselhaft genommen zu werden. Dringender **Handlungsbedarf** besteht weiter in **den zentralen Problemfeldern**. So gibt es keine international abgestimmten Maßnahmen zur Reduktion von Systemrelevanz, noch sind Regeln in Aussicht, wie die beteiligten Staaten mit der Insolvenz systemrelevanter und grenzüberschreitend tätiger Institute koordiniert verfahren sollen. Für die Bewältigung **grenzüberschreitender Insolvenzen** von systemrelevanten Instituten wäre zumindest auf europäischer Ebene ein Aufsichts- und Restrukturierungsmechanismus erforderlich.

Zur Reduktion der von **systemrelevanten Instituten** ausgehenden Risiken wirbt der Sachverständigenrat für eine Abgabe, deren Höhe vom systemischen Risiko eines Instituts abhängt. Die deutsche Bankenabgabe ist zwar als Lenkungsabgabe konzipiert, kann allerdings in der konkreten Ausgestaltung keine Lenkungswirkung zur Verminderung von Systemrelevanz entfalten. Als Alternative zu einer Abgabe wird vom BSBS und vom Financial Stability Board (FSB) ein Eigenkapitalzuschlag für systemrelevante Institute verfolgt. Doch eine internationale Einigung ist noch nicht absehbar und selbst wenn diese gelänge, ist die Gefahr groß, dass der Zuschlag zu gering ausfällt, um eine Lenkungswirkung zu entfalten. Dann bliebe es bei der impliziten Garantie der Staaten für das System.

I. Krisenmanagement: Kein Ende in Sicht

1. Banken erneut unter Druck

240. Die Entspannung auf den Finanzmärkten, die im zweiten Quartal 2009 spürbar eingesetzt hatte, hielt nur wenige Monate an. Die Erholung war hauptsächlich auf die Verringerung makroökonomischer Risiken zurückzuführen, nicht zuletzt durch die weltweit ergriffenen fiskalpolitischen Maßnahmen. Bis zum dritten Quartal 2009 stiegen die Aktienkurse von Finanzinstituten merklich, verloren dann aber an Dynamik und bewegen sich seitdem seitwärts (Schaubild 35, links oben, Seite 139). Die bis dahin optimistische Stimmung auf den (Finanz-) Märkten kehrte sich zusehends um, und im Mai 2010 kam es erneut zu einer **Stresssituation**. Dafür ausschlaggebend waren diesmal die akuten Refinanzierungsprobleme Griechenlands sowie die erheblichen staatlichen Defizite und der starke Anstieg der Staatsverschuldung in Irland, Portugal und Spanien. Verbunden mit den Aussichten auf ein geringes Potenzialwachstum dieser Länder kamen Zweifel an der Tragfähigkeit ihrer Staatsverschuldung auf, was wiederum die **Risikoaufschläge ihrer Staatsanleihen**, reflektiert durch CDS-Spreads, rapide ansteigen ließ (Schaubild 35, rechts oben, Seite 139). Auch das Anfang Mai von der EZB, der Europäischen Kommission, den europäischen Staaten und dem IWF geschnürte Hilfspaket von 750 Mrd Euro sorgte nur vorübergehend für Beruhigung, denn schon nach kurzer Zeit stiegen die Risikoprämien erneut an.

Auf die größere Unsicherheit reagierten die Investoren mit einer **Flucht in traditionell sicher erscheinende Anlageformen** wie US-Treasuries, deutsche Bundesanleihen oder Edelmetalle (Schaubild 35, links Mitte, Seite 139). Die große Nachfrage ließ deren Preise kontinuierlich

steigen, was sich in den sehr niedrigen Renditen von Staatsanleihen widerspiegelt; bei deutschen Staatsanleihen liegen sie derzeit auf einem historisch niedrigen Niveau.

241. Mit den akuten Refinanzierungsproblemen Griechenlands seit Ende 2009 und der dadurch ausgelösten Unsicherheit kam es bei Banken zu einem neuerlichen **Vertrauensverlust**, der sich in stark steigenden Risikoaufschlägen für Kredite an Finanzinstitute niederschlug, mit dem einstweiligen Höhepunkt im Mai 2010 (Schaubild 35, rechts Mitte). Gerade die Ungewissheit über das Engagement der Gegenparteien bei Staatsanleihen gefährdeter Euro-Länder führte zu einer **verminderten Kreditvergabe am Interbankenmarkt und höheren Zinsaufschlägen**, auch wenn diese im Vergleich mit dem Höhepunkt der Finanzkrise Ende des Jahres 2008 weit geringer ausfielen (Schaubild 35, links unten).

Angesichts dieser Entwicklung auf den Interbankenmärkten reagierten die Notenbanken mit der neuerlichen Lockerung der Liquiditätsversorgung. Die EZB reduzierte ihre Qualitätsanforderungen für Anleihen und reaktivierte einige ihrer langfristigen Operationen (Ziffern 85 f.). Trotz dieser Maßnahmen horten Banken des Euro-Währungsgebiets noch immer Liquidität und platzieren diese in der **Einlagefazilität der EZB** (Schaubild 35, rechts unten). Das Volumen dieser Mittel hat sich zwar seit dem bisherigen Höhepunkt der Schuldenkrise im Mai 2010 wieder reduziert, liegt aber immer noch auf einem sehr hohen Niveau.

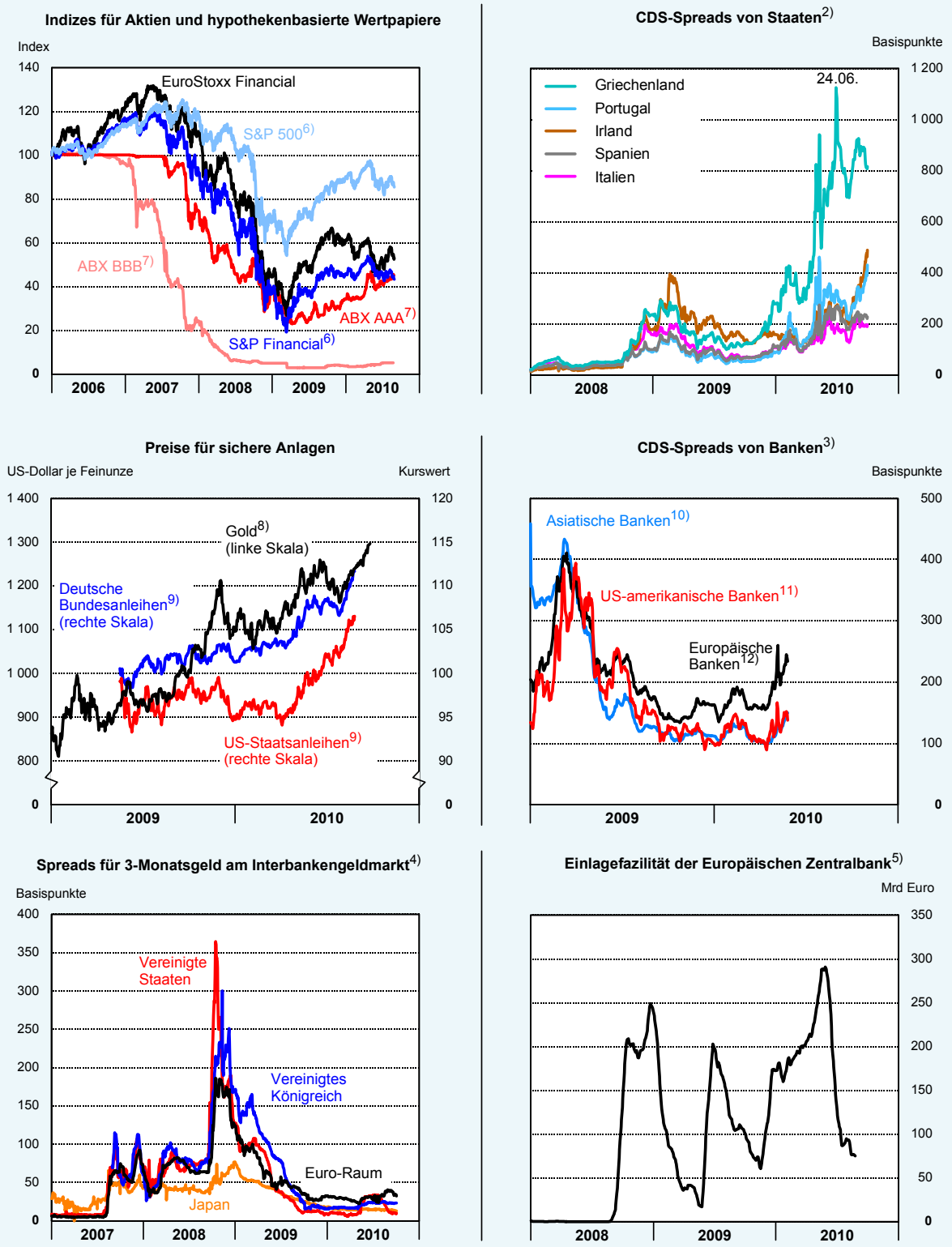
242. Um die Unsicherheiten am Interbankenmarkt zu reduzieren und den Marktteilnehmern einen Einblick in die Stabilität der jeweiligen Gegenparteien zu bieten, wurde am 17. Juni 2010 von den Mitgliedsländern der Europäischen Union die **Durchführung und Veröffentlichung von Stresstests** der großen Banken beschlossen. Dies ist zudem ein wichtiger Schritt zur Identifikation von Problembanken, der Offenlegung ihrer Defizite und, wenn nötig, zur konsequenten Konsolidierung (JG 2009 Ziffern 187 ff.). Die Ergebnisse dieses längst überfälligen Tests wurden am 23. Juli 2010 veröffentlicht (Kasten 10, Seiten 141 f.), was dazu beitrug, die Märkte teilweise zu beruhigen (BaFin und BuBa, 2010; CEBS, 2010).

Nach Einschätzung der aufsichtsrechtlichen Behörden bewiesen die Ergebnisse der Stresstests eine hohe Widerstandsfähigkeit des europäischen Bankensystems. Lediglich sieben von 91 Banken haben den Test nicht bestanden: Neben der deutschen Hypo Real Estate (HRE) waren dies die griechische Agricultural Bank of Greece (ATE Bank) und fünf spanische Banken. Die übrigen deutschen Banken bestanden den Test, die Nord/LB und die Postbank jedoch recht knapp (Schaubild 36, Seite 140).

243. Allerdings ist einschränkend anzumerken, dass die positive Einschätzung bei etlichen Banken auf die bisherigen **staatlichen Stützungsmaßnahmen zurückzuführen** ist; bei den untersuchten Banken sind durchschnittlich rund 1,2 Prozentpunkte der Kernkapitalquote staatlichen Kapitalhilfen zuzuschreiben. Deshalb ist es notwendig, dass Banken, die den Test nur knapp bestanden haben und offensichtlich ein geringes Kapitalpolster aufweisen, konsequent die Konsolidierung ihrer Bilanzpositionen vorantreiben und weitere Kapitalerhöhungen anstreben.

Schaubild 35

Internationale Finanzmarktindikatoren[1)]



1) Tageswerte.– 2) Aufschläge für CDS mit einer Laufzeit von 5 Jahren.– 3) Gleichmäßig gewichtete durchschnittliche Aufschläge auf vorrangige CDS.– 4) London Interbank Offered Rate (LIBOR)/Euro Interbank Offered Rate (EURIBOR) für 3-Monatsgeld abzüglich entsprechender Sätze für Overnight-Index-Swaps (OIS) beziehungsweise für den Euro-Raum EONIA-Swap.– 5) Gleitender 25-Tagesdurchschnitt.– 6) Aktienindizes von Standard & Poor's für Unternehmen beziehungsweise Finanzinstitute.– 7) Indizes für die Wertentwicklung von hypothekenbasierten Asset Backed Securities (ABS) der Kategorien AAA und BBB.– 8) Kurswert am London Bullion Market (LBM).– 9) Kurswerte von Staatsanleihen mit einer Restlaufzeit von 10 Jahren.– 10) Banken mit Hauptsitz in Asien.– 11) Banken mit Hauptsitz in den Vereinigten Staaten.– 12) Banken mit Hauptsitz in Europa.

Quellen: BIZ, EZB, Thomson Financial Datastream

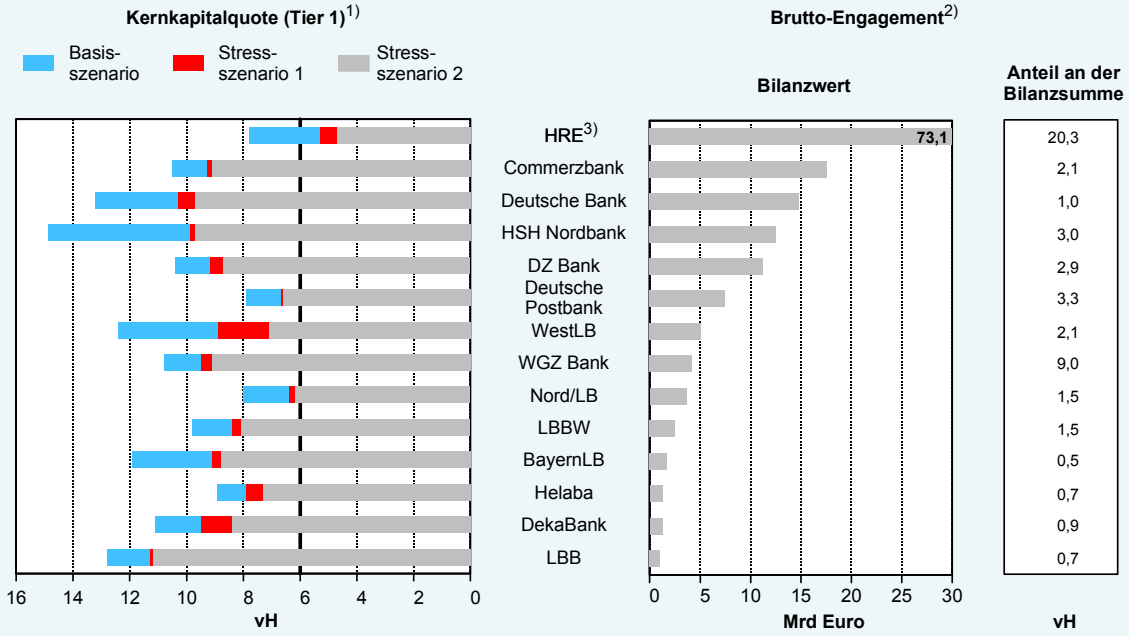
© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Aktuell unterstützt der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) deutsche Banken mit 150,87 Mrd Euro in Form von Garantien und mit 29,28 Mrd Euro in Form von Kapitalmaßnahmen (Stand: 29. Oktober 2010; FMSA, 2010). Hinzu kommen knapp 14 Mrd Euro Kapitalhilfen sowie knapp 55 Mrd Euro an Garantien der Bundesländer für ihre Landesbanken. Sowohl die Europäische Kommission als auch die deutsche Bundesregierung drängen auf den Ausstieg der Politik aus den zeitlich befristeten Stabilisierungsmaßnahmen. Zurzeit ist dies allerdings nicht abzusehen.

Schaubild 36

Ausgewählte deutsche Banken im Stresstest und ihr Brutto-Engagement gegenüber den öffentlichen Haushalten der Länder Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien



1) Liegt der Wert unterhalb der Grenze von 6 vH in Relation zu den risikogewichteten Aktiva, gilt der Stresstest als nicht bestanden.– 2) Summe des absoluten Bilanzwerts der Staatsanleihen; nicht durch bilanzielle Gegenpositionen saldiert. Das Brutto-Engagement der aufgeführten Banken beläuft sich in der Summe auf einen Betrag von 157,6 Mrd Euro, das Engagement aller deutschen Banken auf 534,5 Mrd Euro.– 3) Deutsche Pfandbriefbank AG. Engagements werden als „Exposure at Default" ausgewiesen. Dieser Wert ist per Definition höher als der Buchwert der Forderungen, da dieser zusätzlich zur aktuellen Inanspruchnahme die anteiligen Kreditzinsen enthält, mit denen ein Kreditnehmer bis zur Feststellung eines Kreditausfalls in Verzug (maximal 90 Tage) geraten kann, sowie diejenigen Kreditzusagen, die ein Kreditnehmer trotz einer wesentlichen Bonitätsverschlechterung zukünftig noch ausnutzen kann.

Lesehilfe:
Für die WestLB beträgt die Kernkapitalquote im Basisszenario 12,6 vH, im ersten Stressszenario 8,9 vH und im zweiten Stressszenario 7,1 vH.

Quellen: CEBS, Veröffentlichungen der Banken

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

244. Trotz Kritik an den Annahmen der Stresstests wurden deren Durchführung und die spätere Veröffentlichung der Ergebnisse positiv aufgenommen. Zusammen mit der Offenlegung der durch die Banken gehaltenen Positionen an Staatsanleihen (Schaubild 36) konnten die an den Märkten aufgekommenen Befürchtungen über neuerliche Belastungen des Bankensektors zerstreut werden, was sich in entsprechenden Kursgewinnen der Bankaktien niederschlug. Selbst für die nationalen Aufsichten war dies eine einmalige Gelegenheit, die Risiken der Banken in anderen Mitgliedsländern kennenzulernen. In der Regel werden solche Informationen weder veröffentlicht noch systematisch mit anderen Aufsehern geteilt, ein Zustand, der voraussichtlich nach der europäischen Aufsichtsreform weiter anhalten wird (Ziffern 278 ff.).

Über die reine Informationsfunktion hinaus haben die Stresstests noch eine weitere Funktion: Sie implizieren eine Verpflichtung der Aufsicht, bei Problembanken einzuschreiten. Wie vom Sachverständigenrat mehrfach betont, sind öffentliche Stresstests nicht nur ein Informationsinstrument, sondern auch ein Selbstbindungsmechanismus, um den Anreiz der Aufsicht zu reduzieren, mit Problembanken nachsichtig umzugehen. Insgesamt haben sich die Stresstests sowie die **Offenlegung der Ergebnisse** als ausgesprochen **nützliches Instrument** erwiesen. Die periodische Wiederholung und Veröffentlichung der Ergebnisse solcher Tests ist in jedem Fall zu befürworten.

Kasten 10

Die EU-Stresstests im Detail

Bei einem EU-weiten Stresstest wurden 91 Kreditinstitute aus 20 EU-Mitgliedsländern, die rund 65 vH der Bilanzsumme des EU-Bankensystems ausmachen, untersucht. Darunter waren 14 deutsche Banken, die mehr als 60 vH des deutschen Bankensystems abdecken. Ausgangspunkt der Analyse war ein **Basisszenario**, dessen makroökonomische Variablen sich an der Frühjahrs-Prognose der Europäischen Kommission für die Jahre 2010 und 2011 orientierten (Europäische Kommission, 2010a). In einem nächsten Schritt wurde auf Grundlage historischer Daten der Einfluss makroökonomischer Variablen auf zentrale Bestimmungsgrößen der Ertragspositionen von Banken bestimmt, wie etwa der Einfluss auf das Ausfallrisiko und die Verlustquote von Kreditportfolios. Die so in dem Szenario ermittelten Bestimmungsgrößen wurden dann von den Finanzinstituten auf ihre Bilanzpositionen angewendet, um die zentrale Ergebnisgröße des Tests, die **Kernkapitalquote** (Tier 1 Capital Ratio), zu ermitteln.

Im ersten Stressszenario wurde – entgegen dem Basisszenario – eine deutliche Abkühlung der Konjunktur um mehrere Prozentpunkte simuliert. Über den Zweijahres-Horizont hinweg entsprach dies einer Abweichung von insgesamt etwa drei Prozentpunkten gegenüber dem Basisszenario sowie erheblich höheren Arbeitslosenquoten. Zusätzlich zum Konjunktureinbruch wird eine Aufwärtsverschiebung und Abflachung der Zinsstrukturkurve für jedes EU-Mitgliedsland modelliert. Für Verbriefungen wurde zudem eine Verschlechterung von vier Rating-Stufen, über zwei Jahre kumuliert, angenommen. In einem ergänzenden zweiten Stressszenario wurde zusätzlich ein Verfall der Kurse europäischer Staatsanleihen simuliert, ähnlich dem während der Schuldenkrise im Mai 2010. Um den Test zu bestehen, durfte die Kernkapitalquote in allen Szenarien nicht unter 6 vH fallen; das regulatorische Minimum liegt aktuell noch bei 4 vH.

Die folgenden Punkte sind jedoch bei der Beurteilung der Stresstests kritisch anzumerken:

- Zwar ist die vorgegebene Schwelle zum Bestehen der Stresstests mit einer Kernkapitalquote von 6 vH deutlich höher als das regulatorische Minimum von 4 vH, allerdings unterscheiden sich die nationalen Definitionen des Kernkapitals.
- Stresstests sollten die zentralen Befürchtungen der Märkte testen; die Umschuldung eines Mitgliedstaats des Euro-Raums wurde jedoch nicht berücksichtigt. Zwar wurde ein Kureinbruch bei europäischen Staatsanleihen simuliert, der mit durchschnittlich 8,5 vH (bei 5-jährigen Staatsanleihen, kumuliert bis Ende 2011) aber zu niedrig angesetzt war.
- Sofern Staatsanleihen von Banken zum kurzfristigen Wiederverkauf gehalten werden, sind diese dem Handelsbuch zuzuordnen; bei langfristigen Anlagen hingegen dem Bankbuch. Anders als im Bankbuch sind Positionen im Handelsbuch zum aktuellen Marktwert zu bewerten (Fair Value Accounting), was dann bei Kursverlusten sofortige Abschreibungen notwendig macht. Im Bankbuch sind hingegen Wertberichtigungen nur im Fall einer tatsächlichen Um-

schuldung notwendig, die allerdings nicht Bestandteil der Stresstests war. Da ein erheblicher Teil der von den Banken gehaltenen Staatsanleihen im Bankbuch gebucht sind (bei deutschen Banken sind dies mehr als 80 vH), werden die tatsächlichen Risiken unterschätzt.

245. Auch jenseits weiterer makroökonomischer Schocks besteht im Finanzsystem noch erhebliches Risikopotenzial. So weisen die Bankbilanzen nach wie vor Positionen auf, für die wahrscheinlich ein **Abschreibungsbedarf** besteht. Die verbesserten makroökonomischen Bedingungen und ein stabileres Umfeld auf den Finanzmärkten führten zwar international zur Verringerung der in der Vergangenheit erwarteten Abschreibungen und zu besseren Kapitalpositionen (Tabelle 19). Allerdings sind die weiterhin zu erwartenden Abschreibungen immer noch beträchtlich: Im Vergleich zu Schätzungen vom Oktober 2009 haben sich diese weltweit für den Zeitraum 2007 bis 2010 von rund 2,8 Bio US-Dollar lediglich auf knapp 2,2 Bio US-Dollar (Schätzung des IWF vom Oktober 2010) reduziert. Davon wurden etwa zwei Drittel bis Jahresende 2009 vorgenommen. Im Euro-Raum führte die positive Wirtschaftsentwicklung zu reduzierten Darlehensabschreibungen. Zusätzlich erholten sich die Preise für Verbriefungen, wodurch die zu erwartenden Gesamtabschreibungen weiter reduziert wurden.

Tabelle 19

Abschreibungen auf Verbriefungen und auf Darlehen der Banken weltweit

Mrd US-Dollar

Länder und Ländergruppen	Erwartet 2. Vj. 2007 bis Ende 2010[1)]		Gemeldet 2. Vj. 2007 bis Ende 2009	Erwartet im Jahr 2010
	Oktober 2009	April 2010[2)]		
Vereinigte Staaten	1 025	885	680	205
Vereinigtes Königreich	604	455	355	100
Euro-Raum	814	665	415	250
darunter:				
Deutschland	.	326	261	65
davon:				
Geschäftsbanken	.	137	140	– 3[a)]
Landesbanken und Sparkassen	.	147	100	47
Sonstige Banken[3)]	.	42	21	21
Weitere europäische Banken[4)]	201	156	82	74
Asien[5)]	166	115	.	.
Insgesamt	**2 809**	**2 276**	**1 532**[b)]	**629**[b)]

1) Gemäß Global Financial Stability Report des IWF.– 2) Der IWF weist im Oktober 2010 einen erwarteten Abschreibungsbedarf zwischen den Jahren 2007 und 2010 von insgesamt 2 210 Mrd US-Dollar aus. Nach Abzug der gemeldeten Abschreibungen bis einschließlich des zweiten Quartals 2010 von 1 662 Mrd US-Dollar verbleibt für das dritte und vierte Quartal 2010 ein voraussichtlicher Abschreibungsbedarf von rund 548 Mrd US-Dollar.– 3) Einschließlich Genossenschaftsbanken.– 4) Dänemark, Norwegen, Island, Schweden und Schweiz.– 5) Australien, Hong Kong, Japan, Neuseeland und Singapur.– a) Ein negatives Vorzeichen bedeutet eine Zuschreibung.– b) Ohne Asien.

Quellen: IWF und eigene Berechnungen

Daten zur Tabelle

246. Für **deutsche Banken** hat sich die Situation seit dem Höhepunkt der Krise insgesamt verbessert, wenngleich weitere Abschreibungen notwendig sein werden. Dabei bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Finanzinstituten: Während nach den Berechnungen des IWF bei Geschäftsbanken bereits alle Verluste bei Darlehen und Verbriefungen gebucht wurden,

werden Landesbanken und Sparkassen sowie sonstige Banken im Jahresverlauf 2010 voraussichtlich noch einen **erheblichen Abschreibungsbedarf** in Höhe von etwa 47 Mrd Euro realisieren müssen (Tabelle 19). Allerdings gleichen bei Geschäftsbanken die Zuschreibungen bei Verbriefungen (22 Mrd US-Dollar) die weiteren Abschreibungen bei Darlehen (19 Mrd US-Dollar) weitgehend aus. Zudem ist mit einer sich abflachenden Zinsstrukturkurve zu rechnen, die zu verminderten Zinserträgen und geringeren Gewinnmargen führen wird. Deshalb sind weitere Kapitalerhöhungen erforderlich, vornehmlich bei Landesbanken und Sparkassen sowie sonstigen Banken. Die Aufnahme zusätzlichen Kapitals dürfte sich aber gerade für Landesbanken aufgrund des oftmals nicht zukunftsfähigen Geschäftsmodells schwierig gestalten. Es besteht daher die Gefahr, dass sie für erneute Finanzmarktverwerfungen anfällig bleiben.

2. Restrukturierung nicht weiter hinauszögern

247. Die Restrukturierung und Bilanzbereinigung im deutschen Bankensystem verläuft nach wie vor nur sehr zögerlich. Fortschritte sind lediglich dort zu verzeichnen, wo die Europäische Kommission im Rahmen des EU-Beihilfeverfahrens die staatlichen Rettungen an Auflagen geknüpft hat (Europäische Kommission, 2009b). Die Auflagen der Europäischen Kommission sehen vielfach die Umstrukturierung der staatlich gestützten Banken vor. Diese sollen sich in erster Linie wieder auf ihr Kerngeschäft konzentrieren. Die Bilanzsumme soll insgesamt verringert und Risikoaktiva abgebaut werden, jeweils um etwa die Hälfte im Vergleich zum Jahr 2008. Hierzu sollen bestimmte Beteiligungen und Nicht-Kernaktivitäten veräußert werden. Des Weiteren sehen die Auflagen eine Betriebskostensenkung vor, etwa durch Personalabbau, um die Effizienz der Institute zu steigern. So hat beispielsweise die LBBW ihre Bilanzsumme (Stand: 30. Juni 2010) um knapp 7 vH sowie die Risikoaktiva um etwas mehr als 15 vH gegenüber dem Vorjahr reduziert. Zusätzlich wurden Tochter- und Beteiligungsunternehmen sowie Auslandsrepräsentanzen geschlossen oder veräußert (LBBW, 2010). Ein Teil der EU-Auflagen umfasst zudem die Rechtsformumwandlung der Landesbanken in Aktiengesellschaften mit gleichzeitiger Restrukturierung der Entscheidungsorgane. Allerdings sind drei der sieben deutschen Landesbanken, die Helaba, LBBW und Nord/LB, nach wie vor Anstalten des öffentlichen Rechts. Doch selbst ein Rechtsformwechsel bedeutet nicht, dass von einer Privatisierung des Landesbankensektors gesprochen werden kann. So hat sich deren Eigentümerstruktur bisher nicht verändert und die Interessen der Bundesländer und Sparkassen bestimmen nach wie vor die Entscheidungen der Leitungsgremien.

248. Zur Bereinigung der Bilanzen und der Geschäftsmodelle hätten die Aufsichtsbehörden entschlossen eingreifen sollen (JG 2009 Ziffern 180 ff.; JG 2008 Ziffern 224 ff.). Allerdings hat der Bund durch die Ausgestaltung der Modalitäten seiner Hilfen an den Bankensektor diese Möglichkeiten vergeben. Das erste Rettungspaket, das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG), hatte einen kritischen Konstruktionsfehler, indem Stützungsinstrumente mit unattraktiven Bedingungen verbunden wurden und das bei freiwilliger Nutzung. Die Konsequenz war, dass die Angebote des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) nur sehr zögerlich angenommen wurden und die Landesbanken zu den deutlich angenehmeren Auffangangeboten der Bundesländer griffen. Trotzdem wurde derselbe wirkungslose Ansatz „Freiwilligkeit bei scharfer Konditionalität“ auch im erweiterten Instrumentarium des Gesetzes zur

Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung verfolgt. Nicht ganz überraschend blieb daher die Nachfrage nach den Bad-Bank-Instrumenten ebenfalls überschaubar, das Zweckgesellschaftsmodell wurde überhaupt nicht in Anspruch genommen (JG 2009 Ziffern 180 ff.). Der Bund vergab damit zweimal in Folge die Möglichkeit, die notwendige Restrukturierung voranzutreiben.

249. Als Entgegnung gegenüber dieser **Kritik am Krisenmanagement** dient zuweilen der Einwand, dass Zwangsmaßnahmen mit Grundprinzipien einer Marktwirtschaft, speziell mit den Verfügungsrechten der Eigentümer, nicht vereinbar gewesen wären. Diese Argumentation verkennt allerdings, dass gerade die **Haftung der Eigentümer sowie der Gläubiger** eines Unternehmens ein Grundprinzip der marktwirtschaftlichen Ordnung ist. Der Staat hat dafür zu sorgen, dass selbst die Eigentümer und Gläubiger von systemrelevanten Finanzinstituten haften und sich nicht einfach auf staatliche Unterstützung verlassen können. Gerade weil die Stabilität der Finanzmärkte als öffentliches Gut der staatlichen Verantwortung obliegt, erfordern der Schutz des Systems und des Steuerzahlers auch staatliche Eingriffe. Solche Eingriffe schränken die Verfügungsrechte von Eigentümern und Gläubigern ein und können deshalb nicht der freien Entscheidung der Betroffenen anheim gestellt werden. Sie sind erforderlich, um in der Zukunft die alleinige Haftungsübernahme durch den Staat zu verhindern oder zumindest zu reduzieren. Insofern ist die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten begrüßenswert, so wie sie aktuell in der Änderung des Kreditwesengesetzes (KWG) vorgesehen ist.

In Hinblick auf die **Landesbanken** begründet sich die Schärfe der Kritik am Krisenmanagement darin, dass Landesbanken von der Finanzkrise besonders betroffen waren, unter anderem weil sie meist bereits vor der Krise keine tragfähigen und nachhaltigen Geschäftsmodelle aufgewiesen hatten. Der unzureichende Ansatz beim Umgang mit den Landesbanken zeigt sich gerade darin, dass die notwendigen Aufräumarbeiten mittlerweile weitgehend von der Europäischen Kommission ausgeführt und durchgesetzt werden, statt von Bund, Ländern und der deutschen Aufsicht.

II. Finanzsystemreformen: Erst am Anfang

250. Die Staats- und Regierungschefs der G20-Staaten haben die Messlatte für die notwendigen Finanzsystemreformen sehr hoch gelegt, als sie forderten, dass die Regierungen nie wieder in die Geiselhaft der Finanzinstitute geraten sollen. Daran gemessen sind die bisher eingeleiteten Maßnahmen nicht ausreichend. Die engen Grenzen der internationalen Einigkeit wurden überdeutlich und es zeigt sich, in welchen Bereichen die Reformen unvollständig sind (Tabelle 20).

251. Eine zielführende Reform der Finanzmarktordnung muss **vier zentrale Säulen** umfassen (JG 2009 Ziffer 196):

- Die **Prozyklizität des Finanzsystems** muss reduziert und die **Widerstandsfähigkeit** der einzelnen Institute maßgeblich gestärkt werden.

- Die **Marktstabilität** muss erhöht und die **Systemrelevanz** von Finanzinstituten verringert werden.

- Die **Aufsichtskompetenzen** müssen gebündelt und gestärkt werden, sowohl national als auch international.

- Als wesentliches marktwirtschaftliches Disziplinierungselement muss die Insolvenz eines Instituts jederzeit möglich sein. Dafür bedarf es eines **Abwicklungs- und Restrukturierungsregimes**, das auch global tätige Institute erfasst und eine **Lastenteilung für die Kosten** vorsieht.

Tabelle 20

Ungelöste Probleme und eingeleitete Reformen zur Regulierung des Finanzsystems

Krisenprävention		Aufsichtsreform	Krisenmanagement
Widerstandsfähigkeit einzelner Finanzinstitute erhöhen und Prozyklizität verringern	*Marktstabilität erhöhen und Systemrelevanz verringern*	*Aufsichtskompetenzen neu ausrichten*	*Abwicklung und Lastenteilung*
Eingeleitete Reformen			
Eigenkapitalbasis stärken	Standardisierung und Zentralisierung des Derivatehandels	Reform der Aufsichtsstrukturen auf europäischer Ebene	„Living Wills"
Prozyklizität reduzieren	Finanztransaktionsteuer und Verbot von ungedeckten Leerverkäufen		Reform des Restrukturierungsprozesses von Banken
Begrenzung des Verschuldungsgrads – Einführen einer Leverage Ratio	Volcker-Regeln – Systemrelevanz reduzieren durch Aktivitätenbeschränkungen/ Trennbankensystem		
Liquiditätsstandards und Begrenzung der Interbankenkredite			
Contingent Capital			
Ungelöste Probleme			
	Systemrelevanz reduzieren durch Lenkungsabgaben oder zusätzliche Eigenkapitalpuffer	Bündelung und Straffung der Aufsicht auf nationaler Ebene	Grenzüberschreitende Insolvenzen – Beteiligung von Ländern an Krisenkosten
		Effektive Aufsicht über systemrelevante Institute auf der supranationalen Ebene	Grenzüberschreitender Restrukturierungsfonds – Beteiligung der Privaten an den Kosten der Krise

Daten zur Tabelle

252. Ein Blick auf die derzeit im Rahmen dieser vier Säulen (inter-)national diskutierten Maßnahmen macht deutlich, dass zwar große Aktivität in einigen Bereichen herrscht, es allerdings noch erhebliche **weiße Flecken auf der Regulierungslandkarte** gibt (Schaubild 20). Eine der wichtigsten Erkenntnisse der Finanzkrise ist, dass die überwiegende Anzahl der Finanzinstitute bisher ungenügend kapitalisiert war und die Eigentümer und Gläubiger die

auflaufenden Verluste nicht übernehmen konnten, ohne dadurch das gesamte Finanzsystem an den Rand des Abgrunds zu führen. Deshalb ist es kaum verwunderlich, dass die umfangreichsten Reformanstrengungen gerade die Krisenprävention auf Institutsebene betreffen. Hierfür ist Basel III das prominenteste Beispiel. Aber schon hier stieß man an die Grenzen der zwingend notwendigen internationalen Koordination und Kooperation. Davon zeugen letztlich der schwierige Verhandlungsprozess und die vielen vereinbarten temporären Ausnahmeregelungen. Zudem wurde zumindest auf europäischer Ebene zaghaft damit begonnen, Ratingagenturen, Hedgefonds und Private-Equity-Fonds ebenfalls einer Regulierung zu unterwerfen; leider ist dies bisher noch nicht weitreichend genug.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass maßgebliche Reformen im Bereich der Krisenprävention – zumindest auf Institutsebene – auf den Weg gebracht wurden. Je größer jedoch der Bedarf an supranationalen Regeln auf den jeweiligen Reformfeldern wird, desto weniger weit fortgeschritten sind die Reformbemühungen oder fehlen noch gänzlich. Dazu zählen etwa der große Bereich der Systemrelevanz, das Krisenmanagement und die Aufsichtsreformen. Deshalb wäre ein beherzteres Vorgehen sehr zu wünschen, um die bisher nicht oder nicht ausreichend angegangenen Kernthemen zu bewältigen und den Reformeifer nicht zu verlieren, der im Angesicht der Krise alle erfasst hatte.

1. Widerstandskraft einzelner Finanzinstitute erhöhen, Prozyklizität verringern

253. Ein zentraler Ansatzpunkt, um die Widerstandskraft der Institute zu stärken, ist die Eigenkapitalregulierung. Die unter dem Titel **Basel III** geführten Änderungsvorschläge des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) umfassen auch umfangreiche Vorstöße zur verbesserten Risikovorsorge der Finanzinstitute, sodass sie besser für akute Stresssituationen gewappnet sind. In der Gesamtschau sind die vom BCBS vorgelegten Reformen als **zielführend, wenn auch wenig beherzt**, zu bezeichnen.

Eigenkapitalbasis stärken

254. Das Kernelement der **Baseler Eigenkapitalregulierung** ist die Eigenkapitalquote, definiert als das Verhältnis einer entsprechenden Eigenkapitalbasis zu den gesamten, jeweils risikogewichteten Vermögenswerten des Finanzinstituts. Diese Quote darf eine bestimmte Schwelle nicht unterschreiten, wobei nach Basel II für unterschiedlich eng abgegrenzte Eigenkapitaldefinitionen jeweils andere Schwellen gelten – für die engste Definition (Tier 1) gilt bisher eine Mindestquote von 4 vH, für die weiteste (Tier 1 zuzüglich Tier 2) eine von 8 vH, jeweils gemessen an den risikogewichteten Vermögenswerten. Die Stärkung der Eigenkapitalbasis im Rahmen dieser Regulierung kann nun auf verschiedenen Wegen geschehen, entweder direkt durch die Erhöhung der Schwellenwerte oder indirekt über eine engere Definition des Eigenkapitals, über erhöhte und verfeinerte Risikogewichte für bestimmte Vermögenswerte sowie durch die zusätzliche Berücksichtigung außerbilanzieller Vermögenspositionen. Basel III ist ein Versuch, all diese Stellschrauben so nachzujustieren, dass die Widerstandsfähigkeit insgesamt gestärkt wird.

255. Die Definition des **regulatorischen Kapitals** wird künftig innerhalb von Basel III wesentlich enger gefasst. Grundsätzlich wird zwischen dem **Kernkapital** (Going-concern Capital) – finanzielle Mittel, die zum Verlustausgleich bei fortgesetztem Geschäftsbetrieb zur Verfügung stehen – und dem **Ergänzungskapital** (Gone-concern Capital) – finanzielle Mittel, die im Insolvenzfall zur Verfügung stehen – unterschieden. Das Kernkapital wird dafür weiter unterteilt in **hartes Kernkapital**, bestehend aus gezeichnetem Kapital und offenen Rücklagen, sowie in **erweitertes Kernkapital**. Vor allem das Kernkapital wird zukünftig wesentlich strenger als bisher definiert. So werden die zur Berechnung des Kernkapitals herangezogenen Korrekturposten, die Kapitalabzugsposten (Prudential Filter), international harmonisiert und standardisiert, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen.

256. Zudem werden beginnend ab dem Jahr 2013 die **Mindestquoten schrittweise erhöht**, sodass die neuen höheren Quoten vollumfänglich ab dem Jahr 2015 eingehalten werden müssen. Die Quote für das gesamte Kernkapital liegt dann bei 6,0 vH, die für hartes Kernkapital bei 4,5 vH (Tabelle 21, Seite 148). Die Hinzurechnung bestimmter Finanzierungsinstrumente läuft ab dem Jahr 2013 über die folgenden zehn Jahre schrittweise aus, während die Abzüge bestimmter Bilanzpositionen vom Kernkapital ab dem Jahr 2014 zunehmen und ab dem Jahr 2018 dann vollumfänglich vorgenommen werden. Zusätzlich zu den erhöhten Mindestquoten und der strengeren Definition des regulatorischen Eigenkapitals werden die **Risikogewichte verfeinert und erhöht**, die für die Berechnung der risikogewichteten Aktiva verwendet werden.

257. Aus deutscher Sicht war die Hinzurechnung der stillen Beteiligungen zum Kernkapital ein derart zentraler Verhandlungspunkt, dass zeitweise damit gedroht wurde, bei einer Nichtberücksichtigung die Verhandlungen über Basel III zu blockieren. Stille Beteiligungen erfüllen die neuen Kriterien für hartes Kernkapital oftmals nicht, weil sie nur zeitlich begrenzt zur Verfügung stehen, mit Kündigungsrechten versehen sind und nicht immer vollständig Verluste ausgleichen. Genutzt wird diese Form der Kapitalbeteiligung vor allem im öffentlichen Bankensektor, etwa bei Sparkassen und Landesbanken. Auf diese Weise kann der Staat den Banken Kapital zuführen, ohne dass dies nach außen sichtbar wird und ohne selbst Verantwortung als Eigentümer zu übernehmen. Im derzeitigen Kompromissvorschlag des BCBS sind für die öffentlich-rechtlichen Banken lange Übergangsfristen vorgesehen, während die Hinzurechnung für Aktiengesellschaften bereits ab dem Jahr 2013 nicht mehr möglich ist. Es bleibt abzuwarten, wie diese Regelung in die Europäische Kapitaladäquanzrichtlinie (CRD IV), die Grundlage für die nationale Gesetzgebung ist, übernommen wird.

258. Eine Neuerung in Basel III stellt der zusätzliche **Kapitalerhaltungspuffer** dar, der aus hartem Kernkapital besteht und jenseits der oben beschriebenen Mindestquote erfüllt werden muss. Bei Unterschreitung sollte dieser auf direkte Anweisung der Aufsicht durch Zwangsthesaurierung wieder aufgefüllt werden. Die sukzessive Einführung beginnt erst im Jahr 2016, sodass ab dem Jahr 2019 dieser Puffer dann 2,5 vH der risikogewichteten Aktiva beträgt. Allerdings kann dieses zusätzliche Instrument zur Verlustabsorption nur dann seine Wirkung entfalten, sofern die in Krisensituationen vom Markt eingeforderte gesamte Eigenkapitalausstattung nicht darüber liegt.

Tabelle 21

Basel III: Mindestanforderungen für Kapital- und Liquiditätskennziffern und ergänzende Regelungen in der Umsetzungsphase
(Jahresangaben: Stand 1. Januar)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Nachrichtlich: Basel II
Mindestanforderungen für Kapitalkennziffern											
Hartes Kernkapital (1)	vH			3,5	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	2,0
Erweitertes Kernkapital (2)	vH			1,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	2,0
Kernkapital (1) + (2)	vH			4,5	5,5	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	4,0
Ergänzungskapital (3)	vH			3,5	2,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	4,0
Gesamtkapital (1) + (2) + (3)	vH			**8,0**	**8,0**	**8,0**	**8,0**	**8,0**	**8,0**	**8,0**	**8,0**
Zusätzliches hartes Kernkapital											
Kapitalerhaltungspuffer	vH						0,625	1,25	1,875	2,50	
Antizyklischer Kapitalpuffer	vH	Bandbreite: 0 – 2,5; Einführung derzeit offen									
Ergänzende Regelungen in der Umsetzungsphase											
Abzüge vom harten Kernkapital[1)]	vH				20	40	60	80	100	100	
Hinzurechnungen				Eigenkapitalinstrumente, die nicht mehr zum Kernkapital beziehungsweise zum Ergänzungskapital zählen, sind ab 2013 über einen 10-Jahres-Zeitraum abzubauen							
Zusätzliche Kennziffern											
Leverage Ratio von 3 vH		Prüfungsphase		Beobachtungsphase Offenlegung ab 1. Januar 2015					Integration in Säule 1		
Mindestliquiditätsquote (Liquidity Coverage Ratio, LCR)		Beobachtungsphase				Einführung als Mindeststandard					
Strukturelle Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio, NSFR)				Beobachtungsphase					Einführung als Mindeststandard		

1) Einschließlich Beträge über dem Grenzwert für vorgetragene Steuerrückerstattungen, Bedienungsrechte von Hypotheken und Anlagen in Finanzwerten.

Quelle: BIZ

Daten zur Tabelle

259. Grundsätzlich sind die neuen Eigenkapitaldefinitionen zusammen mit den erhöhten Risikogewichten sowie dem neuen Kapitalerhaltungspuffer ein **Schritt in die richtige Richtung**. Die Verengung des Kernkapitalbegriffs wird mit dazu beitragen, die ausgewiesene Eigenkapitalausstattung der Finanzinstitute transparenter zu machen und näher an die bilanziell ausgewiesenen Eigenmittel zu bringen. Hier ist insbesondere sinnvoll, dass etwa Beteiligungen an anderen Finanzinstituten vollumfänglich vom Kernkapital abgezogen werden, wodurch insbesondere die „Mehrfachverwendung“ von Eigenkapital im Finanzsystem verhindert wird. Allerdings wurden auf Drängen verschiedener Länder die sehr lang anmutenden Übergangsfristen für den Abzug beziehungsweise die Anrechnung bestimmter Positionen durchgesetzt, was die faktische Gültigkeit der strengeren Regeln auf die Jahre 2018 beziehungsweise 2023 verschiebt. Ein wesentlich schnellerer Übergang wäre nicht nur hier sehr viel sinnvoller gewesen. Die Höhe der risikogewichteten Kernkapitalquoten bleibt hingegen insgesamt niedrig und liegt sogar unter dem, was der Finanzmarkt in der Krise forderte.

Prozyklizität reduzieren

260. Das Finanzsystem zeichnete sich in der Vergangenheit durch eine ausgeprägte Prozyklizität aus, die krisenverstärkend wirkte und zur Verschärfung der Situation auf den Finanzmärkten beitrug (JG 2008 Ziffer 266, Kasten 8). Auch Teile der bisherigen Regulierung, wie etwa Basel II, weisen prozyklische Elemente auf. Deshalb zielen mehrere Ansätze darauf ab, diese zu mindern.

Im Rahmen von Basel III soll dies durch die Einführung **antizyklischer Eigenkapitalpuffer** gelingen, die von der nationalen Aufsicht anhand makroökonomischer Variablen im Bereich von maximal 2,5 vH des harten Kernkapitals gesetzt werden können. Zusammen mit den anderen Eigenkapitalquoten ergäbe sich so eine maximal zu erfüllende harte Kernkapitalquote von 9,5 vH. Im Aufschwung soll dieser Kapitalpuffer aufgebaut werden, um im Abschwung als zusätzlicher Verlustpuffer zu dienen.

261. Eine prozyklische Wirkung kann nicht nur von der Risikogewichtung in der Eigenkapitalregulierung ausgehen, sondern ebenso von der Art der Verlustberechnungen in der **Rechnungslegung**. So wird vom International Accounting Standards Board (IASB) derzeit die bilanzielle Behandlung von Verlusten überarbeitet, mit dem Ziel das bisherige Incurred Loss Model durch das Expected Loss Model zu ersetzen. Die Prozyklizität im Rahmen des Incurred Loss Model entsteht durch die Anforderung, dass Abschreibungen auf Finanzvermögen erst **bei Eintritt von Ereignissen** vorgenommen werden, die einen vermuteten negativen Einfluss auf die zukünftigen Erlösströme haben und dieser Einfluss verlässlich abgeschätzt werden kann. Im Gegensatz dazu sieht das Expected Loss Model eine fortwährende Abschätzung von Ausfallwahrscheinlichkeiten vor, sodass Rückstellungen für mögliche Verluste berücksichtigt werden, noch bevor ein entsprechendes Ereignis eintritt. Vor allem bei Kreditportfolios – so die Hoffnung – wären prozyklische Verstärkungseffekte dann begrenzt. Um die Anreize für die Bildung dieser Rückstellungen nicht zu vermindern, soll sichergestellt werden, dass die Einhaltung der Baseler Kernkapitalquoten dadurch nicht erschwert wird.

Begrenzung des Verschuldungsgrads

262. Die Festlegung einer Leverage Ratio kann dazu dienen, die **Brutto-Verschuldung des gesamten Finanzsektors** wirksam zu begrenzen. Zudem kann damit verhindert werden, dass im Krisenfall die massive Reduktion des Schuldenhebels krisenverstärkend wirkt (JG 2008 Ziffern 275, 285 ff.; JG 2009 Ziffern 233 ff.). Die BCBS plant im Rahmen von Basel III die Einführung dieser nicht-risikoadjustierten Eigenkapitalquote, definiert als das Verhältnis von Kernkapital zur Bilanzsumme einschließlich der außerbilanziellen Engagements. Konkret ist eine Leverage Ratio von 3 vH vorgesehen und soll nach einer fünfjährigen Beobachtungsphase ab dem Jahr 2018 fester Bestandteil des neuen Regulierungsrahmens werden. In Deutschland wurde zum 31. Juli 2009 durch das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht die jährliche Anzeige einer modifizierten bilanziellen Eigenkapitalquote als aufsichtsrechtliche Beobachtungsgröße eingeführt, zusammen mit einer Meldepflicht bei einer unterjährigen Veränderung dieser Quote um +/- 5 vH gegenüber dem

Endwert des Vorjahres (§ 24 Abs. 1a Nr. 5 KWG). Allerdings stimmt die hier verwendete Definition nicht mit der international diskutierten überein.

263. Eine Leverage Ratio ist ein robusteres Maß für die Widerstandsfähigkeit einer Bank als risikoadjustierte Eigenkapitalquoten. Sie ist transparent, sofern sie auf einer einheitlichen Definition der Bilanzbasis beruht, und kann die Probleme der Regulierungsarbitrage, wie sie im Rahmen der Baseler Regulierung bestehen (Blundell-Wignall und Atkinson, 2010), begrenzen. Darüber hinaus kann die Leverage Ratio der Aufsicht dabei helfen, die Anreize für Finanzinstitute zu reduzieren, in einem so komplexen Regelwerk wie dem des BCBS die Risiken durch interne Bewertungsverfahren systematisch zu unterschätzen (Blum, 2008). Die Einführung einer Leverage Ratio ist deshalb richtig und wichtig. Allerdings ist an dieser Stelle der **Baseler Vorschlag zaghaft** ausgefallen. Zum einen liegt der geplante Einführungstermin zu weit in der Zukunft. Zum anderen kann ein Eigenkapitalanteil in Höhe von 3 vH kaum als hoher Puffer bezeichnet werden. In der Schweiz wird über eine Leverage Ratio von 5 vH für normale Zeiten diskutiert, und für Deutschland hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010) eine Leverage Ratio von über 10 vH gefordert.

Liquiditätsstandards und Begrenzung der Interbankenkredite

264. Die wiederholte Forderung nach der Einführung global standardisierter und zukünftig zwingend einzuhaltender **Liquiditätskennzahlen** ist eine direkte Reaktion auf die in der Krise gemachte Erfahrung, dass Finanzinstitute ihre Liquidität nicht mehr sicherstellen konnten (JG 2009 Ziffern 235 ff.). Vormals hochliquide Märkte trockneten zeitweise aus, sodass Banken ihre Aktiva kaum oder gar nicht mehr veräußern konnten. Zudem versiegten die bisherigen Refinanzierungsquellen, was verhinderte, dass Institute kurzfristige Verbindlichkeiten nicht mehr erneuern konnten. Mit der **Liquidity Coverage Ratio** (LCR) sowie der **Net Stable Funding Ratio** (NSFR) sollen derartige Zuspitzungen zukünftig rechtzeitig erkannt und im günstigsten Fall vermieden werden.

265. Die LCR dient zur Beurteilung der **kurzfristigen Liquidität in krisenhaften Situationen**. Dafür werden die Vermögenspositionen höchster Bonität und Liquidität einer Bank dem 30-tägigen Nettoliquiditätsbedarf in einem entsprechend definierten Stressszenario gegenübergestellt. Ab der geplanten Einführung im Jahr 2015 muss ein Institut zu jedem Zeitpunkt über ausreichend Liquidität verfügen, um den Nettoliquiditätsbedarf in Stresssituationen abdecken zu können.

Die NSFR ist definiert als das Verhältnis von mittelfristig auf der Passivseite verfügbaren Refinanzierungsmitteln zu dem durch die Vermögenspositionen auf der Aktivseite **mittelfristig erforderlichen Refinanzierungsbedarf**. Bei der Berechnung des Refinanzierungsbedarfs sollen auch außerbilanzielle Vermögenspositionen berücksichtigt werden. Analog zur Verwendung von Risikogewichten bei der Eigenkapitalunterlegung werden Gewichtungsfaktoren eingeführt, die bei der Ermittlung der verfügbaren Refinanzierung und der erforderlichen Refinanzierung zu verwenden sind. Die NSFR soll unmittelbaren Handlungsbedarf anzeigen, sofern ein struktureller Mismatch der Laufzeiten zwischen Aktiv- und Passivseite des Instituts

vorliegt. Die verbindliche Einführung ist für das Jahr 2018 vorgesehen, nach der im Jahr 2012 beginnenden Beobachtungsphase.

Generell ist die Einführung einer **Liquiditätsregulierung zu begrüßen**. Sie wird dazu beitragen können, die Widerstandskraft der Institute deutlich zu erhöhen. Erforderlich ist allerdings, dass die anrechnungsfähigen Wertpapiere in einer Krise tatsächlich liquide bleiben.

266. Wie die Finanzkrise gezeigt hat, kann der Zusammenbruch einer systemrelevanten Bank die Unsicherheit im Bankensystem derart erhöhen, dass es zu einer plötzlichen Kontraktion des Interbankenmarkts kommt. Verstärkt wird dies zusätzlich durch einen hohen Grad an Vernetztheit innerhalb des Bankensystems, der erheblich durch die wechselseitigen Finanzbeziehungen der Banken, die **Interbankenforderungen**, entsteht. Mit der Kapitaladäquanzrichtlinie II (CRD II) hat die Europäische Union im Jahr 2009 die Eigenkapitalrichtlinien bezüglich Großkrediten geändert und hier speziell die bisherige Privilegierung von Interbankenkrediten abgeschafft. Die Regelungen wurden bereits in die deutschen Vorschriften übernommen und sind erstmals zum 31. Dezember 2010 von den Instituten anzuwenden. Diese Verschärfung kann die Volatilität am Interbankenmarkt reduzieren, den Vernetzungsgrad von Banken verringern und somit zur Stabilisierung des Bankensektors beitragen. Andererseits kann eine stärkere Begrenzung der Interbankenkredite den noch fragilen Interbankenmarkt auch negativ belasten und die Normalisierung der Liquiditätsversorgung hinauszögern. Die Auswirkungen auf den Bankensektor sind daher noch nicht absehbar. Es bleibt also abzuwarten, in welche Richtung diese Maßnahme wirkt, um bei Bedarf Anpassungen vorzunehmen.

Contingent Capital

267. Eine weitere Maßnahme zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Finanzinstituten und zur Reduktion der Prozyklizität ist das Konzept des Contingent Capitals. Demnach emittiert ein Finanzinstitut eine spezielle Anleiheform, die sich bei einem festgelegten Ereignis zu einem bestimmten Umrechnungskurs in Eigenkapital umwandelt (Squam Lake Working Group on Financial Regulation, 2009; Stanton, 1991). Einerseits hätte diese Anleiheform eine präventive Funktion: Da die Eigentumsansprüche im Falle einer Umwandlung verwässert werden, haben die Aktionäre einen stärkeren Anreiz zur Überwachung der und Einflussnahme auf die Risikobereitschaft des Managements (Collender et al., 2010). Andererseits kann Contingent Capital zur Krisenbewältigung beitragen, etwa bei Schieflage eines Instituts oder des gesamten Finanzsystems, indem durch die Umwandlung automatisch frisches Eigenkapital zugeführt wird (JG 2009 Ziffer 234).

268. Über institutsspezifische Auslösemechanismen hinaus wird eine Verbindung mit **makro-prudenziellen Auslösemechanismen** diskutiert, um bei Auftreten systemischer Krisen das Eigenkapital für gefährdete Institute systemweit zuzuführen (Kashyap et al., 2009). Allerdings ist gerade der systemweite Mechanismus ein Problem, denn es muss sichergestellt werden, dass die Aufsicht in der Lage und auch willens ist, diesen Mechanismus auszulösen. Zudem wäre ein international abgestimmtes Verfahren nötig, das derzeit nicht absehbar ist. Das BCBS hat einen konkreten Vorschlag veröffentlicht, wie Contingent Capital in das neue Basel III-Regelwerk aufgenommen werden könnte (BCBS, 2010b). Einen weitergehenden

Vorschlag hat eine Schweizer Expertenkommission vorgelegt, gemäß der die beiden systemrelevanten schweizerischen Großbanken 19 vH Eigenkapital vorhalten müssen, weitgehend in der Form von Contingent Capital (Kasten 11, Seite 172).

269. Allgemein favorisieren Finanzinstitute Contingent Capital gegenüber Eigenkapital, da es wie Fremdkapital steuerlich bevorzugt behandelt wird und damit kostengünstiger ist als Eigenkapital. Allerdings ist die bevorzugte steuerliche Behandlung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht zu rechtfertigen. Weitere Begünstigungen von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital können auf Verzerrungen wie impliziten Garantien des Staats zurückgehen, die ebenfalls unerwünscht sind. Es ist insgesamt unklar, weshalb der Umweg über Contingent Capital gewählt werden soll, um höhere Kapitalpuffer zu bilden, und nicht direkt hartes Kernkapital verwendet wird (Admati et al., 2010).

2. Marktstabilität erhöhen und Systemrelevanz verringern

270. Die zweite Säule der Krisenprävention zielt darauf ab, die Marktstabilität zu erhöhen und die Systemrelevanz zu verringern. In dieser Säule bestehen die größten Lücken und die höchste Uneinigkeit in der Reformdebatte. Entsprechend sind neben zielführenden Maßnahmen, wie der Regulierung von außerbörslich gehandelten Produkten, in diesem Bereich gleich mehrere potenziell kontraproduktive Maßnahmen in der Diskussion. Neben der Finanztransaktionsteuer und dem Verbot von ungedeckten Leerverkäufen sind dies Varianten von Trennbankensystemen. Die größte Baustelle bleibt indes ein international abgestimmter und konsistenter Ansatz zum Umgang mit systemrelevanten Instituten. Eine detaillierte Analyse und Würdigung findet sich im Abschnitt IV (Ziffern 313 ff).

Standardisierung und Zentralisierung des Derivatehandels

271. Zu den zweckmäßigen Maßnahmen zählen die Standardisierung des Derivatehandels sowie die Schaffung von zentralen Gegenparteien zur Verringerung des Ausfallrisikos (JG 2009 Ziffer 212). Im Gegensatz zur bilateralen Abwicklung zwischen zwei Vertragspartnern können diese eine Vielzahl wechselseitiger Forderungen ausgleichen (Netting), dadurch das Gegenparteirisiko verringern und somit die Markttransparenz erhöhen (CEP, 2009). Jedoch muss in der Regulierung berücksichtigt werden, dass eine zentrale Gegenpartei durch die Konzentration der Risiken selbst zu einer systemrelevanten Institution werden kann.

272. In den Vereinigten Staaten soll ein **verpflichtendes Clearing** für Derivate eingeführt werden. In Europa wurden als Reaktion auf die akute Krisensituation diverse Sofortmaßnahmen ergriffen, um einige der vordringlichsten Risiken des Derivatemarkts anzugehen. Vorangetrieben durch die Europäische Kommission verpflichteten sich zehn globale Händler von CDS zur Nutzung einer oder mehrerer zentraler Gegenparteien in der Europäischen Union (Europäische Kommission, 2009a). Die Risiken im Over-the-Counter (OTC)-Bereich wurden jedoch nicht hinreichend gemindert, sodass die Europäische Union weiterhin an Vorschlägen zur Standardisierung, Zentralisierung und geordneten Auftragsausführung arbeitet. Auf internationaler Ebene ist es zumindest im Rahmen von Basel III gelungen, die Anreize zu erhöhen, standardisierte Derivate zu verwenden oder Transaktionen über zentrale Gegenpar-

teien abzuwickeln. So sehen die dort beschlossenen Neuregelungen vor, dass die Risikogewichte für OTC-Produkte höher sind als für standardisierte Produkte. Damit wird implizit die Eigenkapitalunterlegung für OTC-Produkte erhöht. Als flankierende Maßnahme ist dies sicherlich sinnvoll.

Finanztransaktionsteuer und Verbot von ungedeckten Leerverkäufen

273. Eine politisch sehr populäre, aber für die Finanzstabilität nicht zielführende Reformmaßnahme ist die **Finanztransaktionsteuer** (FTS). Mit der FTS wird allgemein das Transaktionsvolumen auf den Finanzmärkten besteuert. Zwei zentrale Motive für deren Einführung sind der Einsatz als Instrument der Krisenprävention und für größere Marktstabilität einerseits und als finanzpolitisches Instrument zur Generierung zusätzlicher Steuereinnahmen andererseits.

Die FTS besteuert lediglich das Transaktionsvolumen, weshalb von ihr keine zielgenaue Lenkungswirkung zu erwarten ist. Als Instrument der Krisenprävention ist die FTS somit ungeeignet und kann gerade zur Reduktion von systemischen Risiken keinen Beitrag leisten. Hierzu wäre eine Lenkungssteuer erforderlich, die einen variablen Steuersatz in Abhängigkeit der Systemrelevanz vorsieht. Auch ist die stabilisierende Wirkung einer FTS auf die Volatilität der Marktpreise bisher nicht belegt. Ganz im Gegenteil, es gibt Hinweise, dass die FTS die Volatilität auf den Märkten sogar erhöht (Hau, 2006; Jones und Seguin, 1997). Da die Steuer aus den genannten Gründen nicht dem Ziel einer neuen und verbesserten Finanzmarktordnung dienen kann, ist ihre Einführung zumindest aus regulatorischer Sicht **nicht sinnvoll**. Inwieweit davon positive fiskalische Effekte ausgehen könnten (Schulmeister, 2009), ist aus Sicht der Finanzmarktregulierung nachrangig.

274. Eine weitere, politisch ebenso populäre, aber ebenso wenig zielführende Maßnahme war der deutsche Alleingang beim Verbot von **ungedeckten Leerverkäufen**. Allgemein bezeichnen Leerverkäufe Transaktionen, bei denen Wertpapiere verkauft werden, die nicht im Eigentum des Verkäufers sind. Stattdessen leiht sich der Verkäufer die Wertpapiere für einen bestimmten Zeitraum gegen eine entsprechende Gebühr. Vorteilhaft ist diese Transaktion für den Verkäufer nur dann, wenn gegenüber dem Zeitpunkt der Verleihung der Preis der Wertpapiere bis zur vereinbarten Rückgabe ausreichend gesunken ist. Somit ist der Leerverkauf für einen Verkäufer nur dann sinnvoll, wenn dieser in der Zukunft sinkende Preise erwartet. Bei einem gedeckten Leerverkauf ist der Verkäufer zum Zeitpunkt der Verkaufsvereinbarung im Besitz der Wertpapiere, bei einem ungedeckten Leerverkauf hingegen nicht. Ungedeckte Leerverkäufe werden letztlich dadurch ermöglicht, dass die Börse dem Verkäufer eine Frist einräumt – normalerweise zwei bis drei Geschäftstage –, innerhalb der er das Wertpapier an den Käufer liefern muss.

Das im Jahr 2010 beschlossene Gesetz zur Vorbeugung gegen missbräuchliche Wertpapier- und Derivategeschäfte beinhaltet ein Verbot von ungedeckten Leerverkäufen für eine Vielzahl von Wertpapieren und Finanzinstrumenten. Zukünftig gelten darüber hinaus bestimmte Veröffentlichungspflichten gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin (BMF, 2010). Begründet wird das Verbot ungedeckter Leerverkäufe damit, dass dadurch

Missständen entgegengewirkt wird und so das Vertrauen der Marktteilnehmer in die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts erhalten bleibt und gestärkt wird. Da bisher keine Daten zum tatsächlichen Umfang ungedeckter Leerverkäufe veröffentlicht wurden, stellt sich die Frage, welche Gefahren tatsächlich davon ausgehen und warum diese im nationalen Alleingang eingeschränkt wurden. Die wenigen quantitativen Abschätzungen, die es allgemein zu Leerverkäufen gibt, deuten auf einen eher begrenzten Umfang hin. In Europa wird deren Handelsvolumen auf 1 vH bis 3 vH der Marktkapitalisierung geschätzt (Europäische Kommission, 2010c).

275. Bereits im Jahresgutachten 2008/09 hat der Sachverständigenrat zum Sinn und Zweck des Verbots von Leerverkäufen Stellung genommen (JG 2008 Kasten 7). Seinerzeit war der Auslöser dafür eine akute Krisensituation, in der Marktprozesse gestört sein können, sich Panik und Gerüchte schnell ausbreiten und nicht nur zu kurzfristigen Kursausschlägen, sondern zum Zusammenbruch von Unternehmen und Märkten führen können. In einer solchen Situation können Leerverkäufe krisenverstärkend wirken, was ein temporäres Verbot von Leerverkäufen rechtfertigen kann. Unter normalen Marktbedingungen sind Leerverkäufe allerdings ein wichtiges Instrument, das zur Preisfindung beiträgt sowie die Marktliquidität und die Markteffizienz erhöht. Sie tragen dazu bei, Schwächen in Unternehmen und im Management aufzudecken. Ein **generelles Verbot** von ungedeckten Leerverkäufen ist daher **abzulehnen**, was partielle Eingriffsmöglichkeiten in turbulenten Marktphasen nicht ausschließt.

Die Volcker-Regeln

276. Die nach dem ehemaligen Vorsitzenden der US-amerikanischen Zentralbank Paul Volcker benannten Reformvorschläge, die **Volcker-Regeln**, sehen eine Neudefinition des Bankengeschäfts vor. Im verabschiedeten „Dodd-Frank-Gesetz“ sind diese aufgenommen worden und zielen auf Aktivitätsbeschränkungen von Banken (Vereinigte Staaten von Amerika, 2010). Banken dürfen künftig nicht mehr im **Eigenhandel** aktiv sein, somit nicht in eigenem Namen und auf eigene Rechnung, sondern nur noch auf unmittelbaren Kundenwunsch handeln. Banken dürfen künftig keine Anteile, Partnerschaften oder andere Eigentumsrechte an **Hedgefonds oder Private-Equity-Fonds** erwerben oder halten beziehungsweise Sponsor eines solchen Fonds bleiben oder werden. Zur Überwachung und Kontrolle beinhalten die Volcker-Regeln auch eine Anti-Hinterziehungsklausel, die es den zuständigen Aufsichtsbehörden bei einem Gesetzesverstoß erlaubt, die überwachten Institute zu einem Verkauf von Beteiligungen zu zwingen.

277. Die Volcker-Regeln werden von vielen Seiten kritisiert, da sie **keine wirksamen Maßnahmen** zur Beseitigung des Moral-Hazard-Problems und zur Verringerung der Systemrelevanz darstellen. Vielmehr handelt es sich um einen groben Versuch der Mengenregulierung, der im Vergleich zu anderen Eingriffen stark problembehaftet ist (JG 2009 Ziffer 200). Die Maßnahmen sind von der Idee des Trennbankensystems geprägt, bei dem zwischen Finanzaktivitäten unterschieden wird, die akzeptabel und versichert sind, und solchen, die inakzeptabel und im Insolvenzfall nicht geschützt sind. Das Hauptproblem dieses Ansatzes liegt in der Trennung der Aktivitäten. Erstens können dadurch gesamtwirtschaftlich sinnvolle Synergieeffekte verloren gehen. Zweitens ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten bei der praktischen

Umsetzung. So sind durch die zahlreichen Ausnahmeregelungen klare Trennungen der Aktivitäten kaum möglich. Stattdessen wird damit eine **regulatorische Grauzone** geschaffen, die Schlupflöcher im System bietet, wie etwa bei Investitionen in Hedgefonds. Die Effektivität der Regulierung ist daher zweifelhaft. Zudem ist fraglich, ob sich die Regelung, wonach nur die akzeptablen Bankgeschäfte durch die Einlageversicherung gedeckt werden und alle anderen Finanzakteure im Insolvenzfall keinen Schutz genießen, in einer systemischen Krise wirklich umsetzen lässt. Da ein umfassender Ansatz zur Kontrolle und Verminderung der systemischen Risiken fehlt, kann die Trennung von Tätigkeitsbereichen allenfalls die Größe der Banken beeinflussen. Da sich Systemrelevanz nicht nur durch Größe auszeichnet, sondern auch durch den Vernetzungsgrad und die Komplexität, reduziert eine Trennbankenlösung diese nicht zwangsläufig.

3. Reform der Aufsichtsstrukturen

278. Bessere Instrumente der Regulierung sind zwar wichtig, aber gleichermaßen bedeutsam sind die richtige Ausgestaltung und Aufteilung von Aufsichtskompetenzen. Weitgehende Reformen der Instrumente der Krisenprävention und des Krisenmanagements werden unwirksam bleiben, wenn die Aufsichtskompetenzen nicht in der Hand von Institutionen liegen, die von Politik und Finanzindustrie unabhängig, mit klaren Interventionspflichten, Analysefähigkeiten und den dazu nötigen Informationen ausgestattet sind. Insgesamt muss die Aufsichtsreform als **verpasste Chance** bewertet werden (JG 2009 Ziffern 240 ff.). Neue Gremien wurden geschaffen, aber sie erhielten kaum effektive Handlungsmöglichkeiten. Bestehende Institutionen wurden nur zaghaft reformiert und die Informations- und Entscheidungskompetenzen verbleiben weitgehend auf der nationalen Ebene. Auch die im Koalitionsvertrag angekündigte Aufsichtsreform in Deutschland kommt nicht voran. Anstelle einer Bündelung der Kompetenzen bei der Deutschen Bundesbank droht die Zersplitterung der Aufsicht mit der Aufwertung der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) noch weiter zuzunehmen.

Strukturprobleme der Aufsicht

279. Die **Strukturprobleme der Finanzaufsicht** sind weder neu noch überraschend. Schon nach der Finanzkrise der 1990er-Jahre analysierte der damalige Bundesbankpräsident Hans Tietmeyer in seinem Bericht an die G7-Gruppe treffend die Defizite der globalen Aufsicht. Er diagnostizierte eine mangelnde Verzahnung der mikro-prudenziellen Aufsicht mit einer auf die instituts-, markt- und länderübergreifenden Finanzrisiken ausgerichteten (makro-prudenziellen) Aufsicht. Einen der Gründe für diesen Mangel erkannte Tietmeyer in der segmentierten Informationsbasis. Obwohl nationale Aufsichten, internationale Organisationen und unterschiedlichste internationale Regulierungsgremien schon damals unterschiedliche Daten sammelten und analysierten, blieb alles dennoch Stückwerk. An keiner Stelle waren genügend Kompetenzen und Informationen vorhanden, um eine umfassende Analyse der Finanzrisiken zu gewährleisten (Tietmeyer, 1999). Tietmeyer empfahl deshalb die Gründung eines globalen Gremiums, in dem die mikro- und die makro-prudenzielle Aufsicht international verzahnt würde. Es entstand das Financial Stability Forum (FSF), eine Informations- und Koordinationsplattform, auf der sich hochrangige Vertreter der G10-Länder über zehn Jahre hinweg regelmäßig getroffen haben. Offensichtlich genügte aber der reine Informationsaus-

tausch nicht, um die größte systemische Krise der letzten Dekaden zu verhindern. Vielmehr ist – zehn Jahre und eine weltweite Finanzkrise später – die Problemdiagnose von damals noch immer zutreffend: Die Integration von mikro- und makro-prudenzieller Aufsicht ist weiterhin ungenügend. Die Fragmentierung der Aufsichtsarchitektur besteht auf allen Ebenen (national, europäisch und global) fort.

280. Darüber hinaus hat die aktuelle Finanzkrise weitere Strukturprobleme offen gelegt. Insbesondere wurde deutlich, dass der Umgang mit systemrelevanten Instituten nicht nur weitere Instrumente, sondern auch eine deutliche Stärkung der Interventionskompetenzen und -pflichten der Aufsicht erfordert. Letzteres ist nötig, da Aufseher – mindestens so sehr wie Notenbanken – unter dem Problem der **Zeitinkonsistenz** leiden: Im Vorfeld von Krisen werden sie auf größtmögliche Abschreckung setzen, die aber im akuten Krisenfall nicht mehr optimal erscheint. Deshalb werden sie dann den betreffenden Instituten finanzielle Unterstützung anbieten (JG 2009 Ziffer 192). Dies führt direkt zu einem Glaubwürdigkeitsproblem und dazu, dass sich die privaten (und auch die öffentlich-rechtlichen) Akteure sowie ihre Gläubiger auf die unausgesprochene, implizite Garantie des Staats verlassen. Die Folge ist eine Zunahme der systemischen Risiken. Wenn solche Anreizprobleme der Aufsicht in der Vergangenheit schnell als eine rein akademische Übung abgetan werden konnten, ist dies nun nicht mehr möglich.

281. Zudem bestehen **weitere Anreizprobleme**: Einerseits haben Aufseher im Zweifel keine Anreize zur frühzeitigen Intervention. Vielmehr unterliegen sie – ebenso wie das Management des betroffenen Instituts – der Versuchung, Probleme zunächst diskret und rücksichtsvoll zu behandeln. Dies führt systematisch zur Nachsichtigkeit (Regulatory Forbearance) und zu versteckten Verlusten in den Bilanzen, die meist kumuliert in Rezessionen zum Vorschein kommen. Dann ist allerdings die Rezession oder die Krise dafür verantwortlich, nicht jedoch die Aufsicht. Zum anderen geraten die Aufseher leicht in die Rolle des Interessenvertreters. Das ist gerade dann der Fall, wenn nationale Aufseher in internationale Gremien entsandt werden, verbunden mit dem Auftrag, ein gutes Regelwerk auszuarbeiten und unter der Nebenbedingung, dass dieses den nationalen Unternehmen nicht schade oder – noch besser – ihnen im Wettbewerb einen Vorteil bringe. Die Interessenskollision wird weiter verschärft, wenn den zu regulierenden Sektoren staatlich kontrollierte Unternehmen angehören und mögliche Wettbewerbsnachteile auch im politischen System widerhallen.

282. Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Anforderungen an eine effektive Finanzaufsicht formulieren:

- Erstens muss die Aufsicht sowohl von der Politik wie auch vom Finanzsektor unabhängig sein. **Unabhängigkeit** ist eine Voraussetzung für Glaubwürdigkeit in der unparteiischen Anwendung von Regulierungen und der Zuteilung von Lasten. Aus demselben Grund sind auch Interventionspflichten unerlässlich.

- Zweitens muss die Aufsicht problemlösungsfähig sein. Dazu ist es erforderlich, dass sie über die nötigen **Informationen und Kompetenzen** verfügt.

- Drittens müssen die **Kompetenzen auf der richtigen Ebene** angesiedelt sein. Zum Beispiel machen systemische Risiken meist nicht an Ländergrenzen halt. Entsprechend kann man ihrer mit noch so guten Regulierungen auf der nationalen Ebene nicht Herr werden. Hier sind globale oder zumindest europäische Lösungen erforderlich.

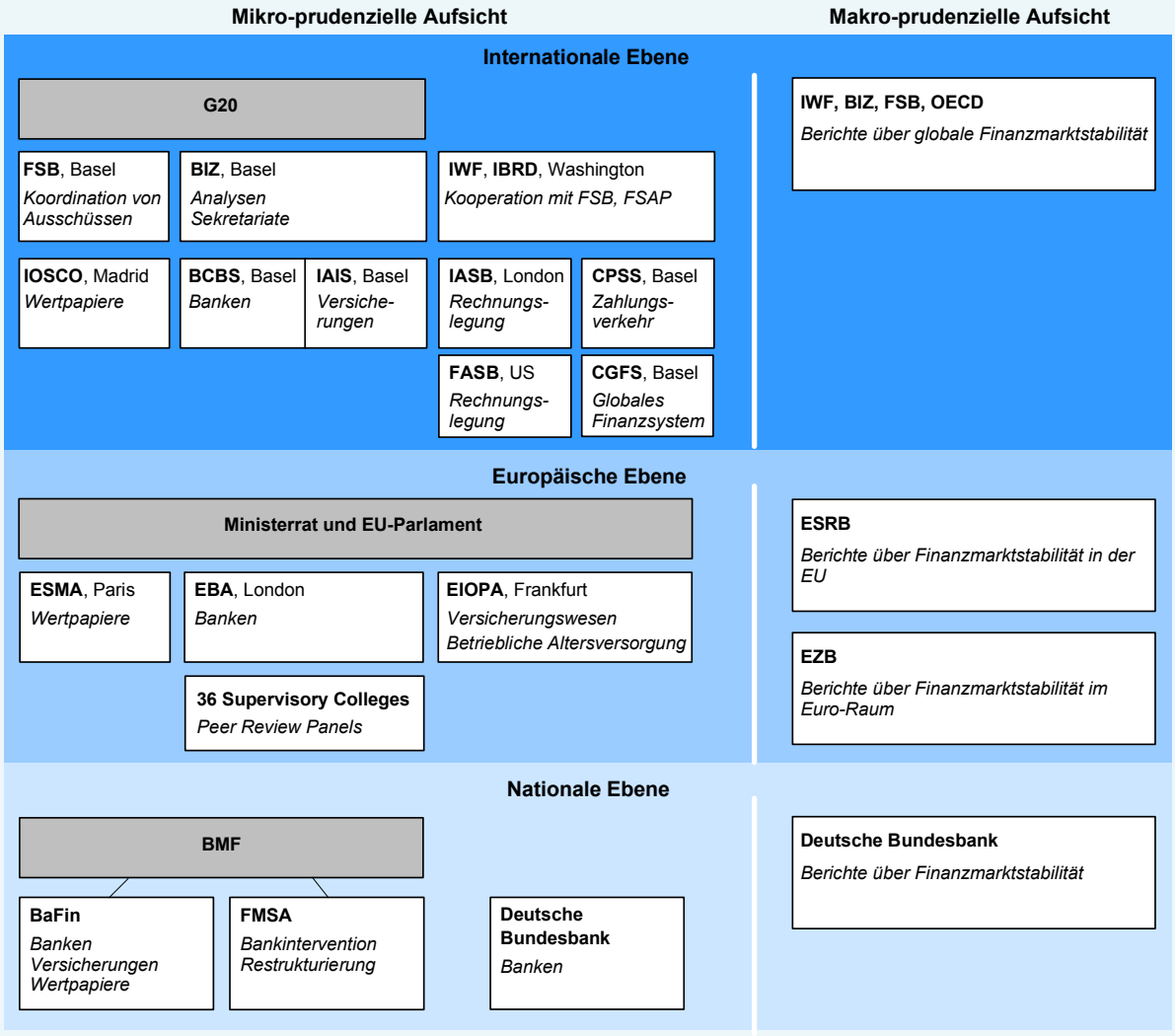
Zaghafte Reformen der internationalen Aufsicht

283. Die Aufsichtsreform auf allen Ebenen schafft viele neue Gremien, **hohen Koordinationsaufwand und keine umfassende Aufsicht**. Auf der internationalen Ebene nimmt eine Vielzahl von Gremien, die meist mit nationalen Aufsehern bestückt sind, Koordinationsfunktionen wahr. Allein in Basel tagt neben dem BCBS noch eine Reihe weiterer Koordinationsgremien, zwischen denen ebenfalls Koordinationsbedarf besteht. Selbst die makroprudenzielle Aufsicht ist auf mehrere Institutionen aufgeteilt (Schaubild 37, Seite 158). Auf der **globalen Ebene** teilen sich vor allem das FSB und der IWF die Aufsichtsfunktionen. Die Staats- und Regierungschefs der G20-Staaten haben einerseits beide Organisationen aufgewertet, aber andererseits keiner von beiden ein alleiniges Mandat übertragen und ihnen stattdessen den vagen Auftrag zu einer guten Zusammenarbeit gegeben. Gemäß einer informellen Arbeitsteilung soll sich das FSB um die Koordination der Arbeiten an der Finanzmarktregulierung kümmern und der IWF die Überwachung des Finanzsystems im Rahmen seiner länderspezifischen Prüfungen durchführen. Leider ist diese Abgrenzung alles andere als trennscharf. In einigen Bereichen bestehen Überschneidungen, während für andere, etwa für die Aufsicht über grenzüberschreitende Institute, keine der beiden Organisationen zuständig ist. Zwar werden bessere Frühwarnsysteme gefordert, aber die globale makro-prudenzielle Aufsicht bleibt weiterhin ohne Zugang zu relevanten institutsspezifischen Informationen. Ein **Informationssystem,** das zumindest die Positionen der systemrelevanten Akteure anzeigt, wäre dringend erforderlich (JG 2009 Ziffer 237; JG 2008 Ziffer 273; Issing et al., 2009). Ein solches System ist aber nicht einmal auf der europäischen Ebene absehbar.

284. Auch auf der **europäischen Ebene** zeigt sich ein Bild der Fragmentierung. Aufbauend auf den Vorschlägen der De Larosière-Gruppe werden mikro- und makro-prudenzielle Aufsicht weiterhin getrennt bleiben. Die mikro-prudenzielle Aufsicht wird auf drei Institutionen mit Zuständigkeiten für Versicherungen und betriebliche Altervorsorge (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA), Banken (European Banking Authority – EBA) und Wertpapiere (European Securities and Markets Authority – ESMA) aufgeteilt. Die Gremien sind in drei verschiedenen Metropolen angesiedelt und werden hauptsächlich Beratungs- und Koordinationsfunktionen wahrnehmen. Beispielsweise wird die EBA nur in Ausnahmefällen Durchgriffsrechte auf einzelne Institute erhalten. Der zaghafte Ansatz, die Aufsicht über grenzüberschreitende Institute zu verbessern, mündet in der Gründung von Supervisory Colleges, die für 36 große Banken eingerichtet wurden. Allerdings dienen diese hauptsächlich dem Informationsaustausch von Aufsehern aus Heimat- und Gastländern und haben darüber hinaus keine weitergehenden Handlungskompetenzen. Zudem werden die europäischen Institutionen auch in Zukunft nur fallweise und eingeschränkt über Daten von Einzelinstituten verfügen, während die Kontrolle über bankaufsichtsrechtliche Daten auf der nationalen Ebene verbleibt. Eine Gesamtschau der Risken im europäischen Finanzsystem ist somit weiterhin nicht möglich.

Schaubild 37

Institutionen der nationalen und internationalen Finanzaufsicht[1)]



1) Aufgabengebiet kursiv.

Glossar:

BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht	FASB	Financial Accounting Standards Board
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision	FMSA	Finanzmarktstabilisierungsanstalt
BIZ	Bank für internationalen Zahlungsausgleich	FSAP	Financial Sector Assessment Program
BMF	Bundesministerium der Finanzen	FSB	Financial Stability Board
CGFS	Committee on the Global Financial System	IAIS	International Association of Insurance Supervisors
CPSS	Committee on Payment and Settlement Systems	IASB	International Accounting Standards Board
EBA	European Banking Authority	IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority	IOSCO	International Organization of Securities Commissions
ESMA	European Securities and Markets Authority	IWF	Internationaler Währungsfonds
ESRB	European Systemic Risk Board	OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
EZB	Europäische Zentralbank		

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

285. Der Mangel an relevanten Informationen wird zudem die **Effektivität des ESRB** als makro-prudenzielles Aufsichtsorgan einschränken. Zwar wird dieses neue Gremium mit einem weitreichenden Mandat versehen: Es erhält die Zuständigkeit für die Finanzstabilität in der Europäischen Union, soll systemische Risiken überwachen und vermindern sowie die reibungslose Funktion der Finanzmärkte sicherstellen. Allerdings entsprechen die Organisationsstrukturen und Handlungskompetenzen kaum diesem weitreichenden Auftrag. Nach zähen Verhandlungen über die Zusammensetzung des Plenums wurde ein Kompromiss erzielt, wonach dort voraussichtlich 65 Mitglieder sitzen werden. Davon sind 37 Mitglieder stimmbe-

rechtigt, darunter die 27 Präsidenten der nationalen Notenbanken, der Präsident und der Vizepräsident der EZB, die Vorsitzenden der EBA, ESMA, EIOPA, der Vorsitzende und die beiden stellvertretenden Vorsitzenden des Beratenden Wissenschaftlichen Ausschusses, der Vorsitzende des Beratenden Fachausschusses sowie ein Mitglied der Europäischen Kommission (Europäisches Parlament, 2010). All diese Mitglieder sind dazu gehalten, sich nicht als Interessensvertreter ihrer jeweiligen Länder und Institutionen zu sehen. Ob dies eintritt, ist in einem so großen Gremium fraglich.

Daten über die Finanzinstitute soll das ESRB in der Regel nur in aggregierter Form erhalten. Fallweise können Einzelergebnisse angefragt werden, aber nur nachdem das ESRB mit der nationalen Aufsichtsbehörde in einem mehrstufigen Prozess begründet hat, weshalb diese Anfrage berechtigt und angemessen ist. Sollte das ESRB trotz dieser ungünstigen Ausgangslage ein signifikantes Risiko identifiziert haben, kann es Warnungen und Empfehlungen an nationale und europäische Aufsichtsbehörden aussprechen, die aber in der Regel nicht veröffentlicht werden. Folgt die angesprochene Institution der Empfehlung nicht, so hat sie dies zu begründen („act or explain"). Öffentliche Warnungen und Empfehlungen kann das ESRB nur aussprechen, wenn dies eine Zweidrittel-Mehrheit befürwortet.

286. Damit bleibt letztlich unklar, worin der Fortschritt in der makro-prudenziellen Aufsicht bestehen soll. Die EZB hat schon bisher Finanzstabilitätsberichte auf der Basis von allgemein zugänglichen Daten erstellt. Sie hat darin Warnungen und Empfehlungen öffentlich ausgesprochen, ohne ein mehrstufiges Verfahren zu durchlaufen. Zwar gab es keine Pflicht der zuständigen Behörden auf eine Empfehlung zu antworten, aber die jetzt für das ESRB vorgesehene Begründungspflicht ist noch lange keine Handlungspflicht. Aus diesem Grund ist gewissermaßen **nach der Reform vor der Reform**. Eine umfassende Reform des institutionellen Rahmens für die Bankenaufsicht dürfte sowohl im Interesse der Finanzmarktstabilität als auch der Wettbewerbsfähigkeit der in Europa tätigen Banken liegen. Für die europaweit tätigen Finanzinstitute bedeutet das Nebeneinander unterschiedlicher nationaler Regelungen und Behörden eine erhebliche bürokratische Belastung und damit zusätzliche Kosten (JG 2008 Ziffern 282 ff.). Im Zusammenhang mit der Krise des Euro-Raums ist die Bedeutung einer **integrierten europäischen Finanzaufsicht** insgesamt deutlich hervorgetreten (Ziffern 272 ff.).

Reform der nationalen Aufsicht aufgeschoben oder aufgehoben?

287. In Deutschland ist das wahrscheinliche Resultat eines monatelangen Tauziehens ernüchternd. Es zeichnet sich ab, dass – entgegen der Absichtserklärung im Koalitionsvertrag – fast alles beim Alten bleiben wird. Die Aufsichtsfragmentierung bleibt mit hoher Wahrscheinlichkeit erhalten; allenfalls wird die Zuständigkeit der Deutschen Bundesbank für Systemstabilität genauer spezifiziert. Da sie diese Funktion bereits jetzt wahrnimmt, kann dies kaum als Fortschritt bezeichnet werden. Stein des Anstoßes ist die Frage, ob eine in die Deutsche Bundesbank integrierte Finanzaufsicht weiterhin der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums unterstehen soll. Das Ministerium leitet dies aus dem Prinzip der demokratischen Kontrolle ab, demzufolge die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank in geldpolitischen Fragen die Ausnahme bleiben müsse.

288. Aus ökonomischer Perspektive sind die Gründe, die für eine **Unabhängigkeit der Aufsicht** sprechen, dieselben wie jene, die für die Unabhängigkeit der Geldpolitik sprechen. Wie oben ausgeführt geht es neben der Freiheit von politischer Beeinflussung und Vereinnahmung durch die Finanzinstitute in erster Linie darum, die Probleme der Zeitinkonsistenz zu überwinden und Glaubwürdigkeit zu erwerben. Eine unabhängige Notenbank kann die Inflationserwartungen stabilisieren, indem sie glaubwürdig ankündigt, auf übermäßige Lohnsteigerungen mit einer restriktiven Geldpolitik zu reagieren. Eine unabhängige Aufsicht kann die Finanzstabilität sichern, indem sie ihrerseits glaubwürdig Konsequenzen für übermäßige Risikoaufnahme androht. Die Deutsche Bundesbank war vor der Gründung der EZB eine der unabhängigsten Notenbanken. Die Vorteile einer solchen unabhängigen Geldpolitik wurden im Ausland zunehmend erkannt und es entstand eine weltweite Bewegung hin zu unabhängigen Notenbanken. Auch für die Aufsicht werden die Vorteile im Prinzip akzeptiert. So haben die Europäische Kommission und der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) Unabhängigkeit als eines der Grundprinzipien einer effektiven Aufsicht gefordert. Die deutsche Finanzaufsicht hingegen muss im internationalen Vergleich als wenig unabhängig bezeichnet werden (Quintyn et al., 2007).

289. Neben den geschilderten Anreizproblemen ist die Bündelung der Aufsichtskompetenzen bei der Deutschen Bundesbank, auch aus **Gründen der Effektivität** zu befürworten. Insbesondere können im Krisenfall Synergien aus der Marktpräsenz und der Aufsichtsrolle bestehen, die die effiziente Wahrnehmung der Rolle als Lender of Last Resort gewährleisten (JG 2007 Ziffern 223 ff.). Die Trennung von Finanzaufsicht und Notenbank war im letzten Jahrzehnt zunehmend populär geworden und insbesondere das Vereinigte Königreich sah sein Trennmodell als wegweisend; in der Krise von Northern Rock hat es allerdings kläglich versagt. Die jetzige Regierung ist dabei, die Aufsichtskompetenzen an die Bank of England zu übertragen, die im Übrigen schon die Kompetenzen zur Abwicklung und Restrukturierung von notleidenden Banken erhalten hat.

290. Die Notwendigkeit einer vollständigen **Integration der Finanzaufsicht in die Deutsche Bundesbank** gehört zu den zentralen Lehren aus der Finanzkrise und sollte nicht weiter aufgeschoben werden. Das Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und demokratischer Legitimation könnte dadurch aufgelöst werden, dass die Deutsche Bundesbank schwerwiegende Verwaltungsakte – wie etwa den Entzug der Lizenz oder der Abberufung von Geschäftsleitern – dem Bundesministerium der Finanzen vorab vorlegt. Im Falle eines Dissenses würde das Ministerium die rechtliche Verantwortung für diese Entscheidung übernehmen. In dieser Weise ließe sich die vollständige Übernahme der Bankenaufsicht im Rahmen eines Vollintegrationsmodells so ausgestalten, dass einerseits der Verantwortlichkeit der Regierung für das Verwaltungshandeln der Aufsichtsbehörde Rechnung getragen wird und andererseits die personelle, finanzielle und organisatorische Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank uneingeschränkt gewahrt bleibt.

4. Abwicklung und Lastenteilung

291. Die Reform des Krisenmanagements kommt auf der **internationalen Ebene kaum voran**. Nur eher weiche Instrumente wie Living Wills finden Zustimmung. Ein internationales oder auch nur europäisches Insolvenzrecht für systemische Institute ist in weiter Ferne. Auf nationaler Ebene werden zwar Reformen des Insolvenzrechts für Finanzinstitute vorangetrieben, ob diese dann letztendlich miteinander kompatibel sein werden, ist höchst zweifelhaft. Dennoch kann das deutsche **Restrukturierungsgesetz als klarer Fortschritt** bezeichnet werden. Ein richtiger Schritt hin zu einer besseren Lastenverteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor ist auch der Restrukturierungsfonds, der aus einer Bankenabgabe gespeist werden und im Krisenfall die Zwischenfinanzierung sicherstellen soll. Durch diese laufenden Beiträge sollen dann in Zukunft nicht mehr die Steuerzahler in die Pflicht genommen, sondern die Last von der Finanzindustrie vermehrt selbst getragen werden. Eine detaillierte Analyse und Würdigung findet sich in Abschnitt III dieses Kapitels (Ziffern 294 ff.).

Living Wills

292. Der Living Will ist eine Art Selbstabwicklungsverfügung, ähnlich einem Testament, die von Finanzinstituten aufgesetzt werden muss, um aufzuzeigen, wie im Krisenfall systemrelevante Teile vom Rest eines Instituts abgetrennt werden können. Die Aufsicht erhofft sich, dass über diesen Mechanismus ein Zwang zum Aufbrechen komplexer Unternehmensstrukturen entsteht und eine Bereinigung des Finanzsektors ermöglicht wird. Für sich genommen sind solche Abwicklungstestamente jedoch nur eine sehr **weiche Maßnahme** (JG 2009 Ziffer 202). Große und komplexe Finanzinstitute haben kaum einen Anreiz, ernsthaft ihre Sollbruchstellen im Vorhinein zu definieren und diese der Aufsicht zu kommunizieren. Um Abwicklungen zu vereinfachen, ist vielmehr ein starkes rechtliches Fundament zur Intervention und Restrukturierung von Finanzinstituten notwendig. Die Errichtung eines grenzüberschreitenden Krisenmanagements sowie eines effektiven Abwicklungsregimes ist für die Regulierungsbehörden und Gesetzgeber wichtiger, als dass sich einzelne Unternehmen auf ihren eigenen Untergang vorbereiten.

293. Als **integriertes Instrument** eines umfassenden Aufsichtssystems könnten Living Wills allerdings dazu eingesetzt werden, die Komplexität von großen Finanzinstituten zu reduzieren und die Abwicklungsfähigkeit zu erhöhen. In der Schweiz wird derzeit der Grundgedanke von Living Wills als Aufsichtselement diskutiert: Institute, die eine organisatorische Vereinfachung durchführen, die im Krisenfall eine Abspaltung vereinfacht, erhielten demnach eine Gutschrift beim regulatorischen Eigenkapital (Schweizer Expertenkommission, 2010). Eine praktische Umsetzung von Living Wills ist bisher nur im Vereinigten Königreich geschehen. Im Financial Services Act 2010 wurde unter anderem die Einführung eines Recovery and Resolution Plans beschlossen (Regierung des Vereinigten Königreichs, 2010). Auf europäischer sowie globaler Ebene wird das Konzept zwar intensiv diskutiert, eine Umsetzung ist jedoch noch nicht absehbar.

III. Die Reform der Insolvenzordnung in Deutschland

294. Die Krise offenbarte eine **Reihe von Defiziten** im Umgang mit Finanzinstituten, die in Schieflage geraten waren. Es fehlte an Anreizen für die Betroffenen, Schieflagen im Vorfeld anzuzeigen, sowie an Anreizen für die Aufsicht, frühzeitig einzugreifen. Für Schieflagen systemrelevanter Finanzinstitute fehlte es an Interventions- und Restrukturierungsinstrumenten und an einer Überbrückungsfinanzierung sowie an Möglichkeiten der konsequenten Bereinigung der Bilanzen. Schließlich fehlte es an international abgestimmten Verfahren zum Umgang mit grenzüberschreitenden Insolvenzen. Im Endeffekt mussten sämtliche systemrelevanten Kreditinstitute in allen Staaten gestützt werden und selbst nicht-systemrelevante Institute wurden unter den Schutzschirm genommen. Aus der bisher impliziten Garantie einer staatlichen Stützung von systemrelevanten Instituten wurde durch den Krisenfall eine wirksame – explizite – Garantie. Damit der Staat und somit der Steuerzahler zukünftig nicht erneut einzelne Institute retten muss, ist es von zentraler Bedeutung, ein Regelwerk zu implementieren, das es Aufsichtsorganen im Krisenfall erlaubt, systemrelevante Institute abzuwickeln. Zudem muss dafür eine (Zwischen-)Finanzierung sichergestellt sein, damit von der Abwicklung eines solchen Instituts keine weiteren Finanzmarktschocks ausgehen können.

295. Hierzu hat die Bundesregierung einen Vorschlag für ein Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz) vorgelegt, der bereits vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde. Vor dem Hintergrund der eben skizzierten Anforderungen an den Aufsichtsrahmen sind die relevanten Teile der **Reform weitgehend gelungen**. So erhält die Aufsicht nun stark erweiterte Handlungsmöglichkeiten im Umgang mit Schieflagen systemrelevanter Finanzinstitute. Daneben steht dauerhaft ein Finanzierungsmechanismus bereit, der im Fall einer notwendigen Restrukturierung die Zwischenfinanzierungen gewährleistet.

1. Verfahren zur Sanierung und Reorganisation

296. Gemäß Artikel 1 und 2 Restrukturierungsgesetz werden mit dem Gesetz zur Reorganisation von Kreditinstituten (Kreditinstitute-Reorganisationsgesetz – KredReorgG) sowie der Änderung des Kreditwesengesetzes die Regelungen für die Restrukturierung und geordnete Abwicklung von Kreditinstituten bestimmt. Mit diesem Gesetzesvorschlag soll ein **Zwei-Säulen-Modell** für die geordnete Abwicklung in Schieflage geratener Kreditinstitute etabliert werden. Die erste Säule basiert auf eigenverantwortlichen Verfahren, die durch das KredReorgG festgelegt werden. Demgegenüber umfasst die zweite Säule im Rahmen des Kreditwesengesetzes (KWG) hoheitliche Verfahren zur Lösung unternehmensinterner Finanz- und Liquiditätsprobleme (Schaubild 38, Seite 164).

Eigenverantwortliches Verfahren

297. Das eigenverantwortliche Verfahren im **KredReorgG** sieht mit dem Sanierungsverfahren einerseits und dem Reorganisationsverfahren andererseits wiederum ein zweistufiges Verfahren vor, das einen Rahmen für kollektive Verhandlungslösungen schaffen soll. Das Ver-

fahren wird auf **Initiative des Kreditinstituts** selbst eingeleitet und soll damit der eigentümerischen Verantwortung Rechnung tragen.

298. Auf der ersten Stufe steht ein **Sanierungsverfahren**, mit dem Schieflagen durch frühzeitiges Eingreifen der Geschäftsführung bewältigt werden sollen. Bei dieser Stufe geht es um eine verbesserte Krisenprävention. Dazu wurden Anreize gesetzt, eine eigenverantwortliche Sanierung der Bank im Vorfeld der Insolvenz, unter Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger, durchzuführen. Dieses Verfahren steht allen sanierungsbedürftigen Kreditinstituten zur Verfügung und eröffnet Handlungsoptionen, die bereits heute im Wesentlichen im KWG angelegt sind. So können etwa Entnahmen durch die Inhaber und Gesellschafter sowie Gewinnausschüttungen untersagt oder beschränkt werden; bestehende Vergütungs- und Bonusregelungen können auf ihre Angemessenheit hin überprüft und angepasst werden. Eingriffe in Drittrechte sind in dieser Verfahrensstufe nicht vorgesehen.

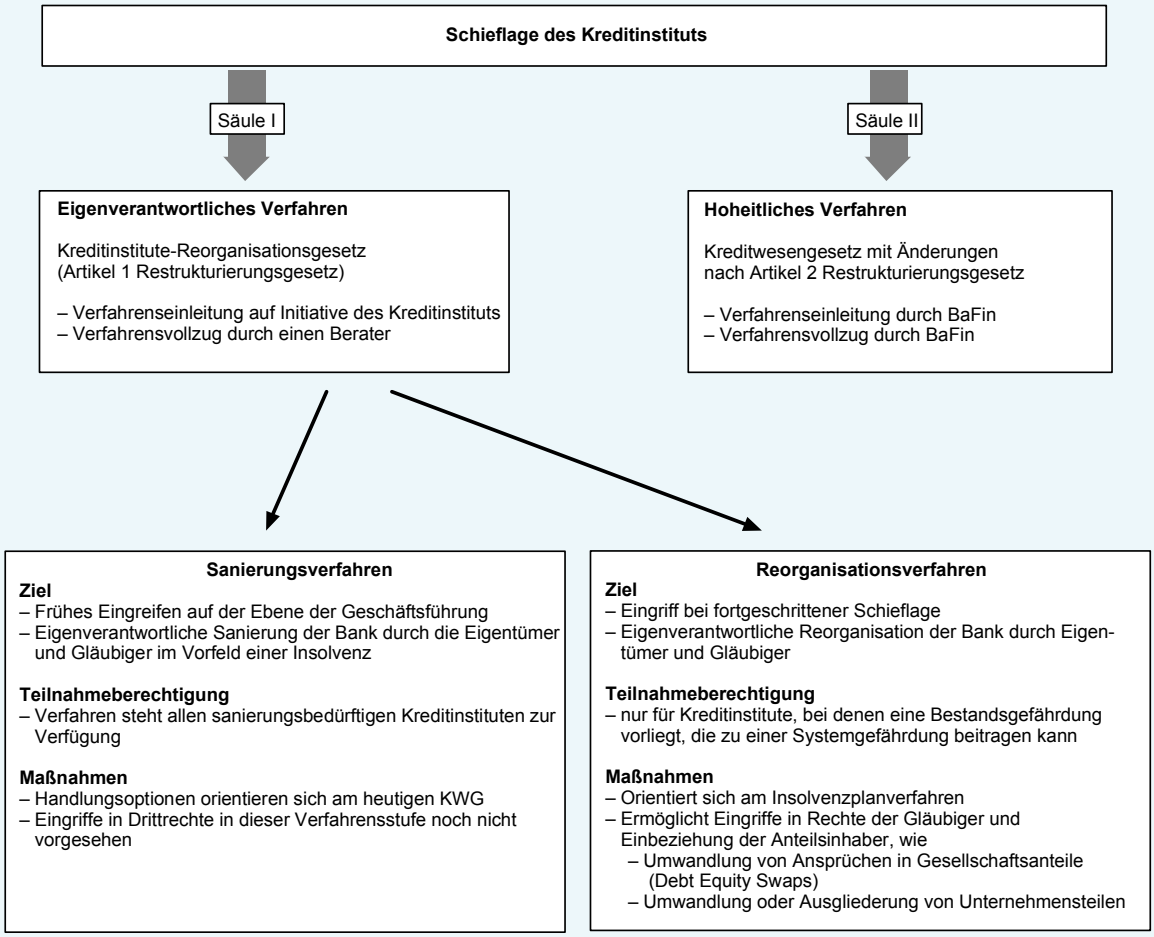
Auf der zweiten Stufe steht ein **Reorganisationsverfahren**, mit dem eine fortgeschrittene Schieflage – ebenfalls unternehmensintern – behoben werden soll. Das Verfahren kann eingeleitet werden, wenn ein vorhergehender Sanierungsversuch bereits gescheitert ist oder eine Sanierungslösung von vornherein aussichtslos erscheint. Allerdings steht das Reorganisationsverfahren nur Kreditinstituten zur Verfügung, bei denen eine Bestandsgefährdung vorliegt, die zu einer Systemgefährdung beitragen kann. Das Reorganisationsverfahren orientiert sich am Insolvenzplanverfahren und ermöglicht Eingriffe in Rechte der Gläubiger und die Einbeziehung der Anteilsinhaber. So kann der Reorganisationsplan Kapitalmaßnahmen vorsehen, etwa die Umwandlung von Forderungen in Gesellschaftsanteile (Debt Equity Swap) sowie eine Umwandlung oder Ausgliederung von Unternehmensteilen.

299. Hauptakteur beider Verfahrensstufen ist der jeweils gerichtlich einzusetzende **Berater** (Sanierungs- beziehungsweise Reorganisationsberater), der dem Sonderbeauftragten nach dem KWG sowie dem vorläufigen Insolvenzverwalter ähnlich ist. Er trägt die Verantwortung für die Umsetzung des Sanierungs- und des Reorganisationsplans und haftet für Fehlverhalten. Dabei werden dem Berater Informations-, Prüfungs- sowie Weisungsrechte zugestanden. Darüber hinaus können weitere gerichtliche Maßnahmen ergriffen und so etwa die Abberufung der Geschäftsleitung erwirkt werden.

300. Insgesamt erscheint das **eigenverantwortliche Verfahren wenig geeignet** für den Umgang mit systemischen Bankenkrisen (Binder, 2010; Eidenmüller, 2010). Das Modell hat wenig Aussicht auf Erfolg, denn die Verfahren sind langwierig und kompliziert. Sie erfordern gerichtliche Entscheide und führen möglicherweise zu kontraproduktiven Reaktionen. Denn sobald eines der Verfahren eröffnet und damit die tatsächliche Situation der Bank öffentlich wird, werden Einleger und Kreditgeber reagieren, indem sie die Einlagen abziehen beziehungsweise die Kreditlinien stoppen. Dies löst zumindest bei dem betroffenen Kreditinstitut ähnliche Liquiditätsengpässe aus, wie dies durch das Einfrieren der schwebenden Geschäftsbeziehungen der Fall wäre; dies sollte durch das eigenverantwortliche Verfahren eigentlich

Schaubild 38

Zwei-Säulen-Modell zur Restrukturierung und Abwicklung bestandsgefährdeter Kreditinstitute



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

verhindert werden. Insofern könnte schon die Eröffnung des eigenverantwortlichen Verfahrens das Verfahren scheitern lassen. Daher ist davon auszugehen, dass Banken nicht die Initiative für eine eigenverantwortliche Lösung suchen werden. Daneben stellt sich die Frage, weshalb die Geschäftsleitung eines Kreditinstituts die Aufmerksamkeit der Aufsichtsbehörden auf sich ziehen sowie einen Berater in Kauf nehmen soll, ohne ersichtliche Zugeständnisse seitens der Aufsicht zu bekommen. Im Gegenteil, dem Berater können Rechte eingeräumt werden, die die Geschäftsleitung in ihren eigenen Rechten zum Teil empfindlich beschneiden. Darüber hinaus ist neben dem Berater das Gericht stark in die Verfahren involviert, was eine hohe Fachkompetenz in bankbetrieblichen Fragestellungen voraussetzt. Insgesamt erscheint das eigenverantwortliche Sanierungs- und Reorganisationsverfahren im **besten Falle redundant**, jedoch im schlechtesten Falle schädlich. Letzteres genau dann, wenn es dazu verleitet, das aufsichtsrechtliche Verfahren erst verspätet zu eröffnen.

Hoheitliches Verfahren

301. Das hoheitliche Verfahren wird mit einer Änderung des KWG eingeführt. Demnach ist es der BaFin möglich – auch ohne die Zustimmung der Gläubiger und Anteilseigner – auf-

sichtsrechtliche Schritte einzuleiten und diese federführend umzusetzen. Damit wird den eigenverantwortlichen Verfahren eine Zwangslösung zur Seite gestellt. Sind die Anteilseigner oder Gläubiger nicht bereit, aktiv an der Reorganisation des Kreditinstituts mitzuwirken, oder erscheint ein Vorgehen nach dem KredReorgG nicht aussichtsreich, so kann die BaFin sofort das aufsichtsrechtliche Eingriffsverfahren nach Artikel 2 Restrukturierungsgesetz einleiten. Die hier vorgesehenen Regelungen sind **eindeutig zu begrüßen**. Sie folgen in weiten Teilen den Anforderungen eines modernen Eingriffs- und Insolvenzrechts für systemrelevante Banken, so wie es der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten skizziert hat und das im Einklang mit internationalen Verfahrensweisen steht (JG 2009 Ziffern 213 ff.).

302. Einerseits sollen die Eingriffsvoraussetzungen der Aufsicht bei unzureichenden Eigenmitteln und unzureichender Liquidität (§ 45 KWG) klarer gefasst werden. Dazu sollen insbesondere explizite Schwellenwerte eingeführt werden. Bislang konnte die BaFin aufsichtsrechtliche Maßnahmen nur auslösen, wenn bei einem Institut die entsprechenden aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen an Eigenmittelausstattung oder Liquidität nicht mehr gegeben waren oder „die Vermögens-, Ertrags- oder Finanzentwicklung eines Instituts die Annahme [rechtfertigt], dass es diese Anforderungen nicht dauerhaft erfüllen können wird“. Die Aufsicht sprang somit sprichwörtlich erst dann ein, wenn das Kind bereits in den Brunnen gefallen war. Die nun vorgeschlagenen Schwellenwerte sollen ein möglichst frühzeitiges Einschreiten der BaFin zur Verhinderung einer finanziellen Schieflage eines Instituts ermöglichen. Konkrete Anhaltspunkte für eine Fehlentwicklung sollen insbesondere gravierende oder fortlaufende Abwärtsentwicklungen des Solvabilitätskoeffizienten sowie der Liquiditätskennziffer sein. Die Einführung dieser Schwellenwerte ist zu begrüßen, sollte aber zu einem System **gestaffelter Schwellenwerte** ausgeweitet werden. Die vorgeschlagenen Werte definieren lediglich eine Schwelle, nämlich die für eine anfängliche Schieflage. Mit einem System gestaffelter Schwellenwerte könnten für die verschiedenen Phasen einer Bankenkrise entsprechende aufsichtsrechtliche Kennzahlen bestimmt und davon abgeleitete Eingriffspflichten wirksam werden (JG 2009 Ziffern 213 ff.). Ein solches Eingriffsregime ist geeignet, um die Probleme der Zeitinkonsistenz der Aufsicht zu reduzieren, und könnte sich an dem System der Prompt Corrective Action der US-amerikanischen Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) orientieren.

303. Andererseits erhält die Bankenaufsicht **weitergehende Handlungsmöglichkeiten** zum Umgang mit Insolvenzen systemrelevanter Banken. Demnach kann die BaFin anordnen, dass das Vermögen eines Kreditinstituts einschließlich seiner Verbindlichkeiten auf einen bestehenden Rechtsträger durch eine Ausgliederung übertragen wird. Die Übertragungsanordnung kann davon abweichend vorsehen, dass nur ein Teil des Vermögens, der Verbindlichkeiten und der Rechtsverhältnisse auf den übernehmenden Rechtsträger übertragen wird (partielle Übertragung). Nach Wirksamwerden der Übertragungsanordnung kann die BaFin die Erlaubnis des Kreditinstituts zum Geschäftsbetrieb aufheben, wenn das Kreditinstitut nicht in der Lage ist seine Geschäfte im Einklang mit den Bestimmungen des KWG fortzuführen. Eine Übertragungsanordnung darf nur ergehen, wenn das Kreditinstitut in seinem Bestand gefährdet ist (Bestandsgefährdung) und hierdurch die Stabilität des Finanzsystems gefährdet (Systemgefährdung) und sich die von der Bestandsgefährdung ausgehende Systemgefährdung

nicht auf anderem Wege als durch die Übertragungsanordnung in gleich sicherer Weise beseitigen lässt. Eine Systemgefährdung wird vermutet, wenn sich die Bestandsgefährdung des Kreditinstituts in erheblicher Weise negativ auf andere Unternehmen des Finanzsektors, auf die Finanzmärkte oder auf das allgemeine Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems auswirkt. Diese Beurteilung wird von der BaFin in Abstimmung mit der Deutschen Bundesbank vorgenommen. Mit diesen Instrumenten sollte die Aufsicht in Zukunft besser für die Bewältigung einer systemischen Bankenkrise vorbereitet sein.

304. Die vorgeschlagene Regelung hinsichtlich der Behandlung von **Beendigungs- und Verrechnungsklauseln** in internationalen Finanzkontrakten hingegen **drohen ins Leere zu laufen**. Mit dem Verbot der Beendigung von Schuldverhältnissen (§ 13 KredReorgG) soll entsprechenden Kündigungs- und Lösungsrechten entgegengewirkt werden, die gerade im internationalen Rechtsverkehr üblich sind, speziell bei Finanzierungs- und Derivategeschäften. Wenngleich derartige Regelungen innerhalb des deutschen Rechtsraums durchaus Gültigkeit besitzen, bestehen hingegen bei internationalen Vertragsbindungen berechtigte Zweifel an der Durchsetzbarkeit der (zeitweisen) Suspension der Beendigungsrechte (Binder, 2010). So ist zu befürchten, dass die Gegenparteien ihre vertraglichen Kündigungsrechte unverzüglich ausüben werden, um sich vor etwaigen Kürzungen ihrer Forderungen im Rahmen des Reorganisationsplans zu schützen. An dieser Stelle wird die Problematik nationaler Vorgehen mit unterschiedlichen Insolvenzverfahren überdeutlich. Lassen sich die vorgesehenen deutschen Regelungen nämlich nicht auf Derivatverträge anwenden, die unter ausländischem Recht geschrieben wurden, so würden letztlich dieselben negativen Finanzsystemwirkungen entstehen, die das spezielle Insolvenzverfahren gerade vermeiden will.

2. Restrukturierungsfonds und Bankenabgabe

305. Im Rahmen des aktuellen Krisenmanagements wurde im Herbst des Jahres 2008 der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) errichtet, um deutsche Banken vor den Folgen der weltweiten Finanzkrise zu schützen. Der Fonds war eigentlich nur bis zum 31. Dezember 2009 geplant, wurde dann aber um ein weiteres Jahr verlängert. Zum 31. Dezember 2010 soll der SoFFin geschlossen und durch einen Restrukturierungsfonds ersetzt werden, der durch eine Bankenabgabe mittelfristig von den Kreditinstituten selbst vorfinanziert wird.

Restrukturierungsfonds

306. Der Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute soll bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) angesiedelt werden, die bereits nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz mit der Durchführung von Stabilisierungsmaßnahmen betraut war. Die FMSA verwaltet den Restrukturierungsfonds, untersteht dabei aber der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen. Die im Fonds angesammelten Mittel stehen zur Finanzierung künftiger Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen bei systemrelevanten Banken bereit.

307. Dem Restrukturierungsfonds stehen **mehrere Handlungsoptionen** zur Verfügung, für die die Fondsmittel eingesetzt werden können. Erstens kann der Restrukturierungsfonds Anteile an einem bereits bestehenden Rechtsträger erwerben, der im Rahmen einer Übertragung die Aktien oder (Teile der) Aktiva und Passiva eines insolventen Instituts übernimmt, oder zu diesem Zweck ein Brückeninstitut (in Form einer Aktiengesellschaft) gründen. Zweitens kann der Restrukturierungsfonds Garantien für die begebenen Schuldverschreibungen des übernehmenden Rechtsträgers (nicht: zu übernehmenden Rechtsträgers) aussprechen, um dessen Refinanzierung sicherzustellen. Drittens kann sich der Restrukturierungsfonds an der Rekapitalisierung des übernehmenden Rechtsträgers beteiligen und insbesondere Anteile oder stille Beteiligungen erwerben. Ein Anteilserwerb oder eine Beteiligung sollen allerdings nur erfolgen, wenn ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und der vom Bund erstrebte Zweck sich nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Über die jeweiligen Maßnahmen entscheidet die FMSA beziehungsweise der Lenkungsausschuss je nach Fall.

308. Die **Mittel** für den Restrukturierungsfonds werden durch Beiträge der Kreditinstitute jährlich erbracht. Beitragspflichtig sind alle Kreditinstitute, wobei die Beiträge nicht steuerabzugsfähig sind. Die FMSA kann mit Zustimmung der BaFin die Beitragspflicht herab- oder aussetzen, wenn die vorhandenen Mittel zur Deckung der Kosten – inklusive der Kosten für die durchzuführenden Maßnahmen – genügen. Umgekehrt kann die FMSA Sonderbeiträge erheben, wenn die Mittel für die Finanzierung der Maßnahmen nicht ausreichen. Kommen Sonderbeiträge aus zeitlichen Gründen nicht in Betracht, ist eine Kreditaufnahme durch das Bundesministerium der Finanzen möglich.

309. Mit dem Restrukturierungsgesetz hat die Politik einen **Beitrag** geliefert, damit in Zukunft die Kosten von systemischen Krisen nicht mehr ausschließlich von der Öffentlichkeit getragen werden. Der dadurch geschaffene Finanzierungspool kann zur Abwicklung und Restrukturierung von systemrelevanten Instituten eingesetzt werden.

Eine Ad-hoc-Lösung stellt der SoFFin dar. Diese war zwar notwendig, um das Finanzsystem vor dem Kollaps zu bewahren, ist aber mit Problemen behaftet. Insbesondere wurden mit dessen Mitteln sämtliche notleidende – auch nicht-systemrelevante – Institute gerettet. An die Stelle des SoFFin tritt nun der Restrukturierungsfonds, der zwar vordergründig mit ähnlichen Instrumenten ausgestattet ist, sich aber grundlegend vom SoFFin unterscheidet. Erstens können von den Maßnahmen nur systemrelevante Institute profitieren. Diese Stoßrichtung ist richtig. Es ist aber zu bemängeln, dass die Einordnung eines Instituts als systemrelevant oder nicht-systemrelevant fallweise entschieden wird. Zweitens werden die Instrumente nicht auf das bestandsgefährdete Institut angewendet, sondern auf das übernehmende Institut. Damit sollen dessen Liquidität und Solvenz sichergestellt werden, während die „Restbank“ unter Beteiligung der Gläubiger am Verlust abgewickelt werden kann.

310. Unklar bleibt allerdings die **Schnittstelle** zwischen dem Restrukturierungsfonds und den Einlagensicherungssystemen der privaten und öffentlich-rechtlichen Banken. International unbestritten ist, dass effektive Einlagensicherungen eine Vorfinanzierung erfordern (Europäische Kommission, 2010b; IWF, 2009). Nicht vorfinanzierte Systeme stoßen in einer Kri-

se schnell an die Leistungsgrenzen ihrer Mitglieder – eine Tatsache, für die in Deutschland die öffentlich-rechtliche Institutssicherung, die die Landesbanken nicht stützen konnte, ebenso wie die Einlagensicherungseinrichtung der privaten Banken reichliches Anschauungsmaterial geliefert hat. Über nicht vorfinanzierte Einlagensicherungen können in der Krise beträchtliche Subventionen fließen, die den Wettbewerb verzerren. Aus diesem Grund wurde wiederholt die Forderung nach einer Vereinheitlichung und Vorfinanzierung der Einlagensicherungssysteme aufgestellt (JG 2009 Ziffer 239).

Bankenabgabe

311. Nach der Intention des Gesetzgebers soll die Abgabe nicht nur zur Finanzierung des Restrukturierungsfonds dienen, sondern auch eine **Lenkungswirkung** entfalten. Insbesondere soll sie einen Beitrag zur risikoadäquaten Unternehmensführung bei den Kreditinstituten leisten, indem sie sich am systemischen Risiko ausrichtet. Die Messung des systemischen Risikos wird nicht abschließend geregelt, aber sowohl die Größe eines Kreditinstituts wie auch seine Vernetzung im Finanzmarkt sollen herangezogen werden.

Die **Beitragssätze** werden vom Bundesministerium der Finanzen bestimmt und sind, gemäß Verordnungsentwurf, auf beitragsrelevante Passiva und Derivate zu erheben. Beitragsrelevante Passiva sind die gesamten bilanziellen Passiva abzüglich der bereits besicherten Kundeneinlagen und des haftenden Eigenkapitals. Die beitragsrelevanten Passiva bis 10 Mrd Euro werden mit einem Steuersatz von 0,02 vH besteuert, bis 100 Mrd Euro mit 0,03 vH und über 100 Mrd Euro mit 0,04 vH. Die beitragsrelevanten Derivate sind definiert als das Nominalvolumen der Termingeschäfte und werden mit 0,00015 vH belastet. Der Jahresbeitrag beträgt allerdings höchstens 15 vH des zuletzt bilanzierten Jahresüberschusses. Beitragspflichtig sind alle Kreditinstitute. Das Bundesministerium der Finanzen rechnet mit **Einnahmen** von rund 1,3 Mrd Euro, wobei die privaten Geschäftsbanken mit etwa 690 Mio Euro die größten Beitragszahler sind, gefolgt von Landesbanken (319 Mio Euro), Sparkassen (60 Mio Euro) sowie Genossenschaftsbanken (27 Mio Euro).

312. Der Gesetzesvorschlag sieht damit grundsätzlich eine Lenkungssteuer (Pigou-Steuer) auf systemische Risiken vor, wie sie der Sachverständigenrat ebenfalls vorgeschlagen hatte (JG 2009 Ziffern 203 ff.). Allerdings wird in der konkreten Umsetzung das **Ziel der Lenkung von systemischen Risiken verfehlt**. Um eine effektive Lenkungswirkung zu entfalten, ist der Abgabensatz zu niedrig und die Abgabenerhebung nicht zielgenau. Der Abgabensatz einer Pigou-Steuer müsste so ausgestaltet sein, dass der implizite Vorteil, der durch die Systemrelevanz entsteht, vollständig internalisiert wird (Ziffer 315). Hierfür ist ein Abgabesatz zwischen 0,02 vH und 0,04 vH nicht ausreichend. Zudem wäre eine internationale Einführung erforderlich. Sowohl der Abgabesatz wie auch der Bereich seiner Anwendung (Aufsichtsperimeter) sollte bei einer effektiven Pigou-Steuer auf systemische Risiken laufend überprüft und angepasst werden. Ihr sollten nicht alle Finanzinstitute unterzogen werden, sondern nur die als systemrelevant identifizierten. Sie dürfte sich auch nicht auf einen von vornherein begrenzten Kreis von Instituten beschränken, da systemische Risiken auch außerhalb des Bankensystems, beispielsweise in außerbilanziellen Vehikeln, Hedgefonds oder gegebenenfalls Versicherungen, entstehen können. In der vorgesehenen konkreten Ausgestaltung dient die Abgabe zwar

der Vorfinanzierung der Kosten von systemischen Krisen, ist aber als Lenkungsinstrument zur Reduktion von systemischen Risiken nicht geeignet. Der Umgang mit systemischen Risiken bleibt somit einer der wichtigsten weißen Flecken auf der Landkarte der Finanzmarktreformen (Tabelle 20, Seite 145).

IV. Weiße Flecken auf der globalen Reformlandkarte

313. Der drohende Kollaps des internationalen Finanzsystems konnte vielerorts nur durch die massive Stützung der Finanzinstitute durch die Steuerzahler verhindert werden. Unter diesem Eindruck hatten die G20-Staaten in Washington angekündigt, Reformen einzuleiten, die eine erneute Geiselnahme der Regierungen durch die Finanzmärkte verhindern sollen. Sie erteilten dem FSB den Auftrag, bis zum Oktober 2010 Vorschläge vorzulegen, um das Problem des Too-big-to-fail von systemrelevanten Instituten zu lösen. Zwei Lösungsansätze standen dabei im Vordergrund. Erstens Maßnahmen, um die Systemrisiken beim Ausfall eines systemrelevanten Instituts zu verringern, und zweitens Maßnahmen, um im Krisenfall die Restrukturierung und Abwicklung von systemrelevanten Instituten grenzüberschreitend zu ermöglichen, ohne Beteiligung des Steuerzahlers.

Obwohl es sich um die wichtigsten Problemfelder handelt, ist hier kein wirklicher Reformfortschritt zu verzeichnen. Es gibt zwar nationale Alleingänge – wie etwa in den Vereinigten Staaten mit den Volcker-Regeln – aber keinen zielführenden internationalen Konsens. Die Reduktion der Systemrelevanz und der Umgang mit grenzüberschreitenden systemischen Insolvenzen bilden somit die offene Flanke der Reformagenda (Tabelle 20).

1. Reduktion der Systemrelevanz

Das Anreizproblem

314. Systemrelevante Institute sind dadurch charakterisiert, dass ihr Ausfall das Gesamtsystem gefährdet. Die Gefährdung entsteht maßgeblich durch direkte Ansteckungseffekte (Dominoeffekte) sowie indirekte, die über die Märkte ausgelöst werden. Man spricht in diesem Zusammenhang von Financial Pollution, einer Form von **Umweltverschmutzung im Finanzsystem**. Bei solchen Externalitäten kommt es zu Marktversagen. Erschwerend kommt ein Anreizproblem hinzu, das als eine Form von Staatsversagen bezeichnet werden kann: Gewährt der Staat implizite oder explizite Garantien für systemrelevante Institute, so erhöht dies den Anreiz, überhaupt erst systemrelevant zu werden. Dadurch steigen sowohl die systemischen Risiken beim Ausfall wie auch die Rettungsbereitschaft des Staats, womit sich die implizite Erwartung einer staatlichen Garantie in der Krise postwendend erfüllt.

315. Die Anreize, die von impliziten Garantien des Staats ausgehen, werden von Marktteilnehmern vielfach als unbedeutend abgetan. Hingegen lässt sich zeigen, dass der Wert der staatlichen Garantie, also die **Subvention für Systemrelevanz**, quantitativ durchaus bedeutend ist. Institute, deren Gläubiger mit staatlicher Unterstützung rechnen, können sich günstiger finanzieren und genießen dadurch erhebliche Wettbewerbsvorteile. Neben den negativen systemischen Verhaltensanreizen verursacht die Subvention somit Wettbewerbsverzerrungen.

Der **Wert der Subvention** kann mit verschiedenen Verfahren ermittelt werden. Eine Möglichkeit diese zu messen, besteht darin, die Differenz der Finanzierungskosten kleiner und großer Banken vor und nach der Rettung von Bear Stearns zu errechnen (Baker und McArthur, 2009). Diese Identifikationsstrategie fußt darauf, dass die Rettung von Bear Stearns der Testfall für die Bereitschaft der US-amerikanischen Regierung große Banken zu stützen war und sich in günstigeren Finanzierungskosten niederschlagen sollte. In der Tat betrug vor Bear Stearns die Differenz der Finanzierungskosten zwischen großen und kleinen Banken 29 Basispunkte und stieg danach auf 78 Basispunkte an. Diese Differenz ist demnach der Wert der Too-big-to-fail-Garantie des Staats, also rund 50 Basispunkte. Wird der Vergleich hingegen nur mit früheren Stressperioden gezogen, so liegt der Wert der Subvention bei 10 Basispunkten. Diese Spanne der Schätzungen weist darauf hin, dass die Auswahl der Stressereignisse sowie weitere Determinanten für die Finanzierungskostendifferenz wichtig sind. Eine entsprechende Eventstudie, die mehrere Ereignisse von Bankenzusammenbrüchen und -rettungen in Europa und den Vereinigten Staaten untersucht und für institutsspezifische Unterschiede kontrolliert, findet, dass die Subvention eher im oberen Bereich der Schätzspanne liegt (Ueda und Weder di Mauro, 2010).

Allerdings dürfte selbst dieser Ansatz noch immer eher zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Werts der Subvention führen. Denn die zentrale Annahme bei diesem Vorgehen ist, dass die Finanzierungsdifferenz in normalen Zeiten allein durch Größenvorteile erklärt wird und keinerlei Finanzierungsvorteile durch implizite Garantien enthält. Eine weitere Strategie, um Finanzierungsvorteile zu ermitteln, besteht darin die Kreditwürdigkeit eines Instituts zu untersuchen. Mit diesem Ansatz kann der Wert der impliziten Garantie des Staats auch in normalen Zeiten abgeschätzt werden. Einige Ratingagenturen (Fitch und Moody's) schlüsseln nämlich ihre Bonitätsbeurteilung detailliert auf und quantifizieren die Erwartung der staatlichen Unterstützung (Support Rating). Das Gesamtrating beinhaltet bereits diese Garantie, während das individuelle Rating (Standalone Rating) diese nicht beinhaltet. Mit diesen Informationen lässt sich der Wert der staatlichen Stützung als Rating-Bonus ermitteln. Der Wert des Bonus beträgt drei bis fünf Ratingstufen (Haldane, 2010; Ueda und Weder di Mauro, 2010; Rime, 2005; Soussa, 2000). Dies lässt sich in einen Refinanzierungsvorteil von 50 bis 80 Basispunkten übersetzen. Der Wert der Subvention ist besonders hoch für Banken mit schwachem individuellem Rating.

Der Wert der staatlichen Garantie macht nur einen Teil der gesamten Fehlallokation aus, die durch Systemrelevanz entsteht. Er zeigt deshalb nur eine konservative Schätzung der Größenordnung an, innerhalb der sich Ansätze zur Internalisierung der externen Kosten von Systemrelevanz bewegen sollten.

Ansätze zur Reduktion der Systemrelevanz

316. Aktuell werden **zwei Ansätze** zur Verminderung der Systemrelevanz diskutiert. Der IWF und der Sachverständigenrat haben eine Pigou-Steuer in Abhängigkeit der Systemrelevanz von Finanzinstituten vorgeschlagen (JG 2009 Ziffern 203 ff.; IWF, 2010). Eine solche Steuer setzt direkt am Preismechanismus an. Wie bereits erläutert, ist die deutsche Bankenabgabe als Pigou-Steuer intendiert, aber in der konkreten Umsetzung nicht als Lenkungssteuer

geeignet. Das Alternativmodell des BCBS und des FSB setzt hingegen auf einen Mengenmechanismus. Konkret soll ein Zuschlag auf das Eigenkapital von systemrelevanten Instituten erhoben werden. Eine Umsetzung für einen Eigenkapitalzuschlag, unter Verwendung von Contingent Capital, wird von der Schweiz propagiert.

317. Der **Vorteil einer Pigou-Steuer** als makro-prudenzielles Instrument ist, dass sie auf alle systemrelevanten Akteure angewendet werden kann. Die Ausgestaltung und Erhebung müssten dazu allerdings bei einer Institution mit dem Mandat zur Sicherung der Finanzmarktstabilität liegen – in Europa wäre eine solche Institution der ESRB. Die Steuer müsste international abgestimmt sein, um Arbitrage und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Höhe und Anwendungsbereich müssten flexibel sein, damit neu aufkommende Systemrisiken jederzeit erfasst werden können. Eine effektive Pigou-Steuer müsste prinzipiell das Schattenbankensystem, Hedgefonds und andere Finanzinstitute erfassen können, sobald sich dort Systemrisiken aufbauen sollten. Denn das Problem, dass Risiken aus dem regulären Banksystem in unregulierte Bereiche abwandern (Risikomigration), dürfte mit der strengeren Regulierung und Überwachung des Bankensektors in Zukunft noch deutlich zunehmen. Hier liegt auch der Hauptnachteil einer Regulierung, die auf einen Eigenkapitalzuschlag für systemrelevante Banken setzt: Ihr Anwendungsbereich ist auf den Bankensektor limitiert und leistet damit der Risikomigration zu anderen Finanzmarktakteuren Vorschub.

318. Der **Hauptvorteil einer systemischen Eigenkapitalzulage** ist jedoch, dass mit dem BCBS bereits ein Gremium besteht, in dem internationale Abkommen vereinbart werden können. Immerhin haben die nationalen Aufseher bereits über 20 Jahre Erfahrung damit, die Regeln zur Eigenkapitalausstattung von Banken zu verhandeln. Allerdings hat eben dieser Prozess ein sehr fragiles Bankensystem befördert, in dem die risikogewichtete Eigenkapitalquote vor der Krise ein höchst unzuverlässiger Indikator für die Risikotragfähigkeit der Banken war. Der gesamte Verhandlungsprozess verläuft im Spannungsfeld zwischen zwei, oft konträren Zielen. Einerseits soll die Stabilität des internationalen Bankensystems erhöht werden, andererseits wollen die nationalen Aufseher die Wettbewerbsbedingungen für die eigenen Banken möglichst günstig ausgestalten. Rückblickend scheinen die nationalen Interessen überwogen zu haben, denn die Kompromisse lieferten offensichtlich zu geringe Eigenkapitalpuffer. Auch in den Verhandlungen von Basel III war dieses bekannte Muster wieder zu beobachten. Ob das BCBS nun in der Lage sein wird, eine adäquate systemische Zulage auf das Eigenkapital zu beschließen, bleibt abzuwarten.

319. Unabhängig von den Vor- und Nachteilen eines Preis- oder eines Mengeninstruments **erfordern beide Ansätze** erstens ein spezielles Regime für systemrelevante Institute und zweitens einen Tarifverlauf, der Anreize zur Reduktion von Systemrisiken setzt. Ein spezielles Regime für systemrelevante Institute bedeutet, dass diese klar identifiziert werden und einer verschärften Aufsicht unterliegen müssen. Die **Liste der systemrelevanten Institute** darf dabei aber nicht abschließend festgelegt werden, sondern muss von der Systemaufsicht in einem transparenten und laufenden Prozess überprüft und aktualisiert werden.

Die systemische Abgabe oder der systemische Zuschlag müssen beide einen **Tarifverlauf** aufweisen, der nach dem Systemrisiko differenziert. Eine konkrete Ausgestaltung für eine systemische Abgabe wäre ein progressiver Satz von 0,3 vH bis 0,7 vH auf die Verbindlichkeiten, die um das Eigenkapital und bereits versicherte Einlagen vermindert werden (Doluca et al., 2010). Ein eng verwandter Vorschlag, allerdings für eine Eigenkapitalzulage, wurde in der Schweiz vorgelegt. Danach soll ein progressiver Eigenkapitalzuschlag bis zu 4,5 vH in Abhängigkeit der Bilanzsumme und zusätzlich in Abhängigkeit des Marktanteils eingeführt werden (Kasten 11).

Eine Lenkungswirkung kann nur erzielt werden, wenn die Abgabe oder der Zuschlag eine spürbare **Höhe** haben. Beispielsweise werden im schweizerischen Vorschlag die Eigenkapitalpuffer annähernd verdoppelt. Für die schweizerischen Großbanken errechnet sich damit ein gesamter Eigenkapitalpuffer von 19 vH, der allerdings nur etwa zur Hälfte mit Kernkapital abgedeckt werden muss. Der Rest kann durch Contingent Capital abgedeckt werden. Von wissenschaftlicher Seite werden ebenfalls deutlich höhere Eigenkapitalpuffer gefordert. So liegen Vorschläge für eine Leverage Ratio von über 10 vH (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2010) und von 20 vH (Hellwig, 2010) vor.

Kasten 11

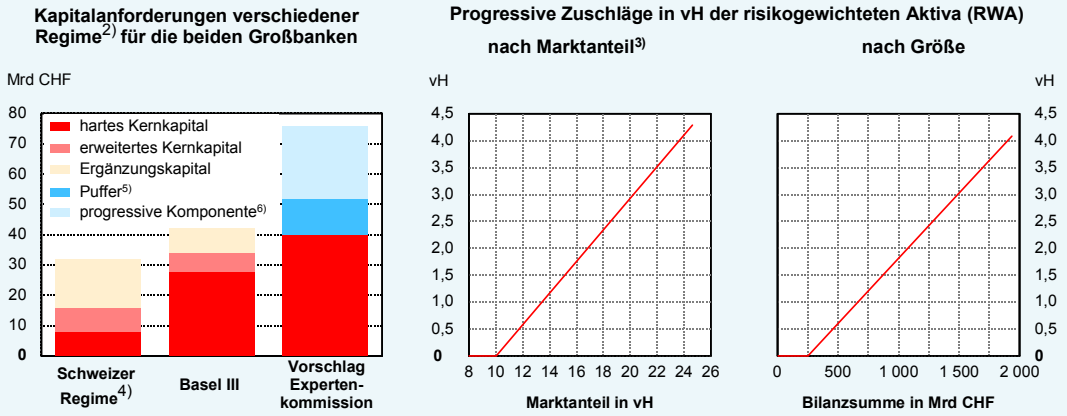
Systemische Eigenkapitalzuschläge über Contingent Capital – Der Schweizer Vorschlag

Die Schweiz hat ein besonders ausgeprägtes Too-big-to-fail-Problem, denn die Bilanzsumme der beiden schweizerischen Großbanken beträgt mehr als das fünffache des Bruttoinlandsprodukts und liegt damit eher in der Kategorie Too-big-to-save. Aus diesem Grund wurde eine hochrangige Expertenkommission eingesetzt, die Vorschläge zum Umgang mit systemischen Finanzinstituten vorlegen sollte (Schweizer Expertenkommission, 2010). Die Kommission empfiehlt, dass systemrelevante Finanzinstitute insgesamt einen Eigenkapitalpuffer von derzeit 19 vH vorhalten sollten. Im Vergleich zur Vorkrisenperiode würde sich das Eigenkapital der beiden Großbanken mehr als verdoppeln und das harte Kernkapital von unter 10 Mrd auf 40 Mrd CHF ansteigen (Schaubild 39). Neu ist der Vorschlag einer progressiven Komponente, die mit Contingent Capital aufgefüllt werden kann. Die progressive Komponente soll zusätzlichen finanziellen Spielraum für die Bewältigung einer Krise schaffen, indem es zur Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital kommt, sobald die harte Kernkapitalquote 5 vH unterschreitet. Die progressive Komponente soll eine Lenkungswirkung entfalten, indem sie mit zunehmender Systemrelevanz des Instituts progressiv ansteigt. Umgekehrt soll ein Institut, das seine Systemrelevanz, gemessen an Größe und Marktanteil, verringert, Eigenkapitalgutschriften erhalten (Schaubild 39). Die progressive Komponente weist somit eine enge Verwandtschaft mit der vom Sachverständigenrat favorisierten Lenkungssteuer für systemrelevante Institute auf.

Beim schweizerischen Vorschlag spielt Contingent Capital eine prominente Rolle als zusätzlicher Puffer. Damit sollen die steuerlichen Vorteile von Fremdkapital mit der Risikoabsorption von Eigenkapital kombiniert werden. Allerdings ist der Markt für Contingent Capital noch nicht entwickelt und mit einigen grundsätzlichen Problemen behaftet, die eine Übernahme auf der internationalen Ebene fraglich erscheinen lassen. Beispielsweise ist bei der Wahl der Auslöser für die Kapitalumwandlung zu beachten, dass von den Auslösern Anreize zur Manipulation und Regulierungsarbitrage ausgehen können. Auslöser, die sich an Marktpreisen orientieren, schaffen Anreize diese zu beeinflussen, um die Wandlung zu möglichst günstigen Konditionen zu forcieren. Im schlechtesten Fall führt dies zu einer Beschleunigung der Problemlage der Institute (Duffie, 2009).

Schaubild 39

Vorschlag der Schweizer Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Großunternehmen[1)]



1) Aus dem Schlussbericht der Expertenkommission vom 30. September 2010.– 2) Basierend auf der Annahme von RWA in Höhe von 400 Mrd Schweizer Franken (CHF) pro Bank.– 3) Marktanteil in inländischen, systemrelevanten Märkten.– 4) Gemäß Verfügungen vom Herbst 2008.– 5) Contingent Capital mit relativ hohem Trigger.– 6) Contingent Capital mit niedrigem Trigger.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Das zentrale Problem von Eigenkapitalzulagen mit Contingent Capital besteht darin, dass sie in einer systemischen Krise sogar kontraproduktiv wirken können. Dies wäre dann der Fall, wenn systemrelevante Institute Contingent Capital von anderen Instituten halten und in einer Krise aufgrund der Umwandlung selbst in Schieflage geraten würden. Werden die systemrelevanten Banken verpflichtet im großen Ausmaß Contingent Capital auszugeben, so ist es durchaus möglich, dass diese Risiken an anderen Stellen gebündelt im Finanzsystem wieder auftauchen. Beispielsweise könnten Hedgefonds oder Versicherungen Contingent Capital deshalb halten, weil diese in ruhigen Zeiten eine höhere Rendite abwerfen, dabei die Risiken der Wandlung aber nur ungenügend berücksichtigen. Das Too-big-to-fail-Problem wäre damit nicht gelöst, sondern nur verschoben.

320. Eigenkapitalanforderungen oder systemische Risikoabgaben rufen unmittelbar **starke Befürchtungen** hervor: Sie verursachten viel zu hohe Kosten, die Banken machten dadurch enorme Verluste, sie führten zu einer massiven Verteuerung und/oder Reduktion der Kreditvergabe und beeinträchtigten signifikant das weltweite Wachstum. Der Internationale Bankenverband hat solche Berechnungen vorgelegt, nach denen schon die Eigenkapitalanforderungen von Basel III (ohne zusätzliche systemische Komponente) enorme Kosten verursachten: Die höheren Eigenkapitalanforderungen reduzierten das weltweite Wachstum um mehrere Prozentpunkte (IIF, 2010).

Derartige Berechnungen berücksichtigten meist nicht, dass Finanzinstituten mehrere Stellschrauben zur Verfügung stehen, mit denen sie auf eine Verschärfung der regulatorischen Bedingungen reagieren können. Für ein Kreditinstitut, das sich in Konkurrenz befindet, wird es nicht optimal sein die zusätzlichen Kosten nur auf Kreditnehmer überzuwälzen. Vielmehr wird es einen Teil über geringere Eigenkapitalrenditen, einen höheren Anteil der Einlagen an den Gesamtverbindlichkeiten oder höhere Zinsen auf Anleihen absorbieren. Dabei handelt es sich um Reaktionen, die nicht als unerwünschte Nebenwirkungen, sondern als Teil der ge-

wünschten Lenkungswirkung zu bezeichnen sind. Entsprechend kommen Modelle, die multiple Mengen- und Preisanpassungen berücksichtigen, zu sehr viel weniger besorgniserregenden Ergebnissen als die von den Bankenverbänden vorgelegten (Doluca et al., 2010). Wird zusätzlich der **Nutzen aus einer höheren Stabilität des Finanzsystems** berücksichtigt, sind die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen eindeutig positiv, wie die Auswirkungsstudien des FSB belegen (BCBS, 2010a; FSB und BCBS, 2010).

321. Ängste, dass zusätzliche Eigenkapitalanforderungen an die Banken mit hohen Kosten verbunden wären, basieren zu einem guten Teil auf einer Verwechslung der einzelwirtschaftlichen mit der gesamtwirtschaftlichen Perspektive. Aus **gesamtwirtschaftlicher Perspektive** ist **Eigenkapital nicht kostspieliger** als Fremdkapital (Admati et al., 2010). Zwar kann eine Bank die Eigenkapitalrendite durch zusätzliche Fremdkapitalaufnahme steigern, aber die höhere Eigenkapitalrendite reflektiert dann eine Risikoprämie, die gerade dem Umstand geschuldet ist, dass die Bank wenig Eigenkapital hält. Würden die Banken allgemein mehr Eigenkapital halten, wären die von den Investoren geforderte Risikoprämie und damit die Eigenkapitalrendite entsprechend niedriger. Gesamtwirtschaftlich gesehen können niedrigere Kosten von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital nur mit unerwünschten Verzerrungen erklärt werden, wie etwa der steuerlichen Ungleichbehandlung oder der staatlichen Subventionierung von Fremdkapital durch implizite Garantien.

2. Umgang mit grenzüberschreitenden systemischen Insolvenzen

Das Koordinationsproblem

322. Das grundlegende Koordinationsproblem bei der Insolvenz grenzüberschreitend tätiger und systemrelevanter Institute (Freixas, 2003) wurde im Herbst 2008 auf geradezu dramatische Weise illustriert. Nach der unkontrollierten Insolvenz von Lehman Brothers drohte ein weltweiter Kollaps. Der dadurch ausgelöste Finanzmarktschock blieb weder auf die Vereinigten Staaten noch auf die Gegenparteien von Lehman Brothers beschränkt. Vielmehr breitete sich dieser über indirekte Kanäle unmittelbar auch auf andere Länder und Märkte aus. Lehman Brothers ist das Paradebeispiel des **internationalen Kooperationsversagens** bei einer grenzüberschreitenden Insolvenz. Noch bis zuletzt hatte das US-amerikanische Finanzministerium damit gerechnet, dass die britische Bank Barclays die US-amerikanische Bank Lehman Brothers übernehmen und so die Insolvenz verhindert würde. Allerdings hatten die Amerikaner nur eine nationale Perspektive und nicht ausreichend mit dem britischen Finanzministerium kommuniziert, das letztlich seine Zustimmung für die Übernahme mit der Begründung verweigerte, man wolle den „Giftmüll“ der Amerikaner nicht nach England importieren (Sorkin, 2009). Beide Regierungen handelten danach, was sie jeweils als ihr nationales Interesse betrachteten, und ignorierten die negativen externen Effekte, die ihre Entscheidungen auf andere Länder haben würden.

Gerade darin liegt die Grundproblematik jedweder Art von negativen Externalitäten: Kosten, die in anderen Ländern anfallen, gehen immer ungenügend in das Kalkül von nationalen Aufsehern ein. Um weitere länderübergreifende Schocks im Finanzsystem zu vermeiden, war die einzig mögliche Koordinationslösung, dass sich die Staats- und Regierungschefs gegenseitig

versprachen alle systemrelevanten Banken zu retten. Mit anderen Worten, das Kooperationsproblem bei grenzüberschreitenden Insolvenzen wurde **einseitig zulasten der Steuerzahler** gelöst. Die Regierungen klagten in diesem Zusammenhang über eine Art Geiselhaft. Allerdings war der zentrale Grund für die Zwangslage, in der sie sich sahen, dass im Vorfeld versäumt worden war, Alternativen im Umgang mit grenzüberschreitenden systemischen Insolvenzen zu entwickeln.

323. Die angesprochenen negativen **Externalitäten**, die bei grenzüberschreitenden Schieflagen auftreten können, entstehen durch das Auseinanderfallen von Aufsichtskompetenz und -konsequenz. Dabei lassen sich prinzipiell **drei Konstellationen** unterscheiden. Die erste Konstellation entsteht, wenn ein Institut im Heimatland systemrelevant ist, aber die Aktivitäten der Töchter im Ausland als nicht-systemisch eingestuft werden. In einer Krise hat die Aufsicht des Heimatlands Anreize, die Interessen der Gastländer zu ignorieren und primär eine Lösung für den im Inland tätigen Teil zu suchen (Ring Fencing). Ein Beispiel dafür ist das Vorgehen der irischen Regierung, die ihre Hilfe auf die inländischen Gläubiger beschränkte und die Interessen der ausländischen Gläubiger weitgehend ignorierte. In der zweiten Konstellation ist die Bank im Gastland, aber nicht im Heimatland, systemrelevant. In diesem Fall hat das Heimatland zu geringe Anreize eine starke konsolidierte Aufsicht zu führen und schafft dadurch systemische Risiken in den betroffenen Gastländern. Im Krisenfall müssen diese Länder mit plötzlichen Kapitalabflüssen aus den betreffenden Tochtergesellschaften rechnen. Da die Muttergesellschaft zumeist nur dann mit einer finanziellen Stützung durch das Heimatland rechnen kann, wird sie die notwendige Bilanzverkürzung primär über den Abbau ausländischer Aktiva vollziehen. In einer vergleichbaren Situation befanden sich im Jahr 2009 die osteuropäischen Länder, in denen westeuropäische Banken einen Großteil des Bankensystems ausmachten. Ein massiver Abzug von Kapital aus den osteuropäischen Töchtern konnte damals nur durch ein improvisiertes Stillhalteabkommen zwischen den Banken, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), dem IWF sowie den Aufsichtsbehörden der beteiligten Staaten verhindert werden (Vienna Initiative). In der dritten Konstellation ist ein Institut in mehreren Ländern systemrelevant, weil es entweder ein wichtiger Marktteilnehmer ist oder seine Aktivitäten über indirekte Übertragungskanäle auf andere Länder wirken. Auch in diesem Fall hat das Mutterland nur unzureichend Anreize, im Krisenfall die Interessen der anderen Länder zu berücksichtigen – das war der Fall von Lehman Brothers.

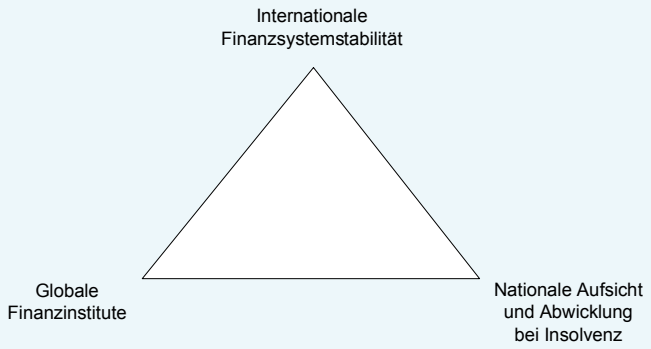
324. Aus den beschriebenen Gründen entsteht ein Zielkonflikt, der sich als **Trilemma der internationalen Finanzarchitektur** darstellen lässt (Claessens et al., 2010). Das Trilemma besteht aus drei politisch gewünschten Zielen, von denen allerdings immer nur zwei gleichzeitig erreichbar sind: Internationale Finanzsystemstabilität, Globale Finanzinstitute, Nationale Aufsicht und Abwicklung bei Insolvenz (Schaubild 40, Seite 176).

Die Finanzsystemstabilität kann mit national ausgerichteten Aufsichten nur dann gesichert werden, wenn das Finanzsystem ebenfalls weitgehend national ist. Entschiede man sich für diese Kombination, dann müsste die Globalisierung der Finanzsysteme, etwa durch Kapitalverkehrskontrollen, eingeschränkt werden. Tatsächlich erfreuen sich Kapitalverkehrskontrol-

len in der aktuellen Diskussion wieder neuer Beliebtheit. So wird diese Option in den osteuropäischen Ländern erwogen, die sich zeitweise schutzlos gegenüber den westeuropäischen Banken fühlten. Im Rahmen der Ausgestaltung der internationalen Finanzsystemarchitektur dominiert allerdings das Festhalten an nationalen Aufsichten bei gleichzeitiger Förderung grenzüberschreitender Finanzaktivitäten. Dass diese beiden Ziele nur auf Kosten der Finanzsystemstabilität möglich sind, bestätigte die aktuelle Krise.

Schaubild 40

Trilemma der internationalen Finanzarchitektur



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: Claessens et al. (2010)

325. Gerade für die **Europäische Union** ist das grundsätzliche Trilemma von besonderer Bedeutung, denn hier wird die Integration der nationalen Finanzsysteme als ein erklärtes Ziel verfolgt. Zudem halten europäische Banken annähernd 20 Bio US-Dollar an grenzüberschreitenden Forderungen (BIZ, 2010), davon gut 50 vH innerhalb Europas. Das sind in etwa dreimal mehr als die US-amerikanischen Banken an internationalen Forderungen (rund 3 Bio US-Dollar) halten. Für Europa ist eine Re-Nationalisierung der Finanzmärkte und Finanzinstitute keine Option. Da die Vernachlässigung der Finanzsystemstabilität ebenso wenig eine Option sein kann, folgt aus dem Trilemma, dass die Aufsichts- und Restrukturierungsfunktion für grenzüberschreitende Institute auf europäischer Ebene zu organisieren ist.

Ansätze für ein europäisches Restrukturierungsregime

326. Ein effizientes **europäisches Aufsichts- und Restrukturierungsregime** müsste nicht nur die Frage der Lastenverteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor klären, sondern zudem die Aufteilung zwischen den beteiligten Staaten. Das übergeordnete Ziel wäre eine möglichst hohe Kongruenz von Kosten und Nutzen aus dem Krisenbewältigungsmechanismus herzustellen und ex ante verpflichtend zu regeln.

In Europa waren bereits vor der Krise verschiedene Modelle in der Diskussion, um die Kosten grenzüberschreitender systemischer Krisen möglichst effizient zu verteilen (Goodhart und Schoenmaker, 2009). Das **General-Fund-Modell** sieht eine gemeinschaftliche Finanzierung der Restrukturierung von grenzüberschreitenden Insolvenzen vor. Die Europäische Investitionsbank (EIB) würde Anleihen ausgeben, und jedes teilnehmende Land würde einen Anteil entsprechend der Höhe seines Bruttoinlandsprodukts übernehmen. Dieser Schlüssel wird

schon jetzt für die Gewinnaufteilung der EZB sowie für die mögliche Verlustaufteilung des Europäischen Stabilisierungsfonds (EFSF) verwendet. Allerdings käme es bei dieser Aufteilung zu finanziellen Transfers zwischen Ländern, da sich Länder an den Kosten beteiligen würden, in denen die Problembank gar nicht aktiv ist. Diesem Problem begegnet das **Specific-Sharing-Modell**, indem sich ausschließlich die Länder, in denen die notleidende Bank aktiv ist, an den Kosten einer Restrukturierung beteiligen würden. Als Schlüssel könnte der länderspezifische Anteil an den Aktiva der Bank dienen. Ein Nachteil dieses Modells ist, dass der Anteil der Aktiva nur ein ungenauer Indikator für die länderspezifische systemische Bedeutung des Finanzinstituts ist.

327. Hier bietet das **Modell des deutschen Restrukturierungsfonds** eine bessere Lösung, da die Finanzierung prinzipiell – wenn auch nicht in der konkreten Ausgestaltung – auf das systemische Risiko abstellt. Grenzüberschreitend tätige Institute würden, anstatt in den nationalen, in einen europäischen Restrukturierungsfonds einzahlen, wobei der zu entrichtende Beitrag mit dem Grad der Systemrelevanz ansteigt (JG 2009 Ziffern 205 ff.). Damit wäre zunächst die Beteiligung des privaten Sektors an den entstehenden Krisenkosten sichergestellt. Würden der Fonds gedeckelt und eine zusätzliche Beteiligung des öffentlichen Sektors im Krisenfall nötig, so ergäbe sich aus den länderspezifischen Einzahlungsanteilen gleichzeitig ein Lastenteilungsschlüssel. Da andererseits die systemische Abgabe auch dann zu entrichten wäre, wenn der Fonds bereits gefüllt ist, könnte derselbe Schlüssel für die Aufteilung der über das Fondsvolumen hinausgehenden Mittel zwischen den beteiligten Ländern genutzt werden.

Bei der Ausgestaltung eines europäischen Restrukturierungsfonds müsste sichergestellt werden, dass **Moral-Hazard-Probleme** sowohl auf der Ebene der Finanzinstitute wie auf der Länderebene minimiert werden. Um dieses Problem auf Institutsebene zu minimieren, dürften die Mittel des Fonds nicht primär zum Schutz der Finanzinstitute, sondern vielmehr zum Schutz des Finanzsystems genutzt werden. Dafür ist es notwendig, dass die Restrukturierung und Abwicklung eines Finanzinstituts unter Beteiligung der privaten Eigentümer und Gläubiger stattfinden. Es ginge also nicht um einen Bail-out des Finanzinstituts, sondern eben gerade um einen Bail-in der Eigentümer und Gläubiger. Um das Moral-Hazard-Problem auf Länderebene zu minimieren, sollte eine größtmögliche Übereinstimmung zwischen Nutzen und Kosten des Krisenmechanismus sichergestellt werden.

328. Ein europäisches Aufsichts- und Restrukturierungsregime wäre zwar aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu befürworten, politisch scheint dies derzeit jedoch nicht realistisch. Obwohl die Finanzkrise deutlich gezeigt hat, dass systemische Finanzkrisen auch internationale Krisenbewältigungsmechanismen erfordern, ist der politische Wille, Aufsichts- und Eingriffskompetenzen an die europäische Ebene abzugeben, wenig ausgeprägt. Bis sich die Politik zu einer effizienten Lösung durchgerungen hat, sollten dennoch Übergangslösungen gesucht werden. Unverbindliche Absichtserklärungen, wie es sie vor der aktuellen Krise gab, etwa in der Form von „Memoranda of Understanding“, haben der Belastungsprobe nicht standgehalten. Zu prüfen wäre, ob dem ESRB oder der EBA zusätzliche Kompetenzen übertragen werden sollten, um die einzelnen nationalen Restrukturierungsmechanismen mit Eingriffspflichten, Abwicklungsverfahren und Verlustteilungsregeln miteinander zu verbinden. Solche Re-

geln würden das Koordinationsproblem zumindest abmildern und dazu beitragen, dass sich die Staaten ein Stück weit aus der Geiselhaft befreien könnten und für systemische Finanzinstitute nicht mehr vollumfänglich die Haftung übernehmen müssten.

Literatur

Admati, A. R., P. M. DeMarzo, M. F. Hellwig und P. C. Pfleiderer (2010) *Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is not Expensive*, Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper, 86.

BaFin und BuBa (2010) *Ergebnisse des EU-weiten Stresstests für Deutschland*, Gemeinsame Pressenotiz der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Deutschen Bundesbank, 23.07.2010.

Baker, D. und T. McArthur (2009) *The Value of the "Too Big to Fail" Big Bank Subsidy*, CEPR Reports and Issue Briefs, 2009-36, Center for Economic and Policy Research (CEPR).

BCBS (2010a) *An Assessment of the Long-term Economic Impact of Stronger Capital and Liquidity Requirements*, Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS).

--- (2010b) *Proposal to Ensure the Loss Absorbency of Regulatory Capital at the Point of Non-Viability*, Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS).

Binder, J. (2010) *Öffentliche Anhörung zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz)*, Schriftliche Stellungnahme an den Vorsitzenden des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags Herrn Dr. Volker Wissing, MdB.

BIZ (2010) *Quarterly Review September 2010 - International Banking and Financial Market Developments,* Statistical Annex, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ).

Blum, J. M. (2008) *Why "Basel II" May Need a Leverage Ratio Restriction*, Journal of Banking & Finance, 32 (8), 1699 - 1707.

Blundell-Wignall, A. und P. Atkinson (2010) *Thinking Beyond Basel III – Necessary Solutions for Capital and Liquidity*, OECD Journal: Financial Market Trends, 2010 (1).

BMF (2010) *Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Vorbeugung gegen missbräuchliche Wertpapier- und Derivategeschäfte,* Bundesministerium der Finanzen.

CEBS (2010) *Aggregate Outcome of the 2010 EU Wide Stress Test Exercise Coordinated by CEBS in Cooperation with the ECB*, Committee of European Banking Supervisors (CEBS).

CEP (2009) *Regulierung für Derivate – EU-Mitteilung*, Centrum für Europäische Politik (CEP).

Claessens, S., R. Herring und D. Schoenmaker (2010) *A Safer World Financial System: Improving the Resolution of Systemic Institutions*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London.

Collender, R. N., F. Pafenberg und R. S. J. Seiler (2010) *Automatic Recapitalization Alternatives*, Federal Housing Finance Agency (FHFA), Working Paper, 10 - 2.

Doluca, H., U. Klüh, M. Wagner und B. Weder di Mauro (2010) *Reducing Systemic Relevance: A Proposal*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, 04/2010.

Duffie, D. (2009) *Contractual Methods for Out-of-Court Restructuring of Systemically Important Financial Institutions*, Graduate School of Business, Stanford University, Working Paper.

Eidenmüller, H. (2010) *Restrukturierung systemrelevanter Finanzinstitute*, in: Grundmann, Stefan et al. (Hrsg.): Festschrift für Klaus Hopt – Unternehmen, Markt und Verantwortung, De Gruyter.

Europäische Kommission (2009a) *Gewährleistung effizienter, sicherer und solider Derivatemärkte*, KOM(2009)332.

--- (2009b) *Mitteilung der Kommission über die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfevorschriften*, Amtsblatt der Europäischen Union 2009/C 195/04.

--- (2010a) *European Economic Forecast – Spring 2010*.

--- (2010b) *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme*, KOM(2010) 368.

--- (2010c) *Impact Assessment*, Commission Staff Working Document, SEC (2010) 1055.

Europäisches Parlament (2010) *Finanzaufsicht auf Makroebene und Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken*, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. September 2010, P7_TA(2010)0335.

FMSA (2010) *Stabilisierungsmaßnahmen des SoFFin,* Stand 29. Oktober 2010, Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA).

Freixas, X. (2003) *Crisis Management in Europe*, Financial Supervision in Europe, Elgar; distributed by American International Distribution Corporation, Williston, Vt., 102 - 119.

FSB und BCBS (2010) *Assessing the Macroeconomic Impact of the Transition to Stronger Capital and Liquidity Requirements – interim report*, Financial Stability Board (FSB), Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS).

Goodhart, C. und D. Schoenmaker (2009) *Fiscal Burden Sharing in Cross-Border Banking Crises*, International Journal of Central Banking, 141 - 165.

Haldane, A. (2010) *The $100 Billion Question*, Rede im Institute of Regulation & Risk, North Asia (IRRNA), Hong Kong, 30. März 2010.

Hau, H. (2006) *The Role of Transaction Costs for Financial Volatility: Evidence from the Paris Bourse*, Journal of the European Economic Association, 4 (4), 862 - 890.

Hellwig, M. (2010) *Banken sollten 20 Prozent Eigenkapital halten,* TagesAnzeiger, Rubrik Wirtschaft, 13.10.2010

IIF (2010) *Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of Proposed Changes in the Banking Regulatory Framework*, Institute of International Finance (IIF).

Issing, O., J. Asmussen, J. P. Krahnen, K. Regling, J. Weidmann und W. White (2009) *New Financial Order - Recommendations by the Issing Committee*, Empfehlungen an die Bundesregierung zum G20-Gipfel in London im April 2009.

IWF (2009) *Germany: Staff Report for the 2008 Article IV Consultation*, Internationaler Währungsfonds, IMF Country Report, 09/15.

--- (2010) *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, Interim Report for the G-20, Internationaler Währungsfonds (IWF).

Jones, C. M. und P. J. Seguin (1997) *Transaction Costs and Price Volatility: Evidence from Commission Deregulation*, American Economic Review, 87 (4), 728 - 737.

Kashyap, A., R. Rajan und J. Stein (2009) *Rethinking Capital Regulation, in: Federal Reserve* Bank (Hrsg.): Maintaining Stability in a Changing Financial System: A Symposium Sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City [Jackson Hole, Wyoming August 21-23, 2008], Federal Reserve Bank Kansas City, 431 - 471.

LBBW (2010) *Halbjahresfinanzbericht 2010*, Landesbank Baden-Württemberg.

Quintyn, M., S. Ramirez und M. Taylor (2007) *The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors*, IMF Working Paper, 07/25.

Regierung des Vereinigten Königreichs (2010) *Financial Services Act 2010*.

Rime, B. (2005) *Do Too-Big-To-Fail Expectations Boost Large Banks Issuer Ratings?*, Banking and Financial Stability: A Workshop on Applied Banking Research, Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ).

Schulmeister, S. (2009) *Eine generelle Finanztransaktionssteuer – Konzept, Begründung, Auswirkungen*, WIFO Working Paper, 352.

Schweizer Expertenkommission (2010) *Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen*.

Sorkin, A. R. (2009) *Too Big to Fail: The Inside Story of How Wall Street and Washington Fought to Save the Financial System* – and *Themselves*, Viking Adult.

Soussa, F. (2000) *Too Big to Fail: Moral Hazard and Unfair Competition?*, in: Halme et al. (Hrsg.): Financial Stability and Central Banks – Selected Issues for Financial Safety Nets and Market Discipline, CCBS Publications, Centre for Central Banking Studies, 5 - 31.

Squam Lake Working Group on Financial Regulation (2009) *An Expedited Resolution Mechanism for Distressed Financial Firms: Regulatory Hybrid Securities*.

Stanton, T. H. (1991) *A State of Risk: Will Government-Sponsored Enterprises Be the Next Financial Crisis?*, New York: HarperCollins.

Tietmeyer, H. (1999) *Internationale Zusammenarbeit und Koordination auf dem Gebiet der Aufsicht und Überwachung des Finanzmarkts*, Bericht an Finanzminister und Notenbankgouverneure der G7, 11. Februar 1999.

Ueda, K. und B. Weder di Mauro (2010) *The Value of the Too-Big-To-Fail Subsidy to Financial Institutions*, Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material, 106 - 116.

U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2010), *Restoring American Financial Stability Act of 2010*.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2010) *Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 03/10.

FÜNFTES KAPITEL

Öffentliche Finanzen: In der Realität angekommen

I. Haushaltskonsolidierung im Zeichen der Schuldenbremse

1. Kurzfristige und langfristige Wirkungen der Staatsverschuldung
2. Öffentliche Haushalte im Jahr 2010
3. Neue Schuldenregel und Haushaltskonsolidierung

II. Steuerpolitik zwischen großem Wurf und Scheitern

1. Steuerpolitik im Überblick
2. Reform der Umsatzsteuer
3. Reform der Gemeindefinanzen

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Nach anfänglichen Irrungen und Wirrungen ist die Finanzpolitik auf dem steinigen Boden der Realität angekommen. Die zu Beginn des Jahres 2011 in Kraft tretende neue Schuldenregel zwingt zu einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung. Insofern ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung die noch im Koalitionsvertrag enthaltenen Steuersenkungspläne aufgegeben oder zumindest zurückgestellt hat. Mit den im Rahmen des Zukunftspakets vorgesehenen Maßnahmen werden die Vorgaben der Schuldenregel eingehalten.

Haushaltskonsolidierung im Zeichen der Schuldenbremse

Die in der Finanz- und Wirtschaftskrise ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen haben zu einer erheblichen Ausweitung der staatlichen Defizitquoten und Schuldenstandsquoten geführt. Dadurch konnte der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gedämpft und Schlimmeres verhindert werden. Dauerhaft höhere Schuldenstandsquoten bewirken allerdings eine Beeinträchtigung des langfristigen Wirtschaftswachstums. Aufgabe einer wachstumsfördernden Finanzpolitik ist es deshalb, dem krisenbedingten Anstieg der Staatsverschuldung Einhalt zu gebieten und die staatlichen Schuldenstandsquoten zurückzuführen. Dies mag kurzfristige Dämpfungseffekte bewirken, ihnen stehen aber langfristige Wachstumsgewinne gegenüber.

Die im Grundgesetz verankerte neue Schuldenregel gewährleistet eine dauerhafte Begrenzung der strukturellen staatlichen Neuverschuldung, kombiniert mit der Möglichkeit einer im Konjunkturverlauf symmetrisch wirkenden Finanzpolitik. Auch wenn die Schuldenregel gewisse Gestaltungsspielräume eröffnet und ihre konkrete Umsetzung auf Ebene der Bundesländer offen ist, trägt sie wesentlich dazu bei, das Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu stärken. Zwar werden die Vorgaben der Schuldenregel mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 und der Finanzplanung bis zum Jahr 2014 eingehalten, die Konsolidierungsaufgabe ist damit aber erst zu einem Teil bewältigt.

Steuerpolitik zwischen großem Wurf und Scheitern

Bis weit in die nächste Legislaturperiode hinein sind keine Spielräume für nennenswerte Steuersenkungen vorhanden. Die Steuerpolitik wird sich demnach in den nächsten Jahren auf solche Reformvorhaben beschränken müssen, die entweder aufkommensneutral sind oder gar ein Mehraufkommen erbringen. Mit der Umsetzung zweier steuerpolitischer Vorhaben könnte der Bundesregierung doch noch ein großer Wurf in der Steuerpolitik gelingen. Dazu sollte bei der geplanten Neuordnung der Gemeindefinanzen die Gewerbesteuer abgeschafft und durch einen mit Hebesatzrecht ausgestatteten kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden. Bei der Reform der Umsatzbesteuerung ist an eine Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für sämtliche Umsätze bei gleichzeitiger aufkommensneutraler Senkung des Regelsatzes zu denken. Mit einem einheitlichen Umsatzsteuersatz wären erhebliche Vereinfachungseffekte und gleichzeitig Effizienzgewinne verbunden. Zwar ergäben sich Umverteilungseffekte zu Lasten der unteren Einkommensgruppen, diese fielen aber – jedenfalls für den durchschnittlichen Haushalt in den unteren Einkommensdezilen – vergleichsweise gering aus.

Allerdings: Wenn die Reformvorhaben bei den Gemeindefinanzen und der Umsatzsteuer nicht zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden, ist die Bundesregierung im Bereich der Steuerpolitik, gemessen an ihren eigenen hohen Ansprüchen, gescheitert.

Öffentliche Finanzen: In der Realität angekommen

329. **„Mehr Netto vom Brutto“** lautete das zentrale steuerpolitische Leitmotiv im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Zwar wurden mit dem Bürgerentlastungsgesetz und dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz einige steuerpolitische Entlastungsvorhaben umgesetzt. Von der angekündigten, darüber hinausgehenden Steuerentlastung von jährlich 24 Mrd Euro noch im Laufe der Legislaturperiode ist allerdings keine Rede mehr. Auch der angekündigte und je nach Ausgestaltung mit mehr oder weniger großen Mindereinnahmen verbundene Umbau des Einkommensteuertarifs zu einem Stufentarif steht in der nächsten Zeit nicht mehr zur Diskussion. Beide Vorhaben fielen der späten Einsicht zum Opfer, dass die neue Schuldenregel eine entschlossene Haushaltskonsolidierung erzwingt. Das war allerdings von vornherein klar. Die Spielräume für weitreichende Steuerentlastungen sind über die laufende Legislaturperiode hinaus sehr begrenzt.

330. Die Bundesregierung arbeitet zurzeit an drei steuerpolitischen Großbaustellen. Erstens wird eine spürbare **Vereinfachung des Steuerrechts** angestrebt. Das ist sinnvoll. Die bislang vorgesehenen Maßnahmen greifen allerdings zu kurz. Die eigentliche Komplexität des Steuerrechts ist auf die fehlende Neutralität im Hinblick auf die Finanzierungsentscheidungen, die Rechtsformwahl und die Investitionsentscheidungen der Unternehmen zurückzuführen. Kritisch zu sehen ist insbesondere die steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenfinanzierung. Entsprechende Korrekturen stehen nicht auf der steuerpolitischen Agenda der Bundesregierung.

Als weiteres Reformvorhaben ist eine **Reform der Umsatzbesteuerung** geplant. Handlungsbedarf wird dabei vor allem beim ermäßigten Umsatzsteuersatz gesehen. In der Tat wäre es sehr zu begrüßen, wenn es zu einer gründlichen Entschlackung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes käme. Insbesondere ist eine Rücknahme des ermäßigten Steuersatzes auf Beherbergungsleistungen angezeigt. Tatsächlich könnten der ermäßigte Umsatzsteuersatz vollständig abgeschafft und das resultierende Mehraufkommen zur Reduzierung des Regelsatzes der Umsatzsteuer auf etwa 16,5 vH verwendet werden. Mit einem einheitlichen Umsatzsteuersatz wären erhebliche Vereinfachungseffekte und gleichzeitig moderate Effizienzgewinne verbunden. Zwar ergäben sich Umverteilungseffekte zu Lasten der unteren Einkommensgruppen, diese fielen aber so gering aus, dass sie angesichts der Vorteile im Hinblick auf die Vereinfachung und die Effizienz des Steuersystems auch ohne kompensierende Maßnahmen hingenommen werden können. Diese Einschätzung gilt für die durchschnittlichen Haushalte in den unteren Einkommensgruppen, für die eine Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 vorgenommen wurde. Sollte sie sich auch in den demnächst vorliegenden Berechnungen mit nach sozio-demografischen Merkmalen gegliederten Haushalten bestätigen, spricht alles für eine grundlegende Reform im Bereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Dies wäre ein echter **Befreiungsschlag** im Dickicht der Umsatzbesteuerung. Bislang hat die Bundesregierung allerdings nicht einmal über die im Koalitionsvertrag angekündigte Einsetzung einer Reformkommission entschieden.

Hingegen hat im Zusammenhang mit der dritten Reformbaustelle, einer **Neuordnung der Gemeindefinanzen**, eine Gemeindefinanzkommission ihre Arbeit aufgenommen. Zur Dis-

kussion steht einmal das sogenannte Prüfmodell, das den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Hebesatzrecht der Kommunen vorsieht. Dieses Modell findet breite Unterstützung in der Wissenschaft. Demgegenüber wollen die kommunalen Spitzenverbände an der Gewerbesteuer festhalten und diese durch Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen sowie eine Ausweitung der Hinzurechnungsvorschriften noch ausbauen.

331. Eine Abschaffung oder weitgehende Entschlackung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes und eine Neuordnung der Gemeindefinanzen wären in der Tat **steuerpolitische Meilensteine**. Scheitern diese Vorhaben allerdings, fiele das Urteil über die Steuerpolitik negativ aus. In Erinnerung blieben dann vor allem die Reduzierung des Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsdienstleistungen und eine Liste groß angekündigter, aber nicht umgesetzter Steuerreformvorhaben.

332. Bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise war die **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte** in Deutschland und in den meisten Mitgliedstaaten des Euro-Raums auf gutem Weg. Im Jahr 2007 wies der öffentliche Gesamthaushalt in Deutschland einen leichten Überschuss in Höhe von 0,3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt auf; die Quote des strukturellen Finanzierungssaldos lag bei 0,0 vH. Auch in der Währungsunion erreichte die Defizitquote im Jahr 2007 mit 0,6 vH einen ihrer niedrigsten Werte seit Einführung der gemeinsamen Währung. In den beiden Krisenjahren 2009 und 2010 kam es dann allerdings vor allem aufgrund des Wirkens der automatischen Stabilisatoren und diskretionärer staatlicher Konjunkturprogramme zu einer erheblichen Ausweitung sowohl der staatlichen Defizitquoten als auch der Schuldenstandsquoten. Insgesamt waren die fiskalpolitischen Eingriffe hilfreich und erfolgreich; sie haben Schlimmeres verhindert und den Einbruch der Wirtschaftsaktivität abgefedert. Darauf deuten Berechnungen zu den Multiplikatoren der krisenbedingten fiskalpolitischen Maßnahmen hin.

333. Neben temporären Maßnahmen wurden in den Krisenjahren auch dauerhafte Ausgabenerhöhungen und Steuersenkungen kreditfinanziert. Das war kurzfristig vertretbar, darf aber nicht zu einer permanent höheren Staatsverschuldung führen. Dauerhaft höhere Schuldenstandsquoten bewirken eine Beeinträchtigung des langfristigen Wirtschaftswachstums. Deshalb müssen nach Einsetzen der wirtschaftlichen Erholungsphase die öffentlichen Haushalte entschlossen konsolidiert und das Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gestärkt werden. In Deutschland zwingt die im Grundgesetz verankerte **Schuldenbremse** ab dem Jahr 2011 zu einer stringenten Haushaltskonsolidierung bei Bund und Ländern. Die Bundesregierung hat diesen Konsolidierungserfordernissen mit der Vorlage eines „Zukunftspakets“ Rechnung getragen, das bis zum Jahr 2014 die Vorgaben der Schuldenregel einhält. Für die nachfolgenden Jahre sind weitere und erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Das gilt insbesondere für die Bundesländer, die nach den Vorgaben der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen müssen.

I. Haushaltskonsolidierung im Zeichen der Schuldenbremse

1. Kurzfristige und langfristige Wirkungen der Staatsverschuldung

334. Weltweit haben die Regierungen in der Finanz- und Wirtschaftskrise massiv interveniert und durch eine ganze Palette von Maßnahmen einen Zusammenbruch des Finanzsystems verhindert und zu einer Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beigetragen. Allein die diskretionären fiskalpolitischen Programme beliefen sich in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums, verteilt über die Jahre 2009 und 2010, auf etwa 2 vH des aggregierten Bruttoinlandsprodukts (JG 2009 Tabelle 22). Die Beurteilung der Wirksamkeit von expansiven fiskalpolitischen Maßnahmen ist in der Literatur umstritten. Die sogenannten **Fiskalmultiplikatoren**, die die Auswirkungen kurzfristiger defizitfinanzierter Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen auf das Bruttoinlandsprodukt angeben, hängen von den verwendeten Modellen und den unterstellten Annahmen ab. Simulationsanalysen auf der Grundlage der vom Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Zentralbank, der Europäischen Kommission und der OECD verwendeten makroökonomischen Gleichgewichtsmodelle führen für den Euro-Raum aber zu der Schlussfolgerung, dass insbesondere ausgabenseitige Multiplikatoren in der Größenordnung von Eins oder darüber liegen (Tabelle 22).

Tabelle 22

Bandbreite von Fiskalmultiplikatoren für den Euro-Raum/die EU in unterschiedlichen Makromodellen[1)]

	BIP-Multiplikator	
	Variabler Nominalzins	Konstanter Nominalzins
Erhöhung von Staatsausgaben		
Staatlicher Konsum	0,7 – 0,8	1,1 – 1,7
Staatliche Investitionen	0,8 – 1,1	1,1 – 1,6
Transfers an private Haushalte	0,0 – 0,2	0,1 – 0,5
Transfers an nicht-ricardianische Haushalte	0,1 – 0,6	0,6 – 1,2
Reduzierung von Steuern		
Lohnsteuern	0,1 – 0,3	0,0 – 0,8
Verbrauchsteuern	0,2 – 0,3	0,4 – 1,0
Kapitalertragsteuern	0,1	0,1 – 0,2

1) Berechnet als Zweijahresdurchschnitt der relativen Abweichung des realen Bruttoinlandsprodukts vom Basisszenario. Verwendet wurden die folgenden Modelle: QUEST III der EU, GIMF des IWF, NAWM der EZB und Small Fiscal Model der OECD.

Quellen: Coenen et al. (2010), EZB

Daten zur Tabelle

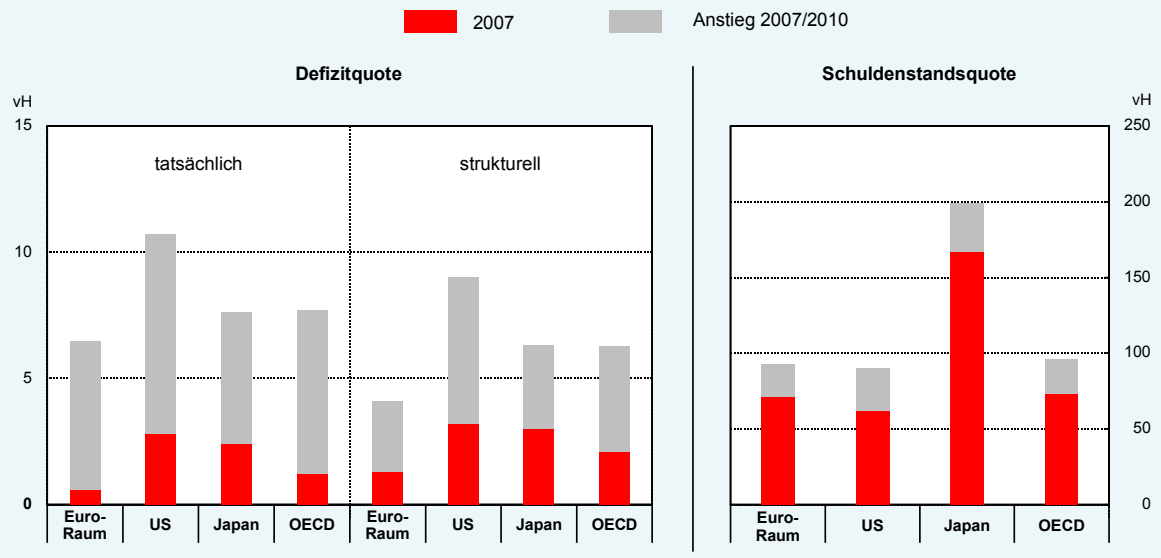
In allen Modellen hängt die Größe der Multiplikatoren wesentlich davon ab, wie die Zentralbank auf die fiskalischen Impulse reagiert. Einleuchtend ist, dass die Multiplikatoren bei einer akkomodierenden Geldpolitik größer ausfallen. Generell zeigt sich, dass ausgabenseitige Maßnahmen größere Stabilisierungseffekte bewirken als Steuersenkungen – wobei die Umsetzung von Ausgabenerhöhungen faktisch allerdings eher mit größeren Wirkungsverzögerungen einhergeht als steuerliche Maßnahmen. Transfers an private Haushalte haben vor allem dann stimulierende Wirkungen, wenn sie an liquiditäts- oder kreditbeschränkte (sogenannte nicht-ricardianische) Haushalte gehen, die ein höheres Einkommen unmittelbar und vollständig ausgeben. Bei der Steuerpolitik ist eine Senkung der indirekten Steuern tenden-

ziell wirksamer als eine Reduzierung der Lohnsteuer oder der Kapitalertragsteuern. Die Bandbreite der Multiplikatoren reflektiert unterschiedliche Modellspezifika (Coenen et al., 2010).

335. Unmittelbare Konsequenz der krisenbedingten staatlichen Interventionen ist ein starker Anstieg sowohl der öffentlichen Finanzierungsdefizite als auch der staatlichen Schuldenstände. Das gilt für nahezu alle Länder und Wirtschaftsräume. Im Euro-Raum, den Vereinigten Staaten, Japan und der OECD haben sowohl die gesamtstaatlichen und die strukturellen, also um konjunkturelle Einflüsse bereinigten Finanzierungsdefizite, jeweils in Relation zum entsprechenden nominalen Bruttoinlandsprodukt, als auch die gesamtstaatlichen Schuldenstandsquoten zwischen dem Vorkrisenjahr 2007 und dem Jahr 2010 stark zugenommen (Schaubild 41).

Schaubild 41

Entwicklung der Staatsverschuldung[1)] für ausgewählte Wirtschaftsräume in den Jahren 2007 bis 2010



1) Defizit und Schuldenstand des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: OECD

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

336. Theoretisch und empirisch gibt es einen ziemlich robusten negativen nicht-linearen Zusammenhang zwischen langfristigem **Wirtschaftswachstum** und hohen und zunehmenden staatlichen **Verschuldungsquoten**. Während die ökonomische Theorie sowohl in exogenen als auch in endogenen Wachstumsmodellen einen negativen Wirkungszusammenhang postuliert (Expertise 2007 Ziffern 48 ff.), ist die Empirie weniger eindeutig.

Reinhart und Rogoff (2010) zeigen unter Verwendung eines rund 60 Jahre umfassenden Datensatzes für 20 Industrieländer, dass bei staatlichen Schuldenstandsquoten von über 90 vH die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Median um etwa einen Prozentpunkt und im Durchschnitt sogar um vier Prozentpunkte unter derjenigen bei geringeren Schuldenstandsquoten liegt. Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kommen die Autoren für 24 Schwellenländer. Kausalitätsbeziehungen werden bei dieser rein statistischen Betrachtung nicht erfasst. Die Untersuchung von Kumar und Woo (2010) bestätigt auf

der Grundlage unterschiedlicher ökonometrischer Modelle einen negativen nicht-linearen Zusammenhang zwischen Schuldenstandsquoten und Wirtschaftswachstum. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass eine gegenüber dem Ausgangswert um zehn Prozentpunkte höhere Schuldenstandsquote im Durchschnitt mit einer um 0,2 Prozentpunkte geringeren jährlichen Wachstumsrate für das reale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner einhergeht. Für die Industrieländer fällt dieser Zusammenhang etwas geringer aus. Der schon nahezu magische 90-Prozent-Schwellenwert für den negativen Zusammenhang zwischen staatlichen Schuldenstandsquoten und Pro-Kopf-Wachstum wird auch in der Untersuchung von Checherita und Rother (2010) für zwölf Mitgliedstaaten des Euro-Raums bestätigt. Als wesentliche Ursachen werden dabei der Einfluss hoher und zunehmender Schuldenstandsquoten auf die langfristigen Zinsen und die Produktivitätsentwicklung identifiziert.

337. Aufgabe einer wachstumsfördernden, langfristig angelegten Finanzpolitik ist es demnach, dem krisenbedingten und weltweiten Anstieg der Staatsverschuldung Einhalt zu gebieten und die staatlichen Schuldenstandsquoten zurückzuführen. Dies sollte allerdings mit Augenmaß erfolgen. Denn die zuvor aufgezeigten kurzfristigen Multiplikator-Effekte und langfristigen Wachstumswirkungen einer zunehmenden Staatsverschuldung gelten mit umgekehrtem Vorzeichen – wenngleich möglicherweise nicht-linear – auch bei einer Rückführung der staatlichen Neuverschuldung. Kurzfristig ist also mit einer Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage vor allem dann zu rechnen, wenn die Konsolidierungspolitik als nicht dauerhaft und glaubwürdig wahrgenommen wird. Langfristig hingegen führen geringere Verschuldungsquoten zu einem höheren Pro-Kopf-Wachstum (Kasten 12). Die Konsolidierungspolitik bewegt sich somit im Spannungsfeld von konjunkturellen Dämpfungseffekten und langfristigen Wachstumsgewinnen. Ein Problem dabei ist, dass die kurzfristigen Effekte der Fiskalpolitik schnell sichtbar werden, während sich die Wachstumswirkungen erst nach längerer Zeit zeigen. Dies erklärt, warum Konjunkturprogramme von der Politik tendenziell eher umgesetzt werden als Konsolidierungsmaßnahmen. Gerade deshalb sind verfassungsmäßig abgesicherte Regeln zur Begrenzung der strukturellen Nettokreditaufnahme in Verbindung mit einer im Konjunkturverlauf symmetrisch wirkenden Finanzpolitik von enormer Bedeutung.

Die in Deutschland im Grundgesetz verankerte neue Schuldenregel könnte hier als Vorbild für andere Staaten dienen. Nach einer Bestandsaufnahme der Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland werden deshalb die Ausgestaltung, aber auch mögliche Gestaltungsspielräume und offene Probleme der neuen Schuldenregel detaillierter erläutert.

Kasten 12

Reduzierung der Staatsverschuldung: „Short-term pain – long-term gain“

Die kurz- und langfristigen Auswirkungen einer **Reduzierung der öffentlichen Defizite** lassen sich am besten auf der Grundlage strukturierter makroökonomischer Modelle ermitteln. Clinton et al. (2010) haben unter Verwendung des vom Internationalen Währungsfonds zur Analyse von Geld- und Fiskalpolitiken eingesetzten dynamisch-stochastischen Gleichgewichtsmodells GIMF (Global Integrated Monetary and Fiscal Model) alternative Szenarien einer Rückführung der staatlichen Verschuldung in den wichtigsten Wirtschaftsregionen berechnet. Betrachtet werden sechs Regionen: die Vereinigten Staaten, Japan, Deutschland, der Euro-Raum ohne Deutsch-

land, der ostasiatische Raum und alle übrigen Länder. Ausgangspunkt der Simulationen ist eine Reduzierung der öffentlichen Defizite in Höhe von jeweils 1 vH des Vor-Krisen-Bruttoinlandsprodukts in den Vereinigten Staaten und Japan, von 0,83 vH im Euro-Raum ohne Deutschland und von jeweils 0,33 vH in Deutschland und dem Rest der Welt; die asiatischen Volkswirtschaften ergreifen keine Konsolidierungsmaßnahmen. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird in vier gleich großen Schritten eingeführt, um zu starke kurzfristige Dämpfungseffekte zu vermeiden. Angenommen wird, dass die Konsolidierungsbemühungen von Konsumenten und Investoren während dieser Zeit als nicht dauerhaft angesehen werden. Der Budgetausgleich wird über alternative Instrumente auf der Einnahme- und Ausgabenseite der staatlichen Budgets sichergestellt. Während kurzfristig Steuererhöhungen oder Ausgabenminderungen erforderlich sind, um bei verringerten öffentlichen Defiziten den Budgetausgleich zu gewährleisten, ermöglicht die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte langfristig Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen. Dementsprechend kommt es in der kurzen Frist zu einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftsleistung, langfristig allerdings zu Wachstumsgewinnen. Durch eine von Anfang an glaubwürdige Konsolidierungspolitik ließen sich die kurzfristigen Dämpfungseffekte allerdings weitgehend vermeiden.

Wie zu erwarten zeigt sich, dass Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite im Hinblick auf das langfristige Wirtschaftswachstum wirkungsvoller sein können als auf der Einnahmeseite. Ausgabenseitig sind die langfristigen Outputwirkungen bei anfänglichen Kürzungen von staatlichen Konsumausgaben und Transfers positiv, während eine Reduzierung staatlicher Investitionsausgaben negative Auswirkungen auf das Pro-Kopf-Wachstum hat. Bei Konsolidierung über Transferleistungen stellen sich Dämpfungseffekte nur in wenigen Jahren ein; langfristig liegt das reale Bruttoinlandsprodukt zwischen 0,7 vH und 1,3 vH über seinem Referenzpfad ohne Haushaltskonsolidierung. Wenn steuerliche Instrumente bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte eingesetzt werden, sollten dies vor allem Anpassungen bei den indirekten Steuern (Umsatzsteuer und spezielle Verbrauchsteuern) sein. Das reale Bruttoinlandsprodukt liegt dann in Deutschland in der langen Frist um 0,6 vH über seinem Referenzwert. Angesichts der im Simulationsmodell von Clinton et al. (2010) für Deutschland eher moderat angesetzten Konsolidierungsschritte sind das durchaus bemerkenswerte Größenordnungen.

2. Öffentliche Haushalte im Jahr 2010

338. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland hat in den letzten Monaten des Jahres 2010 überrascht. Sowohl Einnahmen als auch Ausgaben folgten in ihrer positiven Entwicklung dem unerwartet starken konjunkturellen Aufschwung und der erfreulichen Entwicklung am Arbeitsmarkt. Dennoch stieg die **gesamtstaatliche Defizitquote** – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechungen – im Jahr 2010 auf 3,7 vH an und übertraf damit den bereits aufgrund der Krise erhöhten Wert des Jahres 2009 um 0,7 Prozentpunkte (Tabelle 23). Der größte Anteil entfiel auf den Bund und seine Sondervermögen mit 2,4 Prozentpunkten, aber auch die Länder verzeichneten mit 1,0 Prozentpunkten und die Gemeinden mit 0,4 Prozentpunkten hohe Defizite. Demgegenüber wies die Sozialversicherung einen ausgeglichenen Haushalt auf, was jedoch auf einmalige Zuschüsse des Bundes an die Arbeitslosenversicherung in Höhe von rund 6,9 Mrd Euro und an den Gesundheitsfonds in Höhe von 3,9 Mrd Euro zurückzuführen ist.

Insgesamt standen die öffentlichen Haushalte im Jahr 2010 noch unter dem Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise. Jedoch war ihre schwierige finanzielle Lage nur noch zu einem

relativ geringen Teil auf konjunkturelle Einflüsse zurückzuführen. Die um konjunkturelle Einflüsse und Einmalmaßnahmen bereinigte Defizitquote, also die **strukturelle Defizitquote,** belief sich nach der Berechnungsweise des Sachverständigenrates (JG 2007 Anhang IV D) auf 3,0 vH und lag damit nur noch geringfügig unter dem entsprechenden Wert für den tatsächlichen Finanzierungssaldo (Tabelle 24, Seite 193). Der Anstieg der Quote des strukturellen Finanzierungssaldos um rund 1,3 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr war dabei wesentlich auf die permanenten Steuerentlastungen zurückzuführen, die im Rahmen der Konjunkturpakete, durch das Bürgerentlastungsgesetz und das Wachstumsbeschleunigungsgesetz beschlossen wurden.

Tabelle 23

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1)2)]

Art der Einnahmen und Ausgaben	2007	2008	2009	2010[3)]	2007	2008	2009	2010[3)]
	Mrd Euro				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Einnahmen, insgesamt	**1 065,8**	**1 088,5**	**1 066,0**	**1 074,2**	***+ 4,8***	***+ 2,1***	***– 2,1***	***+ 0,8***
davon:								
Steuern	576,4	590,1	564,5	564,0	*+ 8,6*	*+ 2,4*	*– 4,3*	*– 0,1*
davon:								
Direkte Steuern	270,9	279,7	260,0	256,6	*+ 8,3*	*+ 3,2*	*– 7,0*	*– 1,3*
Indirekte Steuern	305,6	310,5	304,5	307,4	*+ 8,9*	*+ 1,6*	*– 1,9*	*+ 1,0*
Sozialbeiträge	400,2	407,8	409,9	421,9	*+ 0,0*	*+ 1,9*	*+ 0,5*	*+ 2,9*
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	65,5	65,9	68,9	65,5	*+ 3,9*	*+ 0,7*	*+ 4,5*	*– 5,0*
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	23,7	24,6	22,8	22,8	*+ 1,7*	*+ 3,9*	*– 7,5*	*– 0,0*
Ausgaben, insgesamt	**1 059,4**	**1 085,6**	**1 138,7**	**1 165,9**	***+ 0,5***	***+ 2,5***	***+ 4,9***	***+ 2,4***
davon:								
Vorleistungen	100,0	104,8	111,3	115,4	*+ 2,6*	*+ 4,8*	*+ 6,2*	*+ 3,7*
Arbeitnehmerentgelt	168,3	170,7	177,6	183,5	*+ 0,0*	*+ 1,4*	*+ 4,1*	*+ 3,3*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	67,3	66,7	62,2	62,0	*+ 2,7*	*– 1,0*	*– 6,7*	*– 0,3*
Subventionen	27,2	27,8	31,5	31,7	*– 2,0*	*+ 2,1*	*+ 13,2*	*+ 0,5*
Monetäre Sozialleistungen	419,1	421,1	443,5	452,1	*– 1,8*	*+ 0,5*	*+ 5,3*	*+ 1,9*
Soziale Sachleistungen	178,3	185,7	196,6	205,8	*+ 3,9*	*+ 4,2*	*+ 5,9*	*+ 4,7*
Sonstige laufende Transfers	36,5	40,3	45,2	48,8	*+ 3,3*	*+ 10,5*	*+ 12,1*	*+ 8,0*
Vermögenstransfers	29,8	33,1	32,8	30,6	*– 2,0*	*+ 11,0*	*– 1,0*	*– 6,5*
Bruttoinvestitionen	34,4	36,8	39,3	41,8	*+ 6,0*	*+ 7,1*	*+ 7,0*	*+ 6,3*
Sonstige[4)]	– 1,4	– 1,3	– 1,3	– 5,8	*x*	*x*	*x*	*x*
Finanzierungssaldo	**6,3**	**2,8**	**–72,7**	**–91,7**	***x***	***x***	***x***	***x***
Finanzierungssaldo (vH)[5)]	***0,3***	***0,1***	***– 3,0***	***– 3,7***	***x***	***x***	***x***	***x***

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Der Finanzierungssaldo entspricht im Wesentlichen dem Wert in der für den Vertrag von Maastricht relevanten Abgrenzung, allerdings werden dort im Unterschied zu dem hier ausgewiesenen Finanzierungssaldo Ausgleichszahlungen aufgrund von Swap-Vereinbarungen und Forward Rate Agreements berücksichtigt.– 2) Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, Sondervermögen und Sozialversicherung.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern (im Jahr 2010 im Wesentlichen Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang in Höhe von 4,38 Mrd Euro).– 5) Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Daten zur Tabelle

Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben

339. Die **staatlichen Einnahmen** lagen im Jahr 2010 trotz des Aufschwungs nur geringfügig über dem Niveau des Vorjahrs. Obwohl aufgrund der überraschend positiven Arbeitsmarktentwicklung bei den Sozialversicherungsbeiträgen ein nennenswerter Anstieg zu verzeichnen

war (2,9 vH), führte die Stagnation bei den Steuereinnahmen dazu, dass die gesamtstaatlichen Einnahmen nur um 0,8 vH zunahmen. Ursächlich für die gegen den allgemeinen Trend stagnierenden Steuereinnahmen waren umfangreiche Steuersenkungen, die der positiven Entwicklung der Bemessungsgrundlagen entgegenstanden. Insbesondere ging das Aufkommen der Lohnsteuer in Folge einer Tarifsenkung und der erweiterten Abzugsfähigkeit der Krankenversicherungsbeiträge zurück. Zusätzlich minderten das andauernd niedrige Zinsniveau und die zunehmende Bedeutung kurzlaufender Anlagen das Aufkommen der Abgeltungsteuer auf Zinserträge erheblich. Demgegenüber konnten sich die Einnahmen aus gewinnabhängigen Steuern (veranlagte Einkommensteuer, nichtveranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer) deutlich von ihrem dramatischen Einbruch des Vorjahrs erholen – auch wenn sie teilweise noch erheblich unterhalb ihres Vorkrisenniveaus lagen. Dies ist im Einklang mit dem typischen Muster, dass diese Steuern der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit zeitlicher Verzögerung folgen. Das fiskalisch sehr bedeutende Umsatzsteueraufkommen legte gegenüber dem Vorjahr um 0,7 vH zu. Damit überlagerten die Mehreinnahmen infolge des angestiegenen privaten Konsums den Rückgang, der durch die erstmalige Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes bei Beherbergungsleistungen verursacht wurde.

340. Die **Ausgaben des Staates** stiegen im Jahr 2010 um 2,4 vH; damit kehrte das Ausgabenwachstum zu einer typischen Rate zurück, nachdem es im Jahr 2009 mit 4,9 vH krisenbedingt den höchsten Wert seit dem Jahr 1995 aufgewiesen hatte. Zu einer ausgeprägten Gegenbewegung kam es aber noch nicht, da die Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung auch im Jahr 2010 ausgabenerhöhend wirkten. Insbesondere die Ausweitung der öffentlichen Investitionen kam erst im Jahr 2010 voll zur Geltung und ist sogar noch im Jahr 2011 bei den Ausgaben spürbar. Auch die Ausgaben für Kurzarbeitergeld waren im Jahr 2010 noch deutlich erhöht, wenngleich sie gegenüber dem Vorjahr zurückgingen. Die Anhebung des Kindergelds zum 1. Januar 2010 hat den Wegfall des im Jahr 2009 einmalig ausgezahlten Kinderbonus kompensiert. Eine ausgesprochen hohe Dynamik verzeichneten abermals die Ausgaben für soziale Sachleistungen, hinter denen im Wesentlichen Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung stehen. Sie stiegen deutlich um 4,7 vH an. Gedämpft wurde die Zuwachsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben durch geringere Zinszahlungen infolge des anhaltend niedrigen Zinsniveaus sowie durch die einmaligen Mehreinnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang in Höhe von 4,38 Mrd Euro, die im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgabenmindernd erfasst werden. Ohne diesen Versteigerungserlös wäre die Wachstumsrate der staatlichen Ausgaben um rund 0,4 Prozentpunkte höher ausgefallen.

Finanzpolitische Kennziffern

341. Die finanzpolitischen Kennziffern für das Jahr 2010 wurden von der anziehenden konjunkturellen Entwicklung geprägt. Die Staatsquote, die Abgabenquote, die Sozialbeitragsquote und die Steuerquote verringerten sich, vor allem da der Nenner – das nominale Bruttoinlandsprodukt – kräftig anstieg (Tabelle 24, Seite 193). Eine Ausnahme von diesem Muster stellt die **Schuldenstandsquote** dar. Denn diese stieg im Jahr 2010 weiter an, wenn auch in geringerem Tempo als im Vorjahr. Nicht berücksichtigt wurde hierbei die Ausgliederung von Vermögenswerten und Schulden auf eine Abwicklungsgesellschaft bei der **Hypo Real Estate**

Holding AG (HRE). Dies wird die Schuldenstandsquote im Jahr 2010 sehr wahrscheinlich in einer Größenordnung von 7,5 bis 8,5 Prozentpunkten erhöhen.

Die Erfassung der Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ist teilweise komplex und führt nicht immer zu unmittelbar intuitiven Ergebnissen (Deutsche Bundesbank, 2010). Darunter fällt, dass eine Umstrukturierung einer verstaatlichten Bank wie der HRE einen erheblichen Einfluss auf den Schuldenstand haben kann. Auch dass Irland aufgrund von Maßnahmen zur Rettung von Banken im selben Jahr eine Defizitquote von um die 30 vH angekündigt hat, während in Deutschland Stützungsmaßnahmen das Defizit – im Gegensatz zur Schuldenstandsquote – nur geringfügig erhöhen, erscheint auf den ersten Blick überraschend.

Grundsätzlich wird die einheitlich Erfassung in den VGR EU-weit durch Entscheidungen von Eurostat festgelegt. Für Irland und Deutschland gelten damit dieselben Regeln. Schulden von öffentlichen Unternehmen – wie zum Beispiel die von Banken im Staatsbesitz – werden grundsätzlich nicht zum staatlichen **Schuldenstand** gezählt. Die Besonderheit bei der HRE ist, dass sich der Staat bei der Abwicklungsanstalt explizit verpflichtet hat, mögliche Verluste auszugleichen mit der Folge, dass die Verbindlichkeiten der Abwicklungsanstalt sehr wahrscheinlich zu den Schulden des Staates gezählt werden. Bei erfolgreicher Abwicklung wird sich der Schuldenstand jedoch um einen Betrag in entsprechender Größenordnung mindern. Bei mehrheitlichem Privatbesitz einer Zweckgesellschaft ist es nach einer Eurostat-Entscheidung allerdings in manchen Fällen möglich, dass deren Verbindlichkeiten nicht im staatlichen Schuldenstand erfasst werden, da in diesen Fällen keine Zuordnung zum Sektor „Staat“ erfolgt. Diese Ausnahme greift in Frankreich und Irland. Eine Vergabe von Garantien wird ebenso nicht im Schuldenstand erfasst, solange keine Zahlungen geleistet wurden.

In den **Finanzierungssaldo** der VGR gehen Maßnahmen zur Bankenrettung ein, wenn eine Transaktion eine Verminderung des Netto-Vermögens bedeutet. Daher wird beispielsweise bei Eigenkapitalhilfen hinterfragt, ob Zahlungen in einem marktgerechten Verhältnis zu den erwarteten Rückflüssen stehen. Insbesondere eine Kapitalzuführung zum Ausgleich von Verlusten wird defizitwirksam erfasst. Auch bei der Übernahme von Vermögenswerten – wie sie bei der Ausgliederung bei der HRE stattfindet – ist grundsätzlich auf die Marktwerte abzustellen. Die Höhe der bei der Transaktion festgelegten Marktwerte entscheidet damit prinzipiell über die endgültige Höhe der Defizitwirkung. Genau diese Marktwerte liegen infolge der Finanzkrise bei den betroffenen Wertpapieren jedoch nicht vor. Daher greift in diesen Fällen meistens eine Ausnahme, nach der die Differenz zwischen vorher festgelegtem Marktwert und einem niedrigeren Veräußerungserlöses defizitwirksam behandelt wird. Defizite können somit auch zeitlich verzögert anfallen. Je nach angesetzten Marktwerten kann die Ausgliederung bei der HRE also auch im Jahr 2010 und in den Folgejahren defizitwirksam sein. Teilweise kann es aber auch zu Minderungen des Netto-Vermögens des Staates kommen, die nicht im Finanzierungssaldo erfasst werden.

Die angekündigte **Defizitquote Irlands** in einer Größenordnung von 30 vH im Jahr 2010 erklärt sich daraus, dass Banken umfassend rekapitalisiert wurden, um vorangegangene Verluste auszugleichen. Nicht zuletzt war diese Maßnahme in diesem Umfang erforderlich, weil in Irland die Zweckgesellschaft problematische Wertpapiere mit

einem relativ hohen Abschlag angekauft hatte. Sowohl die Art der Stützungsmaßnahmen als auch die Festlegung der Höhe der angesetzten Marktwerte beeinflussen Schuldenstand und Finanzierungssaldo erheblich.

Hinter den rein statistischen Buchungsfragen verbergen sich unterschiedliche Ansätze im Umgang mit den Verlusten aus den Rettungsmaßnahmen. Während der irische Staat die Abschreibungen und ein hohes ausgewiesenes Defizit in Kauf nimmt, um seine Banken zu sanieren, werden in Deutschland die Verluste voraussichtlich noch über einen langen Zeitraum zum Vorschein kommen.

Tabelle 24

Finanzpolitische Kennziffern[1)]
vH[2)]

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010[3)]
Finanzierungssaldo	– 3,8	– 3,3	– 1,6	0,3	0,1	– 3,0	– 3,7 [a)]
Struktureller Finanzierungssaldo[4)]	– 3,7	– 3,1	– 1,7	0,0	– 0,5	– 1,7	– 3,0
Struktureller Primärsaldo[4)]	– 1,3	– 0,8	0,4	1,8	1,3	– 0,5	– 1,3
Schuldenstandsquote[5)]	65,8	68,0	67,6	64,9	66,3	73,4	73,9 [b)]
Staatsquote[5)]	47,1	46,8	45,3	43,6	43,8	47,5	46,5 [a)]
Abgabenquote[6)]	39,2	39,0	39,4	39,6	39,7	40,1	38,7
Steuerquote[7)]	22,3	22,4	23,3	24,2	24,3	24,1	22,9
Sozialbeitragsquote[7)]	16,8	16,6	16,2	15,4	15,4	16,0	15,8
Zins-Steuer-Quote[8)]	13,0	12,7	12,4	11,7	11,3	11,0	11,0

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Wenn nicht anders angegeben, jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo/Primärsaldo: Finanzierungssaldo ohne Saldo aus geleisteten Vermögenseinkommen (Zinsausgaben) und empfangenen Vermögenseinkommen.– 5) Schulden/Ausgaben des Staates.– 6) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge.– 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer sowie Steuern an die EU/tatsächliche Sozialbeiträge.– 8) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern.– a) Ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang: Finanzierungssaldo – 3,8 vH, Staatsquote 46,7 vH.– b) Ohne Berücksichtigung der Ausgliederung von Vermögenswerten und Schulden auf eine Abwicklungsanstalt bei der Hypo Real Estate Holding AG.

Daten zur Tabelle

3. Neue Schuldenregel und Haushaltskonsolidierung

Regelungsinhalt der neuen Schuldenregel

342. Im Jahr 2011 gelten erstmals die im Rahmen der Föderalismuskommission II vereinbarten Neuregelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern, verbunden mit der Einrichtung eines Frühwarnsystems zur zukünftigen Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Der neu gefasste Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz sieht vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Für den Bund gilt diese Vorgabe als erfüllt, wenn die Kreditaufnahme einen Wert von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht übersteigt. Im Gegensatz dazu sind in den Haushalten der Bundesländer grundsätzlich keine Einnahmen aus Krediten zugelassen. Diese Regelungen treten allerdings erst nach einer in Artikel 143d Abs. 1 Grundgesetz spezifizierten Übergangsphase in Kraft. Für den Bund ist die nähere Ausgestaltung der neuen Schuldenregel in Artikel 115 Grundgesetz und einem Ergänzungsgesetz, dem sogenannten Artikel 115-

Gesetz, geregelt; die Bundesländer legen die nähere Ausgestaltung im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen fest. Die neue Schuldenregel orientiert sich an den Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, der für die Mitgliedstaaten annähernd ausgeglichene oder einen Überschuss aufweisende Haushalte fordert.

343. Die neuen Verschuldungsregeln zielen auf eine **Begrenzung der strukturellen**, das heißt einer von der konjunkturellen Lage unabhängigen **Kreditaufnahme** (Strukturkomponente). Für den Bund unterscheidet sich die im Haushalt ausgewiesene Kreditaufnahme durch mehrere Korrekturposten von dieser Strukturkomponente. Zunächst sind dies die rein **konjunkturbedingten Finanzierungssalden** (Konjunkturkomponente), die auf das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zurückzuführen sind. In konjunkturell schlechten Zeiten – technisch: wenn die Output-Lücke negativ ist – wird der Spielraum für die öffentliche Kreditaufnahme um konjunkturell bedingte Defizite erweitert; umgekehrt wird er in konjunkturell guten Zeiten um konjunkturbedingte Finanzierungsüberschüsse eingeschränkt. Konjunkturelle Einflüsse auf die Kreditaufnahme sind also symmetrisch im Aufschwung und im Abschwung zu berücksichtigen. Die Konjunkturkomponente wird über ein Konjunkturbereinigungsverfahren ermittelt (Kasten 13, Seiten 196 ff.). Der **Saldo der finanziellen Transaktionen** macht einen zweiten Unterschied zwischen der zulässigen strukturellen und der haushaltsmäßigen Kreditaufnahme aus. Finanzielle Transaktionen sind nicht-vermögenswirksame öffentliche Ausgaben und Einnahmen, etwa eine Darlehensvergabe und Darlehensrückzahlung oder ein Beteiligungserwerb und Beteiligungsverkauf. Ist der Saldo der finanziellen Transaktionen positiv (negativ) – die Einnahmen aus finanziellen Transaktionen sind größer (kleiner) als die entsprechenden Ausgaben –, bewirkt dies eine Verringerung (Erhöhung) der zulässigen Kreditaufnahme im Bundeshaushalt. Durch die Bereinigung um den Saldo finanzieller Transaktionen nähert man sich weitgehend dem den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zugrunde liegenden und für die Verschuldungsbegrenzungen des EU-Vertrags relevanten Defizitkonzept an (Expertise 2007 Kasten 1).

344. Daneben kann die Kreditaufnahme in den öffentlichen Haushalten in bestimmten **Ausnahmesituationen** und bei Vorliegen einer Rückführungspflicht für die auf einem **Kontrollkonto** verbuchten Kredite von der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme abweichen. So erlaubt Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz die Aufnahme von Krediten in bestimmten Ausnahmefällen, nämlich bei „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Die Aufnahme von Krediten in Notsituationen ist dabei mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Für den Bund wird die Vorgabe in der Neufassung von Artikel 115 Abs. 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz konkretisiert und verschärft: Der Beschluss über eine höhere Kreditaufnahme in Notsituationen setzt eine Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages voraus (sogenannte Kanzlermehrheit). Ein gleichzeitig vorzulegender Tilgungsplan hat sicherzustellen, dass die zusätzliche Verschuldung „binnen eines angemessenen Zeitraumes“ zurückgeführt wird. Nicht näher präzisiert ist, was genau unter einem „angemessenen Zeitraum“ zu verstehen ist.

Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme bei Haushaltsabschluss und der bei Haushaltsaufstellung ermittelten maximal zulässigen Kreditaufnahme werden nach Artikel 115 Abs. 2 Satz 4 Grundgesetz auf einem **Kontrollkonto** erfasst (Kasten 13, Seiten 196 ff.). Überschreitet ein etwaiger negativer Saldo des Kontrollkontos einen Schwellenwert von 1,5 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, ist der überschießende Betrag nach den Vorgaben des Grundgesetzes konjunkturgerecht zurückzuführen. Die Bestimmungen für das Kontrollkonto des Bundes werden in § 7 Artikel 115-Gesetz noch einmal enger gefasst. Die einfachgesetzlich normierte Abbauverpflichtung setzt bereits bei negativen Salden des Kontrollkontos von mehr als 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ein. Betragsmäßig darüber liegende negative Salden vermindern im nächsten Haushaltsjahr den Spielraum für die strukturelle Kreditaufnahme um bis zu 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, das heißt, der strukturelle Kreditaufnahmespielraum des Bundes muss in einem solchen Fall vorrangig zum Abbau negativer Salden des Kontrollkontos genutzt werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die konjunkturellen Aussichten für das folgende Haushaltsjahr insofern günstig sind, als eine **positive Veränderung der Output-Lücke** erwartet wird.

Zusammenfassend illustriert Tabelle 25 den Zusammenhang von struktureller und haushaltsmäßiger Kreditaufnahme.

Tabelle 25

Grundstruktur der Schuldenregel für den Bund

	Komponenten des Finanzierungssaldos		Erläuterungen
(1)		Strukturkomponente	strukturelle Kreditaufnahme von maximal 0,35 vH in Relation zum nominalen BIP ab dem Jahr 2016
(2)	+/–	Konjunkturkomponente	(+) : konjunkturbedingtes Finanzierungsdefizit (–) : konjunkturbedingter Finanzierungsüberschuss
(3)	+/–	Saldo der finanziellen Transaktionen	(+) : Ausgaben > Einnahmen (–) : Einnahmen > Ausgaben (jeweils nicht-vermögenswirksam)
(4)	+/–	Kreditaufnahme (+) bei … Kredittilgung (–) aus … … Inanspruchnahme einer Ausnahmesituation	Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz
(5)	–	Rückführung aus Kontrollkonto	Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz
(6)	=	Zulässige Kreditaufnahme (erforderliche Überschüsse) im Bundeshaushalt	

Daten zur Tabelle

345. In Artikel 143d Abs. 1 Grundgesetz sind die **Übergangsvorschriften** für die Anwendung der neuen Schuldenregel in Bund und Ländern geregelt. Die neue Fassung von Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz ist danach erstmals für das Jahr 2011 anzuwenden. Der Bund darf in den Jahren 2011 bis 2015 die Obergrenze von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten. Mit dem Abbau desjenigen Teils des bestehenden strukturellen

Defizits im Bundeshaushalt, der über der neuen Höchstgrenze liegt, soll ab dem Jahr 2011 begonnen werden. Die Länder dürfen in den Jahren 2011 bis 2019 von der Vorgabe strukturell ausgeglichener Haushalte abweichen. In diesem Zeitraum ist die Kreditaufnahme in den Länderhaushalten durch die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen beschränkt. In der Übergangszeit sind sowohl der Haushalt des Bundes als auch die Haushalte der Länder – unabhängig von der Ausgestaltung des jeweiligen Übergangspfads – so aufzustellen, dass die Vorgaben in Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz im Jahr 2016 für den Bund und im Jahr 2020 für die Länder erfüllt sind.

Für den Bund wird die Übergangsregelung einfachgesetzlich präzisiert und verschärft: § 9 Artikel 115-Gesetz legt fest, dass das im Haushaltsjahr 2010 bestehende strukturelle Defizit im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 „**in gleichmäßigen Schritten**“ zurückzuführen ist.

Die **Bildung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung** außerhalb des Bundeshaushalts ist ab dem Jahr 2011 nicht mehr möglich. Die bisherige Regelung in Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz a. F. wurde ersatzlos gestrichen.

Kasten 13

Methodische Erläuterungen und Mechanik der neuen Schuldenregel

Für den Übergangszeitraum bis zum Jahr 2016 ist die Höhe des strukturellen Defizits im Jahr 2010 von entscheidender Bedeutung, da damit die Höhe der maximal zulässigen strukturellen Kreditaufnahme in den Bundeshaushalten in den Jahren 2011 bis 2015 festgelegt wird. Im Entwurf des Hauhaltsgesetzes 2011 für den Bund wird die strukturelle Kreditaufnahme des Jahres 2010 ermittelt, indem das für dieses Jahr erwartete Finanzierungsdefizit um die Konjunkturkomponente und den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt wird (Schaubild 42). Das strukturelle Defizit ergibt sich im Jahr 2010 also als abgeleitete, endogene Größe. Ab dem Jahr 2011 hingegen ist die maximale Höhe des strukturellen Defizits jeweils vorgegeben und die in den jeweiligen Haushalten maximal zulässigen Finanzierungsdefizite berechnen sich endogen.

Zum besseren Verständnis soll zunächst die **Konjunkturkomponente** genauer erläutert werden. Für den Bund wird diese über ein von der Europäischen Kommission angewandtes Konjunkturbereinigungsverfahren ermittelt, das in § 5 Artikel 115-Gesetz präzisiert wird. Danach berechnet sich die Konjunkturkomponente als negativer Wert des Produkts aus der Output-Lücke und der Budgetsensitivität. Ist die Konjunkturkomponente positiv (negativ), liegt ein konjunkturbedingtes(r) Finanzierungsdefizit (Finanzierungsüberschuss) vor.

Die (absolute) **Output-Lücke** ist definiert als die Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotenzial. Das Produktionspotenzial als der sich bei Normalauslastung der vorhandenen Kapazitäten ergebende Output, der ein Wachstum ohne Spannungen in der Preisentwicklung oder auf dem Arbeitsmarkt ermöglicht, ist eine in der Realität nicht beobachtbare Größe und muss ökonometrisch geschätzt werden (JG 2003 Ziffern 734 ff., Expertise 2007 Ziffern 218 ff.). In § 2 Abs. 2 Artikel 115-Verordnung ist festgelegt, dass das Produktionspotenzial mit Hilfe einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion vom Typ Cobb-Douglas zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung ermittelt wird. Im Haushaltsvollzug oder bei späteren Nachträgen zum Haushaltsgesetz ist keine Neuschätzung für das Produktionspotenzial vorgesehen. Generell wird un-

terstellt, dass die relative Output-Lücke in realer und nominaler Rechnung identisch ist. Für das Jahr 2010 wird von einer negativen nominalen Output-Lücke von etwas über 48 Mrd Euro ausgegangen, die sich als Differenz von dem für das Jahr 2010 erwartetem nominalen Bruttoinlandsprodukt von gerundet 2 450 Mrd Euro und dem geschätztem nominalen Produktionspotenzial von 2 498 Mrd Euro ergibt.

Schaubild 42

Berechnung der strukturellen Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2010

Mrd Euro[1)]

65,2	–	12,0	+	0,0	=	53,2
Erwartetes Finanzierungs-defizit 2010		Konjunktur-komponente = Budgetsensitivität (0,248) x Output-Lücke (- 48,3)		Saldo der finanziellen Transaktionen		Struktur-komponente nachrichtlich: in vH des BIP in jeweiligen Preisen 2,21

1) Gerundete Werte.

Quelle: BMF

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Die **Budgetsensitivität** entspricht der Elastizität des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos in Bezug auf eine einprozentige Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotenzial. Für den gesamtstaatlichen Haushalt wird eine Budgetsensitivität von 0,51 unterstellt (Bundesministerium der Finanzen, 2010). Diese wird auf Bund, Länder (einschließlich der Gemeinden) und Sozialversicherungen aufgeteilt im Verhältnis der den einzelnen Ebenen zurechenbaren Anteile an den konjunkturabhängigen Einnahmen und Ausgaben. Für den Bund errechnet sich danach im Jahr 2010 eine Budgetsensitivität von 0,248.

Der **Saldo der finanziellen Transaktionen** beläuft sich nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 im Jahr 2010 auf 29 Mio Euro. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Bund einmalig im Jahr 2010 einen Zuschuss an die Bundesagentur für Arbeit zur Abdeckung ihres Defizits leistet, statt wie sonst ein Darlehen zu gewähren. Dadurch reduzieren sich die nichtvermögenswirksamen Ausgaben und das strukturelle Defizit nimmt entsprechend zu. Im Gegenzug werden dem Bund in dieser Höhe die konjunkturreagiblen Ausgaben und Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit zugerechnet, sodass seine Budgetsensitivität im Jahr 2010 höher ausfällt als bei Darlehensvergabe.

Nach den Übergangsvorschriften für die Anwendung der neuen Schuldenregel ist die strukturelle Defizitquote des Jahres 2010 in Höhe von 2,21 vH ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten von jährlich 0,31 Prozentpunkten abzubauen bis sie im Jahr 2016 bei 0,35 vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts liegt. Zu beachten ist, dass das strukturelle Defizit dabei jeweils als Produkt dieser Prozentwerte mit dem nominalen Bruttoinlandsprodukt des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres ermittelt wird. Unter Berücksichtigung der im Bundeshaushalt 2011 und in der Finanzplanung bis zum Jahr 2014 angesetzten Konjunkturkomponenten und der jeweiligen Salden der finanziellen Transaktionen ergibt sich dann die in den einzelnen Haushaltsjahren bis zum Jahr 2014 maximal zulässige Kreditaufnahme (Tabelle 26, Seite 198).

Eine Besonderheit der Übergangsvorschriften besteht darin, dass sich bei einem **geringeren Ausgangswert** für das strukturelle Defizit im Jahr 2010 in den folgenden Jahren ein **flacherer Abbaupfad** für die strukturellen Defizite ergeben würde. Dazu ist zur Illustration (kursiv und in Klammern) der Abbaupfad angegeben, der bei einem Ausgangswert von 1,67 vH im Jahr 2010 für das strukturelle Defizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt einzuhalten wäre. Ausgehend von diesem geringeren Startwert (zur Begründung siehe Ziffer 348) würde ein aus „gleichmäßigen Schritten" in Höhe von 0,22 Prozentpunkten resultierender Abbaupfad für die bis zum Jahr 2016 maximal zulässigen Strukturkomponenten flacher verlaufen als bei Einbringung des Haushaltsgesetzes 2011 unterstellt. Die absolute Höhe der zulässigen strukturellen und haushaltsmäßigen Defizite hängt dann von der unterstellten Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und des Produktionspotenzials ab.

Tabelle 26

Zulässige Kreditaufnahme nach der Schuldenregel für den Bund[1)]

Mrd Euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Strukturkomponente in vH des nominalen BIP[2)]	1,90 *(1,45)*	1,59 *(1,23)*	1,28 *(1,01)*	0,97 *(0,79)*	0,66 *(0,57)*	0,35 *(0,35)*
BIP in jeweiligen Preisen des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres[3)]	2 407	2 450	2 510	2 583		
Maximal zulässige strukturelle Kreditaufnahme	45,8	39,0	32,1	25,1		
Konjunkturkomponente	5,5	3,3	1,3	– 0,4		
Saldo der finanziellen Transaktionen	6,2	0,9	– 1,8	– 0,6		
Zulässige Kreditaufnahme im Bundeshaushalt	57,5	43,1	31,6	24,1		

1) Stand: September 2010.– 2) Ausgangswert im Jahr 2010: 2,21 vH. Die kursiven Werte geben den Abbaupfad für das strukturelle Defizit bei einem Ausgangswert von 1,67 vH im Jahr 2010 an.– 3) Frühjahrsprojektion 2010.

Daten zur Tabelle

Die Behandlung von **Prognosefehlern** und mögliche Buchungen auf dem **Kontrollkonto** sollen mit einer fiktiven Rechnung anhand des Bundeshaushalts 2011 verdeutlicht werden (Tabelle 27). Die Berechnungen berücksichtigen nicht (und sind insofern rein illustrativ), dass die Soll-Werte für den Bundeshaushalt 2011 bei der endgültigen Verabschiedung des Haushalts im November 2010 an die dann vorliegende Herbstprojektion angepasst werden. Implizit angenommen ist also, dass die bei Vorlage des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2011 unterstellten Werte auch noch bei seiner Verabschiedung im November gültig sind. Der gegenüber dem Jahr 2010 stark angestiegene Saldo der finanziellen Transaktionen erklärt sich dadurch, dass statt eines Zuschusses an die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2011 ein Darlehen gewährt wird. Dies hat auch zur Folge, dass die Budgetsensitivität geringer ausfällt als im Jahr 2010. Bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente wird dabei im Regierungsentwurf von einer Budgetsensitivität von 0,160 und einer negativen Output-Lücke von 34,5 Mrd Euro ausgegangen.

Angenommen wird nun, dass sich das nominale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2011 wesentlich günstiger entwickelt als bei der Haushaltsaufstellung erwartet wurde. Statt der bei Haushaltsaufstellung unterstellten Zuwachsrate von nominal 2,4 vH im Jahr 2011 soll die tatsächliche Zuwachsrate in dieser fiktiven Rechnung 3,5 vH betragen. Wegen der günstigeren konjunkturellen Entwicklung muss die Konjunkturkomponente beim vorläufigen Haushaltsabschluss im März 2012 neu ermittelt werden. Diese Anpassung erfolgt grundsätzlich so, dass die zum Zeit-

punkt der Haushaltsaufstellung ermittelte Output-Lücke um die Differenz zwischen der zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses vom Statistischen Bundesamt festgestellten Änderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts und der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten Änderung korrigiert wird. Eine Neuschätzung des Produktionspotenzials über den Produktionsfunktionsansatz ist bei Haushaltsabschluss nicht vorgesehen. Die bei der Haushaltsaufstellung erwartete Änderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts vom Jahr 2010 auf das Jahr 2011 lag bei 60 (= 2 510-2 450) Mrd Euro. Bei einer tatsächlichen Zuwachsrate von 3,5 vH beträgt die Änderung hingegen 86 (= 2 536-2 450) Mrd Euro. Die Differenz von 26 (= 86-60) Mrd Euro wird zur erwarteten Output-Lücke addiert, die sich damit auf -8,5 (= -34,5+26) Mrd Euro beläuft. Multipliziert mit der Budgetsensitivität ergibt sich ein konjunkturbedingtes Finanzierungsdefizit (Konjunkturkomponente) bei Haushaltsabschluss von 1,4 Mrd Euro. Die maximal zulässige Kreditaufnahme beträgt damit im Nachhinein 53,4 Mrd Euro. Wenn nun die bei der Haushaltsaufstellung angesetzte Kreditaufnahme von 57,5 Mrd Euro auch tatsächlich realisiert würde, wäre die Differenz aus der bei Haushaltsabschluss festgestellten tatsächlichen und der maximal zulässigen Kreditaufnahme in Höhe von 4,1 Mrd Euro als negativer Wert auf der Kontrollkonto zu buchen. Überschreiten die kumulierten Buchungen auf dem Kontrollkonto betragsmäßig den Schwellenwert von 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, reduziert der überschießende Betrag den Kreditaufnahmespielraum des folgenden Haushaltsjahres.

Tabelle 27

Rechenbeispiel zur Behandlung von Prognosefehlern und Belastungen des Kontrollkontos

Bundeshaushalt 2011 (Mrd Euro)[1)]

	Soll (September 2010)	Ist (fiktiv) (März 2012)
(1) Strukturkomponente	45,8	45,8
(2) Konjunkturkomponente [= – (Output-Lücke x Budgetsensitivität)]	5,5 [= – (– 34,5 x 0,160)]	1,4 [= – (– 8,5 x 0,160)]
(3) Saldo der finanziellen Transaktionen	6,2	6,2
(4) Maximal zulässige Kreditaufnahme	57,5	53,4
(5) Tatsächliche Kreditaufnahme (Annahme)	.	57,5
(6) Belastung des Kontrollkontos [=(4) - (5)] im Ist	.	– 4,1

1) Gerundete Werte.

Daten zur Tabelle

Probleme und Gestaltungsspielräume

346. Die Bundesregierung muss wegen der Übergangsregelungen bereits ab dem Jahr 2011 die jeweilige Obergrenze für die strukturelle Kreditaufnahme einhalten. Den Bundesländern ist ab dem Jahr 2020 jegliche strukturelle Neuverschuldung untersagt. Die Einhaltung dieser Kreditobergrenzen erfordert eine solide Finanzpolitik. Gleichwohl ist zu fragen, ob und gegebenenfalls welche Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, um die Höhe der strukturellen Kreditaufnahme in den Haushalten von Bund und Ländern zu beeinflussen. Ausgehend von der strukturellen Kreditaufnahme ist unter Berücksichtigung bestimmter Korrekturposten – vor allem der Konjunkturkomponente und des Saldos der finanziellen Transaktionen – auch die

Höhe der maximal zulässigen Kreditaufnahme in den öffentlichen Haushalten bestimmt. Zu prüfen ist, ob der Kreditaufnahmespielraum durch Ausnutzung von Gestaltungsmöglichkeiten ausgeweitet werden kann. Schließlich ist von grundsätzlichem Interesse, unter welchen Bedingungen eine nicht-verfasssungskonforme Ausgestaltung der neuen Schuldenregel vorliegen könnte.

347. Die **Konjunkturkomponente** berechnet sich als negativer Wert des Produktes von nominaler Output-Lücke und Budgetsensitivität (Kasten 13). Sie wird sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch bei Haushaltsabschluss ermittelt; ebenfalls ist bei Vorlage eines Nachtragshaushalts eine Neuberechnung erforderlich. Bei der Korrektur der Output-Lücke ist jeweils die Differenz der zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses oder der Vorlage eines Nachtragshaushalts relevanten und der bei Haushaltsaufstellung von der Bundesregierung erwarteten Änderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts anzusetzen. Eine Neuberechnung des Produktionspotenzials wird nicht vorgenommen. Die von der Bundesregierung erwartete Änderung des Bruttoinlandsprodukts wird im Rahmen ihrer Frühjahrsprognose (April) und Herbstprognose (Oktober) veröffentlicht. Grundsätzlich bestünde die Möglichkeit, die Höhe der Konjunkturkomponente und damit die nach der Schuldenregel maximal zulässige Kreditaufnahme durch gewisse Spielräume bei der Schätzung der erwarteten Änderung des Bruttoinlandsprodukts in die gewünschte Richtung zu beeinflussen. Davon ist aber nicht auszugehen. Es würde unmittelbar auffallen und die Bundesregierung unter Erklärungsdruck setzen, wenn ihre Frühjahrs- und Herbstprognosen erheblich von den nahezu zeitgleich veröffentlichten Prognosen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute abweichen würden.

Spielräume gibt es ebenso bei der Schätzung des Produktionspotenzials. Ein höheres Produktionspotenzial erweitert die zulässige Kreditaufnahme oder verringert einen erforderlichen Überschuss und kann somit zur Gestaltung eingesetzt werden. Bei wiederholter Überschätzung wäre jedoch zu beobachten, dass sich die Konjunkturkomponenten im Zeitverlauf nicht symmetrisch verhalten. Revisionen des geschätzten Produktionspotenzials können auch nach mehreren Jahren noch erheblichen Umfang haben, sodass eine Buchung der Effekte auf dem Kontrollkonto schwierig wäre. Daher wäre es wünschenswert, wenn alle Details zur Ermittlung der Konjunkturkomponente – auch die Herleitung der Budgetsensitivitäten für die Gebietskörperschaften – offengelegt würden.

348. Auch besteht bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente für das Jahr 2010 ein im Hinblick auf die Konsolidierungsnotwendigkeiten im Zeitraum von 2011 bis 2016 folgenreicher Spielraum. Dem Haushaltsgesetz 2011 lag bei Einbringung in den Deutschen Bundestag im August 2010 für das Jahr 2010 eine erwartete Veränderungsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 1,8 vH zugrunde. Daraus resultiert eine negative nominale Output-Lücke von 48,3 Mrd Euro. Dank eines verbesserten konjunkturellen Umfelds ist nach den Schätzungen des Sachverständigenrates von einer wesentlich höheren Veränderungsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts in einer Größenordnung von etwa 4,5 vH auszugehen. Geht man außerdem von einem bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2011 in der 3. Lesung im November 2010 zu erwartenden Finanzierungsdefizit im Bundeshaushalt 2010 von geschätzt

53,0 Mrd Euro aus, ergeben sich für das Jahr 2010 unter Berücksichtigung einer aktualisierten Schätzung für das Produktionspotenzial eine nominale negative Output-Lücke von 52,4 Mrd Euro, eine Konjunkturkomponente von 13,0 Mrd Euro und – bei einem unveränderten Saldo der finanziellen Transaktionen von Null Mrd Euro – ein strukturelles Defizit im Jahr 2010 von 40,0 Mrd Euro und in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt von 1,67 vH. Ausgehend von diesem geringeren Ausgangswert würde ein aus „gleichmäßigen Schritten“ von jährlich 0,22 Prozentpunkten resultierender Pfad für die bis zum Jahr 2016 maximal zulässigen Strukturkomponenten flacher verlaufen als bei Einbringung des Haushaltsgesetzes 2011 unterstellt. Die neu berechneten maximal zulässigen strukturellen Defizite in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt sind in der Tabelle 26 (kursiv und in Klammern) ausgewiesen.

Die Bundesregierung ist durch Gesetz nicht verpflichtet, bei der Verabschiedung des Bundeshaushalts 2011 eine Neuberechnung der Konjunkturkomponente und des strukturellen Defizits für das Jahr 2010 vorzunehmen; sie könnte also diesen Gestaltungsspielraum nutzen und es bei dem bei der Haushaltseinbringung unterstellten Übergangspfad für die Strukturkomponenten belassen. Die **Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsbemühungen** würde allerdings erhöht, wenn die Strukturkomponente für das Jahr 2010 neu berechnet und an die verbesserten Rahmenbedingungen angepasst würde.

Der geringere Ausgangswert für die strukturellen Defizite im Jahr 2010 zieht in den Folgejahren deutlich geringere Obergrenzen für die Kreditaufnahme nach sich. Sofern sich allerdings die positive Entwicklung vor allem bei den erwarteten Steuereinnahmen auf die kommenden Jahre überträgt, dürften die Konsolidierungserfordernisse nicht ansteigen. Die im Rahmen des „Zukunftspakets“ beschlossenen Einsparungen sollten umgesetzt und sich eventuell ergebende finanzielle Spielräume für einen entschlossenen Abbau der Haushaltsdefizite eingesetzt werden.

349. Spielräume bei der Höhe sowohl der strukturellen als auch der haushaltsmäßigen Kreditaufnahme eröffnen sich im Zusammenhang mit der Behandlung von **finanziellen Transaktionen**. Besonders deutlich wird das bei der Ermittlung des strukturellen Defizits im Bundeshaushalt 2010. Gemäß § 364 SGB III leistet der Bund zinslose Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit, wenn deren Mittel nicht zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen ausreichen. Durch das Gesetz zur Stabilisierung der Finanzlage der Sozialversicherungssysteme und zur Einführung eines Sonderprogramms mit Maßnahmen für Milchviehhalter sowie zur Änderung anderer Gesetze (Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz) vom 14. April 2010 wurde allerdings ausschließlich für das Haushaltsjahr 2010 ein neuer § 434t SGB III angefügt: Danach wird derjenige Teil des im Jahr 2010 gewährten Darlehens, der die Rücklage der Bundesagentur für Arbeit übersteigt und der bis Ende des Jahres 2010 nicht zurückgezahlt werden kann, in einen Zuschuss umgewandelt und muss demzufolge überhaupt nicht mehr zurückgezahlt werden. Ab dem Jahr 2011 gilt dann wieder die ursprüngliche Darlehensregelung und die Buchung als finanzielle Transaktion. Konsequenz ist, dass sich das strukturelle Defizit des Bundes im Jahr 2010 durch den Zuschuss im Vergleich zu einer Darlehensgewährung erhöht. Ebenfalls im Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz wurde durch § 221a SGB V geregelt,

dass der Bund im Jahr 2010 einmalig einen Zuschuss in Höhe von 3,9 Mrd Euro an den Gesundheitsfonds leistet. Der Zuschuss soll der Kompensation krisenbedingter Mindereinnahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung dienen und hat somit einen temporären Charakter. Diese Maßnahme erhöht auch das strukturelle Defizit des Bundes im Jahr 2010.

Konsequenz des Zuschusses an die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2010 ist, dass das strukturelle Defizit und damit der Ausgangswert für den Abbaupfad während der Übergangszeit bis zum Jahr 2016 höher ausfällt als es bei Darlehensgewährung der Fall gewesen wäre. Die Bundesregierung muss so im Jahr 2011 weniger konsolidieren als es ohne die Zuschüsse der Fall gewesen wäre.

350. Konzeptionell sollten eigentlich nur dauerhafte Maßnahmen und nicht **Einmaleffekte** die Höhe des strukturellen Defizits beeinflussen. Dementsprechend gehen auf EU-Ebene Einmaleffekte nicht in die Berechnung des strukturellen Defizits ein.

Im Gegensatz dazu findet bei der neuen Schuldenregel keine Bereinigung um Einmaleffekte statt. Das gilt natürlich symmetrisch auch für einmalig anfallende Einnahmen. So wurden die Erlöse aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang im Jahr 2010 in Höhe von 4,38 Mrd Euro trotz ihres einmaligen Charakters als Minderung des strukturellen Defizits gebucht. Da Einmaleffekte nicht eindeutig abzugrenzen sind, trägt ein symmetrisches Durchwirkenlassen von einmaligen Mehreinnahmen oder Mehrausgaben auf die strukturellen Defizite letztlich zu einer Verhinderung von Gestaltungsmissbräuchen bei.

351. **Finanzielle Transaktionen** sind im Rahmen der Schuldenregel zwar grundsätzlich neutral im Hinblick auf die Höhe des strukturellen Finanzierungssaldos. Gleichwohl bestehen gewisse **Gestaltungsmöglichkeiten**. Unter den Bedingungen der neuen Schuldenregel erweitert sich der Kreditaufnahmespielraum des Bundes im Jahr einer Darlehensvergabe um den Darlehensbetrag, während die Rückzahlung in späteren Haushaltsjahren die dann zulässige Kreditaufnahme vermindert. Anreize zu einer Verschiebung einer Darlehensrückzahlung durch die Bundesagentur für Arbeit – einhergehend mit einer Substitution der Einnahmen aus der Rückzahlung durch eine höhere Kreditaufnahme – könnten etwa dann bestehen, wenn die Bundesregierung eine ansonsten gegebenenfalls erforderliche Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung vermeiden wollte. Analoges gilt grundsätzlich auch bei Darlehensvergabe an andere Sozialversicherungsträger. Bei geeigneter Ausgestaltung ließe sich auch die Höhe des strukturellen Defizits beeinflussen, etwa um die maximal zulässige Obergrenze einzuhalten. So könnte eine anstehende Darlehensrückzahlung von anderen Gebietskörperschaften oder Dritten an den Bund mit Zuweisungen an diese Wirtschaftseinheit verrechnet werden. Die Zuweisungen – und damit auch die defizitrelevanten Ausgaben des Bundes – würden sich dadurch vermindern, und das im Sinne der neuen Schuldenregel als strukturell interpretierte Defizit des Bundes ginge entsprechend zurück.

352. Die Höhe des strukturellen Defizits lässt sich auch durch das Eingehen von **öffentlich-privaten Partnerschaften** (ÖPP) beeinflussen. Bei solchen Projekten übernehmen private Unternehmen für einen vereinbarten Zeitraum die Finanzierung und den Betrieb des komplet-

ten Vorhabens, während der öffentliche Auftraggeber über einen längeren Zeitraum laufende Nutzungsentgelte zahlt, die die Zins- und Tilgungsleistungen für die von privater Seite aufgenommenen Kredite einschließen. Während in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bei ÖPP-Projekten in den meisten Fällen die damit eingegangenen Zahlungsverpflichtungen in einen Kredit und eine kalkulatorische Investitionsausgabe umgerechnet werden, die unmittelbar defizitrelevant wird, sind im Rahmen der Schuldenregel nur die im Haushalt erfassten Zahlungen an den privaten Projektpartner relevant. Durch Abschluss eines ÖPP-Projekts lässt sich die Haushaltsbelastung in spätere Perioden verschieben; dies erleichtert die Einhaltung der neuen Schuldenregel in der Anfangsphase der öffentlich-privaten Partnerschaft.

Ungeklärt ist bislang, wie **Ausgliederungen aus den Kernhaushalten der Bundesländer**, etwa in Form von rechtlich selbstständigen oder unselbstständigen Landesbetrieben im Bereich des Straßenbaus oder der Immobilienverwaltung, im Rahmen der Schuldenregel zu behandeln sind. Wenn das betroffene Bundesland das wirtschaftliche Risiko einer ausgegliederten Einheit trägt und für deren Verluste haftet, müssten deren Ausgaben und Einnahmen unter die neue Schuldenregel fallen.

353. Möglichen Konfliktstoff und Anlass für einen möglichen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht bietet die Ausnahmeregelung für eine erweiterte Kreditaufnahme im Falle von **Naturkatastrophen** und **außergewöhnlichen Notsituationen**, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigen. Zwar ist nachvollziehbar, dass nicht alle Ausnahmesituationen ex ante aufgezählt werden können und dem Gesetzgeber ein gewisser Entscheidungsspielraum zuzubilligen ist. Gleichwohl kann man davon ausgehen, dass einer der wesentlichen Streitpunkte bei der Anwendung der neuen Schuldenregel in der Abgrenzung von „Notsituationen“ bestehen wird. Unstrittig dürfte sein, dass eine starke Rezession wie im Jahr 2009 eine außergewöhnliche, sich der Kontrolle des Staates entziehende Notsituation darstellt. Ob eine solche Notsituation aber auch bei einem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit von zum Beispiel einem Prozent vorliegt, ist a priori völlig offen. Hier wäre es sinnvoll gewesen, genauere Kriterien für die Klassifizierung eines wirtschaftlichen Abschwungs als Notsituation vorzusehen. In Anlehnung an eine Empfehlung des Sachverständigenrates könnte ein gravierender konjunktureller Abschwung etwa dann festgestellt werden, wenn für ein Haushaltsjahr die relative Output-Lücke negativ wird und der Rückgang mindestens zwei Drittel der Wachstumsrate des Produktionspotenzials beträgt (Expertise 2007 Ziffern 249 ff.).

In der Regel sollte die Tilgungsverpflichtung, die bei einer erhöhten Kreditaufnahme im Falle einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation zu beschließen ist, die Anreize zu einem allzu leichtfertigen Gebrauch der Ausnahmeregelung begrenzen – auch wenn die Bestimmung, die Kredite „binnen eines angemessenen Zeitraumes“ zurückzuführen, selbst wieder interpretationsbedürftig ist.

354. Zu kritisieren ist schließlich, dass das Regelwerk keinen **Sanktionsmechanismus** bei Verstößen gegen die Vorgaben der neuen Schuldenregel vorsieht. Einmalige Verstöße werden zwar über das Kontrollkonto erfasst, eine dauerhaft nicht verfassungsgemäße Kreditaufnahme

wird hierdurch jedoch nicht in jedem Fall gesichert. Wünschenswert wäre es daher, wenn bei Verstößen gegen die Schuldenregel automatische Konsolidierungsschritte – etwa über zu erhebende Steuerzuschläge – eingeleitet würden.

Umsetzung der Schuldenregel in den Bundesländern

355. Indem in den Haushalten der Bundesländer gemäß Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz und den Übergangsvorschriften des Artikel 143d Abs. 1 Grundgesetz ab dem Jahr 2020 grundsätzlich keine Einnahmen aus Krediten mehr zugelassen werden, engt die Schuldenregel den haushaltspolitischen Entscheidungsspielraum der Landesparlamente ein. Es ist durchaus umstritten, ob damit die in Artikel 109 Abs. 1 Grundgesetz garantierte Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Bundesländer tangiert wird. Jedenfalls hat der Landtag von Schleswig-Holstein, vertreten durch seinen Präsidenten, beim Bundesverfassungsgericht Klage gegen diejenigen Bestandteile der neuen Schuldenregel erhoben, die sich auf die Länder beziehen. Vorgebracht wird, dass mit der Grundgesetzbestimmung strukturell ausgeglichener Haushalte ab dem Jahr 2020 in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise in die Haushaltsautonomie eines Bundeslandes eingegriffen und die durch das Bundesstaatsprinzip und das Demokratieprinzip in Artikel 20 Abs. 1 Grundgesetz garantierte Eigenstaatlichkeit des Bundeslandes verletzt werde.

Unabhängig von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ist klar, dass die neue Schuldenregel einer **gesamtstaatlichen Einschränkung des Verschuldungsspielraums**, also unter Einschluss der Bundesländer, bedarf. Man kann allerdings durchaus der Meinung sein, dass ein Verbot jeglicher struktureller Neuverschuldung für die Bundesländer zu streng ist. Ursprünglich war in den Verhandlungen der Föderalismuskommission II für die Gesamtheit der Bundesländer auch ein struktureller Verschuldungsspielraum von 0,15 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt vorgeschlagen worden. Auf einvernehmlichen Beschluss der Bundesländer selbst wurde dieser Anteil auf Null reduziert.

356. Im Gegensatz zum Bund gibt es für die Bundesländer generell **keine Übergangsregelungen**, die einen Abbaupfad ihrer strukturellen Defizite bis zum Jahr 2020 vorschreiben. Lediglich für die Bundesländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist die Gewährung von **Konsolidierungshilfen** für den Zeitraum von 2011 bis 2019 an einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2019 geknüpft. Die Konsolidierungsvorgaben beziehen sich auf die strukturellen Defizite dieser Bundesländer. Konkret berechnen sich die jährlichen Obergrenzen für die strukturellen Defizite, indem die Strukturkomponente des Jahres 2010 im Zeitraum von 2011 bis 2020 in jedem Jahr um jeweils 1/10 verringert wird. Die Überprüfung der Einhaltung der jeweiligen Konsolidierungsschritte erfolgt durch den im Rahmen der Föderalismusreform II neu eingerichteten **Stabilitätsrat**. Das Grundproblem dabei ist, dass gegenwärtig gänzlich unklar ist, wie die strukturellen Defizite auf Länderebene zu ermitteln sind.

357. Die **Bundesländer** haben nach Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst zu regeln, wie sie die Vorgaben der neuen Schuldenregel umsetzen wollen. Dabei bestehen erhebliche **Gestaltungsspielräume**. Offen ist unter

anderem, ob auf Ebene der Länder in Anlehnung an die Regelungen für den Bundeshaushalt eine Neutralisierung finanzieller Transaktionen stattfinden soll. Dies ist schon allein deshalb angebracht, damit bei Bund und Ländern vergleichbare Rechenvorschriften gelten. Ebenfalls ungeklärt ist bislang, ob die Bundesländer ein Kontrollkonto einzurichten haben. Auch das ist sicherlich angezeigt. Schließlich bleibt zu klären, ob in die Landesverfassungen Ausnahmeregelungen für außergewöhnliche Notsituationen aufgenommen werden, ob diese an ein bestimmtes Quorum gebunden werden und ob sie mit Tilgungsverpflichtungen versehen werden.

Bislang hat lediglich Schleswig-Holstein die Vorgaben des Grundgesetzes in seiner Landesverfassung verankert.

358. Die größte Unklarheit besteht gegenwärtig in der Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens, dass auf Länderebene nach Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz fakultativ ist. Die Länder können danach je für sich ein eigenes **Konjunkturbereinigungsverfahren** anwenden, sofern dies der grundgesetzlichen Vorgabe einer symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur auf den jeweiligen Länderhaushalt genügt. Gegenwärtig werden in diesem Zusammenhang zwei Vorschläge diskutiert, das RWI-Modell und das Deubel-Modell (Kasten 14).

Kasten 14

Modelle zur Konjunkturbereinigung auf Länderebene

Das RWI-Modell

Das Bundesministerium der Finanzen hat das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, mit einem Gutachten betraut (RWI, 2010), dessen Empfehlung in einer Übernahme des EU-Verfahrens auch für die Ländergesamtheit besteht (sogenanntes „aggregiertes Quotierungsverfahren“). In dem RWI-Vorschlag wird die gesamtwirtschaftliche Output-Lücke mit der Budgetsensitivität der konjunkturreagiblen Kategorien in den Länderhaushalten multipliziert, wozu das RWI ausschließlich bestimmte Steuereinnahmen zählt. Dies läuft darauf hinaus, die im Rahmen des EU-Verfahrens ermittelte gesamtstaatliche Konjunkturkomponente als negativen Wert des Produkts aus Output-Lücke und gesamtstaatlicher Budgetsensitivität auf Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherung nach einem festgelegten Schlüssel aufzuteilen, der sich aus dem relativen Anteil der konjunktursensitiven Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen staatlichen Ebene ergibt. Der Betrag der Konjunkturkomponente für die Ländergesamtheit wird dann den einzelnen Ländern nach dem jeweiligen Anteil der Steuereinnahmen nach Finanzausgleich an den Gesamtsteuereinnahmen der Länder zugewiesen.

Das Deubel-Modell

Die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, haben bei dem ehemaligen rheinland-pfälzischen Finanzminister Deubel ein Gutachten in Auftrag gegeben, das zu einer anderen Schlussfolgerung gelangt (Deubel, 2010). Wie im RWI-Vorschlag geht auch das von Deubel vorgeschlagene Verfahren von der Überlegung aus, dass sich die Messung der konjunkturellen Wirkungen auf die Länderhaushalte auf die Beobachtung der Steuereinnahmen beschränken kann, weil die Länderhaushalte von der konjunkturellen Entwicklung fast ausschließlich bei den Steuern betroffen sind. Ziel ist die Stabilisierung der Steuereinnahmen anhand der Gegenüberstellung der tatsächlichen und erwarteten Steuereinnahmen mit dem strukturellen, das heißt bei ausgeglichener Konjunktur zu erwartenden Niveau. Letzteres soll nach Deubel ermittelt werden,

indem die durchschnittliche Zuwachsrate der Steuereinnahmen in den vergangenen acht Jahren (dieser Zeitraum wird als Länge eines durchschnittlichen Konjunkturzyklus interpretiert) auf das strukturelle Aufkommen des Vorjahrs angewandt wird. Liegen die im Haushalt veranschlagten Steuereinnahmen unter den ermittelten strukturellen Einnahmen, wird die Differenz durch Kredite aufgestockt. Umgekehrt ist derjenige Teil der Steuereinnahmen, der die strukturellen Einnahmen übersteigt, zur Tilgung der in konjunkturell ungünstigen Zeiten aufgenommenen Kredite zu verwenden und steht damit nicht zur Finanzierung laufender Ausgaben zur Verfügung.

Eine „Ausregulierung" von Strukturbrüchen (und anderen zufälligen Störungen) sowie von Fehlern bei der Bestimmung des strukturellen Niveaus der Steuereinnahmen im Startjahr soll im Deubel-Modell durch die Festlegung eines Korridors erreicht werden, innerhalb dessen die stabilisierten Steuereinnahmen schwanken können. Die Festlegung des Niveaus der stabilisierten Steuereinnahmen innerhalb dieses Korridors erfolgt dabei abhängig vom Stand der bisher insgesamt aufgenommenen Kredite (abzüglich der bisher vorgenommenen Rücklagen), das heißt abhängig vom Saldo des virtuellen Konjunkturstabilisierungsfonds des Landes.

Schließlich sieht das Deubel-Modell eine Mindestzuwachsrate für die stabilisierten, dem Haushalt nach Bereinigung um konjunkturelle Effekte zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen vor. Konkret soll die Mindestzuwachsrate sicherstellen, dass die Zunahme der strukturellen, das heißt für die laufenden Ausgaben zur Verfügung stehenden, Steuereinnahmen, „zur Absicherung einer stetigen und berechenbaren Entwicklung der Länderhaushalte, aber auch zur Vermeidung prozyklischer Effekte, die mittelfristige Preissteigerungsrate nicht unterschreite[t]".

359. Ingesamt spricht vieles für die **Umsetzung des RWI-Modells**. Vorteilhaft ist vor allem, dass dann die Konjunkturkomponente in den Haushalten von Bund und Ländern nach **einheitlichen Kriterien** ermittelt wird. Für den Bund sind diese durch Gesetze und Verordnungen eindeutig geregelt. Schon allein aus Transparenz- und Vereinfachungsgründen sollte das für den Bund geltende Konjunkturbereinigungsverfahren von den Ländern übernommen werden – auch wenn die Länder damit letztlich die Schätzungen der Bundesregierung zur Output-Lücke übernehmen müssten und ihnen eine Konjunkturkomponente letztlich „zugewiesen" würde.

Ein wesentliches Problem des Deubel-Modells liegt in der fehlenden Symmetrie der Konjunkturbereinigung, die aber gerade vom Grundgesetz gefordert wird. So wird bei der Ermittlung der durchschnittlichen Veränderungsrate der Steuereinnahmen in der Vergangenheit und bei der Differenz zwischen strukturellen und aktuellen Steuereinnahmen auf eine Bereinigung um die finanziellen Wirkungen von Steuerrechtsänderungen verzichtet. Steuerrechtsänderungen wird damit ein ebenso zufälliger Charakter zugeschrieben wie allen anderen denkbaren exogenen Einflüssen auf die Steuereinnahmen. Im Ergebnis gleichen sich die Konjunkturkomponenten im Aufschwung und Abschwung nicht in jedem Fall aus. Auch widerspricht die im Deubel-Modell vorgesehene Mindestzuwachsrate der konjunkturunabhängigen Steuereinnahmen (in Höhe der Inflationsrate) der Vorgabe in Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz, dass die Konjunkturbereinigung symmetrisch auszugestalten ist und damit über den Konjunkturzyklus hinweg der Schuldenstand im Wesentlichen unverändert bleibt.

Zusammenfassende Bewertung der neuen Schuldenregel

360. Die **Bewertung der neuen Schuldenregel** fällt insgesamt positiv aus. Den vom Sachverständigenrat ausgearbeiteten Vorschlägen zur Begrenzung der Staatsverschuldung (Expertise 2007) wurde in vielen Punkten gefolgt. Nicht übernommen wurde das Konzept einer investitionsorientierten Verschuldung, das durch die strikte Obergrenze von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ersetzt wurde. Der strukturelle Neuverschuldungsspielraum für den Bund verringert sich dadurch ab dem Jahr 2016 auf rund 10 Mrd Euro. Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote wird wegen des Verbots einer strukturellen Verschuldung in den Bundesländern – und unter der Voraussetzung, dass Kommunen und Sozialversicherungen strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen – bei einer durchschnittlichen Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3 vH von aktuell etwa 74 vH in der langen Frist gegen etwa 12 vH konvergieren.

Die neue Schuldenregel verbietet, dass rein konjunkturell bedingte Mehreinnahmen im **Aufschwung** für strukturelle Mehrausgaben in den öffentlichen Haushalten oder für dauerhafte Steuersenkungen verwendet werden. Umgekehrt darf die – auch unter den Bedingungen der neuen Schuldenregel im Rahmen einer Notsituation zulässige – kreditfinanzierte diskretionäre Fiskalpolitik zur Stabilisierung der Konjunktur im **Abschwung** keine Maßnahmen vorsehen, die die öffentlichen Haushalte ohne Gegenfinanzierung dauerhaft belasten. Wie schnell sich diese Konsequenz aus der neuen Schuldenregel im politischen Raum durchsetzen wird, bleibt abzuwarten. Dass die sich seit Mitte des Jahres 2010 abzeichnenden verbesserten Wachstumsaussichten und höheren Steuereinnahmen von einigen Politikern als „Aufschwungsdividende“ verteilt und nicht für eine Defizitreduzierung verwendet werden sollten, deutet darauf hin, dass die Implikationen der neuen Schuldenregel noch nicht generell verstanden wurden.

Auch wenn die neue Schuldenregel unbestimmte Rechtsbegriffe – wie etwa eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ in der alten Fassung des Artikel 115 Grundgesetz – sehr weitgehend vermeidet, bleiben gewisse Gestaltungsspielräume und einige zu klärende offene Fragen. Dies gilt insbesondere auf Ebene der Bundesländer, die die nähere Ausgestaltung der Schuldenregel noch im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen spezifizieren müssen.

Insgesamt stellt die neue Schuldenregel aber einen wichtigen und richtigen Beitrag zu einer wirksamen Begrenzung der staatlichen Verschuldung dar.

Schuldenregel und „Zukunftspaket“ der Bundesregierung

361. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage und der neuen Schuldenregel hat die Bundesregierung am 7. Juni 2010 ein „**Zukunftspaket**“ beschlossen. Die für die Umsetzung des Zukunftspakets erforderlichen gesetzlichen Regelungen sind im Wesentlichen im Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 enthalten. Das Maßnahmenpaket erreicht im Jahr 2014 ein Einsparvolumen von 26,5 Mrd Euro, um den Anforderungen der neuen Schuldenregel Rechnung zu tragen. Dazu sind eine Vielzahl sowohl ausgabensenkender als auch einnahmeerhöhender Maßnahmen vorgesehen. Damit vollzog die Regierung eine Kehrtwende in der Steuerpolitik, indem statt der noch im Koalitionsvertrag angekündigten umfangreichen

Steuersenkungen in den kommenden Jahren auch Steuererhöhungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vorgenommen werden.

362. Bereits für das Jahr 2011 sollen **zusätzliche Einnahmen** durch zwei neue Steuern, die Luftverkehrsteuer und die Kernbrennstoffsteuer, und durch den Abbau von Ausnahmen bei der Energie- und Stromsteuer in Höhe von gut 4,6 Mrd Euro erzielt werden. Ausgaben von über 2 Mrd Euro sollen durch Wegfall von Zahlungen an die Gesetzliche Rentenversicherung eingespart werden, indem keine Rentenversicherungsbeiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld II und auch keine Erstattungen für einigungsbedingte Leistungen mehr gezahlt werden. Damit basiert das Zukunftspaket im Jahr 2011 zu mehr als der Hälfte auf Steuererhöhungen und der Übertragung von Defiziten auf die Sozialversicherungen.

Hinzu kommen Kürzungen bei der öffentlichen Verwaltung in Höhe von 2,3 Mrd Euro und Einsparungen am Arbeitsmarkt von 2,0 Mrd Euro, indem Pflicht- durch Ermessensleistungen ersetzt werden. Die Kürzungen von Transfers (Anrechnung des Elterngelds auf das Arbeitslosengeld II, Kürzung beim Elterngeld, Abschaffung der Heizkostenkomponente beim Wohngeld, Abschaffung des befristeten Zuschlags beim Arbeitslosengeld II) erscheinen mit insgesamt knapp über 1 Mrd Euro demgegenüber verhältnismäßig gering. Daneben bestehen eine Reihe weiterer kleinerer Maßnahmen, die zur Konsolidierung beitragen sollen.

363. In den darauffolgenden Jahren erhofft sich die Regierung den größten Konsolidierungsbeitrag von **Einsparungen und Effizienzgewinnen am Arbeitsmarkt**, deren Jahreswirkung sich im Jahr 2014 auf 8,0 Mrd Euro erhöhen soll. Auch die Einsparungen bei der öffentlichen Verwaltung sollen laufend steigen und letztendlich fast 4 Mrd Euro erreichen. Ab dem Jahr 2012 sind weitere Einnahmen durch eine Finanztransaktionsteuer in Höhe von 2,0 Mrd Euro eingeplant. Diese soll jedoch erst nach erfolgreicher internationaler Einigung eingeführt werden, was derzeit nicht absehbar ist. Weitere Ausgaben sollen durch eine Reform der Streitkräfte eingespart werden, mit einem Betrag von 3,0 Mrd Euro im Jahr 2014. Durch das verminderte Zinsniveau sollen trotz ansteigender Verschuldung die Zinsausgaben letztendlich um 2,0 Mrd Euro im Jahr 2014 geringer ausfallen.

364. Insgesamt ist das Zukunftspaket der Bundesregierung zu begrüßen. Richtig ist, dass über den gesamten Zeitraum betrachtet der größte Teil der **Einsparungen über die Ausgabenseite** realisiert wird, auch wenn hier bei einigen Posten noch erhebliche Unklarheit besteht. Die empirische Evidenz deutet darauf hin, dass eine erfolgreiche Konsolidierung an den öffentlichen Ausgaben ansetzen sollte (Alesina und Ardagna, 2009). Kritischer zu sehen ist die Verschiebung von Lasten auf die Sozialversicherungen. Auch wenn der Bund damit seinen Haushalt konsolidieren kann, führt dies kurz- bis mittelfristig zu höheren Sozialversicherungsabgaben. Angesichts des massiven Konsolidierungsbedarfs war auch absehbar, dass nicht vollständig auf Steuer- und Abgabenerhöhungen verzichtet werden konnte. Der gegen das Zukunftspaket gelegentlich erhobene Vorwurf einer sozialen Unausgewogenheit ist nicht überzeugend. Es belastet in erheblichem Umfang auch die Unternehmen. Davon zeugen nicht zuletzt die massiven Proteste der Wirtschaftsverbände gegen die sie betreffenden Teile des Sparpakets.

365. Die Maßnahmen des Zukunftspakets werden in Tabelle 28 zusammengefasst. Ein Vergleich der im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 und der Finanzplanung bis zum Jahr 2014 vorgesehenen Kreditaufnahme mit der nach der neuen Schuldenregel maximal zulässigen Kreditaufnahme des Bundes zeigt, dass die grundgesetzlichen Vorgaben bis zum Jahr 2014 eingehalten werden. Angesichts erheblicher Unsicherheit über die Realisierung einiger der im Zukunftspaket vorgesehenen Maßnahmen und zur Vorbeugung konjunktureller Risiken wäre es allerdings empfehlenswert gewesen, einen gewissen Sicherheitsabstand zu den durch die Schuldenregel bestimmten Obergrenzen für die Kreditaufnahme des Bundes einzuhalten.

Zu beachten ist, dass auch über das Jahr 2014 hinaus noch **erhebliche Konsolidierungsanstrengungen** des Bundes (und der Länder) erforderlich sind, um den Vorgaben des Grundgesetzes zu genügen. Dabei bieten sich ein entschlossener Abbau von Subventionen, aber auch höhere Steuereinnahmen, etwa aus einer gründlichen Durchforstung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, an.

Tabelle 28

Zukunftspaket der Bundesregierung und Finanzplan des Bundes

Mrd Euro

	2011	2012	2013	2014
Zukunftspaket				
Subventionsabbau und ökologische Neujustierung[1]	2,3	2,2	2,5	2,5
Beteiligung von Unternehmen[2]	3,0	5,0	5,0	5,0
Neujustierung von Sozialgesetzen[3]	3,0	7,0	9,5	10,1
Streitkräftereform	.	.	1,0	3,0
Einsparungen im Verwaltungsbereich[4]	2,3	3,3	3,9	3,9
Weitere Maßnahmen[5]	0,6	1,1	1,7	2,0
Summe	11,2	18,6	23,6	26,5
Haushaltsgesetz 2011 und Finanzplan				
Ausgaben	307,4	301,0	301,5	301,1
Einnahmen	249,9	260,9	269,9	277,0
Nettokreditaufnahme	57,5	40,1	31,6	24,1
Zulässige Nettokreditaufnahme nach Schuldenregel (siehe Tabelle 26)				
Nettokreditaufnahme	57,5	43,1	31,6	24,1

1) Rückführung von Energiesteuervergünstigungen, Mehreinnahmen durch Luftverkehrsteuer.– 2) Kernbrennstoffsteuer, Bahndividende, Finanztransaktionsteuer (ab 2012), Insolvenzordnung.– 3) Arbeitsmarkt, Elterngeld, Wohngeld (Streichung der Heizkostenkomponente), zusätzlicher Zuschuss zur GKV (nur 2011).– 4) Kürzung von disponiblen Ausgaben und Verwaltungsausgaben.– 5) Verschiebung des Wiederaufbaus des Berliner Stadtschlosses auf das Jahr 2014 und Einsparungen bei Zinsausgaben.

Quelle: BMF

Daten zur Tabelle

II. Steuerpolitik zwischen großem Wurf und Scheitern

1. Steuerpolitik im Überblick

366. Nach anfänglichen Irrungen und Wirrungen ist die Steuerpolitik auf dem steinigen Boden der Realität angekommen. Zwar wurden einige der im Koalitionsvertrag genannten steuerpolitischen Maßnahmen mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz und dem Bürgerentlastungsgesetz umgesetzt, andere – wichtigere – Vorhaben wurden jedoch ausgesetzt oder sind gegenwärtig noch offen. Letzteres gilt insbesondere für die angekündigte Neuordnung der

Gemeindefinanzen sowie die angestrebte Reform der Umsatzsteuer. Sollten diese beiden Reformvorhaben umgesetzt werden, könnte die Bundesregierung auf bemerkenswerte steuerpolitische Erfolge verweisen; sollten sie scheitern, fiele das Urteil über die Steuerpolitik der Bundesregierung negativ aus. In Erinnerung blieben dann vor allem die Reduzierung des Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsleistungen und eine Liste groß angekündigter, aber gescheiterter Steuerreformprojekte.

367. Das **Wachstumsbeschleunigungsgesetz** enthält ein Sammelsurium von steuerlichen Einzelmaßnahmen im Bereich der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer, der Unternehmensbesteuerung und der Erbschaftsteuer. Der größte Teil des Entlastungsvolumens von insgesamt 8,5 Mrd Euro bei voller Jahreswirkung entfällt mit 4,6 Mrd Euro auf die Anhebung der steuerlichen Freibeträge für Kinder und die Erhöhung des Kindergelds. Dies mag einen kurzfristigen konjunkturellen Impuls ausgelöst haben und unter Verteilungsgesichtspunkten zu rechtfertigen sein. Wachstumsbeschleunigungseffekte wurden dadurch jedoch nicht ausgelöst (Hübner, 2010), die Konsolidierungszwänge im Gegenzug jedoch weiter verschärft. Ein besonderer Sündenfall bestand in der Gewährung des ermäßigten Steuersatzes für Beherbergungsleistungen ab dem 1. Januar 2010. Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz zählt insofern nicht zu den Ruhmestaten der Bundesregierung.

368. Das zentrale steuerpolitische Leitmotiv im Koalitionsvertrag „Mehr Netto vom Brutto" sollte vor allem über die angekündigten jährlichen **Steuerentlastungen** von 24 Mrd Euro noch im Laufe dieser Legislaturperiode erreicht werden. Davon ist keine Rede mehr. Stattdessen sieht das „Zukunftspaket" der Bundesregierung für den Zeitraum von 2011 bis 2014 **Steuererhöhungen** in Höhe von insgesamt über 24 Mrd Euro aus der Erhebung einer Luftverkehrsteuer, einer Kernbrennstoffsteuer, einer Finanztransaktionsteuer und Mehreinnahmen bei der Energie- und Stromsteuer vor. Dieser steuerpolitische Richtungswechsel war überfällig und ist nicht zu kritisieren. Der Sachverständigenrat hat frühzeitig darauf hingewiesen, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur über harte Einschnitte und nicht mit steuerpolitischen Tagträumereien gelingen kann (JG 2009 Ziffern 271 ff.).

369. Auch der im Koalitionsvertrag angekündigte Umbau des Einkommensteuertarifs zu einem **Stufentarif** steht in der nächsten Zeit nicht mehr zur Debatte. Das ist kein Fehler. Ein Stufentarif weist dann keine überzeugenden Vorteile gegenüber dem geltenden linear-progressiven Tarif auf – weder im Hinblick auf die Wachstumswirkungen noch unter dem Gesichtspunkt einer Steuervereinfachung –, wenn er aus mehreren Stufen besteht. Lediglich ein Ein-Stufen-Tarif mit einem konstanten Grenzsteuersatz oberhalb des Grundfreibetrags hätte dann ein erhebliches Vereinfachungspotenzial, wenn der konstante Grenzsteuersatz dem Satz der Abgeltungsteuer von 25 vH entsprechen würde. Ein solcher Tarifverlauf wäre allerdings mit so hohen Steuermindereinnahmen verbunden, dass er den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung diametral entgegenlaufen würde.

370. Als weiteres steuerpolitisches Vorhaben strebt die Bundesregierung eine spürbare **Vereinfachung des Steuerrechts** an. Das ist zu begrüßen. Die im Koalitionsvertrag aufgezählten Maßnahmen – unter anderem verständlichere Steuererklärungsvordrucke sowie eine stärkere

Pauschalierung – greifen allerdings zu kurz. Die eigentliche Komplexität des Steuersystems ist auf die fehlende steuerliche Neutralität im Hinblick auf die Entscheidungen von Konsumenten und Unternehmen zurückzuführen. Wenn die möglichen Finanzierungswege einer Investition (Beteiligungsfinanzierung, Selbstfinanzierung, Fremdfinanzierung), die einzelnen Rechtsformen (Personengesellschaften, Kapitalgesellschaften) oder alternative Kapitalanlagen (Erwerb von Immobilien, Unternehmensbeteiligungen, Altersvorsorgeprodukte) unterschiedlich besteuert werden, lohnt es sich, Ausweichmöglichkeiten zu suchen und Vorteilhaftigkeitsrechnungen anzustellen. Das ist individuell rational, stellt aus gesamtwirtschaftlicher Sicht aber eine Verschwendung von Ressourcen dar. Die größten Verzerrungen bestehen dabei im Bereich der Kapitalertragsbesteuerung. Kritisch zu sehen ist insbesondere die steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenfinanzierung. Zu den Lehren aus der Finanz- und Wirtschaftskrise gehört ja gerade, dass Anreize zu einer übermäßigen Fremdfinanzierung zu vermeiden sind und die Eigenkapitalbasis von Banken und Unternehmen zu stärken ist. Das deutsche Steuerrecht bewirkt das Gegenteil. Einer Reform der Kapitalertragsbesteuerung kommt deshalb eine hohe Bedeutung zu, wenn man eine materielle Vereinfachung des Steuerrechts erreichen und gleichzeitig Wachstumsimpulse setzen will (Rumpf und Wiegard, 2010). Sie steht aber nicht auf der steuerpolitischen Agenda der Bundesregierung.

371. Für **nicht vordringlich** hält der Sachverständigenrat die Beseitigung oder Abschwächung der sogenannten **kalten Progression**. Es trifft zwar zu, dass die Steuerpflichtigen durch die kalte Progression real einer steigenden Steuerbelastung ausgesetzt werden. Die Steuerpolitik hat einer möglichen Verschlechterung in der Vergangenheit allerdings durch diskretionäre Tarifanpassungen entgegengewirkt. So ist die Einkommensteuerquote, das Einkommensteueraufkommen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, zwischen den Jahren 2000 und 2008 in Deutschland um 0,6 Prozentpunkte gesunken (Europäische Kommission, 2010). Auch für typische Arbeitnehmerhaushalte ist in der Regel die Einkommensteuerbelastung in Relation zu den Bruttolöhnen zwischen den Jahren 2000 und 2009 zurückgegangen, zum Teil stärker als im Durchschnitt der OECD-Länder (OECD, 2009).

372. Angesichts der durch die Schuldenbremse vorgegebenen Konsolidierungsnotwendigkeiten sind die Spielräume für merkliche Steuerentlastungen über die laufende Legislaturperiode hinaus begrenzt. Sie sind auch nicht unbedingt notwendig. Mit einer gesamtwirtschaftlichen Steuerquote von 24,3 vH lag Deutschland im Jahr 2008 unter dem gewichteten Durchschnitt der Steuerquoten der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Höhe von 26,8 vH. Auch die Abgabenquote als Summe von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ist nicht wirklich auffällig; sie entsprach im Jahr 2008 mit 39,7 vH in etwa dem gewichteten Durchschnitt der EU-27 (Europäische Kommission, 2010).

373. Die Steuerpolitik wird sich demnach in den nächsten Jahren auf solche Reformvorhaben beschränken müssen, die entweder aufkommensneutral sind oder gar ein Mehraufkommen erbringen. In diesem Zusammenhang könnten die von der Bundesregierung geplante **Neuordnung der Gemeindefinanzen** mit Abschaffung der Gewerbesteuer und einem mit Hebesatzrecht ausgestatteten kommunalen Zuschlag zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer

ebenso wie eine gründliche Durchforstung des Anwendungsbereichs des **ermäßigten Umsatzsteuersatzes** zu steuerpolitischen Markenzeichen der Bundesregierung werden. Darauf wird in den folgenden Abschnitten eingegangen. Umgekehrt gilt aber auch: Wenn diese beiden Vorhaben nicht zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden, ist die Bundesregierung im Bereich der Steuerpolitik, gemessen an ihren eigenen hohen Ansprüchen, gescheitert.

2. Reform der Umsatzsteuer

Die Ausgangslage

374. Die Bundesregierung beabsichtigt laut Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 eine Anpassung der Umsatzsteuer „an die modernen Anforderungen". Vorgesehen ist dabei zum einen eine **Ausweitung der Ist-Besteuerung** von Umsätzen zur Bekämpfung des Steuerbetrugs und zur Verbesserung der Zahlungsmoral. Zum anderen wird Handlungsbedarf bei den **ermäßigten Umsatzsteuersätzen** gesehen, indem „Benachteiligungen" auf den Prüfstand sollen. Zur Klärung dieser Fragen soll eine Kommission eingesetzt werden.

Eine generelle Systemumstellung von der Soll- auf die Ist-Besteuerung – Umsätze werden statt nach vereinbarten nach vereinnahmten Entgelten besteuert – würde in der Tat zu einer Eindämmung der Steuerhinterziehung bei der Umsatzbesteuerung beitragen. Sie erfordert allerdings eine EU-rechtliche Genehmigung. Bislang sind alle einschlägigen Bemühungen, etwa die Umstellung auf ein Reverse-Charge-Verfahren (JG 2005 Kasten 12), gescheitert. So sinnvoll ein wie auch immer gearteter Systemwechsel auch wäre, die europäischen Mühlen mahlen langsam; auf absehbare Zeit ist deshalb nicht mit entsprechender Änderung des Besteuerungsverfahrens zu rechnen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich deshalb auf mögliche Maßnahmen im Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes gemäß § 12 Abs. 2 UStG und der Steuerbefreiungen gemäß § 4 UStG.

375. Auch die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes unterliegt EU-rechtlichen Beschränkungen. Die **Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie** erlaubt den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Erhebung von ein oder zwei ermäßigten Umsatzsteuersätzen, die mindestens 5 vH betragen müssen. Ihr Anwendungsbereich ist dabei auf einen genau definierten Katalog von Leistungen beschränkt. Daneben existiert eine Reihe von Sonderregelungen. So können Lieferungen von Elektrizität, Erdgas und Fernwärme umsatzsteuerlich ermäßigt besteuert werden, sofern keine Wettbewerbsverzerrungen auftreten. Bis zum Ende des Jahres 2010 kann auf arbeitsintensive Dienstleistungen ein ermäßigter Steuersatz erhoben werden. Schließlich existieren für einzelne Mitgliedstaaten zeitlich beschränkte Übergangsregelungen hinsichtlich der Höhe und der Anzahl der ermäßigten Steuersätze sowie der davon betroffenen Leistungen. Zulässig ist in Ausnahmefällen ein ermäßigter Steuersatz von unter 5 vH (sogenannter stark ermäßigter Satz). Schließlich gibt es in einigen Ländern Zwischensätze, die mindestens 12 vH betragen müssen und die ermäßigte Umsatzbesteuerung auf weitere Güter ausdehnen. Daneben sind Steuerbefreiungen für bestimmte Umsätze mit und ohne Vorsteuerabzug zulässig (Europäische Kommission, 2010).

376. Einen Überblick über die aktuell in den EU-Mitgliedstaaten erhobenen **Umsatzsteuersätze** gibt Tabelle 29. In der letzten Spalte ist zusätzlich der „Erfassungsgrad“ der Umsatzsteuer angegeben. Er berechnet sich über

$$\text{Erfassungsgrad} = \frac{\text{Umsatzsteueraufkommen}}{\left(\text{Konsumausgaben-Umsatzsteueraufkommen}\right)\cdot\text{Regelsatz}}\cdot 100$$

und gibt an, in welchem Ausmaß Abweichungen vom Regelsatz der Umsatzbesteuerung durch Steuerbefreiungen oder Satzermäßigungen zu einer „unvollständigen“ umsatzsteuerlichen Erfassung der Bemessungsgrundlage führen. Bei einem Erfassungsgrad von 100 vH

Tabelle 29

Bedeutung der Umsatzsteuer in der EU-27
vH

Mitgliedstaaten	Stark ermäßigter Satz[1)]	Ermäßigter Satz[1)2)]	Regelsatz[1)]	Umsatzsteueraufkommen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt[3)]	Umsatzsteueraufkommen in Relation zu den Gesamteinnahmen an Steuern und Sozialbeiträgen[3)]	Erfassungsgrad[3)4)]
Belgien	-	6 / 12	21	7,0	15,8	49
Bulgarien	-	7	20	11,5	34,5	79
Dänemark	-	-	25	10,1	21,0	62
Deutschland	-	7	19	7,0	17,9	55
Estland	-	9	20	8,0	24,9	66
Finnland	-	9 / 13	23	8,4	19,4	58
Frankreich	2,1	5,5	19,6	7,0	16,4	49
Griechenland	5,5	11	23	7,1	21,8	46
Irland	4,8	13,5	21	7,1	24,4	56
Italien	4	10	20	5,9	13,8	40
Lettland	-	10	21	6,6	23,0	49
Litauen	-	5 / 9	21	8,1	26,6	59
Luxemburg	3	6 / 12	15	6,0	16,8	96
Malta	-	5	18	8,0	23,3	58
Niederlande	-	6	19	7,3	18,6	60
Österreich	-	10 / 12	20	7,8	18,2	61
Polen	3	7	22	8,0	23,4	50
Portugal	-	6 / 13	21	8,7	23,6	55
Rumänien	-	5 / 9	24	7,9	28,2	56
Schweden	-	6 / 12	25	9,4	20,0	59
Slowakei	-	6 / 10	19	6,9	23,6	54
Slowenien	-	8,5	20	8,4	22,6	67
Spanien	4	8	18	5,3	15,9	46
Tschechische Republik	-	10	20	7,1	19,5	59
Ungarn	-	5 / 18	25	7,8	19,3	57
Vereinigtes Königreich	-	5	17,5	6,3	17,0	46
Zypern	-	5 / 8	15	11,3	28,9	99

1) Im Jahr 2010.– 2) Einschließlich Zwischensatz.– 3) Im Jahr 2008.– 4) Eigene Berechnungen; tatsächliches Steueraufkommen im Verhältnis zu einem fiktiven Steueraufkommen, das sich bei Belastung der gesamten Konsumausgaben mit dem Normalsatz ergeben würde.

Quelle für Grundzahlen: EU

Daten zur Tabelle

würden die gesamten privaten Konsumausgaben dem Regelsatz unterliegen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer die um die Umsatzsteuer verminderten Konsumausgaben sind. Obwohl Dänemark keine ermäßigten Steuersätze anwendet und auf steuerpflichtige Umsätze durchgängig den Regelsatz von 25 vH anwendet, liegt der Erfassungsgrad der Umsatzbesteuerung nur bei knapp über 62 vH. Begründet ist dies in den umfangreichen Steuerbefreiungen. Geringfügige Ungenauigkeiten können sich dadurch ergeben, dass die Konsumausgaben nach dem Inländerkonzept ermittelt werden, während die Umsatzsteuer dem Inlandskonzept folgt. Dies kann dazu führen, dass Länder mit hoher Wertschöpfung aus Tourismus (wie etwa Zypern) trotz Anwendung ermäßigter Steuersätze und umsatzsteuerlicher Befreiungen einen hohen Erfassungsgrad aufweisen.

377. Seit dem 1. Januar 2007 beträgt der Regelsatz der Umsatzsteuer in Deutschland 19 vH; der ermäßigte Steuersatz liegt seit dem 1. Juli 1983 bei 7 vH. Die dem ermäßigten Steuersatz unterliegenden Umsätze sind in § 12 Abs. 2 UStG aufgelistet und in einer Anlage zum Umsatzsteuergesetz detailliert nach den Positionen des Zolltarifs aufgelistet. Für das Jahr 2010 ist von einem Umsatzsteueraufkommen in Höhe von knapp 180 Mrd Euro auszugehen. Die Steuermindereinnahmen aus der Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes liegen nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen in einer Größenordnung von rund 23 Mrd Euro. Der weitaus größte Teil fällt mit 17 Mrd Euro auf die ermäßigte Umsatzbesteuerung von Nahrungsmittel, Milch und Trinkwasser (Tabelle 30).

Tabelle 30

Steuermindereinnahmen durch den ermäßigten Umsatzsteuersatz
Mio Euro

Begünstigungstatbestand	Steuermindereinnahmen Rechnungsjahr 2010
Insgesamt	23 000
davon:	
Nahrungsmittel, Milch, Trinkwasser	17 000
Beherbergungsleistungen	945
Leistungen der Zahntechniker	415
Kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 815
Personenbeförderung im Nahverkehr	830
Krankenrollstühle, Körperersatzstücke, orthopädische Einrichtungen etc.	395
Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen	250
Gartenbauliche Erzeugnisse	730
Heimtierfutter	300
Kunstgegenstände, Sammlungsstücke	115
Sonstige	205

Quelle: BMF

Daten zur Tabelle

Neben der ermäßigten Umsatzbesteuerung existieren weitere Sonderreglungen: Zu nennen ist einmal die Besteuerung nach Durchschnittssätzen von 5,5 vH und 10,7 vH für die von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben ausgeführten Umsätze (§ 24 UStG); zum anderen sind die

in § 4 UStG aufgeführten Umsätze von Lieferungen und Leistungen steuerbefreit. Je nachdem, ob die **Steuerbefreiung** mit einer Berechtigung zum Vorsteuerabzug einhergeht oder nicht, liegt eine echte oder unechte Steuerbefreiung vor. Steuerbefreite Umsätze in Verbindung mit einem Vorsteuerabzug laufen auf die Erhebung eines Nullsatzes hinaus. Er gilt vor allem für Ausfuhrlieferungen und für innergemeinschaftliche Lieferungen. Eine Umsatzsteuerbefreiung mit dem Versagen des Vorsteuerabzugs ist etwa für Umsätze aus Wohnungsvermietung, Finanzdienstleistungen, ärztlichen und zahnärztlichen Leistungen sowie für Umsätze gemeinnütziger Einrichtungen vorgesehen. Konsequenz ist, dass eine „versteckte" Umsatzsteuerbelastung verbleibt, die zum Teil auch die Investitionen belastet.

378. Hinter diesen **unechten Steuerbefreiungen** stehen unterschiedliche Motive. Zum einen sind dies Verteilungsgesichtspunkte; dies gilt insbesondere für die Umsatzsteuerbefreiung der Vermietung und Verpachtung von Grundstücken, aber auch der ärztlichen Tätigkeit. Zum anderen geht es um die Vermeidung einer steuerlichen Doppelbelastung solcher Transaktionen, die unter andere Verkehrsteuern fallen, wie die Grunderwerbsteuer, die Versicherungsteuer oder die Rennwett- und Lotteriesteuer. Schließlich sind bestimmte Leistungen schwierig im Rahmen der Umsatzsteuersystematik zu erfassen; dies gilt vor allem für die in § 4 Nr. 8a-g UStG aufgeführten Finanzdienstleistungen. Dabei handelt es sich um typische Bankleistungen, wie die Gewährung und Vermittlung von Krediten oder Umsätze im Einlagengeschäft. Das Problem besteht darin, dass die Entgelte für Finanzdienstleistungen häufig nicht in Form direkt zurechenbarer Gebühren erhoben werden – in solchen Fällen sind die entsprechenden Umsätze in der Regel steuerpflichtig –, sondern in den Margen enthalten sind. Umsatzsteuerlich müsste der Zinsbetrag aufgegliedert werden in den tatsächlichen Zinsanteil und den Anteil, der auf die zusätzliche Leistungserbringung des Kreditinstituts entfällt. Diese Aufgliederung ist in der Praxis kaum zu bewerkstelligen. Allerdings eröffnet § 9 Abs. 1 UStG die Möglichkeit, für eine Umsatzsteuerpflicht bei Finanzdienstleistungen zu optieren. Davon wird jedoch kaum Gebrauch gemacht.

Auf europäischer Ebene gibt es seit Jahren Bestrebungen, **Finanzdienstleistungen** in die Umsatzsteuerpflicht einzubeziehen, um Kaskadeneffekte durch die Versagung des Vorsteuerabzugs zu vermeiden und eine gleichmäßige Besteuerung von Umsätzen zu gewährleisten. Ein im Auftrag der Europäischen Kommission in den 1990er-Jahren entwickeltes und über zwei Jahre bei europäischen Finanzinstituten getestetes Modell einer erweiterten Cash-Flow-Besteuerung (Poddar und English, 1997) wurde letztlich verworfen. Stattdessen hat die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie (KOM/2007/747) zur Modernisierung und Vereinfachung der Umsatzbesteuerung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen vorgelegt, die aber im Wesentlichen lediglich eine Neudefinition der steuerbefreiten Dienstleistungen sowie eine Ausweitung der Optionsmöglichkeiten für eine Umsatzsteuerpflicht enthält. Im Zusammenhang mit einer Beteiligung der Banken an den Kosten zukünftiger Finanzkrisen wurden vom Internationalen Währungsfonds Varianten einer Finanzaktivitätsteuer vorgeschlagen, die entweder die Summe von Löhnen und Gewinnen oder die über bestimmte Schwellenwerte hinausgehenden Faktorentlohnungen und ökonomischen Reingewinne erfasst (IWF, 2010). Für eine solche Steuer mag es Gründe geben, als Bestandteil einer Reform der umsatzsteuerlichen Behandlung von Finanzdienstleistungen ist sie jedoch ungeeignet, weil sie gegen konstitutive Elemente der Umsatzsteuersystematik verstößt. Eine

> Besteuerung der Wertschöpfung folgt dem Ursprungslandprinzip, während für die Umsatzbesteuerung das Bestimmungslandprinzip gilt. Außerdem würden die Kaskadeneffekte der geltenden Steuerbefreiung vergrößert werden, da ein Vorsteuerabzugsrecht bei Leistungen an umsatzsteuerpflichtige Unternehmen ausgeschlossen wäre.

379. Bislang sind **Bemühungen** um eine Begrenzung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes regelmäßig **fehlgeschlagen** – tatsächlich wurde er in den letzten Jahren noch ausgeweitet.

Im Jahr 2002 hatte die damalige Bundesregierung den Entwurf eines Steuervergünstigungsabbaugesetzes vorgelegt, der unter anderem auch eine Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes von 7 vH auf den damaligen Regelsatz von 16 vH für Gartenbauerzeugnisse, landwirtschaftliche Vorprodukte, zahntechnische Leistungen und andere Produkte vorsah, sowie die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung im Luftverkehr. Immerhin sollten dadurch Mehreinnahmen von jährlich knapp über 2 Mrd Euro erzielt werden. Der Bundesrat hat im Jahr 2003 diesen Entwurf mit der Mehrheit der von CDU, CSU und FDP getragenen Landesregierungen abgelehnt. Der Abbau von Steuervergünstigungen wurde als flächendeckende Steuererhöhung gebrandmarkt – eine Argumentation, die der Sachverständigenrat für wenig überzeugend hielt (JG 2003 Ziffer 457) und hält. Speziell im Hinblick auf die Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für bestimmte Leistungen wurde auf eine Schwächung der Kaufkraft der privaten Haushalte verwiesen und auf die wirtschaftlichen Nachteile und Arbeitsplatzverluste in den betroffenen Wirtschaftszweigen.

Auf Initiative des Bundesrates und vor allem der bayerischen Staatsregierung wurde im Jahr 2008 der Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Personenbeförderungen mit Drahtseilbahnen und sonstigen mechanischen Aufstiegshilfen ausgedehnt. Umsatzsteuerlich begünstigt sind seitdem Berg- und Seilbahnen, Sessel- und Schlepplifte für Skifahrer sowie spezielle Rodellifte. Begründet wurde dies mit der sozialen Bedeutung der Personenbeförderung mit Bergbahnen und mit der Beseitigung von erheblichen Wettbewerbsnachteilen heimischer Betriebe mit Konkurrenten im benachbarten Ausland. Schließlich wurden mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz seit Beginn des Jahres 2010 auch die Umsätze aus Beherbergungsleistungen dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterworfen. Der Sachverständigenrat hat dies als Bedienung von Partikularinteressen bezeichnet (JG 2009 Ziffer 298).

Wenn man davon ausgeht, dass die im Koalitionsvertrag angekündigte Kommission zur Reform der Umsatzsteuer ihre Empfehlungen frei von politischer Einflussnahme nur an sachlichen Gesichtspunkten ausrichten kann und wird, sind die folgenden grundsätzlichen Überlegungen von Bedeutung.

Konzeptionelle Überlegungen

380. Jede Steuerreform, auch die der Umsatzbesteuerung, sollte sich an der Erreichung des Zielbündels „**Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit, Einfachheit**“ ausrichten.

Unter dem Gesichtspunkt der Steuervereinfachung spricht alles für einen einheitlichen Umsatzsteuersatz. Effizienz- und Verteilungsüberlegungen führen hingegen nicht zu vergleichbar klaren Schlussfolgerungen. Aussagen über die im Hinblick auf diese beiden Ziele optimale Struktur der Umsatzsteuersätze hängen im Wesentlichen davon ab, ob gesellschaftlich akzeptierte Vorstellungen von Verteilungsgerechtigkeit über den zielgenauen Einsatz geeigneter anderer Instrumente erreicht werden können.

381. Das Ziel einer **Steuervereinfachung** besteht in der weitgehenden Vermeidung oder jedenfalls Reduzierung der vom Steuerpflichtigen oder vom Fiskus zu tragenden Steuererhebungskosten (Wagner, 2005). Im Vergleich zu den Ertragsteuern ist die Umsatzsteuer im Grundsatz eine „einfache" Steuer. So lagen die Vollzugskosten – bestehend aus den Befolgungskosten der Steuerpflichtigen und den Verwaltungs- und Kontrollkosten der Finanzbehörden – im Jahr 1995 bei 3,1 vH des Umsatzsteueraufkommens, während für die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer Vollzugskosten von 5,7 vH, 10,5 vH und 5,0 vH in Relation zum jeweiligen Steueraufkommen ermittelt wurden (RWI, 2003). An der Relation dürfte sich zwischenzeitlich wenig geändert haben.

Zur Komplexität der Umsatzsteuer trägt zum einen die Betrugsanfälligkeit im Zusammenhang mit dem Vorsteuerabzugsverfahren insbesondere bei grenzüberschreitenden sogenannten Karussellgeschäften bei (JG 2005 Ziffer 457). Hier könnte der Übergang zur oder eine Ausweitung der Ist-Besteuerung in der Tat einen erheblichen Beitrag zur Bekämpfung von Steuerbetrug leisten. Zum anderen sind es vor allem Abgrenzungsfragen zwischen regelbesteuerten und ermäßigt besteuerten Umsätzen, die die Finanzverwaltung vor erhebliche Probleme stellen. In einer Stellungnahme vom Juni 2010 weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass in den letzten zehn Jahren mehr als 300 Gerichtsentscheidungen zum ermäßigten Steuersatz ergingen und aktuell noch weitere 14 Verfahren anhängig sind (Bundesrechnungshof, 2010).

382. Die Abgrenzung von dem Regelsatz und dem ermäßigten Steuersatz unterliegenden Lieferungen und Leistungen geht mit einem grotesk anmutenden **Verwaltungsaufwand** einher und ist gelegentlich an steuerrechtlicher Komik kaum zu überbieten. So werden Umsätze mit getrockneten Schweineohren regelbesteuert, wenn sie nicht für den menschlichen Verzehr geeignet sind, während genießbare getrocknete Schweineohren – auch wenn als Tierfutter verwendet – dem ermäßigten Steuersatz unterliegen. Adventskränze werden ermäßigt besteuert, wenn „frisches Material charakterbestimmend" ist, aber regelbesteuert, wenn sie aus Trockenpflanzen hergestellt werden. Zur Klarstellung wird in einem BMF-Schreiben vom 5. August 2004 darauf hingewiesen, dass Trockenmoos durch Anfeuchten nicht wieder zu frischem Moos wird. Zuletzt löste die seit dem 1. Januar 2010 geltende ermäßigte Besteuerung von Beherbergungsleistungen beträchtliche Abgrenzungsfragen und Klarstellungen aus. Auch der Europäische Gerichtshof bleibt nicht von der Klärung umsatzsteuerlicher Abgrenzungsprobleme verschont und muss gegenwärtig auf Vorlage des Bundesfinanzhofs die schwierige und wichtige Frage entscheiden, ob der Verkauf von erwärmtem Popcorn und Nachos in Kinos eine ermäßigt zu besteuernde Lieferung von Lebensmitteln oder eine dem Regelsteuersatz unterliegende sonstige Leistung darstellt.

Im Hinblick auf das Ziel Steuervereinfachung wäre der Übergang zu einem **einheitlichen Umsatzsteuersatz** ohne Zweifel die beste Lösung. Bei Berücksichtigung von Effizienz- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist diese Schlussfolgerung allerdings zu relativieren.

383. Die Optimalsteuertheorie beschäftigt sich mit der Frage nach der Ausgestaltung eines unter **Effizienz- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten** optimalen Steuersystems. Unter vergleichsweise schwachen Annahmen lässt sich dabei das Ergebnis ableiten, dass ein optimales Steuersystem aus einer Umsatzsteuer mit einheitlichem Steuersatz, aus speziellen Verbrauchsteuern oder Gütersubventionen und einem die individuelle Leistungsfähigkeit erfassenden Einkommensteuer- und Transfersystem bestehen sollte. Die Realisierung von Verteilungsgerechtigkeit obliegt dabei ausschließlich der Einkommensteuer. Verbrauchsteuern oder Gütersubventionen erfüllen Lenkungsaufgaben und zielen auf die Korrektur externer Effekte – im Umweltbereich etwa eine CO_2-Abgabe. Die allgemeine Umsatzsteuer übernimmt die (verbleibende) Finanzierung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben.

384. Nun entspricht die heile Welt der Optimalsteuertheorie nicht ganz der Realität. Weder stimmt der real existierende Einkommensteuertarif mit einem auf das Gerechtigkeitsziel perfekt zugeschnittenen Tarifverlauf überein (der unter anderem eine negative Einkommensteuerkomponente und abnehmende Grenzsteuersätze bei sehr hohen Einkommen einschließen kann), noch stehen für all die Widrigkeiten der Realität wie unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Marktmacht auf Güter- und Faktormärkten oder Schattenwirtschaft passgenaue wirtschaftspolitische Instrumente zur Verfügung. In diesen Fällen können **differenzierte Umsatzsteuersätze** begründet werden. So lässt sich dem Verteilungsziel ergänzend zur Einkommensbesteuerung im Rahmen der Umsatzsteuer dadurch Rechnung tragen, dass Güter und Dienstleistungen, die einen hohen Anteil am Budget einkommensschwacher Haushalte ausmachen, ermäßigt besteuert werden.

In der Tat wurde bei Einführung der Netto-Allphasen-Umsatzsteuer vom Konsumtyp im Jahr 1968 der ermäßigte Umsatzsteuersatz für bestimmte Güter des lebensnotwendigen Bedarfs mit sozialpolitischen Argumenten begründet. Statt zu Lenkungszwecken gewährter Subventionen auf spezielle Güter könnte auch ein ermäßigter Umsatzsteuersatz gewählt werden: Die Differenz zwischen dem regulären und dem ermäßigten Steuersatz wäre dann als Subventionssatz zu interpretieren. So ließe sich – bei zugegeben großzügiger Interpretation – die ermäßigte Besteuerung einiger der in § 12 Abs. 2 Nr. 7 UStG aufgeführten Leistungen (etwa Konzerte, Theatervorführungen, Museen oder die Leistungen von gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Körperschaften) ebenso begründen wie die Steuerfreiheit der in § 4 Nr. 20 UStG angegebenen Umsätze kultureller Einrichtungen von Bund, Länder und Gemeinden. Die ermäßigte Besteuerung von Beherbergungsleistungen und Schleppliften lässt sich hiermit allerdings kaum rechtfertigen.

385. Wenn man ein Steuersystem völlig neu konzipieren und hinreichend viele Instrumentvariablen einsetzen könnte, spricht vieles für die Wahl eines einheitlichen Umsatzsteuersatzes. Ausgehend von einem historisch gewachsenen Steuersystem sind Reformempfehlungen schwieriger abzuleiten. Für sich genommen wäre die Abschaffung des ermäßigten Umsatz-

steuersatzes und der umsatzsteuerlichen Befreiungen sowohl mit unerwünscht zu bewertenden Umverteilungswirkungen als auch mit Effizienzverlusten verbunden. Wenn hingegen das daraus resultierende Mehraufkommen zur Senkung verzerrender Steuern, etwa des regulären Umsatzsteuersatzes oder einer Absenkung des Grenzsatztarifs bei der Einkommensteuer, eingesetzt würde, könnten gegebenenfalls sogar Effizienzgewinne realisiert werden, die allerdings mit einer leichten wohlfahrtsmäßigen Verschlechterung der unteren Einkommensgruppen einhergingen (Boeters et al., 2010).

Auf der Grundlage eines numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells werden in dieser Studie bei einem aufkommensneutralen Übergang zu einem einheitlichen Umsatzsteuersatz leichte Wohlfahrtsverluste für die beiden unteren Einkommensterzile und Wohlfahrtsgewinne für das obere Terzil berechnet. Auch eine aufkommensneutrale (proportionale) Senkung der Sozialbeiträge im Gegenzug zu einer mit einheitlichem Satz versehenen Umsatzsteuer belastet das untere Einkommensterzil, ist also mit negativen Umverteilungswirkungen verbunden. Am schlechtesten schneidet eine weitgehende Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes und der umsatzsteuerlichen Befreiungen ab, kombiniert mit einer aufkommensneutralen Anhebung des Grundfreibetrags im Rahmen der Einkommensteuer und einer Anhebung der Regelsätze bei Hartz-IV-Leistungen sowie anderer Transferelemente. Bei dieser Reformvariante kommt es bei allen Einkommensterzilen gegenüber dem Status quo zu Wohlfahrtsverlusten. Eine grundlegende Einsicht der Besteuerungstheorie liefert die Erklärung: Eine Erhöhung des Grundfreibetrags und von Einkommenstransfers bewirkt im Wesentlichen Einkommenseffekte, während die umsatzsteuerlichen Maßnahmen darüber hinaus auch wohlfahrtsmindernde Substitutionseffekte verursachen. Die Einkommenseffekte heben sich bei Aufkommensneutralität gegenseitig auf, übrig bleiben die Substitutionseffekte, denen eindeutige Effizienzverluste zuzuschreiben sind.

Zwar lassen sich auch verteilungsneutrale Reformkonstellationen ermitteln, die aufgrund von Effizienzgewinnen jedes Einkommensterzil besser stellen. Ihre praktische Umsetzung dürfte sich allerdings schwierig gestalten. So müssten dann etwa die Grundfreibeträge nach Einkommensklassen differenziert werden oder es müssten statt der differenzierten Umsatzsteuersätze nach Einkommensklassen differenzierte Sozialbeitragssätze erhoben werden. Unter Vereinfachungsgesichtspunkten wäre damit nichts gewonnen. Insgesamt führen die verteilungsneutralen, das sind die unter Wohlfahrtsgesichtspunkten günstigsten Reformvarianten, zu vergleichsweise geringen positiven Wohlfahrtseffekten von zwischen 0,07 vH und 0,12 vH der (über die Hicks'sche Äquivalente Einkommensvariation gemessenen) Haushaltseinkommen.

Insgesamt sind die ermittelten Wohlfahrtseffekte **aufkommensneutraler Umsatzsteuerreformen** eher gering. Nicht untersucht wurden in Boeters et al. (2010) die Belastungswirkungen von Reformen, die zu einem Mehraufkommen führen, das etwa zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte eingesetzt werden kann. Deshalb sollen im Folgenden auf Grundlage der aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe aus dem Jahr 2008 die Aufkommenseffekte und vor allem die Verteilungswirkungen verschiedener Optionen zur Reform der Umsatzsteuer ermittelt werden.

Belastungs- und Umverteilungswirkungen der Umsatzbesteuerung

386. Das Bundesministerium der Finanzen hat im Oktober 2010 die Ergebnisse eines Forschungsgutachtens vorgelegt (Ismer et al., 2010), das eine ausführliche rechtliche und ökonomische Würdigung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes enthält. Die Autoren empfehlen, die Steuerermäßigung für Lebensmittel aufgrund ihrer Verteilungswirkungen beizubehalten, aber alle übrigen bislang ermäßigt besteuerten Umsätze dem Regelsatz der Umsatzsteuer zu unterwerfen.

Die nachfolgenden Berechnungen unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht von den empirischen Analysen von Ismer et al. (2010). Zum einen basieren die Rechnungen auf einem erst seit Oktober 2010 verfügbaren Scientific-Use-File der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008. Zum anderen – und wichtiger – werden nicht nur die Belastungswirkungen, sondern auch die **Umverteilungswirkungen** von Umsatzsteuerreformen analysiert. Schließlich werden zusätzliche Reformoptionen im Bereich der Umsatzsteuer betrachtet. Die empirischen Ergebnisse führen zu der Schlussfolgerung, dass eine Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für alle Güter außer Nahrungsmitteln vergleichsweise moderate Umverteilungseffekte zu Lasten der unteren Einkommensdezile bewirkt. Dem stehen positive Aufkommenseffekte in einer Größenordnung von jährlich rund 9,3 Mrd Euro sowie eine erhebliche Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts gegenüber. Ebenso sehr geringe Umverteilungseffekte, aber ein wesentlich größerer Vereinfachungseffekt und zusätzlich ein Effizienzgewinn gehen allerdings von einer **vollständigen Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes** aus, bei gleichzeitiger **aufkommensneutraler Reduzierung des Regelsatzes** auf etwa 16,5 vH.

Die Entscheidung zwischen diesen beiden Varianten hängt also letztlich von der Gewichtung der Ziele Haushaltskonsolidierung und Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts ab. Misst man der Haushaltskonsolidierung eine größere Bedeutung als dem Ziel einer Steuervereinfachung zu, empfiehlt es sich, den ermäßigten Steuersatz nur für Nahrungsmittel beizubehalten und es beim gegenwärtigen Regelsatz von 19 vH zu belassen. Will man hingegen in erster Linie das Steuerrecht vereinfachen, sollte der ermäßigte Steuersatz vollständig abgeschafft und der Regelsatz aufkommensneutral reduziert werden.

Nach Ansicht des Sachverständigenrates sollte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vor allem an der Ausgabenseite ansetzen. Eine vollständige Abschaffung des reduzierten Umsatzsteuersatzes bei aufkommensneutraler Reduzierung des Regelsatzes ist daher eine empfehlenswerte Reformoption: Das Umsatzsteuerrecht würde erheblich vereinfacht und es könnten Effizienzgewinne realisiert werden. Dem stünden zwar als negativ zu bewertende Umverteilungseffekte gegenüber, die allerdings so gering sind, dass sie nicht zwangsläufig einer Kompensation bedürfen.

387. Im Rahmen des Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, wurden auf Basis der aktuellen EVS 2008 mit Hochrechnung auf das Jahr 2010 die folgenden Berechnungen durchgeführt:

- Zunächst wurden für den **Status quo** die Umsatzsteuerbelastungen für die nach Höhe ihrer Netto-Äquivalenzeinkommen in Einkommensdezile geschichteten Haushalte ermittelt. Mit der Äquivalenzgewichtung werden die Einkommen von Personen vergleichbar gemacht, die in unterschiedlichen Haushaltstypen leben (JG 2009 Ziffern 482 ff.). Konkret ordnet die Äquivalenzskala der OECD dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1 und weiteren Haushaltsmitgliedern (ab einem Alter von 15 Jahren) ein Gewicht von 0,5 zu. Kinder im Alter von weniger als 15 Jahren bekommen einen Gewichtungsfaktor von 0,3. Ein Einpersonenhaushalt und ein Haushalt mit zwei Erwachsenen und drei Kindern unter 15 Jahren werden dementsprechend in ein identisches Einkommensdezil eingeordnet, wenn der Fünfpersonenhaushalt das 2,4-fache Einkommen des Einpersonenhaushalts bezieht.

Ausgehend von diesem Basisszenario werden dann die folgenden Umsatzsteuer-Reformoptionen betrachtet:

- In der **Option 1a** wird der ermäßigte Steuersatz vollständig abgeschafft und durch den Regelsatz von 19 vH ersetzt. Die Steuerbefreiungen nach § 4 UStG werden beibehalten. Dies resultiert in einem Mehraufkommen von 24,4 Mrd Euro.

- Die **Option 1b** unterwirft zusätzlich auch die Mietausgaben dem Regelsatz. Die Mehreinnahmen aus der Umsatzbesteuerung belaufen sich in diesem Fall auf 41,2 Mrd Euro.

- **Option 2** behält den ermäßigten Umsatzsteuersatz für Nahrungsmittel bei; alle übrigen bislang ermäßigt besteuerten Lieferungen und Leistungen werden dem Regelsatz unterworfen. Dies führt zu einem Mehraufkommen von 9,3 Mrd Euro.

- Schließlich wird mit **Option 3** eine vollständige Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes simuliert, wobei das Mehraufkommen aufkommensneutral für die Reduzierung des Regelsatzes verwendet wird. Dieser kann auf 16,5 vH gesenkt werden. Aufkommensneutralität ist damit nicht exakt gewährleistet – dazu müsste im Rahmen einer Vollerhebung ein Steuersatz mit vielen Nachkommastellen berechnet werden –, aber sehr weitgehend.

Bei den im Rahmen des Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells ermittelten Aufkommenseffekten ergeben sich Abweichungen zu den vom Bundesministerium der Finanzen angegebenen Werten (Tabelle 30, Seite 214). Diese hängen mit den unterschiedlichen Datengrundlagen und statistischen Abgrenzungen zusammen.

388. Von Interesse sind insbesondere die **Belastungswirkungen** und die **Umverteilungswirkungen** der unterschiedlichen Reformoptionen (Tabelle 31). Grundsätzlich wird dabei eine vollständige Überwälzung der Umsatzsteuer auf die Preise unterstellt. Davon ist langfristig auszugehen; in der kurzen Frist kommt es nur zu einer teilweisen Steuerüberwälzung.

Ausgewiesen sind neben den nicht äquivalenzgewichteten durchschnittlichen Nettoeinkommen nach Dezilen zunächst die durchschnittlichen Umsatzsteuerbelastungen in vH des individuellen Nettoeinkommens für den Status quo sowie die unterschiedlichen Reformoptionen.

Die hier angegebenen Durchschnittsquoten sind die anhand der EVS 2008 geschätzten Populationsdurchschnitte der Belastungsquoten der einzelnen Haushalte in jedem Dezil und in der Grundgesamtheit aller Haushalte. Aufgrund der Schiefe der zugrunde liegenden Häufigkeitsverteilung weichen die so berechneten Durchschnittsquoten vom üblicherweise angegebenen Quotienten des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens und der durchschnittlichen Umsatzsteuerbelastung sowohl innerhalb jedes einzelnen Dezils als auch in der Gesamtbevölkerung tendenziell nach oben ab (etwa Bach, 2006). Dies ist jedoch die beste Vorgehensweise zur komprimierten Darstellung der Belastungen durch die Umsatzsteuer, denn die alternative Berechnung von Quotienten der Durchschnittswerte in jedem Dezil würde die Belastungen für einen für dieses Dezil typischen Haushalt unterzeichnen. Aus dem gleichen Grund ergeben sich die Durchschnittsbelastungen für alle Haushalte zusammen genommen nicht direkt als die Durchschnitte über die durchschnittlichen Belastungen der zehn Dezile.

Tabelle 31

Verteilungswirkungen von Umsatzsteuerreformen

Einkommensdezile	Haushaltsnettoeinkommen (HNE)[1]	Umsatzsteuerbelastung in vH des Haushaltsnettoeinkommen[2]					Umverteilungswirkungen (Euro pro Jahr)			
		Status quo	Reformalternativen							
			(1a)	(1b)	(2)	(3)	(1a)	(1b)	(2)	(3)
1	10 289	*15,3*	*18,2*	*25,0*	*16,7*	*15,9*	196	996	25	62
2	15 640	*12,0*	*14,2*	*18,8*	*13,0*	*12,4*	185	907	21	64
3	20 055	*11,8*	*13,9*	*17,3*	*12,8*	*12,2*	172	732	28	50
4	24 743	*11,3*	*13,2*	*15,8*	*12,2*	*11,6*	144	523	25	36
5	29 109	*11,0*	*12,8*	*14,7*	*11,8*	*11,2*	116	318	25	25
6	33 486	*10,6*	*12,2*	*13,7*	*11,3*	*10,7*	70	90	19	8
7	38 730	*10,0*	*11,6*	*12,7*	*10,7*	*10,1*	18	– 149	11	– 4
8	45 483	*9,6*	*11,1*	*11,8*	*10,2*	*9,7*	– 58	– 457	– 3	– 33
9	56 639	*8,8*	*10,1*	*10,7*	*9,4*	*8,9*	– 197	– 906	– 26	– 68
10	84 896	*7,2*	*8,2*	*8,6*	*7,6*	*7,2*	– 647	–2 054	– 125	– 140
Insgesamt[3]	35 905	*10,8*	*12,6*	*14,9*	*11,6*	*11,0*	0	0	0	0

1) Euro pro Jahr.– 2) Geschätzte Populationsdurchschnitte über die haushaltsindividuellen Belastungsquoten.– 3) Die geschätzten Populationsdurchschnitte weichen aufgrund der Schiefe der Verteilung vom Durchschnitt der Mittelwerte der jeweiligen Dezile ab.

Daten zur Tabelle

Die mit den jeweiligen Reformoptionen verbundenen Belastungswirkungen sagen für sich genommen immer dann nichts über die Umverteilungswirkungen der Reformmaßnahmen aus, wenn es zu einer Änderung des Steueraufkommens kommt. Wenn der Fiskus ein Mehraufkommen erzielt, muss dem spiegelbildlich eine gleich hohe einkommensmäßige Belastung bei den Steuerpflichtigen gegenüberstehen. Jeder Euro, den der Fiskus einnimmt, muss letztlich vom privaten Sektor aufgebracht werden. Eine Belastung der privaten Haushalte ist bei mit einem Mehraufkommen einhergehenden Steuerreformen gewollt und unvermeidbar. Die Frage ist allerdings, ob die Belastungswirkungen auch mit **Umverteilungswirkungen** verbunden sind. Um diese zu ermitteln, benötigt man als Referenzmaßstab eine „**verteilungsneutrale**“ Belastung der Steuerzahler. Die Umverteilungswirkungen ergeben sich dann als Differenz der tatsächlichen und der fiktiven, verteilungsneutralen Steuerbelastung (Kasten 15).

.

Kasten 15

Ermittlung der Umverteilungswirkungen von Umsatzsteuerreformen

Verglichen werden im Folgenden allgemein die Steuerbelastungen im Status quo (Situation 0) mit den Steuerbelastungen, die aus einer der Reformoptionen (Situation 1) resultieren. Es bezeichne dabei allgemein:

$T_i^0 \left(T_i^1\right)$: die Belastung des durchschnittlichen Haushalts mit Umsatzsteuern im Einkommensdezil i $(\mathrm{i}=1, ..., 10)$ vor und nach der Reform in Euro;

$T^0 \left(T^1\right)$: die gesamten Umsatzsteueraufkommen vor und nach der Reform;

$HNE_i \left(= HNE_i^0 = HNE_i^1\right)$: die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen je Dezil vor und nach der Reform. Diese stimmen überein, da Verhaltensanpassungen und Systemwirkungen vernachlässigt werden;

HNE : die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen insgesamt.

Die **Belastungswirkungen** der Reform ergeben sich absolut oder in Quoten über die Differenzen

$$\left(T_i^1 - T_i^0\right) \; beziehungsweise \; \frac{T_i^1 - T_i^0}{HNE_i}.$$

Zur Ermittlung der **Umverteilungswirkungen** benötigt man als Referenzmaßstab eine Vorstellung von „Verteilungsneutralität".

Es bezeichne allgemein:

$\tilde{T}_i^1$: die „verteilungsneutrale" Steuerbelastung nach der Steuerreform, also in der Situation 1.

Dabei muss in jedem Fall gelten: $\sum_i \tilde{T}_i^1 = \sum_i T_i^1 = T^1$.

Die **Umverteilungswirkungen** der Steuerreform sind dann gegeben durch

$$\left(T_i^1 - \tilde{T}_i^1\right).$$

Positive Werte dieser Differenz bedeuten eine Belastung, negative eine Entlastung durch die Reform.

Von einer „**verteilungsneutralen**" Steuerbelastung in der Situation 1 soll dann konkret gesprochen werden, wenn die relativen durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen nach Umsatzsteuern für jedes Einkommensdezil vor und nach der Steuerreform identisch sind, wenn also gilt:

$$\frac{HNE_i - T_i^0}{HNE - T^0} = \frac{HNE_i - \tilde{T}_i^1}{HNE - T^1} \; für \; alle \; i = 1, ..., 10.$$

Anders dargestellt liegt Verteilungsneutralität dann vor, wenn für jedes Einkommensdezil die Relation der durchschnittlichen Nach-Umsatzsteuer-Haushaltsnettoeinkommen vor und nach der Steuerreform identisch ist:

$$\frac{HNE_i - T_i^0}{HNE_i - \tilde{T}_i^1} = \frac{HNE - T^0}{HNE - T^1} \equiv 1/\beta .$$

Dies führt im Dezil i zu einer Berechnung der neutralen Steuerbelastung in Szenario 1 von

$$\tilde{T}_i^1 = HNE_i \times (1 - \beta) + \beta \times T_i^0 .$$

Es ist einfach zu zeigen, dass die Bedingung $\sum_i \tilde{T}_i^1 = \sum_i T_i^1 = T^1$ erfüllt ist.

Bei aufkommensneutralen Steuerreformen ist $\beta = 1$.

Die Umverteilungswirkungen $\left(T_i^1 - \tilde{T}_i^1\right)$ sind im rechten Teil der Tabelle 31 ausgewiesen. Positive Einträge deuten an, dass für das betreffende Einkommensdezil im jeweiligen Reformszenario eine höhere Belastung durch die zu entrichtende Umsatzsteuer entstehen würde, als bei derjenigen fiktiven verteilungsneutralen Belastung, die zu einer identischen Veränderung des Aufkommens führen würde wie die Reform.

389. Eine vollständige Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes bei Beibehaltung des Regelsatzes in Höhe von 19 vH (Option 1a) würde mit erheblichen **negativen Umverteilungseffekten** einhergehen. Während sich die zusätzliche Belastung für einen Durchschnittshaushalt im ersten Einkommensdezil auf insgesamt 298 [= (0,182-0,153) x 10 289] Euro jährlich belaufen würde, bestünde eine reine Umverteilungskomponente in Höhe von 196 Euro. Wenn zusätzlich noch die Mietausgaben regulär mit Umsatzsteuer belastet würden (Option 1b), ergäben sich für einen typischen Haushalt in diesem Dezil Belastungen von 998 Euro und eine reine Umverteilung von 996 Euro im Jahr. Ohne kompensierende Maßnahmen im Bereich der Einkommensteuer – erforderlich wäre letzten Endes der Übergang zu einer negativen Einkommensteuer – sind derart große Umverteilungswirkungen zu Lasten der unteren Einkommensdezile nicht zu vertreten.

Hingegen fallen die reinen **Umverteilungswirkungen** in den beiden anderen Reformoptionen vergleichsweise **gering** aus. Bei der Reformoption 3 – einer vollständigen Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, verbunden mit einer aufkommensneutralen Reduzierung des Regelsatzes – ergibt sich für einen durchschnittlichen Haushalt im unteren Einkommensdezil eine monatliche Mehrbelastung von etwa fünf Euro. Bei dieser Reformalternative liegen wegen der weitgehenden Aufkommensneutralität die Belastungs- und Umverteilungswirkungen (unter Berücksichtigung von Rundungsfehlern) sehr nahe beieinander. Die moderaten Umverteilungseffekte im unteren Einkommensdezil sind damit zu erklären, dass die betroffenen durchschnittlichen Haushalte negative Ersparnisse und hohe Konsumanteile für regulär besteuerte Konsumgüter aufweisen. Sie werden von der Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf das Niveau des Regelsatzes zwar belastet (Option 1a), dann aber durch die Reduzierung des Regelsatzes von 19 vH auf 16,5 vH entlastet. Per Saldo verbleibt eine vergleichs-

weise geringe Belastung für die durchschnittlichen Haushalte in den unteren Einkommensdezilen. In den Punktschätzungen der zugrunde liegenden Simulationsstudie sind die Umverteilungswirkungen in Reformoption 2 noch geringer, welche die Beibehaltung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Nahrungsmittel, aber die Anwendung des Regelsatzes auf alle bislang ermäßigt besteuerten Umsätze vorsieht.

Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass alle Aussagen über die Umverteilungswirkungen der Umsatzsteuerreformen nur für die jeweils durchschnittlichen Haushalte in den einzelnen Einkommensdezilen gelten. Bislang wurden lediglich für diese die Umverteilungswirkungen auf Grundlage der EVS 2008 berechnet. Sinnvoll – und mit einigem Aufwand möglich – ist es, die Umverteilungsanalysen auch für nach der sozialen Stellung oder der Kinderzahl aufgegliederte Haushalte vorzunehmen. Diese Belastungsrechnungen werden zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

Schlussfolgerungen

390. Gemäß Koalitionsvertrag strebt die Bundesregierung eine Reform der Umsatzbesteuerung an, bei der insbesondere der Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes überprüft werden soll. Das Nebeneinander von ermäßigtem Steuersatz und Regelsatz führt zu einer erheblichen Verkomplizierung des Steuerrechts. Mit dem Übergang zu einem einheitlichen Umsatzsteuersatz würde es zu einer bemerkenswerten Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts kommen. Allerdings wäre eine einheitliche Anwendung des geltenden Regelsatzes von 19 vH gegenüber dem Status quo mit kaum vertretbaren Umverteilungseffekten zu Lasten von Haushalten mit geringem Einkommen verbunden. Dies gilt erst recht, wenn auch die Mieten regulär besteuert würden.

Nimmt man allerdings Nahrungsmittel von der Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes aus, fallen die Umverteilungswirkungen wesentlich geringer aus. Gleichzeitig würde der Fiskus Mehreinnahmen in Höhe von zwischen rund 6 Mrd Euro (nach den Berechnungen in Tabelle 30) und etwa 9 Mrd Euro (nach den Berechnungen auf Grundlage der EVS 2008) erzielen. Diese könnten etwa zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden. Ebenfalls sehr geringe Umverteilungseffekte stellen sich ein, wenn der ermäßigte Umsatzsteuersatz vollständig abgeschafft und das Mehraufkommen zur Reduzierung des Regelsatzes auf etwa 16,5 vH verwendet würde. Diese Reformvariante erscheint besonders attraktiv. Mit einem einheitlichen Umsatzsteuersatz wären erhebliche Vereinfachungseffekte und gleichzeitig Effizienzgewinne, wenn auch wohl eher moderate, verbunden. Zwar ergäben sich Umverteilungseffekte zu Lasten der unteren Einkommensdezile, diese fielen aber so gering aus, dass sie angesichts der Vorteile im Hinblick auf die Vereinfachung und die Effizienz des Steuersystems auch ohne kompensierende Maßnahmen hingenommen werden können.

Die Bewertung der Umverteilungswirkungen als gering trifft für die durchschnittlichen Haushalte in den unteren Einkommensdezilen zu. Sollte sich diese Einschätzung auch in den Berechnungen mit nach sozio-demografischen Merkmalen gegliederten Haushalten bestätigen,

spricht alles für eine grundlegende Reform im Bereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Dies wäre dann ein echter **Befreiungsschlag** im Dickicht der Umsatzbesteuerung.

Eine andere Meinung

391. Ein Mitglied des Rates, **Peter Bofinger**, vertritt zu den Vorschlägen einer Reform der Umsatzsteuer eine andere Meinung.

Die Mehrheit schlägt zur Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts und zur Realisierung von Effizienzgewinnen eine völlige Abschaffung des reduzierten Umsatzsteuersatzes bei einer aufkommensneutralen Reduzierung des Regelsatzes vor. Dabei entstünden zwar nach den in Tabelle 31 aufgeführten Berechnungen die als negativ zu bewertenden Umverteilungseffekte, sie seien jedoch so gering, dass sie nicht zwangsläufig einer Kompensation bedürften.

Die **Wohlfahrtseffekte** der vorgeschlagenen Reform werden nicht beziffert, aber es wird in Ziffer 385 darauf hingewiesen, dass sie bei einer aufkommensneutralen Reform eher gering seien. Ebenso wenig werden die Effekte bei der **Vereinfachung** des Umsatzsteuerrechts quantifiziert. Die Tatsache, dass die Umsatzsteuer grundsätzlich eine Steuer mit geringen Vollzugskosten ist (Ziffer 381) und die anekdotische Evidenz in Ziffer 382 (Schweineohren, Adventskränze, Popcorn und Nachos) sprechen nicht dafür, dass es sich dabei um gesamtwirtschaftlich relevante Größenordnungen handelt. Ein Großteil der von der Mehrheit angestrebten Vereinfachung könnte zudem schon dadurch erreicht werden, dass – bei einem im Prinzip einheitlichen Regelsatz – die Ermäßigung für Lebensmittel beibehalten wird (Ismer et al., 2010).

Die **Verteilungseffekte** werden in Tabelle 31 für unterschiedliche Einkommensdezile beziffert. Es fehlt dabei aber eine Betrachtung nach soziodemografischen Faktoren. Bei Bach (2006) wird gezeigt, dass die Mehrwertsteuerbelastung gerade von Familien mit zwei Kindern im 1. Einkommendezil besonders hoch ist. Es bleibt daher zu vermuten, dass für diese Bevölkerungsgruppe die Mehrbelastung bei der vorgeschlagenen Reform höher ausfallen wird, als der in Tabelle 31 für einen durchschnittlichen Haushalt mit niedrigem Einkommen ausgewiesene Wert.

Neben den möglicherweise problematischen Verteilungswirkungen für sozial schwache Bevölkerungsgruppen hat die vorgeschlagene Reform den grundlegenden Nachteil, dass nach Einführung eines einheitlichen Satzes in Zukunft mit erheblichen **polit-ökonomischen Problemen** bei möglicherweise geplanten Anhebungen des dann einheitlichen Mehrwertsteuersatzes zu rechnen ist:

- Entweder unterbleibt dann eine an sich erforderliche Erhöhung, weil die damit verbundenen Verteilungswirkungen als inakzeptabel angesehen werden.

- Oder es kommt gleichwohl zu einer Erhöhung, die zu einer dann nicht mehr kompensierten Benachteiligung von Beziehern niedriger Einkommen führt.

Selbst wenn es also jetzt gelingen würde, eine vollkommen verteilungsneutrale Reform zu realisieren, würde sich der verstärkt regressive Charakter der Mehrwertsteuer spätestens bei einer zukünftigen Anhebung des Steuersatzes auswirken.

392. Die **internationale Praxis** zeigt, dass es bisher in keinem der EU-27 Länder einen einheitlichen Umsatzsteuersatz gibt (Tabelle 29, Seite 213). In Anbetracht der von der Mehrheit nicht quantifizierten Effizienz- und Vereinfachungseffekte, dem Risiko einer unangemessenen Mehrbelastung von Familien mit niedrigen Einkommen und der zu erwartenden Probleme bei einer in Zukunft gegebenenfalls notwendigen Anhebungen dieser Abgabe spricht alles dafür, es bei der geltenden Regelung mit einem ermäßigten Steuersatz zu belassen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

3. Reform der Gemeindefinanzen

Die Reformalternativen im Überblick

393. Die Gewerbesteuer steht seit langem im Zentrum der Kritik der Besteuerungswissenschaften – der finanzwissenschaftlichen, betriebswirtschaftlichen und juristischen Steuerlehre. Bislang lief die Kritik ins Leere. Eine im Jahr 2002 eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen konnte sich nicht auf einen Reformvorschlag einigen. Der von der Bundesregierung im Jahr 2003 vorgelegte Gesetzentwurf zu einer „Gemeindewirtschaftsteuer" wurde vom Bundesrat abgelehnt. Mit der Unternehmensteuerreform 2008 wurden die Gewerbesteuer noch gestärkt und die ertragsunabhängigen Besteuerungselemente weiter ausgebaut. Die Bundesregierung hat, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, erneut eine **Gemeindefinanzkommission** mit dem Ziel eingesetzt, den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Hebesatzrecht der Kommunen zu prüfen. Im Kern stehen wieder die schon im Jahr 2002 in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen diskutierten Reformmodelle auf der Agenda. Auch die Konfliktlinien sind im Wesentlichen unverändert.

394. Die **Mängel der Gewerbesteuer** sind hinreichend bekannt. Sie führt zu einer außerordentlichen Verkomplizierung des Unternehmensteuerrechts. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit Personengesellschaften. Zunächst wird die Gewerbesteuer bei gewerblichen Personengesellschaften aufwändig ermittelt – und das auf Ebene der Personengesellschaft und nicht, wie die Einkommensteuer, auf Ebene der Gesellschafter –, um dann bei der Einkommensteuer mehr oder weniger vollständig angerechnet zu werden. Sie ist streitanfällig, weil die Abgrenzung von gewerblichen Einkünften und nicht gewerbesteuerpflichtigen Einkünften aus selbständiger Arbeit schwierig ist und oft willkürlich anmutet. Die Unterscheidung von gewerblichen und selbständigen Einkünften im Einkommensteuerrecht ist überhaupt nur wegen der Existenz der Gewerbesteuer erforderlich. Die Hinzurechnungsvorschriften bei der und das Betriebsausgabenabzugsverbot für die Gewerbesteuer führen bei rückläufigen Erträgen zu einer indirekten Substanzbesteuerung und beeinträchtigen die Investitionstätigkeit. Auch ist die regionale Verteilung des Gewerbesteueraufkommens zwischen den Bundesländern und

den Kommunen außerordentlich ungleich. Während das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer je Einwohner im Jahr 2008 in Hamburg bei 1 091,46 Euro lag, waren es in Mecklenburg-Vorpommern nur 179,34 Euro. Typische Wohnsitzgemeinden ohne größere Betriebsansiedlungen erzielen so gut wie kein Gewerbesteueraufkommen. Schließlich könnte die Gewerbesteuer mit dem EU-Recht kollidieren. So muss der Europäische Gerichtshof auf Vorlage des Bundesfinanzhofs darüber entscheiden, ob in der Hinzurechnung von Zinsanteilen ein Verstoß gegen die Zins- und Lizenzgebühren-Richtlinie zu sehen ist.

395. Insbesondere wird von den Kommunen die **Konjunkturabhängigkeit** der Gewerbesteuer bemängelt. Verwiesen wird auf den Rückgang des kassenmäßigen Gewerbesteueraufkommens im Jahr 2009 von 21 vH gegenüber dem Vorjahr auf ein Volumen von 32,4 Mrd Euro, denen allerdings in den Jahren zwischen 2004 und 2006 jährliche Aufkommenssteigerungen von 17,5 vH, 13,2 vH und 19,4 vH gegenüberstanden.

Eine überzeugende ökonomische Begründung für das Festhalten an der Gewerbesteuer ist nicht zu finden. Insbesondere taugt das Äquivalenzprinzip nicht zur Rechtfertigung dieser Steuer. So nimmt der von der Gewerbesteuer befreite selbständige Fahrlehrer die kommunale Infrastruktur wesentlich stärker in Anspruch als ein (einem Urteil des Bundesfinanzhofs zu Folge) gewerbesteuerpflichtiger Kükensortierer.

Angesichts dieser Kritik ist es sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung einen erneuten Anlauf zu einer Reform der Gemeindefinanzen unternimmt. Zur Diskussion stehen vor allem zwei Alternativmodelle, das von der Bundesregierung favorisierte „Prüfmodell“ und das von den kommunalen Spitzenverbänden vorgelegte „Kommunalmodell“.

396. Das **Prüfmodell** beinhaltet eine **Abschaffung der derzeitigen Gewerbesteuer**. An Stelle dessen erhalten die Gemeinden einen mit Hebesatzrecht ausgestatteten Zuschlag zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer. Außerdem wird der Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer so erhöht, dass die Reform für diese insgesamt aufkommensneutral ist.

Konkret werden die Eckwerte des Einkommensteuertarifs um 15 vH abgesenkt; das entspricht dem aktuellen Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommensteuer. Der Eingangssatz würde von 14 vH auf 11,9 vH sinken, die Spitzensätze von 42 vH auf 35,7 vH und von 45 vH auf 38,25 vH. Das aus diesem Tarifverlauf resultierende Aufkommen stünde Bund und Ländern zu gleichen Anteilen zu. Das abgesenkte Tarifniveau würde dann um den Gemeindezuschlag von durchschnittlich 17,65 vH erhöht, versehen mit einem Hebesatzrecht. Dieser durchschnittliche Zuschlagssatz gilt auch für die Körperschaftsteuer. Im Gegenzug könnte der Körperschaftsteuersatz auf 24,65 vH angehoben werden. Im Endeffekt blieben die Tarifbelastungen in einer durchschnittlichen Gemeinde bei der Systemumstellung für alle Steuerpflichtigen (Unternehmen, selbständig Tätige und abhängig Beschäftigte) zunächst weitgehend unverändert.

397. Für den Bund und die Länder hätte das Prüfmodell **Einnahmeausfälle** in einer Größenordnung von etwa 6 Mrd Euro zur Folge, da sie Anteile an der Umsatzsteuer an die Kommu-

nen abgeben müssten und die systemwidrige Belastung ertragsunabhängiger Besteuerungselemente im Rahmen der Gewerbesteuer entfallen würde. Diese Einnahmeausfälle müssten durch Steuererhöhungen an anderer Stelle oder durch Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden. Die Steuerbasis der Kommunen würde durch das Prüfmodell wesentlich stabiler, da ein größerer Teil ihrer Einnahmen auf die konjunkturstabilere Umsatzsteuer entfallen würde. Da die Hebesätze durch Anwendung auf die Einkommensteuer auf eine breitere Basis angewandt würden, könnten die Gemeinden ihre Einnahmen besser gestalten und neue Handlungsspielräume gewinnen. Von einem über kommunale Hebesätze ausgetragenen Steuerwettbewerb wären Effizienzgewinne zu erwarten. Die stärkere Orientierung am Einkommen der Bürger würde dem Sachverhalt Rechnung tragen, dass viele Leistungen der Gemeinden für alle Bürger und nicht nur für die ansässigen Unternehmen erbracht werden. Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden würde deutlich einheitlicher ausfallen, da sich das Pro-Kopf-Einkommen regional wesentlich weniger unterscheidet als die Unternehmensgewinne. Dies bedeutet aber auch, dass es zu Aufkommensverschiebungen von den bislang von der Gewerbesteuer profitierenden Betriebsstättengemeinden hin zu den Wohnstättengemeinden kommen würde. Damit würde aber nur die bestehende regionale Ungleichverteilung des Gewerbesteueraufkommens korrigiert.

398. Das von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vorgelegte **„Kommunalmodell“** geht in die entgegengesetzte Richtung als das Prüfmodell, indem es auf einen Ausbau und damit eine Zementierung der Gewerbesteuer hinaus läuft. Zusätzlich zu den Gewerbetreibenden soll der Kreis der Steuerpflichtigen auch auf die Selbständigen im Sinne des § 18 EStG ausgeweitet werden. Des Weiteren soll die Bemessungsgrundlage durch Ausweitung der Hinzurechnungsvorschriften erweitert werden, indem etwa Zinsaufwand zukünftig zu 100 vH – statt wie gegenwärtig zu 25 vH – in die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer einbezogen wird.

Mit dem Ausbau der ertragsunabhängigen Elemente der Gewerbesteuer würde zwar ihre Konjunkturreagibilität reduziert; dem stünden allerdings erhebliche investitionshemmende Effekte gegenüber. Eine auf das Wachstumsziel ausgerichtete Steuerpolitik muss die geltende Substanzbesteuerung zurückführen und nicht noch weiter ausbauen. Durch die Einbeziehung der Freiberufler in die Gewerbesteuerpflicht würde die Zahl der Gewerbesteuerpflichtigen vergrößert, verbunden mit einem Mehraufwand für die Betroffenen, die Finanzämter und die Kommunen. Dem Mehraufkommen bei den Kommunen stünde wegen der Anrechnung nach § 35 EStG ein Minderaufkommen bei der Einkommensteuer gegenüber. Von einer Umsetzung dieses Modells ist abzuraten.

399. Neben der Gewerbesteuer steht auch die **Grundsteuer** seit langer Zeit in der Kritik. In einem Urteil vom 30. Juni 2010 (II R 60/08) hat der Bundesfinanzhof erst kürzlich eine Neubewertung des Grundvermögens für Zwecke der Grundsteuer angemahnt. Die seit mehr als vier Jahrzehnten unveränderte Einheitsbewertung des Grundbesitzes verfehle insbesondere die sich aus Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz ergebenden Anforderungen an eine realitätsgerechte Bewertung. Verfassungsrechtlich geboten sei eine erneute Hauptfeststellung vor allem in den neuen Bundesländern, in denen die Wertverhältnisse auf den 1. Januar 1935 festgeschrieben

seien. Zur Reform der Grundsteuer ist eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen eingesetzt.

Die Grundsteuer B – die für land- und forstwirtschaftliche Betriebe geltende Grundsteuer A ist fiskalisch unbedeutend – erbrachte im Jahr 2009 ein Aufkommen von 10,6 Mrd Euro. Ihr Aufkommen ist wenig schwankungsanfällig. Wegen der geringen Ausweichmöglichkeiten ist sie im Grundsatz eine ökonomisch **effiziente Steuer**. Bei ihr kommt auch noch am ehesten das Äquivalenzprinzip zum Tragen, da sich eine verbesserte kommunale Infrastruktur in den Immobilienwerten kapitalisiert. Der gravierende Nachteil besteht in einer übermäßig komplizierten, veralteten und dem Gleichheitsgrundsatz widersprechenden Ermittlung der Bemessungsgrundlage.

Eine Reform der Grundsteuer sollte mit einer **Abschaffung des Einheitswertverfahrens** einhergehen; eine aktualisierte Hauptfeststellung wäre außerordentlich kostenintensiv. Allerdings ist auch nicht zu empfehlen, die Bemessungsgrundlage vollständig von den Werten abzukoppeln und – den Vorschlägen einer Arbeitsgruppe der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen folgend – nur noch an den Flächen von Boden und Gebäuden auszurichten. Dies würde dem Äquivalenzprinzip und den elementaren Gerechtigkeitsvorstellungen entgegenlaufen, indem flächenmäßig gleiche Grundstücke zum Beispiel in entvölkerten Gebieten Brandenburgs und am Starnberger See identische Bemessungsgrundlagen aufweisen würden. Zumindest in Bezug auf den Boden sollten eine Wertkomponente beibehalten und Bodenrichtwerte flächendeckend mit Hilfe von Gutachterausschüssen ermittelt werden. Bei den Gebäuden hingegen könnte die Bewertung aus Vereinfachungsgründen an der Fläche anknüpfen, mit einer Differenzierung nach Gewerbeimmobilien und Wohngebäuden.

Zusammenfassende Bewertung

400. Bei der Neuordnung der Gemeindefinanzen greift die Bundesregierung mit dem Prüfmodell sehr weitgehend auf die aus dem wissenschaftlichen Bereich stammenden Reformvorschläge zurück. Eine Umsetzung dieses Vorhabens wäre in der Tat ein **steuerpolitischer Meilenstein**. Im Hinblick auf die Realisierungschancen ist allerdings eine gewisse Skepsis angebracht. Zum einen haben Vertreter der Kommunen sowie einige Bundesländer massive Bedenken gegen die Abschaffung der Gewerbesteuer und ein kommunales Hebesatzrecht bei der Einkommen- und Gewerbesteuer. Nicht nur müsste der Bundesrat dem Gesetzesvorhaben zustimmen, es müsste auch das Grundgesetz geändert werden. In beiden Fällen ist nicht nur die Zustimmung der Opposition ungewiss, auch innerhalb der Koalitionsparteien scheinen die Meinungen über eine Abschaffung der Gewerbesteuer auseinanderzugehen. So hat der bayerische Ministerpräsident auf der Hauptversammlung des Bayerischen Städtetags schon angekündigt, dass er keine Reform der Gewerbesteuer gegen den Willen der „kommunalen Familie“ mittragen werde. Die Umsetzungschancen werden auch durch die bereits erwähnten Aufkommensverschiebungen zwischen den Kommunen zu Lasten von Betriebsstättengemeinden und zu Gunsten von Wohnsitzgemeinden sowie durch die Steuerausfälle bei Bund und Ländern gemindert.

401. Im Endeffekt ist die Ausgangslage für eine Reform der Gewerbesteuer nicht viel günstiger als in den Jahren 2002 und 2003. Die aktuell diskutierten Reformvarianten standen auch schon in der damals eingesetzten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen zur Diskussion. Das Prüfmodell entspricht ziemlich genau dem damals untersuchten und auf einen Entwurf des Bundesverbands der Deutschen Industrie und des Verbands der Chemischen Industrie zurückgehenden Reformvorschlag. Das Kommunalmodell hingegen ist eine aktualisierte Version des schon in der Gemeindefinanzkommission 2002/2003 von den kommunalen Spitzenverbänden präsentierten Vorschlags. Auch sind die Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag und Bundesrat damals und heute im Hinblick auf die Umsetzungschancen gleichermaßen ungünstig, indem die Koalitionsparteien nicht über eine verfassungsändernde Mehrheit im Deutschen Bundestag verfügen und die Opposition im Bundesrat über eine Stimmenmehrheit verfügt.

Zu hoffen ist gleichwohl, dass die unendliche Geschichte der Reform der Gemeindefinanzen dieses Mal zu einem guten Ende gebracht wird und nicht wieder wie das **Hornberger Schießen** endet.

Literatur

Alesina, A. F. und S. Ardagna (2009) *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*, NBER Working Paper, 15438.

Bach, S. (2006) *Wie gerecht ist ein Ausbau der indirekten Besteuerung?*, in: A. Truger (Hrsg.), Die Zukunft des deutschen Steuersystems, Marburg.

Boeters, S., C. Böhringer, T. Büttner und M. Kraus (2010) *Economic Effects of VAT Reforms in Germany*, Applied Economics, 42 (17), 2165 - 2182.

Bundesministerium der Finanzen (2010) *Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz*, Berlin.

Bundesrechnungshof (2010) *Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz. Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung der Steuerermäßigung*, Bonn.

Checherita, C. und P. Rother (2010) *The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth: an Empirical Investigation for the Euro Area*, ECB Working Paper Series, 1237.

Clinton, K., M. Kumhof, D. Laxton und S. Mursula (2010) *Budget Consolidation: Short-Term Pain and Long-Term Gain*, IMF Working Paper, WP/10/163.

Coenen, G. et al. (2010) *Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models*, IMF Working Paper, WP/10/73.

Deubel, I. (2010) *Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte*, Bad Kreuznach.

Deutsche Bundesbank (2010) *Auswirkungen von Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten und EWU-Ländern auf Maastricht-Defizit und -Schuldenstand*, Monatsbericht Oktober 2010, 80 - 81.

Europäische Kommission (2010) *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Luxemburg.

Hübner, M. (2010) *Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz: Eine makroökonometrische Analyse*, Wirtschaftsdienst, 90 (4), 240 - 247.

IWF, Internationaler Währungsfonds (2010) *Financial Sector Taxation*, The IMF's Report to the G-20 and Background Material, Washington.

Ismer, R., A. Kaul, W. Reiß und S. Rath (2010) *Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten*, Endbericht eines Forschungsgutachtens im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Saarbrücken.

Kumar, M. S. und J. Woo (2010) *Public Debt and Growth*, IMF Working Paper, WP/10/174.

OECD) (2009) *Taxing Wages 2008-2009*, Paris.

Poddar, S. und M. English (1997) *Taxation of Financial Services Under a Value-Added Tax: Applying the Cash-Flow Approach*, National Tax Journal, 50 (1), 89 - 112.

Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2010) *Growth in a Time of Debt*, NBER Working Paper, 15639.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2003) *Ermittlung von Tax Compliance Cost*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.

--- (2010) *Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung*, Endbericht zu einem Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.

Rumpf, D. und W. Wiegard (2010) *Kapitalertragsbesteuerung und Kapitalkosten*, erscheint als Arbeitspapier des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Wagner, F. W. (2005) *Steuervereinfachung und Entscheidungsneutralität - konkurrierende oder komplementäre Leitbilder für Steuerreformen?*, Steuer und Wirtschaft, 93 - 108.

SECHSTES KAPITEL

Soziale Sicherung: Nur zaghafte Reformen

I. Gesetzliche Krankenversicherung: Einstieg in ein Pauschalbeitragssystem?
1. Finanzielle Lage
2. Reformkonzept der Bundesregierung

II. Soziale Pflegeversicherung: Auf dem Weg ins Defizit

III. Gesetzliche Rentenversicherung: Rentenpolitische Standfestigkeit erforderlich
1. Nullrunde bei den Renten
2. Die Rente mit 67 und die Lage Älterer am Arbeitsmarkt

IV. Arbeitslosenversicherung: Mit Finanzierungsdefizit

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Gesetzliche Krankenversicherung: Einstieg in ein Pauschalbeitragssystem?

Vor dem Hintergrund eines zu erwartenden beträchtlichen Defizits hat die Bundesregierung in diesem Jahr die Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung in Angriff genommen. Sie hat mit dem GKV-Finanzierungsgesetz einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt, in dem – trotz zuvor gegenteiliger Ankündigungen – im Wesentlichen auf altbekannte, kurzfristig wirksame Maßnahmen zurückgegriffen wird. Gleichzeitig sieht der Entwurf aber auch – wenngleich zunächst nur auf dem Papier – den Übergang zu einer in größerem Maße einkommensunabhängigen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung mit integriertem Sozialausgleich vor. Es wird sich in den kommenden Jahren zeigen, ob dieser Schritt in der Realität vollzogen wird. Sollte dies der Fall sein, kann die von der Bundesregierung angestrebte Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge als Ausgangspunkt für die Einführung der vom Sachverständigenrat bevorzugten Bürgerpauschale mit steuerfinanziertem Sozialausgleich dienen, die mit der Einführung eines einheitlichen Krankenversicherungsmarkts verbunden wäre.

Soziale Pflegeversicherung: Auf dem Weg ins Defizit

Obwohl die Soziale Pflegeversicherung am Ende des Jahres 2010 noch einen geringen Überschuss ausweisen dürfte, deuten ein bereits heute sehr dynamisches Ausgabenwachstum sowie mittelfristig infolge des demografischen Wandels und der Dynamisierung der Leistungsausgaben zu erwartende, weitere Ausgabensteigerungen eine Verschlechterung der finanziellen Situation und damit die Notwendigkeit für eine finanzierungsseitige Reform an. Bei dieser sollte es idealerweise darum gehen, einkommensunabhängige Beiträge mit integriertem, steuerfinanzierten Sozialausgleich zu etablieren. Alternativ könnten höhere Beitragssätze für Rentner die intergenerative Umverteilung, die zulasten jüngerer Kohorten geht, reduzieren.

Gesetzliche Rentenversicherung: Rentenpolitische Standfestigkeit erforderlich

Aufgrund der Anwendung der (erweiterten) Schutzklausel blieben die Bruttorenten im Jahr 2010 konstant, sodass sich der Ausgleichsbedarf noch einmal kräftig erhöhte. Zur Vermeidung einer erneuten finanziellen Schieflage der Gesetzlichen Rentenversicherung muss mit dem Abbau des Ausgleichsbedarfs ebenso wie mit dem Beginn der stufenweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters wie geplant begonnen werden. Letztere trägt zudem zu einer Vergrößerung des infolge des demografischen Wandels von Alterung und Schrumpfung betroffenen Erwerbspersonenpotenzials bei, wirkt einem potenziellen Arbeitskräftemangel entgegen und entfaltet positive Wachstumskräfte.

Arbeitslosenversicherung: Mit Finanzierungsdefizit

Die Bundesagentur für Arbeit wird das Jahr 2010 voraussichtlich mit einem Finanzierungsdefizit von knapp 10 Mrd Euro beenden. Ursächlich hierfür ist zum einen die Finanz- und Wirtschaftskrise, die insbesondere die Ausgaben für krisenbedingte Leistungen wie das konjunkturelle Kurzarbeitergeld hat ansteigen lassen. Zum anderen ist der Beitragssatz zu niedrig, als dass strukturelle Defizite in der Arbeitslosenversicherung dauerhaft vermieden werden könnten. Es wäre somit notwendig, einen nachhaltigen Beitragssatz zu etablieren.

Soziale Sicherung: Nur zaghafte Reformen

402. Nachdem die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag eine weitreichende **Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung** angekündigt hatte, wurde letztlich aber doch wieder ein prognostiziertes beträchtliches Defizit zum alleinigen Motor der Reformanstrengungen. Nichtsdestoweniger stand im Bereich der Sozialversicherungen in diesem Jahr die Gesundheitspolitik im Mittelpunkt des Interesses. Inzwischen wurde ein entsprechender Gesetzentwurf vom Kabinett verabschiedet, in dem – trotz gegenteiliger Ankündigungen – im Wesentlichen auf altbekannte, kurzfristig wirksame Maßnahmen zurückgegriffen wird, in dem aber – wenigstens auf dem Papier – auch der Übergang zu einer in größerem Maße einkommensunabhängigen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung angelegt ist.

Die finanzielle Lage der **Sozialen Pflegeversicherung** zeichnet sich dagegen in diesem Jahr noch durch einen Überschuss aus. Allerdings deuten ein bereits heute sehr dynamisches Ausgabenwachstum sowie mittelfristig infolge des demografischen Wandels und der Dynamisierung der Leistungsausgaben zu erwartende weitere Ausgabensteigerungen bereits auf eine Verschlechterung der finanziellen Situation hin, die über kurz oder lang eine finanzierungsseitige Reform unabdingbar machen wird.

Wenngleich die Abgabe der Rentengarantie im vergangenen Jahr ein schwerer Fehler war, ist die **Gesetzliche Rentenversicherung** im Vergleich zu den anderen Sozialversicherungszweigen verhältnismäßig gut aufgestellt. Dies gilt jedenfalls so lange, wie in Zukunft rentenpolitische Standfestigkeit bewiesen und mit dem Abbau des Ausgleichsbedarfs sowie mit dem Beginn der stufenweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters wie geplant begonnen wird.

Die **Arbeitslosenversicherung** wurde von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise schwer getroffen und wird am Ende des Jahres 2010 voraussichtlich einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von etwa 10 Mrd Euro aufweisen. Allerdings ist auch der derzeitige Beitragssatz von 2,8 vH nicht als nachhaltig anzusehen, sodass strukturelle Defizite der Arbeitslosenversicherung nicht dauerhaft vermieden werden können.

I. Gesetzliche Krankenversicherung: Einstieg in ein Pauschalbeitragssystem?

403. Wie in den Jahren zuvor, bleibt das Gesundheitssystem auch in diesem Jahr eine Reformbaustelle, auf der zwar kurzfristige Erfolge erzielt werden, die wichtigsten Probleme jedoch weitgehend unangetastet fortbestehen. Der Motor der aktuellen **Reformanstrengungen** ist erneut der kurzfristig zu erwartende Anstieg der Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Bei unveränderter Rechtslage käme es im Jahr 2011 zu einem beträchtlichen Defizit. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung im September 2010 den Entwurf eines Gesetzes zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzierungsgesetz – **GKV-FinG**) vorgelegt, in dem – trotz zuvor gegenteiliger Ankündigungen – im Wesentlichen auf altbekannte, kurzfristig wirksame Maßnahmen wie das Einfrieren oder Begrenzen von Ausgaben, Zwangsrabatte bei Arzneimitteln und insbesondere Beitragssatzerhöhungen zurückgegriffen wird.

Obwohl diese Maßnahmen keine der notwendigen und auf Dauer angelegten Veränderungen mit sich bringen, ist in dem vorgelegten Konzept – zumindest auf dem Papier – der Übergang zu einer in größerem Maße einkommensunabhängigen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung mit integriertem Sozialausgleich angelegt. Allerdings wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen, ob dieser Schritt in der Realität vollzogen wird. Der Versuchung, diesen Übergang beim Auftreten künftiger Finanzierungsengpässe mittels einer weiteren Beitragserhöhung zu verzögern, sollte die Bundesregierung nicht nachgeben, selbst wenn zu diesem Zeitpunkt das Ende der Legislaturperiode herannaht.

1. Finanzielle Lage

404. Die GKV insgesamt erzielte im ersten Halbjahr 2010 mit einem Überschuss in Höhe von knapp 0,3 Mrd Euro ein nahezu **ausgeglichenes Ergebnis**. Es setzt sich aus einem Überschuss im Gesundheitsfonds und einem solchen bei den Gesetzlichen Krankenkassen in gleicher Höhe zusammen. Der Überschuss des **Gesundheitsfonds** resultiert einerseits aus seinen Einnahmen in Höhe von 85,3 Mrd Euro, die sich aus Beitragseinnahmen von 77,5 Mrd Euro, einem anteiligen Bundeszuschuss zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen von 5,9 Mrd Euro sowie einem anteiligen zusätzlichen Bundeszuschuss für konjunkturbedingte Mindereinnahmen von 1,9 Mrd Euro zusammensetzten. Ihnen stehen andererseits Zuweisungen an die Gesetzlichen Krankenkassen in Höhe von knapp 85,2 Mrd Euro gegenüber.

405. Die **Gesetzlichen Krankenkassen** verzeichneten im ersten Halbjahr 2010 Einnahmen von knapp 87,4 Mrd Euro. Damit haben ihre Einnahmen gegenüber dem ersten Halbjahr 2009 um 2,7 vH zugenommen. Dieser Zunahme stand eine Erhöhung der Ausgaben um 4,1 vH gegenüber, die sich somit auf 87,3 Mrd Euro beliefen. Dabei haben sich die Leistungsausgaben gegenüber dem ersten Halbjahr 2009 um 3,9 vH auf 82,4 Mrd Euro erhöht. Der Anstieg der Ausgaben für Krankenhausbehandlung betrug 4,1 vH, der für ambulante ärztliche Behandlung 3,8 vH und der für Arzneimittel 4,2 vH, während die Ausgaben für Krankengeld sogar um 9,7 vH zugenommen haben. Zudem haben sich die Nettoverwaltungskosten, die zusammen mit den Leistungsausgaben und sonstigen Aufwendungen in Höhe von 0,5 Mrd Euro die Gesamtausgaben bilden, um 7,7 vH erhöht.

Für die beiden großen Blöcke der Leistungsausgaben „ambulante ärztliche Behandlung“ und „Krankenhausbehandlung“ lässt sich gegenüber dem Vorjahreszeitraum eine Verlangsamung des Ausgabenwachstums verzeichnen. Diese fällt mit einem Rückgang des Ausgabenwachstums um gut 3 Prozentpunkte bei den Ausgaben für ambulante ärztliche Behandlung besonders deutlich aus. Hierfür verantwortlich ist ein Sondereffekt, der von der Anhebung der ärztlichen Vergütung im vergangenen Jahr ausging. Ähnliches gilt für die Ausgaben für Krankenhausbehandlung: Mit dem Krankenhausfinanzierungsreformgesetz war im Jahr 2009 ein einmaliger Anstieg der Ausgaben verbunden. Gleichwohl liegt der Zuwachs der gesamten Ausgaben weiterhin deutlich über dem der Einnahmen.

406. Für das gesamte Jahr 2010 geht der beim Bundesversicherungsamt angesiedelte Schätzerkreis der GKV im September 2010 davon aus, dass die Zuweisungen aus dem Gesund-

heitsfonds angesichts der Kassenausgaben zu einer **Unterdeckung** von etwa 2,1 Mrd Euro führen werden. Für das Jahr 2011 erwartet er hingegen bei Berücksichtigung der zahlreichen sich in der Gesetzgebung befindlichen Neuregelungen (Ziffern 409 ff., 420 f. sowie Haushaltsbegleitgesetz 2011) einen **Überschuss** von etwa 2,2 Mrd Euro. Dabei werden die voraussichtlichen Einnahmen des Gesundheitsfonds 181,1 Mrd Euro und die Ausgaben der Krankenkassen 178,9 Mrd Euro betragen.

Zu Beginn dieses Jahres, als die genannten gesetzlichen Neuregelungen im Bereich der GKV noch nicht auf den Weg gebracht waren und die günstigere konjunkturelle Entwicklung noch nicht abzusehen war, stellte sich die Situation allerdings noch ganz anders dar: Für das Jahr 2010 wurde damals eine Unterdeckung der Kassenausgaben durch Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds von rund 3,1 Mrd Euro erwartet, für das Jahr 2011 wurde sogar ein Defizit von bis zu 11 Mrd Euro vorhergesagt. Aus diesen Vorhersagen ergab sich kurzfristig ein **dringender Handlungsbedarf** in der GKV, der mittlerweile zu gesetzgeberischem Handeln geführt hat.

407. Allerdings stehen diese ohne die aktuelle Finanzreform prognostizierten beträchtlichen Defizite symptomatisch für ein immer wiederkehrendes **Finanzierungsproblem** in der GKV. Es hat aufgrund der weitgehenden Finanzierung der GKV über Beiträge aus Lohneinkommen in der Vergangenheit immer wieder zu einem Anstieg der Lohnnebenkosten geführt, die mit negativen Effekten auf dem Arbeitsmarkt verbunden waren. Die Fortsetzung des **demografischen Wandels** und der anhaltende **medizinisch-technische Fortschritt** und vor allem die Beibehaltung von ernsthaften **Fehlanreizen im System** dürften dazu führen, dass in den kommenden Jahren ebenfalls mit einer Fortsetzung des Ausgabenanstiegs und somit mit Finanzierungsdefiziten zu rechnen sein wird, falls die Beiträge nicht schritthaltend erhöht werden.

Um Beitragserhöhungen möglichst zu vermeiden, muss es der Politik gelingen, bestehende Fehlanreize zu beseitigen. Diese existieren insbesondere für Versicherte, für die es bei der derzeitigen Ausgestaltung des Systems rational ist, eine exzessive Nachfrage nach Gesundheitsleistungen an den Tag zu legen (zum Beispiel JG 2000 Ziffer 473 oder JG 2002 Ziffern 484 ff.) Zudem ist es notwendig, den Wettbewerb unter den Leistungserbringern zu stärken, um auf diese Weise die **Effizienz** des Gesundheitssystems zu steigern. Denn die stetig zunehmenden Gesundheitsausgaben sind zu einem großen Teil auf den fehlenden Preiswettbewerb zwischen den Krankenkassen und den Leistungserbringern zurückzuführen. Darüber hinaus sollte eine weitgehende **Entkoppelung** der Beiträge zur GKV von den Arbeitskosten angestrebt werden, um die aus steigenden Gesundheitsausgaben resultierenden negativen Effekte auf dem Arbeitsmarkt zu begrenzen. Vollständig wird dies jedoch aufgrund des angestrebten Sozialausgleichs selbst bei Einführung von Pauschalprämien nicht gelingen, sodass es umso mehr auf die Förderung der Effizienz ankommen wird.

2. Reformkonzept der Bundesregierung

408. In ihrem Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung angekündigt, das bestehende **Ausgleichssystem** bei der Krankenversicherung in ein System zu überführen, das durch mehr Beitragsautonomie, regionale Differenzierungsmöglichkeiten und einkommensunabhängige Arbeitnehmerbeiträge charakterisiert ist, die sozial ausgeglichen werden. Obgleich die Vermeidung des für das Jahr 2011 prognostizierten beträchtlichen Defizits der GKV dabei im Vordergrund stand, hat die Bundesregierung diese Ziele in der angestrebten Finanzreform der GKV im Ansatz berücksichtigt. So schließt der **Regierungsentwurf** des GKV-FinG, der am 22. September 2010 vom Kabinett verabschiedet wurde, entsprechende Maßnahmen auf der Einnahmeseite und auf der Ausgabenseite ein.

Einnahmeseite: Einstieg in ein Pauschalbeitragssystem?

409. Vor dem Hintergrund des zu Beginn dieses Jahres für das Jahr 2011 vorhergesagten Defizits von bis zu 11 Mrd Euro soll nach dem Willen der Bundesregierung die Finanzierungsgrundlage der GKV über die **Erhöhung des Beitragssatzes** über die **Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge** gestärkt werden. Der Beitragssatz zur GKV wird zum 1. Januar 2011 mit 15,5 vH wieder auf den Wert angehoben, den er vor der Senkung im Rahmen des Konjunkturpakets II bereits erreicht hatte. Von diesem Beitragssatz werden 14,6 Prozentpunkte paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgebracht; die verbleibenden 0,9 Prozentpunkte müssen die Arbeitnehmer aufbringen. Zusätzlich werden dem Gesundheitsfonds eine Beteiligung des Bundes für Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen in Höhe von 13,3 Mrd Euro sowie ein zusätzlicher Bundeszuschuss von 2,0 Mrd Euro zufließen.

Des Weiteren sieht der Regierungsentwurf des GKV-FinG die **Festschreibung** des Beitragssatzes der **Arbeitgeber** in Höhe von 7,3 vH vor, wodurch der Anstieg der Gesundheitskosten von den Arbeitskosten entkoppelt werden soll. Die Höhe des Beitragssatzes der **Arbeitnehmer** soll künftig ebenfalls festgehalten werden, da Ausgabenanstiege im Gesundheitswesen allein über **Zusatzbeiträge**, welche die Krankenkassen unabhängig voneinander von ihren Mitgliedern erheben können, finanziert werden sollen.

410. Die Zusatzbeiträge der Krankenkassen sollen **einkommensunabhängig** erhoben und **sozial ausgeglichen** werden. Der soziale Ausgleich soll über Steuermittel finanziert werden und verwaltungstechnisch über den Gesundheitsfonds erfolgen. Entscheidend für die Versicherten ist dabei grundsätzlich nur ihr sozialversicherungspflichtiges, nicht ihr zu versteuerndes Einkommen. Sie sollen immer dann einen sozialen Ausgleich erhalten, wenn der durchschnittliche Zusatzbeitrag der GKV **zwei Prozent** ihres sozialversicherungspflichtigen Einkommens übersteigt. Der jeweilige Ausgleichsbetrag ist die Differenz aus dem durchschnittlichen Zusatzbeitrag und dieser individuellen Überforderungsgrenze. Übersteigt der individuelle Zusatzbeitrag, dem der Versicherte aufgrund seiner Mitgliedschaft in einer bestimmten Krankenkasse unterliegt, den durchschnittlichen Zusatzbeitrag, dann wird diese weitere Differenz nicht ausgeglichen.

Beim **durchschnittlichen Zusatzbeitrag** handelt es sich um denjenigen fiktiven Zusatzbeitrag, der im Durchschnitt aller Krankenkassen notwendig wäre, um in einem gegebenen Jahr das Defizit der GKV zu finanzieren. Er ergibt sich ex ante bei gegebenen Beitragssätzen und Beitragszahlern der GKV aus dem Vergleich der erwarteten Einnahmen und Ausgaben der GKV und soll jeweils zum Ende eines Jahres vom Bundesministerium für Gesundheit auf Basis der Prognose des Schätzerkreises und in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen für das Folgejahr **festgelegt** und bekannt gegeben werden. Diskrepanzen zwischen Erwartungen und tatsächlich eintretenden Einnahmen und Ausgaben sollen bei dem Vollzug des sozialen Ausgleichs dann keine weitere Berücksichtigung mehr finden.

411. Während der kassenindividuelle Zusatzbeitrag direkt per Überweisung oder Einzugsermächtigung des Mitglieds an die jeweilige Krankenkasse gezahlt wird, ist die verwaltungstechnische **Umsetzung des Sozialausgleichs** im Rahmen der weiterhin parallel bestehenden einkommensabhängigen Beitragssatzerhebung geplant. Der Arbeitnehmeranteil der einkommensabhängigen Beitragszahlung soll automatisch um den Sozialausgleich gekürzt werden. Dadurch erhöht sich das ausgezahlte Arbeitsentgelt um diesen Betrag und dem Gesundheitsfonds gehen Beitragseinnahmen verloren. Entsprechend der Festlegung, dass der Sozialausgleich aus Steuermitteln erfolgen soll, werden diese fehlenden Beitragseinnahmen dann vom Bund aus Steuermitteln ausgeglichen.

412. Dieses Vorgehen wird allerdings erst ab dem Jahr 2015 explizit umgesetzt. Für die Jahre 2011 bis 2014 ist geplant, den Sozialausgleich aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds zu finanzieren, die im kommenden Jahr durch einen zusätzlichen Bundeszuschuss von 2,0 Mrd Euro aufgestockt werden soll. Wenn zukünftig bei der Finanzierung der Gesundheitsausgaben die Bedeutung der Zusatzbeiträge und die des damit verbundenen sozialen Ausgleichs weiter zunehmen sollte, dann würden verstärkt bisher kaum an den Umverteilungsprozessen innerhalb der GKV beteiligte Personenkreise, wie privat Krankenversicherte, Beamte und Selbstständige, in diese einbezogen. **Perspektivisch** erweist sich das geplante GKV-FinG als eine Basis für künftige Kompromisse bei der Weiterentwicklung der GKV-Finanzierung, da ohne grundsätzlichen Eingriff in das System Anpassungen der Beitragssätze oder der Zusatzprämien möglich sind.

413. Um die Abkoppelung der Beiträge zur GKV und somit der Gesundheitsausgaben von den Arbeitskosten zu erreichen und den Wettbewerb um eine effiziente Leistungserbringung zwischen den einzelnen Krankenkassen zu stärken, spricht sich der Sachverständigenrat nach wie vor für die Einführung einer **Bürgerpauschale** mit steuerfinanziertem Sozialausgleich zur Finanzierung der GKV sowie für einen **einheitlichen Krankenversicherungsmarkt** aus (JG 2009 Ziffern 310 ff.). Der Gesundheitsfonds hätte bereits in diese Richtung weisen können. Dieser zielführende Schritt wurde jedoch durch die einkommensabhängige Gestaltung der Zusatzbeiträge im Rahmen des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes aus dem Jahr 2007 zunichte gemacht. Dies soll mit dem GKV-FinG behoben werden, wenngleich der Sachverständigenrat aufgezeigt hat, dass die Zusatzbeiträge im Idealfall unabhängig von Einkommen, Gesundheitsrisiko und Familienstand der Versicherten zu erheben wären (Ziffern 416 f.).

414. Die Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge hin zu einkommensunabhängigen Pauschalen, die sozial ausgeglichen werden, ist grundsätzlich ein Schritt in diese **Richtung**. Die zentrale Voraussetzung dafür, dass künftig von den pauschalen Zusatzbeiträgen **echte Preissignale** ausgehen, die zu einer Erhöhung des Wettbewerbs zwischen den Krankenkassen führen, ist, dass die Bereitschaft der Versicherten, ihre Krankenkasse zu wechseln, ausreichend hoch ist. Ob dies in der Tat der Fall ist, wird sich in der Umsetzungspraxis zeigen. Die Anreize werden jedenfalls richtig gesetzt, da die Orientierung des Sozialausgleichs am durchschnittlichen, nicht am individuellen Zusatzbeitrag erfolgt. Somit haben Versicherte, die den Sozialausgleich erhalten, ein Interesse daran, bei einer Krankenkasse versichert zu sein, die einen vergleichsweise geringen Zusatzbeitrag erhebt. Die bisherige Regelung, stattdessen eine individuelle Überforderungsgrenze festzulegen, hatte den Anreiz zum Wechsel zu Kassen mit niedrigen Zusatzbeiträgen konterkariert, der für die beabsichtigte Lenkungsfunktion des Gesundheitsfonds hätte wesentlich sein sollen.

415. Allerdings wird durch die vorgesehene Beibehaltung der Trennung von gesetzlichem und privatem Krankenversicherungsmarkt ein wirklich funktionierender Kassenwettbewerb weiterhin verhindert. Ein **einheitlicher Versicherungsmarkt** wäre notwendig, um die bisherige wettbewerbsschädliche Risikoentmischung zu vermeiden, nach der Gesunde mit hohen Einkommen und ohne mitversicherte Familienangehörige in die Private Krankenversicherung wechseln und „schlechte“ Risiken in der Gesetzlichen Krankenversicherung verbleiben (JG 2009 Ziffer 311). Zudem setzen höhere Vergütungssätze in der Privaten Krankenversicherung sowie die dort fehlende Mengenbegrenzung vor allem im ambulanten Bereich finanzielle Anreize, Privatpatienten bei der Allokation medizinischer Leistungen zu bevorzugen. Dies kann zu einer ineffizienten Fehl- oder Überversorgung von Privatpatienten und einer Unterversorgung gesetzlich Versicherter führen (Augurzky et al., 2010).

Die Bundesregierung macht jedoch mit der ebenfalls im Regierungsentwurf des GKV-FinG angelegten Möglichkeit, zukünftig wieder nach **einmaligem Überschreiten** der jährlichen Versicherungspflichtgrenze statt erst nach einer dreijährigen Wartefrist in die Private Krankenversicherung wechseln zu können, deutlich, dass sie dem Vorschlag des Sachverständigenrates, einen einheitlichen Krankenversicherungsmarkt zu etablieren, nicht folgen will. Zudem nimmt sie mit dieser Regelung – trotz angespannter Finanzlage – einen Verlust von Beitragseinnahmen in der Gesetzlichen Krankenversicherung in Kauf.

416. Die bisherige Ausgestaltung der Zusatzbeiträge hat aufgrund des Einflusses der Einkommens-, der Risiko- und der Familienstruktur der Versicherten einer Krankenkasse auf die Höhe der Zusatzbeiträge den **anzustrebenden Wettbewerb** um eine effiziente Versorgung **behindert** und stattdessen eher zu einem Wettbewerb um einkommensstarke, gesunde, ledige Versicherte geführt (JG 2006 Ziffern 284 ff.). Mit der Einführung von als Pauschalen erhobenen Zusatzbeiträgen, die durch Steuermittel sozial ausgeglichen werden, wird der Einfluss der Einkommensstruktur der Versicherten auf die Höhe des Zusatzbeitrags eliminiert. Allerdings hängt ihre Höhe weiterhin vom Gesundheitsrisiko der Versicherten sowie der Familienstruktur ab. Damit wird der Zusatzbeitrag umso höher ausfallen, je höher das Krankheitsrisiko der Versicherten ist und je mehr beitragsfrei Versicherte die jeweilige Krankenkasse hat.

Eine im Hinblick auf die **Risikostruktur** neutrale Ausgestaltung der Zusatzbeiträge könnte realisiert werden, indem der morbiditätsorientierte Risikostrukturausgleich nicht nur innerhalb des Gesundheitsfonds durchgeführt wird, sondern sämtliche Leistungsausgaben, also auch jene, die über die Zusatzbeiträge finanziert werden, bei diesem berücksichtigt werden (JG 2006 Ziffer 298). Die einfachste Lösung, um die kassenindividuellen, pauschalen Zusatzbeiträge von der **Familienstruktur** unabhängig auszugestalten und den Wettbewerb der Krankenkassen auf die effiziente Versorgung zu konzentrieren, bestünde darin, dass alle Versicherten, also auch die nicht erwerbstätigen Ehegatten und die Kinder, den Zusatzbeitrag leisten müssten. In diesem Fall würden die Beiträge für die Mitversicherten ohne eigenes Einkommen über den kassenübergreifenden Sozialausgleich aus Steuermitteln finanziert werden (JG 2006 Ziffer 299).

417. Vor dem Hintergrund der derzeitigen angespannten Lage der öffentlichen Haushalte kann das Erheben von Zusatzbeiträgen allein bei den beitragspflichtig Versicherten als kurzfristig hinnehmbar angesehen werden, da die für den Sozialausgleich benötigten Steuermittel dadurch niedriger ausfallen. Mittelfristig sollten die Zusatzbeiträge aber neutral im Hinblick auf die Familienstruktur ausgestaltet werden, zum einen, um den Wettbewerb der Kassen auf eine effiziente Versorgung zu fokussieren, und zum anderen, um das bestehende Finanzierungssystem der Gesetzlichen Krankenversicherung in Richtung der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen **Bürgerpauschale weiterentwickeln** zu können (JG 2008 Ziffern 675 ff.).

Hierzu müsste nach der Umsetzung der von der Familienstruktur unabhängigen Ausgestaltung der Zusatzbeiträge dazu übergegangen werden, nicht nur Ausgabenanstiege über Zusatzbeiträge zu finanzieren, sondern auch den einkommensabhängigen Beitrag in die Pauschale zu überführen, während gleichzeitig der versicherungsexterne steuerfinanzierte Sozialausgleich entsprechend auszubauen wäre. Schließlich müsste der Arbeitgeberanteil zur Gesetzlichen Krankenversicherung vollständig dem Bruttolohn zugeschlagen werden, sodass der gesamte Krankenversicherungsbeitrag einkommensunabhängig erhoben werden könnte.

418. Zunächst ist allerdings hervorzuheben, dass die von der Bundesregierung geplante Finanzreform der Gesetzlichen Krankenversicherung in erster Linie darauf abzielt, das zu Beginn des Jahres 2010 für das Jahr 2011 erwartete Defizit von bis zu 11 Mrd Euro durch den geplanten **Beitragssatzanstieg** um 0,6 Prozentpunkte auf 15,5 vH zum 1. Januar 2011 zu verhindern. Durch diese Anpassung sollen jährliche Mehreinnahmen von rund 6,3 Mrd Euro zustande kommen. Zusammen mit einem weiteren Bundeszuschuss von 2,0 Mrd Euro und den geplanten Ausgabenkürzungen (Ziffern 420 f.), die sich nach dem Regierungsentwurf des GKV-FinG im Jahr 2011 auf 3,5 Mrd Euro belaufen sollen, kann aller Voraussicht nach im Jahr 2011 auf den Einstieg in die flächendeckende Finanzierung der Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen durch einkommensunabhängige Beiträge, die sozial ausgeglichen werden, verzichtet werden. Kurzfristig bewirkt die Bundesregierung also das genaue Gegenteil von ihren längerfristigen Reformplänen. Anstatt die mit der geplanten Reform angestrebten Ziele, insbesondere die **Abkoppelung** der Gesundheitskosten von den **Arbeitskosten**, sofort umzusetzen, steigen durch die Erhöhung des Beitragssatzes die Arbeitskosten noch einmal.

419. Ob das im Regierungsentwurf des GKV-FinG intendierte Ziel, zukünftig Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen über **einkommensunabhängige Zusatzbeiträge** zu finanzieren, in den Folgejahren erreicht wird, bleibt abzuwarten. Bisher ist die Realisierung dieses Ziels jedenfalls so vorsichtig angelegt, dass unter günstigen Umständen die Erhebung flächendeckender Zusatzbeiträge bis in das Jahr 2013 vermieden werden kann. Und im Hinblick auf negative Erfahrungen, die in der Vergangenheit in ähnlichen Situationen gemacht wurden, wäre es durchaus denkbar, dass die Bundesregierung dann eine Regelung finden wird, die auch in dem Jahr der Bundestagswahl flächendeckende Zusatzbeiträge vermeidet. In diesem Fall wäre zwar mit der geplanten Finanzreform der Gesetzlichen Krankenversicherung der Einstieg in eine einkommensunabhängige Finanzierung der GKV realisiert worden – allerdings **nur auf dem Papier**.

Stabilisierung der Ausgabenseite – Mehr Schatten als Licht

420. Der vom Kabinett am 22. September 2010 verabschiedete Entwurf des GKV-FinG sieht auf der Ausgabenseite vor, dass sowohl die Leistungserbringer als auch die Krankenkassen dazu beitragen sollen, die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung in den kommenden beiden Jahren zu stabilisieren. Neben bereits beschlossenen kurzfristig wirksamen Maßnahmen im Arzneimittelbereich, die den größten Beitrag zu den geplanten Einsparungen leisten werden, sind auf der Ausgabenseite folgende **Maßnahmen** vorgesehen:

- Die Preise für **akutstationäre Krankenhausleistungen** und die Krankenhausbudgets von psychiatrischen und psychosomatischen Einrichtungen dürfen in den Jahren 2011 und 2012 nur in Höhe der halben anstatt der vollen Veränderungsrate der beitragspflichtigen Löhne und Gehälter wachsen.

- Geht das für das laufende Jahr vereinbarte Erlösbudget von Krankenhäusern über das Volumen des jeweils vorangegangenen Jahres hinaus (sogenannte **Mehrleistungen**), wird für das Jahr 2011 ein Effizienzabschlag von 30 vH festgesetzt. Ab dem Jahr 2012 ist die Höhe dieses Abschlags durch die Vertragsparteien vor Ort zu verhandeln.

- Durch verschiedene Regelungen soll der Ausgabenzuwachs bei der Vergütung in der **vertragsärztlichen Versorgung** in den kommenden beiden Jahren begrenzt werden. Kostenrisiken aus Preiserhöhungen und bestimmten Mengenzuwächsen werden ausgeschlossen. Außerdem werden medizinisch nicht begründbare Ausgaben der sogenannten extrabudgetär zu vergütenden vertragsärztlichen Leistungen begrenzt.

- Auch das Vergütungsniveau der **hausarztzentrierten Versorgung** wird begrenzt. Es gilt Vertrauensschutz für Verträge, die bis zum Kabinettsbeschluss rechtsgültig waren.

- Die **Verwaltungskosten** der Krankenkassen dürfen in den kommenden beiden Jahren im Vergleich zum Jahr 2010 nicht steigen.

- Bei den **Zahnärzten** dürfen sich die Punktwerte und Gesamtvergütungen für die vertragszahnärztliche Behandlung ohne Zahnersatz in den Jahren 2011 und 2012 höchstens um die

Hälfte der für das jeweilige Jahr festgestellten Veränderungsrate der beitragspflichtigen Einnahmen erhöhen.

421. Zudem wurden im Rahmen des Gesetzes zur Änderung krankenversicherungsrechtlicher und anderer Vorschriften (GKVÄndG) **kurzfristige Einsparungen** im **Arzneimittelbereich** beschlossen. Sie sollen erzielt werden, indem für den Zeitraum vom 1. August 2010 bis zum 31. Dezember 2013 der Herstellerabschlag auf Arzneimittel ohne Festbetrag um 10 Prozentpunkte auf 16 vH erhöht wird. Gleichzeitig wurde ein Preisstopp für die entsprechenden Medikamente festgelegt, um zu vermeiden, dass die Hersteller den höheren Zwangsrabatt durch Preiserhöhungen ausgleichen können. Allerdings war eine Ausnahmeregelung für diejenigen Hersteller vorgesehen, die ab dem 1. August 2010 ihre Preise senken: Um Preissenkungen zu belohnen, war deren Verrechnung mit dem erhöhten Zwangsrabatt vorgesehen. Damit gab der Gesetzgeber den Arzneimittelherstellern unnötigerweise die von diesen zumindest teilweise genutzte Möglichkeit, durch zeitlich geschickt gelegte Preiserhöhungen, auf die ab dem 1. August 2010 Preissenkungen folgten, die Erhöhung des Herstellerrabatts zu umgehen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass diese Ausnahmeregelung zum 1. Januar 2011 entsprechend präzisiert wird.

422. Die im Regierungsentwurf des GKV-FinG auf der Ausgabenseite vorgesehenen Maßnahmen sind insgesamt dazu geeignet, kurzfristig zu einem Abbau des am Jahresanfang prognostizierten beträchtlichen Defizits in der Gesetzlichen Krankenversicherung beizutragen. Auffällig ist allerdings, dass die vorgesehenen Kostendämpfungsmaßnahmen offenbar nicht gleichmäßig auf alle Leistungserbringer verteilt wurden. Vor allem handelt es sich bei den vorgesehenen Maßnahmen lediglich um punktuelle Eingriffe, die nicht zu der **dringend benötigten** und auf Dauer angelegten **Begrenzung** zukünftiger Ausgabensteigerungen in der GKV beitragen. Insbesondere wäre es von Bedeutung, offensichtlich bestehende Effizienzreserven zu heben (Richter, 2010; Afonso und Aubyn, 2005).

Hierzu wäre es unter anderem notwendig, den Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern zu erhöhen. Dieser könnte verstärkt werden, indem die Möglichkeiten der Krankenkassen, selektiv mit einzelnen Leistungserbringern über Preise, Mengen und Qualität zu verhandeln, ausgeweitet werden. Insbesondere dürfte der Krankenhausbereich nicht mehr von selektivvertraglichen Regelungen ausgenommen werden. Konsequenz dieses Vorgehens dürfte auf der einen Seite sein, dass aufgrund des zu erwartenden höheren Spezialisierungsgrads der Krankenhäuser Eingriffe wirkungsvoller und weniger belastend für die Patienten werden. Auf der anderen Seite werden die Versicherten bei der Krankenhauswahl eingeschränkt und es dürfte sich vermutlich die Entfernung zwischen Wohnort und Krankenhaus erhöhen. Um für diesen Fall unnötige Härten zu vermeiden, wären maximale Entfernungsvorgaben angezeigt. Zudem muss sichergestellt werden, dass für medizinische Notfälle eine wohnortnahe Versorgung vorhanden ist und dass jede Krankenkasse zumindest einen einheitlichen, gesetzlich vorgegebenen Leistungskatalog kontrahiert und eine Mindestqualität gewährleistet.

Darüber hinaus ist eine bessere Verzahnung der stationären und der ambulanten Versorgung anzustreben, für die bislang eine künstliche Grenzziehung besteht. Leistungserbringer sollten

unter Berücksichtigung von Qualitätsstandards entscheiden dürfen, welche Leistung sie stationär und welche ambulant anbieten wollen. Ähnlich vielversprechend wäre das Bestreben, durch Schaffung betrieblicher Strukturen für eine bessere Arbeitsteilung in der ambulanten Medizin zu sorgen. Beispielsweise können medizinische Versorgungszentren oder Ärztehäuser Kompetenzen bündeln und diese arbeitsteilig einsetzen. Dabei muss aus Sicht der medizinischen Qualitätssicherung die Geschäftsführung keinesfalls zwingend von einem Arzt übernommen werden. Des Weiteren könnte über Möglichkeiten nachgedacht werden, das ungebremste Nachfrageverhalten der Versicherten nach Gesundheitsleistungen besser zu steuern. Obwohl das Heben von Effizienzreserven Kern jeder Reform der GKV sein sollte, hat die Bundesregierung bisher lediglich entsprechende Maßnahmen auf dem Arzneimittelmarkt beschlossen.

423. Das **Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz** (AMNOG) ist am 29. Juni 2010 vom Kabinett verabschiedet worden und zielt vor allem auf eine Begrenzung der Kosten für Arzneimittel ohne Festbeträge, die die Arzneimittelkosten in die Höhe treiben. Bei diesen handelt es sich üblicherweise um neue, patentgeschützte Medikamente, die zwar nur gut ein Viertel der Arzneimittelverordnungen, aber mehr als die Hälfte des Arzneimittelumsatzes ausmachen (Bundesministerium für Gesundheit, 2010a).

Problematisch in diesem Zusammenhang ist zum einen, dass einigen dieser Arzneimittel wohl kein adäquater Zusatznutzen gegenübersteht, der die im Vergleich zu Festbeträgen hohen Herstellerpreise rechtfertigen würde. Zum anderen erscheinen die Herstellerpreise selbst für Arzneimittel mit Zusatznutzen vielfach unangemessen hoch (Bundesministerium für Gesundheit, 2010b). Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, soll durch das AMNOG die bisherige Praxis, dass die Hersteller unabhängig vom Nachweis eines therapeutischen Zusatznutzens ab Marktzulassung für die Dauer des Patentschutzes den Arzneimittelpreis frei festlegen können, durch ein neues Verfahren ersetzt werden. **Nutzenbewertungen** und **Preisverhandlungen** sollen bei diesem eine zentrale Rolle spielen.

424. Dieses neue Verfahren sieht vor, dass zukünftig der Arzneimittelhersteller dafür verantwortlich ist, den zusätzlichen Nutzen eines neuen Medikaments nachzuweisen. Dazu muss er bereits zur Markteinführung oder zur Zulassung neuer Anwendungsgebiete ein entsprechendes Dossier vorlegen. Ob der behauptete **Zusatznutzen** letztlich anerkannt wird, bestimmt nach der Fassung des AMNOG vom 29. Juni 2010 der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA), der innerhalb von drei Monaten nach der Marktzulassung eine Nutzenbewertung durchführt oder vom Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen erstellen lässt. Zu dieser können Hersteller, Verbände und Fachkreise dann in den darauffolgenden drei Monaten Stellung nehmen, bevor der G-BA abschließend entscheidet. Allerdings gibt es derzeit Bemühungen, das AMNOG dahingehend zu ändern, dass nicht der G-BA, sondern das Bundesministerium für Gesundheit zukünftig entscheiden wird, ob der behauptete Zusatznutzen eines Arzneimittels letztlich anerkannt wird. In diesem Zusammenhang fällt jedoch der Bewertung durch eine unabhängige Einrichtung eine sehr wichtige Rolle zu, sodass dieser Schritt zu überdenken ist.

Kann **kein zusätzlicher Nutzen** festgestellt werden, wird das neue Arzneimittel direkt in das Festbetragssystem überführt. Folglich werden die Krankenkassen für dieses Arzneimittel nur noch den für vergleichbare Medikamente festgelegten **Höchstbetrag** zahlen. Ist dagegen ein **Zusatznutzen feststellbar**, gilt das Medikament als echte Innovation und die Krankenkassen werden für die Dauer eines Jahres ab Markteinführung den vom Hersteller verlangten Preis zahlen. Allerdings müssen Krankenkassen und Hersteller dieses Jahr nutzen, um einen **Rabatt auszuhandeln**, der nach Ablauf dieses Jahres den Herstellerpreis reduziert. Können die beiden Parteien innerhalb dieser Frist keine Einigung erzielen, wird innerhalb von drei Monaten von einer zentralen Schiedsstelle ein Rabatt bestimmt, der rückwirkend gilt. Als Entscheidungsbasis dieser Schiedsstelle können etwa internationale Vergleichspreise dienen.

425. Wenngleich enttäuschend ist, dass die Regierungskoalition bei der Neuordnung des Arzneimittelmarkts nicht auch auf mehr Wettbewerb bei der Distribution von Arzneimitteln durch eine Aufhebung des **Fremd- und Mehrbesitzverbots** von Apotheken setzt, ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung mit ihrem Entwurf überhaupt eine Dauerbaustelle des Gesundheitswesens angegangen ist. Ebenso ist grundsätzlich zu befürworten, dass die langfristige Neuordnung des Arzneimittelmarkts durch eine Fokussierung auf Nutzenbewertungen und insbesondere Verhandlungslösungen geprägt ist.

Problematisch an dem angestrebten Verfahren ist, dem Hersteller das Erbringen des Nutzennachweises zu übertragen und einen derart engen Zeitrahmen für die Entscheidung über einen Zusatznutzen zu setzen. Denn es ist fraglich, ob in dieser Zeit die für eine Bewertung notwendigen wissenschaftlichen Erkenntnisse in ausreichendem Maße vorliegen können. Des Weiteren wäre es notwendig, nicht nur eine Nutzen-, sondern eine Kosten-Nutzen-Bewertung durchzuführen. Denn diese dürfte wichtige Erkenntnisse für die angemessene Bestimmung des Preises, den die Krankenkassen für ein Arzneimittel erstatten sollten, liefern. Mit der Festlegung dieses Erstattungspreises wäre dann ebenfalls klar, welchen Rabatt auf den ursprünglichen Herstellerpreis die Krankenkassen aushandeln müssten.

II. Soziale Pflegeversicherung: Auf dem Weg ins Defizit

426. Die Soziale Pflegeversicherung erzielte im ersten Halbjahr 2010 ein nahezu **ausgeglichenes Ergebnis**: Die Einnahmen von 10,6 Mrd Euro überstiegen die Ausgaben lediglich um knapp 40 Mio Euro. Damit hat sich jedoch im Vergleich zum Vorjahreszeitraum die finanzielle Lage verschlechtert, denn im ersten Halbjahr 2009 wies die Soziale Pflegeversicherung noch einen Überschuss von 0,4 Mrd Euro aus.

Mit einem Anstieg von knapp 7 vH ist ein **sehr starkes Ausgabenwachstum**, dem lediglich ein Zuwachs bei den Einnahmen von etwa 2 vH gegenübersteht, für die vergleichsweise negative finanzielle Entwicklung in der Sozialen Pflegeversicherung verantwortlich. Dabei ist die Zunahme der Ausgaben zu einem Teil auf die zum 1. Januar 2010 im Rahmen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes vorgesehene **Anhebung der Leistungen** in der häuslichen und in der teilstationären Pflege zurückzuführen (JG 2007 Ziffern 293 ff.). Der größere Teil des Ausgabenanstiegs resultiert allerdings aus der **verstärkten Inanspruchnahme** des im Rah-

men des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes erweiterten Leistungskatalogs der Sozialen Pflegeversicherung (Deutsche Bundesbank, 2010).

Das Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (**Pflege-Weiterentwicklungsgesetz**) zielte unter anderem auf eine Ausweitung der Definition der Pflegebedürftigkeit sowie auf eine kostendämpfende Umstrukturierung auf Seiten der Leistungserbringer ab und ist am 1. Juli 2008 in Kraft getreten. Dem Ansatz „ambulant vor stationär" folgend sollte die kostengünstigere ambulante Versorgung von Pflegebedürftigen ausgebaut werden, indem die entsprechenden Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung schrittweise in den Jahren 2008, 2010 und 2012 angehoben werden. Außerdem wurden im Rahmen dieses Gesetzes Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz, die noch keinen erheblichen Pflegebedarf nachweisen können, aber dennoch zusätzliche Betreuung benötigen (insbesondere Demenzkranke), in den Kreis der Leistungsberechtigten einbezogen. Schließlich wurde die Dynamisierung der Leistungen zunächst nach Maßgabe einer unterstellten durchschnittlichen Inflationsrate von jährlich 1,5 vH beschlossen. Dies soll gewährleisten, dass der reale Wert der Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung erhalten bleibt.

427. Die **liquiden Mittel** der Sozialen Pflegeversicherung betrugen zur Jahresmitte 2010 gut 4,8 Mrd Euro oder 2,7 durchschnittliche Monatsausgaben. Bis zum Ende des Jahres 2010 dürfte sich die finanzielle Lage der Sozialen Pflegeversicherung infolge hoher Beitragseinnahmen im vierten Quartal aufgrund der saisonüblichen Sonderzahlungen **günstig** entwickeln, sodass die Einnahmen die Ausgaben übersteigen sollten. Allerdings wird dieser Überschuss unter dem des Vorjahres von knapp 1 Mrd Euro liegen.

Mit Beitragssätzen von 2,2 vH für Kinderlose und 1,95 vH für Versicherte mit Kindern dürften mittelfristig keine Einnahmen generiert werden, die ausreichen, um die in absehbarer Zeit steigenden Ausgaben zu decken (Deutsche Bundesbank, 2010). Folglich steuert die Soziale Pflegeversicherung in der **mittleren Sicht** auf **Defizite** zu. Für diesen absehbaren Ausgabenanstieg sind die infolge des demografischen Wandels steigende Anzahl von Leistungsempfängern und die Dynamisierung der Leistungssätze im Rahmen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes verantwortlich. Des Weiteren gilt der Pflegebedürftigkeitsbegriff gemäß § 14 SGB XI als zu eng gefasst (Bundesministerium für Gesundheit, 2009), weshalb der Koalitionsvertrag vorsieht, eine neue, differenzierte Definition von Pflegebedürftigkeit anzustreben. Da zu erwarten ist, dass eine solche Neudefinition wiederum mit einer Leistungsausweitung einhergehen wird, dürfte von dieser ebenfalls ein zusätzlicher Kostendruck ausgehen.

428. Insbesondere wenn die Bundesregierung die Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs angeht, wird sie nicht umhin kommen, die Finanzierungsseite in ihre Reform mit einzubeziehen (JG 2009 Ziffer 317). Im Koalitionsvertrag wurde bereits vereinbart, dass zur Sicherstellung einer verlässlichen Teilabsicherung der Pflegekosten die bestehende, umlagefinanzierte Soziale Pflegeversicherung durch eine Kapitaldeckung, die verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein muss, ergänzt werden soll. Allerdings hat die Bundesregierung bisher keinen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt.

429. Bei einer finanzierungsseitigen Reform der Sozialen Pflegeversicherung sind vor allem die zunehmende und die nachwachsenden Generationen belastende intergenerative Umverteilung sowie die wettbewerbsschädliche Risikoentmischung zwischen Sozialer Pflegeversicherung und Privater Pflegeversicherung in den Blick zu nehmen. Um diesen beiden Aspekten Rechnung zu tragen, hat der Sachverständigenrat das Konzept der umlagefinanzierten **Bürgerpauschale** mit integriertem steuerfinanzierten **Sozialausgleich** vorgeschlagen (JG 2004 Ziffern 510 ff.). Allerdings ist die Realisierung dieses Reformvorschlags aufgrund der institutionell engen Verbundenheit von Kranken- und Pflegeversicherung nur dann sinnvoll, wenn eine gleichgerichtete Reform der Finanzierungsseite der Krankenversicherung gelingt. Im Hinblick auf die mit dem GKV-FinG angestrebten Veränderungen auf der Finanzierungsseite der Gesetzlichen Krankenversicherung könnte sich mittelfristig möglicherweise eine Gelegenheit ergeben, die die Umsetzung dieses Reformvorschlags realistischer als in der Vergangenheit erscheinen lässt.

Sollte dies nicht der Fall sein und sollte an der einkommensabhängigen Beitragsbemessung in der Sozialen Pflegeversicherung festgehalten werden, dann wäre aus Sicht des Sachverständigenrates eine **Weiterentwicklung des Beitragssplittings** angezeigt. Ein höherer Beitragssatz für Rentner würde die intergenerative Umverteilung, die zulasten jüngerer Kohorten geht, reduzieren. Flankierende Maßnahmen wie die Einführung einer staatlich geförderten privaten Pflegeversicherung sollten diese Weiterentwicklung des Beitragssplittings begleiten (JG 2008 Ziffer 702). Zudem sollte auf der Ausgabenseite der Wettbewerb unter den Leistungserbringern gestärkt werden, um das Ziel einer verbesserten Kosteneffizienz bei hoher Leistungsqualität und Transparenz zu erreichen.

III. Gesetzliche Rentenversicherung: Rentenpolitische Standfestigkeit erforderlich

430. Die Große Koalition hatte im Jahr 2009 mit der Erklärung der Rentengarantie die bereits existierende Schutzklausel bei der Rentenanpassung noch einmal erweitert, sodass zukünftig negative Rentenanpassungen selbst infolge eines Rückgangs der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ausgeschlossen sind. Im Jahr 2010 kam die (erweiterte) Schutzklausel zur Anwendung und hat dazu geführt, dass die aktuellen Rentenwerte West und Ost und damit die Bruttorenten unverändert bleiben. Dadurch hat sich der Ausgleichsbedarf noch einmal kräftig erhöht und ist auf einen regelrechten **Nachholberg** angewachsen. Nur wenn es nicht zu weiteren diskretionären Eingriffen in die Rentengesetzgebung kommt und der Nachholberg wie geplant ab dem Jahr 2011 abgebaut wird, kann vermieden werden, dass die Gesetzliche Rentenversicherung wieder in eine finanzielle Schieflage gerät. Dies erfordert ebenso rentenpolitische Standfestigkeit wie die ab dem Jahr 2012 vorgesehene und in diesem Jahr wieder in die Diskussion geratene **stufenweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre**. Sie ist ebenfalls zur Sicherung der finanziellen Stabilität der Gesetzlichen Rentenversicherung notwendig. Außerdem vergrößert sie das in Folge des demografischen Wandels von Alterung und Schrumpfung betroffene Erwerbspersonenpotenzial. Dies wirkt einem potenziellen Arbeitskräftemangel entgegen und entfaltet positive Wachstumseffekte.

1. Nullrunde bei den Renten

431. Für die Allgemeine Rentenversicherung, welche den größten Teil der Gesetzlichen Rentenversicherung abbildet, ergab sich für die ersten drei Quartale 2010 ein **negativer Finanzierungssaldo** von 2,7 Mrd Euro. Dementsprechend reduzierte sich die Nachhaltigkeitsrücklage auf 13,4 Mrd Euro oder 0,79 Monatsausgaben. Die Gesamteinnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung beliefen sich auf 181,5 Mrd Euro. Von diesen entfielen 74,1 vH auf Einnahmen aus Beiträgen und 24,4 vH auf Bundeszuschüsse. Die Pflichtbeiträge aus Arbeitseinkommen, die knapp 90 vH der Einnahmen aus Beiträgen ausmachen, betrugen 118,7 Mrd Euro in den ersten drei Quartalen 2010 und sind gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 2 vH gestiegen. Ebenso haben sich die Bundeszuschüsse um gut 3 vH erhöht.

Den Gesamteinnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung standen bis Ende September 2010 Gesamtausgaben von 184,2 Mrd Euro gegenüber. Von diesen entfielen knapp 86 vH oder 158,3 Mrd Euro auf die Rentenausgaben, die sich gegenüber dem Vorjahreszeitraum um gut 2 vH erhöht haben.

432. Infolge des deutlichen Konjunktureinbruchs in Deutschland im Jahr 2009 sind die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gesunken. Dies wirkte sich auf die jährliche Rentenanpassung aus. Sie wird durch die Lohnkomponente, die Beitragskomponente und den Nachhaltigkeitsfaktor bestimmt (JG 2008 Kasten 11). In den alten Bundesländern war im Jahr 2009 die für die Rentenanpassung relevante Lohnentwicklung negativ (-0,96 vH); in den neuen Bundesländern war sie mit 0,61 vH geringfügig positiv. Zudem wirkten sich sowohl die Beitragskomponente mit -0,64 vH als auch der Nachhaltigkeitsfaktor mit -0,51 vH anpassungsdämpfend aus. Rein rechnerisch hätte sich daraus insgesamt eine Senkung der Bruttorenten für die alten Bundesländer um 2,1 vH und für die neuen Bundesländer um 0,54 vH ergeben. Allerdings verhindert die Schutzklausel (§ 68a SGB VI), die im vergangenen Jahr ohne Umschweife zu einer **Rentengarantie** erweitert wurde (erweiterte Schutzklausel), ein Absinken der Bruttorenten. Somit bleiben die aktuellen Rentenwerte West und Ost und damit die Bruttorenten im Jahr 2010 konstant, wobei lediglich in den alten Bundesländern die erweiterte Schutzklausel zur Anwendung kam.

433. Mit der bereits im letzten Jahresgutachten kritisierten Abgabe der Rentengarantie (JG 2009 Ziffern 303 ff.) hat die Bundesregierung einen weiteren Tatbestand geschaffen, der den **Ausgleichsbedarf erhöht**. Denn gemäß § 68a SGB VI müssen die durch die Schutzklausel unterbliebenen Minderungen der aktuellen Rentenwerte ab dem Jahr 2011 nachgeholt werden, indem künftige positive Rentenanpassungen solange halbiert werden, bis der Ausgleichsbedarf abgebaut ist. In den alten Bundesländern ist der Ausgleichsbedarf in diesem Jahr um 2,1 Prozentpunkte auf derzeit rund 3,8 vH des Rentenvolumens gestiegen; dabei gehen 1,0 Prozentpunkte der Erhöhung des Ausgleichsbedarfs auf die Erweiterung der Schutzklausel zurück. In den neuen Ländern liegt der Ausgleichsbedarf derzeit bei 1,8 vH des Rentenvolumens und hat sich gegenüber dem Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte erhöht (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2010).

Es hat sich also infolge der Wirkung der Schutzklausel und ihrer Erweiterung sowie des Aussetzens des Riesterfaktors in den vergangenen Jahren ein wahrer **Nachholberg** angesammelt (Gasche, 2009), der erst in Jahren abgetragen sein wird. Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zufolge wäre der Ausgleichsbedarf bei konsequenter Umsetzung in den alten Bundesländern mit der Rentenanpassung zum 1. Juli 2017 und in den neuen Bundesländern mit der Rentenanpassung zum 1. Juli 2014 vollständig abgebaut. Dies setzt allerdings voraus, dass die Politik **rentenpolitische Standfestigkeit** beweist und von weiteren diskretionären Eingriffen in die Rentengesetzgebung absieht. Ansonsten wäre die finanzielle Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung erneut gefährdet.

434. Neben diesen in der Vergangenheit vorgenommenen diskretionären Eingriffen, die insbesondere in Form ansonsten möglicher, aber unterbliebener Beitragssatzsenkungen Mehrbelastungen der Beitragszahler zur Folge haben, enthält das im Jahr 2010 zusammengestellte **Sparpaket der Bundesregierung** zwei zusätzlich die Gesetzliche Rentenversicherung betreffende Maßnahmen, die die **Beitragszahler belasten** werden: die vollständige Streichung des Rentenversicherungsbeitrags für Empfänger von Arbeitslosengeld II und den Wegfall der Erstattungen des Bundes an die Rentenversicherung für die Aufstockung der Ostrenten. Beide Maßnahmen zusammen werden die Gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2011 mit 2,1 Mrd Euro belasten und bis zum Jahr 2014 in etwa auf diesem Niveau verbleiben. Im Zeitverlauf stehen den Belastungen durch die Streichung der Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslosengeld II-Empfänger zwar Entlastungen gegenüber, da keine neuen Rentenansprüche generiert werden; mittelfristig resultiert aus beiden Maßnahmen aber ein Anstieg des Beitragssatzes im Vergleich zu einer Situation, in der diese Zahlungen des Bundes bestehen geblieben wären, bevor sich in späteren Jahren wieder eine Angleichung der Beitragssätze ergibt (Gasche, 2010).

435. Derzeit basiert die monatliche Zahlung von Beiträgen für Arbeitslosengeld II-Empfänger an die Gesetzliche Rentenversicherung auf einer Bemessungsgrundlage von 205 Euro. Daraus resultiert nach einem Jahr Arbeitslosengeld II-Bezug in Westdeutschland lediglich ein monatlicher Rentenbezug von derzeit 2,17 Euro, sodass die Sinnhaftigkeit dieser Zahlungen durchaus in Frage gestellt werden kann. Dennoch ist anzumerken, dass der Bundeshaushalt auf Kosten der Beitragszahler der Gesetzlichen Rentenversicherung entlastet wird. Bei der Streichung der Beiträge für Arbeitslosengeld II-Empfänger handelt es sich, wie auch bei dem Wegfall der Erstattungen des Bundes für die Ostrentenaufstockung, die beide als versicherungsfremde Leistungen anzusehen und somit vom Bund zu finanzieren sind, um reine „**Verschiebebahnhöfe**“.

2. Die Rente mit 67 und die Lage Älterer am Arbeitsmarkt

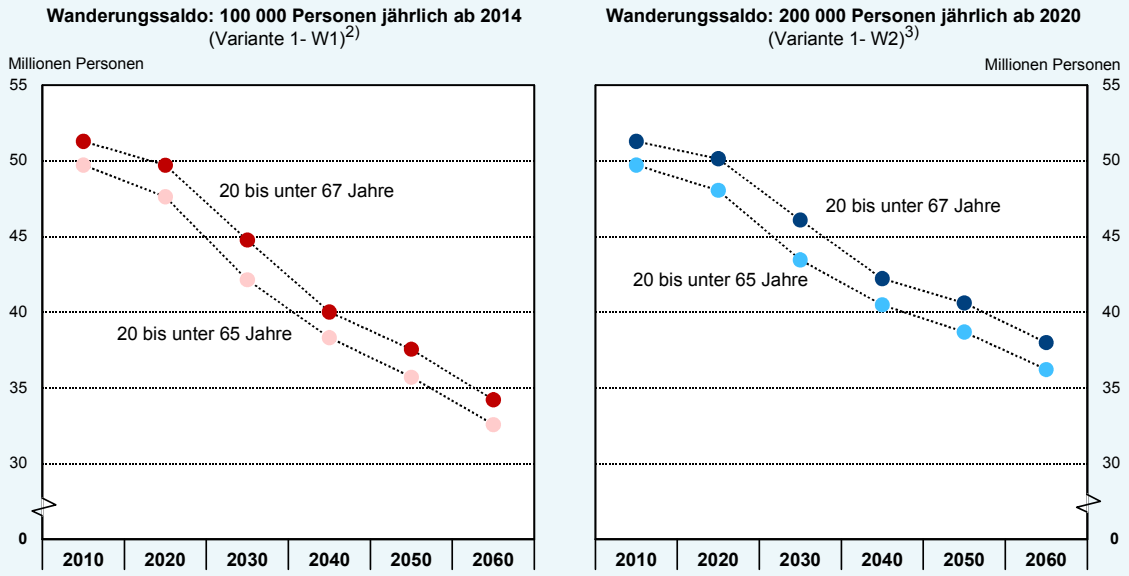
436. Mit dem im Frühjahr 2007 verabschiedeten RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz wurde die **Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre** beschlossen. Es sieht vor, dass beginnend mit dem Geburtsjahrgang 1947 ab dem Jahr 2012 die Regelaltersgrenze zunächst schrittweise um einen Monat pro Geburtsjahrgang angehoben wird. Ab dem Jahr 2024 und beginnend mit dem Geburtsjahrgang 1959 steigt die Regelaltersgrenze dann um jeweils zwei Monate pro Geburtsjahrgang, sodass im Jahr 2029 die Regelaltersgrenze von 67 Jahren er-

reicht wird. Damit geht im Jahr 2031 der erste Geburtsjahrgang, nämlich der des Jahres 1964, mit 67 Jahren in den Ruhestand.

437. Aufgrund anhaltend niedriger Geburtenzahlen und der steigenden Lebenserwartung entwickelt sich das Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern in der Gesetzlichen Rentenversicherung rückläufig, was ihre finanzielle Stabilität gefährdet und – ohne entsprechende Reformen – vor allem die jüngeren Generationen durch höhere Beitragszahlungen belastet und einen Anstieg der Arbeitskosten bewirkt. Durch die Anhebung der Regelaltersgrenzen wird sich dieses Verhältnis verbessern, was **positive Effekte** auf die **finanzielle Situation** der Gesetzlichen Rentenversicherung hat.

Schaubild 43

Bevölkerungsvorausberechnung für Personen im erwerbsfähigen Alter in Deutschland bei einer Variation des Wanderungssaldos[1)]



1) Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Annahmen: Geburtenhäufigkeit: 1,4 Kinder je Frau; Lebenserwartung neugeborener Jungen im Jahr 2060: 85,0 Jahre; Lebenserwartung neugeborener Mädchen im Jahr 2060: 89,2 Jahre.– 2) „mittlere" Bevölkerung, Untergrenze.– 3) „mittlere" Bevölkerung, Obergrenze.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Des Weiteren geht mit dem demografischen Wandel insbesondere eine Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einher, sodass das Erwerbspersonenpotenzial tendenziell sinkt. Damit reduziert sich unter den derzeit gegebenen Bedingungen das Arbeitsangebot und qualifikatorische Ersatzbedarfe können nicht in vollem Umfang befriedigt werden, sodass es – zumindest in einigen Branchen – zu einem Arbeitskräftemangel kommen kann. Gleichzeitig beeinflusst der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials die gesamtwirtschaftliche Produktion. Diesen negativen Folgen des demografischen Wandels kann durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, durch einen Anstieg der Arbeitsproduktivität sowie durch die Verlängerung der Erwerbsphase entgegengewirkt werden, da diese Maßnahmen das Erwerbspersonenpotenzial vergrößern. Die Verlängerung der Erwerbsphase kann nunmehr sowohl durch eine Verkürzung der Schul- und Ausbildungszeit als auch durch eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters erreicht werden. Folglich hat die Anhe-

bung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre nicht nur positive Effekte auf die finanzielle Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung, sondern erhöht auch das Erwerbspersonenpotenzial (Schaubild 43). Somit wirkt sie einem potenziellen **Arbeitskräftemangel entgegen** und kann **positive Wachstumswirkungen** entfalten.

438. Damit diese Effekte in vollem Umfang wirksam werden, ist es allerdings von Bedeutung, dass die stufenweise Anhebung des Renteneintrittsalters wie geplant im Jahr 2012 beginnt. Denn nur dann ist sichergestellt, dass die größten Probleme entschärft werden können, die sich für die Gesetzliche Rentenversicherung ergeben, wenn die Generation der Babyboomer in den Jahren ab 2015 bis etwa 2030 in den Ruhestand eintritt. Schließlich kann nur in diesem Zeitfenster erreicht werden, dass auch die Babyboomer-Generation einen Beitrag zur Lösung dieser Problematik leistet.

Somit führt an dem in diesem Jahr wieder in die Diskussion geratenen **Einstieg in die Rente mit 67** im Jahr 2012 kein Weg vorbei. Es ist erforderlich, dass die Bundesregierung hier ebenfalls Standfestigkeit beweist. Hilfreich wäre es, einige Irrtümer auszuräumen, die im Zusammenhang mit der „Rente mit 67 Jahren“ entstanden sind und die ihre Akzeptanz in der Bevölkerung beeinträchtigen.

Zu diesen Irrtümern gehört insbesondere aus der aktuellen Situation auf dem Arbeitsmarkt zu folgern, dass

- ältere Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden und es ihnen deshalb gar nicht möglich wäre, ab dem Jahr 2029 bis zu ihrem 67. Lebensjahr zu arbeiten, und dass

- Angehörige bestimmter Berufsgruppen aufgrund einer besonders hohen physischen und psychischen Belastung nicht in der Lage wären, bis zum Erreichen der ab dem Jahr 2029 gültigen Regelaltersgrenze von 67 Jahren einem Beruf nachzugehen.

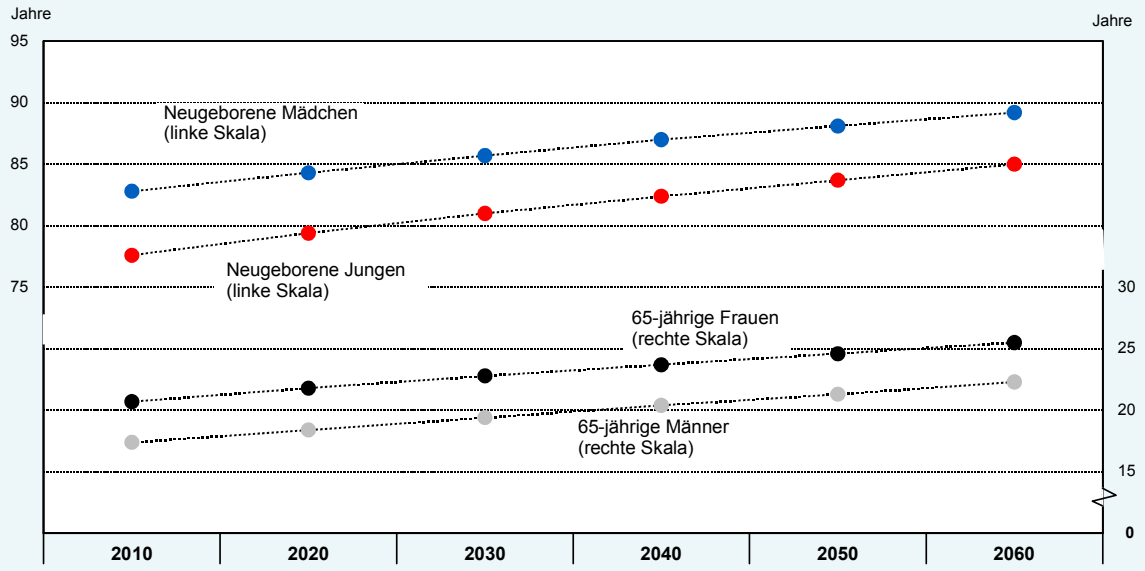
439. Bei der Betrachtung der **Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer** darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Anhebung der Regelaltersgrenzen stufenweise erfolgt und erst im Jahr 2031 der erste Geburtsjahrgang tatsächlich mit 67 Jahren in den Ruhestand geht. Folglich ist nicht die heutige Situation Älterer auf dem Arbeitsmarkt entscheidend, sondern die zukünftige, die aufgrund der demografischen Entwicklung als vergleichsweise günstig eingeschätzt werden kann.

440. Beim zweiten Argument, dass Angehörige bestimmter Berufsgruppen aufgrund einer besonders hohen physischen und psychischen Belastung nicht in der Lage wären, bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze bei dann 67 Jahren ihrem Beruf nachzugehen, ist zu bedenken, dass sich der **durchschnittliche Gesundheitszustand** der Bevölkerung durch die weitere Abnahme körperlich anstrengender Tätigkeiten und gesundheitsbewusstes Verhalten zukünftig weiter **verbessern** dürfte. Hinzu kommt, dass mit einem weiteren Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung zu rechnen ist (Schaubild 44). Zumindest ein Teil dieser

gewonnenen Jahre dürfte ebenfalls bei guter Gesundheit verbracht werden. Folglich ist es unangemessen, das oben genannte Argument, dass Angehörige bestimmter Berufsgruppen nicht bis zum Erreichen einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren arbeiten können, mit dem Gesundheitszustand heute 67-Jähriger zu untermauern.

Schaubild 44

Lebenserwartung Neugeborener und 65-Jähriger bis 2060[1)]



1) Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Die Grundlage der Basisannahme bildet die Kombination aus der kurzfristigen Trendentwicklung seit 1970 und der langfristigen Trendentwicklung seit 1871.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Gleichwohl mag es Arbeitnehmer oder sogar ganze Berufsgruppen geben, für die es – zumindest in ihrem ursprünglich erlernten Beruf – schwierig sein wird, bis zum Erreichen ihres 67. Lebensjahres erwerbstätig zu sein. Für diese müssen **Alternativen** angeboten werden, die aber vor allem Anpassungsprozesse bei den Arbeitnehmern und Unternehmen erfordern. So müssen einerseits die Arbeitnehmer zu lebenslangem Lernen bereit sein. Andererseits müssen Unternehmen auf die veränderten Gegebenheiten beispielsweise mit einer Neuorganisation ihrer Betriebsabläufe reagieren. Zudem können überbetriebliche Regelungen seitens der Unternehmen, verbunden mit einem geänderten Tätigkeitsprofil der Arbeitnehmer, etabliert werden. Außerdem ist über eine Weiterentwicklung der Erwerbsminderungsrenten nachzudenken.

IV. Arbeitslosenversicherung: Mit Finanzierungsdefizit

441. Die Bundesagentur für Arbeit wies am Ende des dritten Quartals 2010 ein **Finanzierungsdefizit** von 2,3 Mrd Euro aus: Einnahmen von 28,8 Mrd Euro standen Ausgaben von 31,1 Mrd Euro gegenüber. Der Fehlbetrag konnte aus der Rücklage gedeckt werden, die am Ende des Jahres 2009 knapp 3 Mrd Euro betragen hatte. Für das Gesamtjahr 2010 ist mit einem Finanzierungsdefizit von knapp 10 Mrd Euro zu rechnen. Somit wird die Bundesagentur am Ende dieses Jahres einen **Bundeszuschuss** gemäß § 434 t SGB III von knapp 7 Mrd Euro in Anspruch nehmen müssen.

Dass am Ende des dritten Quartals noch kein höheres Finanzierungsdefizit ausgewiesen werden musste, ist darauf zurückzuführen, dass die Bundesagentur für Arbeit von der Möglichkeit Gebrauch machen durfte, die sich in diesem Jahr auf etwa 8 Mrd Euro belaufende Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung früher als vorgesehen zu vereinnahmen. Gemäß § 363 Abs. 1 SGB III wäre sie erst am Jahresende in einer Summe fällig. Außerdem wurden der Bundesagentur die bisherigen drei Raten des Eingliederungsbeitrags gemäß § 46 Abs. 4 SGB II bis zum Jahresende gestundet, sodass zunächst Ausgaben in Höhe von 3,9 Mrd Euro nicht angefallen sind.

442. Ursächlich für das Finanzierungsdefizit der Bundesagentur ist zum einen die **Finanz- und Wirtschaftskrise**, in deren Folge die Ausgaben für krisenbedingte und krisenbedingt erweiterte Leistungen angestiegen sind. So wurden beispielsweise die Zugangsbedingungen für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld und die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen an Arbeitgeber bei Kurzarbeit für längere Zeit deutlich erleichtert. Dies hat trotz inzwischen rückläufiger Kurzarbeiterzahlen in den ersten drei Quartalen des Jahres 2010 zu Ausgaben von etwa 2,7 Mrd Euro geführt, während sich die Ausgaben für diese Leistungen im gleichen Zeitraum des Jahres 2008 nur auf knapp 0,1 Mrd Euro belaufen hatten.

Zum anderen muss festgestellt werden, dass der **Beitragssatz** mit 2,8 vH **zu niedrig** gewählt ist, als dass ein strukturelles Defizit in der Arbeitslosenversicherung dauerhaft vermieden werden könnte. Dabei dürfte die im Rahmen des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vorgesehene Erhöhung des Beitragssatzes auf 3,0 vH zum 1. Januar 2011 für einen nachhaltigen Beitragssatz eher als zu niedrig angesehen werden (JG 2009 Ziffern 321 f. und JG 2007 Ziffern 317 ff.).

Literatur

Afonso, A. und M. S. Aubyn (2005) *Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries*, Journal of Applied Economics, 8, 227 - 246.

Augurzky, B., S. Felder, S. Krolop, C. M. Schmidt und J. Wasem (2010) *Ein gesundheitspolitisches Reformprogramm*, RWI Positionen, 38.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2010) *Übersicht über das Sozialrecht 2010/2011*, 7. Auflage, Nürnberg: BW Bildung und Wissen.

Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.) (2009) *Bericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs*, Berlin.

--- (2010a) *Neue, teure Arzneimittel belasten die GKV - Verordnungs- und Umsatzanteile bei Arzneimitteln*, http://www.bmg.bund.de/cln_178/nn_1168248/SharedDocs/Bilder/

DE/Standardartikel/A/Glossar-Arzneimittel/amnog-infografik-2,property=poster.jpg (Stand vom 1.11.2010).

--- (2010b) *Hintergrund zum AMNOG: Die Spreu vom Weizen trennen*, http://www.bundesgesundheitsministerium.de/cln_178/nn_1168248/SharedDocs/Standardartikel/DE/AZ/A/Glossar-Arzneimittel/amnog-basistext.html (Stand vom 1.11.2010).

Deutsche Bundesbank (2010) *Monatsbericht,* 62. Jahrgang, 9.

Gasche, M. (2009) *Der Nachholberg in der Gesetzlichen Rentenversicherung*, Wirtschaftsdienst, 89 (9), 610 - 615.

--- (2010) *Rentenanpassung 2010 - Wem nützt die Rentengarantie?*, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), Universität Mannheim.

Richter, W. F. (2010) *Finanzierung des Krankenversicherungsschutzes: Entgleiste Reformdebatte wieder auf Spur*, IZA Standpunkte, 29.

SIEBTES KAPITEL

Arbeitsmarkt: Nach erfolgreichem Krisenmanagement vor institutionellen Veränderungen

I. Trotz Krise überraschend positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt
1. Konjunkturelle Aufhellung belebt den Arbeitsmarkt
2. Bewegungsvorgänge und Problemgruppen

II. Reform des Arbeitslosengelds II: Begrenzte Spielräume
1. Arbeitsanreize beim Arbeitslosengeld II: Wo liegen die Probleme?
2. Simulation verschiedener Reformoptionen
3. Bewertung des Vorhabens der Bundesregierung

III. Migration von Arbeitskräften nach der EU-Osterweiterung: Bedrohung oder Chance?

IV. Das Ende der Tarifeinheit: Kein gesetzgeberischer Aktionismus

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Der Arbeitsmarkt hat sich im Jahr 2010 unerwartet **positiv entwickelt**. Die jahresdurchschnittliche Anzahl der Arbeitslosen belief sich auf 3,2 Millionen Personen, die Beschäftigung stieg auf fast 40,5 Millionen Erwerbstätige an. Die Kurzarbeit ging massiv zurück. Im Jahr 2011 wird sich die Lage voraussichtlich weiter entspannen.

Der **robuste Verlauf auf dem Arbeitsmarkt** hat zwei Gründe:

- In den Unternehmen fand eine in diesem Umfang nicht vorhergesehene **Hortung von Arbeitskräften** statt, indem die Anpassung hauptsächlich über eine Reduktion der Arbeitszeit vonstatten ging. Dies war mit rückläufigen Veränderungsraten der Arbeitsproduktivität verbunden.

- Die Tarifvertragsparteien haben nicht nur vor der Krise einen insgesamt gesehen **moderaten Kurs der Tariflohnpolitik** verfolgt, sondern zudem während der Krise ihr Hauptaugenmerk auf die Arbeitsplatzsicherheit gelegt.

Drei **institutionelle Veränderungen** kennzeichneten das Arbeitsmarktgeschehen:

- Im Mittelpunkt standen Reformen des Regelwerks des Arbeitslosengelds II und hier insbesondere die Höhe der Regelleistungen sowie die Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen. Die Bundesregierung plant eine geringfügige Verbesserung der Hinzuverdienstregelungen und eine leichte Anhebung des Regelsatzes. Berechnungen zeigen allerdings, dass eine budgetneutrale Veränderung der Hinzuverdienstregelungen die Arbeitsanreize nur in geringem Ausmaß erhöht. Hingegen würden quantitativ bedeutsame Effekte von einer Senkung des Regelsatzes ausgehen, wobei jedoch das verfassungsmäßige Gebot der Sicherung eines Existenzminimums gewährleistet sein muss, indem sichergestellt ist, dass stets die ungekürzten Regelleistungen bei entsprechenden Arbeitsleistungen gelten.

- Die vollständige Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern zum 1. Mai 2011 hat vielfach Anlass zu Befürchtungen einer Verdrängung heimischer Arbeitskräfte gegeben und zur Forderung nach gesetzlichen Mindestlöhnen geführt. Nach bisherigen Erfahrungen und vorsichtigen Schätzungen werden sich die Auswirkungen indes vermutlich in Grenzen halten. Ein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht nicht.

- Das Bundesarbeitsgericht hat das bislang von ihm vertretene Prinzip der Tarifeinheit aufgegeben. Bevor der Gesetzgeber eingreift, sollte die weitere Entwicklung der Tarifpluralität sorgfältig beobachtet werden, zumal grundgesetzliche Hürden für eine Tarifeinheit bestehen.

Arbeitsmarkt: Nach erfolgreichem Krisenmanagement vor institutionellen Veränderungen

443. Die **erfreuliche Entwicklung des Arbeitsmarkts** in den Jahren **2009 und 2010** stellte für die meisten Konjunkturanalysten eine beträchtliche Überraschung dar und wird im Ausland mit Anerkennung zur Kenntnis genommen. In der Tat: Entgegen den Befürchtungen, die Anzahl der registriert Arbeitslosen könnte im Jahr 2010 in Deutschland wieder knapp 5 Millionen Personen erreichen (OECD, 2009), ist sie im Oktober 2010 auf 2,945 Millionen Personen gesunken und damit auf den geringsten Wert seit 18 Jahren. Zu diesem günstigen Ergebnis hat allerdings ein statistischer Effekt beigetragen, denn seit dem Jahr 2009 werden Arbeitslose, die in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch externe Dritte betreut werden, nicht mehr als registriert Arbeitslose erfasst.

Statt eines erwarteten Rückgangs der Beschäftigung unter das Niveau vor Beginn der Krise, hat sich die Anzahl der Erwerbstätigen über die Krise hinweg kaum verringert. Seit Februar 2010 kam es saisonbereinigt zu einer kontinuierlichen Zunahme der Erwerbstätigkeit. Im Gegensatz dazu steht die weitaus ungünstigere Arbeitsmarktentwicklung in manch anderen europäischen Volkswirtschaften und den Vereinigten Staaten, sodass hin und wieder vom „**deutschen Arbeitsmarktwunder**“ gesprochen wird.

444. Von einem Wunder kann allerdings keine Rede sein. Vielmehr beruht der robuste Verlauf der Erwerbstätigkeit im Wesentlichen auf einer in diesem Umfang unerwarteten **Hortung von Arbeitskräften**. Diese fand in Form einer massiven Reduktion der Arbeitszeit und einer stärkeren Inanspruchnahme der Kurzarbeit statt, begünstigt durch die staatlicherseits großzügig unterstützte Ausweitung der betreffenden Regelungen. Damit ging im Jahr 2009 eine stark rückläufige Entwicklung der Arbeitsproduktivität einher (- 2,2 vH), während sich diese im Jahr 2010 wieder erholte (1,4 vH).

445. Des Weiteren ist der **Beitrag der Tariflohnpolitik positiv** hervorzuheben. Die Tarifvertragsparteien haben nicht nur vor der Krise einen insgesamt gesehen moderaten Kurs der Tariflohnpolitik verfolgt, sondern während der Krise ihr Augenmerk hauptsächlich auf die **Arbeitsplatzsicherheit** gelegt – mit sichtbarem Erfolg. Wenngleich das Begehren der Arbeitnehmer, nun ebenso an der konjunkturellen Erholung und dem Anstieg der Gewinne zu partizipieren, verständlich ist, sollte die Tariflohnpolitik das Erreichte nicht durch überzogene Lohnsteigerungen gefährden und den branchenmäßigen Verteilungsspielraum nicht voll ausschöpfen. Nichts spricht jedoch gegen freiwillige, außertarifliche Zulagen auf der individuellen Unternehmensebene – etwa in Form von Einmalzahlungen, sofern dies die Ertragslage des jeweiligen Unternehmens rechtfertigt.

446. Vor dem Hintergrund dieses wirksamen Krisenmanagements werfen **drei institutionelle Veränderungen der Arbeitsmarktordnung** ihre Schatten voraus. Zu diesen zählen die Anpassung der Regelleistungen des Arbeitslosengelds II, die Aufhebung des Prinzips der Tarifeinheit sowie das Inkrafttreten der Freizügigkeit der Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern der Europäischen Union.

Im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 hatten die Regierungsparteien eine **Verbesserung der Hinzuverdienstregelungen** beim Arbeitslosengeld II vereinbart, um die Arbeitsanreize zu erhöhen. Dieses Vorhaben wurde im Jahr 2010 in Angriff genommen. Des Weiteren hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zur Verfassungsmäßigkeit der **Regelleistungen** nach Sozialgesetzbuch II (SGB II) unter anderem die Berechnungsschritte zum Teil als undurchsichtig beanstandet und eine Härtefallregelung für einen „laufenden, nicht nur einmaligen Bedarf" gefordert. Diese Rechtsprechung löste nicht zuletzt im politischen Raum einen Überbietungswettlauf im Hinblick auf eine Erhöhung der Regelsätze aus, beispielsweise für den Eckregelsatz eines Alleinstehenden von bislang 359 Euro auf mindestens 400 Euro.

Zum 1. Mai 2011 laufen die Beschränkungen der Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der Europäischen Union für acht Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa (MOEL-8) aus. Die **Herstellung der Freizügigkeit** hat hierzulande Besorgnisse geweckt, heimische Arbeitskräfte würden durch solche aus den MOEL-8-Staaten verdrängt, verbunden mit einem erheblichen Lohndruck („Lohndumping"), insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit.

Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat im Juli 2010 endgültig entschieden, das Prinzip der **Tarifeinheit**, also dass im selben Unternehmen nur ein Tarifvertrag gilt, nicht weiter anzuwenden. Das Urteil des BAG hat eine kontroverse Diskussion ausgelöst, teilweise wurde gesetzgeberischer Handlungsbedarf angemahnt.

I. Trotz Krise überraschend positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt

447. Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich in den Jahren 2009 und 2010 sehr erfreulich entwickelt. Die von den meisten Konjunkturanalysten im Herbst 2009 prognostizierten Entlassungswellen blieben aus. Im internationalen und zyklischen Vergleich zeigte sich ein äußerst geringer Abbau der Beschäftigung. Mit der überraschend schnellen und deutlichen wirtschaftlichen Erholung stieg die Anzahl der Erwerbstätigen im Jahr 2010 auf fast 40,5 Millionen Personen an. Sie lag damit über dem Niveau des Jahres 2008. Die Anzahl der Arbeitslosen ging im Jahresdurchschnitt 2010 um 178 000 Personen zurück und erreichte mit 3,2 Millionen Personen den niedrigsten Stand seit 1992. Im Oktober 2010 reduzierte sich die Anzahl der registriert Arbeitslosen auf 2,945 Millionen Personen und damit auf den geringsten Monatswert seit 18 Jahren. Zu diesem günstigen Ergebnis hat allerdings ein statistischer Effekt beigetragen, denn seit dem Jahr 2009 werden Arbeitslose, die in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch externe Dritte betreut werden, nicht mehr als registriert Arbeitslose gezählt. Im Jahr 2011 wird sich der Beschäftigungsaufbau und der Rückgang der Arbeitslosigkeit höchstwahrscheinlich fortsetzten (Ziffern 448 ff.).

Die Belebung auf dem Arbeitsmarkt nahm im Jahr 2010 – nach einer leichten Abschwächung im Jahr 2009 – wieder zu. Besonders die Vielzahl der (Langzeit-)Arbeitslosen, die im ersten Halbjahr 2010 wieder eine Beschäftigung gefunden haben, stimmt positiv. Die Dynamisierung des Arbeitsmarkts in Folge der Reformen am Arbeitsmarkt scheint damit durch die Krise nur kurz unterbrochen worden zu sein und dürfte noch nicht abgeschlossen sein (Ziffern 464 ff.).

1. Konjunkturelle Aufhellung belebt den Arbeitsmarkt

448. Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat sich sowohl international gesehen wie auch im Vergleich zu vorangegangen Abschwungphasen wesentlich robuster entwickelt als noch im letzten Jahr erwartet wurde. Deutschland ist unter den Industrienationen das einzige Land, in dem die Arbeitslosenquote zur Jahresmitte 2010 geringer war als vor Ausbruch der Krise (Schaubild 6). Der Arbeitsmarkt hatte sich zuvor schon in der konjunkturellen Abschwungphase vom ersten Quartal 2008 bis zum zweiten Quartal 2009 im Vergleich zu früheren gravierenden Abschwungphasen als ungewöhnlich stabil erwiesen (JG 2009 Ziffern 408 f.).

Arbeitsmarkt über die Krise hinweg robust

449. Diese außergewöhnliche Entwicklung kann anhand einer Schätzung des **Zusammenhangs zwischen Produktion und Beschäftigung** verdeutlicht werden. Wenn die in den Jahren vor der Krise – 1995 bis 2008 – beobachteten Korrelationen zwischen Produktion und Beschäftigung ebenfalls im Jahr 2009 und darüber hinaus gültig gewesen wären, hätte die Anzahl der Arbeitnehmer im privaten, nicht-landwirtschaftlichen Sektor im Jahresdurchschnitt 2009 um etwa 500 000 Personen gegenüber dem Vorjahr sinken müssen. Tatsächlich belief sich der Rückgang aber nur auf 30 000 Personen (Kasten 2, Seite 50).

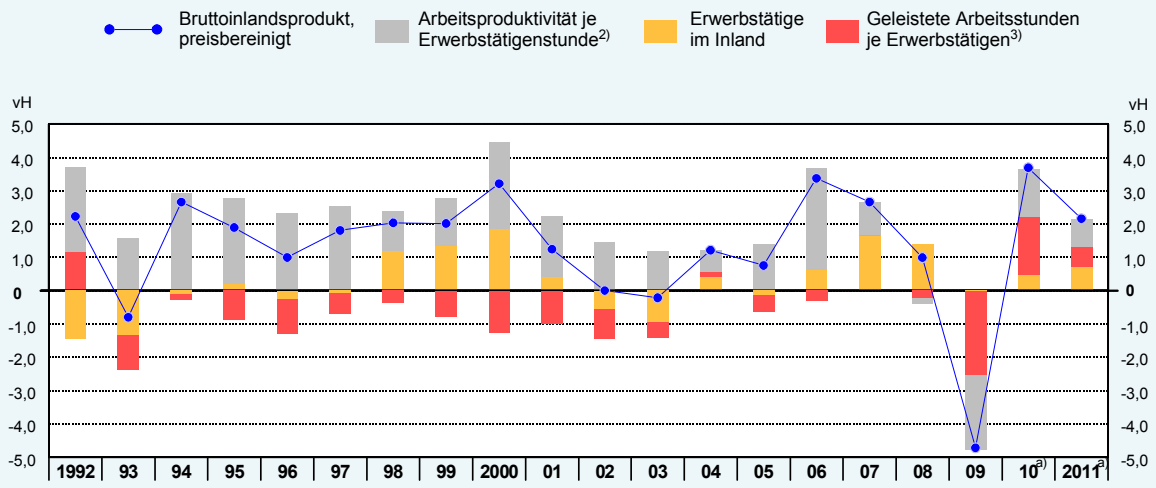
450. Dass eine solche Entlassungswelle verhindert wurde, ist auf das **Zusammenwirken mehrerer Faktoren** zurückzuführen. In den Jahren vor der Krise konnten die besonders betroffenen Unternehmen des exportorientierten Produzierenden Gewerbes, insbesondere der Maschinenbau und die Automobilindustrie, ihre Wettbewerbsfähigkeit und damit ihr Eigenkapital und ihre Liquiditätsreserven deutlich erhöhen (JG 2009 Ziffern 80 f.). Zudem werden in diesen Unternehmen überproportional viele Facharbeiter beschäftigt, und die Sorge vor einem Fachkräftemangel war bereits vor der Krise ausgeprägt. Ebenso spielten die in den vergangenen Jahren erhöhte Flexibilität innerhalb der Unternehmen und eine auf Beschäftigungssicherung ausgerichtete Tariflohnpolitik eine entscheidende Rolle. Außerdem wurden in der Rezession freiwerdende Stellen nicht besetzt, die Anzahl der Leiharbeitnehmer reduziert und befristete Arbeitsverhältnisse nicht verlängert. Entlassungen im Produzierenden Gewerbe und im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung wurden zum Teil durch einen Beschäftigungsaufbau in den anderen Dienstleistungsbereichen ausgeglichen. Um die verbleibenden Arbeitskräfte – trotz schwächerer Auftragslage – über die Krise hinweg halten zu können, nutzten die Unternehmen die Flexibilität der Arbeitszeitmodelle intensiv.

451. Das führte im Jahr 2009 – anders als in den früheren Rezessionsphasen – zu einer deutlichen **Reduktion der jährlich geleisteten Arbeitsstunden** je Arbeitnehmer, und zwar um 3,1 vH oder 41,3 Stunden bei fast unveränderter Anzahl von Arbeitstagen. Hinzu kommt ein in diesem Ausmaß bisher einmaliger **Rückgang der Stundenproduktivität**, da die Beschäftigten aufgrund der deutlichen Unterauslastung mitunter mit weniger produktiven Tätigkeiten beschäftigt waren (Schaubild 45). Zum Rückgang der Jahresarbeitszeit im Jahr 2009 hat nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, die temporäre Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit einschließlich der Zunahme der Teilzeitarbeit mit 43 vH, der Abbau von Überstunden und Guthaben auf den Arbeitszeitkonten mit 36 vH

und die Kurzarbeit mit 32 vH beigetragen; demgegenüber wirkten ein leichter Rückgang des Krankenstands und bereits im Jahr 2008 in Anspruch genommener Urlaub mit 11 vH sowie die Zunahme der Nebenerwerbstätigkeit mit 1 vH Arbeitszeit erhöhend.

Schaubild 45

Zerlegung der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts[1)]



1) Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.– 2) Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt, Kettenindex 2000=100) je Erwerbstätigenstunde.– 3) Quelle für Arbeitsstunden: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit.– a) Eigene Schätzung.

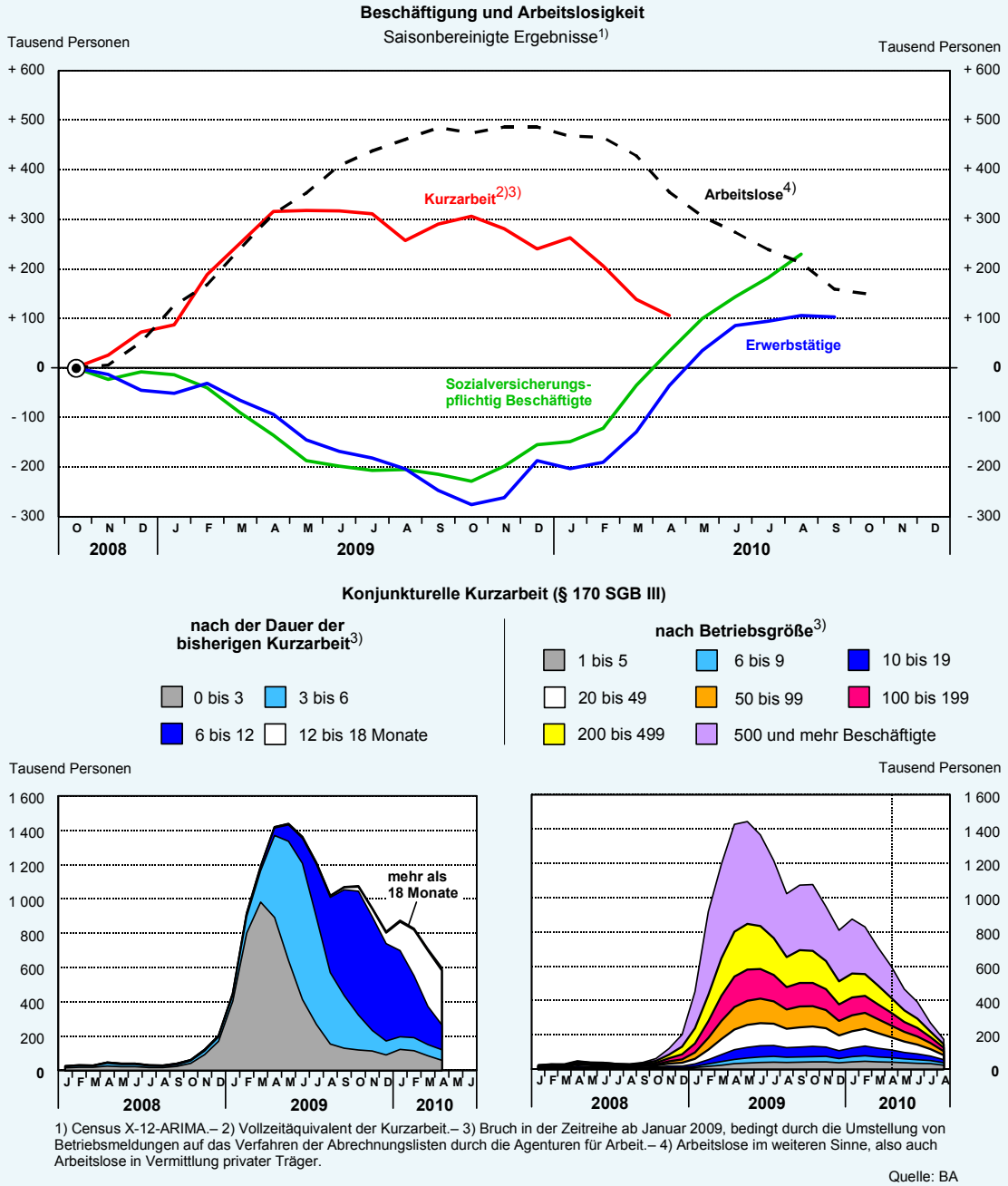
© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

452. Mit dem Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung in der zweiten Jahreshälfte 2009 und dem daran anschließenden rasanten Aufholprozess (Ziffern 89 ff.) konnten die Unternehmen die während der Krise ergriffenen **Flexibilisierungsmaßnahmen langsam zurückfahren**. Die wieder bessere Kapazitätsauslastung der deutschen Unternehmen schlug sich ebenso in der Entwicklung der von jedem Arbeitnehmer durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden, der Stundenproduktivität und der Lohnstückkosten nieder: Im Vergleich zum Tiefpunkt der Krise haben die Beschäftigten mit dem Beginn der konjunkturellen Belebung in den Unternehmen wieder länger gearbeitet. Die Stundenproduktivität stieg an und die relativ zu den Lohnkosten stärker gestiegene Arbeitsproduktivität bewirkte ihrerseits einen Rückgang der Lohnstückkosten. Die Anzahl der **Kurzarbeiter** ist seit dem Höchststand im Mai 2009 bis April 2010 von 1,47 Millionen Personen auf 631 000 Personen zurückgegangen. In Vollzeitäquivalenten gemessen hat die Kurzarbeit seit dem Höchststand im April 2009 bis April 2010 um mehr als die Hälfte abgenommen und belief sich im April 2010 auf 193 000 Kurzarbeiter. Inwieweit mit dem Rückgang der Kurzarbeite Entlassungen verbunden waren oder die Kurzarbeiter wieder Vollzeit im Unternehmen beschäftigt wurden, lässt sich aufgrund fehlender Daten nicht belegen. Zu vermuten ist, dass ohne Kurzarbeit die Arbeitslosigkeit stärker angestiegen wäre. Mit der zunehmenden Dauer der Nutzung der Kurzarbeit ist allerdings der Anteil der Kurzarbeiter, die über sechs Monate in Kurzarbeit sind, deutlich angestiegen (Schaubild 46 Seite 262). Da sich Kurzarbeit in erster Linie zur kurzfristigen Überbrückung von temporären Nachfrageeinbrüchen eignet, sollte die Ausweitung der Regelungen zur Kurzarbeit wieder zurückgenommen werden.

Schaubild 46

Entwicklung der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Oktober 2008



1) Census X-12-ARIMA.– 2) Vollzeitäquivalent der Kurzarbeit.– 3) Bruch in der Zeitreihe ab Januar 2009, bedingt durch die Umstellung von Betriebsmeldungen auf das Verfahren der Abrechnungslisten durch die Agenturen für Arbeit.– 4) Arbeitslose im weiteren Sinne, also auch Arbeitslose in Vermittlung privater Träger.

Quelle: BA

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

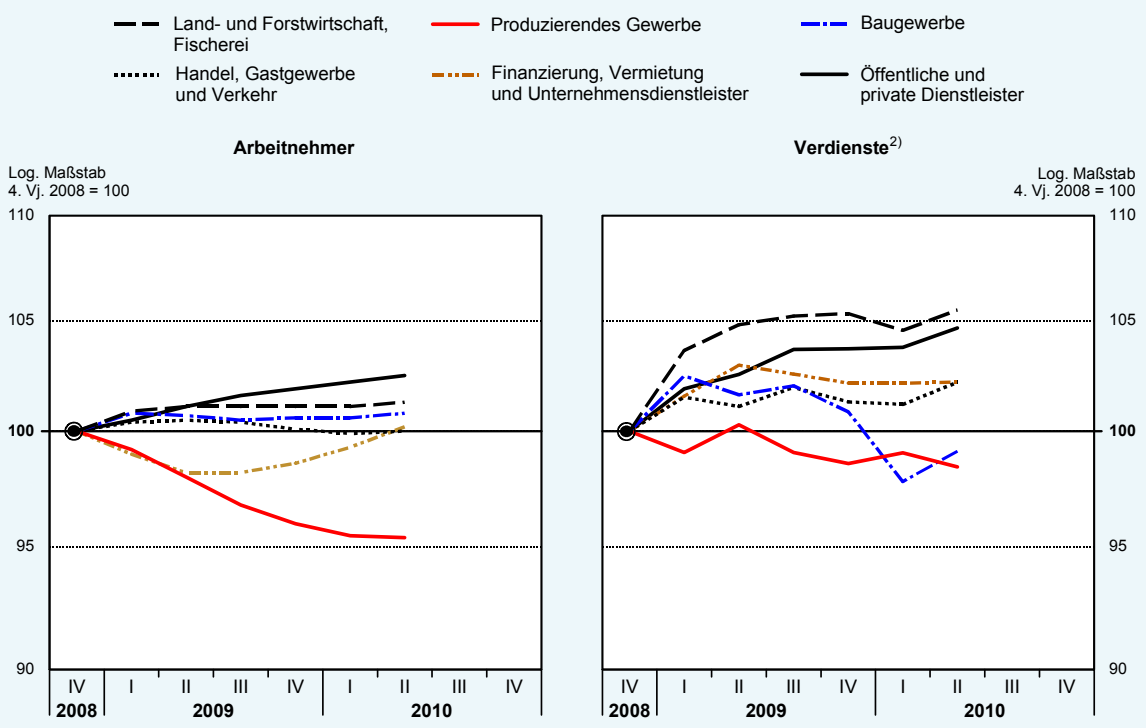
Unterschiedliche Entwicklung in den Wirtschaftsbereichen

453. Die besonders von der Rezession betroffenen Unternehmen des **Produzierenden Gewerbes** haben den größten Teil ihrer Stammbelegschaft gehalten und im Zeitraum vom vierten Quartal 2008 bis zum zweiten Quartal 2010 nur 4,6 vH ihrer Arbeitnehmer entlassen (Schaubild 47). Allerdings hat dies zu einer deutlichen Verringerung der geleisteten Arbeitsstunden je Arbeitnehmer und zu einem Rückgang der Stundenproduktivität geführt. Stabilisierend im Hinblick auf die Beschäftigung wirkte zusätzlich die rückläufige Entwicklung der

Effektivverdienste je Arbeitnehmerstunde. Durch die Reduktion der Arbeitszeit sind die Effektivverdienste je Arbeitnehmer stärker als die je Stunde gefallen.

Schaubild 47

Arbeitnehmer und Verdienste nach Wirtschaftsbereichen[1)]



1) Saisonbereinigt nach dem Verfahren Census X-12-ARIMA.– 2) Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerstunde.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

454. Ausgelöst durch die Krise im Produzierenden Gewerbe, in dem die Zeitarbeit eine dominierende Rolle einnimmt, kam es auch im **Wirtschaftsbereich der Arbeitnehmerüberlassung** zu einem Personalabbau, der vor allem auf eine vorübergehende Reduzierung des Personalbestands bei den Zeitarbeitsunternehmen zurückzuführen ist. Mit dem Anziehen der Konjunktur in der zweiten Jahreshälfte 2009 wurden nach und nach Zeitarbeitskräfte eingestellt, sodass die Anzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Zeitarbeitnehmer nunmehr wieder das Vorkrisenniveau erreicht hat. Allein im Zeitraum von Januar bis Juni 2010 hatte die Ausweitung der Zeitarbeit erheblich zum Anstieg der gesamten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beigetragen.

Die **übrigen Wirtschaftsbereiche** waren deutlich weniger von der Krise betroffen. In den Bereichen Gastgewerbe, Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen wurde über die Krise hinweg sogar Beschäftigung aufgebaut. Ebenso sind die Effektivverdienste je Arbeitnehmerstunde in diesen Wirtschaftsbereichen über die Krise hinweg gestiegen.

455. Da die einzelnen Wirtschaftsbereiche von der Krise in unterschiedlichem Maße betroffen waren, hat sich die **Struktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** nachhaltig verändert. Diese Anpassungen zeigen sich in regionaler Hinsicht sowie bei Geschlecht und bei Voll- und Teilzeitbeschäftigung. Die besonders von der Krise betroffenen Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sind vornehmlich in Westdeutschland beheimatet und sie beschäftigen überwiegend Männer in Vollzeitarbeit. Folglich ging im Juni 2009 im Vergleich zum Vorjahresmonat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Westdeutschland zurück (– 0,3 vH), während sie sich in Ostdeutschland kaum verändert hatte. Ferner verloren in diesem Zeitraum 1,6 vH der Männer ihren Arbeitsplatz, wohingegen die Beschäftigung von Frauen um 1,3 vH zugenommen hatte. Die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten insgesamt reduzierte sich im gleichen Beobachtungszeitraum um 1,2 vH. Aber durch den Anstieg der Teilzeitbeschäftigung um rund 4 vH konnte der Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt zum größten Teil abgefedert werden, sodass im Juni 2009 deutschlandweit die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Vergleich zum Vorjahr nur um 0,3 vH abgenommen hatte.

Mit der seit der zweiten Jahreshälfte 2009 andauernden konjunkturellen Erholung erhöhte sich sowohl die Arbeitszeit als auch die Beschäftigung wieder. Im Juni 2010 hat – auf Basis von vorläufig hochgerechneten Zahlen der BA – die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Vergleich zum Juni 2009 in Westdeutschland um 1,2 vH und in Ostdeutschland um 1,5 vH zugenommen. Damit lag die Beschäftigung in beiden Regionen über dem Vorkrisenniveau. Ebenso wie ein Jahr zuvor erhöhte sich auch zwischen Juni 2009 und Juni 2010 die Teilzeitbeschäftigung (3,5 vH) und die Frauenerwerbstätigkeit (1,5 vH). Anders als noch im Jahr zuvor stiegen im Juni 2010 im Vergleich zum Vorjahr die Vollzeitbeschäftigung um 0,7 vH sowie die Beschäftigung von Männern um 1,0 vH zwar wieder an, allerdings wurde bei beiden Beschäftigungsverhältnissen das Vorkrisenniveau noch nicht erreicht.

Rückgang bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen

456. Trotz der insgesamt guten Beschäftigungsentwicklung im Jahr 2009 haben die am Erwerbsleben beteiligten Personen **Anpassungslasten** tragen müssen, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß (Tabelle 32). Die Anzahl der Beschäftigten in **Normalarbeitsverhältnissen** – unbefristete Vollzeitbeschäftigung ohne Zeitarbeit – hat sich im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr weiter erhöht. Dagegen wurden **atypische Beschäftigungsverhältnisse** abgebaut, und das vor allem bei befristet Beschäftigten und Zeitarbeitnehmern, die allerdings in Aufschwungphasen vergleichsweise schnell wieder eingestellt werden. Branchen mit hohem Anteil männlicher Beschäftigter, wie beispielsweise das Produzierende Gewerbe, wurden von der Krise besonders stark getroffen. Eine Differenzierung nach Alter und beruflichem Ausbildungsabschluss zeigt, dass vor allem Personen in der Altersgruppe der 15- bis unter 25-Jährigen sowie der 35- bis unter 45-Jährigen und solche mit einem mittleren und niedrigen Bildungsniveau die Auswirkungen der Krise zu spüren bekamen.

457. Zusammenfassend kann die robuste Reaktion des Arbeitsmarkts über die Krise hinweg auf die **gemeinsamen Anstrengungen aller beteiligten Akteure** zurückgeführt werden. Die Arbeitnehmer haben durch die deutliche Reduktion der Arbeitszeit Einkommenseinbußen in

Kauf genommen, die Unternehmen einen Teil der Kosten der Beschäftigungssicherung getragen, und die Bundesregierung hat mit den Konjunkturpaketen den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abgebremst sowie durch die Ausweitung der Regelungen der Kurzarbeit ebenfalls wesentlich geholfen, den Arbeitsmarkt zu stabilisieren. Die Tariflohnpolitik hat mit ihrer Ausrichtung auf Beschäftigungssicherung erfolgreich zu dieser Entwicklung beigetragen. Zugleich halfen die **arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen**, insbesondere Aktivie-

Tabelle 32

Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen und in atypischer Beschäftigung in den Jahren 2008 und 2009[1)]

Gegenstand der Nachweisung		2008	2009	Veränderung 2009/2008 (vH / Prozentpunkte[8)])
Arbeitnehmer	1 000	30 650	30 582	– 0,2
Normalarbeitsverhältnisse	1 000	22 929	22 990	0,3
davon:				
Altersgruppen				
15 bis unter 25 Jahren	vH[7)]	5,3	5,1	– 0,2
25 bis unter 35 Jahren	vH[7)]	19,9	20,1	0,2
35 bis unter 45 Jahren	vH[7)]	30,8	29,3	– 1,5
45 bis unter 55 Jahren	vH[7)]	29,4	30,0	0,6
55 bis unter 65 Jahren	vH[7)]	14,7	15,5	0,8
Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss[2)]				
Ohne anerkannte Berufsausbildung[3)]	vH[7)]	10,7	10,4	– 0,3
Lehrausbildung; Abschluss an einer Berufsfachschule[4)]	vH[7)]	60,5	59,7	– 0,8
Tertiärer Abschluss[5)]	vH[7)]	28,1	29,2	1,1
Geschlecht				
Männer	vH[7)]	60,7	60,0	– 0,7
Frauen	vH[7)]	39,3	40,0	0,7
Atypische Beschäftigung	1 000	7 721	7 592	– 1,7
davon:				
Altersgruppen				
15 bis unter 25 Jahren	vH[7)]	9,7	8,9	– 0,8
25 bis unter 35 Jahren	vH[7)]	21,1	21,4	0,3
35 bis unter 45 Jahren	vH[7)]	30,2	29,4	– 0,8
45 bis unter 55 Jahren	vH[7)]	25,6	26,3	0,7
55 bis unter 65 Jahren	vH[7)]	13,4	14,1	0,7
Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss[2)]				
Ohne anerkannte Berufsausbildung[3)]	vH[7)]	21,0	21,3	0,3
Lehrausbildung; Abschluss an einer Berufsfachschule[4)]	vH[7)]	60,0	58,8	– 1,2
Tertiärer Abschluss[5)]	vH[7)]	18,2	19,2	1,0
Geschlecht				
Männer	vH[7)]	29,3	28,2	– 1,1
Frauen	vH[7)]	70,7	71,8	1,1
Nachrichtlich:[6)]				
Befristet Beschäftigte	1 000	2 731	2 640	– 3,3
Teilzeitbeschäftigte	1 000	4 903	4 901	– 0,0
Geringfügig Beschäftigte	1 000	2 578	2 574	– 0,2
Zeitarbeitnehmer	1 000	612	560	– 8,5

1) Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes.– 2) Ohne Beschäftigte, die keine Angaben gemacht haben.– 3) Kein beruflicher Ausbildungsabschluss; Anlernausbildung oder berufliches Praktikum; Berufsvorbereitungsjahr.– 4) Lehrausbildung; berufsqualifizierender Abschluss an einer Berufsfachschule; Vorbereitungsdienst für den mittleren Dienst in der öffentlichen Verwaltung.– 5) Meister-/Technikerausbildung oder gleichwertiger Fachschulabschluss; Abschluss an einer Fachschule der DDR; Abschluss an einer (Verwaltungs-)Fachhochschule; Abschluss an einer Universität; Promotion.– 6) Mehrfachzählungen möglich.– 7) Anteile in vH.– 8) Für Anteile in Prozentpunkten.

Daten zur Tabelle

rungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, die konjunkturelle Arbeitslosigkeit abzufedern. Ohne diesen Einsatz entlastender Arbeitsmarktpolitik wäre nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 2009 zusätzlich um 190 000 Personen, beziehungsweise 245 000 Personen ohne Berücksichtigung der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, angestiegen. Hinzu kommt die entlastende Wirkung durch Kurzarbeit um 326 000 Personen.

Positive konjunkturelle Impulse beleben den Arbeitsmarkt im Jahr 2010

458. Im Jahr 2010 wird von der **Arbeitsangebotsseite** her gesehen das **Erwerbspersonenpotenzial**, das sich als Summe aus Erwerbspersonen und Stiller Reserve ergibt, nach Berechnungen des IAB um gut 90 000 Personen zurückgehen (Fuchs et al., 2010). Dies ist darauf zurückzuführen, dass der schon seit mehreren Jahren anhaltende demografiebedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials nicht mehr durch eine zunehmende Erwerbsneigung und einen positiven Wanderungs- und Pendlersaldo ausgeglichen wird.

459. Von der **Arbeitskräftenachfrage** her gesehen – ohne Berücksichtigung der offenen Stellen – waren im Jahresdurchschnitt 2010 wieder mehr Personen erwerbstätig als im Jahr zuvor: Die Anzahl der Erwerbstätigen stieg in diesem Jahr im Vergleich zum Vorjahr um 196 000 Personen auf 40,5 Millionen Personen an und lag damit – trotz des ungewöhnlich starken und bisher noch nicht vollständig aufgeholten Rückgangs der Produktion – um 191 000 Personen über dem Niveau des Jahres 2008.

Für die starke Nachfrage nach Arbeitskräften im Jahr 2010 können zwei Gründe ausschlaggebend gewesen sein: Zum einen konnten zwar die exportorientierten Unternehmen, insbesondere des Verarbeitenden Gewerbes, zunächst den einsetzenden weltwirtschaftlichen Nachfragebedarf über den während der Krise hinweg gehaltenen Personalbestand und unter Rückführung der Flexibilisierungsmaßnahmen bei der Arbeitszeit erfüllen. Allerdings reichte dieser Personalbestand nicht aus, um den im Jahr 2010 weiter gestiegenen Aufträgen vor allem aus dem Ausland nachzukommen. Daher erhöhte sich im laufenden Jahr der Bedarf an Zeitarbeitnehmern und an weiteren Fachkräften, sodass sich im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr der Rückgang der Erwerbstätigkeit im Bereich des Produzierenden Gewerbes zunehmend abgeflacht hatte und im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung die Beschäftigung so stark zunahm, dass hier bereits im Herbst 2010 das Vorkrisenniveau wieder erreicht wurde.

Zum anderen kam es im Jahr 2010 aber auch in anderen Wirtschaftsbereichen zu einer Ausweitung der Beschäftigung im Vorjahresvergleich: Im Baugewerbe dürfte aufgrund der Wirkung der staatlichen Konjunkturprogramme die Beschäftigung weiter zugenommen haben, und in denjenigen Dienstleistungsbereichen, wie zum Beispiel im Gesundheitswesen, die nicht von der Krise betroffen waren, expandierte die Beschäftigung. Die Zunahme der Erwerbstätigkeit im Jahr 2010 resultierte aus einem Anstieg der Anzahl der Selbstständigen um 19 000 Personen und der Arbeitnehmer um 177 000 Personen. Während die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 310 000 Personen zugenommen hat, sank die Anzahl der marginal Beschäftigten um 59 000 Personen (Tabelle 33, Seite 268).

Zu den „**marginal Beschäftigten**“ zählen in der Erwerbstätigenrechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Personen, die als Arbeiter oder Angestellte keine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, jedoch nach dem Labour-Force-Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als Erwerbstätige gelten, wenn sie in einem einwöchigen Berichtszeitraum wenigstens eine Stunde gegen Entgelt gearbeitet haben. Dazu zählen in Deutschland insbesondere Personen, die ausschließlich eine geringfügige Beschäftigung ausüben und Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante (sogenannte „Ein-Euro-Jobs“).

460. Die Anzahl der registriert Arbeitslosen einschließlich der Stillen Reserve als **Saldo von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage** verringerte sich im Jahresdurchschnitt 2010: Im Vergleich zum Vorjahr nahm die Anzahl der Arbeitslosen um 178 000 Personen ab und fiel damit auf den niedrigsten Stand seit 1992. Während sich in einer regionalen Betrachtung im Jahr 2009 die Anzahl der registriert Arbeitslosen in Westdeutschland erhöhte und diese in Ostdeutschland abnahm, betraf der Rückgang im Jahr 2010 zu gleichen Teilen beide Regionen. Insgesamt ergab sich ein deutlicher Abbau der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit um rund 458 000 Personen, nachdem beide zusammen im Jahr 2009 um 451 000 Personen zugenommen hatten. Die vom IAB berechnete Stille Reserve ist konzeptionsgemäß umfassender als die verdeckte Arbeitslosigkeit (JG 2005 Ziffer 190). Das IAB unterscheidet, ob Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Stillen Reserve gerechnet werden, also zwischen der „Stillen Reserve in Maßnahmen“ und der „Stillen Reserve im engeren Sinne“. Nach Berechnungen des IAB beträgt die gesamte Stille Reserve im Jahr 2010 rund 943 000 Personen und liegt damit um 60 000 Personen unter dem Ergebnis des Jahres zuvor. Auf die „Stille Reserve in Maßnahmen“ entfallen rund 649 000 Personen, auf die „Stille Reserve im engeren Sinne“ etwa 294 000 Personen (Fuchs et al., 2010).

461. Die **Arbeitszeit** der Erwerbstätigen hat sich im Jahr 2010 im Zuge der konjunkturellen Belebung und aufgrund von kalenderbedingt mehr zur Verfügung stehenden Arbeitstagen wieder erhöht, und zwar um 1,8 vH im Vergleich zum Vorjahr. Dabei wurde die in der Krise reduzierte Arbeitszeit allmählich wieder ausgeweitet. Nach den einzelnen Arbeitszeitkomponenten betrachtet resultierte die Zunahme der geleisteten Arbeitsstunden je Arbeitnehmer im Jahr 2010 nach Berechnungen des IAB anteilsmäßig aus dem Abbau von Kurzarbeit mit über 26 vH, der Rücknahme temporärer Verkürzungen der tariflichen Wochenarbeitszeit mit 25 vH, dem Aufbau von Überstunden sowie aus Guthaben auf Arbeitszeitkonten mit 56 vH. Hinzu kam ein Kalendereffekt mit über 14 vH sowie eine Zunahme der Nebenerwerbstätigkeit mit rund 4 vH. Arbeitszeit vermindernd hingegen wirkten sich im laufenden Jahr der gestiegene Krankenstand mit etwa 13 vH und die anhaltend höhere Teilzeitbeschäftigung mit etwa 12 vH sowie – nur geringfügig – der noch nicht in Anspruch genommene Urlaub mit 1 vH aus.

Das gesamtwirtschaftliche **Arbeitsvolumen** erhöhte sich im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr um 2,3 vH und die Stundenproduktivität um 1,4 vH. Die Lohnstückkosten je Erwerbstätigenstunde nahmen im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr um 1,2 vH ab, bedingt durch den im konjunkturellen Aufschwung höheren Anstieg der Arbeitsproduktivität im Vergleich zu den Lohnkosten je Stunde.

Tabelle 33

Der Arbeitsmarkt in Deutschland[1)]

	2007	2008	2009	2010[2)]	2007	2008	2009	2010[2)]
	Personen							
	Tausend				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend			
Erwerbspersonen[3)4)]	43 253	43 357	43 398	43 293	7	104	41	– 105
Erwerbslose[5)]	3 602	3 141	3 227	2 940	– 648	– 461	86	– 287
Pendlersaldo[6)]	73	60	100	114	– 6	– 13	40	14
Erwerbstätige[7)]	39 724	40 276	40 271	40 467	649	552	– 5	196
Selbstständige	4 436	4 433	4 409	4 428	45	– 3	– 24	19
Arbeitnehmer	35 288	35 843	35 862	36 039	604	555	19	177
darunter: marginal Beschäftigte	5 906	5 897	5 935	5 876	30	– 9	38	– 59
Erwerbspersonenpotenzial[8)]	44 451	44 353	44 297	44 205	– 64	– 98	– 56	– 92
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[9)]	26 943	27 510	27 493	27 803	578	567	– 17	310
Geringfügig entlohnt Beschäftigte insgesamt[9)]	6 916	7 080	7 190	7 176	198	164	110	– 14
davon:								
ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte	4 861	4 866	4 904	4 848	42	5	38	– 56
im Nebenjob geringfügig entlohnt Beschäftigte	2 055	2 214	2 286	2 328	156	159	72	42
Kurzfristig geringfügig Beschäftigte insgesamt[9)]	352	347	358	375	10	– 5	11	17
davon:								
ausschließlich kurzfristig geringfügig Beschäftigte	305	299	304	315	7	– 6	5	11
kurzfristig geringfügig Beschäftigte im Nebenjob	47	48	54	60	3	1	6	6
Registriert Arbeitslose[9)10)]	3 777	3 268	3 423	3 245	– 710	– 509	155	– 178
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	2 486	2 145	2 320	2 231	– 521	– 341	175	– 89
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 291	1 123	1 103	1 014	– 189	– 168	– 20	– 89
Verdeckt Arbeitslose[11)]	1 250	1 286	1 582	1 303	– 50	36	296	– 279
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	835	870	1 141	916	– 10	35	271	– 225
in den neuen Bundesländern und Berlin	415	416	441	386	– 40	1	25	– 55
Kurzarbeiter[9)12)]	68	102	1 144	456	1	34	1 042	– 688
darunter:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	52	80	988	379	– 2	28	908	– 609
in den neuen Bundesländern und Berlin	16	21	151	78	3	5	130	– 73
Gemeldete Arbeitsstellen[9)]	423	389	301	356	67	– 34	– 88	55
	Quoten (vH)							
Arbeitslosenquote[9)13)]	*9,0*	*7,8*	*8,2*	*7,7*	*x*	*x*	*x*	*x*
Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit[14)]	*11,4*	*10,3*	*11,3*	*10,3*	*x*	*x*	*x*	*x*
ILO-Erwerbslosenquote[15)]	*8,3*	*7,2*	*7,4*	*6,8*	*x*	*x*	*x*	*x*

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Personen im erwerbsfähigen Alter, die ihren Wohnort in Deutschland haben (Inländerkonzept).– 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 5) Nach ILO-Definition.– 6) Erwerbstätige Einpendler aus dem Ausland/Auspendler in das Ausland.– 7) Erwerbstätige mit einem Arbeitsplatz in Deutschland unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Quelle: IAB.– 9) Quelle: BA.– 10) Aufgrund der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1.1.2009 sind Ergebnisse nicht mit den Vorjahren vergleichbar.– 11) Erläuterungen siehe Anhang IV A.– 12) Ab 2009: Umstellung der Statistik von Betriebsmeldungen auf Abrechnungslisten.– 13) Registriert Arbeitslose in vH aller zivilen Erwerbspersonen.– 14) Registriert (=offen) und verdeckt Arbeitslose in vH der Erwerbstätigen (Inländerkonzept) abzüglich der Differenz zwischen den registriert Arbeitslosen und den Erwerbslosen (ILO-Definition) einschließlich offen und verdeckt Arbeitslosen abzüglich subventioniert Beschäftigte (Inländerkonzept).– 15) Erwerbslose in vH der Erwerbspersonen.

Daten zur Tabelle

Während die Anzahl der von den Unternehmen **gemeldeten Arbeitsstellen** im Jahr 2009 krisenbedingt abgenommen hatte, kam es im Jahr 2010 durch die wirtschaftliche Belebung wieder zu deutlich mehr Stellenmeldungen. Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot im Jahr 2010 stieg vor allem aufgrund vermehrter Meldungen von Arbeitsstellen für Zeitarbeitnehmer um rund 55 000 auf 356 000 Stellen an. Insgesamt betrachtet lässt der Anstieg der gemeldeten Arbeitsstellen auf eine sich weiterhin belebende Arbeitsnachfrage und ein entsprechend günstiges Umfeld für den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis schließen.

Gute Arbeitsmarktentwicklung auch im Jahr 2011 zu erwarten

462. Die Prognose für das Jahr 2011 ergibt demzufolge eine **weiter steigende Arbeitsnachfrage**. Ob sich das Arbeitsangebot weiter verringern wird, hängt unter anderem davon ab, wie viele Zuwanderer aus den MOEL-8-Staaten im Zuge der vollständigen Freizügigkeit ab Mai 2011 nach Deutschland kommen werden (Ziffer 493). Die Anzahl der Erwerbstätigen wird im Jahr 2011 auch aufgrund des statistischen Überhangs zu Beginn des Jahres wahrscheinlich um 295 000 Personen höher sein. Die Anzahl der Arbeitslosen dürfte sich begünstigt durch den statistischen Unterhangeffekt weiter um 277 000 Personen reduzieren (Ziffer 113). Die Arbeitszeit je Erwerbstätigen und die Arbeitsproduktivität könnten im Jahr 2011 etwa das Niveau des Jahres 2008 erreicht haben. Das Arbeitsangebot wird sich aufgrund der **demografischen Entwicklung** voraussichtlich um rund 7 Millionen Personen bis zum Jahr 2025 verringern. Ein Anstieg der Erwerbsquote und eine hohe Zuwanderung dürften diesen Rückgang nicht aufhalten können (Fuchs, 2009).

Tariflohnpolitik sollte beschäftigungsfreundlichen Kurs beibehalten

463. Die Tarifrunde 2010 war durch moderate Lohnzuwächse gekennzeichnet. Bei einem beschäftigungsneutralen Verteilungsspielraum von rund 2,9 vH stiegen die Tarifverdienste auf Stundenbasis im Jahr 2010 um etwa 1,7 vH (Tabelle C 1, Seite 349). Darin enthalten sind neben im Jahr 2010 neu abgeschlossenen Tarifverträgen die Tariflohnerhöhungen, die sich aus dem Nachwirken vergangener Tarifabschlüsse ergeben, sowie Änderungen bei der Beamtenbesoldung. Der lohnpolitische Verteilungsspielraum wurde nicht voll ausgeschöpft, und somit gingen von den **Tariflohnabschlüssen beschäftigungsfreundliche Wirkungen** aus. Anders als im Jahr 2009, in dem sich die Effektivverdienste durch die Absenkung der geleisteten Arbeitsstunden deutlich stärker erhöhten als die Tariflöhne, stiegen die Effektivverdienste im Jahr 2010 in Folge der Ausdehnung der geleisteten Arbeitsstunden geringer als die Tariflöhne an (Tabelle 34, Seite 270). Aufgrund der guten konjunkturellen Aussichten für Deutschland werden von gewerkschaftlicher und politischer Seite kräftige Lohnerhöhungen gefordert. Von politischer Seite sollte hier allerdings Zurückhaltung geübt werden. Das Begehren der Arbeitnehmer, an der konjunkturellen Erholung und den steigenden Gewinnen partizipieren zu wollen, ist nachvollziehbar. Der Tariflohnpolitik kommt aber nach wie vor eine hohe Verantwortung zu, denn sie muss einen wesentlichen Beitrag zum Beschäftigungsaufbau leisten. Der **moderate Kurs der Tariflohnpolitik** sollte weiter verfolgt werden, um das Erreichte nicht zu gefährden. Nichts spricht jedoch gegen freiwillige, außertarifliche Zu-

lagen auf der individuellen Unternehmensebene – etwa in Form von Einmalzahlungen, sofern dies die Ertragslage des jeweiligen Unternehmens rechtfertigt.

Nach den Berechnungen des Sachverständigenrates ergab sich im Jahr 2010 gesamtwirtschaftlich ein **lohnpolitischer Verteilungsspielraum** von 2,9 vH. Dieser berechnet sich aus der Summe der Veränderungsrate der um Beschäftigungsschwankungen bereinigten Grenzproduktivität der Arbeit in Höhe von 2,1 vH und der Entwicklung des Deflators des Bruttoinlandsprodukts (0,8 vH). Da die nominalen Tariflöhne je Stunde um 1,7 vH gestiegen sind, wurde der Verteilungsspielraum im Jahr 2010 nicht ausgeschöpft.

Tabelle 34

Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2007	2008	2009	2010[1)]
Tarifverdienste je Stunde[2)3)]	+ 1,2	+ 2,8	+ 2,3	+ 1,7
Effektivverdienste je Stunde[4)]	+ 1,4	+ 2,4	+ 3,0	+ 0,2
Stundenproduktivität[5)]	+ 1,0	– 0,2	– 2,2	+ 1,4
Erwerbstätigenproduktivität[5)]	+ 1,0	– 0,4	– 4,7	+ 3,2
Reale Arbeitskosten[6)]	– 0,9	+ 1,2	+ 1,4	– 0,5
Reale Nettoverdienste[7)]	– 1,0	– 1,1	+ 1,9	+ 1,3
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts[8)]	+ 1,8	+ 1,0	+ 1,4	+ 0,8

1) Eigene Schätzung.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Tarifverdienste (einschließlich Nebenvereinbarungen, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögenswirksame Leistungen sowie Altersvorsorgeleistungen) je tariflich vereinbarter Arbeitsstunde.– 4) Bruttolöhne und -gehälter je geleistete Arbeitnehmerstunde.– 5) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt je geleistete Erwerbstätigenstunde/je Erwerbstätigen.– 6) Arbeitnehmerentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (dabei wird unterstellt, dass jeder Selbstständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers erhält) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts.– 7) Nettoarbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (zur Berechnung siehe Fußnote 6) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Basis 2005 = 100).– 8) Veränderung des impliziten Preisindex.

Daten zur Tabelle

2. Bewegungsvorgänge und Problemgruppen

464. Im Jahr 2005, dem Jahr der Einführung des Arbeitslosengelds II, hatte sich Deutschland in einem konjunkturellen Aufschwung befunden, der nach dem ersten Quartal 2008 abrupt sein Ende nahm. In den Rezessionen zuvor war die Arbeitslosigkeit immer deutlich angestiegen und in anschließend guten Konjunkturlagen wurde die jeweils neu entstandene Arbeitslosigkeit nur in einem unzureichenden Ausmaß abgebaut. Dies hatte zu einer höheren **Sockelarbeitslosigkeit** geführt (JG 2005 Ziffern 193 ff.). Die immer weiter steigende Anzahl der registriert Arbeitslosen hatte im Jahr 2005 einen Höhepunkt erreicht. Gut ein Drittel war länger als ein Jahr arbeitslos. Besonders für Langzeitarbeitslose war es schwierig, wieder eine Beschäftigung zu finden: Von den Kurzzeitarbeitslosen fanden in den Jahren 2000 bis 2005 jeden Monat 7,8 vH eine neue Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt und damit 4,6 mal

so viele wie bei den Langzeitarbeitslosen, von denen dort nur 1,7 vH eine Beschäftigung fanden.

465. Dieser Teufelskreis wurde in der konjunkturellen Aufschwungphase bis zum Jahr 2008 beendet. Die Veränderungen waren nicht nur auf eine zyklische Erholung, sondern auch auf die **gestiegene Flexibilität und Dynamik** in Folge der Reformen am Arbeitsmarkt zurückzuführen (JG 2008 Ziffern 479 ff.; JG 2007 Ziffern 481 ff.). Im Zeitraum der Jahre 2006 bis 2008 waren die Abgänge aus Arbeitslosigkeit zahlenmäßig deutlich stärker als die Zugänge in Arbeitslosigkeit. Vor allem der **Übergang in den ersten Arbeitsmarkt** erleichterte sich sogar für Langzeitarbeitslose (Tabelle 35). Darüber hinaus reduzierte sich die Anzahl der registriert Arbeitslosen zwischen den Jahren 2005 und 2008 um ungefähr 1,5 Millionen Personen oder 34 vH. Dies führte zu einem Rückgang der Anzahl der Kurzzeitarbeitslosen um etwa eine Million Personen auf ein Niveau von 1,9 Millionen Personen und der Anzahl der Langzeitarbeitslosen um rund 500 000 Personen auf 1,1 Millionen Personen.

Tabelle 35

Abgänge aus und Zugänge in Arbeitslosigkeit[1)]
Abgangsquoten/Zugangsquoten in vH

Zeitraum	Langzeitarbeitslose[2)]				Arbeitslose, insgesamt[2)]				Nachrichtlich:
	ins-gesamt	darunter:			ins-gesamt	darunter:			Langzeit-arbeitslose
		1. Arbeits-markt	2. Arbeits-markt	Maß-nahmen der AAMP[3)]		1. Arbeits-markt	2. Arbeits-markt	Maß-nahmen der AAMP[3)]	Bestand[4)]
Abgänge aus Arbeitslosigkeit[5)]									
2006	7,5	1,8	1,1	1,1	13,9	5,6	1,3	2,2	40,8
2007	8,5	1,8	1,3	1,5	16,3	6,8	1,4	2,8	39,8
2008	8,5	1,8	1,5	1,5	18,1	7,5	1,6	3,7	36,3
2009	8,0	1,5	1,3	2,0	17,8	7,0	1,4	4,7	29,7
2010[a)]	9,5	2,2	1,2	2,3	19,3	8,3	1,3	4,5	31,3
Zugänge in Arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit[5)]									
2006	6,6	.	.	.	13,2	6,9	0,7	1,5	.
2007	5,2	.	.	.	15,3	7,6	1,2	1,9	.
2008	6,6	.	.	.	17,9	9,2	1,3	3,3	.
2009	7,2	.	.	.	18,5	9,9	1,3	3,5	.
2010[a)]	7,7	.	.	.	17,2	9,3	1,2	2,7	.

1) Jahresdurchschnitte; ohne die Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit.– 2) Langzeitarbeitslose/Arbeitslose gemessen am Bestand aller Langzeitarbeitslosen/Arbeitslosen in vH.– 3) Abgänge/Zugänge in Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP).– 4) Anteil an allen Arbeitslosen.– 5) Auf der Grundlage von Monatsdaten.– a) Bis einschließlich September.

Quelle: IAB

Daten zur Tabelle

466. Die Dauer der Arbeitslosigkeit verringerte sich im Jahr 2009, weil die zu Beginn der Rezession entlassenen, vergleichsweise gut qualifizierten Arbeitnehmer relativ schnell wieder eine Beschäftigung fanden. Im Vergleich zum Jahr 2008 ist die Dauer der Arbeitslosigkeit von 38,1 auf 33,4 Wochen deutlich gesunken. Die Zeit des Verbleibs in Arbeitslosigkeit hat im Vorjahresvergleich für Männer und Frauen sowie für Personen ab einem Alter von mindestens 25 Jahren abgenommen, für Personen unter 25 Jahren kam es zu einem leichten An-

stieg. Insgesamt ergibt sich bei der Betroffenheit sowohl insgesamt als auch für die Untergruppen eine Zunahme, da sich die Dauer im Vergleich zum leichten Anstieg der Arbeitslosenquoten im Vorjahresvergleich stärker reduziert hat (Tabelle 36). Jüngere Personen sind zwar häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen, finden jedoch deutlich schneller wieder eine Beschäftigung. Im Vergleich zur Situation der Erwachsenen relativiert sich damit die Gefahr einer sich verfestigenden Jugendarbeitslosigkeit. Die Resultate geben allerdings keine Auskunft über Mehrfachnennungen ein und derselben Person, sodass unter diesem Aspekt nach wie vor das Problem der Jugendarbeitslosigkeit besteht.

Tabelle 36

Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen und Geschlecht im Jahr 2009
Jahresdurchschnitte

Geschlecht	Insgesamt	Altersgruppen, davon:		
		unter 25 Jahren	25 bis unter 50 Jahren	50 bis unter 65 Jahren
	Arbeitslosenquoten[1] (vH)			
Insgesamt	*8,2*	*7,7*	*8,4*	*8,6*
Männer	*8,4*	*8,8*	*8,6*	*8,6*
Frauen	*7,9*	*6,6*	*8,2*	*8,7*
	Abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit[2] (Wochen)			
Insgesamt	33,4	14,0	33,9	51,3
Männer	30,4	13,9	31,1	46,1
Frauen	37,4	14,3	37,4	57,3
	Betroffenheit von Arbeitslosigkeit[1)3)] (vH)			
Insgesamt	*12,7*	*28,7*	*12,9*	*8,8*
Männer	*14,3*	*33,0*	*14,4*	*9,6*
Frauen	*11,0*	*23,9*	*11,4*	*7,9*

1) Arbeitslose in vH zu allen zivilen Erwerbspersonen.– 2) Die Auswertungen basieren ausschließlich auf den Daten des IT-Fachverfahrens der Bundesagentur für Arbeit und damit ohne die Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern.– 3) Arbeitslosenquote im Verhältnis zur Dauer der Arbeitslosigkeit bezogen auf 52 Wochen.

Quelle: BA

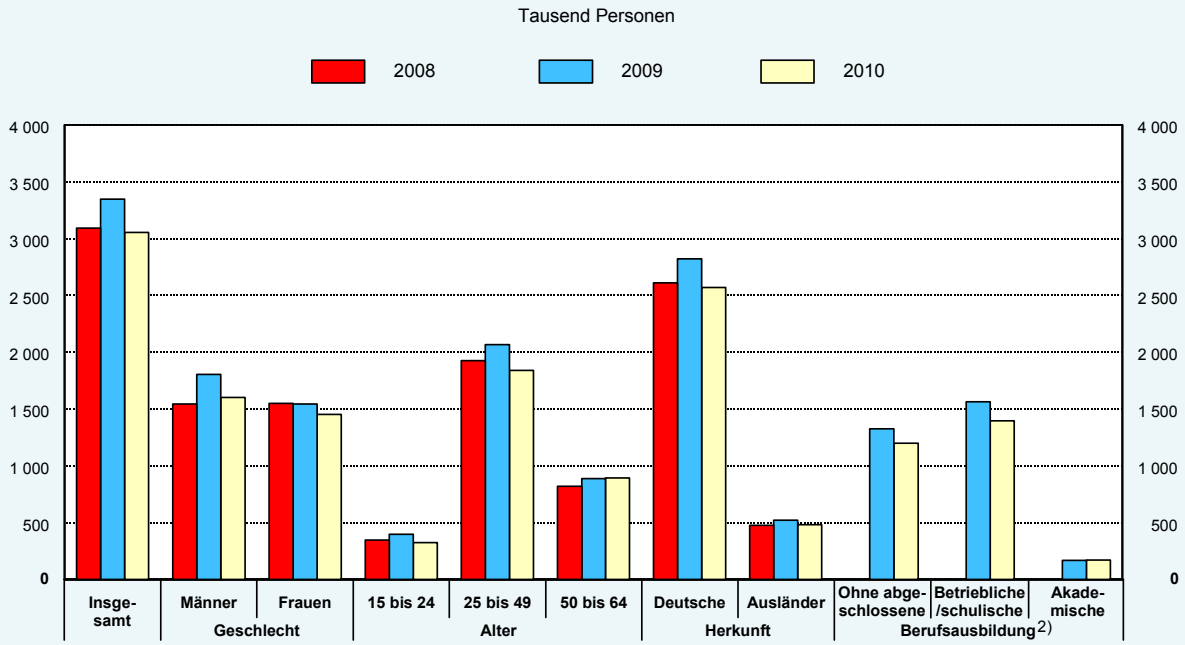
Daten zur Tabelle

Im Jahr 2009 sind bezüglich der **abgeschlossenen Dauer** der Arbeitslosigkeit **zwei statistische Effekte** zu beachten: Zum einen wurden im Verlauf des Jahres 2009 rund 50 000 Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II, die älter als 58 Jahre alt waren, mindestens 12 Monate Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen hatten und denen keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden war, nach § 53a Absatz 2 SGB II nicht mehr als arbeitslos gezählt. Damit ist die Dauer der Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe verkürzt worden. Zum anderen dürfte sich die Dauer infolge der neuen Maßnahmen zur Aktivierung verringert haben, da die Personen dadurch im Vergleich zur alten Zählweise früher aus der Arbeitslosigkeit abgemeldet wurden. Die Dauer hat aber unabhängig von beiden Effekten abgenommen. Werden die Personen im Alter von über 58 Jahren aus der Betrachtung der Gruppe der 50- bis unter 65-Jährigen herausgenommen, sinkt die Dauer für die 50- bis 57-Jährigen immer noch. Werden Abgänge in die Förderung ebenfalls herausgerechnet, reduziert sich die Dauer im Vergleich zum Vorjahr weiterhin.

467. Seit der Jahresmitte 2009 geht die Anzahl der Arbeitslosen im Zuge der wirtschaftlichen Belebung wieder zurück; dieser Rückgang beschleunigte sich im Jahr 2010 noch weiter. Die Zugänge in Arbeitslosigkeit nahmen im Jahr 2010 ab, die Abgänge zu. Der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt lag bei Kurz- und Langzeitarbeitslosen im Jahr 2010 wieder auf dem Niveau vor der Krise. Nach der Staatsangehörigkeit und Qualifikation der Arbeitslosigkeit betrachtet, waren im Durchschnitt der Monate August, September und Oktober 2009 im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum deutlich mehr deutsche Arbeitskräfte als ausländische Arbeitnehmer sowie Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und mit einer betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung von Arbeitslosigkeit betroffen. Jedoch hat die konjunkturelle Erholung diese Personengruppe am meisten begünstigt, sodass im Herbst 2010 viele dieser Personen nicht mehr als arbeitslos registriert waren (Schaubild 48). Ein deutlicher Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit konnte damit verhindert werden.

Schaubild 48

Arbeitslose nach verschiedenen Merkmalen in den Jahren 2008 bis 2010[1)]



1) Jeweils Durchschnitte der Monate August, September und Oktober.– 2) Ohne die Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern.

Quelle: BA

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

468. Die Lage auf dem **Berufsausbildungsstellenmarkt** am Ende des Berufberatungsjahres 2009/2010 hat sich im Vergleich zum Vorjahr noch **weiter entspannt**. Im Zeitraum von Oktober 2009 bis September 2010 wurden den Agenturen für Arbeit und den Arbeitsgemeinschaften 483 500 Ausbildungsplätze und damit 8 100 mehr als im gleichen Vorjahreszeitraum gemeldet. Diese Erhöhung ergibt sich aus einem Anstieg der Meldung von Ausbildungsstellen in Westdeutschland um 13 100 Personen und einer Reduktion in Ostdeutschland um 5 000. Bei den Agenturen für Arbeit, den Arbeitsgemeinschaften und den zugelassenen kommunalen Trägern haben sich im abgelaufenen Berufsberatungsjahr insgesamt rund 552 200 Bewerber, einschließlich derjenigen 2 682 Personen, die sich bei allen drei In-

stitutionen gemeldet haben, für eine Berufsausbildungsstelle registrieren lassen. Das waren rund 3 300 Bewerber weniger als im gleichen Zeitraum des Jahres zuvor. In Ostdeutschland zeigt sich demografiebedingt ein Rückgang um 14 100 Personen. Im Gegensatz dazu ist in Westdeutschland die Zahl der Bewerber um 10 800 Personen gestiegen. Zukünftig wird sich die Anzahl der potenziellen Bewerber wohl aufgrund des Rückgangs der Absolventenzahlen im Zuge des demografischen Wandels und der Tendenz zum Erwerb höherer Schulabschlüsse weiter reduzieren. In den nächsten Jahren kommt es aber durch die Verkürzung der gymnasialen Schulzeit auf 12 Jahre zu einem Anstieg der Bewerberzahlen. Die Bewerberzahlen sollten sich dadurch merklich erhöhen, wenn in den nächsten vier Jahren die großen Bundesländer – Bayern und Niedersachsen im Jahr 2011, Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Brandenburg und Hessen (1. Etappe) im Jahr 2012, Nordrhein-Westfalen und Hessen (2. Etappe) im Jahr 2013 und Hessen (3. Etappe) im Jahr 2014 – doppelte Abiturjahrgänge aus der Schule entlassen. Zum Ende des Berichtszeitraums am 30. September 2010 ergab sich in Deutschland ein **Stellenüberhang** in Höhe von etwa 7 350 unbesetzten Berufsausbildungsstellen. Dieser wird ausschließlich vom Saldo für Westdeutschland bestimmt (Tabelle 37).

Tabelle 37

Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland[1)]

		2004 / 2005	2005 / 2006[2)]	2006 / 2007[2)]	2007 / 2008[2)]	2008 / 2009[2)]	2009 / 2010[2)]
		Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)					
Gemeldete Stellen	Personen	471 516	459 202	510 377	511 582	475 391	483 519
	vH[3)]	*– 9,3*	*– 2,6*	*11,1*	*0,2*	*– 7,1*	*1,7*
davon:							
betrieblich besetzbar	Personen	422 016	414 416	422 290	432 689	408 439	425 633
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen[4)]	Personen	49 500	44 786	88 087	78 893	66 952	57 886
Gemeldete Bewerber[5)]	Personen	740 961	763 097	733 971	620 037	555 463	552 168
	vH[3)]	*0,7*	*3,0*	*– 3,8*	*– 15,5*	*– 10,4*	*– 0,6*
		Am Ende des Berichtszeitraums (September)					
Unbesetzte Stellen	Personen	12 636	15 401	18 359	19 507	17 255	19 605
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber	Personen	40 504	49 487	32 660	14 515	15 680	12 255
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (-)	Personen	– 27 868	– 34 086	– 14 301	+ 4 992	+ 1 575	+ 7 350

1) Bis 2007/2008: Gesamtbestand an Bewerbern und Ausbildungsstellen nach dem Fachverfahren der BA, ohne die ausschließlich von den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) betreuten Bewerber und gemeldeten Ausbildungsstellen; ab 2008/2009 bei den gemeldeten Stellen einschließlich der Angaben der Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und bei den gemeldeten Bewerbern einschließlich der Angaben der ARGEn und zkT.– 2) Ab Juli 2005 Umstellung der Zuordnung vom Beratungsort auf den Wohnort.– 3) Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum.– 4) Gemäß § 241 (2) SGB III und § 102 SGB III (Reha), Ausbildungsplatzprogramme Ost und Länderprogramme.– 5) Ab 2008/2009 einschließlich Doppelzählungen bei den Bewerbern, die sowohl von den Arbeitsagenturen/ARGEn als auch von den zkT gemeldet wurden.

Quelle: BA

Daten zur Tabelle

II. Reform des Arbeitslosengelds II: Begrenzte Spielräume

469. Große Aufmerksamkeit fanden im Jahr 2010 die Bemühungen um eine **Reform des Arbeitslosengelds II**. Das öffentliche Interesse konzentrierte sich hierbei auf die **Höhe des Regelsatzes**, angestoßen durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 9. Februar 2010, dem zufolge einzelne Berechnungsverfahren bei der Festlegung der Höhe der Regelleistungen nach Sozialgesetzbuch II (SGB II) nicht verfassungsmäßig seien. Dabei gingen in der öffentlichen Debatte die Bemühungen unter, die im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 vereinbarten **Verbesserungen der Hinzuverdienstregelungen** umzusetzen, um „den Anreiz, eine voll versicherungspflichtige Beschäftigung zu suchen und anzunehmen" zu erhöhen (Koalitionsvertrag, 2009).

470. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil dem Gesetzgeber bescheinigt, dass die Regelleistungen des Arbeitslosengelds II „zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht als evident unzureichend" anzusehen seien. Allerdings rügt das Bundesverfassungsgericht einige **Berechnungsverfahren** zur Bestimmung der Höhe der Regelleistungen als „zu freihändig" und „ins Blaue" geschätzt. So seien zum einen bei der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, deren Verwendung als solche nicht zu beanstanden sei, bei einzelnen Ausgabepositionen „prozentuale Abweichungen für nicht regelleistungsrelevante Güter und Dienstleistungen (zum Beispiel Pelze, Maßkleidung und Segelflugzeuge) vorgenommen" worden, „ohne dass feststand, ob die Vergleichsgruppe (unterstes Quintil) überhaupt solche Ausgaben getätigt hat" (Bundesverfassungsgericht, 2010). Zum anderen stelle die Hochrechnung der für das Jahr 1998 ermittelten Höhe der Regelleistungen auf das Jahr 2005 anhand der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts einen sachwidrigen Maßstabswechsel dar. Außerdem sei die Ermittlung des **spezifischen Bedarfs von Kindern** unterlassen worden. Schließlich fordert das Bundesverfassungsgericht die Einführung einer **Härtefallregelung** für einen „laufenden, nicht nur einmaligen Bedarf".

Der Gesetzgeber muss die verfassungswidrigen Normen spätestens bis Ende des Jahres 2010 umgestaltet haben. Ausdrücklich billigt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber dabei einen Gestaltungsspielraum zu, er sei „nicht unmittelbar von Verfassungs wegen verpflichtet, höhere Leistungen festzusetzen" (Bundesverfassungsgericht, 2010). Gleichwohl erhoben einzelne Verbände und politische Parteien – zum Teil unter Berufung auf das Urteil – Forderungen, die Regelleistungen deutlich zu erhöhen.

471. Die Bundesregierung hat auf der Kabinettssitzung vom 20. Oktober 2010 folgendes Maßnahmenbündel beschlossen:

- Der monatliche **Regelsatz** des Arbeitslosengelds II **steigt** zum 1. Januar 2011 um 5 Euro auf 364 Euro. Grundlage für diese Festsetzung ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Jahres 2008. Als Referenzgruppe dient das unterste Quintil der Netto-Einkommensbezieher, wobei Personen, die ausschließlich Transfers erhalten, unberücksichtigt bleiben, um Zirkelschlüsse zu vermeiden. Des Weiteren wurden nicht als existenzsichernd angesehene Ausgabenposten (Tabak, Alkohol) zugunsten anderer Kategorien (beispielsweise Praxisgebühren, Internetverbindungen) herausgerechnet.

- Auf der gleichen Datenbasis wurden die **Sätze für Kinder neu berechnet**. Die Auswertung der Daten erbrachte geringere Sätze als bisher gültig, je nach Alter des Kindes waren sie zwischen 2 und 12 Euro niedriger. Jedoch hat die Bundesregierung von einer Senkung aus Gründen des „Vertrauensschutzes“ abgesehen.

- Außerdem hat die Bundesregierung die **Hinzuverdienstregelungen** beim Arbeitslosengeld II etwas **großzügiger** gestaltet. Nach geltender Rechtslage dürfen Empfänger von Arbeitslosengeld II oberhalb eines Freibetrags von 100 Euro von einem auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielten Arbeitsentgelt 20 vH behalten, allerdings nur bis zu einem Hinzuverdienst von 800 Euro. Danach reduziert sich dieser Satz auf 10 vH, bis die Obergrenze erreicht wird, ab der die Hinzuverdienste voll auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden, nämlich 1 200 Euro oder 1 500 Euro bei Haushalten mit Kindern. Nach den Plänen der Bundesregierung soll der Satz von 20 vH nunmehr bis zu einer Hinzuverdienstgrenze von 1 000 Euro ausgedehnt werden. Die übrigen Hinzuverdienstregelungen bleiben unverändert.

- Zusätzlich verabschiedete die Bundesregierung für Kinder und Jugendliche ein „**Bildungspaket**“, für das rund 700 Mio Euro im Jahr 2011 und jeweils 730 Mio Euro in den Jahren 2012 und 2013 vorgesehen sind. Außerdem sind im Jahr 2011 etwa 135 Mio Euro und in den Jahren 2012 und 2013 jeweils etwa 110 Mio Euro Verwaltungskosten veranschlagt. Es gilt für Kinder in der Grundsicherung und für Kinder, die den Kinderzuschlag erhalten, und es enthält – zumeist in Form von zweckgebundenen Zuschüssen und Gutscheinen – Subventionen, beispielsweise für Schulmaterial, außerschulische Bildung, Mitgliedschaften in Vereinen, Mittagessen in Schulen und Ferienfreizeiten.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung muss vom Deutschen Bundestag verabschiedet werden. Er bedarf ferner der Zustimmung durch den Bundesrat, in dem die Regierungskoalition keine Mehrheit besitzt, sondern auf die derzeit noch ungewisse Zustimmung der Oppositionsparteien angewiesen ist.

472. Die Höhe des **Regelsatzes** und die **Hinzuverdienstregeln** stellen wesentliche und **interdependente Parameter des Arbeitslosengelds II** dar und müssen zusammen ins Blickfeld genommen werden. Es geht darum, zum einen mindestens das verfassungsmäßig garantierte Existenzminimum und zum anderen genügend hohe Anreize zur Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu gewährleisten (Kasten 16). Während über die Höhe eines angemessenen soziokulturellen Existenzminimums die Gesellschaft, vertreten durch den Gesetzgeber, befinden muss, kann die ökonomische Analyse wesentliche Aussagen zu dem zweiten Erfordernis, den Anreizwirkungen, machen. Zu prüfen ist daher, in welchem Umfang das Regelwerk des Arbeitslosengelds II diesem Anliegen entspricht und welche seiner Stellgrößen gegebenenfalls wie verändert werden können, um ohne Beeinträchtigung des Existenzminimums die Arbeitsanreize zu verstärken. Hierbei sind verschiedene weitere Restriktionen, wie etwa die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und die Auswirkungen auf das staatliche Budget zu berücksichtigen.

Kasten 16

Ausgewählte Leistungen gemäß SGB II

Die im vorliegenden Zusammenhang besonders wichtigen Hilfeleistungen sind das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld, das Kindergeld, der Kinderzuschlag und das Wohngeld. Sie müssen in ihrer Gesamtheit betrachtet werden, um Aussagen über die Wirksamkeit von Arbeitsanreizen machen zu können.

Das **Arbeitslosengeld II** („Grundsicherung für Arbeitsuchende") ist eine steuerfinanzierte Fürsorgeleistung für Personen im Alter von mindestens 15 Jahren, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind (§ 7 Absatz 1 SGB II), wobei die Gewährung einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegt. **Sozialgeld** können nicht erwerbsfähige Angehörige erhalten, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben (§ 28 SGB II). Als Bedarfsgemeinschaft werden in der Regel mehrere Personen behandelt, die im selben Haushalt mit Erwerbsfähigen zusammenleben und den Haushalt wirtschaftlich gemeinsam betreiben (§ 7 Absatz 3 SGB II).

Zu den wichtigsten Leistungen des Arbeitslosengelds II und des Sozialgelds gehören:

- Die **pauschalierten Regelleistungen**: Der Regelsatz beläuft sich derzeit auf 359 Euro und soll ab dem 1. Januar 2011 auf 364 Euro monatlich steigen. Im Einzelnen gelten dann fol gende Beträge:

  – 364 Euro: Alleinstehende oder Alleinerziehende,
  – 328 Euro: Ehegatten und Lebenspartner sowie andere erwachsene Leistungsberechtigte, die in einem gemeinsamen Haushalt leben und gemeinsam wirtschaften,
  – 291 Euro: Erwachsene Leistungsberechtigte, die keinen eigenen Haushalt führen, weil sie im Haushalt anderer Personen leben,
  – 287 Euro: Jugendliche im Alter von 14 Jahren bis 17 Jahren,
  – 251 Euro: Kinder im Alter zwischen 6 und 13 Jahren,
  – 215 Euro: Kinder im Alter zwischen 0 und 5 Jahren.

- Leistungen für **Mehrbedarfe beim Lebensunterhalt** betreffen hauptsächlich Personen, die mit mindestens einem minderjährigen Kind zusammenleben und allein für dessen Pflege und Erziehung sorgen. Die Leistungen können nach dem Alter der Kinder gestaffelt werden und betragen pauschal 36 vH der Regelleistung, wenn es sich entweder um ein Kind unter sieben Jahren oder um zwei oder drei Kinder unter 16 Jahren handelt. Unter bestimmten Vorausset zungen können Leistungen in Höhe von 12 vH der Regelleistungen gewährt werden, dann aber jeweils für jedes Kind (§ 21 Absatz 3 SGB II).

- Leistungen für **Unterkunft und Heizung** werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Sonderregelungen gelten für Jugendliche im Alter von unter 25 Jahren. Die Erbringung dieser Leistungen fällt in den Zuständigkeitsbereich des kommunalen Trägers.

- Der befristete **Zuschlag zum Arbeitslosengeld II** nach Bezug von Arbeitslosengeld beläuft sich im ersten Jahr nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld auf zwei Drittel des Un terschieds zwischen dem Arbeitslosengeld (plus Wohngeld) und dem Arbeitslosengeld II, wobei es Obergrenzen gibt, wie etwa 160 Euro für erwerbsfähige Hilfebedürftige (§ 24 SGB II). Dieser Zuschlag wird im Zukunftspaket der Bundesregierung als überholt bezeichnet und ab dem Jahr 2011 abgeschafft.

Für Bezieher des Arbeitslosengelds II, die zusätzlich Erwerbseinkommen erzielen, findet nur eine teilweise Anrechnung dieser Arbeitsentgelte statt. Die entsprechenden **Hinzuverdienstregelungen** wurden für nach dem 1. Oktober 2005 neu bewilligte oder verlängerte Ansprüche auf Arbeitslosengeld II neu geregelt (JG 2005 Ziffer 188). Demnach gibt es zunächst einen einheitlichen pauschalierten Freibetrag von 100 Euro und darüber hinaus einkommensabhängige Freibeträge, wobei deren Berechnung für zwei Einkommensklassen erfolgt (§ 30 SGB II). Für Bruttoeinkommen bis 800 Euro werden 20 vH als Freibetragssatz des den Freibetrag von 100 Euro übersteigenden Betrags nicht auf das Bruttoeinkommen angerechnet. Bei Einkommensgrenzen zwischen 800 Euro und 1 200 Euro werden derzeit 10 vH des 800 Euro übersteigenden Bruttoeinkommens als Freibetragssatz gewährt (die obere Grenze verschiebt sich auf 1 500 Euro, falls sich in der Bedarfsgemeinschaft ein minderjähriges Kind befindet).

Die Bundesregierung beabsichtigt, ab dem 1. Januar 2011 für den Einkommensbereich zwischen 800 Euro und 1 000 Euro ebenfalls den Freibetragssatz von 20 vH (statt wie bisher 10 vH) zu gewähren, die anderen Hinzuverdienstregelungen bleiben unverändert. Darüber hinausgehendes Einkommen wird voll auf das Arbeitslosengeld II angerechnet, das heißt, die „**Transferentzugsrate**“ beläuft sich auf 100 vH. Konkret bedeutet dies beispielsweise für ein Bruttoeinkommen von 1 000 Euro derzeit einen Freibetrag in Höhe von 260 Euro (= 100 + 0,2 · 700 + 0,1 · 200) und ab dem Jahr 2011 in Höhe von 280 Euro.

Kindergeld wird für alle Kinder bis zum 18. Lebensjahr, bei Berufsausbildung des Kindes bis zum 25. Lebensjahr, gewährt. Es wird mit dem Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld, deren Leistungen das Kindergeld übersteigen, verrechnet. Es beläuft sich seit dem Jahr 2010 auf 184 Euro für das erste und zweite Kind, auf 190 Euro für das dritte Kind und auf 215 Euro für jedes weitere Kind. Beim **Kinderzuschlag** (§ 6a Bundeskindergeldgesetz) handelt es sich um eine gezielte Unterstützung von gering verdienenden Familien mit Kindern. Das Ziel dieser Förderung besteht darin, Eltern den Bezug von Arbeitslosengeld II zu ersparen, wozu sie allein aufgrund der Versorgung der Kinder ansonsten einen Anspruch besäßen. Alleinerziehenden und Elternpaaren wird auf deren Antrag hin ein Kinderzuschlag gewährt, wenn für diese Kinder Kindergeld bezogen wird, die monatlichen Bruttoeinnahmen der Eltern eine Mindesteinkommensgrenze in Höhe von 900 Euro für Elternpaare oder 600 Euro für Alleinerziehende erreichen, das zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen eine Höchsteinkommensgrenze nicht übersteigt und der Bedarf der Familie durch die Zahlung von Kindergeld soweit gedeckt ist, dass kein Anspruch auf Arbeitslosengeld II mehr besteht. Der Kinderzuschlag kann maximal 140 Euro pro Kind monatlich betragen und wird bei Überschreiten der Mindesteinkommensgrenze abgeschmolzen.

In bestimmten Fällen besteht eine **Wahlmöglichkeit** zwischen dem **Bezug von Arbeitslosengeld II** oder **Kinderzuschlag**. Die Betroffenen können dann zu ihren Gunsten entscheiden, müssen aber selbst aktiv werden, das heißt, eine Günstigerprüfung von Amts wegen findet nicht statt.

Schließlich können **Wohngeld** gemäß Wohngeldgesetz nur Personen beziehen, die keine Empfänger von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld sind und bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten. Das Wohngeld wird als Mietzuschuss oder als Lastenzuschuss (bei Eigenheimen oder Eigentumswohnungen) gewährt. Es bemisst sich in Abhängigkeit der Höhe der Miete oder Belastung, des Gesamteinkommens und der Anzahl der Haushaltsmitglieder (§ 19 Wohngeldgesetz).

1. Arbeitsanreize beim Arbeitslosengeld II: Wo liegen die Probleme?

473. Die Höhe der Beschäftigung ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, also zum einen aus der Bereitschaft erwerbsfähiger Personen zu Arbeitsleistungen und zum anderen aus der Anzahl von Arbeitsplätzen. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht das **Arbeitsangebot**. In diesem Rahmen lässt sich die Bedeutung von Arbeitsanreizen aus ökonomischer Sicht an Hand der Optionen verdeutlichen, welche einem Bezieher von Arbeitslosengeld II zur Verfügung stehen. Im einfachsten theoretischen Arbeitsangebotsmodell erzielt ein Arbeitnehmer Nutzen sowohl aus dem Konsum von Gütern als auch aus Nichterwerbszeit („Freizeit"). Voraussetzung für einen Konsum von Gütern ist ein entsprechendes Einkommen, welches er insbesondere mit Hilfe von Arbeit und damit unter Verlust von Freizeit erlangen kann.

Mit anderen Worten, der Arbeitnehmer muss eine **Abwägung zwischen Lohneinkommen** – und damit Güterkonsum – und **Freizeitkonsum** vornehmen. Seiner Entscheidung, Arbeitsplatzangebote anzunehmen oder nicht, legt der Arbeitnehmer einen Vergleich zweier Lohnsätze zugrunde, nämlich des auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielbaren Lohnsatzes („Marktlohn") einerseits und dem „Anspruchslohn" andererseits. Der Anspruchslohn gibt die Lohnhöhe an, bei dem der Arbeitnehmer aufgrund seiner Nutzeneinschätzung zwischen Güterkonsum und Freizeitkonsum gerade indifferent ist zwischen einem Arbeitsangebot von null Stunden, also einer Nichtpartizipation am Arbeitsmarkt, und einer Partizipation, also einem in Stunden gemessenen Arbeitsangebot. Übersteigt der Marktlohn den Anspruchslohn, bietet der Arbeitnehmer Arbeit an und zwar – vereinfachend ausgedrückt – umso mehr Arbeitsstunden, je größer die Differenz ist. Die Arbeitsangebotsentscheidung beinhaltet mithin zwei Aspekte, nämlich die Partizipation und die Arbeitsstunden (Franz, 2009).

474. Die **Entscheidung** eines Empfängers von Arbeitslosengeld II, ein Arbeitsplatzangebot anzunehmen oder nicht, läuft ebenfalls auf einen Vergleich zwischen Anspruchslohn und Marktlohn hinaus. Der Anspruchslohn wird wesentlich von der Höhe des Arbeitslosengelds II bestimmt. Nunmehr lohnt sich eine Arbeitsaufnahme erst, wenn die Marktentlohnung die Unterstützungszahlung übersteigt. Wiederum steigt das Arbeitsangebot in umso größerem stundenmäßigen Umfang, je bedeutender der Unterschied ist. Anders ausgedrückt, eine Erhöhung des Regelsatzes führt – wenn sich sonst nichts ändert – zu einem Anstieg des Anspruchslohns und damit zu einer Verringerung der angebotenen Arbeitsstunden bis hin zu einer Nicht-Partizipation.

In analoger Weise können die Wirkungen von **Hinzuverdienstregelungen** betrachtet werden. Bei der Überlegung des Empfängers von Arbeitslosengeld II, eine Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, kommt es jetzt entscheidend auf die **Transferentzugsrate** an, also den Prozentsatz, mit dem das erzielte Arbeitseinkommen auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird. Beläuft sich die Transferentzugsrate auf 100 vH, wird das Arbeitslosengeld II voll mit dem Arbeitseinkommen verrechnet, ändert sich der Anspruchslohn nicht und das Arbeitsangebot verharrt bei null Stunden. Das ändert sich, wenn die Transferentzugsrate weniger als 100 vH beträgt, denn nun kann der Arbeitslosengeldempfänger das **Arbeitslosengeld II**

mit Hilfe von Arbeitseinkommen **aufstocken**, die Arbeitsaufnahme lohnt sich für ihn und das umso mehr, je größer der „**Freibetragssatz**“ ist, also der prozentuale Anteil des Arbeitseinkommens, den der Empfänger von Arbeitslosengeld II behalten darf. Ähnliche Wirkungen können mit Hilfe eines „**Freibetrags**“ erzielt werden; das ist der Euro-Betrag eines Arbeitseinkommens, der beim Arbeitslosengeld II anrechnungsfrei bleibt.

Im Zusammenhang mit den Hinzuverdienstregelungen taucht indes ein **Zielkonflikt** auf. Zwar wäre ein höherer Freibetragssatz im Hinblick auf die Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot positiv zu bewerten, jedoch fallen dann mehr Arbeitnehmer unter die Förderung des SGB II. Denn in diesem Fall erhöht sich die Einkommensschwelle, nach der der Hilfeanspruch ausläuft, gegebenenfalls bis hin zu mittleren Einkommen, mit entsprechend hohen **fiskalischen Belastungen**.

475. So einfach die vorstehenden theoretischen Überlegungen gehalten wurden, so vermitteln sie gleichwohl erste Einsichten. Sowohl die Höhe des Regelsatzes wie auch die Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen können je nach Nutzeneinschätzung der Betroffenen das Arbeitsangebot beeinflussen, sei es die Partizipationsentscheidung als solche, sei es die Anzahl der angebotenen Arbeitsstunden.

Schließlich spielt die andere Seite des Arbeitsmarkts, die Arbeitsnachfrage, eine zentrale Rolle. Im Idealfall stehen einem erhöhten Arbeitsangebot der Empfänger von Arbeitslosengeld II gleich viele unbesetzte oder neu geschaffene Arbeitsplätze zur Verfügung. Inwieweit dies zutrifft, hängt nicht zuletzt von den für diese Arbeitsplätze maßgeblichen Arbeitskosten ab, die ihrerseits von der Höhe des Arbeitsangebots, vom lohnpolitischen Kurs der Tarifvertragsparteien und von staatlichen Regulierungen, beispielsweise in Form von Allgemeinverbindlicherklärungen oder Mindestlöhnen, beeinflusst werden.

476. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen kursorischen Darstellung lassen sich nun die beiden wichtigsten Probleme des Arbeitslosengelds II im Hinblick auf die **Schaffung von Arbeitsanreizen** benennen, nämlich die „Lohnabstandsfalle“ und die „Kombilohnfalle“.

Bei der **Lohnabstandsfalle** geht es um die Partizipationsentscheidung als solche, also ob für den Empfänger von Arbeitslosengeld II genügend Anreize bestehen, überhaupt nach einem Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu suchen und Arbeitsplatzangebote anzunehmen. Für gering qualifizierte Bezieher von Arbeitslosengeld II mit Kindern sind vielfach die auf dem regulären Arbeitsmarkt erzielbaren Arbeitsentgelte im Vergleich zu den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu niedrig, als dass sie tatsächlich Arbeit suchen (Ziffer 477).

Die **Kombilohnfalle** hingegen betrifft die Anzahl der angebotenen Arbeitsstunden eines Empfängers von Arbeitslosengeld II. Bei einem „**Kombilohn**“ erzielt der Betreffende zusätzlich zum Arbeitslosengeld II einen Hinzuverdienst auf dem ersten Arbeitsmarkt, der ihm nur zum Teil auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird („**Aufstocker**“). Ist die Transferent-

zugsrate sehr hoch, verbleibt ihm folglich vom Hinzuverdienst wenig, wird er – wenn überhaupt – nur in geringem Umfang arbeiten, also beispielsweise eine Teilzeitarbeitsstelle statt eines Vollzeitarbeitsplatzes annehmen wollen.

477. Das Problem **fehlender Arbeitsanreize** kann mit Hilfe einer Berechnung von **Lohnabständen** verdeutlicht werden (Tabelle 38). Sie geben an, auf wie viel Prozent des auf dem ersten Arbeitsmarkt herrschenden Nettolohns sich das Arbeitslosengeld II beläuft. Je mehr diese Prozentzahl sich dem Wert 100 nähert, umso geringer sind der Lohnabstand und damit die Arbeitsanreize.

Wie aus einer Untersuchung für das Jahr 2009 hervorgeht, bestehen solche Anreizprobleme nicht oder nur in geringem Umfang für ledige Empfänger von Arbeitslosengeld II, sofern keine Kinder vorhanden sind (Boss et al., 2010). Allerdings muss man berücksichtigen, dass Arbeitsanreize nicht nur vom Lohnabstand, sondern auch von der Nutzeneinschätzung der Freizeit abhängen, sodass sich bei dieser Personengruppe selbst bei etwas größeren Lohnabständen immer noch Arbeitsanreizprobleme ergeben können. **Kritisch** wird es bei **Alleinerziehenden und Verheirateten mit Kindern**, insbesondere wenn sie beruflich gering qualifiziert sind. Hinzuverdienste auf dem ersten Arbeitsmarkt, beispielsweise in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis (in der Tabelle: „400-Euro Job“), verschärfen das Problem.

Tabelle 38

Lohnabstand für Haushalte mit Kindern im Jahr 2009[1)]

Zeile	Erwerbsprofil						Lohnabstand (vH)[2)]	
	Qualifikation		Sektor		Region		mit Kinderzuschlag und Wohngeld	mit 400-Euro Job, Kinderzuschlag und Wohngeld[3)]
	hoch	gering	sekundär	tertiär	West	Ost		
	Alleinerziehende, weiblich mit zwei Kindern							
1	x			x	x		60	67
2	x			x		x	69	76
3		x		x	x		78	86
4		x		x		x	78	87
5		x	x		x		78	86
6		x	x			x	78	86
	Verheiratete, männlich mit zwei Kindern, Partner nicht erwerbstätig							
7	x		x			x	60	65
8		x	x			x	77	84
9		x		x		x	77	84
10		x		x	x		77	84

1) Ergebnisse nach Berechnung von Boss et al. (2010).– 2) Relativer Lohnabstand: Arbeitslosengeld II plus damit verrechnetes Kindergeld in Relation zum durchschnittlichen Nettolohn plus Kindergeld, multipliziert mit 100.– 3) Durch einen Zuverdienst von monatlich brutto 400 Euro steigt das Haushaltseinkommen netto um 160 Euro.

Lesehilfe (Zeile 9):

Betrachtet wird ein gering qualifizierter, verheirateter männlicher Arbeitnehmer mit zwei Kindern, dessen Partnerin nicht erwerbstätig ist. Die Familie wohnt in Ostdeutschland. Das Arbeitslosengeld II einschließlich damit verrechnetes Kindergeld beläuft sich auf 77 vH des Nettoarbeitsentgelts (zuzüglich Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld), welches im tertiären Sektor gemäß dieser Qualifikation gezahlt wird.

Daten zur Tabelle

Die **Problematik zu niedriger Arbeitsanreize** lässt sich zudem mit Hilfe der unterschiedlichen **Grenzbelastungen** verdeutlichen. Im Vergleich übersteigen die Grenzbelastungen aufgrund der hohen Transferentzugsrate für Hinzuverdienste in Höhe von bis zu 90 vH deutlich die höchsten Grenzbelastungen der Einkommensteuer einschließlich der Sozialversicherungsabgaben. Entsprechend befindet sich die weitaus überwiegende Anzahl der arbeitenden Bezieher von Arbeitslosengeld II in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Rund drei Viertel der Aufstocker verdienen weniger als 400 Euro und ein Fünftel erzielt Hinzuverdienste sogar nur innerhalb des Freibetrags; beide Gruppen stecken in der Kombilohnfalle.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit es möglich ist, durch Veränderungen der **Stellgrößen** des Arbeitslosengelds II – insbesondere der Hinzuverdienstregelungen und des Regelsatzes – die **Arbeitsanreize zu erhöhen** und dennoch dem verfassungsmäßigen Gebot der Sicherung eines Existenzminimums Rechnung zu tragen.

2. Simulation verschiedener Reformoptionen

478. Im Folgenden werden **zwei**, sich einander nicht ausschließende **Reformoptionen** einer empirischen Analyse unterzogen:

- Veränderung der **Hinzuverdienstregeln** mit Hilfe einer Variation des Freibetrags, der Freibetragssätze sowie einer Vollanrechnungsschwelle und

- Veränderung des **Regelsatzes**.

Den Berechnungen liegt bereits der ab 1. Januar 2011 geltende neue Regelsatz von 364 Euro zugrunde. Die Hinzuverdienstregelungen entsprechen jedoch dem Rechtsstand Oktober 2010. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei die **Wirkungen auf**

- das **Arbeitsangebot**: Partizipation und Arbeitsstunden,

- die **Anzahl der Empfängerhaushalte**: Arbeitslosengeld II und Aufstocker,

- **Einsparungen oder Mehrausgaben** des Staates.

Die **Berechnungen** basieren auf einem ökonometrisch geschätzten, **verhaltensbasierten Modell des Arbeitsangebots** in Verbindung mit einem **Steuer- und Transfermodell**. Eine ausführlichere Darstellung der beiden verwendeten Modelle, insbesondere der zugrundeliegenden Annahmen, sowie weitere Details der Ergebnisse finden sich in der Analyse „Reform des Arbeitslosengelds II: Detaillierte Ergebnisse und Modellbeschreibung“ (Ziffern 508 ff.). Der Arbeitsnachfrage könnte zwar durch die Koppelung mit einem Allgemeinen Berechenbaren Gleichgewichtsmodell (CGE-Modell) Rechnung getragen werden. Jedoch wird hier davon abgesehen, weil sich die daraus resultierenden Änderungen aller Erfahrung nach vor allem bei nicht sehr starken Arbeitsangebotseffekten in engen Grenzen halten.

Variation der Hinzuverdienstregeln

Variation des Freibetrags

479. Eine Erhöhung des Freibetrags von 100 Euro auf beispielsweise 200 Euro führt dazu, dass der Haushalt eine neue Freibetragsschwelle mit einem um 80 Euro höheren anrechnungsfreien Einkommen erreicht. Der Vorteil beträgt nicht 100 Euro, weil im Status quo ohnehin ein Freibetragssatz von 20 vH zur Anwendung kommt, der Haushalt im Status quo an der 200 Euro-Grenze bei der Berechnung des Arbeitslosengelds II mithin 120 Euro anrechnungsfreies Einkommen hat.

Der Vorteil des höheren Freibetrags wirkt indes über den weiteren Einkommensbereich nach. So steigt das maximale anrechnungsfreie Einkommen, das einer Bedarfsgemeinschaft ohne Kinder an der Schwelle von 1 200 Euro gewährt wird, nach derzeitiger Regelung der Hinzuverdienste von 280 Euro (= 100 + 0,2 · 700 + 0,1 · 400) auf 360 Euro (= 200 + 0,2 · 600 + 0,1 · 400). Zu beachten ist allerdings, dass das System des Arbeitslosengelds II mit anderen Transfersystemen konkurriert, wie etwa dem Kinderzuschlag. Ein erhöhter Freibetrag kann beispielsweise dazu führen, dass der Haushalt erst bei einem höheren Einkommen das System des Arbeitslosengelds II verlässt, weil sein Arbeitsentgelt erst dann mit dem Kinderzuschlag und dem Wohngeld über den bisherigen Transferleistungen liegt (Analyse „Reform des Arbeitslosengelds II: Detaillierte Ergebnisse und Modellbeschreibung“, Ziffern 541 ff.).

Im Ergebnis wird es im Hinblick auf das Arbeitsangebot für einige Bezieher von Arbeitslosengeld II, die bisher nicht erwerbstätig waren, nunmehr attraktiv, eine Arbeit anzunehmen. Hingegen sinkt per Saldo die Arbeitszeit. Zwar haben Personen, die bereits im Status quo aufgestockt haben, einen Anreiz, den erhöhten Freibetrag zu nutzen. Jedoch reduzieren Personen mit höherem Erwerbseinkommen ihre Arbeitszeit, um in den nunmehr finanziell attraktiver gewordenen Bezug von Arbeitslosengeld II zu wechseln, und dieser Effekt überwiegt (Tabelle 39, Seite 284).

Die Veränderung der Anzahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II ist beträchtlich. Denn eine **Erhöhung des Freibetrags** dehnt den Einkommensbereich aus, in dem ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht. Bereits ohne Verhaltensänderung hinsichtlich des Arbeitsangebots **steigt** dadurch **die Anzahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II** und vor allem der **Aufstocker**, die deshalb vergleichsweise höher ausfällt, weil – wie oben erläutert – für Empfänger von Arbeitslosengeld II, die im Status quo keine Arbeit anbieten, bei erhöhtem Freibetrag Arbeit anzubieten lohnender ist. Eine Verdoppelung des Freibetrags hat **zusätzliche fiskalische Belastungen** von etwa 2,8 Mrd Euro zur Folge, die mit noch großzügigeren Freibeträgen stark ansteigen.

Tabelle 39

Simulation des Freibetrags[1)]

Wirkungen auf … im Vergleich zum Status quo[2)]		Neuer Freibetrag (Euro)			
		0	200	400	800
1. Arbeitsvolumen	1 000[3)]	33	– 4	– 150	– 107
- Partizipationsquote	vH[4)]	– *0,3*	*0,6*	*1,8*	*3,2*
- Arbeitsstunden	Stunden[5)]	0,5	– 0,8	– 2,9	– 4,3
2. Empfängerhaushalte					
- Arbeitslosengeld II	1 000	– 461	479	1 829	4 682
- Aufstocker	1 000	– 532	625	2 241	5 375
3. Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–)	Mrd Euro	2,2	– 2,8	– 14,5	– 39,0

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.– 2) Aktueller Freibetrag: 100 Euro.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.– 5) Durchschnittliche wöchentliche Arbeitsstunden bei gegebener Partizipation.

Daten zur Tabelle

Variation der Freibetragssätze

480. Die Wirkungen einer Variation der Freibetragssätze hängen entscheidend davon ab, in welchem **Einkommenssegment** sich der Empfänger von Arbeitslosengeld II befindet.

– Im **unteren Einkommenssegment** bis 100 Euro wird unterstellt, dass anstelle des bisherigen Freibetrags von 100 Euro ein Freibetragssatz von beispielsweise 20 vH gilt. Demzufolge bleiben bei einem Hinzuverdienst von 100 Euro nunmehr nur noch 20 Euro anrechnungsfrei. Die Erwerbsbeteiligung sinkt.

– Im **mittleren Einkommenssegment** zwischen 100 Euro und 800 Euro laufen die Arbeitsmarkteffekte in die entgegengesetzte Richtung (Tabelle 40). Wenn sich beispielsweise der Freibetragssatz in diesem Einkommensbereich auf 40 vH verdoppelt, verbessert dies die Höhe des anrechnungsfreien Einkommens gegenüber dem Status quo beträchtlich. Die Einkommensschwelle, bis zu der noch Arbeitslosengeld II gewährt werden kann, verschiebt sich nach außen, mit der Konsequenz, dass die Anzahl der Aufstocker drastisch zunimmt.

– Im **oberen Einkommenssegment** von 800 Euro bis 1 200 Euro, beziehungsweise 1 500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, kommt es nur zu geringen Effekten auf das Arbeitsangebot und die Anzahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II. Dies liegt unter anderem daran, dass sich in diesem Einkommensbereich viele Haushalte durch den Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag besser stellen als durch die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II.

481. Die **Bundesregierung** hat beschlossen, den **Freibetragssatz** im Einkommensbereich von 800 Euro bis 1000 Euro in Höhe von derzeit 10 vH auf 20 vH anzuheben (Ziffer 471).

Die letzte Spalte der Tabelle zeigt die Simulationsergebnisse, wiederum auf der Grundlage des neuen Regelsatzes von 364 Euro. Grundsätzlich dehnt sich mit dieser Änderung der Einkommensbereich aus, in dem Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht. Allerdings stellen sich im Einkommensbereich von 800 Euro bis 1 000 Euro viele Haushalte mit einem Kinderzuschlag besser als mit dem Arbeitslosengeld II. Insgesamt gesehen sind die **Arbeitsangebotseffekte marginal**, praktisch vernachlässigbar klein. Denn angesichts der zu beobachtenden Konzentration der Aufstocker im Einkommensbereich unter 400 Euro bedeutete bei gegebenem Bruttostundenlohn für sie ein Sprung in den Einkommensbereich ab 800 Euro mindestens eine Verdoppelung ihrer wöchentlichen Arbeitszeit. Als Folge der Zunahme der Anzahl der Empfängerhaushalte, eben aufgrund der Verschiebung des Auslaufbereichs, entstehen fiskalische Mehrbelastungen in Höhe von 230 Mio Euro.

Tabelle 40

Simulationen der Freibetragssätze:
Einkommenssegment 100 bis 800 Euro / 800 bis 1 000 Euro[1)]

Wirkungen auf … im Vergleich zum Status quo[2)]		Neuer Freibetragssatz (vH) im Einkommenssegment …				
		100 bis 800 Euro				800 bis 1 000 Euro
		0	40	60	80	20
1. Arbeitsvolumen	1 000[3)]	14	– 1	– 54	– 96	14
- Partizipationsquote ...	vH[4)]	– *0,3*	*0,8*	*1,6*	*2,5*	*0,07*
- Arbeitsstunden	Stunden[5)]	0,4	– 0,9	– 2,2	– 3,5	– 0,003
2. Empfängerhaushalte						
- Arbeitslosengeld II	1 000	– 591	859	2 061	3 404	137
- Aufstocker	1 000	– 669	1 038	2 433	3 972	142
3. Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–) ...	Mrd Euro	2,4	– 4,8	– 13,8	– 26,0	– 0,230

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.– 2) Aktuelle Freibetragssätze: 20 vH im Einkommenssegment von 100 bis 800 Euro und 10 vH im Einkommenssegment von 800 bis 1 200 Euro beziehungsweise 1 500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.– 5) Durchschnittliche wöchentliche Arbeitsstunden bei gegebener Partizipation.

Daten zur Tabelle

Variation der Vollanrechnungsschwelle

482. Eine Vollanrechnungsschwelle entspricht einer Transferentzugsrate von 100 vH und zwar bis zu dem Schwellenwert. Eine **Vollanrechnungsschwelle** von 200 Euro heißt mithin, dass sämtliche Hinzuverdienste bis zu einer Höhe von insgesamt 200 Euro voll mit dem Arbeitslosengeld II verrechnet werden. Dies hat eine beträchtliche **Reduzierung der Anzahl der Empfängerhaushalte** und der **Aufstocker** zur Folge, weil eine Arbeitsaufnahme in diesem Einkommenssegment finanziell unattraktiv geworden ist. Eine Vollanrechnungsschwelle von Null ist gleichbedeutend damit, dass bereits bei null Euro der Freibetragssatz von 20 vH einsetzt, der Freibetrag von 100 Euro mithin zugunsten eben des Freibetragssatzes abgeschafft wird. Daher entsprechen sich die Simulationsergebnisse bei einer Vollanrechnungsschwelle von null Euro und bei einem Freibetrag von null Euro.

Des Weiteren läuft der Anspruch auf Arbeitslosengeld II bei einer höheren Vollanrechungsschwelle schon bei einem niedrigeren Bruttoeinkommen aus. Die maximale Schlechterstellung im Vergleich zum Status quo bei einer Vollanrechnungsschwelle von 400 Euro beträgt 160 Euro und wird erstmals bei einem Bruttoeinkommen von 400 Euro erreicht (160 = 100 + 0,2 · (400 - 100)), dieser Wert gilt ebenso für höhere Einkommen. Insgesamt gesehen sinkt die Partizipationsquote und die Anzahl der Empfängerhaushalte geht zurück (Tabelle 41). Die Anzahl der Arbeitsstunden steigt per saldo leicht an, weil mehr Haushalte, die im Status quo Arbeit unterhalb der Vollanrechnungsschwelle anbieten, ihr Arbeitsangebot ausweiten anstatt, wie andere, es auf null zu reduzieren.

Tabelle 41

Simulationen einer Vollanrechnungsschwelle[1)]

Wirkungen auf … im Vergleich zum Status quo[2)]		Vollanrechnungsschwelle (Euro)			
		0	200	400	800
1. Arbeitsvolumen	1 000[3)]	33	46	54	51
- Partizipationsquote	vH[4)]	– *0,3*	– *0,4*	– *0,4*	– *0,4*
- Arbeitsstunden	Stunden[5)]	0,5	0,7	0,8	0,8
2. Empfängerhaushalte					
- Arbeitslosengeld II	1 000	– 461	– 620	– 727	– 870
- Aufstocker	1 000	– 532	– 716	– 841	– 1 000
3. Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–)	Mrd Euro	2,2	2,9	3,5	4,0

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.– 2) Aktuell keine Vollanrechnungsschwelle vorhanden.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.– 5) Durchschnittliche wöchentliche Arbeitsstunden bei gegebener Partizipation.

Daten zur Tabelle

Zwischenfazit

483. Als erstes Zwischenfazit sticht zunächst der **Zielkonflikt** zwischen einer Erhöhung der Partizipationsquote, also ein erleichtertes Verlassen der **Lohnabstandsfalle**, einerseits, und der Steigerung der Anzahl der Arbeitsstunden, das heißt, eher der **Kombilohnfalle** zu entkommen, andererseits, hervor. Dieser Konflikt engt die Handlungsmöglichkeiten einer veränderten Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten ein.

– Ein höherer Freibetrag ebenso wie großzügigere Freibetragssätze bewirken zwar eine Steigerung der Partizipationsquote und ebnen damit den **Weg aus der Lohnabstandsfalle**, sie reduzieren aber die Anzahl der Arbeitsstunden und steigern somit die Wirksamkeit der Kombilohnfalle.

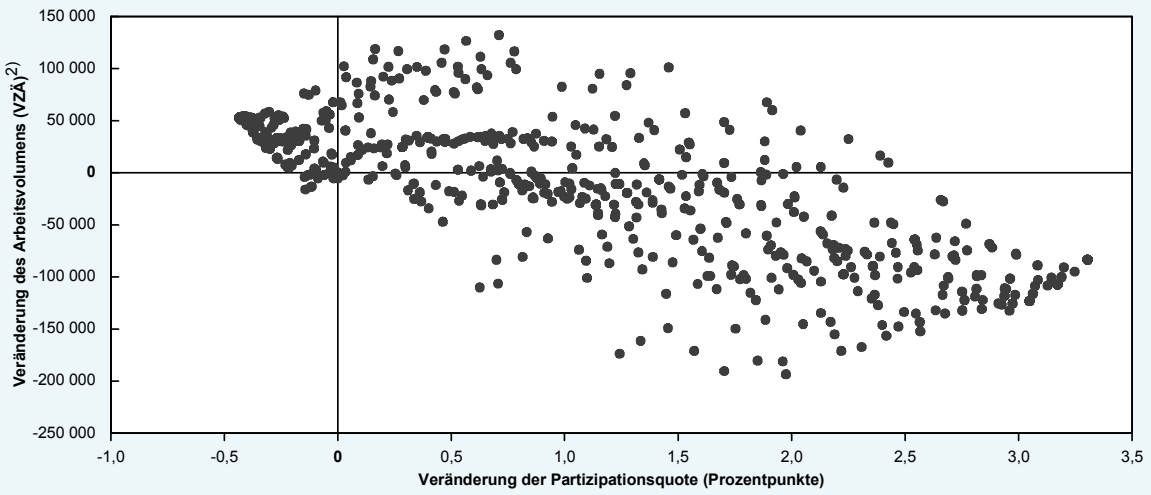
– Die Einführung einer **Vollanrechnungsschwelle** dagegen weist **entgegengesetzte Wirkungen** auf, denn sie erhöht zwar die Anzahl der Arbeitsstunden, senkt indessen die Partizipationsquote.

Dieser Konflikt zwischen Partizipation und Arbeitsstunden liegt darin begründet, dass Tarifverläufe für das anrechnungsfreie Einkommen, welche die Erwerbsbereitschaft besonders fördern, gleichzeitig den schon bestehenden Kombilohncharakter des Arbeitslosengelds II verstärken.

484. Damit stellt sich die Frage, ob es bei den Hinzuverdienstregeln nicht eine **Kombination der Einzelinstrumente** gibt, die den genannten Zielkonflikt mildert. Zur Beantwortung dieser Frage wurden vier Parameter der Hinzuverdienstregeln systematisch variiert, nämlich die Einkommensgrenze, an der der erste Freibetragssatz endet, und die Freibetragssätze für die oben genannten drei Einkommensbereiche. Im Ergebnis zeigt sich auf den **ersten Blick** ein nicht unerheblicher Gestaltungsspielraum, um sowohl eine höhere Partizipationsquote wie auch eine Zunahme der Arbeitsstunden zu erreichen (Schaubild 49, oberer rechter Quadrant). Ein Beispiel für einen weit außen liegenden Punkt ist folgende Option, bei der ein Freibetragssatz von 20 vH in den beiden Einkommenssegmenten 0 Euro bis 400 Euro und 800 Euro bis 1 200 Euro (beziehungsweise 1 500 Euro bei Haushalten mit Kindern) zur Anwendung kommt, wohingegen ein Freibetragssatz von 100 vH im Einkommenssegment zwischen 400 Euro und 800 Euro gilt. Das Arbeitsvolumen steigt um knapp 90 000 Vollzeitäquivalente.

Schaubild 49

Simultane Veränderungen der Partizipationsquote und des Arbeitsangebotsvolumens bei systematischer Variation der Hinzuverdienstparameter[1)]



1) Berechnungen auf Grundlage einer systematischen Variation von vier Parametern der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.– 2) Vollzeitäquivalente.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Auf den **zweiten Blick** reduziert sich jedoch der Gestaltungsspielraum wieder ganz erheblich, wenn nämlich die fiskalischen Wirkungen ins Blickfeld genommen werden. Die eben genannte konkrete Option geht mit Mindereinnahmen des Staates in Höhe von rund 9,7 Mrd Euro einher. Allgemein gesprochen existiert nach den Berechnungen praktisch kaum eine Parameterkonstellation, welche das Arbeitsangebot erhöht und gleichzeitig Mehreinnahmen des Staates erbringt. Aber selbst wenn das fiskalische Ziel weniger ehrgeizig formuliert wird und so-

gar begrenzte Mindereinnahmen in Kauf genommen werden, leiden darunter dann die Zielerfüllungsgrade beim Arbeitsangebot, das heißt, die Wege aus der Lohnabstands- und Kombilohnfalle werden weniger geebnet, als es ohne Budgetrestriktion möglich wäre (Analyse „Reform des Arbeitslosengelds II: Detaillierte Ergebnisse und Modellbeschreibung“, Ziffern 550 ff.).

Aus diesem Dilemma gibt es aber möglicherweise einen Ausweg. Wenn mit einem Instrument, nämlich der Änderung der Hinzuverdienstregeln, nicht gleichzeitig zwei Ziele, nämlich eine höhere Partizipationsquote und eine Steigerung der Arbeitsstunden, erreicht werden können, bietet es sich an, ein zweites Instrument auf seine Tauglichkeit zu überprüfen, nämlich die Variation des Regelsatzes.

Variation des Regelsatzes

485. Die im Folgenden zu untersuchende **Variation des Regelsatzes** erfolgt in Schritten nach oben und nach unten und zunächst unter rein ökonomischen Aspekten im Hinblick auf eine Erhöhung der Partizipationsquote, um der **Lohnabstandsfalle zu entkommen**. Bei der Umsetzung einer solchen Maßnahme muss aber darauf geachtet werden, dass die Regelleistungen aus verfassungsrechtlicher Sicht das Mindestsicherungsniveau bei Arbeitswilligkeit nicht unterschreiten dürfen. Mithin muss sichergestellt werden, dass durch Arbeitsleistungen dieses soziokulturelle Existenzminimum immer erreicht werden kann. Eine in diese Richtung gehende Maßnahme im bestehenden System wäre ansatzweise eine konsequente Anwendung der Sanktionsmöglichkeiten in Kombination mit Arbeitsplatzangeboten etwa im Rahmen von „Bürgerarbeit“. Dabei sollten die Sanktionen möglichst früh im Hilfebezug einsetzen und stufenweise verschärft werden (Schneider, 2010).

486. In Tabelle 42 sind die Wirkungen einer isolierten Variation ausschließlich des Regelsatzes von geplant 364 Euro wiedergegeben, das heißt, sonstige Ansprüche gemäß SGB II bleiben unangetastet.

Eine Veränderung des Regelsatzes bewirkt einen starken **Einkommenseffekt**, der das Arbeitsangebot in beträchtlichem Umfang beeinflusst. Eine Erhöhung des Regelsatzes um 10 vH bewirkt knapp eine halbe Million zusätzlicher Empfänger von Arbeitslosengeld II. Selbst die von der Bundesregierung verabschiedete Steigerung um 1,4 vH hat 38 000 Empfängerhaushalte mehr zur Folge und das staatliche Budget wird mit 820 Mio Euro belastet. Im Gegensatz dazu bedeutet eine **Reduzierung des Regelsatzes** beispielsweise um 30 vH eine **Zunahme des Arbeitsangebots** um 702 000 Vollzeitäquivalente und einen Rückgang der Anzahl der Empfängerhaushalte um knapp 1,3 Mio. Hierbei ist allerdings – wie oben dargestellt – das Erfordernis des verfassungsmäßig gebotenen Existenzminimums zu berücksichtigen.

Insgesamt zeigt eine Variation des Regelsatzes **quantitativ bedeutsame Wirkungen**. Während die Spannweite einer Erhöhung des gesamten Arbeitsangebotsvolumens im Bereich der Hinzuverdienstregeln bis zu 132 000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten reicht, beläuft sich die entsprechende Wirkung bei einer Absenkung des Grundsicherungsniveaus auf bis zu 702 000 Vollzeitäquivalente bei einer Absenkung um 30 vH (Ziffer 550).

Tabelle 42

Simulationen des Regelsatzes[1)]

Wirkungen auf … im Vergleich zu 364 Euro		Veränderung des Regelsatzes					
		20 vH	10 vH	–10 vH	–20 vH	–30 vH	von 359 € auf 364 € [2)]
1. Arbeitsvolumen	1 000[3)]	– 547	– 255	272	503	702	– 43
- Partizipationsquote	vH[4)]	– *2,1*	– *1,0*	*1,2*	*2,1*	*3,0*	– *0,2*
- Arbeitsstunden	Stunden[5)]	– 0,8	– 0,3	0,2	0,5	0,6	– 0,0
2. Empfängerhaushalte							
- Arbeitslosengeld II	1 000	1 005	505	– 438	– 876	– 1 285	38
- Aufstocker	1 000	569	287	– 228	– 484	– 719	– 1
3. Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–)	Mrd Euro	– 15,0	– 6,8	6,3	11,6	15,9	– 0,82

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.– 2) Gemäß Beschluss der Bundesregierung vom 20. Oktober 2010.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.– 5) Durchschnittliche wöchentliche Arbeitsstunden bei gegebener Partizipation.

Daten zur Tabelle

Fazit

487. Die derzeitige Ausgestaltung der Regelungen des Arbeitslosengelds II gewährleistet insbesondere für Langzeitarbeitslose mit zu versorgenden Kindern zu geringe Arbeitsanreize. Allgemein lassen sich die Defizite der bestehenden Regelungen mit Hilfe der Begriffe Kombilohnfalle und Lohnabstandsfalle beschreiben. Als **Reform** bieten sich zwei **Maßnahmen** an.

- Das System der Hinzuverdienstregeln wäre auf diejenigen auszurichten, die sich bereits als Aufstocker in Erwerbsarbeit befinden, um einen **Weg aus der Kombilohnfalle** zu eröffnen. Dies geht indes mit zusätzlichen fiskalischen Belastungen einher. Wenn diese (weitgehend) ausgeschlossen sind, ergeben sich keine nennenswerten Anreizwirkungen.

- Quantitativ bedeutsame Wirkungen gehen von einer Absenkung des Grundsicherungsniveaus aus, wobei allerdings das Existenzminimum bei Arbeitswilligkeit gesichert sein muss. Dies kann bereits im bestehenden System des Arbeitslosengelds II ansatzweise erreicht werden, indem die **Sanktionen bei Arbeitsverweigerung** konsequent angewandt werden, wobei dann allerdings ein **Arbeitsplatzangebot** auf dem zweiten Arbeitsmarkt vorzuhalten ist, etwa in Form einer Bürgerarbeit, wie seitens der Bundesregierung ins Blickfeld genommen, oder mit Hilfe von Arbeitsgelegenheiten, wie sie im erweiterten Kombilohnmodell des Sachverständigenrates vorgesehen sind (Expertise 2006).

3. Bewertung des Vorhabens der Bundesregierung

488. Mit der Neuberechnung der Regelleistungen des Arbeitslosengelds II folgt die Bundesregierung den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes, welches ein transparentes Berechnungsverfahren und eine korrekte Ermittlung des Bedarfs für Kinder gefordert hatte (Ziffer 470). Insoweit sind die **Beschlüsse der Bundesregierung** nicht zu beanstanden. Gleichwohl muss auf **Konsequenzen** aufmerksam gemacht werden.

- Wie aus den Simulationen des vorangegangenen Abschnitts hervorgeht, hat selbst eine geringe prozentuale Steigerung des Regelsatzes eine **leichte Erhöhung der Anzahl der Empfängerhaushalte** und eine Verringerung des Arbeitsangebots zur Folge.

- Insoweit der kindergebundene finanzielle Sozialtransfer das kindgerechte Existenzminimum übersteigt, findet eine **Benachteiligung** der **Nicht-Bedarfsgemeinschaften in Kinderhaushalten** mit geringerem Einkommen statt. Dies ist umso schwerer zu rechtfertigen, als nicht gewährleistet ist, dass der Einkommensvorteil für die Bedarfsgemeinschaften tatsächlich den Kindern zugute kommt.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung eine Ankündigung im Koalitionsvertrag im Hinblick auf eine zielführendere **Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen** aufgegriffen (Ziffer 471). Die Änderung erbringt indes nur eine Entlastung von maximal 20 Euro monatlich oberhalb einer Einkommensschwelle von 800 Euro, weshalb die **Arbeitsangebotseffekte** sehr bescheiden ausfallen und **praktisch vernachlässigbar** sind (Ziffer 481, Tabelle 40).

Alles in allem können mithin **mehrere Restriktionen** die Gestaltungsmöglichkeiten bei einer Reform des SGB-II-Regelwerks einengen. Zum einen gebietet die Verfassung die **Sicherung eines Existenzminimums**, sodass bei einer Kürzung der Leistungen der Grundsicherung unabdingbar gewährleistet sein müsste, die vollen Regelleistungen bei entsprechenden Arbeitsleistungen jederzeit wieder erreichen zu können. Zum anderen entziehen harte **fiskalische Restriktionen** einer großzügigeren Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen, die eine Kostenneutralität erfordern, weitgehend den Boden. Allerdings hätten der Bundesregierung selbst bei Einhaltung des Konsolidierungskurses größere Spielräume zur Verfügung gestanden, um mit einer Effizienzsteigerung des Arbeitslosengelds II beachtlichere Arbeitsangebotswirkungen zu erzielen. Dazu hätte sie aber die Prioritäten etwa im Kontext mit (neuen) Ausnahmetatbeständen vom Regelsatz der Umsatzsteuer und den Anhebungen des Kindergelds und Kinderfreibetrags anders setzen müssen.

III. Migration von Arbeitskräften nach der EU-Osterweiterung: Bedrohung oder Chance?

489. Zum **1. Mai 2011** endet die **Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte** innerhalb der Europäischen Union für acht der zehn Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa (MOEL-8), die im Jahr 2004 der Europäischen Union beigetreten sind. Diese wurde seinerzeit eingeführt, da es Besorgnisse gab, eine sofortige vollständige Freizügigkeit nach dem Beitritt könnte unerwünschte Arbeitsmarkteffekte auslösen. Durch die bevorstehende vollständige Herstellung der Freizügigkeit wird nun wiederum befürchtet, dass der Zuzug von Arbeitskräften aus den MOEL-8-Staaten heimische Arbeitskräfte verdrängen könnte. Denn damit sei ein erheblicher Lohndruck verbunden, der sich vornehmlich im Bereich gering qualifizierter Arbeit konzentriere. Mit der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne solle Abhilfe, zumindest aber Linderung verschafft werden.

Der Grund für die vernehmlichen Äußerungen zu diesem Thema ist, dass ein internationaler Wettbewerb offenkundiger wird, wenn er durch **Arbeitskräftewanderung** anstatt durch den **Waren- und Dienstleistungshandel** bewerkstelligt wird. Ein Lohndruck auf gering qualifizierte inländische Arbeitskräfte kann sich in beiden Fällen ergeben, wenn nämlich Waren und Dienstleistungen in Deutschland deshalb preiswerter angeboten werden, weil sie hierzulande mit vergleichsweise gering entlohnten osteuropäischen Arbeitskräften hergestellt werden, oder wenn es sich um Importe aus Osteuropa handelt, welche dort zu niedrigeren Arbeitskosten produziert werden. Auf jeden Fall dürfen die Nettowohlfahrtsgewinne nicht außer Acht gelassen werden. Zwar mögen heimische Arbeitskräfte verdrängt werden. Dem stehen aber Wohlfahrtsgewinne aufgrund der Migration gegenüber: Ein Fachkräftemangel wird gemildert und den Konsumenten kommen niedrigere Preise zugute.

490. Am **1. Mai 2004** traten im Rahmen der fünften und bisher **größten Erweiterungsrunde** insgesamt zehn Staaten der Europäischen Union bei. Neben Malta und Zypern waren dies die MOEL-8-Staaten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn. Die Beitrittsabkommen mit den MOEL-8-Staaten sehen vor, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erst allmählich hergestellt wird. Zwar gelten die Bestimmungen reziprok, praktische Relevanz bekommen sie aber insbesondere durch die wanderungswilligen Arbeitskräfte aus den MOEL-8-Staaten. Konkret sehen die Übergangsregelungen einen **Drei-Phasen-Plan** vor („2+3+2"-Modell). In der ersten Zweijahresphase nach dem Beitritt konnte ein Mitgliedsland die Zuwanderung von Arbeitskräften ohne Begründung beschränken, während in der darauffolgenden Dreijahresphase der Europäischen Kommission die Gründe darzulegen waren.

Obwohl nach fünf Jahren die volle Freizügigkeit hätte in Kraft treten sollen, konnte ein Mitgliedsland bei Vorliegen von heimischen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt („serious disturbances") nochmals eine Verlängerung um weitere zwei Jahre verlangen. Kurzum, ein EU-Mitgliedsland kann sieben Jahre lang, bis zum 30. April 2011, seinen Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa beschränken. Von dieser Verlängerung haben nur **Deutschland und Österreich** Gebrauch gemacht. Das Vereinigte Königreich, Irland und

Schweden öffneten ihre Arbeitsmärkte sofort, in den anderen EU-15-Staaten erfolgte dies sukzessive.

Allerdings sehen die Übergangsregelungen für Deutschland eine Reihe von **Ausnahmen für bestimmte Personengruppen** vor. Nicht restringiert sind die Arbeitsmärkte unter anderem für

- Selbstständige, sofern sie ihrerseits keine Arbeitskräfte aus ihren Heimatländern beschäftigen;
- Arbeitnehmer, die als hoch qualifizierte Arbeitskräfte ein Mindestjahresgehalt in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung, die sich jährlich ändert, erhalten. Für das Jahr 2010 beträgt das Mindestgehalt 66 000 Euro in Westdeutschland und 55 800 Euro in Ostdeutschland;
- befristet Beschäftigte, soweit der Arbeitsplatz nicht mit einem inländischen Arbeitnehmer besetzt werden kann, oder
- Saisonarbeiter, Werkvertragsarbeitnehmer und sonstige ausländische Beschäftigte, für die im Rahmen von bilateralen Verträgen Kontingente ausgehandelt wurden.

491. Folglich zeichnet sich die Hürde des deutschen Arbeitsmarkts für mittel- und osteuropäische Arbeitskräfte bereits jetzt durch eine beträchtliche **Durchlässigkeit** aus. Dies belegen zudem statistische Angaben über Wanderungen.

Die **ausländische Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten** stieg in den EU-15-Staaten von insgesamt 929 000 Personen im Jahr 2004 auf gut 1,8 Millionen Personen im Jahr 2007 an (Tabelle 43). Dies entspricht einer Einwanderung von ungefähr 305 000 Personen jährlich. Vor der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 waren es zwischen den Jahren 2001 und 2004 jährlich nur rund 56 000 Personen. Die Wanderungen seit dem Jahr 2004 verdeutlichen allerdings die nahezu ausschließliche Bedeutung des Vereinigten Königreichs als Hauptzielland. Ausgehend vom Jahr 2004, also nach dem Beitritt und dem Inkrafttreten der Übergangsregelungen, hat sich dort bis zum Jahr 2009 die Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten fast versechsfacht, während sich der entsprechende Zuwachs in Deutschland nur auf rund 31 vH belief.

Für einen **deskriptiven Vergleich** der Eigenschaften der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund („**Einheimische**“) mit der ausländischen Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung aus den MOEL-8-Staaten in Deutschland („**Ausländer**“) werden im Folgenden Ergebnisse des Mikrozensus der Jahre 2006 und 2009 herangezogen. In der Gruppe der Ausländer sind Spätaussiedler und Migranten der späteren Generationen nicht enthalten. Dieser Vergleich der Ausländer aus MOEL-8-Staaten mit den Einheimischen zeigt (Tabelle 44), dass

- der Anteil der Erwerbstätigen bei den Ausländern höher ist als der bei den Einheimischen. Im Zeitablauf ist die Beteiligung am Erwerbsleben sogar stärker als bei Einheimischen an-

Tabelle 43

Ausländische Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten[1)] in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU
Personen

	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Deutschland[2)]	453 100	438 828 [a)]	481 672	525 078	554 372	567 466	576 432
Frankreich[3)]	44 946	43 138	36 237	44 181	36 971	.	.
Irland[3)]	4 775	42 988	93 243	120 632	162 411	191 226	163 961
Italien[2)]	40 108	67 755	79 819	94 215	117 042	128 813	.
Österreich[2)]	54 947	67 675	75 143	80 706	86 911	94 084	98 317
Spanien[2)]	23 672	55 735	70 576	103 190	126 971	137 068	132 074
Vereinigtes Königreich[3)]	66 601	123 868	224 242	396 857	600 756	706 820	716 861
EU-15	760 562	929 131	1 169 106	1 491 535	1 843 875	.	.

1) Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.– 2) Nationale Bevölkerungsstatistik.– 3) Nationaler Labour Force Survey.– a) Wegen einer Revision des Ausländerzentralregisters zum Jahresende 2004 sind die Ergebnisse ab 2004 mit früheren Jahresergebnissen nur eingeschränkt vergleichbar. Weitere Einschränkungen im zeitlichen Vergleich entstehen durch Änderungen im Aufenthaltsrecht sowie dem Wegfall und der Neugründung von Staaten.

Quelle: IAB

Daten zur Tabelle

gestiegen. Darüber hinaus sind die Ausländer aus den MOEL-8-Staaten in größerem Maße selbstständig, arbeiten vermehrt in den Wirtschaftszweigen Handel, Gastgewerbe sowie Verkehr, seltener im Bereich der Sonstigen Dienstleistungen.

– Ausländer aus den MOEL-8-Staaten im Vergleich zu anderen Ausländern in geringerem Maße Transferleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld) beziehen. Im Vergleich zu den Einheimischen ist der Anteil der Transferempfänger jedoch höher, im betrachteten Zeitraum hat deren Anteil aber abgenommen.

– der Anteil der Ausländer aus den MOEL-8-Staaten ohne beruflichen Abschluss, einerseits, und mit Universitätsabschluss oder Promotion, andererseits, höher ist als der bei den Einheimischen.

Zusammenfassend kommt in den Ergebnissen der Wanderungsbewegungen der Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten in die EU-15-Staaten und dem damit verbundenen Anstieg der ausländischen Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten im Vereinigten Königreich einerseits dessen Verzicht auf die Inanspruchnahme der Übergangsregelungen zum Ausdruck. Andererseits waren die **Hürden** für Einwanderungen aus den MOEL-8-Staaten nach Deutschland **nicht unüberwindbar**. Zudem konnte der **größere Teil der Ausländer** aus den MOEL-8-Staaten in den deutschen Arbeitsmarkt integriert werden. Probleme bestehen allerdings bei der Gruppe der Personen ohne beruflichen Abschluss.

492. Vor dem Hintergrund dieser bereits bestehenden, nicht unbeträchtlichen Durchlässigkeit der Beschränkung des hiesigen Arbeitsmarkts für Arbeitskräfte aus den MOEL-8-Staaten stellen sich im Hinblick auf das Auslaufen der Übergangsregelungen zum 1. Mai 2011 **drei Fragen**: Wie hoch wird die Anzahl der zu erwartenden Immigranten aus den MOEL-8-Staaten

sein? Wie wird sich diese Entwicklung auf Beschäftigung und Löhne in Deutschland auswirken? Welcher wirtschaftspolitische Handlungsbedarf ergibt sich daraus?

Tabelle 44

Struktur der ausländischen Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten[1] in Deutschland

	2006		2009	
	MOEL-8[2]	Nachrichtlich: Einheimische[3]	MOEL-8[2]	Nachrichtlich: Einheimische[3]
	Tausend Personen			
Insgesamt	413	67 225	509	65 856
davon:				
Erwerbstätige	217	31 282	303	31 858
Erwerbslose	49	3 040	35	2 227
Nichterwerbstätige	147	32 903	171	31 771
Ausgewählte soziale Stellung	Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (vH)			
Noch in Ausbildung[4]	*20*	*31*	*20*	*30*
Transferempfänger[5]	*13*	*6*	*11*	*5*
Rentenbezieher[6]	*5*	*24*	*5*	*25*
Stellung im Beruf	Anteil an allen Erwerbstätigen (vH)			
Selbstständige	*19*	*11*	*22*	*11*
Mithelfende Familienangehörige	*1*	*1*	*0*	*1*
Beamte, Zeit-/Berufssoldaten, Grundwehrdienstleistende	*0*	*7*	*1*	*6*
Angestellte, kaufm./techn. Auszubildende, Zivildienstleistende	*45*	*56*	*45*	*59*
Arbeiter, gewerbliche Auszubildende	*35*	*25*	*32*	*23*
Wirtschaftszweig				
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	*3*	*2*	*2*	*2*
Produzierendes Gewerbe	*29*	*29*	*32*	*28*
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	*28*	*22*	*24*	*22*
Sonstige Dienstleistungen	*40*	*47*	*41*	*48*
Bildungsniveau	Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (vH)			
Noch in beruflicher Ausbildung	*12*	*16*	*11*	*16*
Kein beruflicher Abschluss	*26*	*19*	*24*	*16*
Mit beruflichem Abschluss	*62*	*65*	*65*	*68*
Lehre oder vergleichbarer Abschluss	*36*	*44*	*38*	*46*
Meister/Techniker/Fachschulabschluss	*5*	*7*	*6*	*7*
Fachhochschulabschluss	*4*	*4*	*4*	*5*
Universitätsabschluss/Promotion	*12*	*7*	*13*	*7*

1) Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn; Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes.– 2) Ausländer mit eigener Migrationserfahrung.– 3) Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.– 4) Noch in beruflicher Ausbildung, Schüler, Studenten und Auszubildende.– 5) Für 2006: ALG und ALG II, Sozialhilfe. Für 2009: ALG und ALG II, Sozialgeld sowie laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.– 6) Bezug von Rente aus der DRV Bund, Land oder Knappschaftlichen Rentenversicherung (früher BfA, LVA).

Daten zur Tabelle

493. Zur **Abschätzungen der Größenordnung** der zu erwartenden Zuwanderungen aus den MOEL-8-Staaten ist die Beantwortung der Frage, ob Migration überhaupt stattfinden wird, entscheidend. Diese kann aus ökonomischer Sicht mit einer **Kosten-Nutzen-Analyse** unter Unsicherheit modelliert werden. Inwieweit Migration sich lohnt, hängt hauptsächlich von der Situation des Arbeitsmarkts im Heimat- und Zielland sowie den Einkommensunterschieden ab. Vorhersagen des Ost-West-Migrationspotenzials, die zu einem Zeitpunkt erstellt wurden, als der Transformationsprozess erst begonnen hatte und dieses Potenzial somit besonders hoch gewesen sein dürfte, kamen zu dem Ergebnis, dass wahrscheinlich zwischen 50 000 und

150 000 Personen jährlich aus den MOEL-8-Staaten nach Deutschland zuwandern werden (Fertig, 2001). Jüngere Studien bestätigen diesen Eindruck (Baas und Brücker, 2010; Brücker und Siliverstovs, 2006).

Diese Untersuchungen berücksichtigen jedoch nicht die jüngste **Finanz- und Wirtschaftskrise**. Dadurch könnte sich besonders die Arbeitsmarktsituation der Einwanderer aus den MOEL-8-Staaten in den bisher beliebtesten Zielländern, dem Vereinigten Königreich und Irland, derart verschlechtert haben, dass ein längerer Aufenthalt dort unattraktiv wird. Ob dann aber tatsächlich eine Wanderung anstatt zurück in die Heimatländer nach Deutschland stattfindet, ist aufgrund möglicher Sprachbarrieren fraglich. Umgekehrt könnte die **gute Arbeitsmarktsituation** in Deutschland mehr **Einwanderer anziehen**. Neben dem Motiv der Migration von Arbeitskräften könnte die Zuwanderung zudem durch das Niveau der **Transferzahlungen** aus dem System der Sozialen Sicherung in den potenziellen Empfängerländern motiviert sein. Sozialtransfers mögen sogar der Auslöser für Wanderungen sein, die Wahl des Ziellandes beeinflussen und die Rückkehr ins Heimatland hinauszögern oder sogar verhindern; empirische Evidenz darüber zu gewinnen, ob Sozialleistungen primärer Auslöser für Wanderungen sind, ist aufgrund der Datenlage allerdings nicht möglich.

494. Zur Beantwortung der Frage, wie sich die Migration aus den MOEL-8-Staaten auf die **Beschäftigung** und die **Löhne** in Deutschland auswirken wird, sind Erfahrungen mit bisherigen Einwanderungen hilfreich. Die empirische Evidenz für Deutschland weist überwiegend auf nur **sehr geringe negative Effekte** hin. Aufgrund der höheren Substitution ist der Effekt auf bereits im Inland lebende Immigranten allerdings deutlich größer (Kasten 17). Außerdem könnte eine Konzentration von Immigranten auf bestimmte Regionen oder Berufsgruppen dort größere negative Effekte sowohl auf die Löhne als auf die Beschäftigung zur Folge haben.

Kasten 17

Auswirkungen von Einwanderung auf Löhne und Beschäftigung

Inwieweit Einwanderung zu einem Lohndruck und einer Verdrängung von heimischen Arbeitskräften führt, wurde am häufigsten für **lokale Arbeitsmärkte** analysiert. Dabei wurden für verschiedene regionale Gebiete Löhne mit Beschäftigungsquoten, weiteren gebietsspezifischen Variablen und dem Anteil von Immigranten an der Bevölkerung korreliert. Diese Studien zeigen allerdings für Deutschland **keine bedeutenden negativen Effekte** auf die Löhne und Beschäftigung von inländisch Beschäftigten (Pischke und Velling, 1997). Problematisch an diesem Ansatz ist allerdings, dass Immigranten nicht zufällig auf verschiedene Teilarbeitsmärkte verteilt sein könnten und dass inländisch Beschäftigte auf Zuwanderung mit einer Verlagerung ihrer Arbeitskraft oder ihres Kapitals in andere Regionen reagieren könnten und dies so lange stattfindet, bis die Entlohnung von Arbeit und Kapital über alle Regionen ausgeglichen ist. In diesem Fall ergäbe der Vergleich der Löhne von inländisch Beschäftigten zwischen verschiedenen lokalen Arbeitsmärkten, dass geringe oder keine Lohnunterschiede bestehen. Dies ist jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass Immigration keinen Einfluss hat, sondern dass der Effekt sich über das ganze Land ausgebreitet hat (Borjas, 1999).

In alternativen Spezifizierungen werden die Arbeitskräfte nicht nach Regionen, sondern zum einen nach ihrem **Qualifikationsniveau** und ihrer Berufserfahrung und zum anderen nach ihrer **Berufsklassifikation** und ihrer Berufserfahrung gruppiert. Für diese Gruppierungen wird dann der durchschnittliche Lohn mit dem Anteil von beschäftigten Immigranten an der Gesamtbeschäftigung in der jeweiligen Gruppe und weiteren exogenen Variablen korreliert. Auf der Ebene von Qualifikationsniveau-Berufserfahrungs-Gruppen ergibt sich für Deutschland bei einer Erhöhung des Beschäftigtenanteils der Immigranten um 10 vH eine Reduktion der Löhne um 1 vH (Bonin, 2005) und 0,6 vH (Steinhardt, 2009). Bei der Gruppierung nach Berufsklassifikation und Berufserfahrung hat eine Erhöhung des Immigrantenanteils um 10 vH eine Senkung des Lohns um 1,6 vH zur Folge. Wird hier eine weitere Unterteilung des gruppierten Datensatzes nach dem ausgeübten Beruf vorgenommen, ergibt sich für Tätigkeiten im Handel, im Büro und in den Bereichen Reinigung, Transport und Lagerarbeiten der größte Effekt und zwar in Höhe von 4,6 vH (Steinhardt, 2009). Diese Schätzungen basieren allerdings auf einer geringen Anzahl von Freiheitsgraden und sind damit mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

Typischerweise wird in diesen Studien von den positiven Auswirkungen der Zuwanderung auf das Produktionsniveau einer Region oder einer Volkswirtschaft in den Schätzungen abgesehen. Alternative Ansätze, wie die Schätzung der Auswirkung von Einwanderung in einem **allgemeinen Gleichgewichtsmodell** (D'Amuri et al., 2010) oder in einem **Lohnkurven-Modell** (Brücker und Jahn, 2010), liefern ebenfalls **nur sehr geringe Effekte**. Es besteht allerdings eine negative Auswirkung auf die Beschäftigungssituation und auf die Löhne von bereits in Deutschland lebenden Immigranten.

Die Ergebnisse für Deutschland stehen im **Einklang mit den Ergebnissen für die Vereinigten Staaten**. Die Schätzung der Auswirkung von Immigration auf den Lohn von inländisch Beschäftigten auf dortigen lokalen Arbeitsmärkten ergibt, dass eine Erhöhung des Anteils der Immigranten um 10 vH den Lohn von Einheimischen nur um ungefähr 1 vH reduziert (Borjas et al., 1997; Butcher und Card, 1991; Card, 2005; Altonji und Card, 1991; Grossman, 1982). Bei der Gruppierung der Arbeitskräfte nach Qualifikationsniveau-Berufserfahrungsgruppen finden Ottaviano und Peri (2008) einen Effekt in Höhe von 1 vH und Borjas (2003) in Höhe von 3 vH bis 4 vH.

495. Abschließend ist die Frage zu klären, ob ein **wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf** besteht. Da die zu erwartende Größenordnung von Einwanderern aus den MOEL-8-Staaten insgesamt gesehen vermutlich keine allzu gravierenden Auswirkungen auf den hiesigen Arbeitsmarkt entfalten dürfte, besteht kein Handlungsbedarf. Allerdings könnte sich die Zuwanderung auf bestimmte (Grenz-)Regionen oder Branchen konzentrieren und die Politik sich zum Handeln gedrängt sehen. Diesem Druck sollte sie indes nicht nachgeben, denn

- die betreffenden Branchen hatten mehrere Jahre Zeit, die notwendigen Anpassungen im Hinblick auf eine **Steigerung der Produktivität** ihrer Beschäftigten vorzunehmen;

- mit dem gleichen Recht könnten die Beschäftigten anderer Branchen ebenfalls Schutzmaßnahmen beanspruchen, da sie ihre Arbeitsplätze durch preiswertere Importgüter ebenso als gefährdet ansehen. Nur die Tatsache, dass die Immigranten aus den MOEL-8-Staaten häufig nicht-handelbare Güter in Deutschland produzieren, rechtfertigt noch **keine** besonderen **Schutzmaßnahmen**;

- Unternehmen können durch (grenznahe) **Standortverlagerungen** von Betriebsteilen nationalen Schutzvorschriften ausweichen;

- die inländischen Nachfrager erleiden einen **Wohlfahrtsverlust**, wenn sie Güter und Dienstleistungen zu **wettbewerbswidrig** höheren Preisen erwerben müssen.

496. Der Sachverständigenrat verkennt nicht die Herausforderungen und Anpassungslasten, die den betroffenen Arbeitnehmern hierzulande durch die Zuwanderung abverlangt werden. Ihnen haben sich allerdings in den vergangenen Jahrzehnten bereits zahlreiche Unternehmen und Arbeitnehmergruppen stellen müssen und erfolgreich gestellt. Durch die vollständige Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union entstehen **Nettowohlfahrtsgewinne**. Der Wettbewerb wird zwar schärfer, er ist aber deshalb weder verzerrend noch unlauter. Von „Lohndumping" kann ohnehin keine Rede sein, denn die ausländischen Arbeitnehmer in Deutschland arbeiten hierzulande nicht zu geringeren Entgelten als in ihren Heimatländern. Schon gar nicht sollte diesem Wettbewerb mit gesetzlichen Mindestlöhnen begegnet werden, seien diese nun branchenspezifisch oder flächendeckend. Das Argument, mit Hilfe eines gesetzlichen Mindestlohns lasse sich die Schere zwischen niedrigen und hohen Einkommen, die „soziale Schieflage", verringern, verkennt, dass dies den aufgrund eben eines Mindestlohns in einer Größenordnung von 8 Euro zusätzlichen hunderttausenden Arbeitslosen nichts nutzt. Schließlich können die Tarifvertragsparteien diesen Eingriff in die Tarifautonomie eigentlich nicht wollen.

Eine andere Meinung

497. Ein Mitglied des Rates, **Peter Bofinger**, vertritt zu den in Abschnitt III dieses Kapitels dargestellten Analysen und Vorschlägen der Mehrheit an die Politik zur Notwendigkeit von Mindestlöhnen in Zusammenhang mit der Migration aus den MOEL-Staaten eine abweichende Meinung.

- Zur Beantwortung der Frage, wie sich die Migration aus den MOEL-8-Staaten auf die Beschäftigung und die Löhne in Deutschland auswirken wird, verweist die Mehrheit auf **empirische Studien**, wonach mit „keinen bedeutenden negativen Effekten auf die Löhne und Beschäftigung" zu rechnen sei. Dies widerspricht jedoch der im Kasten 17 genannten Analyse von Steinhardt (2009), die zu dem Ergebnis kommt, dass ein Zustrom von Immigranten, der die Anzahl der Beschäftigten innerhalb der Gruppe der einfachen Dienstleistungen um 10 vH erhöht, eine Lohnsenkung um 3,9 vH bei den einheimischen Arbeitnehmern auslöst. Dieser Effekt deckt sich mit vergleichbaren Studien für die Vereinigten Staaten (Borjas, 2003). Aus der Analyse von Steinhardt ergibt sich insgesamt, dass die Löhne von gering qualifizierten Arbeitnehmern überproportional durch den Zustrom von ausländischen Arbeitnehmern beeinträchtigt werden. Bei den Ergebnissen von Studien aus den Vereinigten Staaten, die eher geringe Effekte ermitteln, ist zu berücksichtigen, dass dort seit langem mit einem allgemein verbindlichen Mindestlohn dafür gesorgt wird, dass es durch Immigration nur zu einem begrenzten Absinken des Lohnniveaus kommen kann.

- Um somit zu verhindern, dass sich aus der Migration aus den MOEL-8-Staaten eine Lohnsenkung im Niedriglohnbereich ergibt, die den teilweise nicht sehr ausgeprägten Lohnabstand zu Hartz IV und damit die Arbeitsanreize für gering Qualifizierte noch weiter reduzieren würde, ist es dringend erforderlich, einen flächendeckenden gesetzlichen **Mindestlohn** einzuführen. Dieses Instrument wird seit Jahren gerade in den Ländern eingesetzt, die wie das Vereinigte Königreich eine besonders hohe Zuwanderung erfahren haben, ohne dass es dadurch zu „zusätzlichen hunderttausenden Arbeitslosen" (Ziffer 496) gekommen wäre. Dass die Befürchtungen vor einem Lohndruck durch osteuropäische Arbeitnehmer nicht unbegründet sind, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass aktuell auch von der Arbeitgeberseite für den Bereich der Leiharbeit gefordert wird, die für deutsche Zeitarbeitsunternehmen geltenden Mindestlöhne auf ausländische Wettbewerber zu übertragen.

- Die in diesem **speziellen Kontext** von der Mehrheit gegen einen Mindestlohn vorgebrachten Argumente sind wenig überzeugend:

  Es wird argumentiert, dass die betreffenden Branchen mehrere Jahre Zeit hatten, die notwendigen Anpassungen im Hinblick auf eine **Steigerung der Produktivität** ihrer Beschäftigten vorzunehmen. Doch das ist im Bereich einfacher Dienstleistungen nur sehr bedingt möglich.

  Es wird angeführt, dass mit dem gleichen Recht die Beschäftigten anderer Branchen ebenfalls Schutzmaßnahmen beanspruchen könnten, da sie ihre Arbeitsplätze durch preiswertere Importgüter ebenso als gefährdet ansehen. Im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes sind die Beschäftigten durch Tarifverträge mit hohen Eingangslöhnen jedoch sehr viel besser geschützt als im Bereich einfacher Dienstleistungen.

  Des Weiteren stellt die Mehrheit fest, Unternehmen könnten durch (grenznahe) **Standortverlagerungen** von Betriebsteilen nationalen Schutzvorschriften ausweichen. Das ist bei einfachen Dienstleistungen (Reinigung, Einzelhandel, Wachdienste) in der Regel nur schwer möglich.

498. Für die **allgemeine Diskussion** der Vor- und Nachteile von Mindestlöhne wird auf das Minderheitsvotum im Jahresgutachten 2006 (Ziffern 576 ff.) verwiesen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

IV. Das Ende der Tarifeinheit: Kein gesetzgeberischer Aktionismus

499. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat im Juli 2010 endgültig entschieden, das **Prinzip der Tarifeinheit nicht weiter anzuwenden**. Es sei mit dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit gemäß Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz unvereinbar und Zweckmäßigkeits- oder Praktikabilitätserwägungen könnten die Geltung dieses Grundrechts nicht beiseite schieben (Bundesarbeitsgericht, 2010).

Die Entscheidung des BAG hat eine lebhafte und kontroverse Diskussion ausgelöst, teilweise wurde gesetzgeberischer Handlungsbedarf angemahnt. Die Verfechter der Tarifeinheit sehen die **Gefahr permanenter Tarifauseinandersetzungen** und fordern den Gesetzgeber auf, die Tarifeinheit gesetzlich zu regeln, so beispielsweise der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) in seltener Einmütigkeit (BDA und DGB, 2010). Auf der anderen Seite begrüßen die Gegner einer Tarifeinheit die **Stärkung des Wettbewerbs** unter den Gewerkschaften zugunsten von Berufsgewerkschaften und zu Lasten einer monopolartigen Dominanz von großen Gewerkschaften. **Pro und Contra** einer Tarifeinheit werden jeweils durch sich widersprechende Rechtsgutachten untermauert.

500. Tarifeinheit bedeutet, dass im selben Unternehmen **nur ein Tarifvertrag** gilt. Die Alternative dazu besteht aus zwei Ausprägungen, nämlich der **Tarifpluralität** und der **Tarifkonkurrenz**.

- Bei einer Tarifpluralität wird der Betrieb des Arbeitgebers vom Geltungsbereich verschiedener Tarifverträge, an die der Arbeitgeber jeweils gebunden ist, erfasst, wobei auf den einzelnen Arbeitnehmer indes nur einer der Tarifverträge anzuwenden ist.

- Davon zu unterscheiden ist die Tarifkonkurrenz, bei der ein Arbeitsverhältnis den Normen mehrerer Tarifverträge unterliegt. Tarifpluralität kann zu einer Tarifkonkurrenz führen, wenn die Tarifvertragsparteien den vorrangig anzuwendenden Tarifvertrag nicht festgelegt haben (Brox et al., 2007, Randziffern 725 f.).

Das Tarifvertragsgesetz enthält keine Bestimmungen über eine Tarifeinheit, sondern sie wurde in erster Linie vom BAG als Richterrecht entwickelt, wobei das BAG bisher den Grundsatz der Tarifeinheit sowohl bei Tarifpluralität wie auch bei Tarifkonkurrenz angewandt hatte, und zwar nach dem **Prinzip der Spezialität** (JG 2007 Ziffer 554; Bundesarbeitsgericht, 2010). Demnach erlangte einheitlich der „speziellere“, also der engere, ortsnähere und sachnähere Tarifvertrag Geltung (Brox et al., 2007). Das BAG hat diese bisher von ihm vertretene Rechtsprechung **im Juni 2010 revidiert**. Ein Arbeitnehmer kann sich nunmehr auf den Tarifvertrag der Gewerkschaft berufen, der er angehört, unbeschadet weiterer und sich überschneidender Tarifverträge für seine Berufsgruppe, die möglicherweise andere Tarifregelungen enthalten. Mit anderen Worten, je nach individueller Gewerkschaftszugehörigkeit eines Arbeitnehmers muss ein tarifgebundenes Unternehmen für einzelne Beschäftigte derselben Berufsgruppe gegebenenfalls unterschiedliche tarifvertragliche Regelungen anwenden, beispielsweise bezüglich der Arbeitsentgelte und Arbeitszeit.

501. Die **Kontroversen um die Tarifeinheit** haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, weil **Berufsgewerkschaften** („Spartengewerkschaften") in zunehmendem Umfang eigene Tarifverträge durchsetzen konnten. Kennzeichnend für die kleinen, aber wirkmächtigen Berufsgewerkschaften sind die **Komplementäreigenschaften** der von ihnen vertretenen Berufe, aufgrund derer sie Schlüsselpositionen im Betriebsablauf einnehmen, also beispielsweise Fluglotsen im Luftverkehr oder Ärzte im Krankenhaus, und dies vornehmlich in bestimmten (subventionierten) Sektoren, die sich durch eine vergleichsweise niedrigere Wettbewerbsintensität (insbesondere aus dem Ausland) und geringere Preiselastizität der Nachfrage auf ihren Märkten auszeichnen, wie beispielsweise der Verkehrs- und Gesundheitssektor. Beispiele für solche Berufsgewerkschaften sind der Marburger Bund für Ärzte, die Vereinigung Cockpit für Flugzeugpiloten und Flugingenieure, die Gewerkschaft der Flugsicherung oder die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer für das Eisenbahnfahrpersonal. Im Gegensatz zu den Berufsgewerkschaften vertritt der Christliche Gewerkschaftsbund eher Arbeitnehmergruppen, die in substitutiver Beziehung zueinander stehen. Dessen Mitgliedsverbände erlangten in den 1990er-Jahren insbesondere in Ostdeutschland tarifpolitisches Gewicht, weil sie häufig Tarifverträge unterhalb der Abschlüsse seitens des DGB tätigten.

Diese Entwicklungen dokumentieren die zunehmende **Erosion des Flächentarifsystems** seit rund zwei Jahrzehnten, das sich im Hinblick auf die Erfordernisse des internationalen Standortwettbewerbs und der hohen Arbeitslosigkeit hierzulande als zu inflexibel erwiesen hatte. Außerdem fühlten sich verschiedene Berufsgruppen von den DGB-Gewerkschaften in ihren Belangen nicht (mehr) hinreichend vertreten, wozu der Konzentrationsprozess der Gewerkschaften – die Anzahl der ursprünglich 16 Mitgliedsgewerkschaften des DGB halbierte sich im Laufe der letzten Jahre – beigetragen haben dürfte. Allein die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) vertritt mehr als tausend Berufe.

502. **Für die Tarifpluralität** spricht, dass Arbeitnehmer einer bestimmten Berufsgruppe ihre spezifischen Belange in einer eigenen Gewerkschaft wirkungsvoller vertreten können als in einer DGB-Gewerkschaft mit einer großen Heterogenität von Berufen und einer monopolähnlichen Dominanz im Bereich der Arbeitnehmer-Vertretung. Die Beseitigung oder Einschränkung der Tarifpluralität hätte eine erhebliche Schwächung der Berufsgewerkschaften zur Folge, weil eine Gewerkschaft, deren Tarifverträge letztlich nicht zur Geltung kommen, für Arbeitnehmer wenig attraktiv sein dürfte. Mehr noch, den Mitgliedern der mit einer beherrschenden Gewerkschaft konkurrierenden Gewerkschaft könnte der Tarifschutz unter Umständen versagt bleiben, weil einem eigenen Tarifvertrag die Wirksamkeit verwehrt wird, der obsiegende Tarifvertrag indes für sie nicht gilt. Allerdings haben die meisten tarifgebundenen Unternehmen den Verbandstarifvertrag bisher schon auch auf Arbeitnehmer angewendet, die nicht der tarifschließenden Gewerkschaft angehören.

503. **Gegen eine Tarifpluralität** spricht, dass sie vermutlich zu höheren Lohnabschlüssen führt, die aller Erfahrung nach den Verteilungsspielraum überziehen und damit Arbeitsplatzverluste zur Folge haben können. Die ökonomische Literatur bietet hierfür eine Reihe von theoretisch und empirisch basierten Überlegungen an. So zeigen unter anderem Horn und Wolinsky (1988) sowie Gürtzgen (2003) in theoretischen Analysen, dass Arbeitnehmergruppen,

die in Bezug auf ihre Tätigkeiten komplementär sind, sich in getrennten Gewerkschaften organisieren, wohingegen sie sich bei substitutiven Beziehungen eher von einer Gewerkschaft vertreten lassen. Des Weiteren führen gemäß dieser Überlegungen getrennte Lohnverhandlungen der einzelnen Gewerkschaften zu höheren Lohnabschlüssen im Vergleich zu denen bei einer Einheitsgewerkschaft. Aus theoretischer Sicht liegt die Begründung für dieses Resultat darin, dass im Fall getrennter Lohnverhandlungen jede Gewerkschaft über die gesamte Verteilungsmasse verhandelt, während letztere bei einer Einheitsgewerkschaft nur einmal zur Disposition steht.

Für diese Hypothesen existiert empirische Evidenz für das Vereinigte Königreich in den 1980er-Jahren: Unternehmen mit mehreren Gewerkschaften und getrennten Lohnverhandlungen zahlen höhere Löhne und sind häufiger Streiks ausgesetzt (Machin et al., 1993). Die Bedeutung der genannten Komplementaritätsbeziehung liegt nicht nur an dem höheren Drohpotenzial der Berufsgewerkschaften, sondern zudem an einem möglichen Überbietungswettlauf konkurrierender Gewerkschaften, um Mitglieder zu attrahieren, gegebenenfalls durch Abwerbung (JG 2007 Ziffer 555). Solche Aufschaukelungsprozesse können sich zwischen Berufsgewerkschaften ergeben, beispielsweise in Form von Tarifblockaden, bei denen Gewerkschaften mit Tarifabschlüssen so lange warten, bis die Konkurrenzgewerkschaft einen (guten) Abschluss erzielt hat, aber auch zwischen Berufsgewerkschaften und Branchengewerkschaften.

Des Weiteren werden seitens der Unternehmen **bei Tarifpluralität höhere Transaktionskosten** befürchtet. Zum einen beträfe dies den administrativen Aufwand im Hinblick auf die praktische Handhabung insbesondere bei Tarifkonkurrenz, etwa im Hinblick auf unterschiedliche Arbeits- und Pausenregelungen. Bei divergierenden Laufzeiten der Tarifverträge könnten sich zum anderen insbesondere große Unternehmen praktisch in permanenten Tarifverhandlungen, gegebenenfalls mit häufig auftretenden Streiks („Streikkaskaden"), befinden. Mitunter werden von Seiten der Arbeitgeber „englische Verhältnisse", wie sie im Vereinigten Königreich bis Anfang der 1980er-Jahre geherrscht hatten, befürchtet, obwohl die Situation damals dort hinsichtlich der hohen Anzahl von über 400 Gewerkschaften und der ausgeprägten Streikbereitschaft mit den hiesigen Verhältnissen kaum vergleichbar ist. Allerdings hat das BAG in den letzten Jahren die Hürden für Streiks in Form von Warnstreiks und Sympathiestreiks beträchtlich gesenkt und sich von dem Ultima-Ratio-Prinzip, nach dem Streiks nur das allerletzte Mittel bei Tarifauseinandersetzungen sein sollten, ziemlich entfernt (JG 2007 Ziffer 556).

504. Zu beachten ist nunmehr jedoch die **Rechtslage**. Die zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz, nach dem das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, für jedermann und für alle Berufe gewährleistet ist und Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, nichtig und hierauf gerichtete Maßnahmen rechtswidrig sind. Inwieweit das Prinzip der Tarifeinheit gegen dieses Grundrecht verstößt, wird aus juristischer Sicht widersprüchlich beurteilt. Die höchstrichterliche Rechtsprechung der Arbeitsgerichtsbarkeit hat eine Vereinbarkeit der Tarifeinheit mit dieser grundgesetzlichen Vorschrift verneint. Diese Auffassung wird in weiten Teilen des juristischen Schrifttums geteilt und ist unlängst in ei-

nem Rechtsgutachten für die dbb Tarifunion (als Spitzenverband der tariffähigen Gewerkschaften des dbb beamtenbund) bekräftigt worden (Reichold, 2010). Zum diametral entgegengesetzten Ergebnis kommt ein Rechtsgutachten für die BDA, wonach die Tarifeinheit das Grundrecht der Koalitionsfreiheit nicht in verfassungswidriger Weise beeinträchtige, „weil aus diesem Grundrecht kein Recht auf bestimmte Tarifverträge" folge (Scholz, 2010). In diesem Zusammenhang wird von juristischer Seite geltend gemacht, dass der Grundrechtsschutz „nicht für alle koalitionsmäßigen Betätigungen gleich intensiv" sei, mithin nicht uneingeschränkt gelte und mit gegenläufigen Verfassungsinhalten (Grundrechtskollisionen) zum Ausgleich gebracht werden müsse, also beispielsweise mit der Gewerbefreiheit, die aufgrund häufiger Streiks eingeschränkt sein könnte (Monopolkommission, 2010). Bei Grundrechtskollisionen kann somit grundsätzlich ein Handlungsbedarf des Gesetzgebers zwecks Ausgleichs bestehen (Gebot der praktischen Konkordanz), also im vorliegenden Fall in Bezug auf die Tarifpluralität, jedoch nur, wenn sie gravierend sind, womit indessen ein auslegungsfähiger Spielraum für unterschiedliche Interpretationen eröffnet ist.

505. Der Sachverständigenrat legt vor dem Hintergrund dieser juristischen Gemengelage seinen Überlegungen die höchstrichterliche Rechtsprechung der **Arbeitsgerichtsbarkeit** zur Unvereinbarkeit der Tarifeinheit mit dem Grundgesetz zugrunde. Angesichts der Bedeutung des Artikels 9 Absatz 3 Grundgesetz wird eine Änderung des Grundgesetzes im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit der Tarifeinheit im politischen Raum nicht ernsthaft erwogen.

506. Wenn somit rechtlich gesehen an der Tarifpluralität kein Weg vorbei führt, stellt sich die Frage nach anderen **Handlungsoptionen**. Sie können erstens darin bestehen, die Ausweitung der Tarifpluralität einzudämmen, und zweitens, die befürchteten negativen Folgen zu verringern.

Beim erstgenannten Aspekt sollten sich Gewerkschaften und die Wettbewerbspolitik angesprochen fühlen. Die großen Gewerkschaften können dem Entstehen von Spartengewerkschaften dadurch begegnen, dass sie sich mehr in Richtung von „**Multiberufsgewerkschaften**" entwickeln, die bei den Tariflohnabschlüssen deren Rückwirkungen auf andere Berufsgruppen berücksichtigen. Konkret bedeutet dies eine im Hinblick auf die von ihnen vertretenen Berufsgruppen differenziertere Lohnpolitik als bisher, obschon hier in den letzten Jahren bereits Anfänge in Form spezieller Entgelttabellen für bestimmte Berufe gemacht wurden. Die Wettbewerbspolitik kann die Wettbewerbsbedingungen auf den genannten Märkten mit geringer Wettbewerbsintensität verbessern. Des Weiteren kann der Gesetzgeber prüfen, die Tariffähigkeit von Arbeitnehmerkoalitionen dahingehend zu regeln, dass Splittergruppengewerkschaften die Voraussetzungen einer Tariffähigkeit nicht erfüllen, wozu das bisher von der Arbeitsgerichtsbarkeit angewandte Kriterium einer „sozialen Mächtigkeit" möglicherweise nicht ausreicht.

Als weitere Handlungsoption bietet es sich an, mögliche negative Folgen einer Tarifpluralität einzudämmen.

- Das BAG sollte das von ihm selbst vertretene, aber durch mehrere Entscheidungen in den letzten Jahren verwässerte **Ultima-Ratio-Prinzip**, nachdem Streiks nur das allerletzte Mit-

tel bei Tarifauseinandersetzungen sein dürfen, **wieder stärken**. Insbesondere die Zulässigkeit von Sympathiestreiks und Warnstreiks sollte aufgehoben, zumindest aber sehr eingeschränkt werden. Darauf hat der Sachverständigenrat bereits mehrfach aufmerksam gemacht (JG 2007 Ziffer 556). Eine Rückkehr zum Ultima-Ratio-Prinzip würde die Hürden für Streiks anheben und somit der bei Tarifpluralität und Tarifkonkurrenz befürchteten hohen und permanenten Streikaktivität etwas Einhalt gebieten. Allemal besser, indes nach Lage der Dinge ziemlich unrealistisch, wäre es, wenn sich der Gesetzgeber die zahlreichen Forderungen nach einer Kodifizierung des Arbeitskampfrechts zu eigen machte und die Ausgestaltung des Ultima-Ratio-Prinzips im obigen Sinne regelte.

- Damit verbunden ist der Vorschlag eines zwingend vorzuschaltenden **Schlichtungs- und Schiedsverfahrens** bei Tarifauseinandersetzungen. Eine Reihe von Tarifabmachungen sieht ein solches bereits vor, aber eine diesbezügliche Änderung des Tarifgesetzes könnte ein Schlichtungs- und Schiedsverfahren generell verbindlich vorschreiben, ohne dass damit die Tarifautonomie in unzulässiger Weise berührt würde.

- Einen stärkeren Eingriff in die Vertragsfreiheit bedeutet die **Vorschrift einer zeitlichen Koordination** der Laufzeit der Tarifverträge oder zumindest des Endes der Tarifverträge (Monopolkommission, 2010). Eine solche zeitliche Synchronisation belässt den Tarifvertragsparteien ihre inhaltliche Unabhängigkeit und unterbindet zeitlich versetzte fortlaufende Streikaktivitäten verschiedener Gewerkschaften. Wenngleich es sich hierbei eher um eine Ausgestaltung des Tarifrechts handelt, stellt eine solche Vorschrift gleichwohl einen Eingriff in die Tarifautonomie dar. Außerdem kann sich diese Koordination nicht auf unbefristete Tarifverträge beziehen, wie beispielsweise Manteltarifverträge, und wohl nur auf solche mit gleichen oder wenigstens ähnlichen Regelungsgegenständen.

507. Der **Sachverständigenrat rät nicht** dazu, den Vorschlag von BDA und DGB an den Gesetzgeber jetzt aufzugreifen und **das Prinzip der Tarifeinheit gesetzlich festzuschreiben**. Das BAG hat unmissverständlich darauf hingewiesen, dass eine solche gesetzliche Regelung mit Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz kollidieren würde. Aber selbst wenn der Vorschlag von BDA und DGB, denjenigen Tarifvertrag zur Geltung kommen zu lassen, dessen Gewerkschaft die meisten Mitglieder repräsentiert, verfassungskonform umzusetzen wäre, bleibt eine Fülle von Rechtsfragen ungeklärt. Wer stellt zu welchem Zeitpunkt und für welche Organisationseinheit (Unternehmen, Betrieb) die Repräsentativität fest, unter Berücksichtigung der Möglichkeit eines organisatorischen Gestaltungsspielraums der Unternehmen hinsichtlich eines „passenden" Zuschnitts der Betriebseinheiten, um betriebsdeckende Mehrheitstarifverträge abzuschließen? Welche Regelungen greifen, wenn die überwiegende Anzahl der Beschäftigten keiner Gewerkschaft angehört? Davon abgesehen ist unklar, in welchem Umfang die Befürchtungen im Hinblick auf neue Berufsgewerkschaften und das Auftreten von Streikkaskaden tatsächlich Realität werden. Nicht nur müssten solche Gewerkschaften tariffähig sein, sondern auch wirklich komplementäre Berufstätigkeiten repräsentieren. Außerdem dürften Gewerkschaften ebenso den internationalen Standortwettbewerb ins Kalkül ziehen und damit – wie etwa in der Automobilindustrie – untereinander indirekt in Konkurrenz stehen. Vielmehr bietet es sich an, **Erfahrungen zu sammeln und auszuwerten**. Erst dann sollte über eventuelle weitergehende gesetzliche Maßnahmen entschieden werden.

Literatur

Altonji, J. G. und D. Card (1991) *The Effects of Immigration on the Labor Market Outcomes of Less-Skilled Natives*, in: Abowd, John M. und Richard B. Freeman (Hrsg.): Immigration, Trade, and the Labor Market, Chicago: University of Chicago Press, 201 - 234.

Baas, T. und H. Brücker (2010) *Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft*, Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2010.

BDA und DGB (2010) *Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln*, Aufruf vom 4.6.2010.

Bonin, H. (2005) *Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: Evidence from a Skill Group Approach*, IZA Discussion Papers, No. 1875, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).

Borjas, G. J. (1999) *The Economic Analysis of Immigration*, in: Ashenfelter, O. und D. Card (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Ed. 1, Vol. 3, Chapter 28, Elsevier, 1697 - 1760.

Borjas, G. J., R. B. Freeman und L. F. Katz (1997) *How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes?*, Brookings Papers on Economic Activity (1), 1 - 90.

Borjas, G. J. (2003) *The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market*, Quarterly Journal of Economics, 118 (4), 1335 - 1374.

Boss, A., B. Christensen und K. Schrader (2010) *Die Hartz IV-Falle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt*, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 474/475, Institut für Weltwirtschaft (IfW).

Brox, H., B. Rüthers und M. Henssler (2007) *Arbeitsrecht*, 17. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer.

Brücker, H. und E. J. Jahn (2010) *Migration and Wage-Setting: Reassessing the Labor Market Effects of Migration*, The Scandinavian Journal of Economics, im Erscheinen.

Brücker, H. und B. Siliverstovs (2006) *Estimating and Forecasting European Migration: Methods, Problems and Results*, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 39 (1), 35 - 56.

Bundesarbeitsgericht (2010) *Beschluss des Vierten Senats vom 27.1.2010, 4 AZR 549/08(A), Grundsatz der Tarifeinheit (Anfragebeschluss an den 10. Senat); Beschluss des Zehnten Senats vom 23.6.2010, 10 AS 3/10 (Antwort auf die Anfrage des Vierten Senats)*.

Bundesverfassungsgericht (2010) *Regelleistungen nach SGB II ("Hartz IV-Gesetz") nicht verfassungsgemäß*, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09.

Butcher, K. F. und D. Card (1991) *Immigration and Wages: Evidence from the 1980's*, American Economic Review, 81 (2), 292 - 296.

Card, D. (2005) *Is the New Immigration Really So Bad?*, Economic Journal, 115 (506), 300 - 323.

D'Amuri, F., G. I. P. Ottaviano und G. Peri (2010) *The Labor Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990s*, European Economic Review, 54 (4), 550 - 570.

Fertig, M. (2001) *The Economic Impact of EU-Enlargement: Assessing the Migration Potential*, Empirical Economics, 26 (4), 707 - 720.

Franz, W. (2009) *Arbeitsmarktökonomik*, 7. Aufl., Berlin: Springer.

Fuchs, J. (2009) *Demografische Effekte auf das künftige Arbeitskräfteangebot in Deutschland - eine Dekompositionsanalyse -*, Schmollers Jahrbuch: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 129 (4), 571 - 595.

Fuchs, J., M. Hummel, S. Klinger, E. Spitznagel, S. Wanger und G. Zika (2010) *Prognose 2010/2011: Der Arbeitsmarkt schließt an den vorherigen Aufschwung an,* IAB-Kurzbericht Nr. 18/2010, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Grossman, J. B. (1982) *The Substitutability of Natives and Immigrants in Production*, The Review of Economics and Statistics, 64 (4), 596 - 603.

Gürtzgen, N. (2003) *Revisiting the Impact of Union Structures on Wages: Integrating Different Dimensions of Centralization*, LABOUR, (4), 519 - 542, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

Horn, H. und A. Wolinsky (1988) *Worker Substitutability and Patterns of Unionisation*, Economic Journal, 98 (391), 484 - 497.

Koalitionsvertrag (2009) *WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU UND FDP*.

Machin, S., M. B. Stewart und J. Van Reenen (1993) *The Economic Effects of Multiple Unionism: Evidence from the 1984 Workplace Industrial Relations Survey*, Scandinavian Journal of Economics, 95 (3), 279 - 96.

Monopolkommission (2010) *Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen*, Bonn.

OECD (2009) *OECD World Economic Outlook,* Nr. 85, Ausgabe 2009/1, Paris: OECD.

Ottaviano, G. I. P. und G. Peri (2008) *Immigration and National Wages: Clarifying the Theory and the Empirics*, NBER Working Papers, No. 14188, National Bureau of Economic Research, Inc.

Pischke, J. und J. Velling (1997) *Employment Effects Of Immigration To Germany: An Analysis Based On Local Labor Markets*, The Review of Economics and Statistics, 79 (4), 594 - 604.

Reichold, H. (2010) *Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit eines von BDA und DGB geplanten „Gesetzes zum Erhalt der Tarifeinheit“*, Berlin: dbb tarifunion.

Schneider, J. (2010) *Effects of Benefit Sanctions on Reservation Wages, Search Effort, and Re-Employment*, in: Schneider, J. (Hrsg.): Activation of welfare recipients. Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-employment and Health, Berlin, 19 - 49.

Scholz, R. (2010) *Rechtsgutachten zur Problematik von Tarifpluralität und Tarifeinheit – Verfassungsfragen zu einer gesetzlichen Reformlösung*.

Steinhardt, M. F. (2009) *The Wage Impact of Immigration in Germany − New Evidence for Skill Groups and Occupations*, HWWI Research Paper, Nr. 1-23.

ANALYSE

Reform des Arbeitslosengelds II: Detaillierte Ergebnisse und Modellbeschreibung

I. Ausgangspunkt der Untersuchung

II. Modell zur verhaltensbasierten Mikrosimulation

III. Parametrisierung
- 1. Datengrundlage und Einteilung der Haushalte
- 2. Arbeitsangebotsmodell
- 3. Ausgangswerte der Zielgrößen

IV. Systematische Variation der Hinzuverdienstregeln
- 1. Variation des Freibetrags
- 2. Einführung einer Vollanrechnungsschwelle
- 3. Variation der Freibetragssätze
- 4. Analyse für den gesamten Handlungsraum

V. Variation des Regelsatzes

VI. Simulation der Erhöhung des Regelsatzes sowie der neuen Hinzuverdienstregelungen
- 1. Simulation der Erhöhung des Regelsatzes auf 364 Euro
- 2. Simulation der neuen Hinzuverdienstregelungen

Literatur

Reform des Arbeitslosengelds II: Detaillierte Ergebnisse und Modellbeschreibung

508. Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien wurde festgelegt, dass die Arbeitsanreize für Haushalte mit Arbeitslosengeld II-Bezug durch **Änderungen bei den Hinzuverdienstregeln** gestärkt werden sollen. Zudem ist die Höhe des Regelsatzes in diesem Jahr durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, demzufolge einzelne Berechnungsverfahren bei der Festlegung der Höhe der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) nicht verfassungsgemäß seien, in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat verschiedene Reformoptionen einer empirischen Analyse unterzogen. Diese setzen bei der Veränderung der Hinzuverdienstregeln durch eine Variation des Freibetrags, einer Vollanrechnungsschwelle und der Freibetragssätze sowie an der **Veränderung des Regelsatzes** an und schließen einander nicht aus. Analysiert wurden die Effekte der verschiedenen Reformoptionen auf das Arbeitsangebot, also auf die Partizipation und die Arbeitsstunden, auf die Anzahl der Empfängerhaushalte (Arbeitslosengeld II-Empfänger und Aufstocker) sowie auf die öffentlichen Haushalte. Des Weiteren wurden explizit die Effekte der am 20. Oktober 2010 vom Bundeskabinett beschlossenen Erhöhung des Regelsatzes und der Veränderung der Hinzuverdienstregeln simuliert.

Ausgewählte Ergebnisse dieser **empirischen Analysen** werden im Arbeitsmarktkapitel dieses Jahresgutachtens präsentiert und im Hinblick auf wirtschaftspolitische Notwendigkeiten betrachtet (Ziffern 469 ff.). Eine ausführliche Darstellung der verwendeten Modelle, der zugrundeliegenden Annahmen und der detaillierten Simulationsergebnisse erfolgt an dieser Stelle.

I. Ausgangspunkt der Untersuchung

509. Das Arbeitslosengeld II sollte Ausgangspunkt für Reformen im Niedriglohnbereich mit dem Ziel einer **Stärkung der Arbeitsanreize** für Haushalte mit Arbeitslosengeld II-Bezug sein, da die weitaus überwiegende Mehrheit der arbeitslosen Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen zu den Empfängern dieser Leistung zählt. Zudem dient das Arbeitslosengeld II von seiner Konstruktion her nicht ausschließlich der Einkommenssicherung, sondern soll auch die Arbeitsaufnahme fördern. Weit über eine Million so genannter Aufstocker nutzen das Kombilohn-Element im Arbeitslosengeld II, das sich aus der Anrechnungsfreiheit von Teilen des Erwerbseinkommens ergibt.

510. Derzeit werden die ersten 100 Euro Erwerbseinkommen nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet und erhöhen somit das verfügbare Einkommen der Hilfebezieher in vollem Umfang. Eine Erwerbstätigkeit jenseits dieser Einkommensgrenze ist jedoch vergleichsweise unattraktiv, denn die Transferentzugsraten springen im Einkommensbereich bis 800 Euro auf 80 vH, im Einkommensbereich zwischen 800 Euro und 1 200 Euro beziehungsweise zwischen 800 Euro und 1 500 Euro für Haushalte mit Kindern sogar auf 90 vH. Entsprechend befindet sich die weitaus überwiegende Anzahl der arbeitenden Bezieher von Arbeitslosengeld II in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Grob drei Viertel der Aufstocker verdienen weniger als 400 Euro – sie stecken in einer „**Kombilohnfalle**“.

511. Wie die Hinzuverdienstregeln ausgestaltet werden können, ist dabei nicht unabhängig vom Niveau der Grundsicherung, die auch ohne Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gezahlt wird. Das vergleichsweise hohe Grundsicherungsniveau, das in Deutschland gewährleistet wird, lässt hohe Freibetragssätze auf die Erwerbseinkommen arbeitender Hilfebezieher kaum zu, denn eine niedrigere Transferentzugsrate verschiebt die Einkommensschwelle, nach der der Hilfeanspruch ausläuft, nach außen. Lässt man das derzeitige Grundsicherungsniveau unverändert, könnte der Bereich, in dem ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht, bei einer Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten leicht bis in den Mittelstand hineinreichen.

512. Die Arbeitsanreize, die vom Niveau der Grundsicherung ausgehen, spielen zumindest latent auch bei der vom Verfassungsgericht mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 angestoßenen Neufestlegung des Regelbedarfs für Haushalte im Rechtskreis des SGB II eine Rolle. Für Geringqualifizierte ist der Lohnabstand zwischen dem Einkommen, das sie mit einer Vollzeittätigkeit und ohne ergänzende Hilfen erzielen können, und dem Einkommen, das ohne Erwerbstätigkeit verfügbar ist, zu gering, um für den Verlust an frei disponibler Zeit zu entschädigen. Von daher gibt es neben der Kombilohnfalle eine „**Lohnabstandsfalle**“, die die Bereitschaft von Geringqualifizierten, am Erwerbsleben teilzunehmen, negativ beeinflusst.

513. Die Diskussion, wie die Arbeitsanreize für Geringqualifizierte gestärkt werden können, wird deshalb in Deutschland schon seit längerem geführt. So hat der Sachverständigenrat bereits im Jahr 2006 ein in die Mindesteinkommenssicherung integriertes Kombilohnmodell vorgelegt (Expertise 2006). Dieses Modell sieht vor, die Hinzuverdienstmöglichkeiten zu verbessern, um das Arbeiten attraktiver zu machen, und den Regelsatz abzusenken, um das Nichtarbeiten unattraktiver zu machen. Daneben existieren weitere konkrete Reformvorschläge (unter anderem Bofinger et al., 2006 und Boss et al., 2010), die, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung, an den zentralen Parametern des bestehenden Arbeitslosengeld II-Tarifs ansetzen: dem Niveau der Grundsicherung, dem Freibetrag, den Freibetragssätzen beziehungsweise Transferentzugsraten oberhalb des Freibetrags.

514. Diese Vorschläge bewegen sich jedoch teilweise über das bestehende System hinaus. Hierzu gehören Forderungen nach einer Stärkung des Workfare-Prinzips, also die Gewährleistung sozialer Transferleistungen nur bei Gegenleistung in Form von Arbeit, nach der Beseitigung der Privilegierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere der Mini- und Midi-Jobs, aber auch Vorschläge für neue, ergänzende Sozialleistungen wie eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bei Geringverdienern oder erhöhte Transferleistungen an Kinder, um die Abhängigkeit von Arbeitslosengeld II zu verringern.

515. Zur Bewertung der Wirksamkeit einzelner Vorschläge liegen Ex-ante-Evaluationen mit Hilfe von **Mikrosimulationsverfahren** vor. Diese nutzen ökonometrisch geschätzte strukturelle Modelle des Arbeitsangebotsverhaltens, um zu ermitteln, wie sich die Entscheidungen von Haushalten verändern, wenn der Staat durch Reformen im Steuer- und Transfersystem Veränderungen an ihren Budgetbeschränkungen vornimmt. Zentrale Zielgrößen, die mit diesem Verfahren auf individueller oder gesamtwirtschaftlicher Ebene analysiert werden können, sind etwa die Partizipationsquote am Arbeitsmarkt, das Arbeitsvolumen in Stunden, das Ni-

veau und die Verteilung des Haushaltseinkommens, die Rate der Transferabhängigkeit sowie die fiskalischen Kosten oder Einsparungen.

Allerdings lassen sich die Reformoptionen anhand der bisher vorliegenden Ergebnisse aus Mikrosimulationsstudien nur begrenzt miteinander vergleichen. Dazu sind die eingesetzten Modelle im Detail zu verschieden, sodass kaum zu beurteilen ist, welchen Beitrag die unterschiedliche Modellparametrisierung zu den Abweichungen in den Simulationsergebnissen leistet.

516. Aus diesem Grund hat der Sachverständigenrat die potenziellen Reformoptionen zur Verbesserung der Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich systematisch analysiert. Dazu wird ein engmaschiges Raster von Reformmöglichkeiten aufgespannt, sodass erstmals eine sehr große Zahl potenzieller Reformen im gleichen Simulationsrahmen durchgerechnet werden kann und die Ergebnisse unmittelbar miteinander vergleichbar sind. Weitere nicht berücksichtigte Reformvorschläge können in dieses Raster gut eingeordnet werden, um zumindest Abschätzungen der zu erwartenden Wirkungen vorzunehmen. Die **systematische Analyse einer Vielzahl von Reformoptionen** schafft außerdem die Möglichkeit, strukturelle Beziehungen zwischen Reformparametern und Reformwirkungen aufzudecken. Dadurch kann aufgezeigt werden, welche Handlungsmöglichkeiten gesetzte Politikziele eher erreichen als andere.

Konkret umfasst die systematische Evaluation:

- eine systematische **Variation des Freibetrags und der Freibetragssätze**, die das Niveau des Arbeitslosengelds II für Aufstocker beeinflussen, also Arbeit mehr oder weniger attraktiv macht;

- eine systematische **Variation des Grundsicherungsniveaus**, das zwar auch das Niveau des Arbeitslosengelds II verändert, insbesondere aber Nichtarbeit mehr oder weniger attraktiv macht.

Alle durchgeführten Simulationen basieren bereits auf den durch ein Bundesverfassungsgerichtsurteil notwendig gewordenen neu festgelegten Regelsätzen, deren Höhe am 20. Oktober 2010 vom Kabinett beschlossen wurde. Die Effekte dieser Neuregelung wurden ebenfalls simuliert (Ziffer 573). Ab dem 1. Januar 2011 sollen monatlich folgende pauschalierte Regelleistungen gezahlt werden:

- 364 Euro an Alleinstehende oder Alleinerziehende,

- 328 Euro an Ehegatten und Lebenspartner sowie andere erwachsene Leistungsberechtigte, die in einem gemeinsamen Haushalt leben und gemeinsam wirtschaften,

- 291 Euro an erwachsene Leistungsberechtigte, die keinen eigenen Haushalt führen, weil sie im Haushalt anderer Personen leben,

- 287 Euro an Jugendliche im Alter von 14 bis 17 Jahren,
- 251 Euro an Kinder im Alter zwischen 6 und 13 Jahren,
- 215 Euro an Kinder im Alter zwischen 0 und 5 Jahren.

II. Modell zur verhaltensbasierten Mikrosimulation

517. Grundlage der durchgeführten Berechnungen ist ein **ökonometrisch gestütztes Mikrosimulationsmodell** in der Tradition von van Soest (1995). Dieser Modelltyp, beruhend auf einem diskreten Wahlmodell des Arbeitsangebots, hat sich wegen verschiedener Vorzüge mittlerweile als Standard in der Ex-ante-Evaluation der Wirkungen arbeitsmarkt- oder sozialpolitischer Maßnahmen etabliert. Insbesondere bleibt das Modell selbst bei komplexen Budgetverläufen in Abhängigkeit vom Arbeitsangebot relativ leicht schätzbar. Hierdurch lassen sich komplexe Steuer- und Transfersysteme detailgetreu in das Simulationsmodell integrieren.

518. Das eingesetzte Verhaltensmodell beruht auf dem **ökonomischen Standardmodell des Arbeitsangebots**. Dieses geht davon aus, dass sowohl Nichterwerbszeit („Freizeit") als auch der Konsum von Gütern den Haushalten einen positiven Nutzen stiften. Hierdurch ergibt sich ein Abwägungsproblem: Bei einer Ausweitung der Freizeit, also einer kürzeren Arbeitszeit, erzielt der Haushalt unter sonst gleichen Umständen ein geringeres Einkommen aus Erwerbsarbeit, sodass weniger Konsum möglich ist. Individuen wählen das Arbeitsangebot, das angesichts dieses Zielkonflikts bei einem gegebenen Bruttostundenlohn, der als Preis der Freizeit interpretiert werden kann, die aus ihrer Sicht beste Kombination von Freizeit und Konsum sonstiger Güter ermöglicht.

519. Allerdings geht das gewählte Modell über dieses einfache Entscheidungskalkül hinaus, indem es die Abstimmungsprozesse innerhalb des Haushalts berücksichtigt. Zum Einsatz kommt ein so genanntes **unitäres Modell**, das die Annahme des **Einkommenspoolings** setzt. Dies bedeutet, dass Paare eine gemeinsame Nutzenfunktion maximieren, in die die individuellen Arbeitszeiten jedes Partners sowie das insgesamt verfügbare Haushaltseinkommen eingehen, während ein potenzielles Arbeitsangebot von weiteren, möglicherweise vorhandenen erwachsenen Haushaltsmitgliedern nicht betrachtet wird. Somit interagiert lediglich das individuelle Arbeitsangebot der beiden Partner. Dabei ist insbesondere zugelassen, dass die Partner ihre gemeinsam verfügbare Freizeit zu steigern versuchen und ein Partner bei einer Einkommenssteigerung des anderen Partners mit einer Verringerung des Arbeitsangebots reagiert.

520. Das Verhaltensmodell behandelt die Arbeitsangebotsentscheidung als **diskrete Wahlentscheidung**. Jedes Haushaltsmitglied hat nur eine Auswahl zwischen einer begrenzten Anzahl von Arbeitszeitalternativen. Neben der Möglichkeit nicht zu arbeiten, wird zugelassen, dass Arbeit im Umfang von 10, 20, 30, 40 und 50 Stunden wöchentlich angeboten wird. Zusätzlich zu den durch die Wochenarbeitszeit abgegrenzten Handlungsmöglichkeiten enthält das Modell als weitere Kategorie die Möglichkeit, eine geringfügige Beschäftigung mit einem Bruttoarbeitsentgelt von exakt 400 Euro zu wählen. Diese Erweiterung des Handlungsraums

trägt der Beobachtung Rechnung, dass sich insbesondere bei den Frauen Beschäftigungen an der 400 Euro-Schwelle häufen. Hierin zeigt sich die privilegierte Stellung der Mini-Jobs im gegenwärtigen System. Da in das Nutzenmodell Einkommen und Freizeit eingehen, muss die Arbeitszeit im 400-Euro-Job bestimmt werden. Zu dieser Berechnung wird der geschätzte individuelle Stundenlohnsatz herangezogen.

Insgesamt ergeben sich somit für Einzelpersonen sieben Wahlmöglichkeiten. In Paarhaushalten, in denen Haushaltsvorstand und Partner flexibel bei der Festlegung der gewünschten Arbeitszeiten sind, ergeben sich dagegen 49 Handlungsmöglichkeiten.

521. Das theoretische Verhaltensmodell muss, um eine Grundlage für Simulationsrechnungen zu bieten, als strukturelle Form ökonometrisch geschätzt werden. Dazu ist zunächst eine funktionale Form der Nutzenfunktion vorzugeben. Wie in der einschlägigen Literatur üblich, wird von einer **Translog-Nutzenfunktion** ausgegangen. Das heißt, in das Nutzenniveau gehen der Logarithmus von Freizeit und der Logarithmus des verfügbaren Einkommens sowohl direkt als auch interagiert ein. Beobachtbare Heterogenität wird in das Modell eingeführt, indem die Freizeitterme mit individuellen und Haushaltscharakteristika interagiert werden.

522. Zur empirischen Identifikation der Modellparameter werden **zwei weitere Annahmen** getroffen, die zum konditionalen Logit-Modell führen, welches mit Hilfe eines Maximum-Likelihood-Verfahren einfach schätzbar ist. Die erste, rein technisch zu begründende Annahme besteht darin, dass die nicht beobachtbaren Komponenten des Nutzenmodells einer Extremwertverteilung folgen. Die zweite Annahme ist, dass die Haushalte unter den zugelassenen Arbeitszeitkategorien diejenige realisieren, die ihnen unter allen zugelassenen Arbeitszeitkategorien den höchsten Nutzen stiftet.

523. Damit eine Nutzenrangfolge hergestellt werden kann, reicht es nicht, nur die tatsächlich gewählte Alternative und das damit verbundene verfügbare Einkommen zu kennen. Vielmehr muss auch das verfügbare Einkommen abgeschätzt werden, das im Fall der Entscheidung für eine der anderen zugelassenen Handlungsmöglichkeiten realisiert werden würde. Hierzu wird zunächst auf Basis des – beobachteten oder im Fall der Nichterwerbstätigkeit geschätzten – Bruttostundenlohns das zu jeder Handlungsoption gehörende Bruttoerwerbseinkommen bestimmt. Dies geschieht unter der Annahme, dass der Bruttolohn über alle Stundenkategorien hinweg konstant ist. Die Bruttostundenlohnsätze müssen nicht nur für Beschäftigte mit fehlenden Angaben zum Monatseinkommen prognostiziert werden, sondern auch für alle in der Ausgangslage Nichterwerbstätigen. In der **Lohnschätzung** wird das **zweistufige Heckman-Verfahren** zur Selektionskorrektur eingesetzt (Heckman, 1979). Somit ist zugelassen, dass sich Beschäftigte und Nichtbeschäftigte hinsichtlich bestimmter Merkmale systematisch unterscheiden können.

524. Danach muss das Haushaltsbruttoeinkommen unter Berücksichtigung der Regeln des deutschen Steuer- und Transfersystems in das verfügbare Haushaltseinkommen umgerechnet werden. Dieser Schritt erfordert ein detailliertes **Steuer-Transfer-Modell** (STSM), das im Prinzip wie ein großer Brutto-Netto-Rechner arbeitet. Das STSM errechnet die Gesamtein-

künfte des Haushalts, die sich aus verschiedenen Quellen (Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit, sonstige Einkünfte, Sozialtransfers) zusammensetzen können, und das verfügbare Haushaltseinkommen nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Insbesondere erfasst das Modell die Belastungen der Einkommen durch die Einkommensteuer, den Solidaritätszuschlag und die Sozialversicherungsbeiträge und darüber hinaus die zentralen sozialpolitischen Leistungen Kindergeld, Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld sowie die teilweise komplizierten Abhängigkeiten der einzelnen Komponenten im deutschen Steuer- und Transferrecht.

525. Das STSM bildet zunächst den Rechtsstand zu dem Zeitpunkt ab, zu dem die Arbeitsangebotsentscheidungen beobachtet werden. Dies ist der Rechtsstand der ersten Jahreshälfte 2008, auf die sich die zur Schätzung des Modells genutzten **SOEP-Daten** beziehen. Als Benchmark der Analyse wird dennoch der aktuelle Rechtsstand des Jahres 2010 verwendet. Hierzu werden zunächst die Verhaltensparameter des Arbeitsangebotsmodells auf Basis der Arbeitsangebotsentscheidungen und des Rechtsstands des Jahres 2008 geschätzt. Anschließend werden die Budgetveränderungen, die sich durch rechtliche Änderungen zwischen den Jahren 2008 und 2010 ergeben, simuliert, indem der neue Rechtsstand in das STSM eingeführt wird. Berücksichtigt sind insbesondere die Neufassung des Wohngelds, geänderte Regeln beim Kinderzuschlag und veränderte Beitragssätze und Versicherungshöchstgrenzen in den Sozialversicherungszweigen.

526. Auf Grundlage der simulierten Veränderungen der individuellen Budgetrestriktionen über die Handlungsmöglichkeiten hinweg lassen sich die Veränderungen in den Arbeitsangebotsentscheidungen simulieren. Hierfür existiert im **konditionalen Logit-Modell** mit Extremwert verteilten Störtermen eine geschlossene Form, die eine exakte Berechnung aller Übergangswahrscheinlichkeiten auf individueller Ebene ermöglicht. Die so neu ermittelte Arbeitszeitverteilung des Jahres 2010 bildet die Referenzsituation für die eigentliche Simulation der Wirkungen von Veränderungen der finanziellen Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich.

527. Die mit dem eingesetzten Modell erzielten **Simulationsergebnisse** können als Vorhersagen für die kurze bis mittlere Frist interpretiert werden. In der kurzen Frist wird dabei im Grunde nur das **Arbeitsangebot** abgebildet, da nicht jeder Beschäftigungswunsch unmittelbar umgesetzt werden kann. Erst in der mittleren Frist könnte sich ein neues Arbeitsmarktgleichgewicht einstellen, indem das zusätzliche Arbeitsangebot auch auf eine entsprechende Nachfrage trifft.

III. Parametrisierung

1. Datengrundlage und Einteilung der Haushalte

528. Ausgangspunkt der Simulationsrechnungen ist eine aus der SOEP-Welle für das **Erhebungsjahr 2008 gezogene Stichprobe**. In dieser befinden sich zum einen Haushalte mit einem alleinstehenden oder alleinerziehenden Haushaltsvorstand im Haupterwerbsalter

(18 bis 60 Jahre) sowie Paarhaushalte, in denen der Haushaltsvorstand oder der eheliche oder nicht eheliche Partner im Haupterwerbsalter steht.

In einem ersten Schritt wurden Haushaltsvorstände und ihre gegebenenfalls vorhandenen Partner danach eingeteilt, ob sie ihr Arbeitsangebot kurzfristig verändern können. Personen, von denen zu vermuten ist, dass sie dann, wenn sich die Budgetrestriktion über die Handlungsalternativen hinweg verändert, ihr Arbeitsangebot nicht anpassen, werden hinsichtlich ihres Arbeitsangebots als inflexibel bezeichnet. Konkret wird das für die folgenden Personen angenommen: Selbstständige, Beamte, Bezieher von Altersrente, Altersübergangs- oder Vorruhestandsgeld, Auszubildende, Personen im Mutterschutz, Zivildienst- und Wehrdienstleistende.

Nach der Imputation der Löhne, der Feststellung der gewählten Arbeitszeitkategorie und der Simulation des verfügbaren Einkommens über alle Handlungsalternativen des Haushalts hinweg verbleiben in der Arbeitsstichprobe zur **Schätzung des Modells noch 4 828 Haushalte**. Die Haushalte werden in vier Typen eingeteilt: 1 133 Alleinstehende, 349 Alleinerziehende, 1 276 Paarhaushalte mit nur einem beim Arbeitsangebot flexiblen Partner und 2 070 Paarhaushalte mit zwei flexiblen Partnern beim Arbeitsangebot.

2. Arbeitsangebotsmodell

529. Aus methodischer Sicht ist es vorteilhaft, die Arbeitsangebotsparameter für Haushaltstypen, deren Arbeitsangebotsverhalten deutlich voneinander abweicht, separat zu schätzen. Somit können die Präferenzparameter hinsichtlich Freizeit und Konsum über die Haushaltstypen völlig frei variieren. Darüber hinaus wird zugelassen, dass innerhalb eines Haushaltstyps systematische Verhaltensunterschiede in Abhängigkeit von beobachtbaren Merkmalen existieren.

530. Die geschätzten Modellparameter lassen sich zwar hinsichtlich ihres Vorzeichens aber nur schlecht hinsichtlich ihrer Größenordnung interpretieren. Aussagekräftiger sind die **Arbeitsangebotselastizitäten**, die die relative Veränderung des Arbeitsangebots bei einer relativen Veränderung des Lohnsatzes angeben und die für jeden der vier Haushaltstypen aus den geschätzten Modellparametern sowohl bezogen auf die Partizipation als auch auf das Arbeitsvolumen ermittelt werden (Tabelle 45, Seite 314). Die absolute Größe der Verhaltensreaktionen liegt innerhalb der Spannbreite früherer Studien. Auch hinsichtlich der relativen Stärke der Reaktionen bestätigen sich die bekannten Ergebnisse, dass Alleinstehende stärker auf eine Variation des Lohns reagieren als Alleinerziehende, und dass in Paarhaushalten Frauen in ihrem Arbeitsangebot stärker auf Lohnänderungen reagieren als Männer, die ohnehin in ihrer überwiegenden Mehrheit eine Vollzeitbeschäftigung wählen. Die stärkere Reaktion der Frauen findet sich nicht nur bei einer Variation des eigenen Lohns, sondern auch dann, wenn der Lohn des Partners variiert wird (Kreuzlohnelastizität).

3. Ausgangswerte der Zielgrößen

531. Hochgerechnet repräsentiert die zur Simulation herangezogene Stichprobe **15,5 Mio Haushalte**. In diesen Haushalten leben 24,1 Millionen Menschen mit flexiblem Arbeitsangebot gemäß der oben erläuterten Abgrenzung. Davon gehen 17,4 Millionen Personen einer Beschäftigung nach und 6,7 Millionen Personen sind nicht erwerbstätig.

Tabelle 45

Arbeitsangebotselastizitäten[1)2)]

	Arbeitsvolumen (vH)	Partizipationsquote (Prozentpunkte)
Eigenlohnelastizitäten		
Alleinstehende	2,9	2,4
Alleinerziehende	1,3	0,7
Teilweise flexible Paare[3)]	1,6	0,8
Männer in flexiblen Paaren[3)]	1,4	1,0
Frauen in flexiblen Paaren[3)]	3,1	1,0
Kreuzlohnelastizitäten		
Männer in flexiblen Paaren[3)]	– 0,2	– 0,2
Frauen in flexiblen Paaren[3)]	– 1,6	– 0,6

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008.– 2) Basierend auf einer Bruttostundenlohnerhöhung um 10 vH.– 3) Flexibel im Hinblick auf das Arbeitsangebot des Haushaltsvorstands und/oder vorhandenen Partners (zu den Einzelheiten siehe Ziffer 528).

Daten zur Tabelle

Die hochgerechneten Ausgangswerte dieser Zielgrößen ergeben sich für den Rechtsstand 2008 unmittelbar aus dem STSM, nachdem die Haushalte gemäß ihrer tatsächlichen Arbeitszeit auf die zugelassenen Arbeitszeitkategorien verteilt werden. Für den Rechtsstand 2010 müssen die Werte simuliert werden (Tabelle 46). Berücksichtigt sind in dieser Simulation sowohl die statischen Effekte, die sich gemäß STSM allein aus den zwischen den Jahren 2008 und 2010 eingetretenen Änderungen im Steuer- und Transferrecht ergeben, als auch die zusätzlichen Effekte, die durch Verhaltensanpassungen der Haushalte zustande kommen, da diese ihr Arbeitsangebot unter den veränderten Rahmenbedingungen neu optimieren.

Insgesamt genommen trifft das Modell für das Jahr 2010 die Zielgrößen, die sich nach derzeitiger Datenlage grob abschätzen lassen, zufriedenstellend. Sämtliche Größen werden unterschätzt, weil die zur Simulation verwendete Stichprobe nicht die Gesamtbevölkerung repräsentiert. Beispielsweise fehlt ein größerer Teil der Rentner völlig, sodass die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge systematisch zu gering ausfallen.

Recht gut abgebildet werden dagegen die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von Arbeitslosengeld II und die zwei zentralen Lagemaße der Einkommensverteilung, nämlich der Durchschnitt und der Median. Bei den Ungleichheitsmaßen, also den Perzentil-Verhältnissen und dem Gini-Koeffizienten, liegen die simulierten Werte hingegen etwas unter den im Jahresgutachten 2009/10 ausgewiesenen Werten. Die Abweichungen lassen sich aber auch hier

plausibel dadurch erklären, dass in der Simulation nur eine Teilstichprobe des SOEP zum Einsatz kommt, die sich von der Gesamtbevölkerung unterscheidet.

Tabelle 46

Simulierte Ausgangswerte der Zielgrößen unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen[1)]

	Rechtsstand 2008	Rechtsstand 2010	Differenz 2010 zu 2008[a)]
Arbeitsvolumen (1 000 Vollzeitäquivalente)[2)]	16 570	16 667	97
Haushalte im Hilfebezug (Tausend Personen)			
Arbeitslosengeld II[3)]	3 276	2 849	– 426
Wohngeld	254	509	255
Kinderzuschlag	118	268	149
nachrichtlich: Aufstocker	1 870	1 530	– 340
Fiskalische Größen (Mrd Euro)			
Direkte Steuern	90,0	82,3	– 7,7
Sozialversicherungsbeiträge	179,8	176,4	– 3,4
Arbeitslosengeld II	23,4	21,1	– 2,3
Wohngeld	0,3	0,7	0,4
Kinderzuschlag	0,4	0,8	0,4
Armuts- und Verteilungsmaße[4)]			
Durchschnitt des Haushaltseinkommens	1 559	1 609	50
Median des Haushaltseinkommens	1 449	1 490	41
Armutsrisikoquote	0,11	0,11	0,00
Gini-Koeffizient[5)]	0,22	0,22	0,00
Perzentil-Verhältnis[6)] P90/P10	2,83	2,87	0,04
Perzentil-Verhältnis[6)] P90/P50	1,64	1,65	0,01
Perzentil-Verhältnis[6)] P10/P90	1,72	1,74	0,02

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008.– 2) Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine Arbeitszeit von 40 Wochenstunden angenommen.– 3) Arbeitslosengeld II einschließlich Kosten der Unterkunft.– 4) Die Haushaltseinkommen wurden äquivalenzgewichtet mit der neuen (modifizierten) OECD-Skala. Ausgewiesen werden die monatlichen Einkommen.– 5) Der Gini-Koeffizient nimmt einen Wert zwischen Null und Eins an. Bei vollständiger Gleichverteilung hat er einen Wert von Null, bei vollständiger Ungleichverteilung einen Wert von Eins.– 6) Dezilverhältnisse geben die Relation zwischen höherer und niedrigerer Einkommensschwelle an.– a) Abweichungen in den Differenzen durch Runden der Zahlen.

Daten zur Tabelle

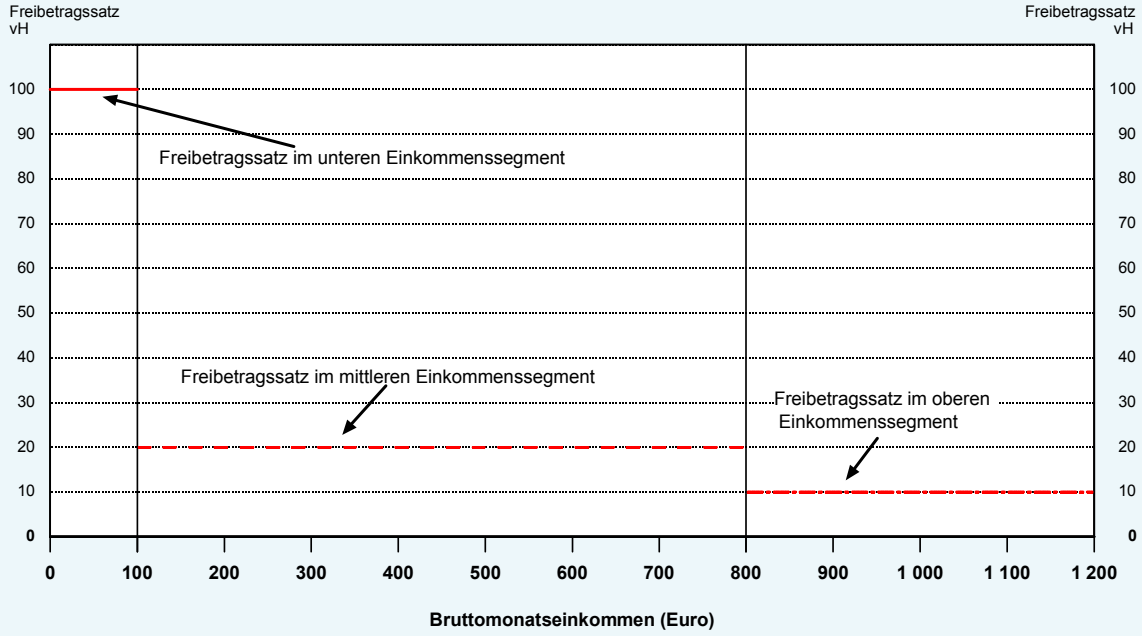
IV. Systematische Variation der Hinzuverdienstregeln

532. Das SGB II regelt die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Arbeitslosengeld II-Anspruch in § 30 SGB II. Gegenwärtig bleiben die ersten 100 Euro vom monatlichen Erwerbseinkommen anrechnungsfrei. Erwerbseinkommen von über 100 Euro bis 800 Euro bleiben zu 20 vH anrechnungsfrei. Von 800 Euro bis zur Obergrenze von 1 200 Euro (beziehungsweise 1 500 Euro für Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einem minderjährigen Kind) beträgt der **Freibetragssatz** 10 vH. Einkommen oberhalb dieser Grenze wird voll auf den Arbeitslosengeld II-Anspruch angerechnet (Schaubild 50, Seite 316). Der Hinzuverdienst wird dadurch begünstigt, dass die **Freibeträge** personenbezogen sind. Es können also zum Beispiel mehrere Personen in einer Bedarfsgemeinschaft den Freibetrag von 100 Euro in Anspruch nehmen. Gemäß der vorliegenden Daten stockt in fast allen Fällen jedoch nur ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft das Arbeitslosengeld II durch einen Hinzuverdienst auf.

Schaubild 50

Ausgestaltung der Hinzuverdienstregeln im Status quo[1)]

Bedarfsgemeinschaft ohne minderjährige Kinder



1) Im unteren Einkommenssegment: Freibetrag von 100 Euro; im mittleren und oberen Einkommenssegment von 20 vH beziehungsweise 10 vH des Hinzuverdienstes.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

533. Das anzurechnende Einkommen kann außerdem um Steuern und Sozialversicherungsbeiträge gemindert werden. Die Anrechnungsregeln beziehen sich also auf das Nettoeinkommen. Im untersten Einkommensbereich sind Hilfeempfänger im Normalfall einkommensteuerfrei. Dagegen setzt die Sozialversicherungspflicht ab der Minijob-Grenze ein. Bei einer geringfügigen Beschäftigung unterhalb der 400 Euro-Schwelle spielt diese Anrechnungsmöglichkeit praktisch keine Rolle.

534. Die bestehenden Hinzuverdienstregeln bedeuten jenseits des Freibetrags von 100 Euro hohe Grenzbelastungen des Einkommens: Ein **Freibetragssatz** von 20 vH korrespondiert mit einer **Transferentzugsrate** von 80 vH; bei Überschreiten der Midijob-Grenze von 800 Euro steigt die Transferentzugsrate sogar auf 90 vH. Dem ökonomischen Modell des Arbeitsangebotsverhaltens entsprechend, reagieren viele Bezieher von Arbeitslosengeld II auf dieses Anreizsystem, indem sie nur ein niedriges Einkommen hinzuverdienen. Besonders attraktiv ist dabei natürlich ein Hinzuverdienst, der den Freibetrag (mit einer Transferentzugsrate von 0 vH) gerade ausschöpft. Tatsächlich zeigen die verfügbaren Daten der Bundesagentur für Arbeit, dass drei Viertel aller Aufstocker, also der erwerbstätigen Bezieher von Arbeitslosengeld II, mit ihren Erwerbseinkommen unter dieser Minijob-Schwelle bleiben. Jeder fünfte erwerbstätige Hilfeempfänger erzielt sein Einkommen sogar noch innerhalb der Freibetragsgrenze (Dietz et al., 2009).

535. Es werden verschiedene Ansätze diskutiert, um die vom System der Hinzuverdienstregelungen gesetzten **Arbeitsanreize** zu **erhöhen**. Eine Alternative wäre, die bestehenden Freibetragssätze im mittleren und hohen Einkommenssegment anzuheben. Durch die sinkenden

marginalen Belastungen des Erwerbseinkommens würde eine Ausweitung der Beschäftigung attraktiver. Allerdings würde sich gleichzeitig der Einkommensbereich, in dem ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht, ausweiten. Darum müssen von dieser Option nicht notwendigerweise positive Wirkungen auf das Arbeitsangebot, die Anzahl der Empfängerhaushalte oder die öffentlichen Haushalte ausgehen.

536. Die andere Alternative wäre, den Freibetrag abzuschaffen und durch eine **Vollanrechnungsschwelle** zu ersetzen, bis zu der ein niedriges Einkommen vollständig auf den Transferanspruch angerechnet wird. Wiederum sind die theoretischen Wirkungen nicht eindeutig. Zwar stärkt die Maßnahme die Attraktivität höherer Erwerbseinkommen gegenüber geringfügigen Hinzuverdiensten, ein Teil der gegenwärtigen Aufstocker mit niedrigem Einkommen dürfte aber mit einem Rückzug aus der Erwerbstätigkeit reagieren, so dass positive Wirkungen der Reform keineswegs gewährleistet sind.

537. Die Wirkungen einer Neuregelung der Hinzuverdienste sind also theoretisch unbestimmt und müssen empirisch abgeschätzt werden. In der vorliegenden Analyse werden dazu **vier zentrale Parameter** des bestehenden Systems **über ein weites Wertespektrum variiert**:

- Die untere Einkommensgrenze wird in neun 100-Euro-Schritten von 0 bis 800 Euro variiert.

- Innerhalb dieses Einkommensbereichs wird der Freibetragssatz in sechs Schritten von 0 vH, 20 vH, 40 vH, 60 vH, 80 vH und 100 vH variiert – sobald ein Wert unter 100 vH gewählt wird, verliert dieser Einkommensbereich dabei den Charakter eines Freibetrags.

- Der Freibetragssatz im zweiten Einkommenssegment, also vom Freibetrag bis zu 800 Euro, wird in sechs Schritten von 0 vH, 20 vH, 40 vH, 60 vH, 80 vH und 100 vH variiert.

- Der Freibetragssatz im dritten Einkommenssegment, also von 800 bis 1 200 Euro bei Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und bis 1 500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, wird in drei Schritten von 0 vH, 10 vH und 20 vH variiert.

538. Zunächst wird die **Wirkung der Parametervariationen in jeweils einer Dimension** der Hinzuverdienstregeln **betrachtet**, während die drei anderen Parameter des Systems auf dem Wert des Status quo verbleiben. Wenn also die Wirkung einer Variation des Freibetrags zwischen 0 Euro und 800 Euro untersucht wird, bleiben die Freibetragssätze in den beiden anderen Einkommenssegmenten auf ihren tatsächlichen Werten von 20 vH beziehungsweise 10 vH.

539. Veränderungen der Hinzuverdienstregeln beeinflussen nicht in jedem Fall das verfügbare Einkommen, denn das **System des Arbeitslosengelds II konkurriert mit anderen Transfersystemen**. Dies betrifft zum einen das System des Wohngelds zur Finanzierung der Miete

(mit anderen Regeln als für die im Arbeitslosengeld II abgedeckten Kosten der Unterkunft), zum anderen – bei Familien mit Kindergeld berechtigten Kindern – das System des Kinderzuschlags. Vereinfacht gesagt, besteht ein Anspruch auf Kinderzuschlag in den Fällen, in denen der Haushalt nur wegen des nicht gedeckten Bedarfs der Kinder in den Bezug von Arbeitslosengeld II gerät, und wenn durch Zahlung des Kinderzuschlags der Anspruch auf Arbeitslosengeld II für die Bedarfsgemeinschaft entfällt (Kasten 16).

540. Die Bundesregierung hat inzwischen die im Koalitionsvertrag angekündigten **Änderungen bei den Hinzuverdienstregeln** in Angriff genommen und auf der Kabinettssitzung am 20. Oktober 2010 eine entsprechende neue Regelung beschlossen. Ab dem 1. Januar 2011 soll der Freibetragssatz im Einkommensbereich zwischen 800 Euro und 1 000 Euro von derzeit 10 vH auf 20 vH steigen, während die übrigen Hinzuverdienstregelungen unverändert bleiben. Die Auswirkungen speziell dieser Änderung wurden ebenfalls simuliert (Ziffer 574 f.).

1. Variation des Freibetrags

541. Derzeit bleiben die ersten 100 Euro des Erwerbseinkommens vollständig anrechnungsfrei. Eine Ausweitung des Freibetrags führt dazu, dass auch bei einem höheren Bruttoeinkommen noch ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht. Ebenso erhöht sich der Einkommensbereich, in dem Anspruch auf den Kinderzuschlag besteht. Dabei hängt die Höhe des Effekts vom Ausmaß der Ausweitung und von der konkreten Haushaltszusammensetzung ab. Für Alleinerziehende mit einem Kind erhöht sich das verfügbare Einkommen über einen weiten Einkommensbereich, wenn der Freibetrag von heute 100 Euro auf 200 Euro verdoppelt wird (Schaubild 51).

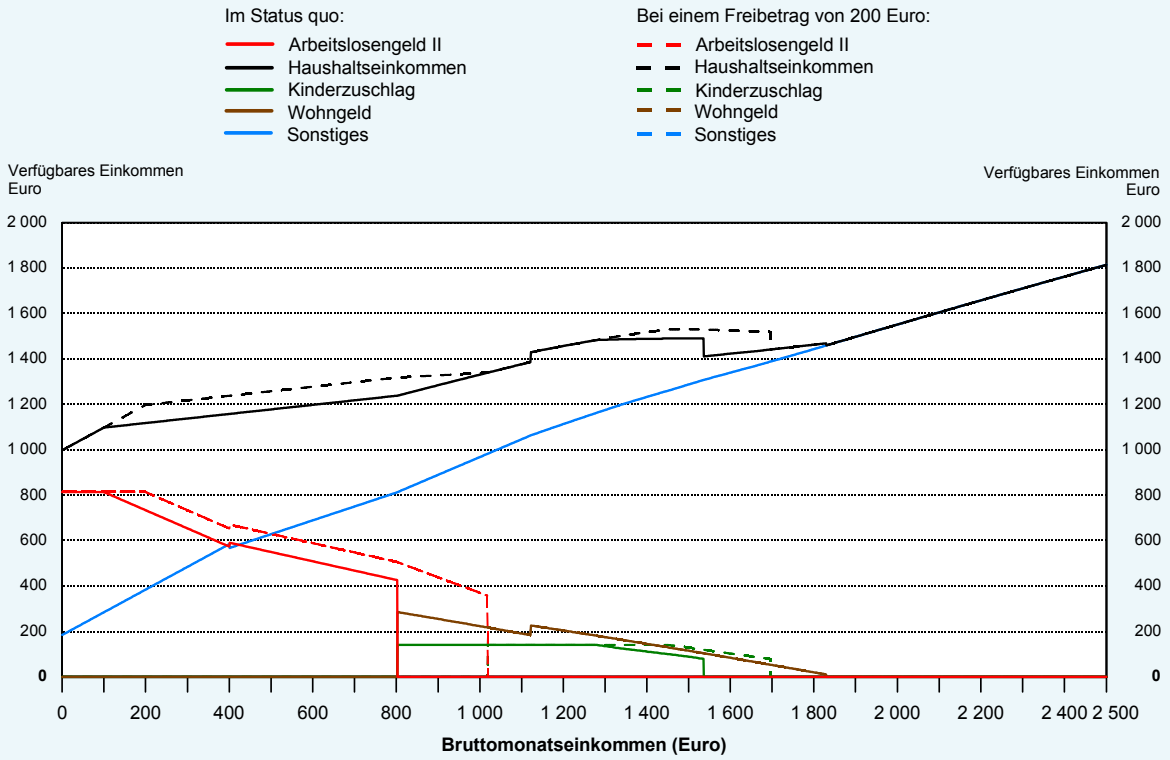
542. Als Reaktion auf eine Erhöhung des Freibetrags ist daher damit zu rechnen, dass es für einige Arbeitslosengeld II-Bezieher, die bisher nicht erwerbstätig waren, nunmehr attraktiv wird, eine Erwerbstätigkeit innerhalb des neuen Freibetrags aufzunehmen. Da umgekehrt niemand, der schon unter den Hinzuverdienstregeln des Status quo erwerbstätig ist, einen Anreiz hat, bei den großzügiger gewordenen Regelungen die Erwerbsarbeit aufzugeben, ist der **Partizipationseffek**t einer Erhöhung des Freibetrags eindeutig **positiv**.

Der Effekt auf die Arbeitsstunden ist hingegen theoretisch unbestimmt. Einerseits haben Personen, die bereits im Status quo aufgestockt haben, einen Anreiz bei Ausweitung des Freibetrags ihr Arbeitsangebot ebenfalls auszuweiten. Andererseits bestehen Anreize für Personen mit höherem Erwerbseinkommen, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, um in den nunmehr attraktiver gewordenen Bezug von Arbeitslosengeld II zu wechseln. Ein weiterer negativer Effekt auf die Arbeitszeit ergibt sich am oberen Rand des hier betrachteten Einkommensbereichs: Dort dürften einige Haushalte ihre Arbeitszeit reduzieren, um einen Anspruch auf den Kinderzuschlag, der nach der Reform auch noch bei einem höheren Erwerbseinkommen gezahlt wird, zu erwerben. Mit Hilfe der Mikrosimulation lässt sich der Saldo dieser gegenläufigen Effekte empirisch abschätzen.

Schaubild 51

Verfügbares Einkommen im Status quo und bei einem Freibetrag von 200 Euro

– Alleinerziehende mit einem Kind[1] –



1) Hilfeempfänger in einer Bedarfsgemeinschaft mit einem Kind im Alter von unter 7 Jahren. Kosten der Unterkunft 380 Euro. Regelbedarf der Bedarfsgemeinschaft 997 Euro.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

543. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass bei einer Ausdehnung des Freibetrags die Partizipationsquote steigt, das gesamte **Arbeitsvolumen** jedoch **sinkt** (Tabelle 47 Seite 320).

Tabelle 47

Variation des Freibetrags in 100 Euro-Schritten[1]

Wirkungen auf … im Vergleich zum Status quo[2]		Neuer Freibetrag (Euro)							
		0	200	300	400	500	600	700	800
Arbeitsangebot									
Arbeitsvolumen	1 000[3]	33	– 4	– 71	– 150	– 155	– 143	– 118	– 107
Partizipationsquote	vH[4]	– *0,3*	*0,6*	*1,2*	*1,8*	*2,2*	*2,6*	*2,9*	*3,2*
Empfängerhaushalte									
Arbeitslosengeld II	1 000	– 461	479	1 123	1 829	2 549	3 282	3 976	4 682
Wohngeld	1 000	113	– 78	– 156	– 202	– 243	– 289	– 305	– 338
Kinderzuschlag	1 000	– 37	54	66	87	128	126	110	110
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-)	Mrd Euro	2,2	– 2,8	– 8,0	– 14,5	– 20,1	– 26,0	– 31,8	– 39,0

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Aktueller Freibetrag: 100 Euro.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.

Daten zur Tabelle

Folglich ist der hier dominierende Effekt auf die durchschnittlichen Arbeitsstunden negativ, was darauf zurückzuführen ist, dass die negativen Effekte am oberen Rand gegenüber der Ausdehnung der Arbeitszeit durch Personen, die im Status quo bereits im Bereich des Freibetrags aufgestockt haben, dominieren.

Deshalb schlägt sich die Reduktion der Arbeitszeit am oberen Rand in einem starken Anstieg der Haushalte mit Arbeitslosengeld II-Bezug nieder. Auch beim Kinderzuschlag bestätigt sich der erwartete Anstieg der Empfängerzahlen. Schon eine Verdoppelung des Freibetrags würde zu beträchtlichen **fiskalischen Mehrausgaben** von bis zu 2,8 Mrd Euro jährlich führen.

2. Einführung einer Vollanrechnungsschwelle

544. Ein Freibetrag ist das eine Extrem der Einkommensanrechnung, das andere Extrem besteht in einer Vollanrechnungsschwelle. Unterhalb dieser Schwelle wird jegliches Erwerbseinkommen voll auf den Arbeitslosengeld II-Anspruch angerechnet; der **Freibetragssatz** beträgt in diesem Fall also **0 vH**, die Transferentzugsrate entsprechend 100 vH. Eine Vollanrechnungsschwelle von 200 Euro heißt mithin, dass sämtliche Hinzuverdienste bis zu einer Höhe von insgesamt 200 Euro voll mit dem Arbeitslosengeld II verrechnet werden. Bei einer Vollanrechnungsschwelle von 0 Euro würde bei derzeit geltendem Recht der Freibetragssatz von 20 vH bereits bei null beziehungsweise 1 Euro Hinzuverdienst einsetzen. Folglich entsprechen sich die Simulationsergebnisse bei einer Vollanrechnungsschwelle von 0 Euro und bei einem Freibetrag von 0 Euro.

Weil durch die Vollanrechnungsschwelle das anrechnungsfreie Einkommen sinkt, läuft der Anspruch auf Arbeitslosengeld II schon bei einem niedrigeren Bruttoeinkommen aus. Der Wechsel in das Wohngeld und den Kinderzuschlag wird, verglichen mit dem Status quo, entsprechend früher attraktiv. Der Anspruch auf den Kinderzuschlag, der an den Arbeitslosengeld II-Anspruch gekoppelt ist, endet aber ebenfalls früher als im Status quo.

545. Theoretisch sollte sich eine Vollanrechnungsschwelle negativ auf die Partizipationsquote auswirken, da der Hinzuverdienst durch die Vollanrechnung unattraktiver wird. Von den Personen, die bisher im Bereich unterhalb der Geringfügigkeitsschwelle hinzuverdient haben, werden einige nunmehr den Bezug von Arbeitslosengeld II ohne eigenes Erwerbseinkommen, also die Nullstundenkategorie des Modells, wählen. Umgekehrt wird niemand, der bereits im Status quo die Nullstundenkategorie gewählt hat, nun, da der Hinzuverdienst weniger großzügig ausgestaltet ist, eine Arbeit aufnehmen.

Eine Vollanrechnungsschwelle akzentuiert also die Arbeitsangebotsentscheidung derjenigen Haushalte, die im Status quo Arbeit unterhalb der Vollanrechnungsschwelle anbieten: Sie werden entweder in die Erwerbslosigkeit wechseln oder aber ihr Arbeitsangebot über die Schwelle hinaus ausweiten.

546. Die Simulationsergebnisse bestätigen das Auftreten beider Verhaltensreaktionen. Da das **Arbeitsvolumen leicht ansteigt**, während die **Partizipationsquote negativ** ist, muss der Arbeitszeiteffekt dominieren. Die Anzahl der Haushalte, die Arbeitslosengeld II oder den

Kinderzuschlag beziehen, geht zurück, während die Anzahl der Wohngeldempfänger steigt (Tabelle 48). Die Effekte der Vollanrechnungsschwelle sind also den Wirkungen des Freibetrags gerade entgegengesetzt. Gleiches gilt für die fiskalischen Wirkungen. Durch eine Vollanrechnungsschwelle kommt es, anders als bei der Erhöhung des Freibetrags, zu einer **Entlastung der öffentlichen Haushalte** im Umfang von bis zu 4,0 Mrd Euro jährlich. Deutlich wird, dass die Wirkungen einer Vollanrechnungsschwelle in der Größenordnung beträchtlich unter den Wirkungen des Freibetrags liegen.

Tabelle 48

Variation einer Vollanrechnungsschwelle in 100 Euro-Schritten[1)]

Wirkungen auf … im Vergleich zum Status quo[2)]		Vollanrechnungsschwelle (Euro)								
		0	100	200	300	400	500	600	700	800
Arbeitsangebot										
Arbeitsvolumen	1 000[3)]	33	39	46	50	54	55	52	52	51
Partizipationsquote	vH[4)]	– *0,3*	– *0,3*	– *0,4*	– *0,4*	– *0,4*	– *0,4*	– *0,4*	– *0,4*	– *0,4*
Empfängerhaushalte										
Arbeitslosengeld II	1 000	–461	–541	–620	–684	–727	–773	–795	–839	–870
Wohngeld	1 000	113	168	208	247	274	311	327	365	386
Kinderzuschlag	1 000	– 37	– 23	– 43	– 38	– 39	– 54	– 62	– 71	– 78
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–)	Mrd Euro	2,2	2,6	2,9	3,2	3,5	3,7	3,8	3,9	4,0

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Aktuell keine Vollanrechnungsschwelle vorhanden.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.

Daten zur Tabelle

3. Variation der Freibetragssätze

547. Mit dem Freibetrag und der Vollanrechnungsschwelle wurde bisher zweimal das Niveau der ersten Einkommensschwelle variiert. Der Freibetragssatz bis zu dieser Schwelle betrug im ersten Fall 100 vH, im zweiten Fall 0 vH. Im Rahmen der systematischen Variation wurden darüber hinaus Szenarien simuliert, in denen dieser Freibetragssatz Werte von 20 vH, 40 vH, 60 vH und 80 vH annahm.

548. Grundsätzlich gilt im **unteren und im mittleren Einkommenssegment**, dass die **Partizipation steigt**, das gesamte **Arbeitsvolumen** und somit die durchschnittliche Stundenzahl aber **sinken**, wenn der Freibetragssatz gegenüber dem Status quo erhöht wird (Tabelle 49, Seite 322). Dabei ist das mittlere Einkommenssegment definiert als das Segment zwischen dem Freibetrag von 100 Euro und einem Monatseinkommen von 800 Euro. Das obere Einkommenssegment wiederum beginnt bei der 800 Euro-Schwelle und reicht bis zu einem Einkommen von 1 200 Euro monatlich für Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und 1 500 Euro monatlich für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Höhere Freibetragssätze haben einen negativen, niedrigere Freibetragssätze einen positiven Effekt auf den öffentlichen Haushalt. Verursacht werden diese Budgetwirkungen in allen Fällen von den Ausgaben für das Arbeitslosengeld II, die aus den bei der Diskussion des Freibetrags und der Vollanrechnungsschwelle genannten Gründen steigen, je großzügiger die Einkommensanrechnung gestaltet ist.

549. Eine Erhöhung des Freibetragssatzes im **oberen Einkommenssegment** wirkt günstiger: Bei einer Verdopplung des Freibetragssatzes von 10 vH auf 20 vH kommt es anders als im unteren und im mittleren Einkommenssegment zu keinem Rückgang, sondern sogar zu einer leichten **Erhöhung des Arbeitsvolumens** bei vergleichsweise geringen **Mehrausgaben** der öffentlichen Hand von etwa 500 Mio Euro jährlich. Im folgenden Abschnitt werden diese und andere Zusammenhänge zwischen den Parametern systematisch untersucht.

Tabelle 49

Variation der Freibetragssätze[1)]

Wirkungen auf … im Vergleich zum Status quo[2)]		Freibetragssatz im unteren Einkommenssegment				
		0 vH	20 vH	40 vH	60 vH	80 vH
Arbeitsvolumen	1 000[3)]	39	33	26	18	10
Partizipationsquote	vH[4)]	– *0,3*	– *0,3*	– *0,2*	– *0,1*	– *0,1*
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–)	Mrd Euro	2,6	2,2	1,7	1,2	0,6
		Freibetragssatz im mittleren Einkommenssegment				
		0 vH	40 vH	60 vH	80 vH	100 vH
Arbeitsvolumen	1 000[3)]	14	– 1	– 54	– 96	– 107
Partizipationsquote	vH[4)]	– *0,3*	*0,8*	*1,6*	*2,5*	*3,2*
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–)	Mrd Euro	2,4	– 4,8	– 13,8	– 26,0	– 39,0
		Freibetragssatz im oberen Einkommenssegment				
		0 vH		20 vH		
Arbeitsvolumen	1 000[3)]	– 5		22		
Partizipationsquote	vH[4)]	*0,0*		*0,1*		
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–)	Mrd Euro	0,6		– 0,5		

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Aktuelle Freibetragssätze: 100 vH im Einkommenssegment von 0 bis 100 Euro, 20 vH im Einkommenssegment von 100 bis 800 Euro und 10 vH im Einkommenssegment von 800 bis 1 200 Euro beziehungsweise 1 500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.

Daten zur Tabelle

4. Analyse für den gesamten Handlungsraum

550. Die Kombination der vier zu variierenden Parameter – untere Einkommensschwelle (9 Werte zwischen 0 und 800 Euro), unterer Freibetragssatz (6 Werte zwischen 0 vH und 100 vH), mittlerer Freibetragssatz (6 Werte zwischen 0 vH und 100 vH) und oberer Freibetragssatz (3 Werte zwischen 0 vH und 20 vH) – ergibt einen umfassenden Handlungsspielraum, der insgesamt analysiert werden kann. Bei der **systematischen Variation der Hinzuverdienstparameter** im SGB II können die verschiedenen Größen, die von dieser Variation der Parameter beeinflusst werden, zu Zielgrößen erklärt werden. Die Simulationen liefern dann eine Spanne innerhalb der sich die Ergebniswerte der jeweiligen Zielgröße bewegen. So sinkt etwa im ungünstigsten Fall die Zielgröße Arbeitsangebotsvolumen um etwas mehr als 194 000 Vollzeitäquivalente; im besten Fall könnte sie dagegen um 132 000 Vollzeitäquivalente steigen (Tabelle 50). Dieses Ergebnis zeigt allerdings auch, dass die positiven Effekte

auf die Gesamtbeschäftigung, die sich mit Reformen im Hinzuverdienstsystem selbst im günstigen Fall erzielen lassen, vergleichsweise klein sind.

551. Bei den anderen möglichen Zielgrößen einer Reform ist die Spannweite der Ergebnisse größer. So kann im besten der durchgerechneten Szenarien die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften um rund 1 Million sinken, im ungünstigsten Fall steigt sie aber um über 5 Millionen. Ähnliche Dimensionen hat die Spannweite bei den Ergebnissen für die Aufstocker. Hinsichtlich der Inanspruchnahme von Wohngeld und Kinderzuschlag erscheint die Spannweite zahlenmäßig zwar kleiner, im Verhältnis zum Status quo ist die Bandbreite tatsächlich aber erheblich.

Tabelle 50

Spannweite der Simulationsergebnisse[1)]

Variable		Minimum	25%-	50%-	75%-	Maximum
			Perzentil			
Arbeitsangebot						
Arbeitsvolumen	1 000[2)]	– 194	– 74	– 0	34	132
Partizipationsquote	vH[3)]	– *0,4*	– *0,2*	*0,8*	*2,1*	*3,3*
Haushalte mit Bezug von						
Arbeitslosengeld II	1 000	– 911	– 194	995	2 734	5 166
- Aufstocker	1 000	– 1 047	– 218	1 187	3 183	5 884
Wohngeld	1 000	– 349	– 249	– 132	50	401
Kinderzuschlag	1 000	– 107	– 11	70	116	155
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–)	Mrd Euro	– 43,3	– 19,6	– 5,4	1,2	4,2

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Auf Grundlage einer systematischen Variation von vier Parametern der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen. Anzahl der Beobachtungen: 972.– 2) Vollzeitäquivalente.– 3) Prozentpunkte.

Daten zur Tabelle

552. Die große Varianz der gefundenen Simulationsergebnisse macht sichtbar, dass die Parameter des bestehenden Hinzuverdienstsystems sehr sorgfältig modifiziert werden müssen, damit wirtschaftspolitisch gewünschte Ergebnisse erzielt und unerwünschte Nebenwirkungen vermieden werden. Im Folgenden ist daher die Frage zu klären, ob sich Parameterkonstellationen abzeichnen, die hinsichtlich der als zentral definierten Zielgrößen systematisch besser abschneiden als andere.

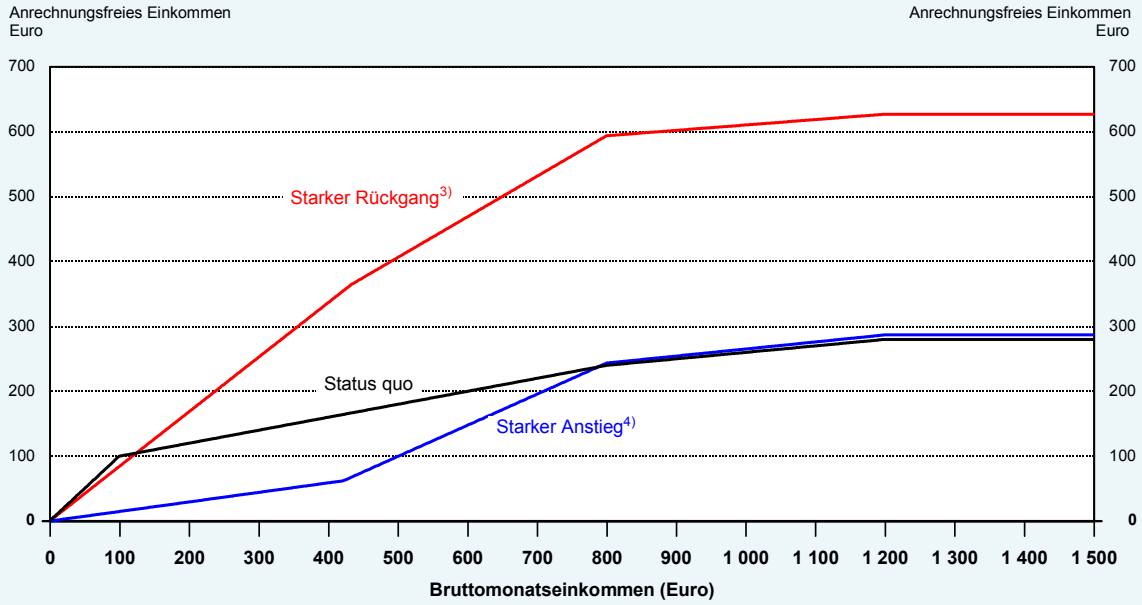
Eindimensionale Ziele

553. Hierzu wurden die 972 Szenarien hinsichtlich der wichtigsten Zielgrößen in Quartile eingeteilt und die Merkmale der Szenarien im obersten (das heißt im günstigsten) Quartil mit denen im untersten Quartil verglichen. Beispielhaft wird das für die zentrale Zielgröße des Arbeitsangebotsvolumens gezeigt (Schaubild 52, Seite 324). Die dort dargestellten Verläufe des anrechnungsfreien Einkommens ergeben sich aus den Mittelwerten der vier Parameter für die je 243 Szenarien des obersten (blau) und des untersten Quartils (rot). Zum Vergleich ist der Verlauf im Status quo (schwarz) dargestellt.

Schaubild 52

Entwicklung des anrechnungsfreien Einkommens bei Variation des Arbeitsangebotsvolumens[1)2)]

– Durchschnitt der Szenarien –



1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Berechnungen auf der Grundlage einer systematischen Variation von vier Parametern der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Arbeitsangebotsvolumen in Vollzeitäquivalenten.– 3) Abnahme des Volumens stärker als der Wert des 25%-Perzentils bei 243 Beobachtungen.– 4) Zunahme des Volumens größer als der Wert des 75%-Perzentils bei 243 Beobachtungen.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

554. Die Anzahl der Vollzeitäquivalente lässt sich beispielsweise steigern, indem das anrechnungsfreie Einkommen bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von 800 Euro gekürzt wird. Oberhalb von 800 Euro Monatseinkommen bleibt das bisherige anrechnungsfreie Einkommen hingegen praktisch erhalten. Um diesen Tarifverlauf zu erreichen, muss im mittleren Einkommenssegment ab etwa 400 Euro der Freibetragssatz gegenüber dem Status quo deutlich steigen. Das anrechnungsfreie Einkommen und damit das verfügbare Einkommen nehmen durch die Änderungen bis 800 Euro einen konkaven Verlauf. Dies setzt insgesamt Anreize zur Ausweitung des Arbeitsangebots für die im Status quo im unteren und mittleren Einkommenssegment Beschäftigten. Zugleich werden negative Anreize bei Personen im oberen Einkommensbereich und darüber hinaus vermieden, weil der bestehende Kombilohn hier praktisch unverändert bleibt.

555. Führt man die gleiche Analyse für die Zielgröße der Partizipation durch, zeigt sich, dass der oben geschilderte Tarifverlauf, der günstig auf das Arbeitsangebotsvolumen wirkt, hinsichtlich der Partizipationswirkung ungünstig abschneidet. Damit besteht ein **Zielkonflikt** bei der Arbeitsangebotsentwicklung zwischen der Höhe der Partizipation und der Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden, der bei Überlegungen zur Neugestaltung der Hinzuverdienstregeln zu bedenken ist.

Der Tarifverlauf für die Optimierung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften ähnelt dem oben gezeigten Tarif mit besonders positiven Auswirkungen auf das Arbeitsangebotsvolumen. Die Ausweitung der Beschäftigung ist ein Grund für die abnehmende Anzahl der Hilfebedürfti-

gen, allerdings mit einem bedeutsamen Unterschied: Im mittleren Einkommenssegment bleibt der Freibetragssatz niedriger, sodass das anrechnungsfreie Einkommen ab 800 Euro ziemlich konstant rund 50 Euro niedriger ist als im Status quo. Das führt zwar zu geringeren Anreizen zur Arbeitsaufnahme, aber der Anspruch auf Arbeitslosengeld II läuft früher aus, sodass Haushalte am oberen Rand aus dem Hilfebezug ausscheiden und gegebenenfalls Wohngeld und den Kinderzuschlag in Anspruch nehmen. Die gleichzeitige Optimierung der Anzahl der Wohngeldempfänger ist mit Veränderungen der Hinzuverdienstregeln wegen der konkurrierenden Transfersysteme – Arbeitslosengeld II und Wohngeld – nicht möglich.

556. Aus fiskalischer Perspektive bieten sich als **Zielgrößen** vor allem ein verbesserter Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte und die **fiskalische Effizienz**, gemessen am Verhältnis von zusätzlichem Arbeitsangebotsvolumen und zusätzlichen Einnahmen, an. Bei dieser Effizienzbetrachtung müssen Maßnahmen, die das Arbeitsangebot senken, von vornherein ausscheiden. Wegen dieser Bedingung bleiben zur Analyse der fiskalischen Effizienz nur noch 485 Szenarien übrig. Die günstigsten fiskalischen Wirkungen erzielen Szenarien, die die Anrechnungsregeln gegenüber dem Status quo durchgehend verschärfen. Im Szenario mit der höchsten Budgetwirkung liegt der maximale Anrechnungsbetrag bei knapp 50 Euro, im Szenario mit der höchsten fiskalischen Effizienz sogar 90 Euro unter dem Niveau der derzeitigen Regelung.

557. Im Vergleich der beiden Tarifverläufe zeigen sich einige bemerkenswerte Unterschiede. Die besonders effizienten Szenarien beginnen zwar mit einem höheren Freibetragssatz, wechseln aber vergleichsweise früh (bei 350 Euro) zu einem niedrigeren Freibetragssatz. Darüber hinaus wird auch der dritte Freibetragssatz im oberen Einkommenssegment gegenüber der derzeitigen Regelung von 10 vH auf 5 vH abgesenkt. Demgegenüber ist der am besten budgetwirksame Verlauf durch einen überdurchschnittlich hohen dritten Freibetragssatz von 14 vH gekennzeichnet.

Insgesamt betrachtet, vermeidet der fiskalisch hoch effiziente Tarif durch die relativ starke Absenkung des anrechnungsfreien Einkommens ab etwa 600 Euro stärkere Mitnahmeeffekte durch ihre Arbeitszeit reduzierende Personen. Hier liegt die Quelle des Effizienzvorteils. Dagegen erzielt der andere Tarif höhere Einnahmen, weil er im direkten Vergleich durch den höheren Kombilohn mehr Erwerbstätige mit geringen Stundenzahlen zur Ausweitung der Arbeitszeiten anregt.

Mehrdimensionale Ziele

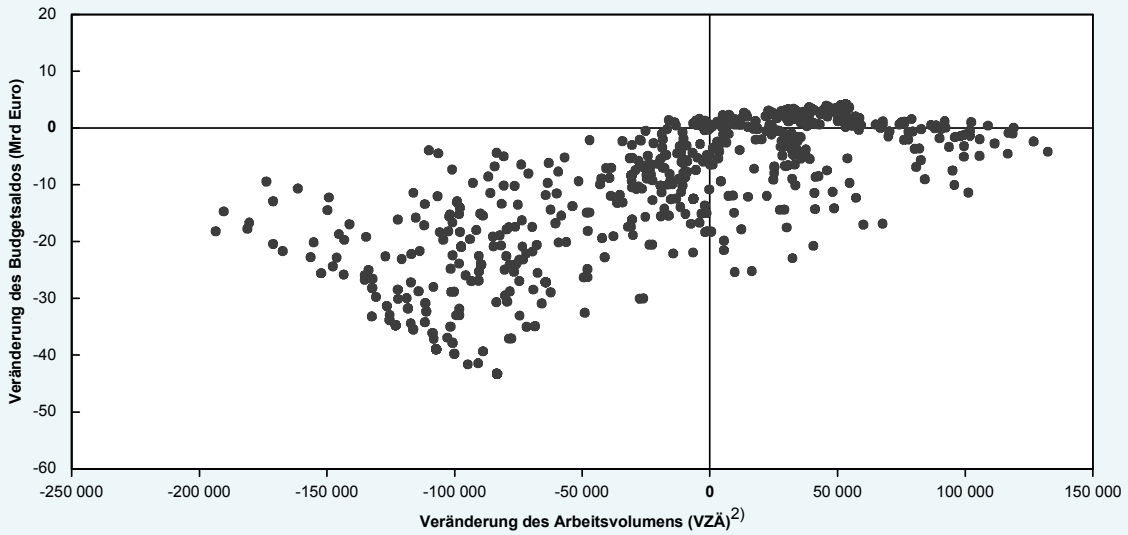
558. Wie gesehen unterscheiden sich die Parameterkonstellationen, die günstig sind, um ein einzelnes vorgegebenes Ziel zu erreichen, zum Teil erheblich. Ohne eine explizite **Gewichtung der Ziele** lässt sich deshalb auf dieser Grundlage keine Empfehlung für ein bestimmtes Design zur Neugestaltung der Hinzuverdienstregeln ableiten. Die Gewichtung der Ziele obliegt der Politik. Im Folgenden soll lediglich das Minimalziel der Effizienz in den Blickpunkt genommen werden. Das heißt, es sollen Konstellationen dargestellt werden, die für zumindest zwei von drei wirtschaftspolitisch zentralen Zielgrößen – das Arbeitsangebotsvolumen, die

Partizipationsquote und den Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte – **gleichzeitig** Verbesserungen erreichen.

559. Die Wirkung der 972 Szenarien auf jeweils zwei dieser Zielgrößen lässt sich graphisch darstellen (Schaubild 53). Der Zusammenhang zwischen beiden Größen ist positiv und über weite Strecken nahezu linear, allerdings streuen die Effekte der Szenarien relativ stark. Diese Streuung bedeutet, dass viele Szenarien hinsichtlich eines Ziels gleich oder ähnlich, hinsichtlich des anderen Ziels aber stark unterschiedlich wirken. So kosten Szenarien, die das Arbeitsangebot praktisch unverändert lassen, im ungünstigsten Fall mehr als 20 Mrd Euro jährlich, können aber auch einen Budgetüberschuss von einigen Milliarden erzeugen. In 292 Szenarien tritt eine **„Win-Win"-Situation** auf, in der bei positivem Budgetsaldo das Arbeitsvolumen zunimmt.

Schaubild 53

Simultane Veränderungen von Arbeitszeitvolumen und Budgetsaldo bei systematischer Variation der Hinzuverdienstparameter[1)]



1) Berechnungen auf Grundlage einer systematischen Variation von vier Parametern der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Vollzeitäquivalente.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Neben verschiedenen „Win-Win"-Paarungen gibt es auch einige wenige „Win-Win-Win"-Situationen, in der sich alle drei Zielgrößen günstig entwickeln (Tabelle 51). Wie erwähnt gibt es 292 Szenarien, die gleichzeitig zu einem höheren Arbeitsvolumen und einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen. Der Handlungsraum bei der Vorgabe einer Steigerung des Arbeitsvolumen und der Partizipation ist mit 216 Szenarien kleiner. Bei der Zielsetzung, dass alle drei Größen sich in positiver Richtung verändern sollen, können nur 25 Parameterkonstellationen identifiziert werden. Dabei ist das Zielpaar Partizipation-Budgetsaldo mit nur 28 Szenarien der begrenzende Faktor.

Tabelle 51

Anzahl der Szenarien in Abhängigkeit von der Wirkung auf die Zielgrößen Arbeitsvolumen, Partizipation und Budgetsaldo[1)]

Anzahl der Szenarien	Wirkung auf		
	Arbeitsvolumen	Partizipationsquote	Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–)
972	+ / –	+ / –	+ / –
485	+	+ / –	+ / –
691	+ / –	+	+ / –
307	+ / –	+ / –	+
216	+	+	+ / –
292	+	+ / –	+
28	+ / –	+	+
25	+	+	+

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Auf Grundlage einer systematischen Variation von vier Parametern der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.

Daten zur Tabelle

560. Wenn sowohl die Partizipationsquote als auch das Arbeitsvolumen erhöht werden sollen, muss das anrechnungsfreie Einkommen gegenüber dem Status quo in einem unteren Einkommensbereich, der bei gut 400 Euro monatlich endet, gesenkt werden (Schaubild 54, Seite 328). Dies wird erreicht, indem der Freibetrag aufgehoben wird. Zum Ausgleich wird der Freibetragssatz, der über der Freibetragsgrenze einsetzt, von derzeit 20 vH auf 35 vH erhöht. So wird der Arbeitsanreiz bei allen an der 100-Euro-Schwelle und darüber hinaus geringfügig Beschäftigten verbessert, weil die marginale Belastung des Bruttoeinkommens gegenüber dem Status quo sinkt. Das im Blick auf Partizipationsquote und Vollzeitäquivalente starke Szenario behält das Prinzip niedriger Transferentzugsraten auch im mittleren und oberen Einkommenssegment bei. Im mittleren Segment beträgt der Freibetragssatz immerhin 58 vH, im oberen Szenario steigt er gegenüber dem Status Quo noch leicht.

561. Für das Zielpaar Partizipationsquote-Budgetsaldo ergibt sich ein Tarifverlauf, der am Eingang dem eben analysierten ähnelt. Die Abweichung entsteht im bei 379 Euro einsetzenden mittleren Einkommenssegment, in dem der Freibetragssatz 43 vH statt wie oben 58 vH beträgt. Im oberen Einkommensbereich fällt der Freibetragssatz bis auf 7 vH, also bis unter das Status-quo-Niveau. Im Ergebnis steigt der maximal erreichbare Anrechnungsbetrag gegenüber dem Status quo zwar um etwa 50 Euro, liegt aber circa 90 Euro niedriger als beim oben betrachteten Zielpaar Partizipation und Arbeitsvolumen. Diese Einsparung hilft, das Budgetziel zu erreichen. Gleichzeitig entsteht durch den Umschlagpunkt bei 800 Euro eine noch genügend herausgehobene Stelle im Budgetverlauf, um eine Arbeitsaufnahme attraktiv zu machen.

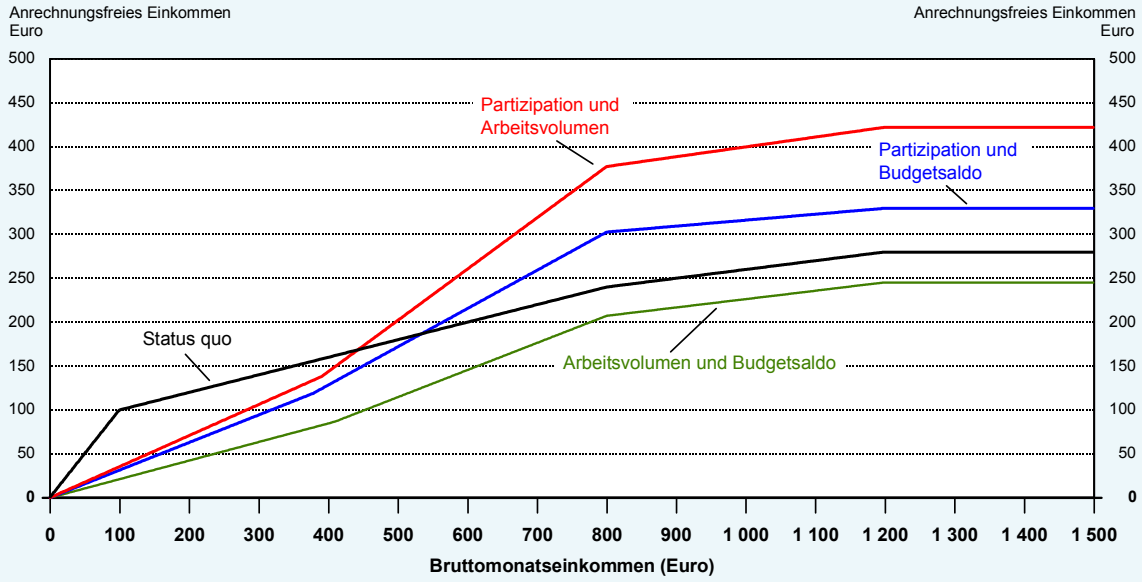
562. Um das Zielpaar Arbeitsvolumen-Budgetsaldo zu erreichen, muss das anrechnungsfreie Einkommen über den gesamten Tarifverlauf deutlich reduziert werden. Die größte Kürzung wird im unteren Einkommenssegment bis etwa 400 Euro vorgenommen. Dies erfolgt durch

Verzicht auf den Freibetrag und einen ersten Freibetragssatz ungefähr in der heutigen Größenordnung (21 vH). Der Nachteil wird durch einen im mittleren Einkommensbereich leicht verbesserten Freibetragssatz (31 vH) ausgeglichen. Dies führt zu einem konkaven Budgetverlauf im unteren und mittleren Einkommenssegment, der Tätigkeiten in diesen Segmenten unattraktiv und Tätigkeiten an der 800-Euro-Schwelle attraktiv macht. So wird ein relativ starker Volumeneffekt ausgelöst. Zudem fällt bei diesen Anrechnungssätzen das maximal erreichbare anrechnungsfreie Einkommen um rund 35 Euro. Dies verbessert unmittelbar die Budgetwirkungen und vermeidet weitere Kosten durch zusätzliche Aufstocker, die ihre Arbeitszeit reduzieren, was wiederum dem realisierten Arbeitsangebotsvolumen zugute kommt.

Schaubild 54

Entwicklung des anrechnungsfreien Einkommens in verschiedenen Win-Win-Konstellationen[1)2)]

– Durchschnitt der Szenarien –



1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Berechnungen auf der Grundlage einer systematischen Variation von vier Parametern der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Tarifverläufe basierend auf dem Durchschnitt der Parameter des Hinzuverdienstsystems bei den Szenarien, die für beide Teilgrößen eines Zielpaares eine Verbesserung herbeiführen. Beobachtungen: Partizipation + Arbeitsvolumen (216), Partizipation + Budget (28), Arbeitsvolumen + Budget (292).

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

563. Dennoch ist zu betonen, dass der verbleibende Handlungsspielraum, schon wenn nur wenige zentrale wirtschaftspolitische Größen in die Zielfunktion aufgenommen werden, extrem beschränkt wird. Wenn mit der Einführung mit der Verringerung der Anzahl der Aufstocker ein viertes Ziel eingeführt wird, bleiben gerade noch vier Szenarien, die alle vier Ziele erreichen. Schon bei der Betrachtung der Dreierkonstellationen (Tabelle 51) erscheint die kleinste verbleibende Schnittmenge arbiträr und dürfte aus Sicht von wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern wohl kaum ein plausibles Optimum aus der Gesamtheit der 972 Konstellationen darstellen.

564. Um aus der systematischen Analyse konkrete Handlungsempfehlungen abzuleiten, müssten also zunächst die politisch relevanten Zielgrößen und die politische Gewichtung verschiedener Ziele geklärt werden. Dies ist zunächst einmal eine normative Frage. Wenn man

allerdings von der Leitlinie ausgeht, dass bei rivalisierenden Zielen und mehreren wirtschaftspolitischen Instrumenten für jedes Ziel das Instrument eingesetzt werden sollte, das die bessere Wirksamkeit verspricht, wären Reformen im Hinzuverdienstsystem eher ein Instrument, um das Gesamtarbeitsangebot zu steigern (und die damit verbundenden günstigen Budgetwirkungen zu erzielen) und weniger ein Instrument, mit dem sich die Partizipation erhöhen ließe. Jedenfalls zeigt die systematische Evaluation, dass Erhöhungen der Partizipationsquote nur unter vergleichsweise hohen fiskalischen Kosten herbeigeführt werden können, während positive Veränderungen des Gesamtarbeitsangebots ganz erheblich günstiger zu schaffen sind.

565. Bei einer solchen Zuordnung würde das System der Hinzuverdienstregeln auf diejenigen ausgerichtet, die sich bereits in Beschäftigung befinden, und möglichst anreizkompatibel neu geordnet, damit ein Weg aus der Kombilohnfalle gefunden wird. Mit einer Neugestaltung des Anreizsystems für hinzuverdienende Hilfeempfänger ließe sich das Arbeitskräfteangebot, wie die Spannbreite der systematisch gewonnenen Simulationsergebnisse zeigt, im günstigsten Fall um immerhin 132 000 Vollzeitäquivalente steigern. Damit dürfte aber die Obergrenze dessen benannt sein, was mit günstigen finanziellen Anreizen für die Aufstocker erreicht werden kann.

566. Um darüber hinaus eine substanziellere Ausdehnung des Arbeitskräfteangebots zu erreichen, muss dann ein zweites Politikinstrument für die Stärkung der Teilnahmebereitschaft am Arbeitsmarkt sorgen. Aus theoretischen Überlegungen heraus bietet sich hier der Regelbedarf an, der bei Hilfeempfängern, die außerhalb des Arbeitsmarkts bleiben, gewährt wird. Ein höherer Regelbedarf erhöht die Anspruchslöhne und senkt damit die Teilnahmebereitschaft am Arbeitsmarkt, führt also in die Lohnabstandsfalle.

Aus diesen Überlegungen heraus werden im folgenden Abschnitt die Wirkungen von systematischen Veränderungen des Grundsicherungsniveaus analysiert.

V. Variation des Regelsatzes

567. Ausgehend von der durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil notwendigen Neuberechnung der Regelsätze wurde die Höhe der Regelleistungen für erwachsene Hilfebedürftige variiert. Die Variation erfolgt innerhalb einer Spanne von -30 vH bis +30 vH, in Schritten von 5 Prozentpunkten. Die Leistungen für Kinder und für die Kosten der Unterkunft wurden von dieser Variation ausgenommen.

568. Eine **Kürzung des Regelsatzes** hat einen starken Einkommenseffekt, der zu einer geringeren Freizeitnachfrage führt. Es ist daher mit einer **Ausweitung des Arbeitsangebots** zu rechnen. Betroffen vom Einkommenseffekt sind nicht nur Haushalte, die derzeit nicht arbeiten, sondern alle Haushalte bis zu einem Bruttoeinkommen, ab dem ein Wechsel in Wohngeld und gegebenenfalls Kinderzuschlag eine Besserstellung bedeutet. Besonders Alleinstehende sind von den Einkommenseinbußen infolge einer Kürzung des Grundsicherungsniveaus betroffen.

Die Ergebnisse der Mikrosimulation zu den Arbeitsangebotswirkungen einer Variation der Regelleistung sind eindeutig: Das Arbeitsangebot steigt mit einem Rückgang des Regelsatzes (Tabelle 52). Dabei sind die **Arbeitsangebotswirkungen** erheblich **stärker** als bei der Variation der Hinzuverdienstregeln. Von einer Kürzung der Regelleistungen um 30 vH ist ein Anstieg des Arbeitsvolumens um 702 000 Vollzeitäquivalente zu erwarten. Generell zeigt sich, dass die Veränderung des Arbeitsvolumens dem Betrag nach bei einer Erhöhung des Regelsatzes etwas stärker ist als bei einer Kürzung.

Tabelle 52

Variation des Regelsatzes – Arbeitsangebotseffekte[1)]

Variable		Senkung des Regelsatzes					
		–30 vH	–25 vH	–20 vH	–15 vH	–10 vH	–5 vH
Arbeitsvolumen	1 000[2)]	702	607	503	391	272	145
Partizipationsquote	vH[3)]	*3,0*	*2,6*	*2,1*	*1,7*	*1,2*	*0,6*
Variable		**Erhöhung des Regelsatzes**					
		5 vH	10 vH	15 vH	20 vH	25 vH	30 vH
Arbeitsvolumen	1 000[2)]	– 121	– 255	– 397	– 547	– 700	– 855
Partizipationsquote	vH[3)]	– *0,5*	– *1,0*	– *1,5*	– *2,1*	– *2,7*	– *3,3*

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.– 2) Vollzeitäquivalente.– 3) Prozentpunkte.

Daten zur Tabelle

569. Die Simulationen zeigen zudem, dass sich bei einer **Kürzung des Regelsatzes** die Zahl der **Haushalte mit Arbeitslosengeld II-Bezug** stark **verringert** (Tabelle 53). Dieser Rückgang erklärt sich aus der Arbeitsangebotsausweitung und dem gesunkenen Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Mit dem früheren Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld II sinkt auch die Anzahl der Haushalte mit Anspruch auf den Kinderzuschlag. Ein Verlassen des Arbeitslosengeld II-Bezugs bedeutet jedoch nicht für alle Haushalte einen kompletten Verzicht auf staatliche Transfers. So geht etwa mit einer Kürzung der Regelleistung ein Anstieg der Zahl der Haushalte, die Wohngeld empfangen, einher.

570. Die Einsparungen beim Arbeitslosengeld II, die sich mit einer **Kürzung der Regelleistung** erzielen lassen, überwiegen die geringen Mehrausgaben beim Wohngeld. Außerdem führt die daraus folgende Ausdehnung des Arbeitsangebots zu Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen. Entsprechend ist die **fiskalische Gesamtwirkung** einer Kürzung der Regelleistungen **positiv**. Die fiskalischen Einsparungen sind erheblich und erreichen bei einer Kürzung des Regelsatzes um 30 vH einen Wert von 15,9 Mrd Euro jährlich. Die Asymmetrie zwischen Kürzungen und Erhöhungen, die sich schon bei den Arbeitsangebotswirkungen angedeutet hat, kommt bei den fiskalischen Wirkungen deutlicher zum Vorschein: Die fiskalischen Kosten einer Erhöhung des Regelsatzes um 30 vH liegen mit 24,0 Mrd Euro deutlich über den Einsparungen, die sich mit einer Kürzung um den gleichen Prozentsatz erzielen lassen.

Tabelle 53

Variation des Regelsatzes – Wirkungen auf die Transferabhängigkeit der Empfängerhaushalte[1)]

1 000

Wirkungen auf … im Vergleich zu 364 Euro	Senkung des Regelsatzes					
	–30 vH	–25 vH	–20 vH	–15 vH	–10 vH	–5 vH
Empfängerhaushalte						
- Arbeitslosengeld II	– 1 285	– 1 086	– 876	– 686	– 438	– 183
- Wohngeld	403	296	205	162	75	23
- Kinderzuschlag	86	67	51	66	22	– 3
	Erhöhung des Regelsatzes					
	5 vH	10 vH	15 vH	20 vH	25 vH	30 vH
Empfängerhaushalte						
- Arbeitslosengeld II	247	505	709	1 005	1 238	1 502
- Wohngeld	– 61	– 116	– 150	– 190	– 213	– 235
- Kinderzuschlag	– 38	– 36	– 29	– 35	– 44	– 45

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.

Daten zur Tabelle

571. Die **Variation des Grundsicherungsniveaus** hat quantitativ **bedeutsamere Wirkungen** als die Veränderung der Hinzuverdienstregeln. Die Spannweite der Resultate zum gesamten Arbeitsangebotsvolumen reicht im Bereich der Hinzuverdienstregeln von einem Rückgang von 194 000 bis zu einem Anstieg von 132 000 Vollzeitäquivalenten. Bei der Variation der Regelleistung ist die Spannweite hingegen mit Werten von minus 855 000 Vollzeitäquivalenten bis plus 702 000 Vollzeitäquivalenten deutlich größer. Anders ausgedrückt: Um die Zahl der Vollzeitäquivalente wie im günstigsten Fall der fast 1 000 Varianten der Hinzuverdienstregeln zu erhöhen, brauchte man nach den vorliegenden Berechnungen den Regelsatz um nicht einmal 5 vH zu kürzen. Die Wirkungen einer Variation des Grundsicherungsniveaus auf das Arbeitsvolumen fallen deswegen so stark aus, weil hier, anders als bei den Hinzuverdienstregeln, die **Wirkungen auf** die **Partizipation** und die durchschnittliche **Stundenzahl** die **gleiche Richtung** haben und besonders die Wirkung auf die Partizipation stark ausfällt.

Zweitens legen die Ergebnisse nahe, beide Instrumente zur Förderung der Arbeitsmarktperspektiven von Geringqualifizierten miteinander zu kombinieren.

VI. Simulation der Erhöhung des Regelsatzes sowie der neuen Hinzuverdienstregelungen

572. Wenngleich der systematischen Analyse einer Variation der Hinzuverdienstregelungen und des Regelsatzes bereits der ab dem 1. Januar 2011 vorgesehene Regelsatz von 364 Euro für Erwachsene zugrunde liegt, so wurden die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und die Anzahl der Empfängerhaushalte, die von dieser vergleichsweise geringen Erhöhung um 1,4 vH ausgehen, gegenüber dem Status quo explizit simuliert. Dies gilt ebenso für die Veränderung der Hinzuverdienstregelungen, die ebenfalls am 20. Oktober 2010 vom Bundeskabinett beschlossen wurde. Demnach soll ab dem 1. Januar 2011 der Freibetragssatz nur im Einkommensbereich von 800 Euro bis 1 000 Euro von derzeit 10 vH auf 20 vH steigen, während die übrigen Hinzuverdienstregelungen unverändert bleiben.

1. Simulation der Erhöhung des Regelsatzes auf 364 Euro

573. Wie theoretisch vorhergesagt, geht selbst bei der vergleichsweise geringen Erhöhung des Regelsatzes um 1,4 vH das **Arbeitsvolumen zurück**. Dabei ist der Rückgang um 43 000 Vollzeitäquivalente fast ausschließlich auf einen **Rückgang der Partizipation** zurückzuführen, wenngleich auch die durchschnittlichen Arbeitsstunden der Erwerbstätigen geringfügig abnehmen (Tabelle 54).

Aufgrund der vorgesehenen Erhöhung des Regelsatzes steigt die Anzahl der **Haushalte**, die **Arbeitslosengeld II** beziehen, um 38 000. Die **Anzahl der Aufstocker-Haushalte** nimmt durch die Erhöhung des Regelsatzes zu und die damit verbundene Ausweitung des Einkommensbereichs, in dem Anspruch auf das Arbeitslosengeld II besteht, zunächst ebenfalls, sinkt aber letztlich nach Berücksichtigung der Verhaltensreaktion um 1 000 Haushalte. Durch das etwas großzügigere Grundsicherungsniveau ziehen sich also vor allem Aufstocker-Haushalte aus der Erwerbsarbeit zurück. Die Simulationsrechnungen ergeben zudem jährliche **fiskalische Mehrausgaben** in Höhe von 820 Mio Euro.

Tabelle 54

Erhöhung des Regelsatzes für Erwachsene auf 364 Euro[1)]

Wirkungen auf … im Vergleich zu 359 Euro		Ergebnisse
Arbeitsangebot		
Arbeitsvolumen	1 000[2)]	– 43
Partizipationsquote	vH[3)]	– *0,2*
Arbeitsstunden	vH	– *0,0*
Empfängerhaushalte		
Arbeitslosengeld II	1 000	38
- Aufstocker	1 000	– 1
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–)	Mrd Euro	– 0,8

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010 mit neuem Erwachsenen-Regelsatz von 364 Euro. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Vollzeitäquivalente.– 3) Prozentpunkte.

Daten zur Tabelle

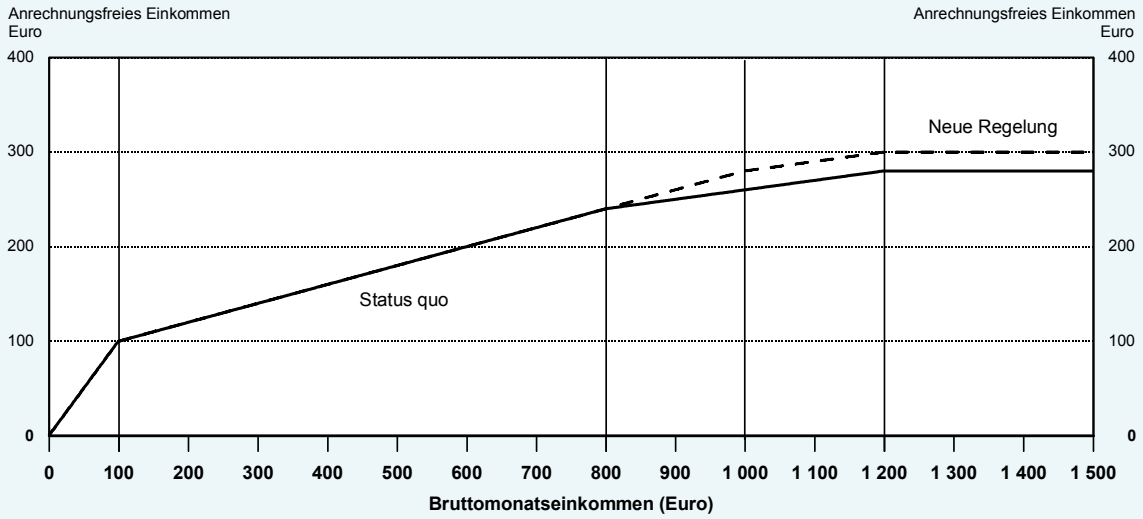
2. Simulation der neuen Hinzuverdienstregelungen

574. Durch die vom Bundeskabinett am 20. Oktober 2010 beschlossene Ausweitung des Einkommensbereichs, in dem ab dem 1. Januar 2011 ebenfalls ein Freibetragssatz von 20 vH gelten soll, beträgt das maximale anrechnungsfreie Einkommen zukünftig 300 Euro anstatt wie bisher 280 Euro (Schaubild 55). Für Bedarfsgemeinschaften mit minderjährigen Kindern liegt der Maximalbetrag künftig bei 330 Euro, gegenüber 310 Euro im Status quo. Die Veränderungen resultieren aus der Verdoppelung des derzeitigen Freibetragssatzes auf 20 vH im Einkommensbereich von 800 Euro bis 1 000 Euro.

Mit der Erhöhung des anrechnungsfreien Einkommens dehnt sich der Einkommensbereich, in dem Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht, aus. Gleiches gilt für den Anspruch auf den Kinderzuschlag, der an den Anspruch auf Arbeitslosengeld II gekoppelt ist.

Schaubild 55

Anrechnungsfreies Einkommen unter der ab 1. Januar 2011 geplanten neuen Hinzuverdienstregelung



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

575. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die Erhöhung des Freibetragssatzes im Einkommenssegment zwischen 800 Euro und 1 000 Euro auf 20 vH nur **geringe Arbeitsangebotswirkungen** hat. Die Anzahl der Vollzeitäquivalente steigt um 14 000. Dahinter steht der theoretisch zu erwartende positive Partizipationseffekt, denn die durchschnittliche Stundenzahl nimmt leicht ab (Tabelle 55). Die Anzahl der Empfängerhaushalte von Arbeitslosengeld II steigt durch die Neuregelung um knapp 137 000, während die Anzahl der Aufstocker um gut 142 000 steigt. Die **Mehrausgaben** der öffentlichen Hand im Zuge der neuen Hinzuverdienstregelungen betragen nach dieser Simulation 230 Mio Euro.

Tabelle 55

Simulation der neuen Hinzuverdienstregelungen[1)]

Wirkungen auf … im Vergleich zum Status quo[2)]		Ausgangsszenario mit einem Regelsatz von 364 Euro
Arbeitsvolumen	1 000[3)]	14
Partizipation	1 000[4)]	16
Partizipationsquote	vH[5)]	*0,07*
Arbeitsstunden	vH	– *0,003*
Empfängerhaushalte		
- Arbeitslosengeld II	1 000	137
- Aufstocker	1 000	142
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-)	Mrd Euro	– 0,23

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Aktuelle Freibetragssätze: 100 vH im Einkommenssegment von 0 bis 100 Euro, 20 vH im Einkommenssegment von 100 bis 800 Euro und 10 vH im Einkommenssegment 800 bis 1 200 Euro, beziehungsweise 1 500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Personen.- 5) Prozentpunkte.

Daten zur Tabelle

Literatur

Bofinger, P., M. Dietz, S. Genders und U. Walwei (2006) *Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich.* Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Boss, A., B. Christensen und K. Schrader (2010) *Die Hartz IV-Falle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt,* Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 474/475, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel.

Dietz, M., G. Müller und M. Trappmann (2009) *Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben*, IAB-Kurzbericht Nr. 2.

Heckman, J. J. (1979) *Sample Selection Bias as a Specification Error*, Econometrica, 47 (1), 153 - 161.

van Soest, A. (1995) *Structural Models of Familiy Labor Supply: A Discrete Choice Approach*, The Journal of Human Resources, 30 (1), 63 - 88.

ANHÄNGE

I. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

II. Auszug aus dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

III. Verzeichnis der Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates

IV. Methodische Erläuterungen

V. Statistischer Anhang

I. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Vom 14. August 1963

in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet.

(2) Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen.

(3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Institutes, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 2

Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die in Satz 2 genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.

§ 3

(1) Der Sachverständigenrat ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

(2) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 4

Der Sachverständigenrat kann vor Abfassung seiner Gutachten ihm geeignet erscheinenden Personen, insbesondere Vertretern von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, Gelegenheit geben, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 5

(1) Der Sachverständigenrat kann, soweit er es zur Durchführung seines Auftrages für erforderlich hält, die fachlich zuständigen Bundesministerien und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank hören.

(2) Die fachlich zuständigen Bundesministerien und der Präsident der Deutschen Bundesbank sind auf ihr Verlangen zu hören.

(3) Die Behörden des Bundes und der Länder leisten dem Sachverständigenrat Amtshilfe.

§ 6

(1) Der Sachverständigenrat erstattet jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten) und leitet es der Bundesregierung bis zum 15. November zu. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht. Spätestens acht Wochen nach der Vorlage nimmt die Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu dem Jahresgutachten Stellung. In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen.

(2) Der Sachverständigenrat hat ein zusätzliches Gutachten zu erstatten, wenn auf einzelnen Gebieten Entwicklungen erkennbar werden, welche die in § 2 Satz 2 genannten Ziele gefährden. Die Bundesregierung kann den Sachverständigenrat mit der Erstattung weiterer Gutachten beauftragen. Der Sachverständigenrat leitet Gutachten nach Satz 1 und 2 der Bundesregierung zu und veröffentlicht sie; hinsichtlich des Zeitpunktes der Veröffentlichung führt er das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie herbei.

§ 7

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen. Zum 1. März eines jeden Jahres – erstmals nach Ablauf des dritten Jahres nach Erstattung des ersten Gutachtens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 – scheidet ein Mitglied aus. Die Reihenfolge des Ausscheidens wird in der ersten Sitzung des Sachverständigenrates durch das Los bestimmt.

(2) Der Bundespräsident beruft auf Vorschlag der Bundesregierung jeweils ein neues Mitglied für die Dauer von fünf Jahren. Wiederberufungen sind zulässig. Die Bundesregierung hört die Mitglieder des Sachverständigenrates an, bevor sie ein neues Mitglied vorschlägt.

(3) Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen.

(4) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 8

(1) Die Beschlüsse des Sachverständigenrates bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern.

(2) Der Sachverständigenrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für die Dauer von drei Jahren.

(3) Der Sachverständigenrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 9

Das Statistische Bundesamt nimmt die Aufgaben einer Geschäftsstelle des Sachverständigenrates wahr. Die Tätigkeit der Geschäftsstelle besteht in der Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial, der technischen Vorbereitung der Sitzungen des Sachverständigenrates, dem Druck und der Veröffentlichung der Gutachten sowie der Erledigung der sonst anfallenden Verwaltungsaufgaben.

§ 10

Die Mitglieder des Sachverständigenrates und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 11

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern festgesetzt.

(2) Die Kosten des Sachverständigenrates trägt der Bund.

§ 12

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 13

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft.

II. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

Vom 8. Juni 1967

veröffentlicht im Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I S. 582, zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

- Auszug -

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

§ 2

(1) Die Bundesregierung legt im Januar eines jeden Jahres dem Bundestag und dem Bundesrat einen Jahreswirtschaftsbericht vor. Der Jahreswirtschaftsbericht enthält:

1. die Stellungnahme zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (Bundesgesetzbl. I S. 685) in der Fassung des Gesetzes vom 8. November 1966 (Bundesgesetzbl. I S. 633);
2. eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Jahresprojektion); die Jahresprojektion bedient sich der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechung, gegebenenfalls mit Alternativrechnung;
3. eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik.

(2) Maßnahmen nach § 6 Abs. 2 und 3 und nach den §§ 15 und 19 dieses Gesetzes sowie nach § 51 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes und nach § 19c des Körperschaftsteuergesetzes dürfen nur getroffen werden, wenn die Bundesregierung gleichzeitig gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat begründet, dass diese Maßnahmen erforderlich sind, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu verhindern.

§ 3

(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines Beteiligten zu erläutern.

§ 4

...

III. Verzeichnis der Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates

Jahresgutachten 1964/65: „Stabiles Geld – Wachstum“ (11. Januar 1965)

Jahresgutachten 1965/66: „Stabilisierung ohne Stagnation“ (13. Dezember 1965)

Jahresgutachten 1966/67: „Expansion und Stabilität“ (30. November 1966)

Jahresgutachten 1967/68: „Stabilität im Wachstum“ (6. Dezember 1967); darin enthalten: Sondergutachten vom März 1967 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1967“

Jahresgutachten 1968/69: „Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung“ (4. Dezember 1968)

Jahresgutachten 1969/70: „Im Sog des Booms“ (3. Dezember 1969); darin enthalten: Sondergutachten vom 30. Juni 1969 und 3. Julil 1968 „Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht“; Sondergutachten vom 25. September 1969 „Zur lohn- und preispolitischen Situation Ende September 1969“; Sondergutachten vom 4. Oktober 1969 „Zur währungspolitischen Situation Anfang Oktober 1969“

Jahresgutachten 1970/71: „Konjunktur im Umbruch – Risiken und Chancen –“ (3. Dezember 1970); darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Mai 1970 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970“

Jahresgutachten 1971/72: „Währung, Geldwert, Wettbewerb – Entscheidungen für morgen – (22. November 1971); darin enthalten: Sondergutachten vom 24. Mai 1971 „Zur konjunktur- und währungspolitischen Lage im Mai 1971“

Jahresgutachten 1972/73: „Gleicher Rang für den Geldwert“ (6. Dezember 1972); darin enthalten: Sondergutachten vom 3. Juli 1972 „Zur währungspolitischen Lage im Juli 1972“

Jahresgutachten 1973/74: „Mut zur Stabilisierung“ (22. November 1973); darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Mai 1973 „Zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973“

Jahresgutachten 1974/75: „Vollbeschäftigung für morgen“ (22. November 1974); darin enthalten: Sondergutachten vom 17. Dezember 1973 „Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise“

Jahresgutachten 1975/76: „Vor dem Aufschwung“ (24. November 1975); darin enthalten: Sondergutachten vom 17. August 1975 „Zur konjunkturpolitischen Lage im August 1975“

Jahresgutachten 1976/77: „Zeit zum Investieren“ (24. November 1976)

Jahresgutachten 1977/78: „Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung“ (22. November 1977)

Jahresgutachten 1978/79: „Wachstum und Währung“ (23. November 1978); darin enthalten: Sondergutachten vom 19. Juni 1978 „Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978“

Jahresgutachten 1979/80: „Herausforderung von außen“ (22. November 1979)

Jahresgutachten 1980/81: „Unter Anpassungszwang“ (20. November 1980)

Jahresgutachten 1981/82: „Investieren für mehr Beschäftigung“ (20. November 1981); darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Juli 1981 „Vor Kurskorrekturen – Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981“

Jahresgutachten 1982/83: „Gegen Pessimismus“ (23. November 1982); darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Oktober 1982 „Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982“

Jahresgutachten 1983/84: „Ein Schritt voran“ (24. November 1983)

Jahresgutachten 1984/85: „Chancen für einen langen Aufschwung“ (23. November 1984)

Jahresgutachten 1985/86: „Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung“ (22. November 1985); darin enthalten: Sondergutachten vom 23. Juni 1985 „Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985“

Jahresgutachten 1986/87: „Weiter auf Wachstumskurs“ (24. November 1986)

Jahresgutachten 1987/88: „Vorrang für die Wachstumspolitik“ (23. November 1987)

Jahresgutachten 1988/89: „Arbeitsplätze im Wettbewerb“ (18. November 1988)

Jahresgutachten 1989/90: „Weichenstellungen für die neunziger Jahre“ (20. November 1989)

Jahresgutachten 1990/91: „Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands“ (13. November 1990); darin enthalten: Sondergutachten vom 20. Januar 1990 „Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten“ und Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 „Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“

Jahresgutachten 1991/92: „Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken“ (12. November 1991); darin enthalten: Sondergutachten vom 13. April 1991 „Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer“

Jahresgutachten 1992/93: „Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit“ (16. November 1992)

Jahresgutachten 1993/94: „Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken“ (12. November 1993)

Jahresgutachten 1994/95: „Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen“ (17. November 1994); darin enthalten: Sondergutachten vom 18. März 1994 „Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung“

Jahresgutachten 1995/96: „Im Standortwettbewerb“ (14. November 1995); darin enthalten: Sondergutachten vom 2. Juli 1995 „Zur Kompensation in der Pflegeversicherung“

Jahresgutachten 1996/97: „Reformen voranbringen“ (15. November 1996); darin enthalten: Sondergutachten vom 27. April 1996 „Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996“

Jahresgutachten 1997/98: „Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft“ (14. November 1997); darin enthalten: Brief des Sachverständigenrates vom 23. Mai 1997 „Fehlentwicklungen bei den öffentlichen Finanzen beheben“

Jahresgutachten 1998/99: „Vor weitreichenden Entscheidungen“ (18. November 1998)

Jahresgutachten 1999/00: „Wirtschaftspolitik unter Reformdruck“ (12. November 1999)

Jahresgutachten 2000/01:	„Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“ (10. November 2000)
Jahresgutachten 2001/02:	„Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus“ (14. November 2001)
Jahresgutachten 2002/03:	„Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ (13. November 2002)
Jahresgutachten 2003/04:	„Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren“ (12. November 2003)
Jahresgutachten 2004/05:	„Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland“ (17. November 2004)
Jahresgutachten 2005/06:	„Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen“ (9. November 2005)
Expertise 2006a:	„Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer“ (April 2006) verfasst unter Mitwirkung des Max-Planck-Instituts für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 79
Expertise 2006b:	„Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell“ (September 2006)
Jahresgutachten 2006/07:	„Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen“ (8. November 2006)
Expertise 2007:	„Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ (März 2007)
Jahresgutachten 2007/08:	„Das Erreichte nicht verspielen“ (7. November 2007)
Expertise 2008:	„Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen“ (Juni 2008)
Jahresgutachten 2008/09:	„Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken“ (12. November 2008)
Expertise 2009:	Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang (November 2009)
Jahresgutachten 2009/10:	Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen (13. November 2009)

Die Jahresgutachten des Sachverständigenrates der Jahrgänge 1964/65 bis 1988/89 sind im W. Kohlhammer-Verlag, Stuttgart erschienen und 1989/90 bis 2002/03 im Verlag Metzler-Poeschel, Stuttgart. Ab dem Jahrgang 2003/04 und noch verfügbare Jahresgutachten der Jahrgänge ab 1979/80 können über den Buchhandel oder direkt beim SFG – Servicecenter Fachverlage GmbH, Holzwiesenstraße 2, 72127 Kusterdingen (Telefon: 07071/935350; Email: destatis@s-f-g.com) bezogen werden. Die Jahrgänge 1964/65 bis 1975/76, die als Buchausgabe inzwischen vergriffen sind, können von der Schmidt Periodicals GmbH in 83075 Bad Feilnbach, (Telefon: 08064/221, Telefax: 08064/557; Email: schmidt@periodicals.com) als Nachdruck bezogen werden. Außerdem sind die Jahresgutachten als Bundestags-Drucksache über die Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Straße 192, 50735 Köln (Telefon: 0221/976680, Email: vertrieb@bundesanzeiger.de) erhältlich. Alle Jahresgutachten und Expertisen stehen auch zum Download unter www.sachverstaendigenrat.org zur Verfügung.

IV. Methodische Erläuterungen

1. Der Sachverständigenrat hat zu verschiedenen Themen spezielle Konzepte und Methoden entwickelt und in seinen bisherigen Jahresgutachten eingehend erläutert sowie die entsprechenden Berechnungsergebnisse vorgestellt. Es sind dies:

- Abgrenzung der verdeckten Arbeitslosigkeit,
- Berechnung der Arbeitseinkommensquote,
- Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums,
- Berechnung des strukturellen Defizits im disaggregierten Verfahren.

In diesem Jahresgutachten werden die Methoden nur dargestellt, insoweit sich Änderungen ergeben haben. Ansonsten sind lediglich die aktualisierten Berechnungsergebnisse wiedergegeben. Die entsprechenden methodischen Erläuterungen finden sich im Jahresgutachten 2008/09, Anhang IV.

A. Abgrenzung der verdeckten Arbeitslosigkeit

2. Mit der Konzeption zur Berechnung der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit verfolgt der Sachverständigenrat seit langem das Ziel, das gesamte Ausmaß der Arbeitslosigkeit in Deutschland zu erfassen. Neben der registrierten (offenen) Arbeitslosigkeit quantifiziert er dabei auch diejenigen Personen als Teil der Arbeitslosigkeit, die über staatlich geförderte, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Leistungen erhalten und nicht der Zahl der registrierten Arbeitslosen zugerechnet werden (verdeckte Arbeitslosigkeit).

3. Die Zahl der offenen Arbeitslosigkeit entspricht der Zahl der registriert Arbeitslosen, die die Bundesagentur für Arbeit in ihrer monatlichen Berichterstattung über den Arbeitsmarkt in Deutschland veröffentlicht. Dabei kam es mit dem Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III und Hartz IV), die am 1. Januar 2004 beziehungsweise am 1. Januar 2005 in Kraft traten, zu Veränderungen in der statistischen Erfassung der registrierten Arbeitslosigkeit. So werden Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die bis Ende 2003 auch während des Maßnahmebesuchs als registriert Arbeitslose gezählt wurden, seit 1. Januar 2004 aufgrund der gesetzlichen Änderung des § 16 SGB III im Rahmen von Hartz III nicht mehr als registriert Arbeitslose erfasst.

Mit der Einführung des SGB II durch Hartz IV zum 1. Januar 2005 hat sich zwar die Definition der Arbeitslosigkeit nicht geändert, allerdings kam es durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zu Veränderungen der Grundlagen der Arbeitsmarktstatistik. So wurde die registrierte Arbeitslosigkeit, die zuvor nur Personen aus dem Rechtskreis des SGB III beinhaltete, um diejenigen aus dem Rechtskreis des SGB II erweitert. Diese Personen waren in der Vergangenheit überwiegend nicht als registriert Arbeitslose erfasst, sondern wurden der Stillen Reserve zugerechnet. Ferner beruhten bis Ende 2004 die Statistiken allein auf Geschäftsdaten der Agenturen für Arbeit. Ab Januar 2005 traten als Träger der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II mit den Arbeitsgemeinschaften von Agenturen und Kommunen und den zugelassenen kommunalen Trägern (optierende Kommunen) weitere Akteure auf den Arbeitsmarkt. Die

Daten zur registrierten Arbeitslosigkeit speisen sich seitdem aus dem IT-Fachverfahren der Bundesagentur für Arbeit und aus Datenlieferungen der zugelassenen kommunalen Träger. Sofern keine verwertbaren beziehungsweise plausiblen Daten von den kommunalen Trägern zur Verfügung gestellt werden können, werden ergänzende Schätzungen von der Bundesagentur für Arbeit vorgenommen.

Diese Ergebnisse sind nicht vergleichbar mit den Angaben aus ergänzenden Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit, die allein auf dem IT-Vermittlungssystem beruhen und sich nur auf Kreise mit vollständigen Daten beschränken. Des Weiteren wurde der Erhebungsstichtag der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit ab Januar 2005 vom Monatsende auf die Monatsmitte gelegt. Bei Interpretationen und Vergleichen der Zahl der registriert Arbeitslosen mit Daten vor den Jahren 2004 und 2005 sind diese statistischen Veränderungen zu berücksichtigen.

Zum 1. Januar 2009 erfolgte mit dem „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ eine erneute Reform der Arbeitsmarktpolitik. Mit der Einführung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SBG III wurden eine ganze Reihe von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten verändert, abgeschafft oder neu gestaltet. So wurden beispielsweise die positiven Elemente der bisherigen Instrumente der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III a.F.), die Personal-Service-Agenturen (§37c SGB III a.F.), die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III a.F.), die Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (§ 48 SGB III a.F.) und die Aktivierungshilfen (§ 241 Absatz 3a SGB III a.F.) zusammengefasst. Diese Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente bewirkte seit Mai 2009 eine Veränderung in der statistischen Abgrenzung der offenen (registrierten) und verdeckten Arbeitslosigkeit, da Teilnehmer an den neuen Maßnahmen seitdem einheitlich nicht mehr als registriert Arbeitslose nach § 16 Absatz 2 SGB III gezählt werden. Hingegen werden diejenigen Teilnehmer, die nach der alten gesetzlichen Regelung durch einen Dritten betreut werden, weiterhin als registriert Arbeitslose erfasst. Im April 2009 befanden sich noch rund 200 000 Personen in der Vermittlung durch einen Dritten nach § 37 SGB III a.F. Die Teilnahmen an diesem Instrument laufen ab Mai 2009 sukzessive aus. Parallel dazu erhöht sich die Anzahl der Teilnehmer an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III. Diese werden zu den nicht erwerbstätigen Maßnahmeteilnehmern gezählt und erhöhen so die Zahl der verdeckten Arbeitslosigkeit.

4. Eine Person ist verdeckt arbeitslos, wenn sie aufgrund eines bestimmten arbeitsmarktpolitischen Instruments oder einer sonstigen staatlichen Leistung nicht als registriert arbeitslos gilt, obwohl sie keiner Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt mit einem entsprechenden Markteinkommen nachgeht, wobei prinzipiell ein Arbeitsangebot unterstellt wird. Das Konzept der verdeckten Arbeitslosigkeit erfasst somit alle Personen, die eine Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt – wie beispielsweise Teilnehmer in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme – ausüben oder an einer Fortbildungsmaßnahme teilnehmen und deswegen nicht registriert arbeitslos sind oder die Arbeitslosengeld, Arbeitslosengeld II oder eine Rente wegen Arbeitslosigkeit erhalten, aber nicht als arbeitslos gezählt werden, da sie eine Altergrenze überschritten haben oder krank geschrieben sind. Abhängig Beschäftigte auf dem ersten Arbeitsmarkt, deren Markteinkommen aus einer Beschäftigung – zum Beispiel mittels eines

Kombilohns – aufgestockt wird oder deren Arbeitgeber aufgrund dieses Beschäftigungsverhältnisse staatliche Zuschüsse erhalten, werden nicht als verdeckt arbeitslos gezählt. Ebenso werden Bezieher von Unterstützungsleistungen zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit nicht als verdeckt arbeitslos gewertet.

5. Im Detail zählt der Sachverständigenrat zu den verdeckt Arbeitslosen all jene, die entweder subventioniert beschäftigt, als Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen nicht erwerbstätig sind oder sich im vorzeitigen Ruhestand befinden. Dabei umfasst die subventionierte Beschäftigung alle Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, wie Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 260 bis 271, Restabwicklung des bis 31. Dezember 2008 geltenden § 416 SGB III) und Strukturanpassungsmaßnahmen (Restabwicklung der bis zum 31. Dezember 2003 geltenden §§ 272 bis 279 und des bis zum 31. Dezember 2002 geltenden § 415 SGB III), an Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen (Restabwicklung des bis zum 31. Dezember 2007 geltenden § 279a SGB III), Teilnehmer an den bis zum 31. Dezember 2004 befristeten Sonderprogrammen für Jüngere (Jump plus) und „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ sowie ab Januar 2005 auch Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II beziehungsweise ab dem Jahr 2008 nach § 16d SGB II einschließlich der Personen in der bis zum 31. Dezember 2004 befristeten Initiative „Aufbruch am Arbeitsmarkt“.

Ferner gehören zu den subventioniert Beschäftigten auch Kurzarbeiter und Bezieher des Saison-Kurzarbeitergelds (ab 1. Dezember 2006) mit ihrem Arbeitsausfall (Arbeitslosenäquivalent). Die Anzahl der Kurzarbeiter ist ab dem Jahr 2009 nicht mehr mit denen aus den Jahren zuvor vergleichbar, da ab Januar 2009 die Kurzarbeit auf Basis von Abrechnungslisten erfasst werden. Bis Dezember 2008 erfolgte die Ermittlung der Kurzarbeiter auf Basis von Betriebsmeldungen. Personen an Maßnahmen zur Qualifizierung umfassen Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung in Vollzeit (ohne Einarbeitung) oder seit dem Jahr 2004 an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen sowie an Deutsch-Sprachlehrgängen. Ferner zählt der Sachverständigenrat zu den verdeckt Arbeitslosen Leistungsempfänger nach § 126 SGB III. Hierbei handelt es sich um Personen, die vorübergehend arbeitsunfähig erkrankt sind und deshalb nicht als registriert Arbeitslose gezählt werden. Zu den Personen im vorzeitigem Ruhestand zählen all diejenigen, die 58 Jahre und älter sind und der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen (§ 428 SGB III und ab Mai 2003 auch § 252 Absatz 8 SGB VI, gültig bis 31. Dezember 2007, deshalb noch „Restbestände“), sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befinden (nur von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Fälle), Empfänger von Altersübergangs- oder Vorruhestandsgeld beziehungsweise 60- bis unter 65-jährige Bezieher von Altersrente wegen Arbeitslosigkeit sind. Die gesetzlichen Regelungen über den Arbeitslosengeldbezug unter erleichterten Voraussetzungen (§ 428 SGB III und § 252 Absatz 8 SGB VI) sind Ende 2007 ausgelaufen und gelten nur noch, wenn der Anspruch vor dem 1. Januar 2008 entstanden ist und der Arbeitslose vor diesem Tag das 58. Lebensjahr vollendet hat. Seit Januar 2008 gilt die Regelung des § 53a Absatz 2 SGB II für die Arbeitslosigkeitsmeldung von Personen über 58 Jahren. Danach werden Personen, die älter als 58 Jahre sind, mindestens 12 Monate Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben und ihnen keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten wird, nicht mehr als arbeitslos gezählt. Somit können erste Fälle im Jahr 2009 von der Regelung betroffen sein. In der

verdeckten Arbeitslosigkeit ebenfalls nicht enthalten ist die Stille Reserve im engeren Sinn, das heißt Personen, die an einer Erwerbsarbeit grundsätzlich interessiert sind, aber weder als arbeitslos registriert sind, noch durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert werden.

6. Aufgrund gesetzlicher Änderungen müssen die Abgrenzungen der verdeckten Arbeitslosigkeit und ihre Komponenten regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, indem neue Maßnahmen zu berücksichtigen oder bereits eingerechnete Maßnahmen in ihrer Gewichtung zu modifizieren sind. Eine solche Anpassung hat der Sachverständigenrat zuletzt in diesem Jahr vorgenommen. Bei der Betrachtung der einzelnen Gebietsstände ist zudem zu beachten, dass diese zum 1. Januar 2003 ebenfalls neu abgegrenzt wurden und Ostdeutschland nun neben dem Beitrittsgebiet auch Berlin (West) umfasst. Zurückgerechnete Reihen für die neuen Gebietsstände für alle dargestellten Komponenten liegen erst ab dem Jahr 1998 vor (Tabelle A1).

Datenrevisionen und Veränderungen, die sich mit der Einführung von Hartz IV im Jahr 2005 ergaben, schränken die Vergleichsmöglichkeit mit den Vorjahren ein. Seit Berichtsmonat Juli 2005 sind in den Ergebnissen der Bundesagentur für Arbeit zum arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz nahezu alle Förderinstrumente bei den zugelassenen kommunalen Trägern enthalten und bei der Höhe der verdeckten Arbeitslosigkeit berücksichtig worden. Bei den Leistungsempfängern nach den §§ 126 und 428 SGB III bezieht sich der statistische Nachweis nur auf Arbeitslosengeld-Empfänger im Rechtskreis des SGB III. Ferner wird die Zahl der Personen in Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II im Gegensatz zu den Personen in kommunalen Arbeitsgelegenheiten, die es in der Vergangenheit gab, durch die Bundesagentur für Arbeit nunmehr zentral erfasst.

Tabelle A1

Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit in Deutschland[1)]
Tausend Personen

Zeitraum[2)]	Offen und verdeckt Arbeitslose (2) + (3)	Registriert (offen) Arbeitslose	Verdeckt Arbeitslose: zusammen (4), (8) bis (12)	davon: Subventioniert Beschäftigte: insgesamt (5) bis (7)	davon: Beschäftigung schaffende Maßnahmen	davon: Arbeitsgelegenheiten § 16d SGB II	davon: Kurzarbeiter: Arbeitslosenäquivalent	Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen und vermittlungsunterstützende Leistungen: Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	sonstige Qualifizierungsmaßnahmen	Personen in vorzeitigem Ruhestand: von der BA geförderte Personen	Altersrente wegen Arbeitslosigkeit	Leistungsempfänger nach § 126 SGB III
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
					Deutschland							
1998	6 158	4 281	1 877	437	385	.	53	.	350	214	807	70
1999	6 031	4 100	1 931	480	430	.	50	.	360	217	810	65
2000	5 700	3 890	1 810	362	316	.	46	.	352	224	797	74
2001	5 620	3 853	1 767	302	243	.	59	(60)	347	277	765	76
2002	5 820	4 061	1 759	281	193	.	88	(74)	331	355	707	85
2003	6 015	4 377	1 638	228	142	.	86	(93)	254	429	633	95
2004	6 006	4 381	1 625	234	160	.	74	99	183	473	542	94
2005	6 094	4 861	1 233	360	67	229	63	70	107	325	339	32
2006	5 788	4 487	1 300	415	52	328	35	78	107	357	315	29
2007	5 026	3 777	1 249	402	43	323	36	77	110	327	307	26
2008	4 554	3 268	1 286	401	40	315	46	216	130	230	282	27
2009	5 005	3 423	1 582	660	17	322	321	293	168	152	275	34
2010	4 547	3 245	1 303	469	3	311	156	226	152	166	255	34
					Früheres Bundesgebiet[3)]							
1998	3 682	2 752	930	94	60	.	34	.	187	113	495	41
1999	3 578	2 605	973	103	67	.	36	.	202	119	511	38
2000	3 359	2 381	978	91	59	.	32	.	198	128	517	43
2001	3 340	2 321	1 019	96	53	.	43	(34)	193	173	514	45
2002	3 562	2 498	1 064	107	42	.	64	(46)	185	231	490	51
2003	3 792	2 753	1 039	99	30	.	69	(62)	152	283	446	60
2004	3 839	2 783	1 056	104	44	.	60	67	117	322	387	61
2005	4 042	3 247	795	176	14	111	51	49	69	237	242	23
2006	3 852	3 007	845	207	10	169	28	56	70	261	231	21
2007	3 321	2 486	835	213	9	176	28	54	72	245	232	19
2008	3 015	2 145	870	210	7	167	36	159	85	177	220	20
2009	3 461	2 320	1 141	448	4	170	274	219	111	120	217	25
2010	3 147	2 231	916	285	1	158	126	176	98	125	206	26
					Neue Bundesländer[4)]							
1998	2 476	1 529	947	343	325	.	18	.	163	102	313	29
1999	2 454	1 496	958	377	363	.	14	.	157	99	299	27
2000	2 341	1 509	832	271	257	.	14	.	154	96	280	31
2001	2 280	1 532	748	206	190	.	16	(25)	154	104	252	32
2002	2 258	1 563	695	173	150	.	23	(29)	145	125	217	34
2003	2 223	1 624	599	129	112	.	17	(31)	102	146	187	36
2004	2 167	1 598	569	130	116	.	14	33	66	152	155	34
2005	2 052	1 614	438	184	53	118	12	21	37	89	97	9
2006	1 935	1 480	455	208	43	159	7	22	36	97	84	8
2007	1 706	1 291	415	189	34	147	9	23	38	82	75	7
2008	1 539	1 123	416	191	33	148	10	58	45	53	63	7
2009	1 545	1 103	442	212	13	152	47	74	57	32	58	9
2010	1 400	1 014	386	184	2	153	29	50	54	41	49	8

1) Neue Regelungen: Ab 2009 Umstellung der Statistik zur Kurzarbeit von Betriebsmeldungen auf Abrechnungslisten. Zu den weiteren Einzelheiten und Erläuterungen siehe JG 2009/10.– 2) 2010: Eigene Schätzung.– 3) Ab 1998 ohne Berlin-West.– 4) Für die Jahre 1991 bis 1997 neue Bundesländer und Berlin-Ost, ab 1998 neue Bundesländer und Berlin.

Quelle für Grundzahlen: BA

Daten zur Tabelle

B. Berechnung der Arbeitseinkommensquote

Methodische Erläuterungen siehe Jahresgutachten 2008/09 Seiten 459 ff.

Tabelle B1

Entwicklung der Arbeitseinkommensquote[1)]

Jahr[2)]	Arbeitseinkommensquote (3) + (4) minus (5) bis (9)		Effekte						
			F_1	F_2	F_3	F_4	F_5	F_6	F_7
			Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer[3)]	Effekt der Arbeitgeberbeiträge[4)]	Produktivitätseffekt[5)]	Terms-of-Trade-Effekt[6)]	„Preiseffekt" der inländischen Verwendung[7)]	Abschreibungseffekt[8)]	Effekt der Nettoproduktionsabgaben[9)]
	vH	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1991	78,1	.	.	.	.	.	.	.	.
1992	79,7	+ 2,0	+ 10,3	+ 0,1	+ 3,7	+ 0,7	+ 4,2	– 0,3	– 0,4
1993	80,7	+ 1,2	+ 4,3	– 0,2	+ 0,3	+ 0,6	+ 3,2	– 0,6	– 0,6
1994	79,6	– 1,3	+ 1,9	+ 1,0	+ 2,1	+ 0,2	+ 2,2	+ 0,0	– 0,2
1995	79,3	– 0,5	+ 3,1	+ 0,4	+ 1,5	+ 0,4	+ 1,5	– 0,0	+ 0,6
1996	78,9	– 0,5	+ 1,4	– 0,1	+ 1,6	– 0,1	+ 0,6	– 0,1	– 0,2
1997	78,2	– 0,8	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,7	– 0,4	+ 0,7	– 0,1	– 0,3
1998	78,4	+ 0,2	+ 0,9	+ 0,0	+ 0,5	+ 0,4	+ 0,2	– 0,0	– 0,3
1999	79,2	+ 1,0	+ 1,4	– 0,3	+ 0,7	+ 0,1	+ 0,2	– 0,0	– 0,9
2000	80,2	+ 1,3	+ 1,5	+ 0,4	+ 1,4	– 1,3	+ 0,8	– 0,2	+ 0,1
2001	79,9	– 0,4	+ 1,8	– 0,2	+ 0,8	+ 0,1	+ 1,1	– 0,0	+ 0,0
2002	79,8	– 0,2	+ 1,4	+ 0,0	+ 0,4	+ 0,7	+ 0,6	– 0,1	– 0,1
2003	79,1	– 0,8	+ 1,3	+ 0,3	+ 0,9	+ 0,5	+ 1,1	+ 0,2	– 0,2
2004	76,3	– 3,6	+ 0,7	– 0,2	+ 2,4	– 0,1	+ 1,0	+ 0,4	+ 0,3
2005	75,1	– 1,6	+ 0,3	– 0,4	+ 1,4	– 0,8	+ 1,2	– 0,1	– 0,2
2006	72,8	– 3,1	+ 0,9	+ 0,1	+ 3,6	– 0,5	+ 0,9	+ 0,4	– 0,1
2007	72,4	– 0,6	+ 1,6	– 0,6	+ 0,7	+ 0,1	+ 1,7	– 0,1	– 0,8
2008	73,5	+ 1,6	+ 2,2	– 0,3	– 0,5	– 0,7	+ 1,6	– 0,1	+ 0,0
2009	76,8	+ 4,6	– 0,2	+ 0,4	– 4,8	+ 1,4	+ 0,0	– 0,6	– 0,1
2010	74,2	– 3,4	+ 2,1	+ 0,2	+ 3,4	– 0,8	+ 1,2	+ 1,3	+ 0,7

1) Gesamtwirtschaftliches Arbeitseinkommen in vH des Volkseinkommens (Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten). Berechnung der Spalte (2) durch multiplikative Verknüpfung.– 2) Jahre 2007 bis 2009 vorläufige Ergebnisse; Jahr 2010 eigene Schätzung.– 3) Lohnfaktor; Inländerkonzept.– 4) Sozialbeitragsfaktor; tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber.– 5) Produktivitätsfaktor; Bruttonationaleinkommen (preisbereinigt, verkettete Volumenangaben) je Erwerbstätigen (Bruttoerwerbstätigenproduktivität).– 6) Terms-of-Trade-Faktor; Realwert des Nationaleinkommens im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (preisbereinigt, verkettete Volumenangaben).– 7) Deflator.– 8) Abschreibungsfaktor; Erhöhung der Abschreibungskosten: (–).– 9) Nettoproduktionsabgabenfaktor.

Daten zur Tabelle

C. Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums

Methodische Erläuterungen siehe Jahresgutachten 2008/09 Seiten 463 ff.

Tabelle C1

Entwicklung der Arbeitsproduktivitäten und der Löhne
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

Ergebnisse

Jahr	Durchschnittsproduktivität der Arbeit (unbereinigt)	Durchschnittsproduktivität der Arbeit, beschäftigungsbereinigt (1) + (5) * (1 – (6) / 100)	Grenzproduktivität der Arbeit, beschäftigungsbereinigt (2) + (7)	Lohnpolitischer Verteilungsspielraum (3) + (10)	„Verteilungsspielraum“ (+) nicht ausgeschöpft (–) überzogen (4) – (8)
	(1)	(2)	(3)	(4)	Prozentpunkte
1996	+ 2,33	+ 1,89	+ 1,50	+ 2,02	– 0,58
1997	+ 2,51	+ 2,28	+ 1,91	+ 2,19	+ 0,79
1998	+ 1,19	+ 1,47	+ 1,12	+ 1,69	– 0,21
1999	+ 1,43	+ 1,63	+ 1,30	+ 1,64	– 1,26
2000	+ 2,60	+ 2,80	+ 2,47	+ 1,79	– 0,21
2001	+ 1,81	+ 1,61	+ 1,25	+ 2,46	+ 0,46
2002	+ 1,47	+ 0,96	+ 0,56	+ 1,97	– 0,63
2003	+ 1,19	+ 0,70	+ 0,27	+ 1,45	– 0,55
2004	+ 0,62	+ 0,83	+ 0,39	+ 1,35	+ 0,25
2005	+ 1,39	+ 1,17	+ 0,74	+ 1,39	+ 0,49
2006	+ 3,06	+ 3,17	+ 2,79	+ 3,18	+ 2,18
2007	+ 0,98	+ 1,59	+ 1,28	+ 3,12	+ 1,92
2008	– 0,17	+ 0,25	+ 0,03	+ 1,04	– 1,76
2009	– 2,23	– 3,16	– 3,33	– 1,94	– 4,24
2010[4)]	+ 1,43	+ 2,25	+ 2,09	+ 2,92	+ 1,23

Grunddaten

Jahr	Arbeitsvolumen	HP-Filter Lohnquote[1)]		Nominale Tariflöhne je Stunde[2)]	Nominale Effektivlöhne je Stunde	Deflator des Bruttoinlandsprodukts	Verbraucherpreisindex[3)]
		Niveau	vH				
	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1996	– 1,30	66,27	– 0,39	+ 2,6	+ 2,88	+ 0,52	+ 1,38
1997	– 0,69	66,02	– 0,37	+ 1,4	+ 1,01	+ 0,28	+ 1,93
1998	+ 0,84	65,79	– 0,35	+ 1,9	+ 1,30	+ 0,56	+ 1,00
1999	+ 0,57	65,58	– 0,33	+ 2,9	+ 2,33	+ 0,35	+ 0,55
2000	+ 0,60	65,35	– 0,34	+ 2,0	+ 2,84	- 0,68	+ 1,42
2001	– 0,56	65,11	– 0,37	+ 2,0	+ 2,71	+ 1,21	+ 1,94
2002	– 1,45	64,85	– 0,40	+ 2,6	+ 2,04	+ 1,41	+ 1,48
2003	– 1,39	64,58	– 0,43	+ 2,0	+ 1,69	+ 1,18	+ 1,04
2004	+ 0,58	64,29	– 0,44	+ 1,1	+ 0,36	+ 0,96	+ 1,65
2005	– 0,63	64,02	– 0,42	+ 0,9	+ 0,98	+ 0,65	+ 1,52
2006	+ 0,30	63,78	– 0,38	+ 1,0	+ 1,07	+ 0,39	+ 1,60
2007	+ 1,66	63,58	– 0,30	+ 1,2	+ 1,37	+ 1,84	+ 2,26
2008	+ 1,16	63,44	– 0,23	+ 2,8	+ 2,45	+ 1,01	+ 2,60
2009	– 2,55	63,33	– 0,17	+ 2,3	+ 2,97	+ 1,39	+ 0,38
2010[4)]	+ 2,23	63,23	– 0,16	+ 1,7	+ 0,19	+ 0,83	+ 1,10

1) Arbeitseinkommen in Relation zur Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Verbraucherpreisindex für Deutschland (2005 = 100).– 4) Eigene Schätzung.

Daten zur Tabelle

V. Statistischer Anhang

Allgemeine Bemerkungen und Hinweise

Die in den nachfolgenden Tabellen veröffentlichten Ergebnisse sind mit wenigen Ausnahmen – wie auch die statistischen Angaben im Textteil des Jahresgutachtens – amtlichen nationalen und internationalen Veröffentlichungen entnommen. Die Quellen wurden bei den jeweiligen Tabellen vermerkt, soweit sie nicht vom Statistischen Bundesamt stammen.

Statistischer Anhang, Konjunkturindikatoren und Zeitreihen im Internet

Die im Statistischen Anhang abgebildeten Zeitreihen enthalten aus drucktechnischen Gründen Lücken. Die vollständigen Zeitreihen finden Sie auf der Internetseite des Sachverständigenrates im Format Microsoft ® Excel.

Seit Mai 2005 bietet der Sachverständigenrat darüber hinaus auf seiner Homepage ein umfangreiches Angebot von Schaubildern zu wichtigen nationalen und internationalen Konjunkturindikatoren an, die ständig aktuell gehalten werden. Diese Schaubilder können einschließlich der dazugehörenden Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel heruntergeladen werden.

Internetadressen des Sachverständigenrates für das Herunterladen von Daten:

A. Konjunkturindikatoren

Internationale Konjunkturindikatoren:
www.sachverstaendigenrat.org/statistik/internationale_konjunkturindikatoren

Konjunkturindikatoren für Deutschland:
www.sachverstaendigenrat.org/statistik/konjunkturindikatoren_fuer_deutschland

B. Zeitreihen

Internationale Zeitreihen:
www.sachverstaendigenrat.org/statistik/internationale_zeitreihen

Zeitreihen für Deutschland:
www.sachverstaendigenrat.org/statistik/zeitreihen_fuer_deutschland

Verzeichnis der Tabellen im Statistischen Anhang

A. Internationale Tabellen

1* Bevölkerung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern ... 353
2* Bruttoinlandsprodukt, Konsumausgaben und Bruttoanlageinvestitionen in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern ... 354
3* Ausrüstungsinvestitionen, Bauten, Exporte und Importe in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern ... 355
4* Nationale und Harmonisierte Verbraucherpreisindizes in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern ... 356
5* Handels- und Leistungsbilanzsaldo, Finanzierungssaldo und Schuldenstand des Staates in ausgewählten Ländern ... 357
6* Bilaterale Wechselkurse für ausgewählte Währungen ... 358
7* Zinssätze in den Ländern der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern der OECD ... 359

B. Tabellen für Deutschland

I. Makroökonomische Grunddaten

8* Bevölkerungsstand und Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland ... 360
9* Beschäftigung und Erwerbslosigkeit ... 361
10* Eckdaten zur Arbeitslosigkeit ... 362
11* Bruttowertschöpfung, Bruttoinlandsprodukt, Nationaleinkommen und Volkseinkommen ... 363
12* Arbeitnehmerentgelte (Lohnkosten), Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten für die Gesamtwirtschaft ... 364
13* Verwendung des Volkseinkommens ... 365
14* Verwendung des Bruttoinlandsprodukts ... 366
15* Bruttoinvestitionen ... 367
16* Deflatoren aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ... 368
17* Verfügbares Einkommen, Primäreinkommen und Sparen der privaten Haushalte ... 369
18* Einnahmen und Ausgaben des Staates, der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung ... 370
19* Einnahmen und Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden ... 372
20* Ausgaben und Einnahmen der staatlichen und kommunalen Haushalte nach Bundesländern ... 373
21* Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften ... 374
22* Verschuldung der öffentlichen Haushalte ... 375
23* Vermögensbildung und ihre Finanzierung ... 376
24* Unternehmens- und Vermögenseinkommen der Gesamtwirtschaft ... 377
25* Zahlungsbilanz (Salden) ... 378
26* Kapitalverkehr mit dem Ausland ... 379
27* Ausgewählte Zinsen und Renditen ... 380
28* Zinssätze für Neugeschäfte der Banken (MFIs) ... 381
29* Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe ... 382

30* Umsatz im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe 383
31* Index der Nettoproduktion im Produzierenden Gewerbe 384
32* Beschäftigte, geleistete Arbeitsstunden und Entgelte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe 385
33* Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe 386
34* Baugenehmigungen im Hochbau 387
35* Auftragseingang im Bauhauptgewerbe nach Bauarten 388
36* Umsatz, Beschäftigte, geleistete Arbeitsstunden und Produktion im Bauhauptgewerbe 389
37* Außenhandel (Spezialhandel) 390
38* Außenhandel (Spezialhandel) nach ausgewählten Gütergruppen der Produktionsstatistik 391
39* Außenhandel (Spezialhandel) nach Ländergruppen 392
40* Außenhandel (Spezialhandel) mit ausgewählten Ländern 393
41* Einzelhandelsumsatz 394
42* Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte 395
43* Index der Außenhandelspreise 396
44* Verbraucherpreise für Deutschland 397
45* Preisindizes für ausgewählte Energieprodukte in Deutschland 398
46* Preisindizes für Neubau und Instandhaltung, Baulandpreise 399
47* Verdienste nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen 400

II. Ausgewählte Daten zum System der Sozialen Sicherung

48* Sozialbudget: Leistungen nach Institutionen und Funktionen 401
49* Sozialbudget: Finanzierung nach Arten und Quellen 402
50* Kenngrößen für die Beitragsbemessung und die Leistungen in der Allgemeinen Rentenversicherung 403
51* Struktur der Leistungsempfänger in der Gesetzlichen Rentenversicherung 404
52* Finanzielle Entwicklung der Allgemeinen Rentenversicherung 405
53* Gesundheitsausgaben in Deutschland 406
54* Versicherte in der Gesetzlichen Krankenversicherung 407
55* Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung 408
56* Ausgaben für Mitglieder und Versicherte in der Gesetzlichen Krankenversicherung 409
57* Beitragssätze und Beitragseinnahmen in der Gesetzlichen Krankenversicherung 410
58* Einnahmen, Ausgaben und Versicherte in der Sozialen Pflegeversicherung 411
59* Leistungsempfänger in der Sozialen Pflegeversicherung 412
60* Eckdaten für die Privaten Krankenversicherungen und die Privaten Pflegeversicherungen 413
61* Eckdaten zur Arbeitslosenversicherung 414
62* Sozialhilfe: Empfänger, Ausgaben und Einnahmen 415

Tabelle 1*

Bevölkerung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern

Land/Ländergruppe	Bevölkerung		Erwerbstätige		Beschäftigte Arbeitnehmer		Standardisierte Arbeitslosenquote[1]	
	1960	2009	1960	2009	1960	2009	2000	2009[2]
	Tausend Personen						vH	
Belgien	9 154	10 790	3 470	4 517	2 835	3 795	*6,9*	*7,9*
Deutschland[3]	55 433	81 875	26 247	40 171	20 257	35 762	*7,5*	*7,5*
Finnland	4 430	5 339	2 097	2 449	1 434	2 158	*9,8*	*8,2*
Frankreich	45 684	64 494	19 667	25 561	14 759	23 244	*9,0*	*9,5*
Griechenland	8 354	11 260	3 386	4 758	1 093	3 091	*11,2*	*9,5*
Irland	2 835	4 468	1 078	1 927	674	1 584	*4,2*	*11,9*
Italien	50 200	60 263	20 385	24 640	11 966	18 816	*10,1*	*7,8*
Luxemburg	314	497	132	216	94	196	*2,2*	*5,1*
Malta	328	413	.	163	.	143	*6,7*	*7,0*
Niederlande	11 483	16 527	4 486	8 621	3 809	7 463	*3,1*	*3,7*
Österreich	7 047	8 363	3 218	.	2 282	.	*3,6*	*4,8*
Portugal	8 682	10 633	3 240	5 054	2 343	4 388	*4,0*	*9,6*
Slowakei	3 994	5 418	.	2 366	.	1 995	*18,8*	*12,0*
Slowenien	1 580	2 042	.	970	.	801	*6,7*	*5,9*
Spanien	30 583	45 930	11 536	19 166	6 984	16 521	*11,1*	*18,0*
Zypern	573	798	.	393	.	325	*4,9*	*5,3*
Euro-Raum[4]	**240 675**	**329 109**	**98 943**	…	**68 530**	**120 282**	***8,5***	***9,4***
Bulgarien	7 867	7 569	.	…	1 774	.	*16,4*	*6,8*
Dänemark	4 581	5 522	2 170	2 800	1 656	2 624	*4,3*	*6,0*
Estland	1 216	1 340	.	598	.	550	*13,6*	*13,8*
Lettland	2 121	2 255	.	982	.	869	*13,7*	*17,1*
Litauen	2 779	3 339	.	1 417	.	1 246	*16,4*	*13,7*
Polen	29 561	38 153	.	15 868	.	12 260	*16,1*	*8,2*
Rumänien	18 403	21 470	9 538	9 521	.	6 475	*7,3*	*6,9*
Schweden	7 480	9 341	3 599	4 483	2 966	4 239	*5,6*	*8,3*
Tschechische Republik	9 660	10 507	.	5 150	.	4 172	*8,7*	*6,7*
Ungarn	9 984	10 023	.	3 782	.	3 310	*6,4*	*10,0*
Vereinigtes Königreich	52 372	61 792	24 823	28 978	23 060	24 937	*5,4*	*7,6*
Europäische Union[4]	**386 699**	**500 411**	**.**	…	**.**	…	***8,7***	***8,9***
Türkei	27 755	72 501	11 833	21 277	.	12 581	*5,2*	*12,5*
Schweiz	5 328	7 742	2 717	4 529	2 596	4 034	*1,8*	*3,7*
Japan	94 100	127 607	44 360	62 820	23 695	54 344	*4,7*	*5,1*
Vereinigte Staaten	180 760	307 483	65 778	139 877	55 907	133 152	*4,0*	*9,3*

1) Von der EU standardisierte Arbeitslosenquoten gemäß den Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen.– 2) Vorläufige Ergebnisse.– 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 4) Gebietsstand: 1.1.2009.

Quellen: EU, OECD, nationale Veröffentlichungen

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 2*

Bruttoinlandsprodukt, Konsumausgaben und Bruttoanlageinvestitionen in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[1)]

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

Land/Ländergruppe	Bruttoinlands-produkt		Private Konsumausgaben[2)]		Konsumausgaben des Staates		Bruttoanlage-investitionen	
	1980	2009	1980	2009	1980	2009	1980	2009
Belgien	.	– 2,8	.	– 0,3	.	0,6	.	– 5,3
Deutschland[3)]	1,4	– 4,7	1,5	– 0,2	3,5	2,9	2,3	–10,1
Finnland	5,4	– 8,0	2,8	– 1,9	4,6	1,2	10,8	–14,7
Frankreich	1,7	– 2,6	1,4	0,6	3,3	2,7	2,9	– 7,1
Griechenland	0,7	– 2,3	0,5	– 1,8	.	7,6	.	–11,4
Irland	.	– 7,6	.	– 7,2	.	– 4,1	.	–31,1
Italien	3,4	– 5,0	6,0	– 1,7	2,6	0,6	6,9	–12,1
Luxemburg	.	– 3,7	.	0,3	.	4,5	.	–19,2
Malta	.	1,7	.	0,0	.	– 0,7	.	–16,3
Niederlande	3,3	– 3,9	.	– 2,5	8,9	3,7	0,1	–12,7
Österreich	1,8	– 3,9	2,3	1,3	2,0	0,4	3,6	– 8,8
Portugal	.	– 2,6	.	– 1,0	.	2,9	.	–11,9
Slowakei	.	– 4,7	.	– 0,7	.	2,8	.	–10,5
Slowenien	.	– 8,1	.	– 0,8	.	3,0	.	–21,6
Spanien	.	– 3,7	.	– 4,2	.	3,2	.	–16,0
Zypern	.	– 1,7	.	– 3,0	.	5,8	.	–12,0
Euro-Raum[4)]	**.**	**– 4,1**	**.**	**– 1,1**	**.**	**2,3**	**.**	**–11,3**
Bulgarien	.	– 4,9	.	– 3,5	.	– 6,5	.	–29,0
Dänemark	– 0,5	– 4,7	– 3,2	– 4,6	4,1	3,4	– 5,0	–13,0
Estland	.	–13,9	.	–18,4	.	0,0	.	–32,9
Lettland	4,1	–18,0	.	–24,1	.	– 9,2	.	–37,3
Litauen	.	–14,7	.	–17,7	.	– 1,9	.	–40,0
Polen	.	– 2,1	.	2,0	.	2,0	.	– 1,1
Rumänien	.	– 7,1	.	–10,6	.	0,8	.	–25,3
Schweden	.	– 5,1	.	– 0,8	.	1,7	.	–16,0
Tschechische Republik	.	– 4,1	.	– 0,2	.	2,6	.	– 7,9
Ungarn	.	– 6,7	0,7	– 7,9	.	– 0,1	– 5,4	– 9,2
Vereinigtes Königreich	– 2,0	– 5,0	0,0	– 3,3	1,6	1,0	– 4,7	–15,1
Europäische Union[4)]	**.**	**– 4,2**	**.**	**– 1,7**	**.**	**2,0**	**.**	**–12,1**
Türkei	– 2,4	– 4,5	5,9	– 2,3	.	7,8	.	–19,2
Schweiz	.	– 1,9	.	1,0	.	1,6	.	– 4,9
Japan	.	– 5,2	– 4,8	– 1,0	.	1,5	3,5	–14,0
Vereinigte Staaten	– 0,3	– 2,6	– 0,4	– 0,6	1,9	1,6	– 6,5	–18,3

1) Reale Werte.– 2) Private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 4) Gebietsstand: 1.1.2009.

Quellen: EU, OECD, Weltbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 3*

Ausrüstungsinvestitionen, Bauten, Exporte und Importe in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[1)]

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

Land/Ländergruppe	Ausrüstungs-investitionen		Bauten		Exporte[2)]		Importe[2)]	
	1980	2009	1980	2009	1980	2009	1980	2009
Belgien	–52,1	– 6,2	10,8	– 2,9	.	–11,6	.	–11,1
Deutschland[3)]	2,4	–20,5	1,9	– 0,8	5,5	–14,3	3,1	– 9,4
Finnland	19,1	–13,6	6,5	–16,8	8,1	–20,3	8,6	–18,1
Frankreich	6,2	–10,6	1,0	– 5,8	2,9	–12,4	5,0	–10,7
Griechenland	– 0,4	–19,0	–19,7	–11,3	11,1	–20,1	9,3	–18,6
Irland	– 6,1	–25,0	– 3,4	–31,0	.	– 4,1	.	– 9,7
Italien	12,6	–17,7	2,0	– 7,9	– 8,4	–19,1	5,6	–14,5
Luxemburg	23,9	–41,3	7,0	– 3,0	.	– 8,2	.	–10,3
Malta	.	.	.	.	.	– 7,6	.	–10,6
Niederlande	3,1	–20,8	3,5	– 8,5	2,6	– 7,9	1,0	– 8,5
Österreich	9,7	–12,1	– 1,0	– 6,1	3,4	–16,1	5,7	–14,4
Portugal	11,5	–12,4	-18,7	–11,6	.	–11,8	.	–10,9
Slowakei	.	4,0	.	–22,5	.	–16,5	.	–17,6
Slowenien	.	–26,1	.	–19,9	.	–17,7	.	–19,7
Spanien	3,7	–23,1	– 0,5	–11,2	.	–11,6	.	–17,8
Zypern	.	–19,5	.	– 8,5	.	–11,8	.	–19,8
Euro-Raum[4)]	**.**	**.**	**.**	**.**	**.**	**–13,2**	**.**	**–11,9**
Bulgarien	.	.	.	.	.	–10,3	.	–21,5
Dänemark	18,2	–12,5	–14,3	–14,1	20,7	–10,2	9,3	–13,2
Estland	.	–45,6	.	–26,8	.	–18,7	.	–32,6
Lettland	.	.	.	.	.	–14,1	.	–33,5
Litauen	.	–51,4	.	–35,9	.	–12,7	.	–28,4
Polen	.	– 6,9	.	4,6	.	– 6,8	.	–12,4
Rumänien	.	–32,7	.	–20,9	.	– 5,5	.	–20,6
Schweden	9,9	–27,4	– 0,7	– 8,4	.	–12,4	.	–13,2
Tschechische Republik	.	–20,8	.	– 0,4	.	–10,8	.	–10,6
Ungarn	.	.	.	.	0,6	– 9,6	– 1,1	–14,6
Vereinigtes Königreich	– 6,8	–22,7	13,3	–12,2	– 0,3	–11,1	– 3,4	–12,3
Europäische Union[4)]	**.**	**.**	**.**	**.**	**.**	**–12,6**	**.**	**–12,4**
Türkei	–58,3	–21,4	0,3	–16,0	.	– 5,0	.	–14,7
Schweiz	11,1	– 3,7	9,1	– 3,7	.	– 8,7	.	– 5,4
Japan	3,9	.	– 2,5	.	23,4	–23,9	– 3,7	–16,7
Vereinigte Staaten	– 3,9	–14,0	– 7,4	–15,6	10,8	– 9,5	– 6,6	–13,8

1) Reale Werte.– 2) Waren und Dienstleistungen. – 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 4) Gebietsstand: 1.1.2009.

Quellen: EU, OECD, nationale Veröffentlichungen

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 4*

Nationale und Harmonisierte Verbraucherpreisindizes in der Europäischen Union[1] und in ausgewählten Ländern

2005 = 100

Land/Ländergruppe	Nationaler Verbraucherpreisindex					Harmonisierter Verbraucherpreisindex				
	1960	1980	1990	2000	2009	1996	2000	2002	2004	2009
Belgien	17,2	47,1	73,5	90,1	108,2	85,3	90,7	94,3	97,5	108,9
Deutschland[2]	31,3	66,2	85,7	92,7	107,0	88,6	92,4	95,4	98,1	107,2
Finnland	8,7	40,8	78,3	94,2	108,3	87,3	93,4	97,8	99,2	108,7
Frankreich	11,2	41,6	76,7	90,9	106,2	86,6	90,5	93,9	98,1	106,9
Griechenland	1,3	6,1	34,9	84,6	111,9	72,7	84,2	90,7	96,6	112,4
Irland	5,5	31,2	65,5	84,1	108,3	75,7	84,5	92,0	97,9	107,1
Italien	4,6	24,6	61,6	88,7	108,3	81,8	88,6	93,1	97,8	108,8
Luxemburg	19,0	46,7	71,9	89,2	109,0	81,2	87,1	91,0	96,4	110,0
Malta	23,5	53,4	66,7	88,6	110,8	78,0	88,6	93,1	97,5	110,1
Niederlande	17,8	54,7	69,6	88,4	106,6	80,4	87,1	95,1	98,5	106,6
Österreich	19,5	50,9	71,9	90,4	107,5	87,2	91,2	94,8	97,9	107,7
Portugal	1,4	11,0	53,3	85,5	107,5	78,1	85,5	92,5	97,9	107,4
Slowakei	.	.	.	75,2	114,1	53,7	75,3	83,5	97,3	111,4
Slowenien	.	.	.	76,6	113,1	56,5	76,4	89,1	97,6	113,3
Spanien	3,2	23,9	58,3	85,3	110,3	77,9	85,5	91,0	96,7	110,6
Zypern	15,7	37,3	60,0	87,3	110,2	78,7	88,3	92,5	98,0	109,2
Euro-Raum[3]	**10,8**	**39,5**	**74,6**	**111,6**	**.**	**84,6**	**89,7**	**93,9**	**97,9**	**108,1**
Bulgarien	.	.	0,0	77,1	134,2	.	76,4	86,8	94,3	132,6
Dänemark	9,2	41,4	73,4	90,7	108,6	84,3	91,2	95,6	98,3	108,4
Estland	.	.	.	84,0	122,8	66,0	84,0	92,0	96,1	123,6
Lettland	.	.	.	82,0	140,1	69,3	81,9	85,6	93,6	139,6
Litauen	.	.	.	95,8	127,1	80,2	95,5	97,3	97,4	127,1
Polen	.	.	8,0	87,3	112,2	57,6	87,4	93,8	97,9	112,6
Rumänien	.	.	.	43,2	127,2	5,0	91,2	71,1	91,7	127,4
Schweden	9,9	35,7	74,1	93,0	106,9	87,5	91,7	95,9	99,2	108,7
Tschechische Republik	.	.	.	89,5	113,4	72,2	90,6	96,1	98,4	112,4
Ungarn	.	4,4	12,1	75,2	123,9	46,0	75,3	86,5	96,6	123,9
Vereinigtes Königreich	6,5	34,8	65,7	88,7	111,3	88,1	93,1	95,4	98,0	110,8
Europäische Union	**.**	**.**	**.**	**.**	**.**	**82,4**	**89,8**	**94,0**	**97,9**	**109,2**
Australien	9,2	31,7	69,2	86,1	112,6	.	.	.	.	.
Japan	18,6	76,8	94,1	102,2	100,3	.	.	.	.	.
Kanada	15,2	42,2	66,9	88,2	109,9	.	.	.	.	.
Norwegen	10,1	34,9	72,8	91,7	109,3	84,3	90,6	96,1	98,5	109,2
Schweiz	25,1	56,7	79,1	95,9	103,8	.	.	.	.	.
Türkei	.	0,0	0,1	29,3	141,0	3,5	29,1	67,1	92,5	139,5
Vereinigte Staaten	15,2	42,2	66,9	88,2	109,9	.	.	.	.	.

1) Gebietsstand: 1.1.2009.– 2) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 3) Ab 2007 Nachweis nur als Harmonisierter Verbraucherpreisindex.

Quellen: EU, IWF, OECD

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 5*

Handels- und Leistungsbilanzsaldo, Finanzierungssaldo und Schuldenstand des Staates in ausgewählten Ländern

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (vH)

Land	1970	1990	2000	2009	1970	1990	2000	2009
	Saldo der Handelsbilanz[2)]				**Saldo der Leistungsbilanz**			
Australien	– 0,2	– 1,0	– 1,1	– 0,7	– 1,3	– 4,8	– 3,7	– 4,1
Belgien	2,1	1,5	2,8	2,9	.	3,0	4,0	0,5
Dänemark	– 3,7	4,6	6,0	3,5	.	0,4	1,6	4,0
Deutschland[1)]	7,4	3,8	0,4	4,6	.	3,0	– 1,8	5,0
Finnland	– 1,9	– 1,6	9,1	2,7	.	– 5,0	8,1	1,3
Frankreich	0,2	– 1,4	1,0	– 1,7	.	– 0,8	1,7	– 2,2
Griechenland	– 8,5	–12,1	–13,6	– 9,7	.	– 5,0	– 7,8	–11,2
Irland	– 8,2	5,0	13,3	17,3	.	– 0,8	– 0,4	– 2,9
Italien	0,2	0,2	1,0	– 0,3	.	– 1,5	– 0,6	– 3,1
Japan	1,2	0,9	1,5	0,3	0,9	1,5	2,5	2,8
Luxemburg	20,3	13,3	21,1	33,7	.	.	13,2	5,6
Niederlande	– 2,2	3,8	5,5	7,2	0,3	2,7	1,9	5,4
Norwegen	– 0,6	6,5	17,0	14,5	.	2,2	15,0	13,8
Österreich	0,6	0,4	1,5	3,9	– 0,5	0,8	– 0,7	2,3
Portugal	– 5,0	– 6,8	–10,9	– 7,6	.	– 0,2	–10,2	–10,3
Schweden	– 0,1	0,7	6,3	6,9	.	– 2,2	3,8	7,2
Schweiz	– 0,2	1,8	5,8	10,0	.	3,5	12,0	8,4
Spanien	– 0,9	– 3,2	– 3,1	– 2,1	.	– 3,5	– 4,0	– 5,4
Vereinigte Staaten	0,4	– 1,3	– 3,8	– 2,8	0,2	– 1,4	– 4,2	– 2,9
Vereinigtes Königreich	0,8	– 2,1	– 1,8	– 2,3	1,6	– 3,8	– 2,6	– 1,3
	Finanzierungssaldo des Staates				**Schuldenstand des Staates**			
Australien	– 0,6	– 1,7	0,5	– 3,9	.	21,5	24,7	19,2
Belgien	– 3,5	– 6,8	– 0,1	– 6,1	61,9	125,8	113,8	101,0
Dänemark	.	– 1,3	2,2	– 2,8	.	66,4	60,4	51,8
Deutschland[1)]	.	.	1,3	– 3,3	.	.	60,4	76,2
Finnland	4,4	5,4	6,8	– 2,4	.	16,3	52,4	52,6
Frankreich	0,7	– 2,4	– 1,5	– 7,6	40,4	38,6	65,6	86,3
Griechenland	0,6	–14,0	– 3,7	–13,5	.	.	114,9	119,0
Irland	– 3,7	– 2,8	4,8	–14,3	.	.	40,2	70,3
Italien	– 3,2	–11,4	– 0,9	– 5,2	55,2	97,6	121,6	128,8
Japan	1,7	2,0	– 7,6	– 7,2	11,2	63,9	135,4	192,9
Luxemburg	.	4,3	6,0	– 0,7	.	.	9,2	18,2
Niederlande	– 3,1	– 5,3	2,0	– 5,3	65,3	87,5	63,9	68,6
Norwegen	2,8	2,1	15,4	9,7	41,7	29,4	34,2	49,2
Österreich	– 0,6	– 1,7	0,5	– 3,9	18,5	57,3	71,1	70,3
Portugal	.	– 6,1	– 3,0	– 9,4	.	.	62,0	87,0
Schweden	4,8	3,4	3,6	– 1,1	28,9	46,3	64,3	51,8
Schweiz	.	– 0,1	0,1	0,7	.	31,1	52,4	41,6
Spanien	0,6	– 4,1	– 1,0	–11,2	.	47,7	66,5	62,6
Vereinigte Staaten	– 2,1	– 4,3	1,5	–11,0	46,4	63,0	54,5	83,0
Vereinigtes Königreich	3,0	– 2,0	3,7	–11,3	69,5	32,3	45,1	72,3

1) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 2) Ausfuhr und Einfuhr von Waren und Dienstleistungen: fob (free on board).

Quelle: OECD

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 6*

Bilaterale Wechselkurse für ausgewählte Währungen[1)2)]
1 DM/ECU/EUR = ... WE

Jahr	Vereinigte Staaten	Japan	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Norwegen	Schweiz	Kanada	Australien	Neuseeland	China	Türkei[3)]
	USD	JPY	DKK	SEK	GBP	NOK	CHF	CAD	AUD	NZD	CNY	TRY
1980	1,39233	315,044	7,82736	5,88097	0,598488	6,86548	2,32777	1,62609	.	.	.	.
1985	0,76309	180,559	8,01877	6,52133	0,588977	6,51104	1,85572	1,04204	1,09208	1,52805	.	.
1990	1,27343	183,660	7,85652	7,52051	0,713851	7,94851	1,76218	1,48540	1,63021	2,13185	.	.
1991	1,23916	166,493	7,90859	7,47926	0,701012	8,01701	1,77245	1,41981	1,59105	2,14205	.	.
1992	1,29810	164,223	7,80925	7,53295	0,737650	8,04177	1,81776	1,56863	1,76947	2,41277	.	.
1993	1,17100	130,147	7,59359	9,12151	0,779988	8,30954	1,73019	1,51070	1,72403	2,16581	.	.
1994	1,18952	121,322	7,54328	9,16307	0,775902	8,37420	1,62128	1,62470	1,62474	2,00211	.	.
1995	1,30801	123,012	7,32804	9,33192	0,828789	8,28575	1,54574	1,79483	1,76523	1,99337	.	.
1996	1,26975	138,084	7,35934	8,51472	0,813798	8,19659	1,56790	1,73147	1,62340	1,84678	.	.
1997	1,13404	137,076	7,48361	8,65117	0,692304	8,01861	1,64400	1,56920	1,52813	1,71485	.	.
1998	1,12109	146,415	7,49930	8,91593	0,676434	8,46587	1,62203	1,66506	1,78670	2,09694	.	.
1999	1,0658	121,320	7,4355	8,8075	0,65874	8,3104	1,6003	1,5840	1,6523	2,0145	.	447 237
2000	0,9236	99,470	7,4538	8,4452	0,60948	8,1129	1,5579	1,3706	1,5889	2,0288	7,6168	574 816
2001	0,8956	108,680	7,4521	9,2551	0,62187	8,0484	1,5105	1,3864	1,7319	2,1300	7,4131	1 102 425
2002	0,9456	118,060	7,4305	9,1611	0,62883	7,5086	1,4670	1,4838	1,7376	2,0366	7,8265	1 439 680
2003	1,1312	130,970	7,4307	9,1242	0,69199	8,0033	1,5212	1,5817	1,7379	1,9438	9,3626	1 694 851
2004	1,2439	134,440	7,4399	9,1243	0,67866	8,3697	1,5438	1,6167	1,6905	1,8731	10,2967	1 777 052
2005	1,2441	136,850	7,4518	9,2822	0,68380	8,0092	1,5483	1,5087	1,6320	1,7660	10,1955	1,6771
2006	1,2556	146,020	7,4591	9,2544	0,68173	8,0472	1,5729	1,4237	1,6668	1,9373	10,0096	1,8090
2007	1,3705	161,250	7,4506	9,2501	0,68434	8,0165	1,6427	1,4678	1,6348	1,8627	10,4178	1,7865
2008	1,4708	152,450	7,4560	9,6152	0,79628	8,2237	1,5874	1,5594	1,7416	2,0770	10,2236	1,9064
2009	1,3948	130,340	7,4462	10,6191	0,89094	8,7278	1,5100	1,5850	1,7727	2,2121	9,5277	2,1631

Jahr	Zypern	Tschechische Republik	Estland	Ungarn	Polen	Slowenien	Litauen	Lettland	Malta	Slowakei	Bulgarien	Rumänien[4)]
	CYP	CZK	EEK	HUF	PLN	SIT	LTL	LVL	MTL	SKK	BGN	RON
1991	0,57335	.	.	142,202	2,01692	.	.	.	0,399820	.	.	.
1992	0,58368	.	.	172,777	2,97484	105,188	.	.	0,412953	.	.	.
1993	0,58294	34,1690	15,4844	107,611	2,12217	132,486	5,08682	0,79360	0,447069	36,0317	.	.
1994	0,58393	34,1509	15,3930	125,030	2,70153	152,766	4,73191	0,66410	0,448620	38,1182	.	.
1995	0,59162	34,6960	14,9844	164,545	3,17049	154,880	5,23202	0,68954	0,461431	38,8649	.	.
1996	0,59190	34,4572	15,2730	193,758	3,42232	171,778	5,07899	0,69961	0,457684	38,9229	.	.
1997	0,58243	35,9304	15,7130	211,654	3,71545	180,986	4,53615	0,65940	0,437495	38,1129	.	.
1998	0,57934	36,0487	15,7481	240,573	3,91647	185,948	4,48437	0,66024	0,434983	39,5407	.	.
1999	0,57884	36,884	15,6466	252,77	4,2274	194,4732	4,2641	0,6256	0,4258	44,123	.	16 345
2000	0,57392	35,599	15,6466	260,04	4,0082	206,6127	3,6952	0,5592	0,4041	42,602	1,9477	19 922
2001	0,57589	34,068	15,6466	256,59	3,6721	217,9797	3,5823	0,5601	0,4030	43,300	1,9482	26 004
2002	0,57530	30,804	15,6466	242,96	3,8574	225,9772	3,4594	0,5810	0,4089	42,694	1,9492	31 270
2003	0,58409	31,846	15,6466	253,62	4,3996	233,8493	3,4527	0,6407	0,4261	41,489	1,9490	37 551
2004	0,58185	31,891	15,6466	251,66	4,5268	239,0874	3,4529	0,6652	0,4280	40,022	1,9533	40 510
2005	0,57683	29,782	15,6466	248,05	4,0230	239,5681	3,4528	0,6962	0,4299	38,599	1,9558	1,677
2006	0,57578	28,342	15,6466	264,26	3,8959	239,5961	3,4528	0,6962	0,4293	37,234	1,9558	1,809
2007	0,58263	27,766	15,6466	251,35	3,7837	.	3,4528	0,7001	0,4293	33,775	1,9558	1,787
2008	.	24,946	15,6466	251,51	3,5121	.	3,4528	0,7027	.	31,262	1,9558	1,906
2009	.	26,435	15,6466	280,33	4,3276	.	3,4528	0,7057	.	.	1,9558	2,163

1) Jahresdurchschnitte aus den täglichen Notierungen. Weitere Erläuterungen siehe Statistisches Beiheft 5 „Devisenkursstatistik“ zum Monatsbericht der Deutschen Bundesbank.– 2) Für die Wechselkurse der Länder des Euro-Raums siehe auch Tabelle 11* im Statistischen Anhang des JG 2002/03.– 3) Währungsumstellung mit Wirkung vom 1.1.2005; 1 000 000 TRL = 1 TRY.– 4) Währungsumstellung mit Wirkung vom 1.7.2005; 10 000 ROL = 1 RON. Zur Ermittlung des Jahresdurchschnitts wurden die Kurse von Januar bis Juni im Verhältnis 10 000 : 1 umgerechnet.

Quellen: EU, OECD, Weltbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 7*

Zinssätze in den Ländern der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern der OECD[1)]
Prozent p.a.

Land/Ländergruppe	Kurzfristige Zinssätze[2)]					Langfristige Zinssätze[3)]				
	1980	1990	2000	2005	2009	1980	1990	2000	2005	2009
Belgien	14,33	9,81	x	x	x	11,90	10,01	5,59	3,43	3,90
Deutschland	9,54	8,43	x	x	x	8,49	8,70	5,26	3,35	3,22
Finnland	13,80	13,99	x	x	x	10,42	13,30	5,48	3,35	3,74
Frankreich	12,03	10,32	x	x	x	13,13	9,93	5,39	3,41	3,65
Griechenland	.	19,87	7,71	x	x	.	.	6,10	3,58	5,17
Irland	16,22	11,36	x	x	x	15,35	10,08	5,51	3,32	5,23
Italien	16,93	12,33	x	x	x	15,25	13,54	5,58	3,55	4,31
Luxemburg	14,33	9,81	x	x	x	7,44	8,52	5,52	3,36	4,23
Malta	.	.	4,89	3,18	x	.	.	5,75	4,56	4,54
Niederlande	10,54	8,68	x	x	x	10,14	8,92	5,40	3,36	4,23
Österreich	10,29	8,54	x	x	x	9,24	8,77	5,56	3,37	3,69
Portugal	16,34	16,90	x	x	x	21,73	15,40	5,59	3,38	3,94
Slowakei	.	.	8,57	2,93	x	.	.	8,33	3,52	4,71
Slowenien	.	.	10,94	4,03	x	.	.	.	3,81	4,38
Spanien	16,53	15,15	x	x	x	15,96	14,68	5,53	3,38	3,98
Zypern	.	.	6,44	4,25	x	.	.	7,55	5,16	4,60
Euro-Raum[4)]	.	**10,37**	**4,39**	**2,19**	**1,22**	.	**10,87**	**5,44**	**3,42**	**3,82**
Bulgarien	.	.	4,63	3,62	5,72	.	.	.	3,87	7,22
Dänemark	16,83	11,17	5,00	2,22	2,49	18,94	10,63	5,64	3,40	3,59
Estland	.	.	5,68	2,38	5,92	.	.	10,48	4,17	7,78
Lettland	.	.	5,40	3,07	13,09	.	.	.	3,88	12,36
Litauen	.	.	8,64	2,43	7,07	.	.	.	3,70	14,00
Polen	.	.	18,77	5,28	4,42	.	.	11,79	5,22	6,12
Rumänien	.	.	50,71	8,35	11,34	.	.	.	.	9,69
Schweden	.	13,76	4,06	1,89	0,92	12,00	13,16	5,37	3,38	3,25
Tschechische Republik	.	.	5,37	2,01	2,19	.	.	6,94	3,54	4,84
Ungarn	.	.	11,39	6,70	9,14	.	20,00	8,55	6,60	9,12
Vereinigtes Königreich	16,75	14,81	6,19	4,76	1,21	13,78	11,80	5,33	4,46	3,36
Europäische Union[4)]	.	.	**5,41**	**2,78**	**1,56**	.	.	.	.	**4,12**
Türkei	.	.	38,88	15,64	10,98	.	51,94	37,72	24,88	19,16
Schweiz	5,77	8,92	3,17	0,81	0,36	4,76	6,45	3,93	2,74	2,90
Japan	10,69	7,77	0,28	0,06	0,47	9,13	7,52	1,76	1,39	1,35
Vereinigte Staaten	11,56	8,28	6,53	3,56	0,69	10,81	8,73	6,03	4,28	3,25

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Dreimonatsgeld. Für die Schweiz: Dreimonatsdepot bei Großbanken in Zürich.– 3) Umlaufsrendite festverzinslicher Staatsschuldpapiere mit einer Restlaufzeit von mindestens drei Jahren.– 4) Gebietsstand: 1.1.2009.

Quellen: Deutsche Bundesbank, EU, EZB, OECD

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 8*

Bevölkerungsstand und Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland

	Bevölkerungsstand[1]					Bevölkerungsvorausberechnung[2]			
	1950	1970	1989	1991	2009	2020	2030	2050	2060
Nach Geschlecht				**Tausend Personen**					
insgesamt	**50 958**	**61 001**	**62 679**	**80 275**	**81 802**	**80 437**	**79 025**	**73 608**	**70 120**
Männer	23 801	29 072	30 236	38 839	40 104	39 563	38 941	36 312	34 747
Frauen	27 157	31 930	32 443	41 435	41 699	40 874	40 084	37 296	35 373
nach Altersgruppen									
0 bis unter 15	11 855	14 103	9 436	13 100	11 023	10 073	9 808	8 403	8 133
15 bis unter 20	3 689	4 022	3 635	4 194	4 317	3 635	3 421	3 077	2 882
20 bis unter 25	3 774	3 940	5 294	6 079	4 934	4 203	3 689	3 450	3 176
25 bis unter 40	10 178	13 132	14 591	19 348	14 954	14 748	13 369	12 010	11 441
40 bis unter 60	14 311	14 001	16 648	21 169	25 365	23 210	20 168	18 058	16 995
60 bis unter 65	2 345	3 685	3 461	4 352	4 308	5 901	6 241	5 185	4 619
65 und älter	4 806	8 119	9 614	12 033	16 902	18 668	22 330	23 424	22 876
nach Altersgruppen				**Anteile in vH**					
0 bis unter 15	23,3	23,1	15,1	16,3	13,5	12,5	12,4	11,4	11,6
15 bis unter 20	7,2	6,6	5,8	5,2	5,3	4,5	4,3	4,2	4,1
20 bis unter 25	7,4	6,5	8,4	7,6	6,0	5,2	4,7	4,7	4,5
25 bis unter 40	20,0	21,5	23,3	24,1	18,3	18,3	16,9	16,3	16,3
40 bis unter 60	28,1	23,0	26,6	26,4	31,0	28,9	25,5	24,5	24,2
60 bis unter 65	4,6	6,0	5,5	5,4	5,3	7,3	7,9	7,0	6,6
65 und älter	9,4	13,3	15,3	15,0	20,7	23,2	28,3	31,8	32,6
Jugendquotient '20'[3]	50,8	52,1	32,7	33,9	31,0	28,5	30,4	29,7	30,4
Altenquotient '65'[4]	15,7	23,4	24,0	23,6	34,1	38,8	51,4	60,5	63,1
				Tausend Personen					
Geburten	813	811	682	722	665	660	580	501	465
Gestorbene	529	735	698	911	855	948	990	1 077	1 018
Saldo	284	76	– 16	– 189	– 189	– 288	– 409	– 576	– 553
Geburtenhäufigkeit[5]	2 100	2 016	1 395	1 332	…	1 400	1 400	1 400	1 400
Lebenserwartung[6]				**Jahre**					
Männer									
0 Jahre (bei Geburt)	64,6	67,2	72,4	72,7	77,3	79,4	81,0	83,7	85,0
20 Jahre	50,3	50,0	53,5	53,7	57,9	59,7	61,2	63,8	65,1
40 Jahre	32,3	31,5	34,6	34,8	38,6	40,2	41,7	44,1	45,3
60 Jahre	16,2	15,0	17,6	17,8	21,0	22,4	23,5	25,6	26,6
80 Jahre	5,2	5,2	6,1	6,1	7,7	8,4	8,9	10,1	10,7
Frauen									
0 Jahre (bei Geburt)	68,5	73,4	78,9	79,1	82,5	84,3	85,7	88,1	89,2
20 Jahre	53,2	55,6	59,7	59,9	63,0	64,6	65,9	68,2	69,3
40 Jahre	34,7	36,4	40,3	40,4	43,3	44,9	46,1	48,4	49,4
60 Jahre	17,5	18,8	22,1	22,2	24,8	26,2	27,2	29,2	30,1
80 Jahre	5,6	6,0	7,7	7,7	9,0	9,8	10,4	11,7	12,3
Außenwanderungen[7]				**Tausend Personen**					
Zuzüge, insgesamt	96	1 043	1 134	1 199	721	.	.	.	.
Deutsche	.	67	367	274	115	.	.	.	.
Ausländer	.	976	767	925	606	.	.	.	.
Fortzüge, insgesamt	78	496	540	596	734	.	.	.	.
Deutsche	.	61	102	99	155	.	.	.	.
Ausländer	.	435	438	498	579	.	.	.	.
Saldo, insgesamt	18	547	594	603	– 13	200	200	200	200
Deutsche	.	6	265	175	– 40	.	.	.	.
Ausländer	.	542	329	428	28	.	.	.	.

1) Ab 1991 Bundesrepublik Deutschland einschließlich neue Bundesländer und Berlin-Ost. Stand: 31.12.– 2) Gemäß 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung („Mittlere“ Bevölkerung, Obergrenze; Variante 1-W2) auf der Basis 31.12.2005; Jahresendstände.– 3) Unter 20-Jährige bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren in vH.– 4) 65-Jährige und Ältere bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren in vH.– 5) Lebendgeborene je tausend Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren.– 6) Bei erreichtem Alter; errechnet aus den Sterbetafeln.– 7) Außenwanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland; 1950 ohne Saarland; Ergebnisse für 2008 vorläufig.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 9*

Beschäftigung und Erwerbslosigkeit

Jahr[1)]	Erwerbspersonen[2)]	Erwerbstätige[3)]				Erwerbslose[5)]		Erwerbsquoten der Wohnbevölkerung		Nachrichtlich:
		Inländer	im Inland							
		insgesamt	davon:			insgesamt	Erwerbslosenquote[6)]	insgesamt[7)]	15- bis unter 65-Jährige[8)]	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
			Arbeitnehmer	Selbstständige[4)]						
	Tausend Personen						vH			Tausend Personen
	Früheres Bundesgebiet									
1970	26 798	26 695	26 589	22 248	4 341	103	*0,4*	*44,2*	*66,2*	.
1971	26 943	26 811	26 710	22 617	4 093	132	*0,5*	*44,0*	*66,2*	.
1972	27 131	26 954	26 857	22 889	3 968	177	*0,7*	*44,0*	*66,8*	.
1973	27 479	27 271	27 181	23 303	3 878	208	*0,8*	*44,3*	*66,9*	.
1974	27 358	27 012	26 924	23 183	3 741	346	*1,3*	*44,1*	*66,6*	.
1975	26 947	26 334	26 248	22 652	3 596	613	*2,3*	*43,6*	*66,6*	20 065
1976	26 861	26 227	26 139	22 714	3 425	634	*2,4*	*43,7*	*66,2*	19 961
1977	26 884	26 284	26 198	22 902	3 296	600	*2,2*	*43,8*	*66,4*	19 973
1978	27 109	26 543	26 457	23 216	3 241	566	*2,1*	*44,2*	*66,4*	20 233
1979	27 533	27 049	26 968	23 800	3 168	484	*1,8*	*44,9*	*66,8*	20 719
1980	27 978	27 495	27 420	24 266	3 154	483	*1,7*	*45,4*	*67,1*	21 013
1981	28 329	27 531	27 453	24 329	3 124	798	*2,8*	*45,9*	*66,9*	20 786
1982	28 634	27 332	27 241	24 150	3 091	1 302	*4,5*	*46,5*	*66,9*	20 433
1983	28 934	27 084	26 993	23 936	3 057	1 850	*6,4*	*47,1*	*66,2*	20 158
1984	29 251	27 321	27 226	24 167	3 059	1 930	*6,6*	*47,8*	*66,5*	20 200
1985	29 683	27 707	27 608	24 547	3 061	1 976	*6,7*	*48,6*	*67,2*	20 442
1986	30 044	28 237	28 138	25 054	3 084	1 807	*6,0*	*49,2*	*67,7*	20 800
1987	30 391	28 632	28 531	25 470	3 061	1 759	*5,8*	*49,8*	*68,2*	21 084
1988	30 795	29 035	28 937	25 881	3 056	1 760	*5,7*	*50,1*	*68,8*	21 317
1989	31 170	29 575	29 480	26 399	3 081	1 595	*5,1*	*50,2*	*69,0*	21 736
1990	31 829	30 406	30 409	27 304	3 105	1 423	*4,5*	*50,3*	*70,8*	22 556
1991	32 279	31 013	31 261	28 114	3 147	1 266	*3,9*	*50,4*	*70,5*	23 289
	Deutschland									
1991	40 823	38 664	38 621	35 101	3 520	2 159	*5,3*	*51,0*	*72,6*	29 932
1992	40 600	38 066	38 059	34 482	3 577	2 534	*6,2*	*50,4*	*72,4*	30 236
1993	40 598	37 541	37 555	33 930	3 625	3 057	*7,5*	*50,0*	*71,9*	29 715
1994	40 811	37 488	37 516	33 791	3 725	3 323	*8,1*	*50,1*	*72,1*	29 307
1995	40 774	37 546	37 601	33 852	3 749	3 228	*7,9*	*49,9*	*71,9*	29 096
1996	40 939	37 434	37 498	33 756	3 742	3 505	*8,6*	*50,0*	*71,4*	27 912
1997	41 198	37 390	37 463	33 647	3 816	3 808	*9,2*	*50,2*	*71,7*	27 284
1998	41 566	37 834	37 911	34 046	3 865	3 732	*9,0*	*50,7*	*71,7*	27 313
1999	41 742	38 339	38 424	34 567	3 857	3 403	*8,2*	*50,9*	*72,2*	27 587
2000	42 175	39 038	39 144	35 229	3 915	3 137	*7,4*	*51,3*	*72,1*	27 931
2001	42 402	39 209	39 316	35 333	3 983	3 193	*7,5*	*51,5*	*72,6*	27 899
2002	42 517	38 994	39 096	35 093	4 003	3 523	*8,3*	*51,5*	*72,8*	27 583
2003	42 551	38 633	38 726	34 653	4 073	3 918	*9,2*	*51,6*	*73,3*	26 974
2004	42 956	38 796	38 880	34 658	4 222	4 160	*9,7*	*52,1*	*73,3*	26 563
2005	43 314	38 741	38 835	34 480	4 355	4 573	*10,6*	*52,5*	*73,7*	26 237
2006	43 246	38 996	39 075	34 684	4 391	4 250	*9,8*	*52,5*	*74,8*	26 449
2007	43 253	39 651	39 724	35 288	4 436	3 602	*8,3*	*52,6*	*75,5*	27 027
2008	43 357	40 216	40 276	35 843	4 433	3 141	*7,2*	*52,8*	*75,8*	27 578
2009	43 398	40 171	40 271	35 862	4 409	3 227	*7,4*	*53,0*	*76,2*	27 501

1) Ab 2007 vorläufige Ergebnisse.– 2) Erwerbstätige (Inländerkonzept) und Erwerbslose nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 3) Arbeitnehmer, Selbstständige und mithelfende Familienangehörige.– 4) Einschließlich mithelfende Familienangehörige.– 5) Abgrenzung gemäß Definition der internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Die Angaben für die Jahre 1991 bis 2004 basieren auf einer Schätzung des Jahresdurchschnittsergebnisses. Aufgrund von methodischen Änderungen in der Arbeitskräfteerhebung sind die Ergebnisse vor 2005 nur eingeschränkt vergleichbar. Angaben für frühere Zeiträume basieren auf Schätzungen unter Einbezug verschiedener Quellen.– 6) Anteil der Erwerbslosen an den Erwerbspersonen.– 7) Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) an der Wohnbevölkerung insgesamt.– 8) Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung gleichen Alters; Quelle: Mikrozensus.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 10*

Eckdaten zur Arbeitslosigkeit

Jahr[1]	Registriert Arbeitslose					Arbeitslosenquote		Leistungsempfänger[2]	
	insgesamt	davon:		darunter:		Arbeitslose je zivilen Erwerbspersonen[4]	Arbeitslose je abhängig zivilen Erwerbspersonen[5]	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe/ ALG II[6]
		Männer	Frauen	Jugendliche unter 20 Jahren	Langzeitarbeitslose[3]				
	Tausend Personen[7]					vH		Tausend Personen[7]	
	Früheres Bundesgebiet								
1970	149	93	56	.	.	*0,6*	*0,7*	96	17
1980	889	426	462	73	.	*3,4*	*3,9*	454	122
1990	1 883	968	915	66	.	*6,4*	*7,2*	799	433
1991	1 596	843	753	54	.	*5,9*	*6,2*	687	365
1993	2 149	1 207	943	64	.	*7,3*	*8,0*	1 127	484
1995	2 427	1 384	1 044	72	.	*8,1*	*9,1*	1 162	616
1997	2 870	1 655	1 216	78	.	*9,6*	*10,8*	1 282	839
1999	2 605	1 449	1 156	66	1 031	*8,6*	*9,6*	1 074	869
2000	2 381	1 312	1 069	64	937	*7,6*	*8,4*	986	786
2001	2 321	1 287	1 033	64	817	*7,2*	*8,0*	1 030	761
2002	2 498	1 426	1 073	64	794	*7,6*	*8,5*	1 226	877
2003	2 753	1 594	1 159	55	872	*8,4*	*9,3*	1 323	1 055
2004	2 783	1 608	1 175	48	984	*8,5*	*9,4*	1 288	1 213
2005	3 247	1 747	1 500	85	990	*9,9*	*11,0*	1 208	3 186
2006	3 007	1 567	1 440	76	1 120	*9,1*	*10,2*	1 023	3 462
2007	2 486	1 245	1 239	58	891	*7,5*	*8,4*	769	3 394
2008	2 145	1 089	1 055	46	693	*6,4*	*7,2*	647	3 240
2009	2 320	1 266	1 054	47	616	*6,9*	*7,8*	843	3 224
	Neue Bundesländer und Berlin								
1991	1 006	438	568	42	.	.	*10,2*	707	50
1993	1 270	485	785	26	.	.	*15,4*	760	275
1995	1 185	467	718	23	.	*13,9*	*14,8*	618	366
1997	1 514	688	827	35	.	*17,7*	*19,1*	872	515
1999	1 496	712	784	35	499	*17,3*	*18,7*	724	626
2000	1 509	741	767	37	518	*17,1*	*18,5*	681	670
2001	1 532	776	756	37	537	*17,3*	*18,8*	660	716
2002	1 563	814	749	36	576	*17,7*	*19,2*	637	815
2003	1 624	852	772	29	649	*18,5*	*20,1*	591	940
2004	1 599	841	758	27	697	*18,4*	*20,1*	557	981
2005	1 614	856	758	39	598	*18,7*	*20,6*	520	1 796
2006	1 480	770	710	33	550	*17,3*	*19,2*	423	1 930
2007	1 291	655	635	26	480	*15,1*	*16,8*	311	1 883
2008	1 123	579	545	21	388	*13,1*	*14,7*	269	1 770
2009	1 103	602	501	18	317	*13,0*	*14,5*	298	1 684
	Deutschland								
1991	2 602	1 281	1 322	96	.	.	*7,3*	1 394	415
1993	3 419	1 692	1 728	90	.	*8,9*	*9,8*	1 887	759
1995	3 612	1 851	1 761	95	.	*9,4*	*10,4*	1 780	982
1997	4 384	2 342	2 042	114	.	*11,4*	*12,7*	2 155	1 354
1999	4 100	2 160	1 940	101	1 530	*10,5*	*11,7*	1 798	1 495
2000	3 890	2 053	1 836	101	1 454	*9,6*	*10,7*	1 667	1 457
2001	3 853	2 064	1 789	101	1 354	*9,4*	*10,3*	1 690	1 477
2002	4 061	2 240	1 821	100	1 369	*9,8*	*10,8*	1 863	1 692
2003	4 377	2 446	1 931	84	1 521	*10,5*	*11,6*	1 914	1 994
2004	4 381	2 449	1 933	75	1 681	*10,5*	*11,7*	1 845	2 194
2005	4 861	2 603	2 258	124	1 588	*11,7*	*13,0*	1 728	4 982
2006	4 487	2 338	2 150	109	1 670	*10,8*	*12,0*	1 445	5 392
2007	3 777	1 900	1 873	83	1 371	*9,0*	*10,1*	1 080	5 277
2008	3 268	1 668	1 600	67	1 081	*7,8*	*8,7*	917	5 010
2009	3 423	1 868	1 556	66	933	*8,2*	*9,1*	1 141	4 908

1) Ab 2005 wegen Einführung des SGB II nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar.– 2) Für den Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungshilfe und Altersübergangsgeld. Ab 2005 nach SGB III und SGB II.– 3) Ein Jahr und länger registriert arbeitslos; Stand jeweils September.– 4) Beschäftigte Arbeitnehmer, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige und registriert Arbeitslose.– 5) Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte und registriert Arbeitslose.– 6) Bis 2004 Arbeitslosenhilfe, ab 2005 ALG II.– 7) Jahresdurchschnitte.

Quelle: BA

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 11*

Bruttowertschöpfung, Bruttoinlandsprodukt, Nationaleinkommen und Volkseinkommen

In jeweiligen Preisen (Mrd Euro)

Jahr[1)]	Bruttowertschöpfung	Nettogütersteuern[2)]	Bruttoinlandsprodukt	Saldo der Primäreinkommen aus der übrigen Welt	Bruttonationaleinkommen	Abschreibungen	Nettonationaleinkommen	Produktions- und Importabgaben abzüglich Subventionen	Volkseinkommen insgesamt	Volkseinkommen davon: Arbeitnehmerentgelte[3)]	Volkseinkommen davon: Unternehmens- und Vermögenseinkommen
	+	+	=	+	=	–	=	–	=	+	+
					Früheres Bundesgebiet						
1970	325,67	34,93	360,60	1,04	361,64	40,52	321,12	39,00	282,12	185,05	97,07
1971	360,88	39,36	400,24	0,60	400,84	46,30	354,54	43,13	311,41	209,92	101,49
1972	394,38	41,99	436,37	0,25	436,62	51,18	385,44	45,82	339,62	232,63	106,99
1973	441,25	44,77	486,02	0,21	486,23	56,69	429,54	49,25	380,29	264,60	115,69
1974	480,18	45,84	526,02	0,23	526,25	63,88	462,37	50,95	411,42	292,69	118,73
1975	502,35	48,66	551,01	1,01	552,02	69,41	482,61	52,15	430,46	305,96	124,50
1976	544,65	52,75	597,40	1,59	598,99	74,16	524,83	57,10	467,73	330,72	137,01
1977	581,11	55,43	636,54	0,68	637,22	79,03	558,19	61,02	497,17	354,99	142,18
1978	617,79	61,15	678,94	3,16	682,10	85,38	596,72	65,17	531,55	378,98	152,57
1979	669,39	67,98	737,37	1,24	738,61	93,59	645,02	71,77	573,25	410,29	162,96
1980	715,83	72,69	788,52	1,46	789,98	104,13	685,85	76,55	609,30	445,90	163,40
1981	749,77	76,02	825,79	0,11	825,90	113,22	712,68	77,21	635,47	467,76	167,71
1982	782,03	78,18	860,21	– 0,65	859,56	120,85	738,71	79,11	659,60	482,76	176,84
1983	815,85	82,42	898,27	2,13	900,40	126,95	773,45	83,91	689,54	493,53	196,01
1984	855,88	86,12	942,00	5,93	947,93	134,02	813,91	87,38	726,53	512,84	213,69
1985	897,07	87,34	984,41	6,27	990,68	139,77	850,91	88,56	762,35	533,48	228,87
1986	947,66	89,47	1 037,13	4,06	1 041,19	145,40	895,79	90,08	805,71	561,74	243,97
1987	971,76	93,37	1 065,13	2,62	1 067,75	150,79	916,96	91,58	825,38	587,27	238,11
1988	1 026,92	96,37	1 123,29	8,37	1 131,66	157,76	973,90	95,75	878,15	611,81	266,34
1989	1 093,92	106,74	1 200,66	10,45	1 211,11	167,61	1 043,50	104,79	938,71	639,87	298,84
1990	1 188,32	118,36	1 306,68	11,26	1 317,94	181,44	1 136,50	118,59	1 017,91	689,96	327,95
1991	1 283,82	131,98	1 415,80	2,01	1 417,81	198,79	1 219,02	130,04	1 088,98	747,41	341,57
					Deutschland						
1991	1 392,68	141,92	1 534,60	6,95	1 541,55	214,43	1 327,12	134,55	1 192,57	847,01	345,56
1992	1 493,13	153,49	1 646,62	6,08	1 652,70	234,47	1 418,23	148,45	1 269,78	917,17	352,61
1993	1 533,23	161,14	1 694,37	2,59	1 696,96	250,09	1 446,87	159,21	1 287,66	938,77	348,89
1994	1 604,23	176,55	1 780,78	– 9,57	1 771,21	260,77	1 510,44	169,44	1 341,00	961,86	379,14
1995	1 671,71	176,74	1 848,45	– 13,69	1 834,76	270,48	1 564,28	167,06	1 397,22	997,02	400,20
1996	1 697,89	178,29	1 876,18	– 9,89	1 866,29	276,10	1 590,19	172,46	1 417,73	1 006,62	411,11
1997	1 734,86	180,72	1 915,58	– 13,87	1 901,71	283,16	1 618,55	179,93	1 438,62	1 010,69	427,93
1998	1 778,06	187,32	1 965,38	– 20,36	1 945,02	290,22	1 654,80	188,71	1 466,09	1 032,25	433,84
1999	1 810,27	201,73	2 012,00	– 21,53	1 990,47	297,05	1 693,42	206,16	1 487,26	1 059,51	427,75
2000	1 856,20	206,30	2 062,50	– 19,34	2 043,16	308,48	1 734,68	210,25	1 524,43	1 100,06	424,37
2001	1 904,49	208,67	2 113,16	– 21,01	2 092,15	316,41	1 775,74	214,89	1 560,85	1 120,61	440,24
2002	1 933,19	209,99	2 143,18	– 26,54	2 116,64	321,88	1 794,76	218,64	1 576,12	1 128,32	447,80
2003	1 949,41	214,39	2 163,80	– 15,13	2 148,67	323,03	1 825,64	226,03	1 599,61	1 132,08	467,53
2004	1 998,36	212,54	2 210,90	21,18	2 232,08	328,25	1 903,83	231,53	1 672,30	1 137,13	535,17
2005	2 023,89	218,31	2 242,20	26,63	2 268,83	335,92	1 932,91	238,23	1 694,68	1 129,86	564,82
2006	2 098,68	227,82	2 326,50	48,26	2 374,76	342,92	2 031,84	252,74	1 779,10	1 149,51	629,59
2007	2 180,73	251,67	2 432,40	42,77	2 475,17	359,04	2 116,13	278,32	1 837,81	1 180,95	656,86
2008	2 224,80	256,40	2 481,20	39,65	2 520,85	367,16	2 153,69	282,67	1 871,02	1 223,28	647,74
2009	2 140,61	256,49	2 397,10	33,84	2 430,94	366,09	2 064,85	273,02	1 791,83	1 225,86	565,97

1) Ab 2007 vorläufige Ergebnisse.– 2) Gütersteuern abzüglich Gütersubventionen.– 3) Inländer.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 12*

Arbeitnehmerentgelte (Lohnkosten), Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten für die Gesamtwirtschaft[1)]

Jahr[2)]	Arbeitnehmerentgelte (Lohnkosten)				Arbeitsproduktivität[4)]		Lohnstückkosten[5)]	
	insgesamt		Verdienst[3)]					
	je Arbeitnehmer	je Arbeitnehmerstunde	je Arbeitnehmer	je Arbeitnehmerstunde	je Erwerbstätigen	je Erwerbstätigenstunde	je Erwerbstätigen	je Erwerbstätigenstunde
	Früheres Bundesgebiet							
	Euro				Index (1991 = 100)			
1970	8 285	4,42	7 092	3,78	66,81	52,95	46,39	45,82
1971	9 238	5,01	7 874	4,27	68,59	55,27	50,36	49,77
1972	10 120	5,55	8 579	4,70	71,14	58,02	53,20	52,53
1973	11 314	6,29	9 526	5,29	73,65	60,98	57,45	56,63
1974	12 579	7,15	10 538	5,99	75,01	63,44	62,71	61,93
1975	13 453	7,83	11 181	6,51	76,29	65,83	65,93	65,37
1976	14 501	8,35	11 964	6,89	80,39	68,90	67,46	66,59
1977	15 440	8,98	12 760	7,42	82,90	71,74	69,64	68,76
1978	16 261	9,56	13 409	7,88	84,56	73,95	71,90	70,99
1979	17 175	10,17	14 139	8,37	86,39	76,07	74,34	73,43
1980	18 311	10,96	15 052	9,01	86,17	76,71	79,46	78,49
1981	19 153	11,63	15 746	9,56	86,52	77,98	82,78	81,89
1982	19 901	12,17	16 308	9,97	86,85	78,79	85,68	84,85
1983	20 524	12,66	16 755	10,33	89,02	81,38	86,21	85,44
1984	21 124	13,15	17 183	10,69	90,76	83,53	87,03	86,46
1985	21 628	13,68	17 596	11,13	91,59	85,45	88,30	87,92
1986	22 317	14,28	18 155	11,61	91,91	86,75	90,80	90,40
1987	22 950	14,88	18 670	12,10	91,91	87,94	93,37	92,93
1988	23 535	15,32	19 156	12,47	93,98	90,20	93,64	93,27
1989	24 140	15,95	19 678	13,00	95,85	93,34	94,18	93,88
1990	25 254	16,94	20 584	13,81	97,81	96,64	96,54	96,31
1991	26 743	18,21	21 797	14,84	100	100	100	100
	Deutschland							
	Euro				Index (2000 = 100)			
1991	24 073	16,28	19 691	13,32	86,52	82,32	88,97	87,72
1992	26 567	17,75	21 717	14,51	89,75	84,41	94,65	93,27
1993	27 651	18,72	22 650	15,33	90,22	85,75	98,00	96,82
1994	28 460	19,31	23 083	15,66	92,72	88,27	98,16	97,05
1995	29 475	20,23	23 807	16,34	94,25	90,53	100,01	99,12
1996	29 850	20,78	24 142	16,81	95,45	92,63	100,00	99,50
1997	30 076	21,12	24 185	16,98	97,26	94,97	98,89	98,64
1998	30 358	21,40	24 401	17,20	98,07	96,09	98,99	98,78
1999	30 690	21,82	24 750	17,60	98,71	97,47	99,43	99,29
2000	31 271	22,54	25 108	18,10	100	100	100	100
2001	31 761	23,10	25 563	18,59	100,80	101,81	100,76	100,62
2002	32 189	23,57	25 904	18,97	101,36	103,30	101,56	101,23
2003	32 700	24,04	26 231	19,29	102,11	104,53	102,42	102,04
2004	32 829	24,08	26 399	19,36	102,93	105,19	101,99	101,52
2005	32 797	24,22	26 470	19,55	103,83	106,65	101,01	100,73
2006	33 150	24,52	26 716	19,76	106,67	109,91	99,38	98,97
2007	33 450	24,71	27 117	20,03	107,72	110,99	99,30	98,76
2008	34 107	25,25	27 720	20,52	107,29	110,79	101,66	101,10
2009	34 181	26,11	27 663	21,13	102,24	108,32	106,91	106,91

1) Im Inland; Quelle für Arbeitsstunden: Arbeitszeitrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Nürnberg.– 2) Ab 2007 vorläufige Ergebnisse.– 3) Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer beziehungsweise je Arbeitnehmerstunde.– 4) Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt, Kettenindex 2000 = 100) je Erwerbstätigen beziehungsweise je Erwerbstätigenstunde.– 5) Lohnkosten in Relation zur Arbeitsproduktivität (je Erwerbstätigen beziehungsweise je Erwerbstätigenstunde).

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 13*

Verwendung des Volkseinkommens

Mrd Euro

Jahr[1]	Volks-ein-kommen	Konsumausgaben			Nettoinvestitionen[2]		Außenbeitrag[3]				Produk-tions- und Import-abgaben abzüglich Subven-tionen
		zu-sammen	davon: private Haus-halte[4]	davon: Staat	zu-sammen	darunter: alle Sektoren ohne Staat	zu-sammen	davon: Saldo der Waren-umsätze	davon: Saldo der Dienst-leistungs-umsätze	davon: Saldo der Primär-ein-kommen	
	=	+			+		+				–
					Früheres Bundesgebiet						
1970	282,12	250,33	195,19	55,14	62,04	50,41	8,75	11,73	– 4,02	1,04	39,00
1975	430,46	420,92	312,38	108,54	47,62	33,79	14,07	20,70	– 7,64	1,01	52,15
1976	467,73	452,74	338,05	114,69	58,64	46,24	13,45	20,02	– 8,16	1,59	57,10
1977	497,17	483,96	361,98	121,98	60,45	48,66	13,78	22,20	– 9,10	0,68	61,02
1978	531,55	513,14	382,26	130,88	65,17	52,58	18,41	24,36	– 9,11	3,16	65,17
1979	573,25	558,84	417,31	141,53	82,30	68,70	3,88	14,56	– 11,92	1,24	71,77
1980	609,30	607,03	452,10	154,93	82,43	68,56	– 3,61	7,53	– 12,60	1,46	76,55
1981	635,47	644,54	478,07	166,47	63,49	51,71	4,65	18,16	– 13,62	0,11	77,21
1982	659,60	668,06	497,15	170,91	52,34	43,52	18,31	30,81	– 11,85	– 0,65	79,11
1983	689,54	696,37	520,05	176,32	60,06	52,98	17,02	26,60	– 11,71	2,13	83,91
1984	726,53	726,60	543,48	183,12	60,15	53,75	27,16	32,02	– 10,79	5,93	87,38
1985	762,35	752,70	561,99	190,71	58,12	51,61	40,09	43,28	– 9,46	6,27	88,56
1986	805,71	777,10	577,32	199,78	63,27	55,06	55,42	61,56	– 10,20	4,06	90,08
1987	825,38	804,61	597,26	207,35	58,03	50,25	54,32	63,56	– 11,86	2,62	91,58
1988	878,15	840,54	624,50	216,04	69,61	62,21	63,75	69,95	– 14,57	8,37	95,75
1989	938,71	888,36	668,31	220,05	85,59	77,57	69,55	74,36	– 15,26	10,45	104,79
1990	1 017,91	952,01	717,21	234,80	100,70	92,31	83,79	74,50	– 1,97	11,26	118,59
1991	1 088,98	1 022,42	770,50	251,92	117,95	110,22	78,65	71,72	4,92	2,01	130,04
					Deutschland						
1991	1 192,57	1 172,46	879,86	292,60	153,80	141,05	0,86	16,56	– 22,65	6,95	134,55
1992	1 269,78	1 268,98	946,60	322,38	150,65	134,15	– 1,40	22,43	– 29,91	6,08	148,45
1993	1 287,66	1 319,21	986,54	332,67	125,53	111,33	2,13	32,40	– 32,86	2,59	159,21
1994	1 341,00	1 378,02	1 031,10	346,92	139,40	126,66	– 6,98	39,39	– 36,80	– 9,57	169,44
1995	1 397,22	1 429,01	1 067,19	361,82	140,29	133,39	– 5,02	46,00	– 37,33	– 13,69	167,06
1996	1 417,73	1 463,25	1 091,50	371,75	119,96	114,88	6,98	54,39	– 37,52	– 9,89	172,46
1997	1 438,62	1 487,25	1 115,78	371,47	121,26	119,73	10,04	63,40	– 39,49	– 13,87	179,93
1998	1 466,09	1 513,87	1 137,51	376,36	134,47	132,80	6,46	69,25	– 42,43	– 20,36	188,71
1999	1 487,26	1 562,25	1 175,01	387,24	135,26	131,99	– 4,09	66,18	– 48,74	– 21,53	206,16
2000	1 524,43	1 606,07	1 214,16	391,91	140,70	139,32	– 12,09	62,64	– 55,39	– 19,34	210,25
2001	1 560,85	1 658,80	1 258,57	400,23	95,44	93,75	21,50	100,66	– 58,15	– 21,01	214,89
2002	1 576,12	1 675,26	1 263,46	411,80	48,32	47,59	71,18	136,55	– 38,83	– 26,54	218,64
2003	1 599,61	1 701,45	1 284,60	416,85	53,39	54,75	70,80	131,95	– 46,02	– 15,13	226,03
2004	1 672,30	1 718,95	1 303,09	415,86	50,77	54,75	134,11	154,03	– 41,10	21,18	231,53
2005	1 694,68	1 745,00	1 325,44	419,56	42,40	47,98	145,51	158,70	– 39,82	26,63	238,23
2006	1 779,10	1 783,08	1 357,76	425,32	67,53	71,62	181,23	162,22	– 29,25	48,26	252,74
2007	1 837,81	1 813,82	1 378,94	434,88	86,74	90,73	215,57	198,97	– 26,17	42,77	278,32
2008	1 871,02	1 862,82	1 413,22	449,60	91,77	94,36	199,10	180,39	– 20,94	39,65	282,67
2009	1 791,83	1 883,20	1 411,06	472,14	29,33	29,79	152,32	135,19	– 16,71	33,84	273,02

1) Ab 2007 vorläufige Ergebnisse.– 2) Bruttoinvestitionen (Bruttoanlageinvestitionen einschließlich Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen) abzüglich Abschreibungen.– 3) Exporte von Waren und Dienstleistungen abzüglich Importe von Waren und Dienstleistungen einschließlich dem Saldo der Primäreinkommen.– 4) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 14*

Verwendung des Bruttoinlandsprodukts

Jahr[1]	Bruttoinlandsprodukt	Inländische Verwendung								Exporte	Importe	Außenbeitrag[5]
		insgesamt	davon:									
			Konsumausgaben			Bruttoanlageinvestitionen			Vorratsveränderung[4]			
			davon:			davon:				von Waren und Dienstleistungen		
			private Haushalte	private Organisationen[2]	Staat	Ausrüstungsinvestitionen	Bauinvestitionen	sonstige Anlagen[3]				
	In jeweiligen Preisen Früheres Bundesgebiet Mrd Euro											
1970	360,60	352,89	192,58	2,61	55,14	35,53	55,14	1,31	10,58	77,09	69,38	7,71
1980	788,52	793,59	443,02	9,08	154,93	65,87	107,64	4,54	8,51	207,49	212,56	– 5,07
1990	1 306,68	1 234,15	698,47	18,74	234,80	117,93	148,59	11,18	4,44	421,66	349,13	72,53
1991	1 415,80	1 339,16	751,72	18,78	251,92	132,49	162,58	11,59	10,08	474,78	398,14	76,64
	Deutschland Mrd Euro											
1991	1 534,60	1 540,69	859,35	20,51	292,60	153,71	190,68	12,36	11,48	395,50	401,59	6,09
1995	1 848,45	1 839,78	1 037,62	29,57	361,82	129,82	259,07	16,06	5,82	442,79	434,12	8,67
2000	2 062,50	2 055,25	1 180,33	33,83	391,91	176,66	241,85	23,92	6,75	688,39	681,14	7,25
2001	2 113,16	2 070,65	1 224,28	34,29	400,23	167,36	230,61	24,91	–11,03	735,60	693,09	42,51
2002	2 143,18	2 045,46	1 227,78	35,68	411,80	151,85	216,59	24,53	–22,77	765,70	667,98	97,72
2003	2 163,80	2 077,87	1 247,23	37,37	416,85	149,25	213,13	24,34	–10,30	771,31	685,38	85,93
2004	2 210,90	2 097,97	1 265,29	37,80	415,86	154,51	207,73	24,78	– 8,00	849,92	736,99	112,93
2005	2 242,20	2 123,32	1 288,76	36,68	419,56	161,30	203,38	25,40	–11,76	921,82	802,94	118,88
2006	2 326,50	2 193,53	1 321,22	36,54	425,32	178,26	218,48	26,58	–12,87	1 055,50	922,53	132,97
2007	2 432,40	2 259,60	1 341,99	36,95	434,88	195,95	231,04	27,56	– 8,77	1 141,22	968,42	172,80
2008	2 481,20	2 321,75	1 375,65	37,57	449,60	201,56	241,46	28,34	–12,43	1 177,87	1 018,42	159,45
2009	2 397,10	2 278,62	1 371,63	39,43	472,14	154,68	240,07	27,94	–27,27	978,79	860,31	118,48
	Preisbereinigt Früheres Bundesgebiet Kettenindex (1991 = 100)											
1970	56,82	59,27	56,05	41,20	58,31	53,29	84,97	11,81	x	32,71	36,23	x
1980	75,58	79,07	78,09	67,68	89,06	67,13	92,02	39,34	x	53,89	60,79	x
1990	95,14	95,49	95,60	104,93	96,79	91,89	97,47	95,80	x	90,07	90,17	x
1991	100	100	100	100	100	100	100	100	x	100	100	x
	Deutschland Kettenindex (2000 = 100)											
1991	85,36	85,87	84,72	71,08	84,65	82,43	89,77	46,35	x	59,95	60,37	x
1995	90,54	92,00	91,50	92,05	93,39	69,08	106,25	62,33	x	65,01	68,19	x
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	x	100	100	x
2001	101,24	99,49	101,96	98,94	100,53	96,33	95,40	106,19	x	106,44	101,23	x
2002	101,24	97,49	101,10	100,47	102,01	89,09	89,84	107,55	x	111,01	99,77	x
2003	101,02	98,07	101,20	101,82	102,40	90,12	88,37	110,18	x	113,74	105,12	x
2004	102,24	97,93	101,28	102,20	101,67	94,18	84,96	111,67	x	125,40	112,77	x
2005	103,01	97,93	101,69	100,39	102,04	99,28	82,40	117,12	x	135,07	120,27	x
2006	106,48	100,27	103,15	99,30	103,04	110,93	86,40	127,54	x	152,72	134,61	x
2007	109,31	101,52	102,87	100,31	104,73	122,84	85,97	136,18	x	164,40	141,36	x
2008	110,39	102,72	103,59	102,07	107,17	127,18	87,01	144,98	x	168,58	145,98	x
2009	105,18	100,76	103,33	104,08	110,24	98,43	85,71	153,17	x	144,50	132,28	x

1) Ab 2007 vorläufige Ergebnisse.– 2) Ohne Erwerbszweck.– 3) Nutztiere und Nutzpflanzungen, immaterielle Anlagegüter, Grundstücksübertragungskosten für unbebauten Grund und Boden.– 4) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.– 5) Exporte abzüglich Importe von Waren und Dienstleistungen.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 15*

Bruttoinvestitionen[1)]

Jahr[2)]	Insgesamt	Ausrüstungsinvestitionen			Bauinvestitionen					Sonstige Anlagen[3)]	Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen
		zusammen	alle Sektoren ohne Staat	Sektor Staat	zusammen	Wohnbauten	Nichtwohnbauten zusammen	Nichtwohnbauten alle Sektoren ohne Staat	Nichtwohnbauten Sektor Staat		
					In jeweiligen Preisen Früheres Bundesgebiet Mrd Euro						
1970	102,56	35,53	33,89	1,64	55,14	23,96	31,18	16,11	15,07	1,31	10,58
1980	186,56	65,87	62,95	2,92	107,64	53,04	54,60	29,58	25,02	4,54	8,51
1990	282,14	117,93	113,51	4,42	148,59	76,08	72,51	46,67	25,84	11,18	4,44
1991	316,74	132,49	128,04	4,45	162,58	85,03	77,55	51,13	26,42	11,59	10,08
					Deutschland Mrd Euro						
1991	368,23	153,71	147,63	6,08	190,68	94,64	96,04	63,89	32,15	12,36	11,48
1993	375,62	130,28	124,55	5,73	236,59	121,10	115,49	77,78	37,71	14,32	– 5,57
1995	410,77	129,82	125,10	4,72	259,07	142,18	116,89	83,33	33,56	16,06	5,82
1997	404,42	137,22	133,21	4,01	246,87	142,13	104,74	75,77	28,97	18,28	2,05
1999	432,31	159,59	154,38	5,21	246,31	144,19	102,12	72,04	30,08	22,52	3,89
2000	449,18	176,66	171,51	5,15	241,85	140,92	100,93	71,66	29,27	23,92	6,75
2001	411,85	167,36	162,04	5,32	230,61	132,21	98,40	69,28	29,12	24,91	–11,03
2002	370,20	151,85	146,89	4,96	216,59	124,39	92,20	63,49	28,71	24,53	–22,77
2003	376,42	149,25	144,83	4,42	213,13	123,19	89,94	62,94	27,00	24,34	–10,30
2004	379,02	154,51	150,16	4,35	207,73	121,01	86,72	61,66	25,06	24,78	– 8,00
2005	378,32	161,30	156,89	4,41	203,38	117,45	85,93	62,38	23,55	25,40	–11,76
2006	410,45	178,26	173,66	4,60	218,48	126,84	91,64	66,20	25,44	26,58	–12,87
2007	445,78	195,95	191,61	4,34	231,04	132,53	98,51	71,06	27,45	27,56	– 8,77
2008	458,93	201,56	196,97	4,59	241,46	135,30	106,16	76,50	29,66	28,34	–12,43
2009	395,42	154,68	149,32	5,36	240,07	135,09	104,98	73,51	31,47	27,94	–27,27
					Preisbereinigt Früheres Bundesgebiet Kettenindex (1991 = 100)						
1970	67,28	53,29	x	75,16	84,97	76,62	93,11	x	131,32	11,81	x
1980	74,00	67,13	x	88,13	92,02	90,01	94,21	x	124,58	39,34	x
1990	93,60	91,89	x	100,23	97,47	95,75	99,34	x	103,73	95,80	x
1991	100	100	x	100	100	100	100	x	100	100	x
					Deutschland Kettenindex (2000 = 100)						
1991	90,88	82,43	x	97,87	89,77	77,67	106,50	x	120,97	46,35	x
1993	86,85	68,33	x	93,09	101,01	89,30	117,24	x	129,60	54,84	x
1995	92,07	69,08	x	80,70	106,25	100,16	114,75	x	112,53	62,33	x
1997	89,92	74,51	x	71,20	101,84	100,41	103,85	x	99,22	71,86	x
1999	97,79	90,36	x	101,76	102,46	102,54	102,36	x	103,80	92,67	x
2000	100	100	x	100	100	100	100	x	100	100	x
2001	92,16	96,33	x	107,18	95,40	93,93	97,45	x	99,04	106,19	x
2002	83,74	89,09	x	106,17	89,84	88,45	91,79	x	97,78	107,55	x
2003	85,78	90,12	x	100,60	88,37	87,60	89,46	x	91,96	110,18	x
2004	85,51	94,18	x	101,28	84,96	85,03	84,87	x	84,71	111,67	x
2005	84,19	99,28	x	105,70	82,40	81,80	83,24	x	79,00	117,12	x
2006	90,53	110,93	x	114,81	86,40	86,23	86,65	x	82,76	127,54	x
2007	95,76	122,84	x	110,32	85,97	84,66	87,80	x	83,87	136,18	x
2008	97,14	127,18	x	120,74	87,01	83,87	91,40	x	87,81	144,98	x
2009	85,62	98,43	x	148,10	85,71	82,83	89,72	x	92,19	153,17	x

1) Ausrüstungsinvestitionen, Bauinvestitionen, sonstige Anlagen, Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen.– 2) Ab 2007 vorläufige Ergebnisse.– 3) Im Wesentlichen Computersoftware, Nutztiere und Nutzpflanzungen.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 16*

Deflatoren aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen[1)]

Jahr[2)]	Brutto-inlands-produkt	Inländische Verwendung						Außenbeitrag		
		ins-gesamt	davon:					Exporte	Importe	Terms of Trade[3)]
			Konsumausgaben			Bruttoinvestitionen				
			zu-sammen	davon:		zu-sammen	darunter:	von Waren und Dienstleistungen		
				Private Konsum-ausgben	Konsum-ausgaben des Staates		Brutto-anlage-investi-tionen			
	Früheres Bundesgebiet Index (1991 = 100)									
1970	44,83	44,46	43,40	45,45	37,54	48,13	44,91	49,65	48,11	103,20
1971	48,24	47,60	46,40	48,00	41,82	51,77	48,16	51,79	48,82	106,08
1972	50,43	49,70	48,71	50,24	44,35	53,23	50,01	53,16	49,69	106,98
1973	53,61	53,06	52,49	53,96	48,31	55,38	52,41	56,43	53,95	104,60
1974	57,50	57,59	57,04	58,28	53,38	59,91	55,92	64,89	66,54	97,52
1975	60,77	60,52	60,21	61,46	56,53	62,00	58,14	67,94	68,00	99,91
1976	62,78	62,76	62,44	63,78	58,49	64,31	60,45	70,54	71,81	98,23
1977	64,72	64,72	64,35	65,51	60,92	66,44	62,38	71,90	73,18	98,25
1978	67,01	66,48	65,79	66,79	62,76	69,34	64,92	73,21	71,89	101,84
1979	69,88	69,94	69,27	70,62	65,27	72,79	68,89	76,56	77,99	98,17
1980	73,68	74,95	73,76	75,39	69,05	79,59	74,04	81,09	87,83	92,33
1981	76,77	79,27	77,63	80,01	70,95	85,73	77,68	85,65	98,10	87,31
1982	80,29	82,58	81,29	84,04	73,60	87,60	79,99	89,17	100,73	88,52
1983	82,54	84,60	83,95	86,71	76,29	87,11	81,90	90,99	101,40	89,73
1984	84,17	86,66	86,08	88,87	78,29	88,98	84,09	93,85	106,37	88,23
1985	85,97	88,39	87,77	90,23	80,87	90,89	85,36	96,37	108,84	88,54
1986	88,54	88,37	87,79	89,28	83,52	90,67	86,69	95,36	96,32	99,00
1987	89,68	88,68	88,42	89,19	86,15	89,73	87,82	94,45	91,75	102,94
1988	91,20	90,23	90,24	90,83	88,47	90,30	89,15	96,13	93,61	102,69
1989	93,82	93,53	93,77	94,34	92,06	92,79	91,49	98,52	98,51	100,01
1990	97,00	96,51	96,93	97,14	96,29	95,17	95,38	98,60	97,25	101,39
1991	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Deutschland Index (2000 = 100)									
1991	87,16	87,29	86,48	85,93	88,20	90,21	94,70	95,83	97,66	98,13
1992	91,50	90,88	90,17	89,48	92,26	93,42	98,38	96,79	95,57	101,28
1993	94,91	93,83	93,16	92,51	95,10	96,28	101,08	96,93	93,85	103,28
1994	97,16	95,86	95,25	94,81	96,55	98,05	102,16	97,73	93,72	104,28
1995	98,98	97,30	96,75	96,04	98,85	99,33	103,17	98,94	93,46	105,86
1996	99,49	97,97	97,59	96,96	99,51	99,31	102,40	98,42	93,63	105,12
1997	99,77	98,82	98,45	98,29	98,92	100,13	102,03	99,27	96,53	102,84
1998	100,33	98,94	98,69	98,77	98,46	99,84	101,09	98,41	94,18	104,49
1999	100,68	99,14	99,34	99,08	100,16	98,41	99,74	97,55	92,85	105,06
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	101,21	101,27	101,71	101,76	101,58	99,49	99,20	100,39	100,51	99,88
2002	102,64	102,08	102,97	102,96	103,01	98,42	98,14	100,20	98,30	101,93
2003	103,85	103,09	104,37	104,55	103,87	97,69	96,87	98,51	95,72	102,91
2004	104,85	104,24	105,56	105,95	104,37	98,68	97,24	98,45	95,95	102,61
2005	105,53	105,49	106,79	107,42	104,92	100,04	97,18	99,14	98,01	101,15
2006	105,94	106,44	107,76	108,55	105,32	100,94	97,67	100,40	100,62	99,78
2007	107,89	108,29	109,40	110,51	105,95	103,63	100,19	100,84	100,58	100,26
2008	108,98	109,98	111,11	112,43	107,04	105,18	101,33	101,50	102,42	99,10
2009	110,50	110,03	111,72	112,49	109,28	102,81	101,07	98,40	95,48	103,06

1) Implizite Preisindizes: Division der zu Messziffern (1991=100 bzw. 2000=100) umgerechneten Ergebnisse in jeweiligen Preisen durch die entsprechenden preisbereinigten Größen (Kettenindizes, 1991=100 bzw. 2000=100).– 2) Ab 2007 vorläufige Ergebnisse.– 3) Preisindizes der Exporte von Waren und Dienstleistungen in Relation zu den Preisindizes der Importe von Waren und Dienstleistungen.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 17*

Verfügbares Einkommen, Primäreinkommen und Sparen der privaten Haushalte[1)]

Mrd Euro

Jahr[2)]	Verfügbares Einkommen[3)] davon: Primäreinkommen[4)] zusammen	davon: Unternehmensgewinne	empfangene Arbeitnehmerentgelte	empfangene Vermögenseinkommen	geleistete übrige Zinsen, Pachten	empfangene monetäre Sozialleistungen[5)]	empfangene sonstige laufende Transfers	geleistete Einkommen- und Vermögensteuern
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Früheres Bundesgebiet							
1980	606,28	67,59	445,90	98,39	5,60	136,53	20,50	82,90
1985	747,73	80,24	533,48	140,22	6,21	166,45	27,73	97,78
1990	969,71	120,18	689,96	168,87	9,30	209,77	36,05	118,72
1991	1 066,39	118,20	747,41	210,94	10,16	212,16	36,22	139,72
	Deutschland							
1991	1 182,08	118,61	847,01	228,09	11,63	258,26	43,52	147,63
1995	1 402,20	143,28	997,02	274,31	12,41	347,75	58,15	180,14
2000	1 558,46	133,07	1 100,06	337,50	12,17	409,26	66,04	217,04
2005	1 653,14	155,27	1 129,86	377,57	9,56	459,33	74,55	200,35
2006	1 712,21	164,69	1 149,51	407,91	9,90	457,87	74,86	214,32
2007	1 766,22	163,90	1 180,95	431,94	10,57	450,05	78,17	232,02
2008	1 842,11	172,28	1 223,28	457,36	10,81	452,55	81,89	246,76
2009	1 795,21	171,76	1 225,86	405,84	8,25	490,29	74,17	239,56

Jahr[2)]	noch: Verfügbares Einkommen[3)] davon: geleistete Sozialbeiträge[6)]	monetäre Sozialleistungen	sonstige laufende Transfers	insgesamt (1) + (6) + (7) – (8) – (9) – (10) – (11)	Private Konsumausgaben[3)]	Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche[7)]	Sparen[8)] (12) + (14) – (13)	Sparquote[9)] (vH) (15) / ((12) + (14))
	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
	Früheres Bundesgebiet							
1980	142,84	0,26	24,43	512,88	452,10	7,67	68,45	*13,1*
1985	182,72	0,29	31,80	629,32	561,99	7,23	74,56	*11,7*
1990	235,03	0,32	39,68	821,78	717,21	9,17	113,74	*13,7*
1991	255,17	0,33	38,32	881,23	770,50	9,55	120,28	*13,5*
	Deutschland							
1991	289,97	0,33	45,42	1 000,51	879,86	9,57	130,22	*12,9*
1995	377,11	0,40	62,49	1 187,96	1 067,19	10,96	131,73	*11,0*
2000	427,00	0,51	67,05	1 322,16	1 214,16	15,24	123,24	*9,2*
2005	447,34	0,50	75,16	1 463,67	1 325,44	17,37	155,60	*10,5*
2006	458,59	0,51	76,23	1 495,29	1 357,76	23,39	160,92	*10,6*
2007	460,18	0,52	81,11	1 520,61	1 378,94	25,14	166,81	*10,8*
2008	474,81	0,54	84,60	1 569,84	1 413,22	30,89	187,51	*11,7*
2009	496,68	0,54	68,63	1 554,26	1 411,06	33,56	176,76	*11,1*

1) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.– 2) Ab 2007 vorläufige Ergebnisse.– 3) Ausgabenkonzept.– 4) Selbstständigeneinkommen, Betriebsüberschuss, empfangene Arbeitnehmerentgelte, empfangene Vermögenseinkommen abzüglich geleistete Zinsen und Pachten.– 5) Geldleistungen der Sozialversicherungen, Sozialleistungen aus privaten Sicherungssystemen, sonstige Sozialleistungen der Arbeitgeber sowie sonstige soziale Geldleistungen.– 6) Tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge.– 7) Einschließlich der Riester-Renten.– 8) Verfügbares Einkommen abzüglich Private Konsumausgaben zuzüglich Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.– 9) Sparen in vH des verfügbaren Einkommens einschließlich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 18*

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1], der Ge-

Mrd

Jahr[2]	Einnahmen				Aus-					
	ins-gesamt	Steuern[3]	Sozial-beiträge	sonstige Einnah-men[4]	ins-gesamt	Vor-leistungen	Arbeit-nehmer-entgelte	monetäre Sozialleistungen zu-sammen	davon: an private Haushalte	davon: an die üb-rige Welt
					Staat					
					Früheres Bundesgebiet					
1970	140,53	82,86	42,55	15,12	138,67	15,67	30,30	44,93	44,06	0,87
1980	346,56	187,42	124,57	34,57	369,71	36,35	76,67	124,89	122,33	2,56
1990	545,48	281,80	205,93	57,75	570,26	56,53	107,51	187,02	183,50	3,52
1991	610,18	315,94	225,59	68,65	653,70	57,44	115,34	189,28	185,62	3,66
					Deutschland					
1991	665,93	337,89	258,38	69,66	709,76	68,94	135,14	235,38	231,74	3,64
1995	833,61[a]	405,70	338,62	89,29[a]	1 012,33[a]	77,11	161,73	325,55	321,11	4,44
2000	957,49	499,04	378,40	80,05	930,40[b]	82,38	166,11	379,73	374,79	4,94
2005	976,08	493,16	396,52	86,40	1 050,25	95,45	168,90	429,61	424,53	5,08
2007	1 065,78	576,41	400,19	89,18	1 059,44	99,96	168,31	419,06	413,93	5,13
2008	1 088,46	590,14	407,78	90,54	1 085,62	104,80	170,72	421,08	415,68	5,40
2009	1 066,04	564,47	409,90	91,67	1 138,71	111,34	177,64	443,50	437,81	5,69
					davon:					
					Gebietskörperschaften[11]					
					Früheres Bundesgebiet					
1970	99,56	82,86	3,24	13,46	100,62	14,76	28,77	14,34	13,77	0,57
1980	227,74	187,42	8,92	31,40	252,01	34,56	72,38	36,93	35,71	1,22
1990	348,61	281,80	13,37	53,44	383,29	52,74	100,57	51,79	50,77	1,02
1991	392,93	315,94	13,47	63,52	450,72	53,54	107,57	52,59	51,58	1,01
					Deutschland					
1991	415,92	337,89	13,80	64,23	470,66	64,36	126,44	60,54	59,53	1,01
1995	509,69[a]	405,70	18,38	85,61[a]	680,70[a]	71,00	149,80	84,08	83,10	0,98
2000	594,86	499,04	20,10	75,72	568,36[b]	76,15	152,30	106,12	105,25	0,87
2005	603,82	493,16	22,98	87,68	674,10	87,56	153,49	135,99	135,50	0,49
2007	686,98	576,41	23,70	86,87	691,54	92,18	152,26	137,03	136,63	0,40
2008	705,16	590,14	24,03	90,99	711,16	96,72	154,27	138,68	138,29	0,39
2009	681,74	564,47	24,73	92,54	741,07	101,81	160,01	146,19	145,80	0,39
					Sozialversicherung[12]					
					Früheres Bundesgebiet					
1970	47,46	–	39,31	8,15	44,54	0,91	1,53	30,59	30,29	0,30
1980	137,95	–	115,65	22,30	136,83	1,79	4,29	87,96	86,62	1,34
1990	223,76	–	192,56	31,20	213,86	3,79	6,94	135,23	132,73	2,50
1991	249,65	–	212,12	37,53	235,38	3,90	7,77	136,69	134,04	2,65
					Deutschland					
1991	287,74	–	244,58	43,16	276,83	4,58	8,70	174,84	172,21	2,63
1995	373,03	–	320,24	52,79	380,74	6,11	11,93	241,47	238,01	3,46
2000	435,33	–	358,30	77,03	434,74	6,23	13,81	273,61	269,54	4,07
2005	466,86	–	373,54	93,32	470,75	7,89	15,41	293,62	289,03	4,59
2007	477,54	–	376,49	101,05	466,64	7,78	16,05	282,03	277,30	4,73
2008	486,53	–	383,75	102,78	477,69	8,08	16,45	282,40	277,39	5,01
2009	493,48	–	385,17	108,31	506,82	9,53	17,63	297,31	292,01	5,30

1) Gemeinsamer Haushalt der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Ab 2007 vorläufige Ergebnisse.– 3) Ohne Steuern inländischer Sektoren an die EU.– 4) Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers.– 5) Zinsen auf öffentliche Schulden.– 6) Ohne Subventionen der EU an inländische Sektoren.– 7) Geleistete sonstige Produktionsabgaben, sonstige laufende Transfers und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– 8) Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 9) Abgaben (Steuern einschließlich Steuern an die EU und Erbschaftsteuer sowie tatsächliche Sozialbeiträge) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 10) Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 11) Einschließlich der Transaktionen mit der Sozialversicherung.– 12) Einschließlich der Transaktionen mit den Gebietskörperschaften.– a) Einmaliger Effekt durch die Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und eines Teils der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in den öffentlichen Sektor (im Einzelnen siehe dazu in JG 95 Ziffer 179 und Tabelle 34); Einnahmen: 2,9 Mrd

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

noch Tabelle 18*

bietskörperschaften und der Sozialversicherung
Euro

gaben							Nachrichtlich			
soziale Sach-leistungen	geleistete Vermö-gensein-kommen[5)]	Subven-tionen[6)]	Vermö-gens-trans-fers	Brutto-investi-tionen	sonstige Aus-gaben[7)]	Finanzie-rungs-saldo	Staats-quote[8)]	Ab-gaben-quote[9)]	Finanzie-rungs-quote[10)]	Jahr[2)]
							vH			
					Staat					
					Früheres Bundesgebiet					
13,28	3,33	5,15	6,08	17,04	2,89	+ 1,86	*38,5*	*34,9*	*+ 0,5*	1970
47,34	16,18	13,84	15,65	28,65	10,14	– 23,15	*46,9*	*40,3*	*– 2,9*	1980
76,70	34,35	22,40	15,67	31,62	38,46	– 24,78	*43,6*	*38,1*	*– 1,9*	1990
85,98	39,51	23,14	23,32	32,57	87,12	– 43,52	*46,2*	*39,1*	*– 3,1*	1991
					Deutschland					
99,26	41,23	32,72	30,08	40,47	26,54	– 43,83	*46,3*	*38,9*	*– 2,9*	1991
136,04	64,60	38,24	147,44[a)]	40,41	21,21	–178,72[a)]	*54,8* [a)]	*40,2*	*– 9,7* [a)]	1995
152,97	65,05	34,84	30,05	36,19	– 16,92[b)]	+ 27,09[b)]	*45,1* [b)]	*42,3*	*+ 1,3* [b)]	2000
167,36	62,62	27,33	34,62	30,28	34,08	– 74,17	*46,8*	*39,1*	*– 3,3*	2005
178,27	67,32	27,24	29,79	34,35	35,14	+ 6,34	*43,6*	*39,7*	*+ 0,3*	2007
185,67	66,65	27,82	33,08	36,78	39,02	+ 2,84	*43,8*	*39,6*	*+ 0,1*	2008
196,60	62,16	31,49	32,76	39,34	43,88	– 72,67	*47,5*	*39,9*	*– 3,0*	2009
					davon:					
					Gebietskörperschaften[11)]					
					Früheres Bundesgebiet					
1,95	3,48	5,15	6,06	16,94	9,17	– 1,06	*27,9*	*23,8*	*– 0,3*	1970
6,22	16,52	12,88	15,60	28,27	28,65	– 24,27	*32,0*	*25,3*	*– 3,1*	1980
11,33	34,50	20,70	15,68	31,09	64,89	– 34,68	*29,3*	*23,1*	*– 2,7*	1990
12,64	39,65	21,26	23,19	31,79	108,49	– 57,79	*31,8*	*23,8*	*– 4,1*	1991
					Deutschland					
15,46	41,40	29,17	30,04	39,57	63,68	– 54,74	*30,7*	*23,0*	*– 3,6*	1991
24,03	64,61	32,15	147,47[a)]	38,63	68,93	–171,01[a)]	*36,8* [a)]	*22,9*	*– 9,3* [a)]	1995
19,98	64,99	29,30	29,34	35,31	54,87[b)]	+ 26,50[b)]	*27,6* [b)]	*25,0*	*+ 1,3* [b)]	2000
21,71	62,44	26,45	34,45	29,41	122,60	– 70,28	*30,1*	*22,5*	*– 3,1*	2005
22,50	67,21	26,61	29,78	33,89	130,08	– 4,56	*28,4*	*24,2*	*– 0,2*	2007
23,30	66,54	26,98	33,09	36,14	135,44	– 6,00	*28,7*	*24,2*	*– 0,2*	2008
24,50	62,04	28,56	32,78	38,61	146,57	– 59,33	*30,9*	*23,9*	*– 2,5*	2009
					Sozialversicherung[12)]					
					Früheres Bundesgebiet					
11,33	0,00	–	0,02	0,10	0,06	+ 2,92	*12,4*	*11,1*	*+ 0,8*	1970
41,12	0,00	0,96	0,11	0,38	0,22	+ 1,12	*17,4*	*15,0*	*+ 0,1*	1980
65,37	0,03	1,70	0,04	0,53	0,23	+ 9,90	*16,4*	*15,0*	*+ 0,8*	1990
73,34	0,04	1,88	0,20	0,78	10,78	+ 14,27	*16,6*	*15,3*	*+ 1,0*	1991
					Deutschland					
83,80	0,01	3,55	0,16	0,90	0,29	+ 10,91	*18,0*	*15,9*	*+ 0,7*	1991
112,01	0,16	6,09	0,67	1,78	0,52	– 7,71	*20,6*	*17,3*	*– 0,4*	1995
132,99	0,14	5,54	0,85	0,88	0,69	+ 0,59	*21,1*	*17,3*	*+ 0,0*	2000
145,65	0,23	0,88	0,24	0,87	5,96	– 3,89	*21,0*	*16,6*	*– 0,2*	2005
155,77	0,17	0,63	0,06	0,46	3,69	+ 10,90	*19,2*	*15,5*	*+ 0,4*	2007
162,37	0,16	0,84	0,04	0,64	6,71	+ 8,84	*19,3*	*15,3*	*+ 0,4*	2008
172,10	0,17	2,93	0,03	0,73	6,39	– 13,34	*21,1*	*16,0*	*– 0,6*	2009

Euro, Ausgaben: 122,5 Mrd Euro. Ohne die Berücksichtigung ergeben sich die folgenden Werte: Einnahmen: Staat: 830,8 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 506,8 Mrd Euro, Sonstige Einnahmen: Staat 86,4 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 82,8 Mrd Euro; Ausgaben: Staat 889,9 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 558,2 Mrd Euro, Vermögenstransfers: Staat 25,0 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 25,0 Mrd Euro; Finanzierungssaldo: Staat –59,1 Mrd Euro, Gebietskörperschaften – 51,4 Mrd Euro; Staatsquote: Staat 48,1 vH, Gebietskörperschaften 30,2 vH, Finanzierungsquote: Staat – 3,9 vH, Gebietskörperschaften – 2,8 vH.– b) Einmaliger Effekt durch den Verkauf der UMTS-Lizenzen in Höhe von 50,8 Mrd Euro; ohne die Berücksichtigung ergeben sich folgende Werte: Ausgaben: Staat 981,2 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 619,2 Mrd Euro, sonstige Ausgaben: Staat 33,9 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 105,7 Mrd Euro, Finanzierungssaldo: Staat – 23,7 Mrd Euro Gebietskörperschaften – 24,3 Mrd Euro, Staatsquote: Staat 47,6 vH, Gebietskörperschaften 30,0 vH, Finanzierungsquote: Staat – 1,5 vH, Gebietskörperschaften – 1,2 vH.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 19*

Einnahmen und Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden[1)]

Mrd Euro

Jahr[2)]	Einnahmen			Ausgaben							Finanzierungssaldo
	insgesamt[3)]	darunter: Steuern[4)]	darunter: Sozialbeiträge	insgesamt	Vorleistungen	Arbeitnehmerentgelt	geleistete Vermögenseinkommen[5)]	geleistete Transfers[6)]	Bruttoinvestitionen	sonstige Ausgaben[7)]	
						Bund					
						Früheres Bundesgebiet					
1970	49,00	46,13	0,71	45,92	5,96	6,07	1,46	23,46	3,62	5,35	+ 3,08
1980	101,26	94,15	1,67	116,38	13,73	13,80	8,24	62,59	5,64	12,38	– 15,12
1990	158,15	141,66	2,46	186,06	18,96	19,24	18,87	109,57	6,13	13,29	– 27,91
1991	185,07	162,57	2,42	236,65	17,30	19,81	23,29	149,98	5,46	20,81	– 51,58
						Deutschland					
1991	193,39	174,90	2,56	241,69	20,46	21,82	24,86	138,96	6,44	29,15	– 48,30
1995	235,00	204,70	3,53	380,92	20,11	22,99	43,19	144,40	5,98	144,25 a)	–145,92 a)
2000	268,65	245,33	3,53	240,65	20,71	22,94	42,97	177,66	6,08	– 29,71 b)	+ 28,00 b)
2003	276,62	245,79	5,20	316,28	22,09	23,04	40,21	202,78	6,97	21,19	– 39,66
2006	293,25	262,68	5,16	327,80	25,84	22,32	39,92	214,11	7,70	17,91	– 34,55
2007	315,72	286,69	5,52	334,13	26,26	22,31	41,24	217,26	7,70	19,36	– 18,41
2008	326,29	293,43	5,59	341,84	27,82	23,03	41,20	221,70	8,31	19,78	– 15,55
2009	324,04	288,68	5,68	363,19	29,69	23,82	38,74	238,02	9,66	23,26	– 39,15
						Länder					
						Früheres Bundesgebiet					
1970	39,44	27,88	2,18	40,72	4,03	15,24	0,91	12,52	3,18	4,84	– 1,28
1980	99,92	68,63	6,37	109,90	8,91	41,85	4,97	35,53	5,01	13,63	– 9,98
1990	147,92	104,00	9,55	154,32	14,41	56,51	11,50	52,84	5,61	13,45	– 6,40
1991	163,81	114,65	9,70	169,98	13,70	60,60	12,10	63,29	5,92	14,37	– 6,17
						Deutschland					
1991	196,94	122,25	9,88	205,67	17,93	69,00	12,13	74,22	7,31	25,08	– 8,73
1995	225,38	154,18	13,11	246,59	20,72	86,67	15,89	90,82	6,41	26,08	– 21,21
2000	271,34	193,03	14,56	278,29	23,40	90,64	17,56	112,02	7,90	26,77	– 6,95
2003	260,80	179,73	15,26	293,54	27,42	91,59	19,58	117,56	7,23	30,16	– 32,74
2006	279,61	196,02	15,65	290,13	28,35	90,22	20,72	119,50	5,96	25,38	– 10,52
2007	299,32	212,75	15,92	295,26	29,13	90,11	20,84	123,92	6,32	24,94	+ 4,06
2008	303,23	216,73	16,09	301,43	30,16	89,77	20,33	126,97	6,98	27,22	+ 1,80
2009	292,81	203,50	16,59	309,02	30,61	92,56	19,18	133,42	7,44	25,81	– 16,21
						Gemeinden					
						Früheres Bundesgebiet					
1970	25,48	8,85	0,35	28,34	4,77	7,46	1,22	4,36	10,14	0,39	– 2,86
1980	65,81	24,64	0,88	64,98	11,92	16,73	3,53	14,00	17,62	1,18	+ 0,83
1990	93,52	36,14	1,36	93,89	19,37	24,82	4,46	24,57	19,35	1,32	– 0,37
1991	100,65	38,72	1,35	100,69	22,54	27,16	4,60	24,59	20,41	1,39	– 0,04
						Deutschland					
1991	124,87	40,74	1,36	122,58	25,97	35,62	4,76	28,73	25,82	1,68	+ 2,29
1995	146,63	46,82	1,74	150,51	30,17	40,14	5,83	46,13	26,24	2,00	– 3,88
2000	156,45	60,68	2,01	151,00	32,04	38,72	4,67	51,34	21,33	2,90	+ 5,45
2003	150,09	56,27	2,11	157,23	33,33	39,57	4,58	57,27	18,93	3,55	– 7,14
2006	170,86	71,91	2,19	168,00	35,65	39,90	4,92	66,17	18,26	3,10	+ 2,86
2007	182,13	76,97	2,26	172,34	36,79	39,84	5,30	67,80	19,87	2,74	+ 9,79
2008	186,35	79,98	2,35	178,60	38,74	41,47	5,17	70,20	20,85	2,17	+ 7,75
2009	182,42	72,29	2,46	186,39	41,51	43,63	4,30	73,48	21,51	1,96	– 3,97

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Ab 2007 vorläufige Ergebnisse.– 3) Steuern, tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge, Verkäufe, Subventionen, Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers.– 4) Ohne Steuern inländischer Sektoren an die EU.– 5) Zinsen auf öffentliche Schulden, Nettopachten und Ausschüttungen.– 6) Monetäre Sozialleistungen, soziale Sachleistungen, Subventionen und sonstige laufende Transfers.– 7) Geleistete sonstige Produktionsabgaben, Vermögenstransfers und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– Siehe Fußnote a) Tabelle 18*.– Siehe Fußnote b) Tabelle 18*.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 20*

Ausgaben und Einnahmen der staatlichen und kommunalen Haushalte nach Bundesländern[1)]

Mio Euro[2)]

Bundesland	1992	2000	2005	2009	1992	2000	2005	2009
	Gesamtausgaben[3)]				noch darunter: Zinsausgaben			
Baden-Württemberg	38 101	42 216	45 566	50 204	2 056	2 049	2 359	1 904
Bayern	42 739	49 202	51 562	68 098	1 915	1 708	1 824	1 517
Berlin	19 952	20 895	21 830	21 040	672	1 963	2 396	2 234
Brandenburg	10 644	11 927	12 036	12 571	98	782	951	777
Bremen	3 725	4 123	4 117	4 259	573	513	500	642
Hamburg	8 857	9 713	9 952	10 486	748	982	949	945
Hessen	23 541	27 293	27 951	31 820	1 695	1 826	1 842	1 853
Mecklenburg-Vorpommern	7 642	8 539	8 405	8 229	63	553	577	499
Niedersachsen	27 242	29 792	31 294	35 069	2 257	2 638	2 824	2 602
Nordrhein-Westfalen	63 898	73 068	79 601	82 997	5 669	5 930	5 977	6 034
Rheinland-Pfalz	13 211	15 285	15 782	18 157	1 137	1 327	1 371	1 526
Saarland	4 037	4 313	4 425	4 835	609	484	459	529
Sachsen	18 197	19 673	19 089	20 491	100	871	847	550
Sachsen-Anhalt	11 605	12 411	12 340	11 867	88	872	1 050	969
Schleswig-Holstein	9 869	10 678	11 661	12 859	896	1 051	1 025	1 078
Thüringen	10 323	11 244	10 564	10 899	95	727	833	741
Insgesamt[4)]	311 291	341 895	358 908	395 946	18 671	24 278	25 783	24 398
nachrichtlich: Bund	220 714	264 972	281 483	317 061	22 407	39 149	37 371	38 099
	noch darunter: Investitionsausgaben				noch darunter: Personalausgaben			
Baden-Württemberg	7 897	6 707	5 506	7 746	14 750	17 132	19 081	20 302
Bayern	11 215	9 428	7 909	17 705	16 283	19 200	21 474	23 670
Berlin	3 559	2 217	2 822	1 503	7 493	7 147	7 481	6 282
Brandenburg	3 321	2 406	1 955	2 079	3 520	3 941	3 579	3 706
Bremen	476	625	672	442	1 431	1 315	1 282	1 343
Hamburg	1 095	969	1 081	1 125	3 619	3 205	3 372	3 417
Hessen	4 081	2 987	2 957	3 477	8 971	10 176	10 306	11 392
Mecklenburg-Vorpommern	2 193	1 901	1 293	1 155	2 767	2 834	2 656	2 473
Niedersachsen	4 605	3 875	2 998	3 812	11 162	12 369	12 249	13 385
Nordrhein-Westfalen	10 303	7 694	8 816	9 875	25 377	29 140	30 411	30 673
Rheinland-Pfalz	2 393	2 145	1 596	1 789	5 306	6 369	6 716	7 165
Saarland	597	481	438	449	1 608	1 779	1 797	1 854
Sachsen	6 387	4 976	4 080	3 644	6 038	6 314	6 180	5 775
Sachsen-Anhalt	3 676	2 794	2 092	1 935	4 097	4 390	3 821	3 765
Schleswig-Holstein	1 543	1 382	1 160	1 223	3 847	4 338	4 678	4 615
Thüringen	3 539	2 486	1 591	1 638	3 461	3 662	3 564	3 479
Insgesamt	66 880	53 075	46 960	62 597[a)]	119 729	133 310	138 648	143 297
nachrichtlich: Bund	22 727	17 905	16 109	39 621	26 328	26 517	26 372	27 939
	Gesamteinnahmen[3)]				darunter: Steuereinnahmen			
Baden-Württemberg	36 200	42 340	43 692	46 311	25 931	31 659	31 279	34 712
Bayern	41 176	50 288	51 556	59 867	28 282	36 128	36 053	43 026
Berlin	18 311	18 343	18 700	19 577	6 377	8 689	8 192	9 726
Brandenburg	8 235	11 452	11 545	12 171	2 387	5 684	5 334	6 377
Bremen	3 373	3 977	3 117	3 346	1 927	1 859	1 828	2 075
Hamburg	7 869	9 027	9 654	9 483	5 795	7 519	7 434	7 848
Hessen	22 340	27 517	26 961	28 288	16 086	20 960	18 739	21 123
Mecklenburg-Vorpommern	6 641	7 947	8 010	8 731	1 826	3 824	3 438	4 170
Niedersachsen	25 387	28 965	28 286	32 741	16 460	19 821	19 355	23 297
Nordrhein-Westfalen	61 144	71 168	71 081	76 279	44 696	52 394	49 751	55 082
Rheinland-Pfalz	12 404	14 637	14 484	15 680	8 368	9 920	9 765	11 134
Saarland	3 595	4 317	3 574	3 652	2 267	2 590	2 535	2 756
Sachsen	15 357	19 500	19 192	20 960	4 334	9 598	8 974	10 903
Sachsen-Anhalt	9 266	11 557	11 225	11 729	2 537	5 544	5 220	6 037
Schleswig-Holstein	9 234	10 350	10 082	11 373	5 837	6 896	6 906	7 870
Thüringen	8 464	10 557	10 013	10 703	2 486	5 137	4 870	5 641
Insgesamt	286 709	333 464	333 803	362 957	175 597	228 223	219 673	251 778
nachrichtlich: Bund	201 095	291 898	250 043	282 550	182 438	219 018	211 783	252 643

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik; ab 1992 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Bis 2006 Rechnungsergebnisse; ab 2007 Kassenergebnisse einschließlich Extrahaushalte des Bundes und der Länder und ohne Zweckverbände.– 2) Bis 2000 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 3) Um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt.– 4) Um Zahlungen von allen Ebenen bereinigt, daher Differenz zur Summe der Länder.– a) Einschließlich der gemeinsamen Extrahaushalte der Länder.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 21*

Kassenmäßige Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften[1)]
Mio Euro

Jahr	Insgesamt[2)]	Darunter: Lohnsteuer[3)], veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Steuern vom Umsatz[4)]	Energiesteuer[5)]	Tabaksteuer	Versicherungsteuer	Erbschaftsteuer	Kraftfahrzeugsteuer	Gewerbesteuer[6)]
	Früheres Bundesgebiet[7)]									
1950	10 783	1 991	741	2 550	37	1 104	33	12	178	638
1955	21 636	4 476	1 591	5 796	581	1 309	72	43	372	1 906
1960	34 997	8 725	3 329	8 616	1 362	1 808	111	103	754	3 801
1965	53 922	16 124	4 177	12 687	3 798	2 402	198	162	1 342	5 258
1970	78 809	26 120	4 457	19 717	5 886	3 342	315	267	1 958	6 195
1975	123 767	50 716	5 141	27 652	8 754	4 543	586	271	2 711	10 684
1976	137 065	56 993	6 054	29 890	9 265	4 795	633	541	2 879	11 930
1977	153 103	64 566	8 605	32 050	9 809	5 012	692	458	3 031	13 540
1978	163 154	66 181	10 136	37 460	10 462	5 348	752	479	3 212	13 973
1979	175 283	68 829	11 715	43 054	10 809	5 471	836	515	3 874	14 513
1980	186 617	75 853	10 902	47 779	10 917	5 772	910	520	3 367	14 296
1981	189 341	76 431	10 309	49 999	11 340	5 753	984	558	3 371	13 329
1982	193 627	78 744	10 971	49 962	11 676	6 242	1 042	651	3 420	13 346
1983	202 766	80 357	12 105	54 131	11 933	7 097	1 107	733	3 571	13 388
1984	212 031	83 196	13 453	56 489	12 288	7 378	1 164	802	3 724	14 480
1985	223 537	90 089	16 278	56 153	12 537	7 389	1 266	773	3 758	15 727
1986	231 327	93 113	16 516	56 825	13 111	7 404	1 318	966	4 784	16 355
1987	239 622	99 636	13 821	60 739	13 363	7 417	1 394	1 144	4 277	15 926
1988	249 560	102 613	15 340	63 035	13 821	7 442	1 485	1 228	4 177	17 621
1989	273 810	111 784	17 477	67 224	16 855	7 930	2 142	1 065	4 687	18 767
1990	281 040	109 472	15 385	75 459	17 701	8 897	2 266	1 545	4 251	19 836
	Deutschland									
1991	338 434	130 740	16 217	91 866	24 167	10 018	2 999	1 347	5 631	21 114
1992	374 131	147 686	15 945	101 087	28 206	9 844	4 139	1 548	6 808	22 931
1993	383 019	148 902	14 231	110 595	28 787	9 950	4 750	1 556	7 188	21 610
1994	401 958	149 314	10 004	120 509	32 645	10 362	5 828	1 779	7 245	22 542
1995	416 289	151 700	9 273	119 961	33 176	10 529	7 211	1 816	7 062	21 504
1996	409 032	134 416	15 064	121 283	34 896	10 583	7 335	2 071	7 027	23 458
1997	407 579	130 090	17 009	123 169	33 749	10 816	7 224	2 078	7 372	24 850
1998	425 912	137 737	18 509	127 934	34 090	11 070	7 132	2 458	7 756	25 825
1999	453 068	144 695	22 359	137 157	38 261	11 655	7 115	3 055	7 039	27 060
2000	467 253	147 958	23 575	140 871	41 183	11 443	7 244	2 983	7 014	27 025
2001	446 247	141 397	- 426	138 933	45 011	12 072	7 429	3 070	8 378	24 533
2002	441 704	139 729	2 865	138 195	47 289	13 777	8 327	3 020	7 593	23 490
2003	442 238	137 658	8 276	136 994	49 722	14 093	8 870	3 373	7 336	24 138
2004	442 838	129 288	13 124	137 365	48 380	13 629	8 749	4 283	7 741	28 373
2005	452 080	128 687	16 332	139 713	46 563	14 272	8 752	4 097	8 675	32 129
2006	488 444	140 178	22 898	146 689	46 190	14 386	8 774	3 762	8 937	38 369
2007	538 244	156 803	22 930	169 638	45 309	14 255	10 330	4 204	8 900	40 116
2008	561 183	174 579	15 869	175 989	45 508	13 573	10 480	4 771	8 842	41 038
2009	524 000	161 595	7 174	176 990	46 100	13 366	10 547	4 549	8 201	32 421

1) Aufkommen an Gemeinschafts-, Bundes-, Landes- und Gemeindesteuern sowie Lastenausgleichsabgaben und EG-Anteil Zölle vor der Verteilung.– 2) Von 1957 bis 1969 ohne buchmäßige Mehreinnahmen aus Regierungskäufen im Ausland; 1970 ohne, ab 1971 einschließlich Zölle auf Regierungskäufe im Ausland; von 1969 bis 1971 ohne Vergütungen an die Importeure aufgrund des Absicherungsgesetzes; 1973 und 1974 ohne Stabilitätszuschlag und Investitionsteuer.– 3) Ab 1996 um Kindergeld gekürzt.– 4) Bis 1967 Umsatzsteuer, Umsatzausgleichsteuer, Beförderungsteuer; ab 1968 Mehrwertsteuer und Einfuhrumsatzsteuer; 1969 bis 1972 einschließlich Straßengüterverkehrsteuer.– 5) Bis 31.07.2006 Mineralölsteuer. Ab Mai 1999 einschließlich Stromsteuer.– 6) Bis 1979 einschließlich Lohnsummensteuer.– 7) Von 1950 bis 1959 ohne Saarland.

Quelle: BMF

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 22*

Verschuldung der öffentlichen Haushalte[1)]

Mio Euro[2)]

Jahr	Insgesamt[3)]	Kreditnehmer			Ausgewählte Schuldarten				Nachrichtlich:
		Bund[4)]	Länder	Gemeinden[5)]	Anleihen[6)]	Direktausleihungen der Kreditinstitute[7)]	Darlehen von Nichtbanken		Schuldenstandsquote[8)] (vH)
							Sozialversicherung	sonstige[7)]	
				Früheres Bundesgebiet					
1950	10 550	3 727	6 567	256	.	238	77	72	*x*
1955	20 954	10 630	7 937	2 388	1 034	1 892	1 032	701	*x*
1960	26 975	13 751	7 513	5 711	1 804	5 729	1 364	1 331	*x*
1965	42 778	20 667	8 897	13 214	5 724	13 005	3 370	3 241	*x*
1970	64 367	29 557	14 207	20 603	8 943	30 450	2 927	5 677	*18,6*
1973[9)]	85 771	34 969	20 177	30 626	13 998	47 092	7 359 a)	3 181	*18,3*
1975	131 090	58 787	34 257	38 046	20 799	76 765	9 421	3 905	*24,8*
1980	239 598	120 460	70 458	48 679	44 701	156 314	5 404	10 635	*31,7*
1985	388 680	204 027	126 499	58 153	106 240	237 710	4 647	13 944	*41,7*
1986	409 528	215 665	135 161	58 702	128 638	233 282	4 204	13 004	*41,6*
1987	433 993	228 235	145 518	60 239	146 954	236 157	3 836	12 333	*42,6*
1988	461 704	246 002	154 696	61 005	166 352	244 120	3 666	10 801	*43,1*
1989	474 907	254 421	158 429	62 058	180 128	241 814	3 448	9 862	*41,8*
				Deutschland					
1990	538 641	306 315	168 106	64 219	219 936	252 608	3 254	10 359	.
1991	598 702	334 049	180 152	70 454	256 444	268 342	1 113	13 577	*40,4*
1992	686 405	362 891	198 959	77 645	281 962	274 357	1 252	11 560	*42,9*
1993	770 226	409 658	221 819	86 991	313 669	294 362	819	12 093	*46,9*
1994	848 556	424 228	240 666	94 901	350 249	329 507	683	14 826	*49,3*
1995	1 019 248	449 006	261 621	99 242	427 311	391 074	646	20 769	*55,6*
1996	1 087 170	489 600	285 478	101 026	455 468	427 738	394	20 170	*58,4*
1997	1 132 974	521 042	304 459	101 670	480 386	449 436	339	15 291	*59,7*
1998	1 165 834	547 887	318 827	101 662	519 409	457 328	281	13 331	*60,3*
1999	1 199 987	770 343	327 407	102 237	578 669	450 111	281	10 200	*60,9*
2001	1 223 966	760 199	364 559	99 209	604 588	422 440	174	13 110	*58,8*
2003	1 358 137	826 543	423 737	107 857	637 536	396 832	341	34 163	*63,8*
2004	1 430 582	869 372	448 672	112 538	675 321	379 984	430	53 672	*65,6*
2005	1 489 029	901 621	471 375	116 033	707 279	366 978	488	62 765	*67,8*
2006	1 533 697	933 467	481 850	118 380	742 167	356 514	480	71 889	*67,6*
2007	1 540 381	940 088	484 373	115 920	762 221	329 588	476	74 947	*65,0*
2008	1 564 590	966 197	483 875	114 518	766 342	325 648	510	82 741	*66,0*
2009	1 658 116	1 034 410	505 965	117 742	779 035	305 178	516	98 990	*73,2*

1) Berechnungen der Deutschen Bundesbank unter Verwendung von Angaben des Statistischen Bundesamts. Ab 1991 ohne die kaufmännisch buchenden Krankenhäuser.– 2) Bis 1998 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 3) Ohne Verschuldung der Haushalte untereinander. Ab Dezember 2008 einschließlich Verschuldung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin).– 4) Einschließlich der Sondervermögen, wie zum Beispiel ERP-Sondervermögen, Lastenausgleichsfonds, Fonds „Deutsche Einheit", Kreditabwicklungsfonds/Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen, Ausgleichsfonds Steinkohleneinsatz/Entschädigungsfonds.– 5) Einschließlich Verschuldung der kommunalen Zweckverbände und der kommunalen Krankenhäuser.– 6) Einschließlich Bundesschatzbriefe und Bundesobligationen; ohne den Eigenbestand der Emittenten. Ab 1981 ohne Kassenobligationen der Länder mit einer Laufzeit von über 4 Jahren.– 7) Im Wesentlichen Schuldscheindarlehen einschließlich der bei ausländischen Stellen aufgenommenen Darlehen. Sonstige Darlehen von Nichtbanken einschließlich Darlehen von öffentlichen Zusatzversorgungskassen und der Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfeabgabe.– 8) Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. Für das frühere Bundesgebiet bis 1989 nach dem ESVG 1979; Quelle: BMF.– 9) Ab 1973 nach Ausschaltung der Verschuldung der kommunalen Eigenbetriebe einschließlich Verschuldung der kommunalen Zweckverbände.– a) Ab 1973 werden die vorher bei den sonstigen Nichtbanken ausgewiesenen Darlehen von öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen bei den Sozialversicherungen verbucht.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 23*

Vermögensbildung und ihre Finanzierung[1)]

Mrd Euro

Jahr	Inländische nichtfinanzielle Sektoren						Inländische finanzielle Sektoren zusammen[3)4)]	Übrige Welt	Gesamtwirtschaft
	private Haushalte[2)]	nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften	Staat						
			zusammen[3)]	Gebietskörperschaften	Sozialversicherung	zusammen[3)]			
	I. Sparen und Vermögensübertragungen								
1991	135,38	12,47	– 31,96	– 43,41	11,45	115,89	14,83	23,08	153,80
1995	137,68	138,74	–173,33	–166,88	– 6,45	103,09	13,24	23,96	140,29
2000	139,17	– 20,53	– 23,76	– 24,49	0,73	94,88	10,70	35,12	140,70
2005	173,99	42,93	– 81,18	– 77,31	– 3,87	135,74	23,46	–116,80	42,40
2007	175,09	80,03	– 0,80	– 11,23	10,43	254,32	24,36	–192,72	85,96
2008	186,06	73,05	– 2,25	– 10,01	7,76	256,86	19,78	–165,57	111,07
2009	186,83	30,20	– 80,44	– 67,97	– 12,47	136,59	27,56	–119,66	44,49
	II. Nettoinvestitionen[5)] (Sachvermögensbildung)								
1991	58,40	79,03	12,75	12,21	0,54	150,18	3,62	–	153,80
1995	79,97	48,48	6,90	5,64	1,26	135,35	4,94	–	140,29
2000	62,85	73,74	1,38	1,24	0,14	137,97	2,73	–	140,70
2005	28,33	20,66	– 5,58	– 5,60	0,02	43,41	– 1,01	–	42,40
2007	37,93	53,54	– 4,04	– 3,62	– 0,42	87,43	– 1,47	–	85,96
2008	43,95	70,57	– 1,88	– 1,45	– 0,43	112,64	– 1,57	–	111,07
2009	36,02	9,94	– 0,02	0,37	– 0,39	45,94	– 1,45	–	44,49
	III. Geldvermögensbildung								
1991	142,15	71,28	7,74	– 2,77	10,97	221,17	243,95	60,06	525,18
1995	132,60	53,00	– 11,19	– 3,63	– 7,59	174,42	358,35	120,42	653,19
2000	118,85	263,89	39,02	38,65	0,30	421,76	458,92	438,64	1 319,32
2005	138,75	101,47	– 3,81	1,69	– 5,44	236,41	344,13	297,08	877,62
2007	115,09	169,15	14,45	3,78	10,66	298,68	504,35	436,58	1 239,62
2008	125,66	131,76	69,75	61,69	8,09	327,16	334,89	46,64	708,70
2009	146,86	37,42	40,95	53,17	– 12,22	225,23	– 67,22	–115,04	42,97
	IV. Außenfinanzierung								
1991	65,72	127,56	51,57	51,97	0,06	244,85	232,74	47,58	525,18
1995	75,81	– 31,44	167,53	167,38	0,12	211,90	350,05	91,24	653,19
2000	43,48	407,69	11,93	12,15	– 0,29	463,10	450,96	405,26	1 319,32
2005	– 5,96	50,13	70,36	71,97	– 1,55	114,54	319,66	443,42	877,62
2007	– 21,11	114,95	9,78	9,96	– 0,19	103,62	478,52	657,48	1 239,62
2008	– 15,54	104,21	68,74	68,87	– 0,10	157,41	313,54	237,75	708,70
2009	– 3,24	– 0,30	120,27	120,41	– 0,14	116,72	– 96,22	22,47	42,97
	V. Finanzierungssaldo[6)]								
1991	76,43	– 56,29 [a)]	– 43,83	– 54,74	10,91	– 23,69	11,21	23,08 [a)]	–
1995	56,79	84,45 [a)]	–178,72	–171,01	– 7,71	– 37,48	8,30	23,96 [a)]	–
2000	75,37	–143,81 [a)]	27,09	26,50	0,59	– 41,35	7,97	26,70 [a)]	–
2005	144,70	51,34 [a)]	– 74,17	– 70,28	– 3,89	121,87	24,47	–116,80 [a)]	–
2007	136,20	54,20 [a)]	4,67	– 6,18	10,85	166,89	25,83	–192,72 [a)]	–
2008	141,20	27,55 [a)]	1,01	– 7,18	8,19	169,76	21,35	–165,57 [a)]	–
2009	150,10	37,72 [a)]	– 79,32	– 67,24	– 12,08	108,50	29,01	–119,66 [a)]	–

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Einschließlich Organisationen ohne Erwerbszweck.– 3) Bei der Summenbildung wurden innersektorale Ströme nicht mit einbezogen.– 4) Banken, Bausparkassen und Geldmarktfonds, sonstige Finanzinstitute, Versicherungen einschließlich Pensions- und Sterbekassen sowie berufsständische Versorgungswerke.– 5) Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen.– 6) Finanzierungsüberschuss/-defizit, Sparen und Vermögensübertragungen (netto) abzüglich Nettoinvestitionen und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– a) Bei den „nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften“ einschließlich statistischer Differenz; beim „Ausland“ ohne statistische Differenz. Zur Methodik siehe „Statistische Sonderveröffentlichung 4; Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1991 bis 2009“ der Deutschen Bundesbank vom Juli 2010.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 24*

Unternehmens- und Vermögenseinkommen der Gesamtwirtschaft[1)]
Mrd Euro

Jahr[2)]	Unternehmens und Vermögenseinkommen[3)]	Saldo der Vermögenseinkommen mit der übrigen Welt	Betriebsüberschuss/Selbstständigeneinkommen									
			zusammen	davon:								
				Kapitalgesellschaften							Staat	private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck
				Betriebsüberschuss	nachrichtlich: empfangene Vermögenseinkommen[4)]	nachrichtlich: geleistete Vermögenseinkommen[5)]	nachrichtlich: Unternehmensgewinne	nachrichtlich: geleistete Ausschüttungen und Entnahmen	nachrichtlich: reinvestierte Gewinne an die übrige Welt	nachrichtlich: Primäreinkommen[6)]		
				+	+	–	=	–	–	=		
	Früheres Bundesgebiet											
1980	163,40	2,16	161,24	75,09	122,59	124,98	72,70	60,22	– 0,56	13,04	– 1,46	87,61
1981	167,71	1,88	165,83	75,42	148,48	150,61	73,29	66,73	– 1,55	8,11	– 1,03	91,44
1982	176,84	1,10	175,74	81,96	157,59	159,07	80,48	68,84	– 0,60	12,24	– 0,98	94,76
1983	196,01	3,22	192,79	93,94	149,07	144,77	98,24	72,85	0,31	25,08	– 1,19	100,04
1984	213,69	7,23	206,46	101,08	162,01	154,31	108,78	86,03	– 0,22	22,97	– 1,01	106,39
1985	228,87	7,26	221,61	112,98	164,42	154,33	123,07	95,16	0,28	27,63	– 1,03	109,66
1986	243,97	5,20	238,77	124,49	157,25	146,25	135,49	93,63	0,76	41,10	– 1,01	115,29
1987	238,11	3,69	234,42	115,70	157,76	141,98	131,48	93,99	1,64	35,85	– 0,91	119,63
1988	266,34	9,56	256,78	128,68	170,62	155,04	144,26	89,84	0,08	54,34	– 0,76	128,86
1989	298,84	13,84	285,00	143,60	202,93	193,11	153,42	99,50	1,72	52,20	– 0,66	142,06
1990	327,95	16,80	311,15	159,31	248,78	236,22	171,87	106,79	– 0,80	65,88	– 1,23	153,07
1991	341,57	15,52	326,05	172,31	269,92	250,50	191,73	143,87	1,84	46,02	– 1,01	154,75
	Deutschland											
1991	345,56	13,50	332,06	174,11	300,08	278,39	195,80	158,43	1,84	35,53	– 2,15	160,10
1992	352,61	15,28	337,33	168,24	330,31	309,10	189,45	163,58	– 3,80	29,67	– 2,12	171,21
1993	348,89	9,65	339,24	165,45	319,70	306,99	178,16	160,78	– 2,84	20,22	– 1,75	175,54
1994	379,14	– 0,03	379,17	193,53	323,39	298,76	218,16	201,89	– 0,68	16,95	– 1,16	186,80
1995	400,20	– 2,33	402,53	208,25	323,09	300,86	230,48	190,32	– 1,80	41,96	– 1,24	195,52
1996	411,11	– 0,49	411,60	215,48	324,01	301,06	238,43	189,92	– 3,48	51,99	– 1,51	197,63
1997	427,93	– 4,50	432,43	236,23	342,19	312,08	266,34	215,00	– 0,40	51,74	– 1,58	197,78
1998	433,84	–12,75	446,59	255,29	371,06	325,66	300,69	250,29	– 0,52	50,92	– 1,95	193,25
1999	427,75	–15,08	442,83	257,80	373,31	342,65	288,46	261,31	– 5,15	32,30	– 2,45	187,48
2000	424,37	–10,94	435,31	248,17	451,68	395,21	304,64	293,32	– 5,84	17,16	– 2,63	189,77
2001	440,24	–14,93	455,17	266,72	457,94	403,68	320,98	331,98	–19,74	8,74	– 2,49	190,94
2002	447,80	–23,23	471,03	276,22	426,42	376,48	326,16	309,06	– 6,98	24,08	– 2,16	196,97
2003	467,53	–12,36	479,89	289,50	390,89	349,99	330,40	299,12	– 3,34	34,62	– 2,08	192,47
2004	535,17	21,80	513,37	321,21	404,14	332,35	393,00	299,45	– 4,09	97,64	– 1,93	194,09
2005	564,82	28,20	536,62	339,25	439,19	344,94	433,50	337,19	3,27	93,04	– 2,58	199,95
2006	629,59	48,47	581,12	372,39	499,01	380,84	490,56	372,93	– 0,36	117,99	– 2,95	211,68
2007	656,86	44,27	612,59	401,23	568,95	441,37	528,81	399,80	5,49	123,52	– 3,08	214,44
2008	647,74	41,12	606,62	387,40	571,76	451,63	507,53	428,65	– 1,81	80,69	– 3,63	222,85
2009	565,97	33,01	532,96	326,83	448,93	367,35	408,41	362,88	2,32	43,21	– 4,09	210,22

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Ab 2007 vorläufige Ergebnisse.– 3) Inländerkonzept.– 4) Zinsen (einschließlich unterstellte Bankgebühren), Ausschüttungen und Entnahmen, Vermögenseinkommen aus Versicherungsverträgen, reinvestierte Gewinne aus der übrigen Welt, Pachteinkommen.– 5) Zinsen, Vermögenseinkommen aus Versicherungsverträgen und Pachteinkommen (ohne Ausschüttungen und Entnahmen).– 6) Nettonationaleinkommen der Kapitalgesellschaften.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 25*

Zahlungsbilanz (Salden)

Mio Euro[1)]

Jahr	Leistungsbilanz								
	insgesamt	Außenhandel[2)]	Ergänzungen zum Außenhandel	Dienstleistungen[3)]			Erwerbs- und Vermögenseinkommen	Laufende Übertragungen	
				insgesamt	darunter:			insgesamt	Nettobeitrag zum EU-Haushalt[5)]
					Reiseverkehr[4)]	Transportleistungen			
1990	+ 39 068	+ 53 881	– 1 960	– 13 354	– 20 396	+ 3 081	+ 18 534	– 18 033	– 5 949
1992	– 18 119	+ 17 208	– 729	– 22 999	– 24 750	+ 2 415	+ 14 562	– 26 161	– 11 271
1994	– 25 267	+ 36 691	– 674	– 32 111	– 30 683	+ 2 538	+ 1 223	– 30 397	– 14 128
1996	– 10 781	+ 50 382	– 2 526	– 33 103	– 31 889	+ 2 457	+ 538	– 26 071	– 11 477
1998	– 14 672	+ 64 919	– 4 559	– 38 374	– 32 444	+ 2 786	– 9 528	– 27 130	– 12 186
2000	– 35 236	+ 59 129	– 9 072	– 49 007	– 37 187	+ 3 385	– 8 335	– 27 949	– 12 743
2002	+ 42 974	+132 789	– 8 553	– 35 727	– 35 552	+ 2 788	– 18 021	– 27 518	– 7 437
2003	+ 40 932	+129 920	– 11 141	– 34 497	– 37 335	+ 1 834	– 15 067	– 28 283	– 9 653
2004	+102 888	+156 095	– 16 447	– 29 339	– 35 302	+ 3 871	+ 18 772	– 27 849	– 8 755
2005	+114 628	+158 179	– 14 055	– 25 680	– 36 319	+ 6 380	+ 24 896	– 28 712	– 9 788
2006	+150 106	+159 049	– 12 889	– 13 740	– 32 772	+ 5 724	+ 44 893	– 27 207	– 8 701
2007	+185 139	+195 349	– 9 907	– 11 606	– 34 324	+ 6 771	+ 43 506	– 32 205	– 11 860
2008	+166 963	+178 298	– 12 619	– 7 029	– 34 643	+ 8 312	+ 42 617	– 34 302	– 12 474
2009	+118 981	+136 081	– 9 235	– 9 677	– 33 298	+ 6 878	+ 33 762	– 31 943	– 10 602

Jahr	Vermögensübertragungen	Kapitalbilanz[6)]					Veränderung der Währungsreserven zu Transaktionswerten[9)]	Saldo der statistisch nicht aufgliederbaren Transaktionen	Nachrichtlich:
		insgesamt	davon:						Veränderung der Netto-Auslandsaktiva der Bundesbank zu Transaktionswerten[9)]
			Direktinvestitionen[7)]	Wertpapiertransaktionen	übriger Kapitalverkehr				
					zusammen	darunter: Kredite der Kreditinstitute[8)]			
1990	– 2 544	– 46 672	– 17 573	– 2 942	– 26 157	– 9 132	– 5 937	+ 16 084	– 5 612
1992	– 1 004	+ 35 515	– 16 519	+ 23 471	+ 28 564	+ 41 461	– 27 041	+ 10 649	– 35 149
1994	– 1 348	+ 29 584	– 9 728	– 25 826	+ 65 138	+ 72 518	+ 1 455	– 4 424	– 6 259
1996	– 1 678	+ 11 457	– 34 031	+ 44 110	+ 1 378	– 2 438	+ 962	+ 40	+ 823
1998	+ 659	+ 16 776	– 57 790	– 2 243	+ 76 808	+ 73 606	– 3 644	+ 881	– 4 209
2000	+ 6 823	+ 34 186	+153 822	–164 910	+ 39 430	+ 13 760	+ 5 843	– 5 775	+ 48 231
2002	– 211	– 38 447	+ 36 739	+ 66 020	–143 273	–104 082	+ 2 066	– 4 312	– 33 292
2003	+ 310	– 61 758	+ 23 522	+ 52 420	–138 145	–111 605	+ 446	+ 20 514	+ 2 657
2004	+ 436	–122 984	– 24 754	+ 7 645	–107 345	– 89 092	+ 1 470	+ 19 660	– 3 905
2005	– 1 369	–129 635	– 22 880	– 39 173	– 69 764	– 63 223	+ 2 182	+ 16 374	– 22 230
2006	– 258	–174 133	– 50 280	– 24 667	–102 121	–149 989	+ 2 934	+ 24 285	+ 26 069
2007	+ 110	–219 502	– 62 798	+ 57 579	–213 329	–151 512	– 953	+ 34 254	– 56 959
2008	– 209	–197 330	– 73 802	+ 9 575	–131 096	–133 091	– 2 008	+ 31 976	.
2009	– 186	–130 559	– 16 950	– 70 383	– 51 088	+ 60 903	+ 3 200	+ 18 739	.

1) Bis 1998 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 2) Spezialhandel nach der amtlichen Außenhandelsstatistik.– 3) Ohne die bereits im cif-Wert der Einfuhr enthaltenen Ausgaben für Fracht- und Versicherungskosten.– 4) Siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik), Tabelle I. 4.a.– 5) Siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik), Tabelle I. 8.– 6) Kapitalexport (–).– 7) Siehe Tabelle 26*, Fußnote 3.– 8) Lang- und kurzfristige Kredite.– 9) Zunahme (–)/Abnahme (+). Erläuterungen siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik).

Quelle: Deutsche Bundesbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 26*

Kapitalverkehr mit dem Ausland

Mio Euro[1)]

Jahr	Zusammen[2)]	Direkt-investi-tionen[3)]	Wert-papier-anlagen und Finanz-derivate[4)]	Übriger Kapitalverkehr[5)]			
				zu-sammen	darunter:		
					Monetäre Finanz-institute[6)]	Unternehmen und Privat-personen	Staat
	Deutsche Nettokapitalanlagen im Ausland (Zunahme/Kapitalausfuhr (–))						
1990	– 98 956	– 20 021	– 11 846	– 61 153	– 30 707	– 23 289	– 7 161
1992	– 83 613	– 14 851	– 36 230	– 5 492	+ 3 892	– 3 201	– 6 170
1994	– 45 401	– 15 648	– 33 441	+ 2 232	+ 15 550	– 14 465	+ 1 014
1996	– 97 612	– 39 088	– 28 159	– 31 327	– 30 795	+ 427	– 1 222
1997	– 194 551	– 37 059	– 87 520	– 73 367	– 71 526	+ 732	– 2 829
1998	– 298 817	– 79 916	– 137 811	– 77 446	– 69 643	– 5 120	– 2 606
1999	– 334 203	– 102 018	– 179 559	– 65 158	– 42 145	+ 17 563	+ 6 967
2000	– 358 446	– 61 388	– 216 003	– 86 900	– 101 500	– 6 761	– 20 616
2001	– 267 962	– 44 347	– 117 681	– 111 964	– 130 692	– 20 669	+ 15 378
2002	– 256 437	– 20 133	– 64 135	– 174 235	– 132 610	– 12 199	+ 6 580
2003	– 207 360	– 5 158	– 47 758	– 154 888	– 122 369	– 33 478	+ 728
2004	– 269 710	– 16 548	– 111 504	– 143 124	– 121 829	– 20 588	+ 2 143
2005	– 399 492	– 61 027	– 214 938	– 125 709	– 85 808	– 21 001	+ 3 171
2006	– 470 073	– 94 620	– 169 299	– 209 085	– 207 667	– 26 977	+ 1 069
2007	– 687 628	– 118 723	– 233 876	– 334 077	– 226 871	– 49 908	+ 8 426
2008	– 233 153	– 91 884	– 492	– 138 769	– 71 874	– 25 107	+ 2 809
2009	+ 9 613	– 45 138	– 52 156	+ 103 705	+ 176 593	– 13 623	+ 2 002
	Ausländische Nettokapitalanlagen im Inland (Zunahme/Kapitaleinfuhr (+))						
1990	+ 46 347	+ 2 447	+ 8 904	+ 34 996	+ 21 740	+ 13 732	– 832
1992	+ 92 087	– 1 668	+ 59 700	+ 34 055	+ 37 593	+ 5 091	– 1 062
1994	+ 76 441	+ 5 920	+ 7 615	+ 62 906	+ 57 030	+ 6 013	+ 1 652
1996	+ 110 031	+ 5 057	+ 72 270	+ 32 705	+ 28 319	+ 3 083	+ 2 210
1997	+ 197 962	+ 10 856	+ 80 793	+ 106 313	+ 104 475	+ 8 833	– 6 666
1998	+ 311 949	+ 22 127	+ 135 568	+ 154 255	+ 142 801	+ 9 594	+ 25
1999	+ 323 806	+ 52 633	+ 168 091	+ 103 082	+ 95 394	+ 20 933	– 11 256
2000	+ 392 635	+ 215 210	+ 51 093	+ 126 332	+ 115 351	+ 10 041	+ 525
2001	+ 256 168	+ 29 519	+ 156 707	+ 69 942	+ 54 329	+ 12 103	+ 878
2002	+ 217 989	+ 56 871	+ 130 156	+ 30 964	+ 28 454	+ 3 483	– 1 625
2003	+ 145 602	+ 28 679	+ 100 183	+ 16 742	+ 10 708	+ 369	+ 3 682
2004	+ 146 723	– 8 207	+ 119 148	+ 35 780	+ 32 337	+ 10 282	– 4 386
2005	+ 269 857	+ 38 147	+ 175 765	+ 55 945	+ 22 457	+ 32 038	+ 3 555
2006	+ 295 938	+ 44 342	+ 144 634	+ 106 963	+ 57 798	+ 50 659	– 206
2007	+ 468 128	+ 55 926	+ 291 455	+ 120 746	+ 73 212	+ 39 667	– 3 480
2008	+ 35 822	+ 18 081	+ 10 067	+ 7 673	– 58 202	+ 45 176	+ 6 346
2009	– 140 172	+ 28 187	– 18 228	– 150 131	– 115 409	– 7 707	– 5 235

1) Bis 1998 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 2) Einschließlich Veränderung der Währungsreserven.– 3) Als Direktinvestitionen gelten Finanzbeziehungen zu in- und ausländischen Unternehmen, an denen der Investor 10 vH oder mehr (bis Ende 1989: 25 vH oder mehr, von 1990 bis Ende 1998 mehr als 20 vH) der Anteile oder Stimmrechte unmittelbar hält; einschließlich Zweigniederlassungen und Betriebsstätten. Bis Ende 1995 umfassen die Direktinvestitionen Anteile am Kapital einschließlich Rücklagen, Gewinn- und Verlustvorträgen und langfristige Kredite. Als Direktinvestitionen gelten auch alle Anlagen in Grundbesitz. Ab 1996 werden auch kurzfristige Finanzkredite und Handelskredite einbezogen. Weitere Erläuterungen siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik).– 4) Aktien einschließlich Genussscheine, Investmentzertifikate (ab 1991 einschließlich thesaurierter Erträge), Anleihen und Geldmarktpapiere.– 5) Finanz- und Handelskredite, Bankguthaben und sonstige Anlagen. – 6) Ohne Bundesbank.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 27*

Ausgewählte Zinsen und Renditen[1)]

Prozent p. a.

Jahr	Satz der Einlagefazilität	Lombardsatz/Zinssatz für Spitzenrefinanzierungsfazilität[2)]	Diskontsatz/Basiszinssatz[3)]	Dreimonatsgeld/Fibor/EURIBOR[4)5)]	Renditen festverzinslicher Wertpapiere von im Umlauf befindlichen inländischen Emittenten[6)]			
					insgesamt	Anleihen der öffentlichen Hand zusammen	darunter: Restlaufzeit von über 9 bis 10 Jahren	Euro-Dollar-Anleihen Luxemburg[7)]
1960	–	5,44	4,44	5,10	6,3	6,4	–	–
1965	–	4,66	3,66	5,14	6,8	7,1	–	–
1970	–	9,02	6,89	9,41	8,2	8,3	–	–
1975	–	5,75	4,50	4,96	8,7	8,5	9,0	10,0
1980	–	8,78	7,17	9,54	8,6	8,5	8,6	12,5
1981	–	9,00	7,50	12,11	10,6	10,4	10,2	14,4
1982	–	8,39	7,06	8,88	9,1	9,0	9,0	14,5
1983	–	5,37	4,21	5,78	8,0	7,9	8,1	12,4
1984	–	5,50	4,25	5,99	7,8	7,8	8,0	12,8
1985	–	5,77	4,31	5,44	6,9	6,9	7,1	11,2
1986	–	5,50	3,59	4,60	6,0	5,9	6,4	8,8
1987	–	4,95	2,99	3,99	5,8	5,8	6,4	9,1
1988	–	4,73	2,92	4,28	6,0	6,1	6,6	9,4
1989	–	6,81	4,81	7,07	7,1	7,0	7,0	9,3
1990	–	8,08	6,00	8,47	8,9	8,8	8,8	9,4
1991	–	9,07	6,85	9,25	8,7	8,6	8,5	8,7
1992	–	9,68	8,19	9,52	8,1	8,0	7,9	7,5
1993	–	8,12	6,96	7,30	6,4	6,3	6,6	6,6
1994	–	6,26	4,82	5,36	6,7	6,7	7,0	7,5
1995	–	5,80	3,93	4,53	6,5	6,5	7,0	7,2
1996	–	4,65	2,65	3,31	5,6	5,6	6,3	6,8
1997	–	4,50	2,50	3,33	5,1	5,1	5,7	6,7
1998	–	4,50	2,50	3,54	4,5	4,4	4,8	5,8
1999	1,75	3,79	2,13	2,97	4,3	4,3	4,7	6,4
2000	3,02	5,02	3,45	4,39	5,4	5,3	5,3	7,3
2001	3,29	5,29	4,05	4,26	4,8	4,7	4,8	6,1
2002	2,22	4,22	2,56	3,32	4,7	4,6	4,8	5,7
2003	1,26	3,26	1,60	2,33	3,7	3,8	4,1	4,5
2004	1,00	3,00	1,14	2,11	3,7	3,7	4,0	4,6
2005	1,02	3,02	1,19	2,19	3,1	3,2	3,4	4,6
2006	1,75	3,75	1,66	3,08	3,8	3,7	3,8	5,3
2007	2,84	4,83	2,95	4,28	4,3	4,3	4,2	5,2
2008	3,01	4,78	3,26	4,63	4,2	4,0	4,0	4,5
2009	0,47	2,10	0,87	1,23	3,2	3,1	3,2	4,3

1) Durchschnitte; Diskontsatz/Basiszinssatz und Lombardsatz/Zinssatz für Spitzenrefinanzierungsfazilität sind mit den Tagen der Geltungsdauer gewichtet, wobei der Monat mit 30 Tagen angesetzt wird.– 2) Ab 1. August 1990 bis 31. Dezember 1993 zugleich Zinssatz für Kassenkredite; ab 1. Januar 1994 wurden keine Kassenkredite mehr gewährt. Ersetzt den Lombardsatz ab 1. Januar 1999 gemäß Diskontsatz-Überleitungs-Gesetz (DÜG) in Verbindung mit der Lombardsatz-Überleitungs-Verordnung.– 3) Bis 31. Juli 1990 zugleich Zinssatz für Kassenkredite. Ersetzt den Diskonsatz gemäß DÜG in Verbindung mit der Basiszinssatz-Bezugsgrößen-Verordnung ab 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2001. Nach Artikel 4 § 2 Versicherungskapitalanlagen-Bewertungsgesetz (VersKapAG) tritt ab 4. April 2002 an Stelle des Basiszinssatzes gemäß DÜG der Basiszinssatz gemäß § 247 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).– 4) Die Durchschnittssätze sind als ungewichtetes arithmetisches Mittel aus den innerhalb der Streubreite liegenden Zinsmeldungen errechnet, indem jeweils 5 vH der Meldungen mit den höchsten und den niedrigsten Zinssätzen ausgesondert werden.– 5) Von 1991 bis 1998 „Frankfurt Interbank Offered Rate“, ab 1999 „EuroInterbank Offered Rate“.– 6) Festverzinsliche Wertpapiere: Inhaberschuldverschreibungen mit einer längsten Laufzeit gemäß Emissionsbedingungen von über vier Jahren, soweit ihre mittlere Restlaufzeit mehr als drei Jahre beträgt. Außer Betracht bleiben Wandelschuldverschreibungen und ähnliche Bankschuldverschreibungen mit unplanmäßiger Tilgung, Null-Kupon-Anleihen, variabel verzinsliche Anleihen und Fremdwährungsanleihen. Die Jahreswerte sind ungewogene Mittel der Monatswerte.– 7) Durchschnittsrendite einer Auswahl von Euro-Dollar-Anleihen mit einer längsten Restlaufzeit von sieben und mehr Jahren. Monatsdurchschnitt berechnet aus täglichen Angaben der Luxemburger Börse.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 28*

Zinssätze für Neugeschäfte der Banken (MFIs)[1)]

Prozent p.a.[2)]

Zeitraum	Private Haushalte					Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften			
	Einlagen mit vereinbarter Laufzeit bis 1 Jahr	Konsumentenkredite[3)] mit anfänglicher Zinsbindung von 1 Jahr	Konsumentenkredite[3)] mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 Jahren	Wohnungsbaukredite[4)] mit anfänglicher Zinsbindung von 1 Jahr	Wohnungsbaukredite[4)] mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 bis 10 Jahren	Einlagen mit vereinbarter Laufzeit bis 1 Jahr	Überziehungskredite[5)]	Sonstige Kredite mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 Jahren[6)7)] bis 1 Mio Euro	Sonstige Kredite mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 Jahren[6)7)] von über 1 Mio Euro
Banken in der Europäischen Währungsunion									
2003	2,11	6,84	8,22	3,87	4,94	2,24	5,74	4,88	4,36
2004	1,91	6,84	8,38	3,47	4,81	2,00	5,43	4,68	4,27
2005	1,98	6,74	8,03	3,38	4,17	2,04	5,16	4,21	3,90
2006	2,67	7,24	8,01	4,07	4,43	2,79	5,51	4,39	4,33
2007	3,79	8,03	8,31	5,02	4,91	3,90	6,27	5,05	5,12
2008	4,34	8,58	8,53	5,47	5,12	4,11	6,64	5,38	5,30
2009	2,01	7,54	8,09	3,23	4,57	1,07	4,60	4,46	3,90
2009 1.Vj.	2,71	7,95	8,48	4,00	4,78	1,74	5,37	4,98	4,23
2.Vj.	1,92	7,53	8,16	3,24	4,52	1,09	4,64	4,54	3,90
3.Vj.	1,73	7,77	7,97	2,95	4,52	0,74	4,28	4,24	3,79
4.Vj.	1,67	6,92	7,77	2,73	4,44	0,71	4,12	4,08	3,67
2010 1.Vj.	1,80	6,63	7,99	2,67	4,30	0,75	4,02	4,01	3,57
2.Vj.	2,07	6,21	7,83	2,59	4,13	0,81	3,91	3,85	3,41
Banken in Deutschland									
2003	2,15	5,53	8,62	4,92	5,01	2,20	6,58	5,13	4,66
2004	1,93	5,12	8,97	4,42	4,93	1,94	6,18	4,98	4,64
2005	1,91	5,16	8,77	4,30	4,29	2,01	5,92	4,47	4,11
2006	2,61	5,40	8,78	4,92	4,55	2,79	6,24	4,72	4,52
2007	3,75	5,96	8,89	5,69	4,96	3,88	6,91	5,24	5,20
2008	4,13	5,97	8,65	5,99	5,04	4,04	6,99	5,29	5,40
2009	1,38	4,96	8,23	3,77	4,42	0,80	5,20	4,50	4,41
2009 1.Vj.	2,02	4,99	8,46	4,51	4,57	1,47	5,68	4,87	4,57
2.Vj.	1,32	4,90	8,24	3,80	4,37	0,81	5,20	4,50	4,54
3.Vj.	1,21	5,46	8,23	3,47	4,43	0,47	4,97	4,44	4,35
4.Vj.	0,98	4,50	7,97	3,29	4,33	0,46	4,95	4,19	4,19
2010 1.Vj.	1,23	4,27	8,34	3,13	4,19	0,46	4,85	4,18	4,04
2.Vj.	0,99	3,99	8,20	3,14	3,99	0,46	4,97	3,95	3,81

1) Einlagen mit vereinbarter Laufzeit und sämtliche Kredite außer Überziehungskredite werden als volumengewichtete Durchschnittssätze über alle im Laufe des Berichtsmonats abgeschlossenen Neuvereinbarungen gerechnet; Überziehungskredite werden zeitpunktbezogen zum Ende des Berichtsmonats erfasst. Für weitergehende methodische Erläuterungen über die neue EWU-Zinsstatistik siehe Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Statistischer Teil, Tabelle VI.5. sowie Aufsatz im Monatsbericht Januar 2004, Seite 47.– 2) Die Effektivzinssätze können grundsätzlich als annualisierte vereinbarte Jahreszinssätze (AVJ) oder als eng definierte Effektivzinssätze ermittelt werden. Beide Berechnungsmethoden umfassen sämtliche Zinszahlungen auf Einlagen und Kredite, jedoch keine eventuell anfallenden sonstigen Kosten. Ein gewährtes Disagio wird als Zinszahlung betrachtet und in die Zinsberechnung einbezogen. Der AVJ und der eng definierte Effektivzinssatz unterscheiden sich in der jeweils zu Grunde liegenden Methode der Annualisierung der Zinszahlungen.– 3) Konsumentenkredite sind Kredite, die zum Zwecke der persönlichen Nutzung für den Konsum von Gütern und Dienstleistungen gewährt werden.– 4) Besicherte und unbesicherte Kredite, die für die Beschaffung von Wohnraum gewährt werden, einschließlich Bauspardarlehen und Bauzwischenfinanzierungen sowie Weiterleitungskredite, die die Meldepflichtigen im eigenen Namen und auf Rechnung ausgereicht haben.– 5) Überziehungskredite sind als Sollsalden auf laufenden Konten definiert. Dazu zählen eingeräumte und nicht eingeräumte Dispositionskredite sowie Kontokorrentkredite.– 6) Kredite, die für sonstige Zwecke, zum Beispiel Geschäftszwecke, Schuldenkonsolidierung, Ausbildung gewährt werden.– 7) Der Betrag bezieht sich jeweils auf die einzelne, als Neugeschäft geltende Kreditaufnahme.

Quelle: Deutsche Bundesbank, EZB

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 29*

Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

2005 = 100

Jahr	Wertindex					Volumenindex				
	insgesamt	Produzenten von Vorleistungsgütern	Produzenten von Investitionsgütern[2)]	Produzenten von Gebrauchsgütern	Produzenten von Verbrauchsgütern	insgesamt	Produzenten von Vorleistungsgütern	Produzenten von Investitionsgütern[2)]	Produzenten von Gebrauchsgütern	Produzenten von Verbrauchsgütern
	Insgesamt									
1991	67,4	70,1	62,0	99,4	90,1	73,7	75,4	69,0	99,0	98,1
1993	59,5	61,7	54,0	93,2	86,2	64,8	68,9	58,1	91,3	91,1
1995	66,5	71,2	59,8	99,8	88,4	70,4	75,3	63,8	97,4	92,7
1997	71,7	75,7	66,4	96,9	89,0	75,6	81,3	69,2	95,4	92,1
1999	76,9	77,0	74,7	98,1	89,2	81,1	84,5	77,1	97,5	91,4
2000	87,9	89,7	85,7	108,1	89,8	90,5	93,5	87,8	107,4	91,2
2001	86,4	85,2	85,6	110,9	92,5	88,1	88,2	86,8	109,7	92,4
2002	86,5	85,3	85,9	108,1	92,4	88,2	89,2	86,3	106,9	92,0
2003	87,3	86,7	86,7	104,3	91,8	88,8	90,3	87,2	102,9	91,3
2004	94,3	95,2	93,6	102,0	92,9	95,3	97,0	94,2	101,6	92,9
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	110,7	113,9	109,4	108,4	104,3	108,9	110,1	108,8	108,8	102,7
2007	122,7	124,9	122,9	110,0	112,2	119,4	118,4	121,3	111,2	110,3
2008	115,9	121,6	113,2	103,9	109,9	111,6	113,6	111,1	104,6	106,3
2009	87,6	89,4	85,4	88,8	97,0	87,4	92,6	83,4	88,7	92,4
	Inland									
1991	89,8	86,0	86,2	124,7	128,0	97,9	93,5	94,7	123,2	137,9
1993	77,6	74,4	72,3	121,8	122,6	84,0	83,7	76,8	117,3	127,7
1995	84,3	82,4	80,1	121,2	115,9	88,8	87,8	84,1	116,9	119,4
1997	84,0	82,2	80,6	117,4	109,4	88,4	89,6	83,1	113,6	111,9
1999	88,2	83,6	88,6	112,2	106,3	93,1	92,9	90,5	111,2	107,5
2000	96,1	93,7	96,3	119,0	102,1	99,5	99,3	98,3	118,5	102,5
2001	93,8	90,3	94,5	121,6	101,7	96,2	95,0	95,5	120,5	100,0
2002	91,1	88,7	91,0	114,5	98,7	93,2	94,1	91,0	113,2	96,8
2003	91,5	89,2	92,2	109,4	95,6	93,5	93,9	92,5	107,7	93,9
2004	97,1	96,6	97,7	103,9	94,1	98,2	99,3	97,8	103,3	93,4
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	109,0	113,3	106,5	111,1	100,9	106,8	108,5	106,1	111,8	100,4
2007	118,4	124,4	115,5	109,3	105,9	114,5	115,8	114,9	110,7	105,5
2008	113,5	122,2	107,9	107,6	103,2	108,8	111,2	107,5	108,6	102,5
2009	88,2	90,1	86,7	90,2	86,7	88,7	92,0	86,4	89,9	85,6
	Ausland									
1991	47,1	51,5	43,9	77,0	47,5	51,9	54,9	49,5	78,0	51,8
1993	43,2	47,0	40,4	63,9	45,0	47,4	52,2	44,1	64,6	48,6
1995	50,0	57,6	44,5	77,2	56,6	53,4	60,5	48,3	76,9	60,5
1997	60,4	67,8	55,6	75,8	65,3	63,7	71,6	58,6	76,4	68,3
1999	66,3	69,1	64,1	82,3	69,2	70,0	74,7	66,8	82,0	72,0
2000	80,3	84,8	77,8	96,8	75,5	82,2	86,6	79,8	96,0	77,7
2001	79,5	78,9	78,9	100,1	81,8	80,7	80,1	80,2	99,0	83,2
2002	82,3	81,2	82,0	103,3	85,1	83,6	83,4	82,8	102,5	86,2
2003	83,5	83,6	82,5	99,0	87,3	84,6	86,0	83,1	98,0	88,2
2004	91,7	93,3	90,7	100,0	91,5	92,5	94,2	91,3	99,9	92,3
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	112,2	114,6	111,5	105,7	108,1	110,7	112,1	110,6	105,6	105,3
2007	126,4	125,4	128,1	110,8	119,3	123,7	121,5	125,9	111,7	115,7
2008	118,0	120,9	117,0	100,2	117,4	114,0	116,3	113,6	100,7	110,3
2009	87,2	88,7	84,5	87,3	108,5	86,2	93,2	81,3	87,6	99,7

1) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung; ohne Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen.– 2) Einschließlich Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 30*

Umsatz im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe[1)]
Wertindex 2005 = 100

Jahr	Insgesamt	Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe						
		Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Produzenten von				
				Vorleistungsgütern	Investitionsgütern	Gebrauchsgütern	Verbrauchsgütern	Energie[2)]
				Insgesamt				
1995	73,5	137,8	72,9	80,0	61,0	107,1	89,2	61,6
1996	73,5	96,1	73,2	76,1	64,3	102,7	88,9	64,0
1997	77,1	91,8	76,9	80,4	68,7	102,9	89,9	66,5
1999	82,2	82,3	82,2	82,6	78,8	105,6	90,8	65,0
2000	89,7	81,4	89,7	92,1	86,0	110,6	92,5	80,7
2001	91,5	84,0	91,6	91,0	89,6	112,4	95,5	85,8
2002	90,0	79,0	90,1	89,1	88,5	104,7	95,2	82,6
2003	90,0	79,4	90,1	89,7	88,9	99,8	95,1	79,0
2004	95,6	82,2	95,7	96,1	95,5	99,3	97,1	84,4
2005	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	107,6	85,8	107,7	111,5	107,2	107,9	103,7	95,7
2007	115,0	102,1	115,1	121,4	115,1	110,2	109,0	90,7
2008	117,8	118,9	117,8	123,5	118,3	109,8	110,5	101,3
2009	94,1	74,3	94,2	94,6	93,2	91,4	101,7	72,3
				Inland				
1995	89,2	139,3	88,3	94,5	79,1	127,6	98,6	63,4
1996	87,3	95,3	87,1	87,7	81,6	123,3	97,4	66,0
1997	88,3	92,0	88,2	89,8	82,1	120,1	97,4	68,6
1999	91,4	82,2	91,6	91,2	90,9	120,0	97,0	66,9
2000	96,4	81,1	96,6	97,7	94,8	121,7	97,8	82,7
2001	97,2	83,8	97,5	96,4	96,1	120,9	100,3	87,5
2002	94,0	77,9	94,2	92,6	92,8	109,1	98,8	84,8
2003	93,3	78,5	93,6	92,3	93,8	102,5	97,5	80,4
2004	96,9	81,1	97,1	97,2	98,2	99,6	98,3	84,1
2005	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	105,2	83,6	105,4	110,2	104,2	108,0	102,3	93,6
2007	110,5	100,5	110,6	119,7	109,5	107,4	106,1	87,3
2008	113,7	118,6	113,7	123,2	113,9	108,5	106,5	92,2
2009	93,0	69,3	93,3	94,7	94,2	90,7	97,9	67,4
				Ausland				
1995	52,0	111,2	51,9	58,6	46,2	72,0	58,6	33,6
1996	54,5	108,5	54,4	59,1	50,2	67,1	61,5	32,1
1997	61,6	88,2	61,6	66,5	57,7	73,2	65,6	33,3
1999	69,5	81,2	69,4	70,0	68,8	80,5	70,7	35,0
2000	80,3	86,1	80,3	83,8	78,8	91,5	75,4	48,7
2001	83,7	86,9	83,7	83,0	84,2	98,3	80,2	58,3
2002	84,6	97,2	84,5	84,0	84,9	98,2	83,2	48,4
2003	85,5	93,9	85,5	85,9	84,8	95,1	87,2	57,2
2004	93,8	100,0	93,8	94,4	93,3	99,0	93,2	89,0
2005	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	110,6	110,0	110,6	113,2	109,4	107,7	108,0	126,2
2007	120,8	120,4	120,8	123,7	119,4	114,8	117,8	142,3
2008	122,9	122,0	122,9	123,8	121,6	111,9	122,5	235,9
2009	95,3	129,8	95,3	94,4	92,5	92,5	113,3	144,0

1) Betriebe mit im Allgemeinen 50 Beschäftigten und mehr nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).– 2) Die Angaben der Betriebe des Abschnitts D der WZ 2008, die klassifikatorisch auch der Hauptgruppe Energie zuzurechnen wären, sind nicht enthalten.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 31*

Index der Nettoproduktion im Produzierenden Gewerbe[1)]

Jahr	Insgesamt	Davon: Produzierendes Gewerbe ohne Bauhauptgewerbe	Industrie zusammen	Industrie davon: Vorleistungs-[2)] (güterproduzenten)	Industrie davon: Investitions-[3)] (güterproduzenten)	Industrie davon: Gebrauchs- (güterproduzenten)	Industrie davon: Verbrauchs-[4)] (güterproduzenten)	Energie[5)]	Bauhauptgewerbe	Nachrichtlich: Verarbeitendes Gewerbe[6)]	Nachrichtlich darunter: ausgewählte Zweige: Maschinenbau	Nachrichtlich darunter: ausgewählte Zweige: Büromaschinen, DV[7)]	Nachrichtlich darunter: ausgewählte Zweige: Fahrzeugbau
	Deutschland 2005 = 100												
Gewicht													
2005	*100*	*94,44*	*85,69*	*33,96*	*35,37*	*2,78*	*13,58*	*8,76*	*5,56*	*85,86*	*12,48*	*10,83*	*14,07*
1991	89,1	86,8	86,2	83,5	80,0	134,3	99,4	92,5	127,0	85,2	91,1	70,8	70,3
1995	86,3	82,2	81,2	82,7	71,9	114,0	94,6	91,2	155,0	80,5	78,5	65,6	63,2
1997	87,6	84,4	83,5	85,8	74,9	109,6	94,5	93,3	139,2	82,9	81,8	69,8	67,2
1999	91,9	89,2	88,7	89,8	82,5	112,8	96,7	94,6	136,3	88,2	85,5	77,0	78,9
2000	95,9	93,8	93,6	94,4	89,6	116,0	97,2	95,5	130,6	93,3	91,7	87,3	85,9
2001	95,2	93,7	93,6	93,4	91,3	115,3	96,2	93,7	120,5	93,4	93,2	88,5	89,2
2003	94,1	93,1	92,8	93,0	91,1	99,4	95,3	96,4	110,7	92,6	90,3	85,7	92,7
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	105,3	105,3	105,8	107,1	106,0	107,3	101,7	101,0	105,3	105,8	107,5	112,9	103,4
2007	111,2	111,4	112,8	114,2	114,5	108,2	105,4	98,2	108,4	112,4	119,0	124,0	109,8
2008	111,9	112,1	113,8	114,5	117,3	104,5	104,6	95,8	109,1	113,5	124,9	129,3	107,5
2009	94,5	93,7	94,0	93,5	92,3	87,9	100,9	90,6	108,6	93,9	92,4	101,1	87,1
	Früheres Bundesgebiet 2000 = 100												
Gewicht													
2000	*100*	*93,63*	*85,08*	*34,23*	*31,85*	*3,77*	*15,24*	*8,55*	*6,37*	*85,61*	*13,01*	*13,44*	*12,46*
1995	89,9	88,3	87,1	88,0	79,8	99,0	97,1	100,2	114,3	87,2	87,8	75,8	72,5
1997	91,2	90,5	89,3	91,0	83,4	94,4	96,8	102,2	101,7	89,4	91,4	79,8	77,5
1999	95,7	95,3	94,7	95,2	91,7	97,2	99,3	100,8	101,9	94,7	94,0	88,6	91,3
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	99,1	99,4	99,7	98,6	101,5	99,4	98,1	96,8	94,0	99,7	101,4	100,8	103,7
2003	97,3	97,9	97,8	97,3	100,8	85,9	95,5	99,3	87,9	97,8	97,0	97,7	108,4
2005	103,6	105,2	105,4	105,4	110,1	87,7	100,1	102,4	80,6	105,5	106,4	114,2	115,4
2006	108,9	110,6	111,4	112,0	116,9	93,7	102,7	102,2	85,7	111,4	114,2	128,7	118,4
2007	114,6	116,3	118,0	118,6	126,6	94,5	104,7	99,6	88,5	118,0	125,4	140,9	125,2
2008	115,5	117,3	119,2	118,7	129,9	91,4	105,1	97,7	89,8	119,3	131,6	147,7	122,8
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost 2000 = 100												
Gewicht													
2000	*100*	*78,36*	*64,31*	*25,59*	*17,83*	*2,53*	*18,36*	*14,05*	*21,64*	*68,36*	*6,01*	*7,75*	*5,70*
1995	87,8	75,6	71,6	66,7	78,5	63,9	72,9	93,6	132,3	71,2	77,7	47,9	84,5
1997	91,4	83,0	82,2	78,9	81,8	76,0	87,9	86,8	121,9	80,3	86,5	65,7	76,0
1999	97,5	93,4	92,7	90,6	93,3	91,8	95,0	96,7	112,2	92,5	93,2	81,2	91,6
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	100,5	103,8	104,8	103,7	107,2	106,4	103,8	99,1	88,5	104,5	106,0	114,0	108,8
2003	104,3	111,7	113,6	120,2	111,1	97,3	109,1	102,8	77,9	112,9	104,9	141,8	119,7
2005	108,1	119,1	121,3	122,4	122,7	97,6	121,7	108,8	68,5	121,4	112,2	147,0	149,4
2006	113,9	126,0	130,0	143,0	134,2	105,4	111,1	108,1	70,0	129,2	125,9	189,7	162,2
2007	121,2	135,1	141,7	161,6	148,5	103,4	112,6	104,8	71,1	140,1	139,3	233,9	181,5
2008	122,8	137,4	145,2	166,8	157,5	104,4	108,8	101,8	70,1	142,8	155,5	248,9	182,0

1) Nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).– 2) Einschließlich Erzbergbau, Gewinnung von Steinen und Erden.– 3) Einschließlich Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen.– 4) Einschließlich Druckgewerbe.– 5) Energieversorgung sowie insbesondere Kohlenbergbau, Gewinnung von Erdöl und Erdgas, Mineralölverarbeitung.– 6) Industrie einschließlich Kokerei, Mineralölverarbeitung, Spalt- und Brutstoffen und ohne Erzbergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau.– 7) Einschließlich Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 32*

Beschäftigte, geleistete Arbeitsstunden und Entgelte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

Jahr	Insgesamt	Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden sowie Verarbeitendes Gewerbe						
		Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Produzenten von				
				Vorleistungs-	Investitions-	Gebrauchs-	Verbrauchs-	Energie[2)]
				gütern				
				Beschäftigte Tausend Personen				
1995	6 778	186	6 593	2 598	2 415	374	1 219	173
1997	6 311	148	6 163	2 410	2 287	333	1 141	140
1999	6 368	129	6 239	2 357	2 374	320	1 197	121
2000	6 375	118	6 257	2 364	2 388	314	1 197	111
2001	6 393	108	6 285	2 382	2 425	310	1 173	102
2002	6 209	100	6 109	2 312	2 388	295	1 118	96
2003	6 133	97	6 036	2 273	2 382	278	1 109	91
2004	6 015	92	5 924	2 227	2 359	259	1 085	86
2005	5 104	72	5 032	1 950	2 111	187	780	76
2006	5 079	70	5 009	1 931	2 105	190	782	72
2007	5 162	67	5 095	1 968	2 153	191	781	69
2008	5 279	64	5 215	2 001	2 242	190	777	68
2009	5 124	61	5 063	1 926	2 195	179	759	66
				Geleistete Arbeitsstunden[3)] Mio				
1995	10 670	270	10 400	4 168	3 752	565	1 944	243
1997	9 861	212	9 649	3 839	3 518	496	1 818	194
1999	9 979	188	9 792	3 766	3 646	485	1 916	168
2000	9 992	165	9 827	3 786	3 674	475	1 909	148
2001	9 870	151	9 719	3 751	3 668	459	1 858	136
2002	9 479	140	9 339	3 617	3 546	431	1 760	127
2003	9 344	138	9 206	3 519	3 587	407	1 702	129
2004	9 322	134	9 188	3 509	3 618	389	1 681	125
2005	7 888	107	7 782	3 058	3 216	283	1 222	109
2006	7 909	100	7 809	3 058	3 230	291	1 227	104
2007	8 066	97	7 969	3 114	3 336	293	1 223	100
2008	8 229	92	8 137	3 156	3 456	292	1 225	99
2009	7 500	86	7 414	2 837	3 122	261	1 186	94
				Entgelte Mio Euro				
1995	17 651	487	17 164	6 679	6 846	878	2 772	477
1997	17 241	417	16 824	6 465	6 824	818	2 710	424
1999	17 937	368	17 569	6 431	7 404	818	2 905	379
2000	18 428	350	18 078	6 630	7 637	818	2 979	364
2001	18 867	321	18 546	6 820	7 911	821	2 974	342
2002	18 684	293	18 390	6 754	7 958	793	2 860	318
2003	18 827	286	18 540	6 747	8 130	757	2 888	304
2004	18 833	277	18 557	6 728	8 212	723	2 875	295
2005	16 744	238	16 505	6 155	7 668	540	2 112	269
2006	17 072	213	16 859	6 201	7 940	568	2 117	246
2007	17 753	203	17 550	6 453	8 304	600	2 157	238
2008	18 470	201	18 269	6 666	8 775	603	2 178	247
2009	17 387	204	17 183	6 201	8 254	548	2 133	251

1) Betriebe mit im Allgemeinen 50 Beschäftigten und mehr nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008); bis Dezember 2004: Betriebe mit 20 Beschäftigten und mehr nach der Klassifikation WZ 2003 (ab Januar 2003 wurde der Berichtskreis um eine größere Anzahl von Betrieben erweitert), dadurch nur bedingt vergleichbar.– 2) Die Angaben der Betriebe der Abschnitte D und E der WZ 2008 (WZ 2003: Abschnitt: E), die klassifikatorisch auch der Hauptgruppe Energie zuzurechnen wären, sind nicht enthalten.– 3) Bis 2002 geleistete Arbeiterstunden je beschäftigten Arbeiter multipliziert mit den Beschäftigten. Ab 2003 Arbeitsstunden aller Beschäftigten.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 33*

Kapazitätsauslastung[1)] im Verarbeitenden Gewerbe

Zeitraum[2)]	Verarbeitendes Gewerbe		Vor-leis-tungs-	Investi-tions-	Ge-brauchs-	Ver-brauchs-	Konsum-
	Insgesamt	ohne Ernährungs-gewerbe	güterproduzenten				
2002	82,1	82,4	80,2	85,6	80,2	79,5	79,7
2003	82,0	82,3	80,4	85,3	79,3	79,4	79,4
2004	83,3	83,8	82,5	86,7	78,5	80,0	79,6
2005	83,1	83,6	81,9	87,0	79,4	79,2	79,2
2006	86,1	86,9	85,8	89,8	83,9	79,9	80,7
2007	87,3	88,2	86,2	92,0	85,0	80,9	81,8
2008	86,2	87,1	84,6	91,2	83,1	80,2	80,8
2009	73,3	72,9	71,5	72,2	76,6	78,0	77,6
2010	80,3	80,7	80,8	80,1	82,7	79,0	79,8
2002 Jan	82,3	82,5	80,1	85,4	82,9	80,4	81,1
Apr	81,9	82,3	79,9	85,5	79,6	78,9	79,1
Jul	82,4	82,7	80,7	86,0	78,8	79,3	79,2
Okt	81,9	82,2	80,0	85,3	79,3	79,2	79,2
2003 Jan	82,5	82,7	80,8	85,8	79,4	79,4	79,4
Apr	82,0	82,5	80,7	85,3	79,3	78,2	78,4
Jul	81,3	81,5	79,7	84,2	77,9	79,4	79,0
Okt	82,3	82,5	80,3	85,8	80,5	80,6	80,6
2004 Jan	83,3	83,7	82,3	86,5	78,3	80,7	80,2
Apr	83,6	84,1	82,9	86,9	78,8	80,3	79,9
Jul	83,5	84,0	82,9	87,0	78,3	79,3	79,1
Okt	82,9	83,3	82,0	86,2	78,4	79,6	79,3
2005 Jan	83,9	84,4	83,4	87,1	79,8	79,9	79,8
Apr	82,5	83,0	81,2	86,6	77,1	79,0	78,6
Jul	82,8	83,3	80,9	87,1	80,1	79,3	79,4
Okt	83,2	83,8	82,2	87,1	80,4	78,4	78,8
2006 Jan	84,8	85,6	84,5	88,9	79,7	78,5	78,7
Apr	85,8	86,4	85,1	89,6	84,0	80,1	80,9
Jul	86,8	87,7	86,7	90,3	84,7	80,4	81,3
Okt	87,0	87,8	86,7	90,3	87,2	80,6	82,0
2007 Jan	87,4	88,5	86,8	91,8	88,8	79,0	81,3
Apr	88,2	89,1	87,6	92,6	85,7	81,3	82,2
Jul	87,0	87,7	85,8	91,5	82,7	81,6	81,8
Okt	86,7	87,5	84,6	91,9	82,8	81,6	81,9
2008 Jan	87,2	88,3	85,0	93,3	82,9	80,3	81,0
Apr	87,3	88,2	85,6	92,7	84,1	81,0	81,7
Jul	86,0	87,0	84,7	91,1	83,1	79,8	80,5
Okt	84,1	84,7	82,9	87,7	82,3	79,6	80,1
2009 Jan	76,7	76,5	74,5	77,9	73,3	79,2	77,9
Apr	71,3	70,6	68,9	69,8	76,8	77,5	77,3
Jul	71,9	71,4	69,7	70,2	79,7	77,7	78,1
Okt	73,2	72,9	73,0	70,8	76,5	77,4	77,2
2010 Jan	75,8	75,7	75,4	74,1	81,8	78,6	79,2
Apr	80,2	80,4	80,6	79,5	83,2	79,8	80,5
Jul	82,4	83,0	83,6	82,6	83,8	79,1	80,1
Okt	82,8	83,6	83,6	84,3	82,0	78,5	79,2

1) Betriebliche Vollausnutzung = 100 vH.– 2) Vierteljahreswerte saisonbereinigt.

Quelle: ifo

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 34*

Baugenehmigungen im Hochbau

Jahr[1)]	Rauminhalt[2)]				Veranschlagte Kosten der Bauwerke[3)]			
	insgesamt	Wohngebäude	Nichtwohngebäude		insgesamt	Wohngebäude	Nichtwohngebäude	
			nichtöffentliche Bauherren[4)]	öffentliche Bauherren[5)]			nichtöffentliche Bauherren[4)]	öffentliche Bauherren[5)]
	1 000 cbm				Mio Euro			
	Früheres Bundesgebiet							
1950	.	140 665	.	.	.	2 681	.	.
1955	309 971	195 519	114 452		7 919	5 145	2 774	
1960	392 427	234 427	158 000		14 056	8 821	5 235	
1965	441 164	259 257	137 138	44 769	22 946	14 589	4 849	3 507
1970	497 264	266 573	184 841	45 850	30 196	18 166	7 822	4 208
1975	384 504	190 694	141 211	52 599	37 974	20 698	9 613	7 663
1976	374 089	210 227	128 309	35 553	37 252	23 692	8 466	5 093
1977	353 043	205 056	118 581	29 406	36 460	23 915	7 993	4 553
1978	421 217	247 614	137 520	36 083	45 265	30 259	9 405	5 601
1979	395 667	227 956	137 349	30 362	45 840	30 676	9 830	5 334
1980	389 153	215 351	141 121	32 681	49 412	31 558	11 359	6 495
1981	343 740	189 110	125 895	28 735	47 713	30 605	11 090	6 018
1982	305 900	165 352	117 185	23 363	45 496	28 647	11 523	5 326
1983	364 486	202 712	141 847	19 927	55 269	35 985	14 294	4 990
1984	279 231	159 632	102 491	17 108	44 081	29 306	10 340	4 435
1985	252 933	125 018	109 684	18 231	39 089	23 313	10 976	4 799
1986	257 004	116 709	120 717	19 578	40 197	21 966	12 794	5 438
1987	252 091	107 700	123 619	20 772	39 395	20 578	13 107	5 710
1988	275 773	120 721	133 898	21 154	45 122	23 517	15 035	6 571
1989	320 196	145 684	156 196	18 316	51 290	28 591	17 417	5 283
1990	370 394	181 361	169 424	19 609	63 263	37 095	19 864	6 304
1991	372 057	179 517	173 169	19 371	66 996	38 896	21 451	6 650
1992	387 406	204 799	163 578	19 029	76 313	46 347	23 183	6 783
1993	398 048	232 374	146 297	19 377	83 987	55 097	22 194	6 697
	Deutschland							
1994	556 997	313 709	218 266	25 022	120 686	77 649	33 555	9 483
1995	500 695	271 965	204 887	23 843	111 505	70 876	31 710	8 919
1996	473 309	254 195	197 970	21 144	105 345	67 785	29 397	8 162
1997	448 725	243 746	183 455	21 524	99 148	64 662	25 926	8 561
1998	456 313	233 929	198 869	23 515	96 273	62 034	25 399	8 840
1999	451 948	225 995	204 209	21 744	92 066	58 967	25 398	7 700
2000	408 887	186 511	200 398	21 978	81 103	48 574	24 932	7 597
2001	386 507	160 252	206 040	20 215	74 428	41 782	25 260	7 386
2002	347 334	156 267	170 727	20 340	69 975	40 844	21 763	7 368
2003	348 534	173 031	157 175	18 328	70 747	44 731	19 408	6 608
2004	318 332	152 997	147 464	17 871	63 449	40 006	17 141	6 302
2005	299 485	135 123	146 577	17 785	58 052	35 329	16 417	6 306
2006	329 302	138 539	175 185	15 578	61 610	36 759	19 206	5 645
2007	309 145	97 018	196 473	15 654	54 710	27 115	21 472	6 123
2008	342 054	92 483	231 063	18 508	59 005	26 707	25 184	7 114
2009	332 244	90 255	222 119	19 870	58 978	26 353	24 794	7 831

1) Von 1950 bis 1959 ohne Saarland und Berlin (West).– 2) Ab 1963 nur Neubau und Wiederaufbau (einschließlich Umbau ganzer Gebäude).– 3) Alle Baumaßnahmen.– 4) Unternehmen und private Haushalte.– 5) Gebietskörperschaften einschließlich Sozialversicherungen und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 35*

Auftragseingang im Bauhauptgewerbe nach Bauarten[1)]

Wertindex

Jahr	Insgesamt	Hochbau				Tiefbau			
		zusammen	Wohnungsbau	gewerblicher Hochbau[2)]	öffentlicher Hochbau[3)]	zusammen	Straßenbau	gewerblicher Tiefbau[2)]	öffentlicher Tiefbau[3)]
	Deutschland 2005 = 100								
1991	140,5	160,9	151,7	168,9	155,0	119,2	103,8	113,6	143,6
1995	180,3	220,0	268,5	198,1	183,1	138,9	110,7	142,8	168,9
1998	151,5	173,6	221,3	147,4	153,1	128,5	110,8	132,9	145,3
2000	135,4	153,9	175,6	146,2	130,7	116,1	108,0	114,1	128,0
2002	120,0	124,3	127,7	124,1	117,6	115,5	107,9	119,9	120,3
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2009	107,5	100,7	94,2	100,7	115,5	114,5	125,2	112,0	104,2
	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin 2000 = 100								
1991	115,5	113,6	100,1	119,8	129,7	118,3	110,0	119,2	125,6
1995	123,0	127,5	136,4	118,9	135,3	116,4	103,2	114,6	130,5
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2008	89,6	82,2	60,7	94,8	98,5	100,4	114,9	106,3	81,2
	Neue Bundesländer und Berlin 2000 = 100								
1991	66,5	72,4	44,5	97,1	86,2	59,8	60,0	52,0	68,4
1995	165,3	197,7	203,3	207,8	154,0	128,5	100,5	150,8	136,7
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2008	68,3	52,7	34,8	64,4	67,9	87,3	92,5	91,7	76,5

Volumenindex

Jahr	Insgesamt	Hochbau			Tiefbau		
		zusammen	Wohnungsbau	Hochbau[4)] ohne Wohnungsbau	zusammen	Straßenbau	Tiefbau[5)] ohne Straßenbau
	Deutschland 2005 = 100						
1991	152,5	175,4	165,4	180,7	128,6	109,1	140,2
1995	174,9	211,5	254,4	189,2	136,7	107,6	154,0
1998	152,6	173,0	218,0	149,6	131,3	113,2	142,0
2000	137,1	155,0	174,7	144,7	118,5	108,7	124,4
2002	122,7	126,9	128,9	125,9	118,2	107,9	124,4
2005	100	100	100	100	100	100	100
2009	95,8	90,7	85,3	93,5	101,1	109,1	96,4
	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin 2000 = 100						
1991	126,2	125,6	112,1	133,8	127,1	117,6	132,0
1995	120,5	124,5	132,8	119,5	114,5	102,7	120,7
2000	100	100	100	100	100	100	100
2008	79,4	73,1	55,4	84,1	88,5	102,1	81,2
	Neue Bundesländer und Berlin 2000 = 100						
1991	67,0	74,0	46,8	95,2	59,2	57,8	60,0
1995	150,1	179,0	184,7	174,5	117,3	90,5	132,4
2000	100	100	100	100	100	100	100
2008	58,9	46,3	31,0	57,0	74,2	78,7	71,9

1) „Hoch- und Tiefbau“ sowie „Vorbereitende Baustellenarbeiten“ nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).– 2) Gewerblicher und industrieller Bau für Unternehmen, Bauten für Unternehmen der Deutschen Bahn AG, Deutschen Post AG, Deutschen Postbank AG, Deutschen Telekom AG; der landwirtschaftliche Bau ist im gewerblichen Hochbau enthalten.– 3) Gebietskörperschaften, Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Gewerblicher und öffentlicher Hochbau.– 5) Gewerblicher und öffentlicher Tiefbau.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 36*

Umsatz, Beschäftigte, geleistete Arbeitsstunden und Produktion im Bauhauptgewerbe[1)]

Jahr	Umsatz[2)] insgesamt	Umsatz[2)] Wohnungsbau	Umsatz[2)] gewerblicher Bau[3)]	Umsatz[2)] öffentlicher Bau und Straßenbau	Beschäftigte[4)]	Geleistete Arbeitsstunden[5)]	Nettoproduktionsindex[6)]
	Mio Euro				Tausend	Mio	
				Deutschland			
							2005 = 100
1991	85 086	24 801	33 698	26 588	1 282	1 599	127,0
1995	116 831	40 977	43 941	31 913	1 412	1 709	155,0
1997	107 552	40 240	37 715	29 597	1 221	1 460	139,2
1999	103 780	38 151	36 398	29 231	1 110	1 343	136,3
2001	91 344	29 195	34 619	27 531	954	1 109	120,5
2002	85 977	27 483	32 127	26 367	880	1 005	115,8
2003	83 181	27 455	30 066	25 659	814	938	110,7
2004	78 828	26 499	28 166	24 163	767	876	106,0
2005	74 306	24 460	26 809	23 037	717	805	100
2006	81 170	26 954	29 944	24 273	710	828	105,3
2007	80 699	25 379	30 640	24 680	720	842	108,4
2008	85 640	25 912	33 910	25 818	712	832	109,1
2009	82 215	24 673	30 848	26 694	710	812	108,6
				Früheres Bundesgebiet ohne Berlin			
							2000 = 100
1991	69 597	21 091	27 301	21 204	865	1 174	.
1995	79 289	29 332	28 018	21 939	929	1 170	114,3
1997	72 923	27 614	25 019	20 290	804	994	101,7
1999	73 855	27 771	25 831	20 253	751	936	101,9
2000	72 282	26 460	25 766	20 056	726	903	100
2002	65 059	21 792	24 437	18 830	637	747	92,0
2003	62 644	21 888	22 435	18 322	592	697	87,9
2004	59 853	21 398	21 081	17 373	561	656	85,2
2005	56 999	20 282	20 033	16 684	528	605	80,6
2006	62 619	22 487	22 310	17 822	526	627	85,7
2007	62 368	20 798	23 238	18 332	533	639	88,5
2008	66 941	21 261	26 250	19 431	531	637	89,8
2009	63 897	20 370	23 487	20 039	.	623	.
				Neue Bundesländer und Berlin			
							2000 = 100
1991	15 489	3 710	6 396	5 384	418	425	.
1995	37 542	11 646	15 923	9 974	482	609	132,3
1997	34 629	12 626	12 695	9 308	418	518	121,9
1999	29 925	10 379	10 567	8 978	358	448	112,2
2000	26 359	8 270	9 466	8 623	323	391	100
2002	20 918	5 691	7 690	7 537	243	283	81,2
2003	20 536	5 568	7 631	7 337	222	264	77,9
2004	18 975	5 101	7 084	6 790	206	241	73,2
2005	17 307	4 178	6 776	6 353	189	219	68,5
2006	18 552	4 467	7 634	6 451	185	219	70,0
2007	17 119	4 581	6 190	6 348	186	221	71,1
2008	17 500	4 652	6 461	6 388	181	214	70,1
2009	17 007	4 302	6 049	6 655	.	210	.

1) „Hoch- und Tiefbau“ sowie „Vorbereitende Baustellenarbeiten“ nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). Aufgrund von Änderungen der Wirtschaftszweigsystematik (WZ2008) eingeschränkte Vergleichbarkeit ab 2009 gegenüber den Vorjahren.– 2) Nur baugewerblicher Umsatz.– 3) Gewerblicher und industrieller Bau für Unternehmen, Bauten für Unternehmen der Deutschen Bahn AG, Deutschen Post AG, Deutschen Postbank AG, Deutschen Telekom AG; der landwirtschaftliche Bau ist im gewerblichen Hochbau enthalten.– 4) Einschließlich der unbezahlt mithelfenden Familienangehörigen.– 5) Von Inhabern, Angestellten, Arbeitern und Auszubildenden auf Bauhöfen und Baustellen. 6) Für Nettoproduktion: Früheres Bundesgebiet einschließlich Berlin-West; neue Bundesländer einschließlich Berlin-Ost. Aufgrund methodischer Änderungen (Umstellung des Basisjahres) kein Nachweis für die Jahre 1991 bis 1994.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 37*

Außenhandel (Spezialhandel)[1)]

Jahr[2)]	Tatsächliche Werte		Volumen[3)]		Durchschnittswerte		Terms of Trade[4)]
	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	
	Mio Euro				Basisjahr = 100[5)]		
	Früheres Bundesgebiet[6)]						
1950	4 275	5 815	.	.	.	.	.
1955	13 149	12 512	25 591	18 642	51,4	67,1	76,6
1960	24 514	21 844	43 734	36 591	56,1	59,7	94,0
1970	64 053	56 041	105 954	108 310	60,5	51,7	117,0
1975	113 297	94 238	132 030	126 127	85,8	74,7	114,9
1976	131 219	113 595	156 627	148 600	83,8	76,4	109,7
1977	139 897	120 245	162 865	151 945	85,9	79,1	108,6
1978	145 671	124 605	168 064	162 288	86,7	76,8	112,9
1979	160 785	149 318	176 136	174 595	91,3	85,5	106,8
1980	179 120	174 545	179 120	174 545	100	100	100
1981	202 931	188 758	190 927	165 876	106,3	113,8	93,4
1982	218 701	192 483	197 172	168 050	110,9	114,5	96,9
1983	221 022	199 502	196 611	174 773	112,4	114,1	98,5
1984	249 624	222 032	214 624	183 796	116,3	120,8	96,3
1985	274 648	237 143	227 308	191 442	120,8	123,9	97,5
1986	269 125	211 544	230 326	203 242	116,8	104,1	112,2
1987	269 644	209 446	236 951	214 130	113,8	97,8	116,4
1988	290 237	224 769	252 714	227 720	114,8	98,7	116,3
1989	327 759	258 951	273 241	244 302	120,0	106,0	113,2
1990	328 651	281 532	277 131	272 449	118,6	103,3	114,8
1991	331 503	323 675	281 242	308 079	117,9	105,1	112,2
	Deutschland[6)]						
1991	340 425	329 228	340 425	329 228	100	100	100
1992	343 180	325 972	350 393	337 420	97,9	96,6	101,3
1993	321 289	289 644	336 515	312 950	95,5	92,6	103,1
1994	353 084	315 444	372 562	345 674	94,8	91,3	103,8
1995	x	x	406 210	366 535	94,3	92,7	101,7
1995	383 232	339 618	383 274	339 592	100	100	100
1996	403 377	352 995	412 276	359 975	97,9	98,1	99,8
1997	454 342	394 794	462 632	392 242	98,2	100,7	97,6
1998	488 371	423 452	500 068	430 821	97,7	98,4	99,3
1999	510 008	444 797	531 720	459 656	95,9	96,8	99,6
2000	x	x	599 795	505 052	99,6	106,4	93,2
2000	597 440	538 311	597 396	538 510	100	100	100
2001	638 268	542 774	628 287	544 548	101,6	99,7	101,9
2002	651 320	518 532	657 379	544 853	99,1	95,2	104,2
2003	664 455	534 534	687 699	594 396	96,7	90,0	107,5
2004	733 456	577 375	767 046	647 761	95,6	89,1	107,3
2005	x	x	818 525	686 129	96,0	91,2	105,4
2005	786 266	628 087	786 255	628 210	100	100	100
2006	893 042	733 994	886 063	708 022	100,8	103,7	97,2
2007	965 236	769 887	936 920	730 409	103,0	105,4	97,7
2008	984 140	805 842	949 133	740 866	103,7	108,8	95,4
2009	808 155	673 963	793 198	665 610	101,9	101,2	100,7

1) Ausfuhr fob (free on board), Einfuhr cif (cost, insurance, freight). Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte.– 2) Bis 1959 ohne Saarland.– 3) Werte bewertet mit den Durchschnittswerten des Jahres 1980 für das Frühere Bundesgebiet, mit denen der Jahre 1991, 1995, 2000 und 2005 für Deutschland.– 4) Index der Durchschnittswerte der Ausfuhr in vH des Index der Durchschnittswerte der Einfuhr.– 5) Für das Frühere Bundesgebiet: 1980 = 100; für Deutschland: 1991 = 100, 1995 = 100, 2000 = 100 sowie 2005 = 100.– 6) Bis 2000 eigene Umrechnung mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 DM = 1,95583 Euro.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 38*

Außenhandel (Spezialhandel) nach ausgewählten Gütergruppen der Produktionsstatistik[1)]

Mio Euro

Zeitraum	Erdöl und Erdgas	Erzeugnisse des Ernährungsgewerbes	Textilien; Bekleidung; Leder und Lederwaren	Chemische Erzeugnisse	Metalle und Metallerzeugnisse	Maschinen	Datenverarbeitungsgeräte, elektrische und optische Erzeugnisse	Elektrische Ausrüstungen	Kraftwagen und Kraftwagenteile; Sonstige Fahrzeuge	Sonstige Waren
					Ausfuhr					
1995	486	16 267	16 895	50 954	22 816	61 331	24 352	20 890	67 818	26 278
1997	1 519	19 003	19 218	60 348	25 116	72 160	30 451	24 011	88 847	26 617
1999	1 074	19 793	19 903	65 648	23 421	76 682	37 423	26 105	112 409	27 911
2000	1 767	22 004	21 633	76 358	30 406	87 282	53 312	31 205	131 004	24 286
2001	2 828	24 083	22 050	82 432	30 624	93 357	52 140	32 311	148 229	27 391
2002	2 679	24 792	22 678	81 178	30 211	94 583	50 820	32 115	156 619	25 964
2003	3 476	26 100	22 023	86 163	30 034	93 941	52 218	32 993	155 815	30 679
2004	3 996	27 658	22 701	96 352	37 196	105 538	60 570	37 095	163 882	31 610
2005	3 461	29 578	22 917	104 815	42 444	114 110	61 683	40 387	181 098	26 702
2006	3 334	32 574	25 117	119 292	55 776	129 974	64 466	45 905	200 740	31 403
2007	3 084	36 862	26 771	129 528	63 417	142 132	62 986	49 926	216 061	33 079
2008	3 573	41 357	26 958	91 730	91 993	160 494	82 840	59 162	205 084	60 058
2009	2 562	37 843	23 791	73 893	64 837	121 787	64 825	48 647	156 205	75 788
2009 1.Vj.	923	9 072	6 580	17 883	16 274	31 323	15 668	11 686	36 024	19 164
2.Vj.	440	9 093	5 175	17 774	15 390	29 262	14 286	11 356	37 361	18 412
3.Vj.	537	9 655	6 556	18 772	16 129	29 286	15 840	12 203	37 833	18 661
4.Vj.	662	10 022	5 481	19 464	17 044	31 916	19 032	13 402	44 987	19 550
2010 1.Vj.	817	9 601	6 665	21 337	18 488	30 407	17 848	13 488	45 898	18 941
2.Vj.	692	10 102	5 836	23 200	21 146	34 281	18 930	14 433	50 570	20 679
					Einfuhr					
1995	14 435	21 302	31 710	31 613	23 201	23 991	33 399	13 765	36 921	25 289
1997	19 912	23 419	35 008	35 189	22 988	27 078	38 467	15 704	48 636	33 614
1999	17 909	24 305	35 112	44 561	22 086	32 920	51 573	18 970	62 751	34 113
2000	33 318	25 796	38 231	52 609	29 854	38 674	68 651	24 390	72 418	34 689
2001	33 771	27 511	37 927	58 532	28 608	40 373	68 816	24 852	77 462	25 529
2002	32 265	28 057	35 970	57 896	26 323	38 316	62 924	23 550	76 904	21 376
2003	36 210	28 425	35 144	58 820	26 705	38 760	61 909	24 502	81 237	27 091
2004	38 144	29 241	34 833	66 464	34 279	41 495	68 068	26 222	85 497	29 440
2005	52 785	30 492	35 371	73 297	39 846	45 199	72 315	27 212	93 638	25 151
2006	66 123	33 582	37 726	83 825	55 910	52 804	80 474	30 724	110 908	31 927
2007	61 284	37 012	38 876	93 015	67 465	57 789	76 228	33 610	110 263	32 295
2008	83 072	39 214	38 514	63 098	80 311	68 801	83 682	36 104	107 434	54 624
2009	54 948	35 021	35 733	48 624	49 457	49 960	70 112	29 210	94 220	77 210
2009 1.Vj.	14 842	8 691	9 602	11 880	13 158	13 754	16 219	7 261	23 893	20 242
2.Vj.	12 286	8 334	8 177	11 781	11 414	11 810	15 606	6 741	24 558	19 453
3.Vj.	14 284	8 730	9 853	12 467	11 982	11 962	17 166	7 256	23 008	18 732
4.Vj.	13 536	9 265	8 100	12 496	12 904	12 435	21 121	7 953	22 761	18 782
2010 1.Vj.	14 570	8 756	9 455	13 926	14 008	12 929	19 378	8 264	24 788	18 889
2.Vj.	16 388	9 112	8 876	15 536	18 099	14 656	21 753	9 179	28 326	21 010

1) Ab 2008 in der Gliederung des Güterverzeichnisses für Produktionsstatistiken Ausgabe 2009 (GP 2009), daher nur eingeschränkt mit den Vorjahren (GP 95) vergleichbar.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 39*

Außenhandel (Spezialhandel) nach Ländergruppen

Mio Euro

Jahr[1)]	Insgesamt	EU-Länder[2)]	Mittel- und osteuropäische Länder[3)]	Übrige europäische Länder	Außereuropäische Länder				
					zusammen[4)]	darunter:			
						Industrieländer		Entwicklungsländer	
						zusammen[5) 6)]	darunter: Asiatische Staatshandelsländer[6)]	zusammen[7)]	darunter: OPEC-Länder[8)]
	Warenausfuhr Bestimmungsländer								
Anteil 2009[9)]	*100*	*63,8*	*5,1*	*6,3*	*24,7*	*10,6*	*3,5*	*10,6*	*2,8*
1995	383 232	245 626	9 003	28 224	100 380	45 671	5 740	47 979	8 579
1996	403 377	258 227	10 369	28 879	105 902	49 616	5 892	49 245	8 527
1997	454 342	285 795	14 214	31 639	122 694	59 564	5 783	56 073	10 206
1998	488 371	316 163	13 281	33 498	125 429	65 673	6 502	52 075	9 793
1999	510 008	334 024	9 739	32 861	133 384	71 986	7 248	52 987	9 114
2000	597 440	386 616	12 278	38 891	159 655	86 835	9 826	61 320	10 729
2001	638 268	406 042	17 356	39 293	175 370	94 821	12 672	67 753	13 669
2002	651 320	412 734	19 450	39 992	179 253	95 402	15 287	68 507	14 689
2003	664 455	431 146	20 780	40 139	172 691	88 291	18 959	65 326	14 012
2004	731 544	472 288	24 836	45 940	189 148	93 900	21 860	74 454	16 731
2005	786 266	505 716	28 664	49 331	202 941	100 531	21 875	81 339	19 369
2006	893 042	564 864	37 865	57 312	233 357	111 907	28 286	93 700	21 292
2007	965 236	625 844	44 741	61 198	233 485	106 369	31 223	94 323	22 989
2008	984 140	624 645	50 571	63 022	245 479	105 077	35 154	104 791	27 636
2009	808 155	510 404	33 579	53 835	210 443	82 377	37 649	90 026	22 379
	Wareneinfuhr Ursprungsländer								
Anteil 2009[10)]	*100*	*58,6*	*5,8*	*7,8*	*27,8*	*9,9*	*7,5*	*10,4*	*2,1*
1995	339 618	212 957	8 903	24 363	93 394	46 701	8 628	37 743	5 642
1996	352 995	220 894	9 758	25 746	96 597	48 253	9 722	38 186	6 386
1997	394 794	244 399	11 327	28 747	110 321	55 223	11 767	42 849	7 117
1998	423 452	264 495	10 670	29 422	118 864	62 468	12 687	43 178	5 710
1999	444 797	277 246	11 444	30 283	125 824	65 215	14 776	45 295	6 401
2000	538 311	319 947	18 811	36 152	163 401	82 340	19 771	60 554	10 235
2001	542 774	329 030	18 922	38 644	156 178	77 387	21 183	54 818	8 220
2002	518 532	318 172	17 327	39 090	143 943	68 230	22 551	53 553	6 977
2003	534 534	327 535	18 535	40 630	147 834	65 926	26 886	55 205	7 334
2004	575 448	346 767	21 720	42 601	164 360	69 922	34 240	61 047	8 399
2005	628 087	371 136	28 548	46 950	181 453	71 702	42 288	69 200	11 509
2006	733 994	423 731	38 127	54 915	217 221	83 738	51 722	82 549	13 442
2007	769 887	451 698	38 589	58 334	221 266	80 890	58 618	81 190	12 614
2008	805 842	462 895	48 414	64 315	230 218	81 285	63 258	85 854	16 973
2009	673 963	394 646	32 210	54 221	192 887	67 709	57 787	65 464	7 990

1) Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte.– 2) Ländergruppen nach dem Stand 1. Januar 2007.– 3) Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Tschechische Republik und ehemalige GUS-Staaten.– 4) Einschließlich Polargebiete, nicht ermittelte Bestimmungsländer und Gebiete sowie einschließlich Schiffs- und Luftfahrzeugbedarf.– 5) Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Republik Südafrika, Vereinigte Staaten.– 6) China, Mongolei, Nordkorea, Vietnam.– 7) Afrika (ohne Republik Südafrika), Mittel- und Südamerika, Grönland, St. Pierre und Miquelon, Asien (ohne Japan und Staatshandelsländer), Ozeanien sowie Polargebiete. Ab 1997 ohne Französisch-Guyana, Guadeloupe, Martinique, Réunion.– 8) Algerien, Ecuador, Indonesien, Irak, Iran, Katar, Kuwait, Libyen, Nigeria, Saudi-Arabien, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate; von Dezember 1992 bis Oktober 2007 ohne Ecuador, ab 1995 ohne Gabun, ab 2007 einschließlich Angola.– 9) Anteil an der gesamten Warenausfuhr.– 10) Anteil an der gesamten Wareneinfuhr.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 40*

Außenhandel (Spezialhandel) mit ausgewählten Ländern[1)]
Mio Euro

Jahr[2)]	Frankreich[3)]	Niederlande	Vereinigte Staaten	Vereinigtes Königreich	Italien	Österreich	Belgien und Luxemburg	Volksrepublik China	Schweiz	Spanien[4)]	Russische Föderation	Japan
	Warenausfuhr Bestimmungsländer											
Anteil 2009[5)]	*10,1*	*6,7*	*6,7*	*6,6*	*6,3*	*6,0*	*5,8*	*4,5*	*4,4*	*3,9*	*2,5*	*1,3*
1991	44 738	28 668	21 334	25 915	31 336	20 224	24 915	2 078	19 247	13 553	x	8 433
1992	44 482	28 503	21 834	26 562	31 902	20 412	25 349	2 937	18 204	14 022	3 249	7 516
1993	39 535	24 704	23 903	25 710	24 269	19 049	21 855	4 907	17 280	10 478	5 825	8 064
1994	42 484	26 978	27 690	28 323	26 827	20 318	23 924	5 265	18 951	11 180	5 498	9 161
1995	44 923	29 204	27 922	31 655	29 079	21 322	25 124	5 514	20 288	13 189	5 265	9 634
1996	44 591	30 819	30 736	32 553	30 305	23 267	25 479	5 567	19 322	14 644	5 857	10 835
1997	48 276	32 239	39 174	38 327	33 261	23 867	26 416	5 434	20 374	16 909	8 402	10 469
1998	54 146	34 211	45 889	41 597	36 063	26 465	27 757	6 085	21 825	19 661	7 420	9 362
1999	58 578	34 355	51 425	43 124	38 335	28 295	28 821	6 949	22 808	22 684	5 057	10 367
2000	67 418	38 993	61 764	49 377	45 011	32 436	32 728	9 459	25 596	26 732	6 659	13 195
2001	69 601	40 011	67 824	52 764	47 119	33 486	35 187	12 118	27 489	27 841	10 268	13 103
2002	68 721	40 463	68 263	53 761	47 335	33 863	34 108	14 571	26 702	29 436	11 374	12 576
2003	69 025	42 219	61 654	55 597	48 414	35 857	38 413	18 265	26 009	32 364	12 120	11 889
2004	74 360	46 730	64 860	59 986	51 479	40 244	43 992	20 992	27 917	36 249	14 988	12 719
2005	79 039	49 033	69 299	60 394	53 855	43 305	47 512	21 235	29 629	40 018	17 278	13 338
2006	85 006	56 531	77 991	64 726	59 348	49 512	51 141	27 478	34 782	41 775	23 363	13 886
2007	91 665	62 948	73 327	69 760	64 499	52 813	55 397	29 902	36 373	47 631	28 162	13 022
2008	93 718	65 799	71 428	64 175	62 015	54 689	55 230	34 065	39 027	42 676	32 312	12 732
2009	81 941	54 142	53 835	53 156	51 050	48 235	46 808	36 460	35 324	31 296	20 483	10 787
	Wareneinfuhr Ursprungsländer											
Anteil 2009[6)]	*8,1*	*8,6*	*5,9*	*4,9*	*5,9*	*4,3*	*4,8*	*8,2*	*4,2*	*2,9*	*3,7*	*2,7*
1991	40 329	32 039	21 587	21 829	30 529	13 758	23 463	5 910	12 949	8 629	x	20 280
1992	39 074	31 274	21 657	22 278	29 894	14 321	22 918	5 957	12 962	8 737	3 872	19 449
1993	33 455	25 541	20 627	18 131	24 634	13 501	17 389	7 060	12 329	7 503	5 481	17 438
1994	34 937	26 409	22 844	19 778	26 500	15 031	19 454	7 874	13 605	8 849	6 733	17 457
1995	37 368	29 745	23 156	22 276	29 054	13 311	22 479	8 175	14 402	10 654	6 960	18 106
1996	37 649	31 238	25 303	24 279	29 830	13 946	22 449	9 209	14 008	11 574	7 896	17 609
1997	41 461	34 531	30 186	27 784	31 227	14 869	24 246	11 010	15 266	13 263	8 776	19 162
1998	45 461	35 496	34 925	28 987	32 985	16 912	23 743	11 852	16 643	14 214	7 701	20 987
1999	45 559	36 089	36 790	30 757	33 107	18 288	22 880	13 795	17 070	14 666	8 377	21 779
2000	50 862	44 739	47 121	36 923	35 776	20 497	26 230	18 553	18 797	16 087	14 701	26 847
2001	49 743	43 233	45 982	37 259	35 280	20 664	28 521	19 942	19 753	15 226	14 558	22 910
2002	48 200	40 751	40 376	33 075	33 482	21 047	26 505	21 338	19 461	15 532	13 178	19 896
2003	48 545	42 301	39 231	31 712	34 259	21 453	26 132	25 681	19 093	16 518	14 231	19 684
2004	51 535	46 204	40 709	34 466	35 676	24 020	28 818	32 791	21 445	17 426	16 335	21 583
2005	53 700	51 823	41 798	39 069	36 348	26 048	31 426	40 845	22 620	18 070	22 284	21 772
2006	62 102	60 750	49 197	40 832	41 470	30 301	36 263	49 958	25 227	19 832	30 020	24 016
2007	62 873	61 951	45 993	41 966	44 694	32 091	39 455	56 417	29 822	20 687	28 891	24 381
2008	63 369	67 971	46 464	41 646	46 842	33 180	39 959	60 825	31 299	20 701	37 087	23 130
2009	54 559	58 044	39 915	33 174	39 684	29 084	32 092	55 447	28 071	19 257	24 854	18 116

1) Insgesamtergebnisse siehe Tabelle 37*.– 2) Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte.– 3) Ab 1997 einschließlich Französisch-Guyana, Guadeloupe, Martinique, Réunion.– 4) Ab 1997 einschließlich Kanarische Inseln.– 5) Anteil an der gesamten Warenausfuhr.– 6) Anteil an der gesamten Wareneinfuhr.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 41*

Einzelhandelsumsatz[1) 2)]
2005 = 100

Jahr	Insgesamt	Davon: Kraftfahrzeuge, Tankstellen	insgesamt ohne Handel mit Kraftfahrzeugen und ohne Tankstellen; Reparatur von Gebrauchsgütern – davon: in Verkaufsräumen – zusammen	Waren verschiedener Art	Facheinzelhandel mit Nahrungsmitteln[3)]	Apotheken, Facheinzelhandel mit medizinischen Artikeln	sonstiger Facheinzelhandel – darunter: Textilien	Bekleidung	Schuhe, Lederwaren	Möbel, Einrichtungsgegenstände	Elektro-haushaltsgeräte	Antiquitäten und Gebrauchtwaren	Einzelhandel an Verkaufsständen[4)]	Sonstiger Einzelhandel
	In jeweiligen Preisen													
1994	89,4	81,4	94,0	86,7	116,2	63,1	123,3	140,8	123,8	112,1	99,6	92,7	151,7	95,9
1995	91,3	84,5	95,2	88,3	125,1	67,3	126,6	139,6	115,8	111,6	102,9	73,8	145,4	96,0
1996	92,6	88,4	95,2	87,9	124,3	70,3	123,2	133,5	114,2	110,4	103,1	60,2	136,7	100,0
1997	92,9	91,7	94,1	86,7	121,9	71,7	115,9	124,7	112,2	108,3	101,1	72,9	131,2	98,4
1998	94,6	94,9	95,0	87,5	120,4	75,5	114,4	128,3	116,4	106,9	101,0	69,9	123,1	94,1
1999	95,3	95,2	95,9	88,5	110,9	81,1	114,5	125,0	114,4	106,7	101,7	82,7	124,1	93,9
2000	95,6	92,2	97,9	89,1	110,1	85,2	120,7	121,9	111,5	106,1	103,0	97,9	136,3	99,8
2001	98,1	95,7	99,2	92,7	107,7	90,5	119,6	115,1	110,1	105,2	103,6	114,5	117,8	100,5
2002	97,3	97,2	97,3	93,9	105,0	93,3	107,5	105,2	100,5	100,2	98,9	113,3	111,5	98,2
2003	96,8	98,1	96,2	94,9	102,6	95,4	94,6	99,5	97,3	95,0	93,8	103,2	103,3	94,2
2004	98,4	99,0	98,2	98,0	101,4	95,6	92,8	104,5	101,7	98,9	95,8	114,2	103,6	94,1
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	102,8	106,7	100,9	100,0	100,1	102,2	100,5	101,3	104,3	102,2	103,8	99,2	94,2	99,8
2007	99,7	100,4	99,3	99,4	97,4	104,3	97,0	96,5	98,9	103,9	103,7	92,0	86,8	88,5
2008	99,6	96,8	101,5	100,1	96,6	107,4	95,8	92,3	100,5	105,2	105,4	90,3	89,9	100,5
2009	97,7	96,8	98,7	97,3	93,0	109,8	95,1	81,2	100,4	102,7	110,8	71,0	68,1	85,0
	In Preisen von 2005													
1994	.	.	99,5	92,7	135,6	61,6	131,1	122,7	136,0	111,9	104,8	93,3	163,0	127,3
1995	.	.	100,3	93,8	143,9	65,2	133,3	122,1	125,3	110,6	107,3	73,8	163,3	129,6
1996	.	.	99,4	92,9	141,3	68,1	128,6	118,0	122,1	108,8	106,8	59,9	152,9	127,4
1997	.	.	97,7	90,8	136,0	69,6	120,6	111,7	119,0	106,6	104,0	72,4	145,5	124,4
1998	.	.	98,5	90,9	132,9	73,3	118,5	115,9	122,4	105,2	103,0	69,2	135,4	125,6
1999	.	.	99,0	92,7	123,3	79,0	118,3	114,1	119,4	104,9	103,1	81,5	136,5	116,6
2000	.	.	99,7	93,6	121,7	82,9	124,7	112,5	115,6	104,6	104,1	96,4	149,4	106,3
2001	.	.	99,7	94,7	115,1	87,2	122,3	106,9	112,4	103,3	102,9	112,0	126,0	109,5
2002	.	.	97,7	95,3	111,1	90,9	108,4	98,6	101,7	97,5	96,5	111,2	117,1	109,1
2003	98,1	100,7	96,8	95,9	106,9	93,8	94,9	94,7	97,8	93,0	92,0	101,8	107,2	103,5
2004	99,2	100,2	98,7	98,8	103,8	94,9	92,7	101,8	102,1	97,3	94,6	113,4	106,1	100,5
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,8	104,6	100,3	98,4	98,0	102,4	99,2	103,9	104,2	102,7	104,6	98,3	92,0	98,1
2007	98,6	97,5	99,2	95,8	93,5	105,4	95,8	102,2	99,8	105,7	105,9	90,7	83,3	88,8
2008	97,1	93,1	99,2	92,9	89,2	108,2	96,0	103,6	98,6	106,2	106,6	91,1	78,7	94,2
2009	95,6	93,4	96,7	90,4	85,1	109,4	94,5	90,9	96,8	102,0	109,9	70,0	58,7	85,7

1) Ergänzung des Berichtskreises um eine Neuzugangsstichprobe; dadurch weisen die Werte ab Januar 2006 ein höheres Niveau aus und sind nicht mit den Vorjahreswerten vergleichbar.– 2) Ab Januar 2009 wurde der Berichtskreis erweitert. Diese Werte sind nicht mit den Vorjahren vergleichbar.– 3) Einschließlich Getränke und Tabakwaren.– 4) Einschließlich auf Märkten.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 42*

Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte

Inlandsabsatz[1)]

2005 = 100

Jahr	Insgesamt			Erzeugerpreise nach Hauptgruppen[2)]					
	zusammen	davon: ohne Mineralerzeugnisse	davon: Mineralölerzeugnisse	Vorleistungsgüterproduzenten	Energie	Investitionsgüterproduzenten	Konsumgüterproduzenten zusammen	Konsumgüterproduzenten davon: Gebrauchsgüterproduzenten	Konsumgüterproduzenten davon: Verbrauchsgüterproduzenten
Gewicht 2005	*1 000*	*950,03*	*50,31*	*289,02*	*274,37*	*242,34*	*194,27*	*24,04*	*170,23*
1995	89,2	91,4	54,3	94,5	75,8	94,8	91,4	91,6	91,4
1996	88,1	92,3	58,4	92,6	71,8	95,6	92,3	92,7	92,3
1997	89,2	93,4	60,0	92,7	74,6	96,1	93,4	93,1	93,5
1998	88,8	93,7	54,4	92,6	72,2	96,9	93,7	93,4	93,8
1999	87,9	92,9	60,5	91,1	70,9	97,1	92,9	94,0	92,8
2000	90,6	93,8	79,6	94,3	77,0	97,4	93,8	95,0	93,5
2001	93,3	96,6	78,8	95,1	84,1	98,1	96,6	96,9	96,5
2002	92,7	97,3	78,8	94,4	81,0	99,1	97,3	98,3	97,0
2003	94,3	97,7	82,7	94,7	86,7	99,2	97,7	98,6	97,5
2004	95,8	98,7	87,9	97,3	88,9	99,4	98,7	99,0	98,6
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	105,4	101,2	108,1	104,0	114,7	100,1	101,2	100,7	101,2
2007	106,8	103,0	111,4	107,9	113,7	100,7	103,0	102,3	103,1
2008	112,7	106,9	125,7	110,8	128,4	101,6	106,9	105,0	107,2
2009	108,0	105,6	102,4	105,0	117,7	102,4	105,6	106,4	105,5

Jahr	Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes								
	zusammen[3)]	darunter: Ernährungsgewerbe	darunter: Verlags- und Druckereierzeugnisse	darunter: Chemische Erzeugnisse	darunter: Metalle und Halbzeug daraus, NE-Metalle	darunter: Metallerzeugnisse	darunter: Maschinen	darunter: Elektrische Ausrüstungen	darunter: Kraftwagen und Kraftwagenteile
Gewicht 2005	*720,76*	*110,36*	*16,29*	*47,20*	*47,94*	*62,80*	*82,28*	*44,21*	*105,86*
1995	93,5	93,8	99,9	94,3	77,4	89,4	88,5	98,0	90,9
1996	93,3	94,8	102,3	89,3	73,5	90,1	90,2	98,5	91,7
1997	93,9	96,6	101,9	90,4	74,8	90,3	91,1	97,7	92,4
1998	94,1	96,3	101,9	89,3	75,9	90,9	91,8	97,7	93,3
1999	93,4	93,7	101,8	86,9	72,1	91,3	92,7	97,5	93,9
2000	95,0	94,6	103,7	92,6	79,2	91,9	93,7	98,6	94,4
2001	96,4	99,1	104,6	94,1	78,8	92,6	95,2	98,7	95,3
2002	96,6	98,9	104,6	92,1	77,4	93,1	96,6	98,7	96,9
2003	96,9	99,1	103,9	93,6	79,5	93,7	97,5	98,9	97,7
2004	98,3	100,2	102,1	95,2	90,2	96,1	98,5	99,2	98,4
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,9	101,3	99,3	104,3	113,1	102,4	101,7	101,7	100,7
2007	104,2	105,2	99,1	107,0	121,1	106,1	104,0	103,8	101,4
2008	106,6	112,5	98,7	112,4	125,2	109,2	106,4	105,3	102,0
2009	104,4	108,2	96,9	108,7	104,7	108,7	108,9	105,5	102,4

1) Ohne Umsatzsteuer.– 2) Nach dem Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken, Ausgabe 2009 (GP 2009).– 3) Ohne Mineralölerzeugnisse.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 43*

Index der Außenhandelspreise

2005 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Nach Ländergruppen		Nach Gütergruppen						
					Gewerbliche Wirtschaft					
								davon:		
		EU-Länder	Drittländer	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Vorleistungs-	Investitions-	Konsum-	Gebrauchs-	Verbrauchs-	Energie
					güterproduzenten					
					Ausfuhrpreise[1]					
Gewicht 2005	*100*	*43,6*	*56,4*	*0,8*	*34,4*	*46,8*	*15,7*	*4,0*	*11,8*	*2,1*
1995	94,2	.	.	102,0	95,1	95,5	94,5	95,6	94,0	42,1
1997	95,6	.	.	101,4	94,5	98,0	96,9	96,9	96,7	51,0
1999	95,1	.	.	100,8	92,4	98,9	96,3	97,5	95,7	48,1
2001	99,0	97,6	100,2	103,9	97,9	100,7	99,7	100,1	99,5	76,1
2002	98,8	97,4	100,0	105,3	97,0	101,1	99,9	100,1	99,7	70,2
2003	98,6	97,8	99,1	102,1	96,7	100,8	99,8	100,2	99,6	72,1
2004	99,1	98,8	99,4	101,9	98,6	100,4	99,6	100,1	99,4	75,8
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,8	102,4	101,2	109,9	103,3	99,8	101,5	100,2	102,0	117,8
2007	103,0	104,0	102,3	126,6	106,0	99,6	103,3	99,8	104,5	118,4
2008	104,8	106,3	103,7	131,4	107,6	99,8	106,4	100,4	108,4	148,8
2009	102,5	102,6	102,5	111,0	103,0	100,6	106,0	101,5	107,5	107,6
2009 1.Vj.	102,8	102,6	103,0	113,0	103,4	100,9	106,0	101,2	107,6	107,5
2.Vj.	102,4	102,2	102,5	114,9	102,3	100,8	105,9	101,5	107,4	106,9
3.Vj.	102,4	102,6	102,2	109,6	102,9	100,6	105,9	101,6	107,4	106,1
4.Vj.	102,5	103,1	102,1	106,7	103,4	100,3	106,1	101,5	107,7	109,7
2010 1.Vj.	103,8	104,4	103,4	110,5	105,3	100,9	107,1	102,0	108,8	117,6
2.Vj.	106,0	106,5	105,5	116,5	108,9	101,6	108,8	102,8	110,8	127,7
3.Vj.	106,8	107,3	106,3	128,4	109,8	102,1	109,5	102,8	111,8	130,4
					Einfuhrpreise[2]					
Gewicht 2005	*100*	*39,4*	*60,6*	*3,0*	*32,8*	*30,6*	*21,0*	*5,3*	*15,7*	*12,5*
1995	90,1	.	.	91,5	95,8	109,7	97,1	102,5	95,4	33,3
1997	93,7	.	.	106,8	94,9	110,9	101,0	104,4	99,8	44,0
1999	90,3	.	.	92,4	91,2	109,2	100,2	103,3	99,2	39,2
2001	100,1	96,9	102,3	97,2	99,5	111,3	105,0	107,2	104,3	70,6
2002	97,9	95,6	99,6	99,3	97,0	110,0	104,6	106,6	104,0	63,9
2003	95,7	95,5	96,0	98,1	95,0	105,8	101,9	103,4	101,4	65,4
2004	96,7	97,4	96,5	96,4	98,0	103,4	100,2	101,2	99,9	73,5
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	104,4	104,1	104,6	103,1	106,1	97,7	101,4	99,9	101,9	121,6
2007	105,1	106,6	104,1	107,7	109,7	94,2	103,0	98,7	104,5	122,4
2008	109,9	110,3	109,6	115,6	109,8	91,8	105,9	98,5	108,4	159,4
2009	100,5	102,0	99,5	107,5	101,0	90,9	105,6	99,0	107,8	112,2
2009 1.Vj.	101,2	102,9	100,1	114,2	101,8	91,6	106,7	100,1	109,0	110,3
2.Vj.	100,0	101,2	99,3	109,1	100,0	91,2	106,0	99,3	108,3	109,5
3.Vj.	100,0	101,5	99,0	101,6	100,8	90,6	105,1	98,6	107,3	111,9
4.Vj.	100,7	102,5	99,6	105,1	101,6	90,1	104,6	98,1	106,8	117,1
2010 1.Vj.	104,2	105,2	103,5	116,2	105,8	90,3	105,8	99,1	108,1	127,8
2.Vj.	108,5	108,2	108,8	118,6	112,6	90,7	107,9	100,9	110,3	140,1
3.Vj.	109,4	108,9	109,8	117,9	114,2	90,9	108,5	100,8	111,2	141,5

1) Preise bei Vertragsabschluss (Effektivpreise); fob (free on board). Ohne Umsatzsteuer, Verbrauchsteuern und Exporthilfen.– 2) Preise bei Vertragsabschluss (Effektivpreise); cif (cost, insurance, freight). Ohne Zölle, Abschöpfungen, Währungsausgleichsbeträge und Einfuhrumsatzsteuer.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 44*

Verbraucherpreise für Deutschland[1)]
2005 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Nahrungsmittel- und alkoholfreie Getränke	Alkoholische Getränke, Tabakwaren	Bekleidung und Schuhe	Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe	Einrichtungsgegenstände u.ä. für den Haushalt[2)]	Gesundheitspflege	Verkehr	Nachrichtenübermittlung	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	Bildungswesen	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	Andere Waren und Dienstleistungen
Gewicht 2005	*1 000*	*103,55*	*38,99*	*48,88*	*308,00*	*55,87*	*40,27*	*131,90*	*31,00*	*115,68*	*7,40*	*43,99*	*74,47*
1991	75,9	89,6	64,9	92,6	65,5	89,2	65,3	66,8	130,5	89,7	54,8	76,3	71,1
1992	79,8	91,5	68,2	95,1	71,3	91,5	67,7	70,5	133,7	93,2	59,3	80,1	74,7
1993	83,3	91,9	70,8	97,8	77,1	93,7	69,5	73,7	135,3	95,5	65,5	84,4	79,5
1994	85,6	93,4	71,6	99,2	80,2	95,3	71,9	76,4	136,3	96,6	72,0	86,6	82,9
1995	87,1	94,3	72,0	99,9	82,7	96,3	72,6	77,7	135,8	97,6	74,9	87,7	85,6
1996	88,3	94,9	72,6	100,6	84,7	97,0	73,8	79,5	137,1	98,0	77,7	88,7	86,1
1997	90,0	96,3	73,9	101,1	86,9	97,4	79,0	81,1	132,9	100,1	80,7	89,6	87,7
1998	90,9	97,2	75,3	101,5	87,7	98,1	83,1	81,3	132,2	100,6	84,6	90,9	88,0
1999	91,4	96,0	76,3	101,8	88,8	98,4	80,4	83,6	119,8	100,9	88,0	92,1	89,5
2000	92,7	95,3	77,5	101,9	91,3	98,4	80,6	87,9	106,6	101,3	89,5	93,1	91,7
2001	94,5	99,6	78,8	102,7	93,5	99,3	81,6	90,1	100,3	101,9	90,6	94,9	94,4
2002	95,9	100,4	82,0	103,4	94,4	100,2	82,1	91,9	102,0	102,6	93,0	98,3	96,3
2003	96,9	100,3	86,3	102,6	95,8	100,5	82,5	93,9	102,7	102,0	95,0	99,1	97,9
2004	98,5	99,9	92,2	101,9	97,3	100,3	98,3	96,1	101,8	101,1	98,1	99,9	99,3
2005	100,0	100,0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,6	102,0	103,0	99,4	102,9	99,8	100,5	103,0	96,0	99,5	101,5	101,2	101,1
2007	103,9	105,9	106,4	100,7	104,9	101,0	101,3	106,9	94,9	99,8	126,9	104,0	103,7
2008	106,6	112,3	108,4	101,4	108,5	102,5	103,0	110,5	91,8	99,8	137,9	106,3	105,9
2009	107,0	110,9	111,3	102,8	108,9	104,2	104,0	108,3	89,8	101,4	132,3	108,7	107,5
2007 1.Vj.	102,8	104,0	106,1	99,8	104,2	100,3	101,0	104,6	95,9	99,6	103,6	102,1	103,2
2.Vj.	103,6	105,1	106,2	101,0	104,6	100,8	101,2	107,1	95,5	98,8	132,7	103,0	103,5
3.Vj.	104,2	105,4	106,4	99,5	105,1	101,1	101,5	107,5	94,5	100,6	133,2	105,8	103,9
4.Vj.	105,0	109,1	106,8	102,6	105,8	101,7	101,6	108,5	93,9	100,1	138,2	104,9	104,3
2008 1.Vj.	105,8	111,9	107,4	100,8	107,1	102,0	102,4	109,5	93,0	99,4	139,5	104,8	105,4
2.Vj.	106,6	112,7	108,3	101,4	108,4	102,2	102,9	112,1	92,2	97,8	140,4	105,0	105,9
3.Vj.	107,4	112,6	108,8	100,0	109,2	102,6	103,4	112,9	91,2	100,8	138,6	108,1	105,9
4.Vj.	106,8	112,1	109,0	103,4	109,2	103,1	103,4	107,4	90,7	101,0	132,9	107,5	106,2
2009 1.Vj.	106,7	112,6	109,3	102,0	109,4	103,5	103,5	106,4	90,3	100,6	133,2	107,4	106,8
2.Vj.	106,9	111,6	110,5	103,0	109,0	104,2	104,2	108,3	89,9	100,4	133,0	107,8	107,2
3.Vj.	107,1	109,7	112,6	101,3	108,8	104,6	104,2	109,1	89,6	102,7	131,7	110,1	107,6
4.Vj.	107,2	109,5	112,9	104,8	108,6	104,4	104,3	109,5	89,2	101,9	131,2	109,4	108,3
2010 1.Vj.	107,5	111,7	113,1	102,6	109,2	104,4	104,3	111,1	88,6	101,0	131,5	108,9	107,8
2.Vj.	108,0	112,8	113,0	104,1	110,0	104,7	104,4	112,5	88,3	99,6	131,1	108,9	108,2
3.Vj.	108,4	112,3	113,0	101,9	110,2	104,6	104,9	112,0	88,0	102,5	131,9	111,3	108,7

1) Abgrenzung nach der COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose) in der für den Verbraucherpreisindex (VPI) geltenden Fassung 6/98.– 2) Sowie deren Instandhaltung.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 45*

Preisindizes für ausgewählte Energieprodukte in Deutschland

Zeitraum	Einfuhrpreise[1]					Erzeugerpreise[2]						Verbraucherpreise					
	Steinkohle	Erdöl	Erdgas	Motorenbenzin	Dieselkraftstoff und leichtes Heizöl	Steinkohle und Steinkohlebriketts	Erdgas (Verteilung)	Motorenbenzin (unverbleit)	Dieselkraftstoff	leichtes Heizöl	elektrischer Strom	Steinkohle[3]	Erdgas	Motorenbenzin[4]	Dieselkraftstoff	leichtes Heizöl	elektrischer Strom
	Früheres Bundesgebiet 2000 = 100																
1970	56,3	12,6	16,5	13,9	17,4	.	25,0	.	32,9	16,8	59,1	25,4	31,2	22,5	25,8	13,8	29,8
1972	56,8	14,9	16,1	17,7	16,3	.	27,3	.	35,0	15,7	64,7	29,0	33,3	25,6	29,0	14,1	33,1
1974	91,7	48,2	18,8	58,1	47,6	.	30,9	.	50,3	37,8	72,7	37,1	37,0	34,1	37,7	30,5	38,2
1976	108,0	50,4	39,4	60,7	51,1	108,1	52,4	44,8	51,8	40,8	88,8	45,3	46,3	36,3	40,6	32,3	47,3
1977	108,4	50,6	43,5	53,2	51,9	108,3	55,4	43,3	51,6	41,0	89,6	46,3	47,4	35,2	40,3	32,2	47,7
1978	106,0	44,2	53,7	53,7	48,2	117,8	56,9	44,3	50,7	39,4	93,4	48,4	49,2	36,0	40,7	31,5	49,6
1979	107,9	56,9	58,4	96,1	93,4	122,2	56,8	49,1	62,3	67,5	95,7	51,4	49,7	39,6	46,4	56,2	50,9
1980	132,7	93,7	75,8	106,5	100,2	141,2	70,8	58,2	71,5	82,0	100,0	59,7	58,3	46,8	54,6	64,4	52,8
1981	174,1	127,7	112,0	133,1	122,1	160,0	95,4	70,5	80,5	97,9	111,9	66,5	68,7	56,4	60,8	75,4	59,2
1982	166,7	127,2	134,8	131,5	129,0	171,4	112,9	68,4	84,0	103,6	122,3	70,0	77,7	54,9	62,5	79,7	64,8
1983	146,4	119,2	123,6	123,0	118,0	176,5	111,3	67,6	80,5	94,8	125,8	71,8	78,3	54,6	60,9	73,3	67,0
1984	154,6	128,9	145,5	125,1	125,5	182,4	115,9	67,8	82,9	100,1	129,6	73,3	78,1	54,6	62,1	77,6	69,3
1985	161,6	129,0	158,0	127,0	129,9	184,7	122,7	69,5	85,8	104,2	132,6	75,1	80,6	56,1	63,8	81,3	70,8
1986	132,6	56,0	112,5	56,3	58,0	185,5	106,2	51,9	61,4	54,3	136,5	76,7	75,3	42,5	47,6	44,4	72,6
1987	108,8	52,9	63,1	52,6	52,0	187,4	62,5	50,0	57,8	47,5	139,3	76,9	57,6	40,7	44,0	38,0	74,5
1988	101,4	44,0	54,6	47,9	43,7	190,0	59,4	48,1	54,8	40,1	140,3	76,6	56,1	39,7	42,6	32,8	75,4
1989	108,9	54,2	56,1	60,7	55,6	193,1	62,4	57,5	59,5	55,9	141,6	76,7	56,8	47,7	45,8	43,9	76,4
1990	110,3	59,1	66,5	68,3	62,6	195,5	73,6	59,5	62,9	61,9	138,9	77,4	60,7	49,4	49,0	49,2	76,3
	Deutschland 2005 = 100																
1991	85,3	41,6	51,0	47,0	41,8	124,6	58,6	55,9	51,5	49,1	109,6	79,1	66,2	55,1	51,3	52,1	77,4
1992	78,4	36,4	40,6	39,3	34,4	131,4	55,6	58,8	50,7	42,3	110,1	85,2	66,6	58,1	51,0	46,4	80,6
1993	70,9	34,2	40,2	36,3	34,4	132,5	53,1	58,4	51,2	41,9	110,6	87,7	65,9	58,3	52,2	47,3	82,5
1994	74,2	31,5	37,0	32,2	29,9	133,3	51,7	65,6	53,7	38,1	111,1	88,5	65,4	64,9	54,8	44,0	84,4
1995	74,7	30,1	37,4	29,8	27,2	133,3	49,1	65,1	52,8	36,2	111,1	89,6	63,3	64,5	54,1	41,9	85,4
1996	73,9	37,5	40,4	36,0	35,6	54,4	49,8	67,7	56,9	44,5	100,7	90,5	62,1	67,0	58,3	49,4	80,4
1997	78,4	40,6	48,1	41,6	37,5	60,9	56,2	69,7	57,7	45,3	100,5	91,0	64,5	69,1	59,6	50,5	80,8
1998	73,6	28,2	42,4	30,9	26,8	58,3	53,7	65,9	52,8	35,8	99,8	91,3	64,6	65,8	54,8	42,0	81,8
1999	69,3	38,3	35,7	40,1	34,1	53,3	49,7	70,3	58,4	46,0	95,3	91,4	63,1	70,2	59,7	50,1	85,0
2000	81,3	70,8	64,1	74,9	67,5	63,2	68,2	83,6	75,8	75,3	79,7	92,5	73,9	82,8	75,3	77,0	80,8
2001	90,8	64,3	87,6	65,7	59,7	79,4	87,6	83,9	77,0	69,0	80,5	93,0	90,1	83,5	77,0	72,4	84,1
2002	74,2	60,5	72,4	60,8	53,4	71,4	77,9	85,5	77,8	63,4	81,0	94,8	84,8	85,5	78,5	65,8	87,9
2003	68,3	60,7	76,4	62,6	55,5	63,1	85,7	89,3	82,4	65,3	87,9	95,1	89,3	89,3	83,0	68,3	92,2
2004	95,3	71,3	72,5	75,6	68,3	82,9	82,8	93,1	87,6	74,7	92,4	96,9	90,3	93,0	88,1	76,0	96,0
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	112,7	119,5	134,9	115,7	113,7	103,2	124,5	105,6	104,9	112,1	116,6	102,3	118,1	105,7	105,0	110,9	103,9
2007	121,6	124,0	125,2	119,8	114,6	106,0	121,4	109,2	108,2	110,4	116,5	105,2	121,7	109,9	109,6	109,3	111,1
2008	190,2	155,3	175,7	134,5	153,1	162,3	144,8	114,0	124,1	145,4	131,3	109,8	132,5	115,2	125,0	143,8	118,8
2009	192,6	104,2	131,4	101,8	90,2	135,0	132,1	104,0	99,5	96,1	123,6	115,8	130,4	105,3	102,0	99,7	126,2
2009																	
1. Vj.	219,3	82,5	173,9	79,5	80,4	154,5	166,6	96,9	96,4	89,4	122,6	115,8	147,8	98,2	99,4	96,3	124,6
2. Vj.	204,8	101,4	128,7	105,3	86,8	139,1	136,6	105,3	98,6	94,4	124,2	115,6	131,0	106,3	100,6	96,4	126,5
3. Vj.	183,9	113,2	109,7	109,9	93,8	124,2	114,6	106,6	100,0	97,1	123,9	115,6	124,2	108,0	102,5	100,6	126,7
4. Vj.	162,4	119,8	113,5	112,3	99,7	122,3	110,8	107,3	103,0	103,6	123,8	116,2	118,5	108,8	105,6	105,5	126,8
2010																	
1. Vj.	155,4	132,6	122,1	125,8	108,8	124,2	115,1	112,5	107,7	112,1	123,6	.	118,1	113,1	110,0	112,7	128,9
2. Vj.	172,0	146,3	131,6	139,6	124,7	132,5	117,3	117,4	115,0	127,2	125,8	.	118,4	118,1	116,8	125,4	130,0
3. Vj.	175,3	144,3	143,8	129,3	119,5	143,7	124,4	114,5	112,9	123,6	127,0	.	118,7	115,1	114,6	122,5	130,7

1) Preise bei Vertragsabschluss (Effektivpreise), cif. Ohne Zölle, Abschöpfungen, Währungsausgleichsbeträge und Einfuhrumsatzsteuer.– 2) Inlandsabsatz, ohne Mehrwertsteuer.– 3) Wird seit Januar 2010 nicht mehr ausgewiesen.– 4) Normal- und Superbenzin, aber Januar 2010 nur noch Nachweis für Superbenzin.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 46*

Preisindizes für Neubau und Instandhaltung, Baulandpreise[1)]
2005 = 100

Jahre[2)]	Neubau						Instandhaltung von Mehrfamiliengebäuden[3)]	Baureifes Land[4)]
	Bauleistungen am Bauwerk für					Straßenbauleistungen insgesamt		
	Wohngebäude			Büro-gebäude	gewerbliche Betriebsgebäude			
	Insgesamt	Einfamilien-gebäude	Mehrfamilien-gebäude					Euro/m²
	Früheres Bundesgebiet							
1960	17,8	17,7	17,9	18,0	18,3	33,5	17,0	.
1965	23,9	23,7	23,8	23,5	23,5	36,6	21,7	11,19
1970	30,9	30,8	31,0	30,7	31,2	43,1	26,8	15,72
1975	43,0	42,8	43,1	42,0	41,9	54,6	38,5	22,54
1976	44,5	44,3	44,6	43,4	43,6	55,4	39,9	24,95
1977	46,5	46,7	46,6	45,4	45,4	56,9	41,7	27,60
1978	49,4	49,6	49,5	48,0	47,8	60,7	43,8	30,63
1979	53,8	54,1	53,8	51,8	51,6	67,0	46,5	35,37
1980	59,6	60,0	59,5	57,1	56,9	75,5	50,7	41,93
1981	63,0	63,5	63,1	60,6	60,4	77,5	54,0	49,12
1982	64,8	65,2	64,9	62,8	62,9	75,7	56,7	57,01
1983	66,2	66,4	66,3	64,3	64,3	75,1	58,5	61,31
1984	67,9	68,0	68,0	66,1	65,8	76,1	60,3	62,35
1985	68,2	68,3	68,3	66,8	66,4	77,5	61,5	59,36
1986	69,0	69,2	69,3	67,9	67,8	79,0	62,6	61,90
1987	70,3	70,5	70,7	69,5	69,3	80,0	64,3	64,46
1988	71,9	72,0	72,2	71,2	70,7	80,9	66,0	65,31
1989	74,5	74,6	74,8	73,8	73,2	82,6	68,4	64,65
1990	79,3	79,5	79,6	78,1	77,8	87,8	71,8	63,50
	Deutschland							
1991	84,8	84,8	85,0	83,1	82,6	93,6	76,6	.
1992	90,3	90,3	90,5	88,2	87,6	98,6	82,4	43,16
1993	94,7	94,8	95,0	92,3	91,4	100,8	87,3	49,06
1994	97,0	97,1	97,2	94,5	93,3	101,2	90,0	55,66
1995	99,2	99,3	99,4	96,7	95,4	101,9	92,7	58,02
1996	99,0	99,2	99,1	96,8	95,7	100,1	93,8	61,37
1997	98,3	98,4	98,4	96,3	95,2	98,4	94,2	64,70
1998	97,9	98,1	98,0	96,3	95,3	97,5	95,1	69,69
1999	97,6	97,7	97,7	96,1	95,0	97,3	95,2	70,65
2000	97,9	98,0	97,9	96,8	95,7	99,5	95,8	76,21
2001	97,8	97,9	97,8	97,2	96,1	100,2	96,5	75,20
2002	97,8	97,9	97,7	97,3	96,3	100,0	97,0	80,44
2003	97,8	98,0	97,7	97,4	96,5	99,6	97,4	99,89
2004	99,1	99,2	99,1	98,8	98,0	99,6	98,5	103,47
2005	100	100	100	100	100	100	100	115,80
2006	101,9	101,9	102,1	102,1	102,3	103,7	101,8	122,85
2007	108,7	107,1	107,5	107,5	107,9	108,9	106,8	134,29
2008	111,8	111,6	112,7	112,6	113,6	115,2	111,3	130,04
2009	112,8	112,6	113,5	113,8	114,9	117,8	113,1	121,98

1) Einschließlich Umsatzsteuer.– 2) Bis 1965 ohne Berlin (West).– 3) Ohne Schönheitsreparaturen.– 4) Bis 1990 eigene Umrechnung mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 47*

Verdienste nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen

Jahr	Bruttomonatsverdienste[1]				Tarifverdienste			
	Produzierendes Gewerbe, Handel[2], Kredit- und Versicherungsgewerbe				Stundenlöhne[1]		Monatsgehälter[1]	
	zusammen	davon: Produzierendes Gewerbe: zusammen	darunter: Baugewerbe (Hoch- und Tiefbau)	Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe	gewerbliche Wirtschaft und Gebietskörperschaften	Produzierendes Gewerbe	gewerbliche Wirtschaft und Gebietskörperschaften	Produzierendes Gewerbe
	Basiszeitraum = 100[3]				Basiszeitraum = 100[4]			
	Früheres Bundesgebiet und Berlin				**Früheres Bundesgebiet und Berlin-West**			
1965	18,2	18,3	19,1	17,7	15,0	15,0	18,8	18,1
1975	40,6	40,5	42,1	40,0	35,4	34,6	39,8	38,3
1985	67,6	67,6	66,3	66,4	57,5	56,8	62,3	61,0
1995	98,5	98,4	98,4	98,6	80,4	79,8	80,9	79,9
1996	.	82,2	.	.	83,8	83,5	83,4	83,0
1998	.	84,9	.	.	86,5	86,2	86,0	85,7
1999	.	86,9	.	.	88,7	88,4	88,2	88,0
2000	.	89,3	.	.	90,7	90,5	90,2	90,0
2001	.	91,0	.	.	92,7	92,5	92,4	92,1
2002	.	92,7	.	.	94,6	94,5	94,4	94,1
2003	.	95,1	.	.	97,0	96,9	96,9	96,7
2004	.	96,9	.	.	98,9	98,8	98,8	98,6
2005	.	98,2	.	.	100	100	100	100
2006	.	99,6	.	.	100,8	101,7	101,0	101,8
2007	101,4	102,2	103,9	100,8	102,4	104,5	102,6	104,6
2008	104,1	105,1	106,5	103,5	105,7	107,6	106,0	107,8
2009	104,7	102,9	107,3	105,9	106,2	108,2	106,7	108,5
	Neue Bundesländer ohne Berlin				**Neue Bundesländer mit Berlin-Ost**			
1996	.	78,4	.	.	81,4	82,3	79,1	80,3
1998	.	82,9	.	.	86,8	87,7	83,6	85,4
2000	.	87,3	.	.	90,6	91,2	88,1	89,2
2001	.	89,3	.	.	92,5	93,0	90,6	91,0
2002	.	92,1	.	.	94,6	94,9	93,2	93,4
2003	.	94,6	.	.	96,8	96,9	96,0	96,1
2004	.	97,1	.	.	98,8	98,8	98,7	98,4
2005	.	98,4	.	.	100	100	100	100
2006	.	100,2	.	.	100,6	101,8	100,8	102,2
2007	101,3	102,5	104,2	100,7	101,9	104,6	102,1	105,0
2008	105,2	106,1	108,7	104,7	107,2	108,2	107,4	108,6
2009	106,9	105,2	110,6	107,8	107,9	109,0	108,2	109,4
	Deutschland							
1996	.	82,0	.	.	83,6	83,4	82,8	82,7
1998	.	84,8	.	.	86,5	86,3	85,7	85,7
2000	.	89,2	.	.	90,7	90,5	89,9	89,9
2001	.	90,9	.	.	92,7	92,5	92,2	92,0
2002	.	92,6	.	.	94,6	94,5	94,2	94,1
2003	.	95,0	.	.	97,0	96,9	96,7	96,6
2004	.	96,9	.	.	98,9	98,8	98,8	98,6
2005	.	98,2	.	.	100	100	100	100
2006	.	99,6	.	.	100,7	101,6	101,0	101,8
2007	101,4	102,3	103,9	100,8	102,3	104,5	102,6	104,7
2008	104,2	105,1	106,9	103,6	105,8	107,7	106,2	107,9
2009	104,9	103,1	107,8	106,1	106,4	108,3	106,9	108,5

1) Jahresergebnis errechnet als Durchschnitt aus den vier Erhebungsmonaten.– 2) Einschließlich Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern.– 3) Bis 1995: Oktober 1995 = 100, ab 1996: 1. Vierteljahr 2007 = 100.– 4) Bis 1994: 2000 = 100, ab 1995: 2005 = 100

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 48*

Sozialbudget: Leistungen nach Institutionen und Funktionen

Mio Euro

	Früheres Bundesgebiet				Deutschland		
	1960	1970	1980	1990	1991	2000	2009[1]
	Leistungen nach Institutionen[2]						
Sozialversicherungssysteme[3]	**15 438**	**40 334**	**122 773**	**196 629**	**252 674**	**396 759**	**463 525**
Rentenversicherung	9 975	26 478	72 362	109 253	133 180	217 429	250 232
Krankenversicherung	4 840	12 853	45 380	71 635	92 682	132 080	168 617
Pflegeversicherung	–	–	–	–	–	16 668	20 269
Unfallversicherung	854	2 023	4 789	6 552	7 640	10 834	11 373
Arbeitslosenversicherung	521	1 776	10 743	20 368	35 640	49 741	39 684
Sondersysteme	**115**	**561**	**1 879**	**3 294**	**3 568**	**5 230**	**6 702**
Leistungssysteme des öff. Dienstes	**4 911**	**12 285**	**23 687**	**32 760**	**34 511**	**49 595**	**55 087**
Darunter:							
Pensionen	3 467	8 092	16 844	22 568	23 182	33 637	40 489
Leistungssysteme der Arbeitgeber	**2 445**	**9 232**	**22 954**	**37 657**	**43 919**	**53 693**	**61 442**
Darunter:							
Entgeltfortzahlung	1 534	6 473	14 687	20 254	23 344	26 742	27 916
Betriebliche Altersversorgung	608	1 559	4 443	9 996	12 893	17 520	22 190
Entschädigungssysteme[4]	**4 136**	**5 981**	**8 948**	**8 422**	**8 736**	**6 422**	**3 360**
Darunter:							
Soziale Entschädigung	1 990	3 756	6 776	6 528	6 865	4 965	2 341
Förder- und Fürsorgesysteme	**1 385**	**4 739**	**23 156**	**37 916**	**55 483**	**98 841**	**139 105**
Darunter:							
Kindergeld und Familienlastenausgleich	468	1 478	8 783	7 414	10 435	31 970	39 258
Erziehungsgeld und Elterngeld	–	–	–	2 474	3 232	3 732	4 702
Grundsicherung für Arbeitsuchende	–	–	–	–	–	–	46 068
Arbeitslosenhilfe und sonstige Arbeitsförderung	80	61	924	4 611	8 959	14 856	110
Sozialhilfe	538	1 592	6 538	14 158	18 103	25 763	24 561
Kinder- und Jugendhilfe	254	948	4 274	6 839	10 900	17 328	20 651
Steuerliche Leistungen	**3 887**	**11 052**	**19 751**	**23 356**	**27 180**	**38 064**	**32 596**
Sozialbudget insgesamt[3]	**32 306**	**84 177**	**222 874**	**338 329**	**423 580**	**643 201**	**753 936**
	Leistungen nach Funktionen						
Kinder	3 540	8 435	20 572	28 139	38 489	64 866	71 398
Ehegatten	1 714	7 466	14 370	14 554	17 421	25 948	22 822
Mutterschaft	301	656	1 975	2 480	2 725	3 914	5 501
Krankheit	6 921	20 794	62 732	95 367	118 049	169 675	208 560
Invalidität (allgemein)	2 532	5 422	15 376	26 124	33 077	48 688	55 836
Arbeitslosigkeit	619	1 780	8 094	19 322	34 121	47 595	50 184
Alter	9 681	23 497	59 489	97 040	117 405	194 213	237 822
Hinterbliebene	4 369	10 908	26 639	36 062	39 040	49 679	49 716
Wohnen	701	1 715	4 900	6 355	7 237	13 868	18 854
Allgemeine Lebenshilfen	458	367	936	1 447	1 583	3 383	4 576
Sozialbudget insgesamt[5]	**30 838**	**81 042**	**215 081**	**326 889**	**409 146**	**621 829**	**725 269**

1) Geschätzte Ergebnisse.– 2) Institutionen ohne Verrechnungen.– 3) Sozialversicherungssysteme und Sozialbudget insgesamt konsolidiert um die Beiträge des Staates.– 4) Im Wesentlichen für die Kriegsopferversorgung, den Lastenausgleich und die Wiedergutmachung sowie sonstige Entschädigungen.– 5) Ohne Verwaltungs- und sonstige Ausgaben.

Quelle: BMG

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 49*

Sozialbudget: Finanzierung nach Arten und Quellen[1)]

	Früheres Bundesgebiet				Deutschland		
	1960	1970	1980	1990	1991	2000	2009[2)]
				Nach Arten Mio Euro			
Sozialbeiträge	**19 210**	**51 773**	**146 802**	**242 496**	**296 130**	**416 096**	**463 225**
der Versicherten	6 768	18 701	52 873	95 368	118 246	174 283	207 500
Arbeitnehmer	6 097	16 666	46 658	78 186	99 859	143 140	163 820
Selbstständige	187	537	2 538	4 248	4 684	7 331	9 625
Eigenbeiträge von Empfängern sozialer Leistungen	246	120	282	6 691	8 872	15 467	21 526
Übrige	238	1 378	3 394	6 242	4 830	8 345	12 530
der Arbeitgeber	12 442	33 073	93 929	147 128	177 884	241 813	255 724
tatsächliche Beiträge	8 064	18 436	56 168	92 267	117 572	165 516	177 977
unterstellte Beiträge[3)]	4 378	14 637	37 761	54 862	60 312	76 297	77 747
Zuschüsse des Staates	**13 252**	**32 824**	**80 110**	**107 915**	**140 088**	**239 271**	**299 524**
Sonstige Einnahmen	**2 624**	**4 072**	**6 067**	**8 967**	**10 905**	**14 607**	**14 649**
Sozialbudget insgesamt[4)]	**35 087**	**88 670**	**232 978**	**359 378**	**447 124**	**669 974**	**777 398**
				Anteile in vH			
Sozialbeiträge	***54,8***	***58,4***	***63,0***	***67,5***	***66,2***	***62,1***	***59,6***
der Versicherten	*19,3*	*21,1*	*22,7*	*26,5*	*26,4*	*26,0*	*26,7*
Arbeitnehmer	*17,4*	*18,8*	*20,0*	*21,8*	*22,3*	*21,4*	*21,1*
Selbstständige	*0,5*	*0,6*	*1,1*	*1,2*	*1,0*	*1,1*	*1,2*
Eigenbeiträge von Empfängern sozialer Leistungen	*0,7*	*0,1*	*0,1*	*1,9*	*2,0*	*2,3*	*2,8*
Übrige	*0,7*	*1,6*	*1,5*	*1,7*	*1,1*	*1,2*	*1,6*
der Arbeitgeber	*35,5*	*37,3*	*40,3*	*40,9*	*39,8*	*36,1*	*32,9*
tatsächliche Beiträge	*23,0*	*20,8*	*24,1*	*25,7*	*26,3*	*24,7*	*22,9*
unterstellte Beiträge[3)]	*12,5*	*16,5*	*16,2*	*15,3*	*13,5*	*11,4*	*10,0*
Zuschüsse des Staates	***37,8***	***37,0***	***34,4***	***30,0***	***31,3***	***35,7***	***38,5***
Sonstige Einnahmen	***7,5***	***4,6***	***2,6***	***2,5***	***2,4***	***2,2***	***1,9***
Sozialbudget insgesamt	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***
				Nach Quellen Mio Euro			
Unternehmen	12 153	29 337	76 526	119 339	144 552	196 333	204 543
Bund	8 822	21 143	54 294	69 191	91 038	145 615	190 502
Länder	4 878	11 942	26 773	37 093	45 139	74 975	80 503
Gemeinden	1 768	6 044	18 208	30 533	38 518	61 833	75 833
Sozialversicherung	86	230	743	1 183	1 455	2 750	3 044
Private Organisationen	352	748	2 706	5 116	6 355	10 409	11 146
Private Haushalte	7 028	19 199	53 667	96 850	119 911	177 607	211 827
Übrige Welt	–	27	62	73	156	451	–
Sozialbudget insgesamt[4)]	**35 087**	**88 670**	**232 978**	**359 378**	**447 124**	**669 974**	**777 398**
				Anteile in vH			
Unternehmen	*34,6*	*33,1*	*32,8*	*33,2*	*32,3*	*29,3*	*26,3*
Bund	*25,1*	*23,8*	*23,3*	*19,3*	*20,4*	*21,7*	*24,5*
Länder	*13,9*	*13,5*	*11,5*	*10,3*	*10,1*	*11,2*	*10,4*
Gemeinden	*5,0*	*6,8*	*7,8*	*8,5*	*8,6*	*9,2*	*9,8*
Sozialversicherung	*0,2*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,4*	*0,4*
Private Organisationen	*1,0*	*0,8*	*1,2*	*1,4*	*1,4*	*1,6*	*1,4*
Private Haushalte	*20,0*	*21,7*	*23,0*	*26,9*	*26,8*	*26,5*	*27,2*
Übrige Welt	–	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,0*
Sozialbudget insgesamt	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***

1) Konsolidiert.– 2) Geschätzte Ergebnisse.– 3) Für Direktleistungen und Pensionsrückstellungen. Gegenwert für Leistungen, die Arbeitnehmer oder sonstige Berechtigte vom Arbeitgeber direkt erhalten, wenn für gleichartige Leistungen ein beitragsorientiertes System besteht, so auch beispielsweise für die Finanzierung des beamtenrechtlichen Systems.– 4) Summenbildung ohne Zahlungen der Institutionen untereinander (Beiträge des Staates).

Quelle: BMG

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 50*

Kenngrößen für die Beitragsbemessung und die Leistungen in der Allgemeinen Rentenversicherung[1)]

Jahr	Beitragssatz[2)]	Beitragsbemessungsgrenze (Monat)	Allgemeine Bemessungsgrundlage / aktueller Rentenwert (im Jahr)[3)]	Rentenanpassungssätze[4)] zum 1. Januar / 1. Juli	Standardrente[5)] Monatliche Rente[6)] (brutto)	Standardrente[5)] Rentenniveau[7)] brutto	Standardrente[5)] Rentenniveau[7)] netto[8)]	Durchschnittliches Bruttojahresarbeitsentgelt aller Versicherten[9)]
	vH	DM / Euro		vH	DM / Euro	vH		DM / Euro
				Früheres Bundesgebiet				
1957	*14,0*	750	4 281	*x*	240,90	*57,3*	*x*	5 043
1960	*14,0*	850	5 072	*5,94 / x*	270,70	*53,2*	*x*	6 101
1965	*14,0*	1 200	7 275	*9,40 / x*	377,90	*49,1*	*x*	9 229
1970	*17,0*	1 800	10 318	*6,35 / x*	550,20	*49,5*	*55,2*	13 343
1975	*18,0*	2 800	16 520	*x / 11,10*	929,30	*48,6*	*55,2*	21 808
1980	*18,0*	4 200	21 911	*4,00 / x*	1 232,50	*50,2*	*57,6*	29 485
1985	*18,7/19,2*	5 400	27 099	*x / 3,00*	1 524,40	*51,1*	*57,4*	35 286
1990	*18,7*	6 300	31 661	*x / 3,10*	1 781,00	*50,2*	*55,0*	41 946
1991	*18,7/17,7*	6 500	33 149	*x / 4,70*	1 864,70	*49,2*	*53,9*	44 421
1992	*17,7*	6 800	42,63	*x / 2,87*	1 918,35	*48,5*	*53,1*	46 820
1993	*17,5*	7 200	44,49	*x / 4,36*	2 002,05	*48,8*	*53,4*	48 178
1994	*19,2*	7 600	46,00	*x / 3,39*	2 070,00	*49,7*	*54,8*	49 142
1995	*18,6*	7 800	46,23	*x / 0,50*	2 080,35	*49,2*	*53,9*	50 665
1996	*19,2*	8 000	46,67	*x / 0,95*	2 100,15	*48,5*	*53,4*	51 678
1997	*20,3*	8 200	47,44	*x / 1,65*	2 134,80	*48,7*	*54,0*	52 143
1998	*20,3*	8 400	47,65	*x / 0,44*	2 144,25	*48,5*	*53,6*	52 925
1999	*20,3/19,5*	8 500	48,29	*x / 1,34*	2 173,05	*48,4*	*53,3*	53 507
2000	*19,3*	8 600	48,58	*x / 0,60*	2 186,10	*48,2*	*52,9*	54 256
2001	*19,1*	8 700	49,51	*x / 1,91*	2 227,95	*48,0*	*52,6*	55 124
2002	*19,1*	4 500	25,86	*x / 2,16*	1 163,70	*48,3*	*52,9*	28 626
2003	*19,5*	5 100	26,13	*x / 1,04*	1 175,85	*48,5*	*53,3*	28 938
2004	*19,5*	5 150	26,13	*x*	1 175,85	*48,6*	*53,0*	29 060
2005	*19,5*	5 200	26,13	*x*	1 175,85	*48,3*	*52,6*	29 202
2006	*19,5*	5 250	26,13	*x*	1 175,85	*47,8*	*52,3*	29 494
2007	*19,9*	5 250	26,27	*x / 0,54*	1 182,15	*47,2*	*51,3*	29 951
2008	*19,9*	5 300	26,56	*x / 1,10*	1 195,20	*46,5*	*50,5*	30 625
2009	*19,9*	5 400	27,20	*x / 2,41*	1 224,00 a)	*46,4* a)	*50,2* a)	30 879
2010	*19,9*	5 500	27,20	*x*	1 224,00 a)	*47,7* a)	*52,0* a)	32 003
				Neue Bundesländer und Berlin-Ost				
1992	*17,7*	4 800	26,57	*11,65 / 12,73*	1 195,65	*x*	*x*	x
1993	*17,5*	5 300	32,17	*6,10 / 14,12*	1 447,65	*x*	*x*	x
1994	*19,2*	5 900	34,49	*3,64 / 3,45*	1 552,05	*x*	*x*	x
1995	*18,6*	6 400	36,33	*2,78 / 2,48*	1 634,85	*x*	*x*	x
1996	*19,2*	6 800	38,38	*4,38 / 1,21*	1 727,10	*x*	*x*	x
1997	*20,3*	7 100	40,51	*x / 5,55*	1 822,95	*x*	*x*	x
1998	*20,3*	7 000	40,87	*x / 0,89*	1 839,15	*x*	*x*	x
1999	*20,3/19,5*	7 200	42,01	*x / 2,79*	1 890,45	*x*	*x*	x
2000	*19,3*	7 100	42,26	*x / 0,60*	1 901,70	*x*	*x*	x
2001	*19,1*	7 300	43,15	*x / 2,11*	1 941,45	*x*	*x*	x
2002	*19,1*	3 750	22,70	*x / 2,89*	1 021,50	*x*	*x*	x
2003	*19,5*	4 250	22,97	*x / 1,19*	1 033,65	*x*	*x*	x
2004	*19,5*	4 350	22,97	*x*	1 033,65	*x*	*x*	x
2005	*19,5*	4 400	22,97	*x*	1 033,65	*x*	*x*	x
2006	*19,5*	4 400	22,97	*x*	1 033,65	*x*	*x*	x
2007	*19,9*	4 550	23,09	*x / 0,54*	1 039,65	*x*	*x*	x
2008	*19,9*	4 500	23,34	*x / 1,10*	1 050,30	*x*	*x*	x
2009	*19,9*	4 550	24,13	*x / 3,38*	1 085,85 a)	*x*	*x*	x
2010	*19,9*	4 650	24,13	*x*	1 085,85 a)	*x*	*x*	x

1) Früher Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten; ohne Knappschaft.– 2) Ab 1. Januar, für 1983 ab 1. September, für 1985 ab 1. Juni, für 1991/1999 ab 1. April geänderter Beitragssatz.– 3) Ab 1992 aktueller Rentenwert, jeweils Stand 1. Juli.– 4) Bis 1982 (Ausnahme 1975) jeweils zum 1.1. des Jahres; 1975 und ab 1983 jeweils zum 1.7. des Jahres vor Abzug des KVdR-Beitrags.– 5) Fiktive Altersrente eines Versicherten mit durchschnittlichem Bruttojahresarbeitsentgelt nach 45 Versicherungsjahren.– 6) Standardrente am 1. Juli des Jahres, vor 1983 am 1. Januar des Jahres.– 7) Durchschnittliche Brutto-/Nettorente gemessen am durchschnittlichen Brutto-/Nettoarbeitsentgelt.– 8) Rentenniveau ab 1970 netto vor Steuern; vgl. §154 (3) SGB VI; RV-Nachhaltigkeitsgesetz.– 9) Nur für früheres Bundesgebiet.– a) Für "Standardrente" vorläufige Ergebnisse.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung Bund

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 51*

Struktur der Leistungsempfänger in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Jahr	Rentenbestand[1)]			Rentenneuzugänge[1)2)]			Rentenzugangsalter[2)3)]			Rentenbezugsdauer[2)3)] der Versichertenrenten[4)]
	ins-gesamt	davon: Versichertenrenten[4)]	davon: Renten wegen Todes[5)]	ins-gesamt	darunter: Renten wegen Alters	darunter: Renten wegen Todes[5)]	ins-gesamt	davon: Renten wegen Alters	davon: Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	
	Anzahl (1 000)						Jahre			
	Früheres Bundesgebiet									
1960	7 872	4 437	3 435	662	152	234	59,2	64,7	56,0	9,9
1990	15 013	10 369	4 644	1 031	543	291	60,6	63,2	53,4	15,4
1993	15 828	11 144	4 684	1 162	599	350	60,6	63,3	53,4	15,6
1995	16 527	11 815	4 712	1 207	651	330	60,3	63,0	52,8	15,7
1997	17 202	12 473	4 729	1 159	648	308	60,1	62,6	52,3	15,9
1999	17 782	13 088	4 694	1 177	708	295	60,5	62,5	52,0	16,0
2000	18 185	13 475	4 710	1 177	707	297	60,5	62,6	51,8	x
2001	18 473	13 772	4 701	1 125	675	289	60,5	62,7	51,3	16,2
2002	18 668	13 968	4 700	1 081	643	298	60,8	63,0	50,7	16,6
2003	18 938	14 225	4 713	1 155	687	330	61,1	63,2	50,2	16,7
2004	19 181	14 460	4 721	1 113	671	308	61,1	63,3	50,0	16,8
2005	19 421	14 681	4 740	1 073	643	301	61,2	63,4	50,0	17,2
2006	19 543	14 807	4 735	1 088	652	310	61,2	63,4	50,1	17,1
2007	19 697	14 968	4 729	1 020	591	302	61,0	63,3	50,1	17,3
2008	19 783	15 073	4 709	1 026	596	301	61,0	63,3	50,2	17,9
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost									
1993	4 011	2 969	1 043	357	189	111	59,2	62,2	49,4	x
1995	4 534	3 335	1 199	535	350	118	59,6	61,3	49,7	16,0
1997	4 761	3 555	1 206	340	188	90	57,9	60,7	49,6	16,0
1999	4 870	3 669	1 201	294	171	79	58,4	60,7	50,0	16,4
2000	4 960	3 757	1 203	293	171	80	58,7	60,8	49,9	16,2
2001	4 992	3 793	1 199	260	144	76	58,6	61,1	49,7	16,7
2002	5 011	3 816	1 195	243	128	78	58,7	61,3	49,5	16,6
2003	5 036	3 846	1 190	255	140	79	59,0	61,5	49,4	17,0
2004	5 072	3 882	1 190	250	137	78	59,1	61,7	49,3	17,2
2005	5 063	3 900	1 163	239	131	74	59,3	61,9	49,4	17,5
2006	5 061	3 912	1 149	212	105	74	59,3	62,3	49,6	17,5
2007	5 037	3 902	1 135	221	114	73	59,3	62,3	49,6	18,1
2008	5 021	3 884	1 137	221	114	74	59,5	62,3	49,9	18,4
	Deutschland									
1993	19 840	14 113	5 727	1 520	788	460	60,3	63,0	52,5	x
1995	21 061	15 150	5 911	1 742	1 001	447	60,1	62,4	52,1	15,8
1997	21 963	16 028	5 935	1 499	837	398	59,6	62,1	51,7	15,9
1999	22 652	16 757	5 895	1 470	878	374	60,1	62,2	51,6	16,1
2000	23 144	17 232	5 912	1 470	879	377	60,2	62,3	51,4	x
2001	23 465	17 565	5 900	1 384	819	365	60,2	62,4	51,0	16,3
2002	23 679	17 785	5 894	1 324	772	376	60,4	62,7	50,4	16,6
2003	23 974	18 071	5 903	1 410	827	409	60,7	62,9	50,1	16,8
2004	24 254	18 343	5 911	1 363	808	385	60,8	63,1	49,8	16,9
2005	24 484	18 580	5 903	1 312	773	375	60,8	63,2	49,9	17,2
2006	24 604	18 720	5 884	1 300	757	384	60,9	63,2	50,0	17,2
2007	24 734	18 870	5 864	1 242	704	376	60,7	63,1	50,0	17,4
2008	24 804	18 957	5 846	1 247	710	374	60,7	63,2	50,1	18,0

1) Ohne Knappschaftsausgleichsleistungen, reine KLG-Leistungen, Nullrenten und ohne Renten nach Art. 2 RÜG.– 2) 1991/1992 Untererfassung aufgrund RRG' 92 und Änderung des Datensatzaufbaus.– 3) Das durchschnittliche Zugangsalter ist für jedes Jahr als Querschnitt berechnet und durch Rechtsänderungen (zum Beispiel: Einführung des flexiblen Altersruhegeldes 1973, Herabsetzung der Wartezeit für den Bezug einer Regelaltersrente im Jahr 1984 und Anhebung der Altersgrenzen seit 1997) und durch sich im Zeitablauf ändernde Altersstrukturen beeinflusst, vor 1980 ohne Knappschaft.– 4) Altersrenten und Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit.– 5) Witwen-/Witwerrenten, Waisen- und Erziehungsrenten; nicht enthalten: wegen Einkommensanrechnung vollständig ruhende Renten.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 52*

Finanzielle Entwicklung der Allgemeinen Rentenversicherung[1)]

Mrd Euro

Jahr	Einnahmen			Ausgaben					Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Nachrichtlich: Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende[6)] in Monatsausgaben zu eigenen Lasten
	insgesamt	darunter: Beiträge[2)]	darunter: Bundeszuschuss[3)]	insgesamt	darunter: Renten[4)]	darunter: Leistungen zur Teilhabe	darunter: KVdR und PVdR[5)]	darunter: Verwaltungs- und Verfahrenskosten		
Früheres Bundesgebiet										
1957	7,26	4,99	1,74	6,37	5,46	0,29	0,39	0,14	0,89	x
1970	26,25	21,67	3,66	24,39	19,63	1,05	2,38	0,54	1,86	x
1980	69,05	56,86	10,80	67,57	55,92	2,19	6,54	1,33	1,48	2,1
1990	108,62	89,43	15,18	103,72	89,92	2,79	5,61	1,85	4,90	2,6
1991	115,53	93,73	16,74	110,07	95,31	3,08	5,78	2,01	5,45	2,6
1992	121,64	98,84	19,79	116,34	100,68	3,41	6,03	2,17	5,31	x
1993	124,00	100,40	20,77	123,89	106,79	3,82	6,69	2,30	0,11	x
1994	136,33	110,32	23,99	131,85	113,51	4,07	7,36	2,34	4,48	x
1995	140,93	115,21	23,91	137,87	118,37	4,22	8,15	2,47	3,05	x
1996	148,27	120,68	25,18	142,21	122,04	4,37	8,61	2,49	6,06	x
1997	155,81	127,04	27,45	145,72	126,33	3,27	9,16	2,34	10,08	x
1998	161,91	127,86	32,79	150,40	130,67	3,08	9,54	2,39	11,50	x
1999	168,76	134,02	33,45	155,29	134,87	3,16	9,92	2,48	13,47	x
2000	172,64	137,75	33,33	160,79	139,49	3,52	10,26	2,60	11,85	x
2001	178,42	139,89	36,20	166,08	144,07	3,69	10,62	2,71	12,35	x
2002	181,31	141,04	38,78	171,94	149,19	3,82	11,21	2,78	9,37	x
2003	188,39	144,65	42,39	176,84	153,20	3,87	11,82	2,83	11,56	x
Neue Bundesländer und Berlin-Ost										
1991	16,02	13,09	2,88	15,75	13,63	0,11	1,75	0,25	0,26	x
1992	20,84	16,64	3,96	23,19	20,42	0,20	1,28	0,46	– 2,35	x
1993	23,30	18,43	4,60	27,34	23,94	0,30	1,45	0,61	– 4,04	x
1994	27,03	20,91	5,88	32,52	28,14	0,49	1,73	0,69	– 5,49	x
1995	29,93	22,99	6,53	38,06	32,64	0,68	2,10	0,77	– 8,13	x
1996	31,28	23,82	7,15	40,95	34,96	0,84	2,27	0,73	– 9,67	x
1997	33,15	25,02	7,78	42,26	36,06	0,70	2,46	0,69	– 9,11	x
1998	34,10	24,42	9,30	43,86	37,33	0,81	2,63	0,71	– 9,77	x
1999	34,78	25,14	9,09	43,37	36,90	0,74	2,62	0,70	– 8,59	x
2000	33,70	24,41	9,09	44,97	38,26	0,81	2,70	0,74	– 11,27	x
2001	33,81	23,69	9,81	46,12	39,27	0,85	2,75	0,75	– 12,31	x
2002	34,19	23,39	10,49	47,69	40,55	0,91	2,85	0,75	– 13,50	x
2003	35,50	23,73	11,48	49,04	41,67	0,89	2,95	0,81	– 13,55	x
Deutschland										
1991	131,54	106,82	19,62	125,82	108,94	3,20	7,52	2,26	5,72	x
1992	142,49	115,48	23,75	139,53	121,10	3,61	7,31	2,64	2,96	2,6
1993	147,30	118,83	25,37	151,23	130,73	4,12	8,14	2,91	– 3,92	1,9
1994	163,35	131,23	29,87	164,37	141,64	4,56	9,10	3,04	– 1,02	1,5
1995	170,86	138,20	30,44	175,93	151,00	4,90	10,41	3,24	– 5,08	0,9
1996	179,55	144,50	32,33	183,16	157,00	5,21	11,11	3,23	– 3,62	0,6
1997	188,96	152,06	35,22	187,99	162,40	3,97	11,92	3,02	0,97	0,6
1998	196,00	152,28	42,08	194,27	168,00	3,88	12,48	3,10	1,74	0,7
1999	203,55	159,16	42,53	198,67	171,77	3,89	12,85	3,18	4,88	1,0
2000	206,34	162,16	42,42	205,76	177,75	4,33	13,28	3,34	0,58	1,0
2001	212,23	163,58	46,01	212,20	183,34	4,54	13,70	3,46	0,04	0,9
2002	215,51	164,43	49,26	219,63	189,75	4,73	14,40	3,53	– 4,13	0,6
2003	223,89	168,39	53,87	225,88	194,86	4,77	15,12	3,63	– 1,99	0,5
2004	224,75	168,38	54,37	227,71	197,45	4,65	14,22	3,66	– 2,97	0,3
2005	224,18	167,98	54,81	228,11	198,81	4,50	13,40	3,66	– 3,93	0,1
2006	235,87	179,48	54,91	228,30	199,42	4,46	13,02	3,55	7,56	0,6
2007	231,33	173,77	55,94	230,15	200,66	4,57	13,63	3,45	1,18	0,7
2008	237,43	179,09	56,43	233,65	203,16	4,83	14,01	3,46	3,78	1,0
2009	239,33	180,65	57,33	239,12	207,64	5,13	14,40	3,49	0,21	…

1) Früher Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten; ohne Knappschaft.– 2) Darunter ab 1999: Beiträge für Kindererziehungszeiten.– 3) Allgemeiner und zusätzlicher Bundeszuschuss (ab 1998).– 4) Ab 1999 ohne gemäß § 291b SGB VI vom Bund erstattete einigungsbedingte Leistungen.– 5) KVdR: Krankenversicherung der Rentner, PVdR: Pflegeversicherung der Rentner ab 1995.– 6) Früher Schwankungsreserve. Bis 1991 früheres Bundesgebiet, ab 1992 nur für Deutschland insgesamt.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 53*

Gesundheitsausgaben[1] in Deutschland
Mio Euro

	1996	1998	2000	2002	2007	2008
Gesundheitsausgaben, insgesamt	**194 711**	**201 078**	**212 147**	**227 991**	**253 349**	**263 216**
Nach Ausgabenträgern						
Davon:						
Öffentliche Haushalte	18 217	13 420	13 614	14 347	13 026	13 044
Gesetzliche Krankenversicherung	116 143	117 734	123 914	132 935	145 361	151 465
Soziale Pflegeversicherung	10 930	15 813	16 706	17 319	18 382	19 161
Gesetzliche Rentenversicherung	4 431	3 092	3 528	3 729	3 677	3 862
Gesetzliche Unfallversicherung	3 426	3 554	3 687	3 852	4 056	4 274
Private Krankenversicherung[2]	14 618	16 148	17 604	19 453	23 452	24 896
Arbeitgeber	8 086	8 508	8 677	9 447	10 743	11 175
Private Haushalte/private Organisationen[3]	18 860	22 809	24 416	26 909	34 651	35 338
Nach Leistungsarten						
Davon:						
Prävention/Gesundheitsschutz	7 470	6 817	7 507	8 244	10 111	10 663
Ärztliche Leistungen	53 100	55 015	57 058	60 363	68 617	71 538
Pflegerische/therapeutische Leistungen	47 071	49 920	52 202	55 627	59 776	61 947
Unterkunft/Verpflegung	15 364	15 256	16 421	16 952	18 586	19 108
Waren	50 706	52 266	55 911	61 346	70 187	73 005
Transporte	2 948	3 101	3 423	3 802	4 228	4 510
Verwaltungsleistungen	9 949	10 700	11 331	12 434	13 139	13 509
Investitionen	8 103	8 000	8 292	9 223	8 704	8 937
Nach Einrichtungen						
Davon:						
Gesundheitsschutz	1 684	1 632	1 806	2 009	1 899	1 899
Ambulante Einrichtungen	92 303	94 964	100 805	110 064	125 266	130 890
Stationäre/teilstationäre Einrichtungen	71 329	74 480	78 477	82 361	91 621	94 610
Rettungsdienste	1 763	1 884	2 056	2 271	2 677	2 837
Verwaltung	11 171	11 943	12 648	13 835	14 645	15 101
Sonstige Einrichtungen/private Haushalte	7 746	7 591	7 427	7 530	7 425	7 796
Ausland	611	584	634	698	1 112	1 147
Investitionen	8 103	8 000	8 292	9 223	8 704	8 937
Ausgewählte Kennziffern:						
Gesundheitsausgaben, insgesamt						
in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (vH)	*10,4*	*10,2*	*10,3*	*10,6*	*10,4*	*10,5*
je Einwohner (Euro)	2 380	2 450	2 580	2 760	3 080	3 210
Nachrichtlich:						
Einkommensleistungen[4]	**65 818**	**61 886**	**66 703**	**67 175**	**61 873**	**63 419**

1) Gesundheitsausgaben sowie Ausgaben für den erweiterten Leistungsbereich des Gesundheitswesens. Grundlage ist die Definition der OECD.– 2) Ab 1995 einschließlich privater Pflege-Pflichtversicherung.– 3) Private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Kranken-, Verletzten- und Übergangsgelder, vorzeitige Renten bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit sowie die Entgeltfortzahlungen bei Krankheit und Mutterschaft.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 54*

Versicherte[1)] in der Gesetzlichen Krankenversicherung

Tausend Personen

Jahr	Ins-gesamt	Mitglieder				Mitversicherte Familienangehörige			
		ins-gesamt	davon:			ins-gesamt	davon: von		
			Pflicht-mitglieder	freiwillige Mitglieder	Rentner		Pflicht-mitgliedern	freiwilligen Mitgliedern	Rentnern
					Früheres Bundesgebiet[2)]				
1970	x	30 646	17 839	4 798	8 009	x	x	x	x
1980	x	35 395	20 638	4 454	10 303	x	x	x	x
1990	55 832	38 272	22 807	4 427	11 038	17 560	11 419	4 555	1 586
1991	56 843	39 011	23 229	4 631	11 150	17 832	11 575	4 687	1 570
1995	58 749	40 703	23 903	5 065	11 735	18 046	11 983	4 596	1 467
2000	59 248	41 391	23 661	5 876	11 853	17 858	11 794	4 685	1 379
2001	59 145	41 422	23 487	6 097	11 839	17 723	11 697	4 819	1 207
2002	58 888	41 501	23 352	5 118	13 030	17 387	11 499	4 436	1 452
2003	57 896	40 529	22 957	4 576	12 996	17 367	11 926	4 037	1 405
2004	58 141	40 695	22 900	4 596	13 199	17 446	12 010	4 057	1 378
2005	58 100	40 475	22 985	4 331	13 160	17 624	12 577	3 728	1 320
2006	58 002	40 549	23 045	4 323	13 181	17 453	12 524	3 663	1 265
2007	58 076	40 848	23 537	4 121	13 189	17 228	12 578	3 432	1 219
2008	58 108	41 212	23 964	4 063	13 185	16 896	12 417	3 305	1 174
2009	57 988	41 397	24 197	4 017	13 184	16 590	12 271	3 188	1 132
2010	57 842	41 565	24 358	4 038	13 169	16 278	12 082	3 101	1 094
					Neue Bundesländer[2)]				
1991	14 440	11 681	8 105	547	3 028	2 759	2 525	208	26
1995	13 137	10 184	6 316	643	3 225	2 953	2 573	321	59
2000	12 567	9 811	5 666	687	3 457	2 756	2 374	314	69
2001	12 113	9 699	5 671	565	3 463	2 414	2 094	247	73
2002	12 073	9 631	5 603	477	3 552	2 442	2 110	255	77
2003	12 227	9 844	5 781	453	3 610	2 383	2 082	225	76
2004	12 139	9 796	5 691	473	3 632	2 343	2 035	232	75
2005	12 088	9 540	5 433	461	3 647	2 548	2 228	215	105
2006	12 011	9 512	5 427	453	3 632	2 500	2 188	206	106
2007	11 946	9 525	5 477	432	3 617	2 421	2 134	187	100
2008	11 844	9 520	5 494	425	3 601	2 323	2 051	177	94
2009	11 732	9 484	5 483	415	3 585	2 248	1 989	169	90
2010	11 631	9 440	5 451	419	3 570	2 191	1 940	167	85
					Deutschland				
1991	71 283	50 692	31 334	5 178	14 178	20 591	14 100	4 895	1 596
1995	71 886	50 888	30 219	5 708	14 960	20 999	14 555	4 918	1 525
2000	71 815	51 201	29 328	6 564	15 310	20 614	14 167	4 998	1 448
2001	71 258	51 122	29 158	6 662	15 302	20 136	13 792	5 066	1 279
2002	70 961	51 133	28 955	5 595	16 583	19 829	13 609	4 691	1 529
2003	70 124	50 373	28 738	5 029	16 606	19 751	14 008	4 262	1 481
2004	70 280	50 491	28 592	5 069	16 831	19 789	14 046	4 290	1 453
2005	70 188	50 016	28 418	4 791	16 806	20 172	14 805	3 943	1 424
2006	70 013	50 061	28 472	4 776	16 813	19 952	14 712	3 869	1 371
2007	70 022	50 372	29 014	4 553	16 806	19 650	14 712	3 619	1 319
2008	69 952	50 733	29 459	4 488	16 786	19 220	14 469	3 483	1 268
2009	69 719	50 881	29 680	4 432	16 769	18 838	14 260	3 357	1 221
2010	69 474	51 005	29 809	4 457	16 739	18 469	14 022	3 268	1 179
					Versicherte mit Wohnsitz im Ausland				
1995	32	32	12	3	17	x	x	x	x
2000	309	216	116	18	82	93	56	17	21
2001	307	218	115	19	84	89	53	18	19
2002	307	216	109	19	87	91	52	17	22
2003	298	210	104	17	89	88	50	16	22
2004	289	206	96	17	93	83	46	15	22
2005	289	207	92	18	97	82	44	15	23
2006	285	209	90	18	101	76	37	15	24
2007	292	216	91	20	105	76	36	16	24
2008	292	217	90	19	108	75	36	15	24
2009	292	219	89	19	111	74	35	14	24
2010	294	222	88	19	114	72	35	14	24

1) Mitglieder und mitversicherte Familienangehörige bis 1985 Jahresdurchschnitte, ab 1996 Stichtag 1. Juli.– 2) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 55*

Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung

Mrd Euro[1)]

Jahr	Einnahmen		Ausgaben[3)]							Einnahmen ./. Ausgaben[7)]
		darunter:		darunter: Leistungsausgaben[4)]						
					darunter: ausgewählte Leistungsausgaben					
	insgesamt	Beiträge[2)]	insgesamt	insgesamt	Ärztliche Behandlung[5)]	Zahnärztliche Behandlung, Zahnersatz	Arznei-, Verband-, Heil- und Hilfsmittel aus Apotheken[6)]	Krankenhausbehandlung	Nettoverwaltungskosten	
					Früheres Bundesgebiet[8)]					
1970	13,35	12,77	12,87	12,19	2,79	1,30	2,16	3,07	0,63	0,48
1980	45,22	42,71	45,93	43,95	7,85	6,58	6,43	13,02	1,92	– 0,71
1990	75,54	72,53	72,43	68,63	12,46	6,65	11,17	22,80	3,72	3,12
1991	78,85	75,53	81,71	77,53	13,67	7,54	12,52	25,12	4,05	– 2,86
1995	100,53	96,60	103,07	97,29	16,71	8,90	12,81	34,02	4,95	– 2,61
1997	104,83	101,61	103,97	98,23	17,51	9,80	13,19	34,98	5,26	0,68
1998	106,68	103,58	106,08	100,10	17,79	9,00	13,95	36,02	5,58	0,95
1999	109,84	106,67	109,03	102,68	18,21	9,10	15,09	36,03	5,89	– 0,08 a)
2000	112,62	109,37	111,46	105,05	18,49	9,31	15,62	36,81	6,02	– 0,51
2001	114,63	111,07	115,67	108,89	18,89	9,65	17,26	37,11	6,35	– 2,78
2002	118,18	115,01	118,93	111,79	19,17	9,59	18,98	38,16	6,68	– 3,22
2003	120,12	117,26	120,48	113,14	19,65	9,87	19,63	38,38	6,86	– 3,32
2004	122,74	119,10	116,49	108,98	18,46	9,43	17,71	38,98	6,82	2,88
2005	124,04	119,21	119,24	111,74	18,55	8,30	20,53	40,08	6,86	1,05
2006	125,75	118,85	122,38	114,79	19,03	8,68	20,88	41,21	6,82	1,42
2007	130,67	125,42	127,40	119,51	19,68	8,95	22,51	41,57	6,90	1,17
					Neue Bundesländer[8)]					
1991	13,30	13,01	11,88	11,21	1,70	1,42	2,04	4,07	0,66	1,42
1995	19,81	19,25	20,94	19,70	2,96	1,93	3,25	6,73	1,19	– 0,94
1997	21,32	20,78	21,33	20,05	2,99	2,12	3,19	7,35	1,19	– 0,12
1998	21,07	20,70	21,39	20,02	2,99	1,84	3,24	7,56	1,24	– 0,34
1999	21,37	20,83	21,89	20,52	2,98	1,86	3,44	7,72	1,28	0,00 a)
2000	21,19	20,68	22,24	20,89	3,02	1,92	3,66	7,73	1,28	0,61
2001	21,16	20,82	23,14	21,75	3,01	1,96	4,10	7,87	1,29	0,09
2002	21,52	21,19	24,10	22,54	3,13	1,90	4,47	8,14	1,34	– 0,19
2003	21,53	21,12	24,62	23,08	3,21	1,94	4,59	8,42	1,35	– 0,13
2004	21,53	21,01	23,69	22,18	2,97	1,84	4,10	8,61	1,29	1,14
2005	21,71	21,04	24,57	23,11	2,99	1,63	4,83	8,88	1,29	0,62
2006	21,87	21,00	25,63	23,89	3,21	1,68	4,95	9,12	1,29	0,21
2007	22,90	22,06	26,48	24,92	3,37	1,74	5,28	9,28	1,28	0,62
					Deutschland					
1991	92,15	88,53	93,59	88,74	15,38	8,96	14,56	29,19	4,71	– 1,44
1995	120,35	115,85	124,00	116,99	19,67	10,84	16,06	40,75	6,14	– 3,55
1997	126,15	122,39	125,29	118,29	20,49	11,92	16,38	42,34	6,45	0,55
1998	127,75	124,28	127,47	120,12	20,78	10,84	17,19	43,58	6,82	0,61
1999	131,20	127,50	130,92	123,21	21,19	10,97	18,52	43,74	7,17	– 0,08
2000	133,81	130,05	133,70	125,94	21,50	11,23	19,28	44,54	7,30	0,10
2001	135,79	131,89	138,81	130,63	21,90	11,59	21,36	44,98	7,64	– 2,69
2002	139,71	136,21	143,03	134,33	22,31	11,49	23,45	46,30	8,02	– 3,41
2003	141,65	138,38	145,09	136,22	22,86	11,82	24,22	46,80	8,21	– 3,44
2004	144,27	140,11	140,18	131,16	21,43	11,26	21,81	47,59	8,11	4,02
2005	145,74	140,25	143,81	134,85	21,55	9,92	25,36	48,96	8,16	1,67
2006	147,62	139,87	148,00	138,68	22,24	10,36	25,83	50,33	8,11	1,63
2007	153,57	147,47	153,88	144,43	23,05	10,69	27,79	50,85	8,18	1,74
2008	159,96	153,33	160,94	150,90	22,30	10,93	29,15	52,62	8,28	1,43
2009	172,20	158,59	170,78	160,40	24,08	11,22	30,70	55,98	8,91	1,42

1) Bis 2001 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 2) Einschließlich Beiträge aus geringfügiger Beschäftigung.– 3) Leistungsausgaben, Verwaltungskosten, Vermögensaufwendungen und sonstige Aufwendungen ohne RSA.– 4) Für alle Versicherten: Mitglieder (einschließlich Rentner) und deren Familienangehörigen.– 5) Ohne Dialysesachkosten.– 6) Einschließlich Versandhandel.– 7) Einschließlich RSA-Risikopool korrigiert um RSA-Salden und DMP-Verwaltungskostenpauschale.– 8) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.– a) Unter Berücksichtigung des RSA-West-Ost Transfers in Höhe von 0,61 Mrd Euro.

Quelle: BMG

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 56*

Ausgaben für Mitglieder und Versicherte in der Gesetzlichen Krankenversicherung[1)]

Jahr	Leistungsausgaben					Gesamtausgaben[4)]	
	pflichtversicherte und freiwillige Mitglieder			Rentner			
	insgesamt	je AKV-Mitglied	je AKV-Versicherten[3)]	insgesamt	je KVdR-Mitglied	je Mitglied	je Versicherten[5)]
	Mrd Euro[2)]	Euro		Mrd Euro[2)]	Euro	Euro	
	Früheres Bundesgebiet[6) 7)]						
1970	8,83	390	x	3,36	420	420	x
1975	20,29	850	x	9,45	981	931	x
1980	28,89	1 151	x	15,06	1 462	1 298	x
1985	33,45	1 307	775	22,13	2 083	1 611	1 047
1990	40,43	1 501	942	28,21	2 562	1 909	1 305
1991	45,30	1 642	1 033	32,23	2 898	2 111	1 445
1995	56,46	1 962	1 245	40,83	3 487	2 545	1 761
1997	56,44	1 950	1 238	41,80	3 540	2 551	1 769
1998	57,17	1 980	1 258	42,93	3 631	2 607	1 810
1999	58,51	2 008	1 281	44,17	3 731	2 661	1 854
2000	59,58	2 030	1 300	45,47	3 837	2 705	1 891
2001	61,81	2 101	1 349	47,07	3 972	2 803	1 965
2002	60,78	2 121	1 358	51,02	4 017	2 876	2 021
2003	59,98	2 134	1 359	53,17	4 052	2 922	2 053
2004	56,87	2 039	1 294	52,11	3 937	2 832	1 989
2005	57,74	2 075	1 307	54,00	4 059	2 899	2 027
2006	59,55	2 135	1 349	55,24	4 146	2 969	2 082
2007	62,09	2 208	1 406	57,34	4 298	3 070	2 167
	Neue Bundesländer[6) 7)]						
1991	6,69	785	588	4,52	1 485	1 027	829
1995	10,84	1 541	1 092	8,86	2 789	2 050	1 590
1997	10,36	1 535	1 091	9,70	2 895	2 113	1 652
1998	10,05	1 524	1 089	9,97	2 941	2 142	1 685
1999	9,97	1 528	1 102	10,55	3 086	2 200	1 745
2000	9,90	1 553	1 126	10,99	3 185	2 263	1 805
2001	10,14	1 621	1 182	11,61	3 352	2 381	1 910
2002	10,14	1 664	1 217	12,40	3 513	2 505	2 020
2003	10,13	1 699	1 245	12,95	3 635	2 584	2 091
2004	9,48	1 603	1 177	12,70	3 545	2 494	2 023
2005	9,57	1 691	1 202	13,54	3 764	2 654	2 107
2006	9,94	1 752	1 251	13,96	3 899	2 770	2 205
2007	10,37	1 815	1 310	14,52	4 073	2 838	2 274
	Deutschland						
1995	67,30	1 879	1 217	49,69	3 338	2 446	1 729
1997	66,79	1 871	1 213	51,49	3 398	2 464	1 747
1998	67,22	1 895	1 229	52,90	3 477	2 515	1 787
1999	68,48	1 920	1 252	54,72	3 586	2 571	1 835
2000	69,48	1 944	1 272	56,46	3 690	2 620	1 876
2001	71,95	2 017	1 323	58,68	3 832	2 722	1 955
2002	70,91	2 041	1 336	63,42	3 907	2 806	2 021
2003	70,11	2 058	1 341	66,12	3 963	2 859	2 059
2004	66,35	1 963	1 276	64,81	3 854	2 769	1 995
2005	67,31	2 010	1 291	67,54	3 996	2 854	2 040
2006	69,49	2 070	1 334	69,19	4 093	2 932	2 102
2007	72,46	2 137	1 391	71,86	4 250	3 027	2 188
2008	76,20	2 245	1 464	74,70	4 107	3 172	2 149
2009	81,52	2 390	1 571	78,88	4 353	3 357	2 291

1) Gesetzliche Krankenversicherung bestehend aus der Allgemeinen Krankenversicherung (AKV) und der Krankenversicherung der Rentner (KVdR).– 2) Bis 2000 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 3) Für Mitglieder (ohne Rentner) und deren Familienangehörige.– 4) Leistungsausgaben, Verwaltungskosten, Vermögensaufwendungen und sonstige Aufwendungen.– 5) Einschließlich Familienangehörige.– 6) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.– 7) Aufgrund einer Änderung der Rechtsgrundlage erfolgt ab 2008 keine getrennte Aufstellung der Ausgaben für Deutschland.

Quelle: BMG

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 57*

Beitragssätze und Beitragseinnahmen in der Gesetzlichen Krankenversicherung

Jahr	Allgemeiner Beitragssatz[1)]	Eigenbeitragssatz der Rentner zur		Beitragsbemessungsgrenze[4)], monatlich	Beitragseinnahmen von:		Beiträge je		
							Mitglied	davon:	
		KVdR[2)]	PVdR[3)]		AKV-Mitglied[5)]	KVdR-Mitglied		AKV-Mitglied	KVdR-Mitglied
	vH			DM/Euro	Mrd Euro		Euro		
				Früheres Bundesgebiet[6)7)]					
1970	8,20	x	x	1 200	10,20	2,57	417	451	321
1980	11,40	x	x	3 150	35,36	7,35	1 208	1 409	717
1985	11,80	4,50	x	4 050	45,32	9,34	1 510	1 771	879
1990	12,50	6,40	x	4 725	59,52	13,01	1 912	2 210	1 182
1995	13,24	6,60	0,50	5 850	79,63	16,97	2 386	2 767	1 450
1996	13,47	6,70	0,85	6 000	82,65	17,17	2 454	2 858	1 460
1997	13,50	6,65	0,85	6 150	83,87	17,74	2 493	2 897	1 503
1998	13,55	6,80	0,85	6 300	85,28	18,29	2 545	2 954	1 547
1999	13,54	6,75	0,85	6 375	87,96	18,71	2 603	3 019	1 580
2000	13,52	6,75	0,85	6 450	90,40	18,97	2 654	3 079	1 601
2001	13,56	6,75	0,85	x	91,78	19,29	2 691	3 119	1 628
2002	14,00	7,00	0,85	x	93,17	21,85	2 782	3 252	1 720
2003	14,35	7,15	0,85	x	93,58	23,69	2 825	3 300	1 806
2004	14,27	7,15	1,70	x	93,05	26,05	2 855	3 276	1 968
2005	13,78	7,55	1,70	x	93,13	26,07	2 855	3 283	1 960
2006	13,38	7,55	1,70	x	94,79	26,20	2 884	3 325	1 966
2007	13,97	7,85	1,70	x	97,94	27,46	3 024	3 483	2 058
				Neue Bundesländer[6)7)]					
1991	12,80	x	x	2 550 [a)]	11,01	2,00	1 125	1 292	656
1995	12,82	6,40	0,50	4 800	14,72	4,53	1 885	2 093	1 425
1996	13,53	6,65	0,85	5 100	15,44	4,73	1 989	2 252	1 441
1997	13,89	6,85	0,85	5 325	15,66	5,12	2 058	2 321	1 530
1998	13,93	7,00	0,85	5 250	15,36	5,34	2 072	2 328	1 576
1999	13,88	6,95	0,85	5 400	15,30	5,53	2 094	2 344	1 617
2000	13,80	6,90	0,85	5 325	15,03	5,65	2 104	2 356	1 639
2001	13,67	6,75	0,85	x	15,10	5,72	2 142	2 413	1 652
2002	13,88	7,00	0,85	x	15,18	6,01	2 203	2 492	1 703
2003	14,12	7,15	0,85	x	14,90	6,22	2 217	2 486	1 747
2004	14,02	7,15	1,70	x	14,75	6,30	2 197	2 468	1 749
2005	13,49	7,55	1,70	x	14,79	6,25	2 257	2 586	1 739
2006	13,01	7,55	1,70	x	14,94	6,26	2 270	2 605	1 748
2007	13,56	7,70	1,70	x	15,53	6,52	2 377	2 718	1 830
				Deutschland					
1991	12,36	x	x	x	73,31	15,23	1 761	2 031	1 075
1995	13,15	x	0,50	x	94,36	21,50	2 285	2 634	1 444
1996	13,48	x	0,85	x	98,09	21,90	2 361	2 742	1 456
1997	13,58	x	0,85	x	99,53	22,86	2 407	2 788	1 509
1998	13,62	x	0,85	x	100,64	23,64	2 452	2 837	1 554
1999	13,60	x	0,85	x	103,26	24,24	2 504	2 895	1 588
2000	13,54	x	0,85	x	105,43	24,63	2 548	2 950	1 609
2001	13,58	6,75	0,85	6 525	106,88	25,01	2 586	2 995	1 633
2002	13,98	7,00	0,85	3 375	108,35	27,86	2 672	3 119	1 717
2003	14,31	7,15	0,85	3 450	108,47	29,91	2 709	3 158	1 793
2004	14,22	7,15	1,70	3 488	107,80	32,31	2 732	3 135	1 921
2005	13,73	7,55	1,70	3 525	107,92	32,33	2 745	3 165	1 913
2006	13,31	7,55	1,70	3 563	107,41	32,46	2 771	3 200	1 920
2007	13,90	7,70	1,70	3 563	113,47	33,98	2 906	3 353	2 010
2008	14,00	8,03	1,83	3 600	118,31	34,99	3 009	3 474	2 072
2009	14,60	8,05	1,95	3 675	…	…	3 104	…	…

1) Durchschnittlicher Beitragssatz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen mit Entgeltfortzahlungsanspruch für mindestens sechs Wochen. Beitragssatz im Jahr 2005 unter Berücksichtigung des seit 1. Juli 2005 geltenden zusätzlichen Beitragssatzes von 0,9 vH für Arbeitnehmer.– 2) Ab 1995 ohne Eigenbeitrag zur Sozialen Pflegeversicherung.– 3) Ab 2005 erhöhter Beitragssatz für kinderlose Rentner von 1,95 vH.– 4) Bis 2002 gleichzeitig Versicherungspflichtgrenze; ab 2003 Versicherungspflichtgrenze abweichend von der Beitragsbemessungsgrenze.– 5) 2007 und 2008 ohne die Beiträge für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse.– 6) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.– 7) Aufgrund einer Änderung der Rechtsgrundlage erfolgt ab 2008 keine getrennte Aufstellung der Einnahmen für Deutschland.– a) 1. Halbjahr: 2 250 DM; 2. Halbjahr: 2 550 DM.

Quelle: BMG

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 58*

Einnahmen, Ausgaben und Versicherte in der Sozialen Pflegeversicherung

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2008	2009
				Finanzentwicklung				
Einnahmen, insgesamt (Mrd Euro)	**8,41**	**15,94**	**16,32**	**16,81**	**16,86**	**17,49**	**19,77**	**21,31**
Beitragseinnahmen	8,31	15,77	16,13	16,56	16,61	17,38	19,61	21,19
Davon:								
Beiträge an Pflegekassen	6,85	13,06	13,32	13,66	13,30	13,98	15,91	16,11
Beiträge an den Ausgleichsfonds, insgesamt	1,46	2,71	2,80	2,90	3,31	3,40	3,71	5,07
Sonstige Einnahmen	0,09	0,17	0,19	0,25	0,25	0,12	0,16	0,12
Ausgaben, insgesamt (Mrd Euro)	**4,97**	**15,14**	**16,35**	**16,87**	**17,56**	**17,86**	**19,14**	**20,33**
Leistungsausgaben, insgesamt	4,42	14,34	15,55	16,03	16,64	16,98	18,20	19,33
Darunter:								
Geldleistungen	3,04	4,32	4,24	4,11	4,11	4,05	4,24	4,47
Pflegesachleistungen	0,69	1,77	2,13	2,29	2,38	2,40	2,60	2,75
Soziale Sicherung der Pflegepersonen	0,31	1,19	1,13	0,98	0,95	0,90	0,87	0,88
Pflegemittel/technische Hilfen	0,20	0,33	0,42	0,35	0,36	0,38	0,46	0,44
Vollstationäre Pflege	X	6,41	7,18	7,75	8,20	8,52	9,05	9,29
Verwaltungsausgaben[1)]	0,32	0,56	0,56	0,59	0,65	0,59	0,65	0,68
Ausgaben, insgesamt (Anteile in vH)	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***
Leistungsausgaben, insgesamt	*88,9*	*94,7*	*95,1*	*95,0*	*94,8*	*95,1*	*95,1*	*95,1*
Darunter:								
Geldleistungen	*61,2*	*28,5*	*25,9*	*24,4*	*23,4*	*22,7*	*22,2*	*22,0*
Pflegesachleistungen	*13,9*	*11,7*	*13,0*	*13,6*	*13,6*	*13,4*	*13,6*	*13,5*
Soziale Sicherung der Pflegepersonen	*6,2*	*7,9*	*6,9*	*5,8*	*5,4*	*5,0*	*4,5*	*4,3*
Pflegemittel/technische Hilfen	*4,0*	*2,2*	*2,6*	*2,1*	*2,1*	*2,1*	*2,4*	*2,2*
Vollstationäre Pflege	*x*	*42,3*	*43,9*	*45,9*	*46,7*	*47,7*	*47,3*	*45,7*
Verwaltungsausgaben[1)]	*6,4*	*3,7*	*3,4*	*3,5*	*3,7*	*3,3*	*3,4*	*3,3*
Liquidität (Mrd Euro)								
Überschuss der Einnahmen	3,44	0,80	x	x	x	x	0,63	0,99
Überschuss der Ausgaben	x	x	0,03	0,06	0,69	0,36	x	x
Investitionsdarlehen an den Bund	– 0,56	x	x	x	x	x	x	x
Mittelbestand am Jahresende	2,87	4,86	4,95	4,76	4,24	3,05	3,81	4,80
Durchschnittlicher Mittelbestand in Monatsausgaben (Anzahl der Monate)	3,93	3,77	3,61	3,27	2,82	2,01	2,33	2,78
				Versicherte				
Insgesamt (Tausend Personen)	**71 901**	**71 693**	**71 424**	**70 999**	**70 485**	**70 522**	**70 271**	**70 034**
Nach Geschlecht								
Männer	33 674	33 644	33 523	33 326	33 049	33 074	33 028	32 928
Frauen	38 227	38 049	37 901	37 673	37 435	37 448	37 243	37 106
Nach Versichertengruppen								
Mitglieder	50 915	51 087	50 863	50 881	50 657	50 277	50 987	51 133
Familienangehörige	20 986	20 606	20 561	20 118	19 828	20 244	19 284	18 902
Insgesamt (Anteile in vH)	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***	***100***
Nach Geschlecht								
Männer	*46,8*	*46,9*	*46,9*	*46,9*	*46,9*	*46,9*	*47,0*	*47,0*
Frauen	*53,2*	*53,1*	*53,1*	*53,1*	*53,1*	*53,1*	*53,0*	*53,0*
Nach Versichertengruppen								
Mitglieder	*70,8*	*71,3*	*71,2*	*71,7*	*71,9*	*71,3*	*72,6*	*73,0*
Familienangehörige	*29,2*	*28,7*	*28,8*	*28,3*	*28,1*	*28,7*	*27,4*	*27,0*

1) 1995 einschließlich Vorlaufskostenerstattung an die Krankenkassen.

Quelle: BMG

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 59*

Leistungsempfänger in der Sozialen Pflegeversicherung

1. Nach Altersgruppen

Jahr[1)]	Ins-gesamt	Von ... bis unter ... Jahren									
		bis unter 20	20-55	55-60	60-65	65-70	70-75	75-80	80-85	85-90	90 und älter
		Tausend Personen									
1995	1 061	73	116	35	47	68	100	104	200	201	117
1997	1 660	86	168	52	71	96	142	207	267	349	223
1999	1 826	94	190	52	83	105	158	257	239	383	267
2001	1 840	90	194	43	84	109	159	244	290	337	289
2003	1 895	92	202	43	80	121	158	249	368	267	315
2004	1 926	92	205	44	76	123	161	253	383	262	327
2005	1 952	92	206	48	69	125	165	256	379	293	320
2006	1 969	92	209	51	64	125	169	256	369	335	300
2007	2 029	93	213	54	64	124	179	260	374	384	284
2008	2 113	93	221	58	67	125	196	269	391	424	269
2009	2 240	98	231	63	73	131	218	294	424	451	257
		Anteile in vH									
1995	*100*	*6,9*	*10,9*	*3,3*	*4,4*	*6,4*	*9,4*	*9,8*	*18,8*	*19,0*	*11,0*
1999	*100*	*5,1*	*10,4*	*2,8*	*4,5*	*5,7*	*8,6*	*14,0*	*13,1*	*21,0*	*14,6*
2001	*100*	*4,9*	*10,6*	*2,4*	*4,6*	*5,9*	*8,7*	*13,3*	*15,8*	*18,3*	*15,7*
2003	*100*	*4,9*	*10,7*	*2,3*	*4,2*	*6,4*	*8,4*	*13,1*	*19,4*	*14,1*	*16,6*
2005	*100*	*4,7*	*10,6*	*2,5*	*3,5*	*6,4*	*8,4*	*13,1*	*19,4*	*15,0*	*16,4*
2007	*100*	*4,6*	*10,5*	*2,7*	*3,2*	*6,1*	*8,8*	*12,8*	*18,4*	*18,9*	*14,0*
2008	*100*	*4,4*	*10,5*	*2,7*	*3,2*	*5,9*	*9,3*	*12,7*	*18,5*	*20,0*	*12,7*
2009	*100*	*4,4*	*10,3*	*2,8*	*3,3*	*5,9*	*9,7*	*13,1*	*18,9*	*20,1*	*11,5*

2. Nach Pflegestufen und Geschlecht

Jahr	Insgesamt			Davon:							
				ambulant und teilstationär				vollstationär			
	I	II	III	zusammen	I	II	III	zusammen	I	II	III
	Tausend Personen										
	Insgesamt										
1996	620	670	256	1 162	508	507	146	385	112	163	110
1998	804	682	251	1 227	617	472	138	511	188	211	113
2001	917	679	244	1 262	698	437	127	578	219	243	116
2003	971	679	245	1 281	733	425	123	614	238	254	122
2004	991	686	249	1 297	746	427	123	629	245	259	125
2005	1 011	688	253	1 310	759	426	125	642	252	263	128
2006	1 033	683	252	1 310	768	419	123	659	265	264	129
2007	1 078	693	258	1 358	805	427	127	671	273	266	132
2008	1 137	713	264	1 433	862	440	131	681	275	273	133
2009	1 221	743	276	1 539	935	466	138	701	286	277	138
	Männer										
1996	192	214	77	407	164	184	58	77	28	30	19
2004	330	221	77	476	256	168	52	153	75	53	25
2006	351	225	79	489	270	167	52	166	81	58	27
2007	368	231	82	508	283	171	54	173	85	60	28
2008	391	243	85	540	306	178	56	180	85	66	29
2009	423	257	90	582	334	189	59	188	89	68	31
	Frauen										
1996	428	456	179	756	344	323	88	308	84	133	91
2004	661	464	172	821	491	259	72	476	171	206	100
2006	682	458	173	821	498	252	71	493	184	207	102
2007	710	462	177	850	521	256	73	499	188	206	104
2008	745	469	180	893	555	262	76	501	190	207	104
2009	798	486	186	957	601	277	79	513	197	209	107
	Anteile in vH										
	Männer										
1996	*39,8*	*44,3*	*15,9*	*84,2*	*34,0*	*38,1*	*12,0*	*15,8*	*5,7*	*6,2*	*3,9*
2006	*53,6*	*34,3*	*12,1*	*74,7*	*41,2*	*25,5*	*8,0*	*25,3*	*12,4*	*8,8*	*4,1*
2007	*54,1*	*33,9*	*12,0*	*74,6*	*41,6*	*25,1*	*7,9*	*25,4*	*12,4*	*8,8*	*4,1*
2008	*54,4*	*33,8*	*11,8*	*75,0*	*42,6*	*24,7*	*7,7*	*25,0*	*11,8*	*9,1*	*4,1*
2009	*55,0*	*33,4*	*11,7*	*75,6*	*43,4*	*24,5*	*7,6*	*24,4*	*11,6*	*8,8*	*4,0*
	Frauen										
1996	*40,3*	*42,9*	*16,9*	*71,0*	*32,3*	*30,4*	*8,3*	*29,0*	*7,9*	*12,5*	*8,6*
2006	*51,9*	*34,9*	*13,2*	*62,5*	*37,9*	*19,1*	*5,4*	*37,5*	*14,0*	*15,8*	*7,8*
2007	*52,6*	*34,3*	*13,1*	*63,0*	*38,7*	*19,0*	*5,4*	*37,0*	*14,0*	*15,3*	*7,7*
2008	*53,5*	*33,7*	*12,9*	*64,0*	*39,8*	*18,8*	*5,4*	*36,0*	*13,6*	*14,9*	*7,4*
2009	*54,3*	*33,1*	*12,6*	*65,1*	*40,9*	*18,9*	*5,4*	*34,9*	*13,4*	*14,2*	*7,2*

1) Werte ab 2007 gegenüber Vorjahren aus erhebungstechnischen Gründen überzeichnet.

Quelle: BMG

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 60*

Eckdaten für die Privaten Krankenversicherungen und die Privaten Pflegeversicherungen

	1996	2000	2002	2004	2006	2007
	Private Krankenversicherungen					
Versicherte, insgesamt (Tausend Personen)	**6 977**	**7 494**	**7 924**	**8 259**	**8 489**	**8 549**
Aufwendungen, insgesamt (Mio Euro)	**19 103**	**24 087**	**25 191**	**28 562**	**31 758**	**33 006**
Darunter:						
Arztbehandlung	2 519	3 163	3 674	3 947	4 292	4 591
Arzneien und Verbandmittel	873	1 260	1 581	1 701	1 881	2 047
Heil- und Hilfsmittel	646	842	988	1 113	1 255	1 351
Krankenhausleistungen	.	2 073	2 399	2 454	2 714	2 810
Zahnbehandlung	679	792	847	895	975	1 030
Zahnersatz	940	944	1 129	1 256	1 340	1 492
Verwaltungskosten[1]	.	2 634	2 984	3 087	3 202	3 167
Zuführung zu den Rückstellungen für Beitragsrückerstattungen	.	2 861	1 660	3 234	3 662	3 686
Zuführung zu den Alterungsrückstellungen	.	7 410	8 077	8 673	10 062	10 213
Einnahmen, insgesamt (Mio Euro)	**.**	**27 443**	**28 653**	**32 527**	**35 990**	**37 255**
darunter:						
Beitragseinnahmen[2]	17 519	18 703	21 097	24 542	26 612	27 578
Kapitalerträge	.	4 966	3 832	4 915	6 024	6 483
Alterungsrückstellungen, insgesamt (Mio Euro)	**31 923**	**53 018**	**66 408**	**80 855**	**97 561**	**106 495**
	Private Pflegeversicherungen					
Versicherte, insgesamt (Tausend Personen)	**7 926**	**8 364**	**8 766**	**9 043**	**9 202**	**9 252**
nach Geschlecht						
Frauen	3 251	3 382	3 539	3 655	3 717	3 739
Männer	4 675	4 981	5 227	5 388	5 485	5 513
darunter:						
Kinder (unter 15 Jahre)	1 145	1 131	1 162	1 185	1 193	1 203
Leistungsempfänger, insgesamt (Tausend Personen)	**89**	**107**	**114**	**123**	**135**	**140**
nach Geschlecht						
Frauen	56	66	70	74	80	83
Männer	33	40	44	48	55	57
nach Pflegestufen[3]						
Pflegestufe I	30	44	49	52	58	61
Pflegestufe II	33	42	45	48	52	55
Pflegestufe III	24	20	20	21	23	24
Ausgaben, insgesamt (Mio Euro)	**301**	**471**	**497**	**529**	**564**	**578**
Beitragseinnahmen, insgesamt (Mio Euro)	**1 697**	**2 009**	**1 985**	**1 871**	**1 871**	**1 883**
Alterungsrückstellungen, insgesamt (Mio Euro)	**1 357**	**6 533**	**9 890**	**12 957**	**15 871**	**17 151**
Pflegewahrscheinlichkeit (vH)[4]						
nach Geschlecht						
Frauen	*1,7*	*2,0*	*2,0*	*2,0*	*2,2*	*2,2*
Männer	*0,7*	*0,8*	*0,9*	*0,9*	*1,0*	*1,0*
nach Alter						
unter 20	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,4*	*0,4*	*0,4*
20 bis unter 55	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
55 bis unter 60	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,5*	*0,5*
60 bis unter 65	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,8*	*0,8*	*0,8*
65 bis unter 70	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,4*	*1,4*	*1,4*
70 bis unter 75	*2,9*	*3,1*	*3,2*	*3,1*	*3,0*	*2,9*
75 bis unter 80	*6,0*	*7,0*	*6,7*	*6,7*	*7,0*	*7,1*
80 bis unter 85	*14,1*	*14,9*	*15,4*	*16,0*	*15,7*	*15,4*
85 bis unter 90	*26,7*	*30,2*	*32,6*	*32,2*	*31,7*	*32,7*
90 und älter	*49,2*	*56,5*	*57,9*	*57,3*	*62,0*	*63,6*

1) Einschließlich Abschlussaufwendungen.– 2) Nur der Krankenversicherung.– 3) Ohne die Fälle, in denen die Pflegestufe unbekannt ist.– 4) Leistungsempfänger im Verhältnis zum Versichertenbestand in der jeweiligen Altersgruppe.

Quellen: BMG, Deutsche Rentenversicherung Bund, PKV

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 61*

Eckdaten zur Arbeitslosenversicherung

Jahr	Beitrags-satz[1]	Einnahmen[2] ins-gesamt	darunter: Beitrags-einnahmen	darunter: Darlehen/ Zuschüsse des Bundes	Ausgaben ins-gesamt	darunter: Arbeits-losen-geld	darunter: aktive Arbeits-markt-politik	Nachrichtlich Ausgaben für: Arbeitslosen-geld II / Leis-tungen zur Sicherung des Lebens-unterhalts[3]
	vH	Mrd Euro						
				Früheres Bundesgebiet				
1970	*1,3*	1,8	1,6	–	2,0	0,3	1,2	0,0
1980	*3,0*	9,7	8,9	–	11,1	4,1	4,5	0,2
1990	*4,3*	20,7	19,5	0,4	21,2	8,7	9,7	3,9
1991	*6,8*	31,3	29,7	x	21,5	8,1	10,3	3,5
1993	*6,5*	37,9	35,2	x	30,1	15,2	11,2	5,3
1995	*6,5*	39,6	36,7	x	31,4	18,2	9,5	7,5
1997	*6,5*	41,3	37,5	x	32,8	20,1	9,1	10,0
1999	*6,5*	41,7	38,9	x	31,6	16,4	11,0	10,2
2000	*6,5*	43,3	40,0	x	30,9	15,3	11,3	8,1
2001	*6,5*	44,4	41,1	x	33,2	16,4	12,1	7,5
2002	*6,5*	44,7	41,2	x	37,7	19,2	12,7	8,7
2003	*6,5*	44,4	41,3	x	38,4	20,9	12,1	9,3
2004	*6,5*	44,2	41,2	x	37,9	21,2	11,4	11,0
2005	*6,5*	46,7	41,0	x	39,7	19,8	8,9	14,5
2006	*6,5*	48,8	44,7	x	33,3	17,0	7,8	15,5
2007	*4,2*	38,5	28,1	x	27,6	12,7	7,5	14,4
				Neue Bundesländer und Berlin				
1991	*6,8*	4,6	4,6	x	15,3	4,0	10,8	0,1
1993	*6,5*	5,7	5,6	x	25,9	6,6	18,4	1,9
1995	*6,5*	6,5	6,5	x	18,3	6,5	10,6	2,9
1997	*6,5*	6,4	6,3	x	19,7	10,2	8,4	4,3
1999	*6,5*	6,3	6,2	x	20,1	8,5	10,2	5,4
2000	*6,5*	6,4	6,3	x	19,5	8,3	10,0	5,1
2001	*6,5*	6,3	6,2	x	19,4	8,2	9,8	5,3
2002	*6,5*	6,2	6,2	x	18,8	7,8	9,5	6,1
2003	*6,5*	6,2	6,1	x	18,5	8,1	8,8	7,3
2004	*6,5*	6,1	6,0	x	16,6	7,8	7,3	7,7
2005	*6,5*	6,0	5,9	x	13,4	7,2	4,4	7,8
2006	*6,5*	6,6	6,5	x	10,8	5,9	3,3	7,5
2007	*4,2*	4,3	4,2	x	8,6	4,2	2,9	5,4
				Deutschland				
1991	*6,8*	35,9	34,3	0,5	36,8	12,1	21,1	3,6
1993	*6,5*	43,5	40,8	12,5	56,0	21,8	29,5	7,1
1995	*6,5*	46,1	43,1	3,5	49,7	24,6	20,1	10,5
1997	*6,5*	47,6	43,9	4,9	52,5	30,3	17,5	14,3
1999	*6,5*	48,0	45,1	3,7	51,7	24,9	21,3	15,6
2000	*6,5*	49,6	46,4	0,9	50,5	23,6	21,2	13,2
2001	*6,5*	50,7	47,3	1,9	52,6	24,6	21,9	12,8
2002	*6,5*	50,9	47,4	5,6	56,5	27,0	22,1	14,8
2003	*6,5*	50,6	47,3	6,2	56,8	29,0	20,9	16,5
2004	*6,5*	50,3	47,2	4,2	54,5	29,1	18,7	18,8
2005	*6,5*	52,7	47,0	0,4	53,1	27,0	13,4	22,3
2006	*6,5*	55,4	51,2	0	44,2	22,9	11,1	23,0
2007	*4,2*	42,8	32,3	0	36,2	16,9	10,4	19,8
2008	*3,3*	38,3	26,5	0	39,4	15,9	11,5	27,1
2009	*2,8*	34,3	22,0	0	48,1	17,3	15,1	…

1) Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil zusammen; Stand zur Jahresmitte.– 2) Ab 1992 bereinigte Einnahmen für die neuen Bundesländer und das frühere Bundesgebiet.– 3) Bis 2004: Arbeitslosenhilfe; ab 2005: Arbeitslosengeld II und Sozialgeld einschließlich Restabwicklung der Arbeitslosenhilfe in Höhe von 1,5 Mrd Euro.

Quelle: BA

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 62*

Sozialhilfe: Empfänger, Ausgaben und Einnahmen[1)]

	Deutschland								
	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009
	Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt[6)]								
	Tausend Personen								
Insgesamt	**2 308**	**2 724**	**2 903**	**2 694**	**2 776**	**2 926**	**306**	**325**	**314**
	Anteile in vH								
Nach Alter									
Unter 18 Jahre	*38,0*	*37,2*	*37,0*	*36,9*	*36,7*	*38,3*	*8,0*	*7,8*	*8,4*
18 bis unter 65 Jahre	*54,0*	*52,3*	*56,5*	*55,9*	*56,2*	*58,8*	*63,1*	*66,4*	*68,5*
65 Jahre und älter	*7,9*	*6,8*	*6,5*	*7,3*	*7,1*	*2,9*	*28,8*	*25,8*	*23,0*
	Tausend Personen								
Nach Art der Unterbringung									
Außerhalb von Einrichtungen [2)]	2 258	2 695	2 879	2 677	2 757	2 910	82	92	93
In Einrichtungen	51	29	24	16	19	16	224	233	221
	Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung[3)6)]								
	Tausend Personen								
Insgesamt	–	–	–	–	–	–	**682**	**768**	**764**
	Anteile in vH								
Nach Alter									
18 bis unter 65 Jahre	–	–	–	–	–	–	*45,7*	*46,6*	*47,7*
65 Jahre und älter	–	–	–	–	–	–	*54,3*	*53,4*	*52,3*
	Tausend Personen								
Nach Art der Unterbringung									
Außerhalb von Einrichtungen	–	–	–	–	–	–	508	581	584
In Einrichtungen	–	–	–	–	–	–	174	186	180
	Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII[4)7)8)]								
	Tausend Personen								
Insgesamt	**1 306**	**1 409**	**1 378**	**1 459**	**1 559**	**1 513**	**1 087**	**1 191**	**…**
	Anteile in vH								
Nach Alter									
Unter 18 Jahre	*18,6*	*19,9*	*21,6*	*20,6*	*20,9*	*20,5*	*17,8*	*17,4*	…
18 bis unter 40 Jahre	*27,8*	*29,1*	*31,4*	*28,8*	*28,3*	*27,3*	*21,9*	*21,5*	…
40 bis unter 65 Jahre	*20,7*	*23,2*	*26,6*	*27,6*	*28,6*	*29,1*	*28,3*	*29,5*	…
65 Jahre und älter	*32,9*	*27,9*	*20,3*	*23,0*	*22,2*	*23,0*	*32,0*	*31,5*	…
	Tausend Personen								
Nach Art der Unterbringung									
Außerhalb von Einrichtungen	663	718	769	796	883	855	400	467	…
In Einrichtungen	691	754	678	749	770	702	740	786	…
	Ausgaben und Einnahmen[7)]								
	Mrd Euro								
Ausgaben (brutto)	**25,4**	**25,5**	**23,0**	**23,3**	**24,7**	**26,3**	**20,5**	**22,0**	**23,0**
Nach Hilfearten									
Hilfe zum Lebensunterhalt	8,7	9,9	10,5	9,8	9,8	10,0	1,1	1,1	1,2
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung[3)]	–	–	–	–	–	–	3,2	3,8	4,0
Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII[4)]	16,8	15,5	12,5	13,5	14,8	16,4	16,3	17,0	17,8
Darunter:									
Hilfe zur Pflege	9,1	7,1	3,0	2,9	2,9	3,1	3,1	3,3	3,3
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	6,3	7,1	7,9	9,1	10,2	11,5	11,8	12,5	13,3
Nach Art der Unterbringung[5)]									
Außerhalb von Einrichtungen [2)]	9,6	10,6	11,7	11,2	11,6	12,1	4,9	5,8	6,3
In Einrichtungen	15,9	14,8	11,3	12,1	13,0	14,2	14,9	15,4	16,1
Einnahmen	**4,7**	**4,5**	**2,7**	**2,5**	**2,7**	**3,4**	**2,4**	**2,2**	**2,1**
Reine Ausgaben (netto)	**20,7**	**21,0**	**20,3**	**20,9**	**21,9**	**23,0**	**18,1**	**19,8**	**20,9**

1) Zum 01.01.2005 wurde das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) durch das Sozialgesetzbuch XII abgelöst.– 2) Deutlicher Rückgang aufgrund des Inkrafttretens des SGB II „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zum 1.1.2005.– 3) Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde in den Berichtsjahren 2003 und 2004 in einer eigenständigen Statistik erfasst, ab 2005 in das Sozialgesetzbuch als 4. Kapitel SGB XII integriert.– 4) Bis Berichtsjahr 2004: Hilfe in besonderen Lebenslagen.– 5) Diese Angaben weichen ab dem Berichtsjahr 2005 in der Addition von der Summe der Gesamtausgaben ab, da ein Teil des Kapitels 5 (Erstattungen an Krankenkassen für die Übernahme der Krankenbehandlung) nicht nach Art der Unterbringung nachgewiesen werden kann.– 6) Empfänger am Jahresende.– 7) Empfänger/Aufwand im Laufe des Berichtsjahres.– 8) Mehrfachzählungen sind nur insoweit ausgeschlossen, als sie aufgrund der Meldungen erkennbar waren.

Hinweis: Durchgängige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel finden Sie auf www.sachverstaendigenrat.org

Sachregister

(Die Zahlenangaben beziehen sich auf die Textziffern.)

Abgabenquote 341, Tabelle 24

Abschreibungsbedarf 245 f., Tabelle 19

Anspruchslohn 473, 474, 566

Apotheken 425

Arbeitnehmer 112, 459, Kasten 2, Tabelle 33

Arbeitnehmerüberlassung 450, 454, 456, 459

Arbeitsangebotsmodell 473, 525, 529 ff.

Arbeitslosengeld II 469 ff.

Arbeitslosenversicherung 441 f.

Arbeitslosigkeit
- Abgänge 465 ff., Tabelle 35
- Arbeitslosenquote Tabelle 10, Tabelle 33, Anhang IV A, Tabelle A1
- Dauer und Betroffenheit 466, Tabelle 36
- Langzeitarbeitslosigkeit 464 ff., Tabelle 35
- verdeckte und offene 460, Tabelle 33, Anhang IV A., Tabelle A 1
- Strukturmerkmale 467, Schaubild 48
- Zugänge 465, 467, Tabelle 35

Arbeitsmarktdynamik 465

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen 457, Tabelle 35

Arbeitsvolumen 93, 461, 104, Tabelle 9

Arbeitsproduktivität 40, 94, 98, 113, 444, 451 ff., 461 f., Schaubild 45, Tabelle 9, Tabelle 34, Anhang IV C, Tabelle C 1

Arbeitszeit 15, 40, 98, 112 f., 444, 451, 455, 461 f.

Artikel 115 Grundgesetz
- siehe Schuldenregel des Grundgesetzes

Arzneimittel
- -bereich 420 f.
- -markt 422, 425
- Nutzenbewertung 423 ff.
- Zusatznutzen 423 ff.
- Zwangsrabatt 403, 421

Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz, AMNOG 423

Atypische Beschäftigungsverhältnisse 456, 514, Tabelle 32

Aufsicht
- internationale 283 ff., Schaubild 37
- makro-prudenzielle 279, 283, 286, Schaubild 37
- mikro-prudenzielle 279, 284, Schaubild 37
- nationale 287 ff.
- Aufsichtsreform siehe Finanzaufsichtsreform

Aufstocker 476 ff., 508 ff.

Ausfuhr siehe Exporte

Ausgleichsbedarf 430, 433

Ausrüstungsinvestitionen 89 ff., 106
- voraussichtliche Entwicklung 106, Tabelle 9, Schaubild 15

Außenhandel siehe Exporte oder Importe

Außenwert des Euro siehe Wechselkurs

Bad-Bank 248

Bank of England Kasten 4

Banken
- -abgabe 311 ff.
- -krise 234

Basel II 254, 260

Basel III 253 ff., 320, Tabelle 21

Bauinvestitionen 107 ff.
- voraussichtliche Entwicklung 107 ff., Tabelle 9, Schaubild 15

Berufsausbildungsstellenmarkt 468, Tabelle 37

Berufsgewerkschaften 499, 501

Beschäftigung siehe Erwerbstätigkeit

Bilanzbereinigung 247 f.

Bildungsniveau 10, 456

Bildungschancen 10

Bruttoanlageinvestitionen
– siehe Ausrüstungsinvestitionen
– siehe Bauinvestitionen

Bruttoinlandsprodukt 13 f., 102 ff.
– Beitrag der Verwendungskomponenten Schaubilder 14 und 15, Tabelle 9
– voraussichtliche Entwicklung 102 ff.

Bruttolöhne und -gehälter 104, 430, 432, Tabelle 9, Tabelle 34, Anhang IV, Tabelle B1

Bürgerpauschale 413, 417, 429

Bundesanleihen 240

Bundesagentur für Arbeit siehe Arbeitslosenversicherung

Bundesarbeitsgericht 44, 446, 499 f. 503, 506 f.

Bundeshaushalt
– siehe Zukunftspaket

Bundesverfassungsgericht 4, 42, 353, 355, 446, 469 f., 488, 508, 516, 567

CDS siehe Credit Default Swap

China 59 ff., 76, Schaubild, 7, Tabelle 4

Contingent Capital 267 ff., Kasten 11

Credit Default Swap 240

Defizit
– Deutschland 332, 338, 341, Tabellen 23 und 24
– Euro-Raum Tabelle 5
– Welt 335, Schaubild 41
– voraussichtliche Entwicklung 114, Tabelle 11

Defizitquote
– siehe Defizit

Deflation 63, 65, 75

Demografische Entwicklung 35 f., 186, 213, 216, 407, 427, 430, 437, 458, 462, 468

Devisenmarkt
– siehe Wechselkurs

Edelmetalle 240

Effektivverdienste siehe Löhne

Eigenhandel 276

Eigenkapital
– -anforderungen 320 f., Tabelle 21
– -puffer 260, 318 f., Tabelle 21, Kasten 11
– -regulierung 254 ff.
– -zulage, systemische 318, Kasten 11

Eine andere Meinung 167 ff., 218 ff., 391 f., 497 f.

Einlageversicherung 277

Einfuhr siehe Exporte

Energie siehe Ölpreise

Erwerbslose Tabelle 10, Tabelle 33

Erwerbslosenquote Tabelle 10, Tabelle 33

Erwerbspersonen 458, Tabelle 10, Tabelle 33

Erwerbspersonenpotenzial 430, 437, 458, Tabelle 33

Erwerbstätigkeit
– Älterer 438 f.
– Entwicklung 15, 39 f., 112 f., 459, 462, Tabelle 1, Tabelle 10, Tabelle 33
– Erwerbstätigenstruktur 459, Tabelle 33
– geringfügig entlohnte Beschäftigung Tabelle 33
– kurzfristig geringfügig Beschäftigte Tabelle 33
– marginal Beschäftigte 459, Tabelle 33
– Selbstständige 459, Tabelle 33

Erzeugerpreise siehe Preisniveauentwicklung

Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, EFSF Kasten 6

Europäischer Krisenmechanismus, EKM 160 ff.

Europäische Zentralbank
– siehe auch Geldpolitik
– Inflationserwartungen 86

Euro-Raum 88 ff., Tabellen 5 und 6

EU-Rettungspaket
– siehe Rettungspaket

EU-Rettungsschirm
– siehe Rettungspaket

Exporte
– voraussichtliche Entwicklung 103, 110

Finanzaufsichtsreform 237, 278 ff., Tabelle 20

Finanzierungssaldo siehe Defizit

Finanzmarktstabilisierungsanstalt, FMSA 278, Schaubild 37

Finanzmarktstabilisierungsfonds-Verordnung, FMStFV
– siehe Finanzmarktstabilisierungsgesetz

Finanzmarktstabilisierungsgesetz, FMStG

Finanzmarktstabilisierungsfortführungsgesetz, FMStFG

Finanzpolitik
– siehe Gemeindefinanzen
– Haushaltskonsolidierung
– siehe Öffentliche Haushalte
– siehe Schuldenregel des Grundgesetzes
– siehe Umsatzsteuerreform

Finanzsystemreform 250 ff., Tabelle 20

Finanzaktivitätsteuer 378

Finanztransaktionsteuer, FTS 273

Fiskalmultiplikatoren 334

Flexibilisierungsmaßnahmen 452, 459

Föderalismuskommission II
– Konsolidierungsbedarf Bund
– Konsolidierungshilfen

Freibetrag 479, 541 ff.

Freibetragssatz 480 f., 547 ff.

Freizügigkeit von Arbeitskräften 489 ff.

Frühwarnsystem 283

FTS siehe Finanztransaktionsteuer

Garantie
– explizite 294, 314
– implizite 239, 269, 280, 294, 314 f., 321
– staatliche 314 f.

Geldmenge
– Euro-Raum 88, Schaubild 10

Geldpolitik
– Euro-Raum 85 f., Schaubild 9

Gemeindefinanzen, Neuordnung der
– Grundsteuer 399
– Kommunalmodell 398
– Prüfmodell 396 ff.

Gemeldete Arbeitsstellen 461, Tabelle 33

General-Fund-Modell 326

Gesetz zur Änderung krankenversicherungsrechtlicher und anderer Vorschriften, (GKVÄndG) 421

Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung, GKV-Finanzierungsgesetz, (GKV-FinG) 403, 408 f., 412 f., 415, 418 f., 420, 422, 429

Gesundheitspolitik
– siehe auch Krankenversicherung, Gesetzliche

Gesundheitsfonds 404, 406, 409 ff.

Gewerbesteuer siehe Gemeindefinanzen

GKV-Wettbewerbstärkungsgesetz, (GKV-WSG) 413

Griechenland 128 ff., Kästen 6 und 7

Gründungszuschuss siehe Arbeitsmarktpolitik

Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) siehe Preisniveauentwicklung

Haushaltsentwicklung
– siehe öffentliche Haushalte

Haushaltskonsolidierung 332 f., 334 ff., Kasten 12
– siehe auch Schuldenregel des Grundgesetzes
– siehe auch Zukunftspaket

Hedgefonds 276

Hinzuverdienstregelungen 471, 478 ff., 532 ff., Kasten 16

Horten von Arbeitskräften 2, 40, 91, 98, 112, 444

Importe
– voraussichtliche Entwicklung 110

Indien 77, Tabelle 4

Inflation
– siehe auch Preisniveauentwicklung
– Erwartungen 86

Informationssystem 283

Insolvenz-
– grenzüberschreitend 239, 322 ff.
– ordnung 294 ff.

Institut, systemrelevant 239

Interbankenmarkt 241, 266

Investitionen
– siehe Ausrüstungsinvestitionen 106
– siehe Bauinvestitionen 107 ff.
  – staatliche 107

Irland Kasten 7

Japan 73 ff. Tabelle 3

Kalte Progression 371

Kapital
– Ergänzungs- 255
– Kern- 255
– regulatorisches 255

Kapitalbilanz
– siehe Zahlungsbilanz

Kapitalerhaltungspuffer 258

Kapitalertragsbesteuerung 370

Kapitalpuffer, antizyklischer 260

Kapitalflüsse 60 f., 71, 77, Schaubild 7

Kerninflation
– siehe Preisniveauentwicklung

Kernkapital siehe Kapital

Kindergeld 42, 104, 340, 367, 488, 524, 539, Kasten 16

Kinderzuschlag 471, 479 ff., 524 f., 539 ff., Kasten 16

Kombilohnfalle 476 f., 483 f., 487, 510, 512, 565

Kombilohnmodell 487, 513

Konjunkturelle Entwicklung
– Deutschland 89 ff.
– Welt 49 ff., 64 ff.

Konjunkturpakete
– Europa 334
– Japan 74
– Vereinigte Staaten 71

Konsolidierung siehe Haushaltskonsolidierung

Konsolidierungspakt 118, 144

Konsolidierungsprogramme 141, Kasten 7

Koordinationsproblem 322 ff.

Krankenhausfinanzierungsreformgesetz (KHRG) 405

Krankenversicherung, Gesetzliche
– Ausgaben 405 ff., 420 ff.
– Beitragssatz 409
– Bundeszuschuss 404, 409
– Reform 408 ff.

Krankenversicherung, Private 415

Kreditwesengesetz (KWG) 296, 298 f., 302 f., Schaubild 38

Krisen
– -management 240 ff., Tabelle 20
– -mechanismus 119, 159 ff.
– -prävention Tabelle 20

Kurzarbeit 2, 40, 104, 114, 340, 442, 444, 451 f., 457, 461 Schaubild 46, Tabelle 33

Landesbanken 243, 246 ff., 257, 310 f., Tabelle 19

LCR siehe Liquidity Coverage Ratio

Leerverkäufe 274 f.
– ungedeckte 274 f.

Lehrstellenmarkt siehe Berufsausbildungsstellenmarkt

Leiharbeit siehe Arbeitnehmerüberlassung

Leistungsbilanz
– siehe Zahlungsbilanz
– siehe Ungleichgewichte

Leverage Ratio 262 f.

Liquiditäts
– -regulierung 264 ff.

Liquidity Coverage Ratio, LCR 264 f.

Living Will 292 f.

Lohnabstand 477, Tabelle 38

Lohnabstandsfalle 476, 483, 485, 487, 512, 566

Löhne
– siehe auch Tariflohnpolitik
– Effektivverdienste 453 f., 463, Tabelle 34
– reale Arbeitskosten (früher Produzentenlohn) Tabelle 34
– Tarifverdienste 463, Tabelle 34
– Tariflöhne 463, Anhang IV, Tabelle C1

Lohnpolitik siehe Tariflohnpolitik

Lohnstückkosten 138 f., 147, 184 f., 452, 461, Schaubild 10, Schaubild 26, Schaubild 27, Tabelle 9

Maastricht-Kriterien siehe Stabilitäts- und Wachstumspakt

Makro-prudenziell siehe Aufsicht

Marktstabilität 236, 270 ff.

Migration 489 ff.

Mikro-prudenziell siehe Aufsicht

Mindestlohn 489, 496, 497 f.

Nachhaltigkeitsfaktor 432

Nachholberg 430, 433

Net Stable Funding Ratio, NSFR 264 f.

NSFR siehe Net Stable Funding Ratio

Öffentliche Finanzen
– siehe Gemeindefinanzen
– siehe Haushaltskonsolidierung
– siehe Öffentliche Haushalte
– siehe Schuldenregel des Grundgesetzes
– siehe Umsatzsteuerreform

Öffentliche Haushalte 338 ff.
– Ausgaben des Staates 340, Tabelle 23
– Einnahmen des Staates 339, Tabelle 23
– Kennziffern 341, Tabelle 24
– voraussichtliche Entwicklung 114, Tabelle 11

Ölpreise
– Entwicklung 87, 111, Schaubild 16

Offene Stellen siehe gemeldete Arbeitsstellen

Original Sin 134 ff.

OTC siehe Over-the-Counter Derivate

Over-the-Counter Derivate, OTC 272

Personal-Service-Agentur siehe Arbeitnehmerüberlassung

Pflegeversicherung, Soziale
– Ausgaben 426 ff.
– Beitragssatzsplitting 429
– private Pflegeversicherung 429
– Pflege-Weiterentwicklungsgesetz 426 f.
– Reform 429

Pigou-Steuer 312, 316 f.

Portugal Kasten 7

Preisniveauentwicklung
– Ausfuhrpreise Schaubild 16
– Einfuhrpreise Schaubild 16
– Erzeugerpreise Schaubild 10
– Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) 87, 111, Schaubild 10, Schaubild 16
– Kerninflation 87, 111, Schaubild 10, Schaubild 16
– Preisniveaustabilitätsziel, siehe auch Europäische Zentralbank
– Verbraucherpreise (VPI) 111, Schaubild 16

Private-Equity-Fonds 276

Private Konsumausgaben
– voraussichtliche Entwicklung 104

Produktion
– siehe Bruttoinlandsprodukt 89
– siehe Industrieproduktion 109

Produktionspotenzial 92 ff., Tabelle 7

Prompt Corrective Action 302

Quantitative Easing 133, Kasten 4
– siehe auch Quantitative Lockerung

Quantitative Lockerung 59, 65, 71

Prozyklizität 235, 260 f.

Rating 315

Refinanzierungsprobleme 8, 234

Regelleistung 42, 446, 469 f., 485 f., 488, 516, 567 ff., Kasten 16

Regulatory Forbearance 281

Rentenanpassung 430, 432 f.

Rentengarantie 430, 432 f.

Rentenversicherung, Gesetzliche
– Beitragseinnahmen 431
– Bundeszuschuss 431
– Nachhaltigkeitsrücklage 431
– Rentenausgaben 431

Reorganisationsverfahren 298, Schaubild 38

Restrukturierungsfonds 306 ff.

Restrukturierungsgesetz 238, 291, 295

Restrukturierungsregime, europäisches 326 ff.

Rettungspaket 137, Kasten 6

Rettungsprogramm
– siehe Rettungspaket

Rettungsschirm
– siehe Rettungspaket

Riesterfaktor 433

Ring Fencing 323

Risiko, systemisch
– Messung 311

Rohstoffpreise 111, Schaubild 16

RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz 436

Russland 78, Tabelle 4

Sanierungsverfahren 298, Schaubild 38

Schwellenländer 52, 76 ff., Tabelle 4, Kasten 1

Schuldenbremse
– Schuldenregel des Grundgesetzes

Schuldenregel des Grundgesetzes
– Budgetsensitivität Kasten 13
– Bundesländer 355 ff.
– Deubel-Modell 358 f., Kasten 14
– finanzielle Transaktionen Kasten 13
– Gestaltungsspielräume 346 ff.
– Konjunkturkomponente 343, Kasten 13
– Kontrollkonto 344, Tabelle 27, Kasten 13
– Konsolidierungshilfen 356
– Mechanik Tabelle 26, Kasten 13
– Output-Lücke Kasten 13
– RWI-Modell 358 f., Kasten 14
– Strukturkomponente 343
– Übergangsvorschriften 345

Schuldenstand 334 ff., 341, Schaubild 41, Tabelle 24
– voraussichtliche Entwicklung 114, Tabelle 11

Selbstständige siehe Erwerbstätigkeit, Selbstständige

SoFFin siehe Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung

Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung, SoFFin 243, 248, 305

Soziale Sicherung
Ausgewählte Daten, Anhang IV, Seiten 404 ff.
– siehe Arbeitslosenversicherung
– siehe Rentenversicherung, Gesetzliche
– siehe Krankenversicherung, Gesetzliche
– siehe Pflegeversicherung, Soziale

Sozialgeld Kasten 16

Sozialversicherung
– siehe Arbeitslosenversicherung
– siehe Krankenversicherung, Gesetzliche
– siehe Pflegeversicherung, Soziale
– siehe Rentenversicherung, Gesetzliche

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung 112, 455, 459, Tabelle 1, Tabelle 10, Tabelle 33

Spanien Kasten 7

Sparpaket siehe Zukunftspaket

Sparquote
– Deutschland Tabelle 9
– Vereinigte Staaten 70

Specific-Sharing-Modell 326

Staatsquote 341, Tabelle 24
– voraussichtliche Entwicklung 114, Tabelle 11

Staatsverschuldung siehe Schuldenstand

Stabilitäts- und Wachstumspakt 143 ff., 148 ff., Kasten 8,

Steuerquote 341, Tabelle 24
– voraussichtliche Entwicklung 114, Tabelle 11

Steuervereinfachung 330, 370 f., 381 f., 394

Steuersenkung 334, 367 ff., 371 f.

Stresstest 242 ff., Kasten 10, Schaubild 36

Structural Investment Vehicle
– siehe Zweckgesellschaften

Strukturelles Defizit 338, Tabelle 24
– siehe auch Schuldenregel des Grundgesetzes

Systemrelevanz 236, 270 ff., 314 ff.
– Subvention für 315

Tarifeinheit 42, 44, 446, 499 ff.

Tarifkonkurrenz 500, 503, 506

Tariflohnpolitik
– siehe auch Löhne
– siehe auch Verteilungsspielraum

Tarifpluralität 44, 500, 502 ff.

Task Force, siehe van-Rompuy-Arbeitsgruppe

Teilzeitbeschäftigung 455, 461

Too-
– big-to-fail 313
– big-to-safe Kasten 11

Transferentzugsrate 474, 476 f., 482, 510 f., 534, 544, 560, Kasten 16

Trennbankensystem 277

Trilemma 324 f., Schaubild 40

Ultima-Ratio-Prinzip 503, 506

Umsatzsteuerreform 330, 374 ff.
– Belastungs- und Umverteilungswirkungen 386 ff., Tabelle 31, Kasten 15
– Erfassungsgrad 376, Tabelle 29
– ermäßigter Satz 330, 377, 382 ff., Tabellen 29 und 30
– Steuerbefreiungen 377 f.

Ungleichgewichte, übermäßige 122, 170 ff., 176 ff.

Unternehmensbesteuerung
– siehe Gemeindefinanzen
– siehe Kapitalertragsbesteuerung

US-Treasuries 240

Van-Rompuy-Arbeitsgruppe 120, 144 ff., 148 ff., 170 ff.

Verbraucherpreise siehe Preisniveauentwicklung

Verbriefungsmärkte

Vereinigte Staaten 67 ff. Schaubild 8, Tabelle 2
– Arbeitsmarkt 68
– Geld- und Fiskalpolitik 71
– Immobilienmarkt 69
– Kreditvergabe Schaubild 8
– Sparquote 70

Verschuldungsgrenze
– siehe Schuldenregel des Grundgesetzes

Verteilungsspielraum
– lohnpolitischer 41, 445, 463, 503, Anhang IV, Tabelle C1

Volcker-Regeln 276 f.

Vollanrechnungsschwelle 478, 482 f., 508, 536, 544 ff., 548

Vollzeitbeschäftigung 455 f., 530

Wachstum siehe Produktionspotenzial

Wachstumsbeschleunigungsgesetz 367

Wachstumsförderung
– siehe auch Haushaltskonsolidierung

Währungskrieg 58 ff.

Wechselkurs
– Euro 63, Schaubild 7
– effektiver Schaubild 7
– US-Dollar 59, Schaubild 7
– Yen 73, Schaubild 7
– Yuan 59, 76, Schaubild 7

Welthandel 50, 66, Schaubild 3

Weltkonjunktur
– Arbeitslosigkeit 57, Schaubild 6
– Finanzmarkt 54, Schaubild 6
– Immobilienmarkt 55, Schaubild 6
– Schuldenstandsquoten 56, Schaubild 6

Weltproduktion 49, 66, Schaubild 3 und 4

Wettbewerbsfähigkeit 61, Schaubild 7

Wohngeld 362, 479 f., 524 f., 539, 544, 546, 551, 555, 568 ff., Kasten 16

Zahlungsbilanz Kasten 9

Zeitarbeit siehe Arbeitnehmerüberlassung

Zeitinkonsistenz 280

Zentralbanken
– siehe Geldpolitik

Zinsen
– siehe Geldpolitik

Zukunftspaket 333, 361 ff., Tabelle 28

Zweckgesellschaftsmodell 248