



22. Januar

2018

Jahresgutachten des Sachverständigenrats



Dr. Peter Westerheide

Chefvolkswirt der BASF SE und Research Associate am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim

## „Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik“

**Das Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2017/18 enthält einen breiten Katalog langfristig ausgerichteter ordnungspolitischer Ratschläge. Die Vorschläge des Rates könnten eine höhere Wirksamkeit entfalten, wenn das Gremium sich öfter auf einen Konsens verständigen könnte und die Ratschläge konziser kommuniziert würden, konstatiert Peter Westerheide.**

**Die Mitglieder des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:**

**Prof. Dr. Peter Bofinger**

**Prof. Dr. Dr. Lars P. Feld**

**Prof. Dr. Isabel Schnabel**

**Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Vorsitzender**

**Prof. Volker Wieland, Ph.D.**

Bereits im Titel verdeutlicht der Sachverständigenrat, dass seine jüngste Expertise in eine Phase wirtschaftspolitischer Weichenstellungen fällt. Er erinnert damit zugleich an den Beginn der Großen Koalition vor vier Jahren, als er sein Jahresgutachten unter den Titel „Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik“ stellte. Die leichte Akzentverschiebung zur Zukunftsorientierung ist kein Zufall. Der Rat weist vielmehr darauf hin, dass vor dem Hintergrund der guten Konjunkturlage und der aktuellen Haushaltsüberschüsse Handlungsspielräume für zukunftsweisende Reformen bestehen. Eindringlich mahnen die Sachverständigen, dass diese Spielräume genutzt werden müssen, um sich für die Herausforderungen des demografischen Wandels und langfristig sinkende Potenzialwachstumsraten zu wappnen. Der Rat stellt seinem Gutachten daher ein ausführliches Kapitel mit wirtschaftspolitischen Leitplanken voran. Nicht alle Ratschläge des aktuellen Gutachtens basieren allerdings auf neuen oder überarbeiteten Analysen, vielfach greift dieser Abschnitt auf frühere Arbeiten des Rates zurück.

### **Plädoyer für eine langfristig ausgerichtete Wirtschaftspolitik**

Ein zentrales Kapitel im wirtschaftspolitischen Einleitungsteil des Gutachtens befasst sich mit den Eckpfeilern einer nachhaltigen und demografiefesten Wirtschaftspolitik. Deutschland stehen massive Änderungen durch den steigenden Anteil älterer, nicht mehr erwerbstätiger Personen an der Gesamtbevölkerung bevor. Aktuell wird der bereits einsetzende demografische Schwund beim Erwerbspersonenpotenzial noch von einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und durch die hohe Zuwanderung von rund 500.000 Personen im Jahr 2017 und prognostizierten 400.000 Personen für das Jahr 2018 kompensiert. Langfristig wird der sogenannte Altenquotient, also das Verhältnis von über 65jährigen zur Erwerbsbevölkerung, aber von heute 1:3 auf 1:1,7 steigen.

Auf diesen Wandel habe sich die Politik zwar durch Reformen im Alterssicherungssystem und den Abbau von Schulden eingestellt. Allerdings habe man dem einheimischen wie internationalen Druck zu einer expansiveren Haushaltspolitik nicht standgehalten. Konkret rügt der Rat die Einführung der Rente mit 63 für langjährig Versicherte und die Aufstockung der Mütterrente: „Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wurde daher trotz der gesamtstaatlichen Haushaltsüberschüsse unzureichend verbessert.“ (TZ 31). Insgesamt betrage die Tragfähigkeitslücke nach eigenen, bis 2080 reichenden Abschätzungen 4,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP): Um diesen Betrag muss der Finanzierungssaldo des Staates bei den aktuellen Prognosen für das Produktionspotenzial wachsen, um den Schuldenstand stabil halten zu können.

Wesentliche Ansatzpunkte zur Verringerung der Nachhaltigkeitslücke sind die Steigerung des Potenzialwachstums durch Erhöhung des Arbeitsangebots, die weitere Konsolidierung

der Staatsfinanzen sowie die Steigerung der Produktivität durch Digitalisierung.

Im Hinblick auf das Arbeitskräftepotenzial komme es zum einen darauf an, die Erwerbsbeteiligung von Frauen weiter zu steigern, indem die Betreuungsmöglichkeiten für Kinder quantitativ und qualitativ verbessert werden. Zum anderen könne eine Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten in der Krankenversicherung höhere Arbeitsanreize schaffen. In diesem Kontext bringt der Rat abermals sein bereits 2004 entstandenes Konzept einer einkommensunabhängigen Bürgerpauschale mit integriertem Sozialausgleich ins Gespräch.

Darüber hinaus schlagen die Sachverständigen eine Zuwanderungsstrategie vor, die es auch qualifizierten Fachkräften aus Nicht-EU-Ländern ermöglichen soll, in Deutschland auf Jobsuche zu gehen, ohne einen akademischen Abschluss oder einen Arbeitsplatz in einem Mangelberuf nachweisen zu können. Auch Jugendlichen auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz in einem Engpassberuf sollte der Zugang erleichtert werden. Aufenthaltserlaubnisse sollten in diesen Fällen allerdings befristet erteilt werden.

Schließlich spricht sich das Gremium für eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung aus, so dass die relative Rentenbezugsdauer über die Zeit nicht steigt. Konkret bedeutet dies, dass das Renteneintrittsalter um die Hälfte der Zunahme der Lebenserwartung steigen müsste. Positiv auf die Erwerbsbeteiligung könnte prinzipiell auch das im Oktober 2016 beschlossene Flexirentengesetz wirken, dass die Erwerbstätigkeit nach Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze attraktiver machen soll.

### **Keine höhere Staatsquote, sondern Steuern senken und Ausgaben priorisieren!**

Trotz der Nachhaltigkeitslücke in den Staatsfinanzen votieren die Sachverständigen nicht für eine Konsolidierung über die Einnahmenseite. Von einer Erhöhung des Spitzensteuersatzes rät der Rat wegen der negativen Investitionsanreize für den Mittelstand ab. Er plädiert im Gegenteil für eine Kompensation der „kalten Progression“ bei der Einkommensteuer - also des rein inflationsbedingten Ansteigens der Steuersätze - um rund 30 Milliarden Euro. Darüber hinaus sei die Abschaffung des Solidaritätszuschlags in den Blick zu nehmen. Spielraum für Beitragssenkungen bestehe darüber hinaus angesichts der guten Arbeitsmarktlage bei der Arbeitslosenversicherung.

An der Abgeltungsteuer für Kapitalerträge, deren Abschaffung ja verschiedentlich gefordert wird, solle man dagegen festhalten. Wichtig sei vielmehr, die Neutralität der Besteuerung von Eigen- und Fremdkapital zu gewährleisten. Hier spricht sich das Gutachten wie schon in den Vorjahren für eine Zinsbereinigung des Grundkapitals aus. Dahinter verbirgt sich der

Abzug einer marktüblichen Rendite des eingesetzten Beteiligungskapitals von der zu versteuernden Dividende. Keine Sympathien hegt der Sachverständigenrat für eine besondere steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung. Hier werden zu viele Mitnahmeeffekte befürchtet. Aspekte der internationalen Wettbewerbsfähigkeit für den Forschungsstandort Deutschland diskutiert der Rat hier leider nicht. Auf der Ausgabenseite des Staates werden Spielräume für Effizienzsteigerungen gesehen. Zusätzliche Investitionen sollten durch bessere Prioritätensetzung im Haushalt finanziert werden, eine Erhöhung der Staatsquote sei dafür nicht notwendig.

Die energiepolitischen Analysen des Rates fallen angesichts der Prominenz des Themas in der aktuellen Debatte denkbar knapp aus. Wie schon in den Vorjahren sprechen sich die Sachverständigen gegen eine Feinsteuerung des Staates in der Energiewende aus: „Die derzeitige nationale und kleinteilige Umsetzung, welche primär auf Subventionen, Auflagen und planwirtschaftliche Maßnahmen setzt, hat sich als teuer und ineffizient erwiesen“ (TZ 79). Stattdessen sei eine Steuerung über die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu bevorzugen. Dabei sollten alle Sektoren einbezogen werden, also neben dem Energiesektor und der energieintensiven Industrie auch die Wärmeerzeugung und der Transportsektor. „Im Zentrum der Energiewende sollte [...] ein einheitlicher Preis für Treibhausgasemissionen stehen, der über Sektoren und Regionen hinweg gilt und dadurch für eine effektive Sektorkopplung sorgt.“ (TZ 80).

Bezüglich des Preisbildungsmechanismus legt sich das Gutachten nicht fest, hier werden sowohl eine CO<sub>2</sub>-Steuer als auch der Handel von Emissionszertifikaten angesprochen, gegebenenfalls auch mit einem Preiskorridor, um zu niedrige Preise zu verhindern. Das Problem möglicher internationaler Wettbewerbsverzerrungen für energieintensive Industrien diskutieren die Sachverständigen nicht explizit. Ein globaler oder mindestens europäischer Einheitspreis für CO<sub>2</sub> sei zwar anzustreben, aber sogar ein nationaler Alleingang sei besser als das aktuelle System. Schutzinstrumente wie eine Carbon Border Tax seien wegen ihres protektionistischen Charakters abzulehnen. Ausnahmeregelungen für exportorientierte energieintensive Industrien werden im Gutachten nicht diskutiert. Auch die angemessene Höhe eines CO<sub>2</sub>-Mindestpreis wird nicht thematisiert. Das Ratsmitglied Peter Bofinger weist in seinem Minderheitsvotum allerdings auf dieses Desiderat hin. Er hält es für vertretbar, negative externe Effekte der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Drittländern durch Steuern „zumindest teilweise“ (TZ 180) zu internalisieren.

Im Gesundheitssektor bestehe nach wie vor großer Reformbedarf, um zum einen die erforderlichen Investitionen für den medizinisch-technischen Fortschritt zu gewährleisten, zum anderen aber auch Effizienzpotenziale zu heben. Hierzu könnten insbesondere eine

stärkere ambulante Versorgung und eine bessere Steuerung der Patienten durch ein Telefonleitsystem, vor allem aber auch die weitere Digitalisierung des Gesundheitswesens beitragen: „Vor allem ist die elektronische Patientenakte auf Basis einer standardisierten bundesweiten Telematik-Infrastruktur in Gang zu bringen.“ (TZ 57).

Insgesamt kommt die Digitalisierung allerdings im aktuellen Gutachten vergleichsweise kurz zur Sprache: Der Rat fordert den weiteren Ausbau der digitalen Infrastruktur – in der Regel aber durch private Investoren und nicht durch den Staat. Nur dort, wo der Ausbau nicht rentabel sei, seien staatliche Förderprogramme sinnvoll. Darüber hinaus sei auf einen innovationsoffenen Ordnungsrahmen zu achten. Auch der Datenschutz sei unter Effizienzgesichtspunkten kritisch unter die Lupe zu nehmen: „Die strengen Datenschutzvorschriften – oder ihre strenge Handhabung – behindern an manchen Stellen die Entfaltung von Effizienzgewinnen aus ‚Big Data‘“ (TZ 66). Die Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten könne durch stärkeren Wettbewerb der Bildungsinstitutionen gefördert werden. Zudem könne man das Arbeitszeitgesetz flexibilisieren und statt einer erlaubten Tagesarbeitshöchstzeit eine Wochenhöchstzeit festlegen.

### **Positive Konjunkturprognose für 2018**

Die Konjunkturprognose des Sachverständigenrates für 2018 fällt positiv aus. Für Deutschland erwartet der Sachverständigenrat ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts um 2,2 Prozent, das sind 0,2 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2017. Diese Zunahme ist allerdings im Wesentlichen auf die geringere Anzahl an Arbeitstagen im Jahr 2017 zurückzuführen. In arbeitstäglich bereinigter Betrachtung ergibt sich für 2017 bereits ein Wachstum von 2,3 Prozent, während die Prognose für 2018 unverändert bleibt.

Der Aufschwung wird nicht nur vom privaten Konsum, sondern angesichts ausgelasteter Produktionskapazitäten in zunehmendem Maße auch von den Anlageinvestitionen getragen, die 2018 insgesamt 0,8 Prozentpunkte zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum beitragen sollen, und damit etwas stärker als im Vorjahr (0,7 Prozentpunkte). Importe und Exporte tragen dagegen im Saldo nicht direkt zum Wachstum bei, der Außenbeitrag bleibt bei null. Dahinter steht ein steigender positiver Wachstumsbeitrag der Exporte, der durch einen zunehmenden negativen Beitrag der Importe kompensiert wird. Der Rat erwähnt hier als wesentliche Ursache für die steigenden Importbeiträge die hohen Importanteile bei Konsumgütern. Was nicht erwähnt wird, aber genauso wichtig ist: Einen erheblichen Beitrag leisten die Importanteile von Vorleistungsgütern in der industriellen Produktion. Steigende Exporte führen damit direkt zu steigenden Vorleistungsimporten. Auf jeden Fall haben die steigenden Bruttoexporte positive indirekte Effekte auf die Auslastung der Unternehmen und die Einkommen, so dass es sich hier also keineswegs um ein

Nullsummenspiel handelt - ein wichtiger Zusammenhang, auf den der Rat in seinen Ausführungen an dieser Stelle leider nicht hinweist.

Die Entwicklung am Arbeitsmarkt ist grundsätzlich positiv: Die Quote der registrierten Arbeitslosen soll von 5,8 Prozent im Jahr 2017 auf 5,5 Prozent im Durchschnitt des Jahres 2018 sinken. Von Vollbeschäftigung kann damit allerdings keine Rede sein: Nach wie vor sind rund 2,5 Millionen Personen in Deutschland arbeitslos. Davon sind 35 Prozent Langzeitarbeitslose, von denen sich viele auch in der Hochkonjunktur offensichtlich nur schwer in den Arbeitsmarkt integrieren lassen. Das breiter gefasste Konzept der Unterbeschäftigung nach Definition der Bundesanstalt für Arbeit, das unter anderem auch Personen einbezieht, die an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, zeigt ein noch größeres und steigendes Beschäftigungsdefizit für 3,6 Millionen Personen im Jahr 2017 und 3,7 Millionen Personen im Jahr 2018 auf. Angesichts dieser strukturell verfestigten Arbeitslosigkeit weist der Rat darauf hin, dass seine traditionelle, aus den späten 1960er Jahren stammende Definition von Vollbeschäftigung (wonach die Arbeitslosenquote einen Wert von 0,8 Prozent nicht übersteigen darf) nicht mehr zeitgemäß ist. Er definiert aber im aktuellen Gutachten keine Alternative dazu.

### **Die Geldpolitik muss auf normalen Pfad zurückkehren**

Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank hält der Sachverständigenrat angesichts der guten wirtschaftlichen Entwicklung und der steigenden Inflationsrate für zu expansiv. Zwar ist die Inflationsrate noch vergleichsweise niedrig. Der Sachverständigenrat prognostiziert für den Euroraum im Jahr 2018 eine Zunahme der Verbraucherpreise um 1,5 Prozent; die deutschen Verbraucherpreise sollen um rund 1,8 Prozent zunehmen. Beide Raten liegen mithin noch unter der EZB-Zielmarke von nahe, aber unter 2 Prozent Verbraucherpreis-inflation.

Auch wenn die Inflationsraten in der aktuellen Konjunkturphase niedrig erscheinen: Der längerfristige Zusammenhang zwischen Inflationsrate und Auslastungsgrad des Produktionspotentials (die sogenannte Phillipskurve) ist nach ökonometrischen Analysen des Rates und der Bundesbank stabil. Die Löhne haben bisher möglicherweise schwächer als früher auf die steigende Auslastung reagiert, weil Migrationseffekte das Arbeitsangebot erweitert haben und nicht-monetäre Komponenten in der Entlohnung eine stärkere Rolle spielen. Insgesamt sei das Lohnwachstum in Deutschland aber nicht ungewöhnlich schwach. All diese Argumente sprechen dafür, die Geldpolitik zu normalisieren, die Anleihekäufe zügig zu beenden und das Zinsniveau nicht weiter außergewöhnlich niedrig zu halten. Die lockere Geldpolitik verführe die Regierungen der Euroländer lediglich dazu, erforderliche Strukturreformen aufzuschieben.

Der Rat interpretiert die abermalige Verlängerung der EZB-Anleihekäufe bis September 2018 als weitere Erhöhung des Expansionsgrades der Geldpolitik und nicht als einen Wendepunkt. Schließlich wird die EZB-Bilanz weiter expandieren, auch wenn die monatlichen Volumina, die seitens der EZB im Rahmen ihres Quantitative Easing angekauft werden, von monatlich 80 Milliarden Euro (bis Oktober 2017) über 60 Milliarden Euro (bis Jahresende 2017) auf nun 30 Milliarden Euro (bis zunächst September 2018) verringert werden. Ausführlich widmen sich die Sachverständigen in diesem Zusammenhang auch der Fragestellung, ob das langfristige Zinsniveau in den letzten Jahren auch durch andere Ursachen als das Zutun der Geldpolitik gesunken ist - etwa aufgrund einer geringeren Investitionsneigung oder anhaltender wirtschaftlicher Stagnationstendenzen (These der säkularen Stagnation). Untersuchungen zum langfristigen Gleichgewichtszins für die USA zeigen, dass die aktuellen Abweichungen zum Teil auf eine höhere Risikoaversion der Anleger nach der Finanzkrise - also ein höheres Angebot an Kapital, das sichere Anlageformen sucht - zurückgeführt werden können. Die entscheidende Rolle spielt aber die lockere Geldpolitik. Umso mehr gelte es nun, die Geldpolitik zu normalisieren und die Öffentlichkeit gut über den künftigen geldpolitischen Kurs zu informieren.

Nicht übermäßig besorgt äußern sich die Gutachter zu den im Zuge der quantitativen Lockerung der EZB-Politik aufgelaufenen TARGET2-Salden, die im Falle Deutschlands auf rund 1.500 Milliarden Euro angewachsen sind. Zunächst bleibe abzuwarten, inwieweit sich diese Salden nach Normalisierung der Geldpolitik wieder zurückbilden werden. Problematisch werden diese Salden aber im Fall eines Ausscheidens eines Landes aus dem Euroraum: Ein Verlust von TARGET2-Forderungen „würde dann auf die verbleibenden Mitglieder des Euro-Systems umgelegt“ (TZ 340, Kasten 9), so dass die Bundesbank (nur) mit ihrem Anteil am EZB-Kapital haften würde. Diese Interpretation wird bekanntlich auch von der Bundesbank geteilt. Was der Rat hier allerdings nicht erwähnt, ist die Gefahr, dass die Bundesbank auf ihren Forderungen sitzenbleiben könnte, wenn die Währungsunion ganz zerbricht.

Ein weiteres Problem ergebe sich aus den mittlerweile hohen Beständen an den Staatsanleihen einzelner Länder, die bei der EZB liegen. Die Regelungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus sehen eine Restrukturierung der Staatsschulden eines Landes im Krisenfall vor, die auf Beschluss einer Mehrheit der Gläubiger aktiviert werden kann. Diese „Collective Action Clauses“ könnten jedoch möglicherweise nicht genutzt werden, weil die EZB wegen des Verbots der monetären Staatsfinanzierung eigentlich nicht für eine Restrukturierung stimmen darf und möglicherweise über eine Sperrminorität verfügt.

## **Bankenregulierung muss nachgeschärft werden**

Deutliche Kritik übt der Sachverständigenrat an der internationalen Tendenz zur Deregulierung im Bankensektor: „Das Ziel der Sicherung der Finanzstabilität ist vielerorts Bestrebungen gewichen, Wettbewerbsvorteile für das eigene Finanzsystem zu erwirken“ (TZ 426). Auch die EU-Abwicklungsrichtlinie, die die Beteiligung von Anteilseignern und Gläubigern vorschreibt und den Einsatz öffentlicher Mittel weitgehend verbietet, werde in der Praxis unzureichend umgesetzt. Während es in Spanien gelungen sei, die Banco Popular durch den Verkauf an Banco Santander abzuwickeln, ohne staatliche Hilfen in Anspruch zu nehmen, wurden in Italien sowohl bei Rekapitalisierung der Monte dei Paschi di Siena als auch bei der Abwicklung der Veneto Banca und der Banca Popolare di Venezia staatliche Beihilfen in Anspruch genommen. Dieser „Umgang mit Problemfällen entsprach nicht dem Geist der neuen Abwicklungsregeln“ (TZ 427).

Der Rat spricht sich dafür aus, die Beihilferegulungen weiter zu verschärfen, eine ausreichende Eigenkapitalausstattung zu wahren, und die Abwicklungsverfahren über alle Mitgliedsstaaten stärker zu vereinheitlichen, auch wenn Gläubiger dadurch gegenüber nationalen Regelungen schlechter gestellt werden. Nachdrücklich mahnen die Gutachter, den Abbau notleidender Kredite, sogenannter Non-Performing Loans, trotz der bisher bereits erreichten Erfolge voranzutreiben.

Zunehmende Risiken sieht das Expertengremium in den Vermögenmärkten und bei der Finanzierungsstruktur der Banken. Die Preise an den Immobilienmärkten sind in den letzten Jahren stark gestiegen und die Miet-Preis-Relationen haben sich verschlechtert. Angesichts des nach wie vor moderaten Kreditwachstums seien die Risiken aber nicht übermäßig hoch. Auch Analysen zum Anteil des Schuldendienstes am Einkommen der Haushalte, der durchschnittlichen Kredit-Preis-Relation sowie des Anteils der variabel verzinsten Immobilienkredite weisen nicht auf außerordentliche Risiken in Deutschland hin. Im Gegensatz dazu weist der Rat ausdrücklich auf das Zinsänderungsrisiko hin, dem die Banken durch die (zunehmende) kurzfristige Refinanzierung langfristiger Ausleihungen ausgesetzt sind: „Käme es zu einem raschen Zinsanstieg, würden sich zunächst die Refinanzierungskosten erhöhen, was die Zinsmargen komprimieren und die Banken massiv belasten könnte“ (TZ 475). Auch an den Anleihemärkten bestehe das Risiko eines abrupten Preisverfalls bei steigenden Zinsen.

Ausführlich befasst sich das Gutachten mit möglichen Gefahren für die Finanzstabilität durch den wachsenden Schattenbankensektor, namentlich die Investmentfonds. Wenngleich die Analysen des Rates hier prima facie und im Durchschnitt keine alarmierenden Resultate zeigen, könnten im Fall von starken Mittelabflüssen doch systemische Preiseffekte



auftreten, zumal sich viele Fonds auf bestimmte Anlagesegmente konzentrieren. Es bestehen außerdem Risiken aus Verschuldung und aus der Liquiditätstransformation, beispielsweise bei Immobilienfonds. Aus diesen Gründen plädiert der Rat dafür, die Notwendigkeit einer stärkeren makroprudenziellen Überwachung und Regulierung von Fonds zu prüfen.

## **Handel schafft Wohlstand**

Ausführlich beschäftigt sich das aktuelle Gutachten des Sachverständigenrates mit den Auswirkungen des internationalen Handels auf Wachstum und Wohlfahrt. Unmittelbarer Anlass sind die jüngsten protektionistischen Bestrebungen in den USA, aber auch die mit dem Brexit vermutlich einhergehenden höheren Handelsbarrieren. Zunächst referieren die Sachverständigen eine Reihe von Arbeiten, die die Validität der Aussagen sowohl der klassischen wie der neueren Außenhandelstheorien belegen. Empirisch lassen sich die positiven Effekte einer Spezialisierung von Volkswirtschaften nach ihren komparativen Vorteilen und der Effekte größerer Märkte und Produktauswahlen in einer Vielzahl von Studien aufzeigen. Nach wie vor bestehen weitere Potenziale zur Wohlstandssteigerung durch weitere Handelsliberalisierung, vor allem im digitalen Handel und bei den Dienstleistungen. Leider fahre aber der politische Zug derzeit in die entgegengesetzte Richtung: „Aktuell ist jedoch eher zu befürchten, dass es zu einem Rückfall in die protektionistischen Tendenzen der 1930er Jahre kommt“ (TZ 647).

Eine gesonderte, vom Sachverständigenrat in Auftrag gegebene Expertise des ifo-Instituts quantifiziert die Effekte der Handelsliberalisierung für Deutschland, bezogen auf das Jahr 2014 im Vergleich zu einem hypothetischen Autarkiezustand: Danach ist das verfügbare Einkommen um 22 Prozent höher und der Konsum pro Kopf um 13 Prozent höher als im Autarkiezustand. Der Beitrag der vertieften internationalen Integration zum Wachstum der realen Einkommen je Einwohner beträgt nach diesen Analysen rund 45 Prozent. Insgesamt können diese sehr komprimierten Ausführungen im Gutachten nur bedingt überzeugen, eine zusätzliche Lektüre des ifo-Arbeitspapiers empfiehlt sich für den interessierten Leser. Die Analyse wurde auf Basis von Input-Output-Tabellen durchgeführt; es handelt sich um statische Modelle, die die vielfachen effizienzsteigernden Effekte des internationalen Wettbewerbs nur unzureichend erfassen können. Das Gutachten selbst weist auf diesen Umstand nur in einem kurzen Satz hin.

Neben den gesamtwirtschaftlichen Analysen befasst sich der Sachverständigenrat auch mit Effekten des internationalen Handels auf Unternehmensebene. Eine weitere vom Rat beauftragte Detailanalyse zeigt, dass exportierende Unternehmen produktiver und innovativer sind und auch höhere Löhne zahlen als nicht exportierende Unternehmen. Diese

Korrelation sei allerdings nicht zu verwechseln mit einer Kausalbeziehung: Ob erfolgreiche Unternehmen sich für den Export entscheiden, oder der Export maßgeblich für den Unternehmenserfolg ist, sei in der Literatur nicht abschließend geklärt.

Detailliert werden die Effekte des Außenhandels auf die Beschäftigungsentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe diskutiert. Generell sei zu berücksichtigen, dass die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe trotz eines insgesamt konstanten Anteils an der globalen Wertschöpfung zurückgegangen sei. Dies sei insbesondere auf den technischen Fortschritt zurückzuführen. Der Abbau von Industriearbeitsplätzen in den entwickelten Ländern sei daher keineswegs allein auf Arbeitsplatzverlagerungen in die Schwellenländer zurückzuführen.

In der Tat zeigten aber Analysen für die USA, dass ein höherer Importdruck aus China dort zu einem Rückgang des Anteils der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe führte. Das Gutachten weist darauf hin, dass es sich hier nur um einen Partialeffekt und nicht um den gesamten Wohlfahrtseffekt handelt. Letzterer ist, unter anderem wegen der geringeren Produktpreise, positiv. Bezogen auf Deutschland ergeben ähnliche Analysen für den Handel mit China und Osteuropa zwar ebenfalls negative Beschäftigungseffekte eines stärkeren Import-Exposures einer Region. Bezieht man aber die positiven Effekte auf die Exporte ein, ergibt sich insgesamt ein positiver Nettoeffekt auf die Beschäftigung. Diese positiven Beschäftigungseffekte seien im Wesentlichen auf den Osteuropa-Handel zurückzuführen, der Handel mit China hat nach der vom Rat herangezogenen Untersuchung im Durchschnitt keine nennenswerten Effekte gehabt. Zu den positiven Beschäftigungseffekten des Außenhandels in Deutschland hat auch die gestiegene Mobilität von Arbeitnehmern zwischen Wirtschaftssektoren beigetragen. Im Vergleich der Dekade von 1993 bis 2003 mit dem darauffolgenden Jahrzehnt zeigt sich, dass der Anteil der Arbeitnehmer, die von einem import- in einen exportorientierten Wirtschaftsbereich gewechselt sind, deutlich (von 13,0 Prozent auf 22,7 Prozent) angestiegen ist.

Bemerkenswert sind die Ergebnisse von Analysen der Auswirkungen des Handels auf die Wohlfahrt unterschiedlicher Einkommensgruppen. Hier wird deutlich, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen überproportional stark von den niedrigeren Preisen für importierte Konsumgüter profitieren, da sie einen entsprechend höheren Anteil ihres Einkommens für diese Güter ausgeben. Danach betragen die Wohlfahrtsgewinne durch den Freihandel im niedrigsten Einkommensdezil in Deutschland rund 56 Prozent, während sie im höchsten Einkommensdezil lediglich 21 Prozent ausmachen.

Das Fazit des Gutachtens zum Freihandel überrascht nicht: Jeglichen protektionistischen Bestrebungen erteilen die Sachverständigen eine Abfuhr. Sie fordern im Gegenteil einen

Ausbau des Freihandels idealiter durch den Ausbau multilateraler, mindestens aber bilateraler Handelsabkommen. Eine hohe Anpassungsfähigkeit von Volkswirtschaften, insbesondere am Arbeitsmarkt, ermögliche es, die Vorteile des Freihandels zu nutzen und negative Beschäftigungseffekte zu vermeiden: „Flexible Arbeitsmärkte und hochwertige Bildungsangebote sind somit die besten Garanten dafür, dass die mit dem Strukturwandel unvermeidlich einhergehenden Veränderungen keine Einbahnstraße in höhere Langzeitarbeitslosigkeit sind“ (TZ 609).

### **Arbeitsmarkt für künftige Herausforderungen im Grundsatz gut gewappnet**

Dem deutschen Arbeitsmarkt stellen die Gutachter im Hinblick auf seine Anpassungsfähigkeit kein schlechtes Zeugnis aus. Trotz der bereits erwähnten Verfestigung eines Kerns von Langzeitarbeitslosen hat sich die Beschäftigung im langfristigen Trend positiv entwickelt: „Die Zahl der Erwerbstätigen ist in den vergangenen Jahrzehnten tendenziell gestiegen“ (TZ 746). Diese Entwicklung ist keineswegs auf einen Ausbau der atypischen Beschäftigung zurückzuführen: Insbesondere nach der Finanzkrise dominieren bei den Beschäftigungsgewinnen unbefristete Vollzeitverhältnisse und Teilzeitarbeit von 20 bis 30 Wochenstunden. Hervorzuheben ist hier, dass nur ein kleiner Teil der Teilzeitbeschäftigten unfreiwillig weniger arbeitet als gewünscht (weniger als jeder sechste).

Insgesamt führe zwar der technologische Wandel zu einer gewissen Polarisierung am Arbeitsmarkt, da Routinetätigkeiten mit mittlerer Entlohnung zunehmend automatisiert werden. In Deutschland sei dieser Effekt aber aufgrund der besseren Ausbildung der Arbeitskräfte weniger stark ausgeprägt als in anderen Ländern. Darüber hinaus sei die Deindustrialisierung in Deutschland weniger weit fortgeschritten. Die hohe Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes zeige sich auch im Wandel der Berufsbilder: „22 % der Auszubildenden [arbeiteten] im Jahr 2015 in Ausbildungsberufen, die es im Jahr 2000 in der heutigen Form noch nicht gab“ (TZ 752). Die weitere Automatisierung und Digitalisierung wertet der Sachverständigenrat angesichts des sich abzeichnenden Fachkräftemangels mehr als Chance denn als Bedrohung für die deutsche Volkswirtschaft und ihren Arbeitsmarkt. Schließlich werde die Zahl der Erwerbspersonen bis 2060 auch unter der Annahme einer Zuwanderung von rund 200.000 Personen jährlich um fast 10 Millionen Personen schrumpfen. Vor diesem Hintergrund sind Produktivitätssteigerungen durch die zunehmende Digitalisierung hochwillkommen.

### **Einkommensverteilung seit 2005 weitgehend stabil**

Das abschließende Kapitel des Gutachtens ist der Entwicklung der Einkommensverteilung

gewidmet. Der Sachverständigenrat aktualisiert diese Analysen in regelmäßigen Abständen. Auch dieses Mal kommt er zu dem Ergebnis, dass sich keinesfalls ein langanhaltender Trend zu einer stärkeren Ungleichverteilung abzeichne. Seit 2005 sind die Gini-Koeffizienten – das am häufigsten verwendete Ungleichheitsmaß – sowohl für die Markteinkommen als auch für die Nettoeinkommen – stabil geblieben. Auch andere Indikatoren wie die Armutsrisikoquote und die Entwicklung der Einkommen nach verschiedenen Dezilen der Einkommensverteilung weisen nach Mehrheitsmeinung des Rates keine signifikanten Tendenzen zu einer stärkeren Ungleichverteilung auf. Zudem sei bei Verteilungsanalysen die Einkommensmobilität zu berücksichtigen: Die Aussage, dass die unteren 40 Prozent der Einkommensverteilung seit 1991 keinen nennenswerten Zuwachs bei den realen Nettoeinkommen erfahren habe, sei irreführend, wenn sich die Zusammensetzung dieser Gruppe – auch bedingt durch die Zuwanderung – verändert habe. Zudem haben strukturelle Effekte – zum Beispiel die Alterung der Bevölkerung, die Tendenz zu kleineren Haushalten sowie die Bildungsexpansion – jeweils Auswirkungen auf die aggregierte Einkommensverteilung. Insgesamt werde die Verteilungsentwicklung in der Öffentlichkeit negativer wahrgenommen als sie tatsächlich sei. Die genannten strukturellen Effekte seien nicht notwendigerweise Anlass für politische Eingriffe: „Der Fokus politischen Handelns sollte vielmehr darauf liegen, Chancengerechtigkeit und breite gesellschaftliche Teilhabe sicherzustellen“ (TZ 852).

Peter Bofinger zeichnet in seinem Minderheitsvotum zum Verteilungskapitel ein anderes Bild: Zum einen deuteten verschiedene statistische Kennziffern durchaus auf eine stärkere Ungleichverteilung hin. Zum anderen sei es verfehlt, das Jahr 2005 mit extrem hoher Arbeitslosigkeit (im Jahr 2005 gab es in Deutschland rund 4,9 Millionen Arbeitslose, der bisherige Höchstwert) als Referenzjahr zu wählen: „Selbst wenn sich die Einkommensverteilung seither nicht geändert hätte, wäre dies noch kein Grund zur Entwarnung“ (TZ 858).

### **Eine abschließende Anmerkung des Verfassers**

Abschließend sei dem Verfasser dieses Artikels eine persönliche Anmerkung gestattet: Die diesjährige Analyse hinterlässt insgesamt einen wenig homogenen Eindruck. Die detailreichen, aber manchmal länglichen Ausführungen lassen einen überzeugenden Gesamtentwurf vermissen. Klima- und Energiepolitik kommen angesichts ihrer Relevanz in der aktuellen politischen Debatte zu kurz, auch die Perspektiven und Auswirkungen der Digitalisierung werden im Eingangs- wie im Arbeitsmarktkapitel vergleichsweise knapp abgehandelt. Zudem besteht die Gefahr, dass die insgesamt fünf Minderheitsvoten bei Nicht-Ökonomen den Eindruck einer gewissen Beliebigkeit der Ratschläge erwecken.

Auch wenn die Herausforderungen für die Zukunft ähnlich groß sind: Dieses Gutachten wird kaum die Tragweite der „20 Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ erreichen, mit denen der Sachverständigenrat 2002 wesentliche Eckpunkte für die Agenda 2010 markierte. Seinerzeit war eine klare Linie erkennbar – und alle Ratsmitglieder konnten die übersichtlich auf 11 Seiten zusammengefassten 20 Punkte im Wesentlichen mittragen (auch wenn es Minderheitsvoten zur Arbeitsmarktpolitik gab). Das Eingangskapitel des aktuellen Gutachtens erstreckt sich dagegen über gut 60 Seiten, in denen Situationsanalyse und abgeleitete wirtschaftspolitische Ratschläge vermischt sind. Die – ganz kurze – Kurzfassung des Gutachtens am Anfang kann dieses Defizit nicht kompensieren. Das Minderheitsvotum von Peter Bofinger im Eingangskapitel ist darüber hinaus umfänglich und wendet sich gegen mehrere zentrale Aspekte der Mehrheitsmeinung, u.a. zur Wirtschafts-, Finanz-, Klima- und Europapolitik.

Ein konziserer, übersichtlicherer und besser abgestimmter Katalog an Ratschlägen für die Politik und eine striktere Trennung von der Analyse in den Detailkapiteln hätten dem Gutachten gutgetan.

Das Gutachten steht unter [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de) zum Download bereit.

---

*Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, herausgegeben von der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn, ISSN 2366-021X*