

**Henrik ENDERLEIN und Jean PISANI-FERRY**

**Reformen, Investitionen und Wachstum:  
Eine Agenda für Frankreich, Deutschland und  
Europa**

**Ein Bericht für**

**Sigmar GABRIEL**, Bundesminister für Wirtschaft und Energie,

**Emmanuel MACRON**, Minister für Wirtschaft, Industrie und Digitales

27. November 2014

EINFÜHRUNG .....	2
<b>1. Reformen</b> .....	7
<b>1.1 Unser Reformansatz</b> .....	7
<b>1.2 Reformen in Frankreich</b> .....	9
<i>Reformcluster F1: Ein neues Wachstumsmodell</i> .....	10
<i>Reformcluster F2: Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit auf breiter Ebene</i> .....	15
<i>Reformcluster F3: Ein schlankerer, effektiverer Staat</i> .....	17
<b>1.3 Reformen in Deutschland</b> .....	20
Reformcluster D1: Demographie und “offener Arbeitsmarkt” .....	21
Reformcluster D2: Der Wandel hin zu einem inklusiveren Wachstumsmodell .....	24
<b>2. Investitionen</b> .....	27
<b>2.1 Investitionen: Gründe und Möglichkeiten der Umsetzung</b> .....	27
<b>2.2 Die richtigen Fragen stellen</b> .....	28
2.3 Investitionen in Deutschland.....	31
<i>Vorschlag D1: Mindestdrehzahl für Investitionen</i> .....	32
<i>Vorschlag D2: Ein Finanzierungsfonds auf mehreren Ebenen zur gezielten Lenkung deutscher Investitionen</i> .....	34
2.4 Investitionen in Frankreich.....	35
2.5 Investitionen in Europa .....	36
<i>Vorschlag E1: Stärkung der öffentlichen Investitionen</i> .....	37
<i>Vorschlag E2: Stärkung der öffentlichen Investitionen</i> .....	39
<b>3. Ein wirtschaftliches Schengen-Abkommen</b> .....	41
<b>3.1 Branchen ohne Grenzen</b> .....	41
3.1.1 Energie.....	42
3.2.1 Die digitale Wirtschaft.....	44
3.1.3 Berufliche Entwicklung, Qualifikation und Ausbildung .....	45
3.1.4 Sonstige „Branchen ohne Grenzen“ .....	46
<b>3.2 Initiativen zur Konvergenz politischer Maßnahmen</b> .....	46
3.2.1 Konvergenz in Richtung eines gemeinsamen Standards für den Mindestlohn .....	46
3.2.2 Konvergenz von Arbeitsmarktpolitiken .....	48
<b>3.2.3 Konvergenz in Richtung vergleichbarer Bestimmungen über das Renteneintrittsalter</b> .....	49
3.2.4 Bildung.....	50

## EINFÜHRUNG

Europa befindet sich auf dem Weg in eine Stagnationsfalle: Es gibt kaum noch spürbares Wachstum, die aktuelle Inflationsrate ist bedrohlich niedrig, die Belastung durch die öffentliche und private Verschuldung ist angesichts nahezu stagnierender nominaler Einkommen viel zu hoch. Angst vor einem weiteren verlorenen Jahrzehnt macht sich breit. Inflationserwartungen sind rückläufig, was zu einem Anstieg der Realzinsen führt. Die Fragmentierung des Euroraums ist zwar zurückgegangen, aber weiterhin vorhanden. Europa ist dabei, seine Bedeutung nach innen und außen zu verlieren.

Frankreich und Deutschland dürfen sich nicht einfach mit diesem Zustand abfinden. Sicherlich ist die Situation in beiden Ländern unterschiedlich. Deutschland steht in vielen Bereichen wesentlich besser da, zumindest auf kurze Sicht. Es wäre jedoch verfehlt, sich auf diese Unterschiede zu konzentrieren. Wir nähern uns einem kritischen Punkt. Die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Risiken, denen Europa gegenübersteht, stellen eine Bedrohung für alle dar. Eine Spaltung würde uns allen schaden. Es ist die gemeinsame Verantwortung von Berlin und Paris, dies zu verhindern.

Uneinigkeit über die Ursachen der Probleme behindert jedoch eine Einigung über die zu ergreifenden Maßnahmen. Manche sehen die Wurzel des Problems im schwachen Potenzialwachstum und fordern Reformen zu dessen Stärkung. Andere machen die schwache Gesamtnachfrage für die gegenwärtige Situation verantwortlich und fordern mehr geld- und fiskalpolitische Unterstützungsmaßnahmen. Einige wiederum führen das Problem auf die Zersplitterung Europas zurück und setzen auf die Vertiefung der europäischen Integration.

Solche Auseinandersetzungen erscheinen uns müßig. Ein schleppendes Produktivitätswachstum ist ein offensichtliches Zeichen für Defizite auf der Angebotsseite. Die Kombination aus hoher Arbeitslosigkeit und einer sinkenden Inflationsrate sind offensichtliche Zeichen einer mangelnden Nachfrage. Unterschiedliche Zinssätze innerhalb eines Währungsraums sind offensichtliche Zeichen einer Zersplitterung Europas. Tatsache ist, dass Europa an vielen Stellen krankt.

Schmalspurlösungen können nicht die Antwort auf ein umfassendes Problem liefern. Strukturreformen allein würden helfen, das Wachstumspotenzial zu stärken, aber sie können, wenn überhaupt, nur wenig zur kurzfristigen Förderung des tatsächlichen Wachstums beitragen; ja sie könnten deflationäre Tendenzen möglicherweise sogar noch verstärken. Eine einseitiger Fokus auf die Angebotsseite würde Gefahr laufen, als kurzlebige Anstrengung wahrgenommen zu werden, die bald wieder revidiert wird. Sie wäre wahrscheinlich nicht dazu geeignet, Investoren davon zu überzeugen, auf die Zukunft Europas zu setzen. Langfristige Visionen für mehr Europa leisten keinen Beitrag zur Bewältigung der unmittelbaren Herausforderungen und nationalen Schwächen. Zudem erscheinen sie weit weg von den gegenwärtigen Problemen und Sorgen zu stehen und laufen deshalb Gefahr, von den Bürgern bestenfalls als irrelevant angesehen zu werden.

Folglich muss an allen drei Fronten gehandelt werden. Die Frage ist, welche Herangehensweise die beste ist. Wäre Europa ein einziger Staat mit einer einzigen glaubwürdigen Regierung, wäre die Antwort einfach. Es würde eine „Doppelstrategie“ beginnen, die ehrgeizige, wachstumsfördernde Reformen mit fiskalpolitischen Unterstützungsmaßnahmen in Form von

zeitlich begrenzten öffentlichen Investitionen oder unmittelbaren Steuersenkungen in Vorwegnahme künftiger öffentlicher Ausgabenkürzungen verbinden könnte. Die Zentralbank würde ebenfalls deutlich machen, dass sie, sofern die Reformen real und die Verpflichtung zur späteren Konsolidierung glaubwürdig sind, bereit ist, als „Sicherheitsnetz für die staatliche Finanzierung“ zu fungieren (Zitat aus der jüngsten Rede von EZB-Präsident Draghi auf der Konferenz in Jackson Hole).

Aber wir befinden uns nicht in dieser Lage. Reformen sind von nationalen Entscheidungen abhängig. Gegenwärtig gibt es keinen „finanzpolitischen Kurs“ auf der Ebene der Währungsunion. Vielmehr entspricht die aggregierte Finanzpolitik der Summe aller nationalen Finanzpolitiken. Die meisten Regierungen in Europa haben mit einem Glaubwürdigkeitsproblem zu kämpfen. Das Vertrauen ist durch nicht erfüllte Zusagen und Meinungsverschiedenheiten über den Umgang mit der Eurokrise erschüttert worden. Der europäische Fiskalrahmen sollte grundsätzlich stark genug sein, um Konsolidierungsverpflichtungen verbindlich zu machen, aber seine eigene Glaubwürdigkeit ist gering. Die Forderung nach starken geldpolitischen Anreizen ist wirtschaftlich sinnvoll, aber die EZB kann sich nicht verpflichten, einzelne nationale Regierungen zu unterstützen.

In diesem Zusammenhang gab es Forderungen nach einer „Aufgabenteilung“ im Policy Mix. Die Argumentation lautet: Deutschland soll die Nachfrage ankurbeln, während andere Länder, Frankreich eingeschlossen, Reformen durchführen. Das Problem bei diesem Ansatz ist jedoch, dass sich Schulden, die über dem aus nationaler Sicht erstrebenswerten Maß liegen, nicht durch Reformen in anderen Ländern aufwiegen lassen.

Eine andere Lösung wäre die Einrichtung einer fiskalischen Kapazität oder, einfach gesagt, eines Etats auf der Ebene des Euroraums, über den Darlehen aufgenommen werden können. Auch wenn dies die einfachste und langfristig wünschenswerteste Lösung ist, kann man sie wohl kaum als zeitlich angemessene Reaktion auf die aktuelle Lage betrachten. Die größte Hürde ist der Mangel an Eigenmitteln. Ein gemeinsames Instrument zur Kreditaufnahme ist nicht sinnvoll, wenn es nicht mit einem nachvollziehbaren Finanzierungsmechanismus verknüpft ist.

In diesem Kontext rufen nun alle nach Investitionen. Es spricht vieles für diesen Lösungsansatz, weil Investitionen sowohl zur Stärkung der Angebotsseite als auch zur Ankurbelung der Nachfrage beitragen. Seit 2007 hat die Investitionsschwäche in Europa das Produktionspotenzial um mehrere Punkte verringert. Die Wiederaufnahme einer verstärkten Investitionstätigkeit würde die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum steigern und Arbeitsplätze schaffen.

Gleichzeitig gilt, dass die unzureichende Investitionstätigkeit zwar ein zentrales Problem darstellt, sich aber nicht allein durch ein Öffnen des Geldhahns wird beseitigen lassen. Wir glauben nicht, dass ein Mangel an Finanzierungsmechanismen das größte Hindernis für Investitionen darstellt. Um investieren zu können, brauchen Unternehmen auch Planungssicherheit bezüglich der Rahmenbedingungen sowie gute Nachfrage- und Rentabilitätsaussichten und regulatorische Klarheit. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, werden kostenintensivere und unsicherere Finanzierungen schlichtweg durch kostengünstigere und sicherere ersetzt.

Was wir in diesem Bericht vorschlagen, ist ein pragmatischer Weg aus dieser Sackgasse heraus. Unser Vorschlag lautet:

## 1. Reformen sowohl in Frankreich als auch in Deutschland

Die in beiden Ländern durchzuführenden Reformen sind unterschiedlich, da Deutschland und Frankreich unterschiedliche Herausforderungen zu bewältigen haben. In Frankreich besteht das Problem, dass kurzfristige Unsicherheiten das langfristige Vertrauen schädigen; dafür sind die langfristigen Aussichten besser. In Deutschland führen die langfristigen Unsicherheiten zum Verlust des kurzfristigen Vertrauens; dafür ist die kurzfristige Zukunftsperspektive vergleichsweise gut. Wir befürchten, dass Frankreich der Mut zu entscheidenden Reformen fehlt. In Deutschland befürchten wir Selbstzufriedenheit.

## 2. Reformcluster

Unsere Reformvorschläge konzentrieren sich auf Schwerpunktbereiche, in denen wir in Deutschland und Frankreich dringenden Handlungsbedarf sehen. Wir schlagen vor, Maßnahmen, die auf dasselbe Ziel ausgerichtet sind, in „Clustern“ zu bündeln und sich auf eine kleine Anzahl von solchen Clustern zu konzentrieren. In Frankreich wären dies folgende Cluster: (i) Übergang zu einem neuen Wachstumsmodell auf Grundlage eines Systems, das mehr Flexibilität mit Sicherheit für Arbeitnehmer verbindet („Flexicurity“) und die Reform des Rechtssystems, (ii) Schaffung einer breiteren Basis für Wettbewerbsfähigkeit und (iii) Aufbau eines schlankeren, effektiveren Staates. In Deutschland wären es die folgenden Cluster: (i) Bewältigung der demografischen Herausforderungen, insbesondere durch Vorbereitung der deutschen Gesellschaft auf höhere Zuwanderungsraten und durch eine stärkere Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt, (ii) Übergang zu einem inklusiveren Wachstumsmodell auf Grundlage einer höheren Nachfrage und einem besseren Gleichgewicht zwischen Ersparnissen und Investitionen. Solche Reformen sind nicht dazu gedacht, dem jeweiligen Nachbarn oder sonst jemandem zu gefallen, sondern um bessere inländische Bedingungen für Arbeitsplätze, langfristiges Wachstum und Wohlstand in den einzelnen Ländern und in Europa zu schaffen.

## 3. Eine europäische Regulierungsinitiative

Private Investitionen sind ein Urteil über Zukunftserwartungen. Sie erfordern Vertrauen. In vielen Bereichen spielt die staatliche Regulierung eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der langfristigen Erwartungen. In der Energiewirtschaft, dem Verkehrswesen und dem digitalen Bereich, um nur einige Bereiche zu nennen, müssen die Regulierungsbehörden die richtigen Parameter festlegen und Berechenbarkeit gewährleisten. Investoren müssen Sicherheit dahingehend haben, dass Europa sich fest dazu verpflichtet hat, den Übergang zu einer digitalen, kohlenstoffarmen Wirtschaft zu beschleunigen. Die Behörden haben die überaus wichtige Aufgabe, die bestehenden Unsicherheiten über die zukünftigen CO<sub>2</sub>-Preise und die künftigen Regelungen für den Datenschutz zu beseitigen. Dies könnte einen wesentlichen Beitrag zu höheren Investitionen in Europa beitragen.

## 4. Investitionen

Die korrekt diagnostizierte Investitionslücke in Deutschland besteht vor allem im privaten Bereich. Zur Steigerung der Investitionstätigkeit spielen hier die beschriebene regulatorische Klarheit und ein schlankerer Rechtsrahmen für die Beilegung von Streitfällen im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten eine wichtige Rolle. Wir sind jedoch auch der Ansicht, dass Deutschland sich ein unvollständiges Regelwerk für seine öffentlichen Finanzen gegeben hat, in dem zwar der Begrenzung des Schuldenstands zu Recht ein

verfassungsrechtlicher Status eingeräumt wird, allerdings versäumt wird, den verbleibenden fiskalischen Spielraum zur Förderung von Investitionen zu nutzen. Die deutschen Vermögenswerte werden nicht in ausreichendem Maße erneuert. Den kommenden Generationen ein heruntergekommenes Haus zu hinterlassen, stellt keine verantwortungsvolle Form der Vermögensverwaltung dar. Wir glauben, dass die deutsche Regierung die Investitionen der öffentlichen Hand erhöhen kann und auch sollte. Frankreich leidet im europäischen Vergleich nicht an einem akuten, kumulierten Investitionsstau. Die privatwirtschaftlichen Investitionen außerhalb des Wohnungsbausektors befinden sich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern auf einem eher hohen Niveau. Bei der Verteilung der Investitionsmittel gibt es jedoch Verbesserungsbedarf.

#### 5. Stärkung der privaten und öffentlichen Investitionen

Wir glauben nicht, dass ein Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten das größte Hindernis für europäische Investitionen darstellt, halten aber dennoch die Schaffung neuer europäischer Ressourcen für erforderlich: In einer Situation, in der Regierungen die Banken dazu bewegen wollen, weniger Risiken einzugehen, ist es ihre Aufgabe zu verhindern, dass das Finanzsystem von einer allgemeinen Risikoscheu erfasst wird. Aufbauend auf unserer Regulierungsinitiative schlagen wir vor, frisches öffentliches europäisches Kapital für die Entwicklung von Instrumenten zur Risikoteilung und zur Unterstützung von Beteiligungsinvestitionen zur Verfügung zu stellen. Seit 2007 sind auch die öffentlichen Investitionen stark heruntergefahren worden. Wir schlagen vor, einen Europäischen Fonds für Zuschüsse zu öffentlichen Investitionen im Euroraum zu gründen, der gemeinsame Ziele befördert, die Solidarität stärkt und Exzellenz fördert würde.

#### 7. Branchen ohne Grenzen

Frankreich und Deutschland sollten eine vertiefte Integration in einzelnen strategisch bedeutenden Industriezweigen, in denen regulatorische Schranken die wirtschaftliche Aktivität in besonderem Maße hemmen, vorantreiben. Der Aufbau von „Branchen ohne Grenzen“ zusammen mit unseren Partnern bedeutet viel mehr, als nur eine gemeinsame Koordination und gemeinsame Initiativen zu vereinbaren: Er bedeutet, einen gemeinsamen Rechtsrahmen aufzubauen, ein gemeinsames Regelwerk zu schreiben, ja sogar eine gemeinsame Regulierungsbehörde einzurichten. Wir sind der Ansicht, dass der Energiesektor und die digitale Wirtschaft zu diesen Branchen zählen. Wir schlagen außerdem eine ähnliche Initiative zur Gewährleistung einer uneingeschränkten Übertragbarkeit von Qualifikationen, sozialen Rechten und Sozialleistungen vor.

#### 8. Wiederbelebung unseres gemeinsamen Sozialmodells

Europa ist mehr als nur ein Markt, eine Währung oder ein Etat. Europa wurde auf der Grundlage gemeinsamer Werte erbaut. Jetzt ist es für Frankreich und Deutschland an der Zeit, gemeinsam das Sozialmodell Kerneuropas wiederzubeleben und zu erneuern. Dies sollte mit konkreten Initiativen zum Mindestlohniveau und zur Arbeitsmarkt-, Renten- und Bildungspolitik beginnen. In diesen Bereichen brauchen wir Konvergenz auf der Grundlage eines effektiven gemeinsamen Handelns. So können wir den deutsch-französischen Raum in eine wahrhafte Union verwandeln, die auf wirtschaftlicher Integration und gemeinsamen sozialen Werten fußt.

Unser Schlusswort ist schlicht: Frankreich und Deutschland verwenden viel Zeit auf gemeinsame Erklärungen und Initiativen. Uns fehlt die Umsetzung.

# 1. Reformen

## 1.1 Unser Reformansatz

Reformen sind kein Selbstzweck. Sie sind Mittel, die eingesetzt werden, um kollektive Ziele zu erreichen. Die Gestaltung von Reformstrategien sollte auf der Grundlage von klaren Prioritäten erfolgen.

Da sich die Ausgangssituation in Frankreich und Deutschland verschieden darstellt, unterscheiden sich zwangsläufig auch die Reformagenden beider Länder. Jedoch gibt es drei wichtige Herausforderungen, die Frankreich und Deutschland sowie den anderen Ländern Europas gemein sind:

- Seit Mitte der 2000er Jahre hat sich das Potenzialwachstum deutlich abgeschwächt. Die Zuwächse der Arbeitsproduktivität sind sowohl als Folge der niedrigeren Investitionen als auch aufgrund der insgesamt geringeren Effizienzgewinne zurückgegangen, (von Wirtschaftswissenschaftlern als totale Faktorproduktivität bezeichnet). Hier ist Vorsicht geboten, weil das Produktionspotenzial nicht direkt erfasst wird und schwierig zu messen ist. Dennoch gibt es genügend Belege dafür, dass es Grund zur Sorge hinsichtlich der zukünftigen Wachstumsraten gibt. Die Europäische Kommission schätzt das Wachstumspotenzial für den Zeitraum 2015-2019 auf jährlich 1,2 % in Deutschland und 1,0 % in Frankreich.
- Die Krise im Euroraum hat die Schwächen der Selbstkorrekturmechanismen innerhalb des gemeinsamen Währungsraums offengelegt. Die Abweichung der realen Wechselkurse (auch bekannt als preisliche Wettbewerbsfähigkeit) und die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte bauten sich über fast ein Jahrzehnt auf, bis es zum Ausbruch der Krise kam. Insbesondere blieb die Lohnentwicklung in Deutschland in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre stabil, als die Arbeitslosenquote zu sinken begann, während die Löhne in Frankreich in den 2010er Jahren trotz zunehmender Arbeitslosigkeit weiterhin stiegen. Unterschiede dieser Art erschweren das Funktionieren einer Währungsunion und mindern den Wohlstand der beteiligten Länder erheblich.
- Unser Wirtschafts- und Sozialmodell bedarf dringend einer Modernisierung. Europas Wettbewerbsfähigkeit sollte nicht allein auf Kostenvorteilen, sondern auf Bildung, Innovationen und Inklusion beruhen. Globalisierung und die verstärkte Nutzung automatisierter Produktionsprozesse bringen gewaltige Herausforderungen mit sich. Diese erfordern keine Abkehr von den Grundprinzipien des europäischen Sozialmodells, sondern neue Instrumente zu dessen Ausgestaltung.

Die Reformpläne in Frankreich und Deutschland sollten daher derart gestaltet sein, dass sie neben der Bewältigung der wichtigsten nationalen Herausforderungen auch die Ziele der Steigerung des Potenzialwachstums und der Reaktionsfähigkeit auf Ungleichgewichte in der EWU sowie der Umgestaltung des europäischen Sozialmodells in den Blick nehmen.

Darüber hinaus sollten die in den kommenden Jahren einzuleitenden Reformen der aktuellen Lage entsprechend gestaltet werden. Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschwäche und der außergewöhnlich niedrigen Inflation können einige

Strukturreformen, die langfristig erstrebenswert sind, unmittelbare negative Auswirkungen auf Inflation und Wachstum haben. Vorrangig sollten Maßnahmen ergriffen werden, die in dieser Hinsicht neutral sind oder zu kurzfristigen Verbesserungen beitragen.

Die Gestaltung einer Reformstrategie bedeutet auch, Prioritäten bei der Auswahl aus einer langen Reihe möglicher Maßnahmen zu setzen. Regierungen versuchen selten, alles auf einmal zu tun. Oftmals folgen sie vielmehr dem von Daniel Rodrik als „laundry list approach“ (etwa „Wunschlistenansatz“) bezeichneten Ansatz und wählen aus einer langen Liste diejenigen Maßnahmen aus, die sie für politisch oder gesellschaftlich akzeptabel halten. Dies ist keine effiziente Art und Weise, eine Volkswirtschaft zu reformieren, weil dabei weder die wirkungsvollsten Reformen ausgewählt noch Komplementaritäten zwischen den in verschiedenen Bereichen getroffenen Maßnahmen berücksichtigt werden.

Wir schlagen vor, einen strategischeren Ansatz zu verfolgen, bei dem zwischen drei Arten von Reformen unterschieden wird:

- *Reformen mit schnellen Nutzeffekten*, die die größten Hindernisse für Wachstum oder Beschäftigung angehen und selbst starke Wirkungen erzielen.<sup>1</sup> Sobald solche Reformen bekannt sind, sollte ihnen Vorrang eingeräumt werden. Es ist vielmehr so, dass politische Initiativen häufig mit einer langen Liste von Maßnahmen für verschiedene Bereiche operieren, von denen keine allein ausreicht, um grundlegende Änderungen der Spielregeln herbeizuführen.
- *Katalytische Reformen*, die die Wahrnehmung der Spielregeln verändern. Diese Reformen mögen zwar an sich nicht von entscheidender Bedeutung sein, tragen aber dazu bei, unterschiedliche Wahrnehmungen und Erwartungen zusammenzuführen. Verhaltensänderungen erfolgen nicht nur aufgrund mechanischer Anreize. Die Wahrnehmung der Spielregeln ist ebenfalls von Bedeutung. Manche Reformen sind wichtig, weil sie dazu beitragen, die Sichtweise von Einzelpersonen und Unternehmen zu ändern.
- *Hebel-Reformen*, die sich auf die künftigen Reformprozesse selbst auswirken, weil sie die Art der Entscheidungsfindung beeinflussen. Reformen des Wahlrechts oder Veränderungen in der Regierungsstruktur haben eine solche Wirkung. Sie helfen dabei, einen Kurswechsel vorzunehmen.

Wir sind der Ansicht, dass alle drei Arten von Reformen wichtig sind und dass sich eine geeignete Reformstrategie auf alle drei Reformarten stützen sollte. Wir sind ebenfalls der Ansicht, dass jeder Reformversuch auf die Nutzung bereichsübergreifender Komplementaritäten abzielen sollte und dass die Wirkung einer Reihe von koordinierten Maßnahmen stärker ist als die Summe ihrer Einzelwirkungen. Konkret schlagen wir vor, Reformcluster zu definieren, die sich gleichzeitig auf verschiedene Initiativen konzentrieren und das Ziel verfolgen, den größtmöglichen Nutzen aus jedem einzelnen Bestandteil zu ziehen.

---

<sup>1</sup> Die OECD-Studie (2013) „*Going for Growth 2013 – Bilanz über die Reformmaßnahmen und Festlegung von Schwerpunkten*“ stellt die von der OECD angewandten Verfahren zur Auswahl von politischen Schwerpunkten vor. Der Bericht von Hausman *et al.* (2006), „*Growth Diagnostics*“, *Finance and development* des IWF, stellt das als Wachstumsdiagnostik bekannte Verfahren vor.

## 1.2 Reformen in Frankreich

Außenstehende nehmen Frankreich häufig als ein Land wahr, das nicht zu Reformen bereit ist, während die französischen Bürger oftmals das Gefühl haben, dass sich ihr Land in einem Zustand permanenter Reformen befindet.

Der Widerspruch zwischen diesen beiden Ansichten ist geringer, als es den Anschein haben mag. Bei dem im Jahr 2003 aufgelegten großen Reformpaket „Agenda 2010“ verfolgte Deutschland den Ansatz des „großen Wurfs“. Dagegen sind Reformen in Frankreich von einem schrittweisen Ansatz geprägt. Zum Beispiel wurde das Rentensystem in zwei Jahrzehnten fünfmal und der Bereich der beruflichen Bildung innerhalb von zehn Jahren dreimal reformiert, zuletzt im Jahr 2014.

In den vergangenen zweieinhalb Jahren haben die Regierungen unter Präsident François Hollande eine erhebliche Anzahl von Reformen auf den Weg gebracht, z.B. in den Bereichen Rentenwesen, Tarifverträge und Kündigungen, erste Elemente eines Flexicurity-Systems, berufliche Bildung und KMU-Finanzierung, um nur die wichtigsten zu nennen. Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Textes befindet sich das Gesetz zur Reform der regionalen Regierungen in der Endphase der parlamentarischen Beratung, und die Gespräche zwischen den Sozialpartnern zu Arbeitnehmervertretungen in Unternehmen und den so genannten „sozialen Schwellen“ haben begonnen. Des Weiteren soll die Regierung bis Jahresende eine Reihe neuer Gesetzentwürfe zu den Bereichen Wettbewerb auf den Gütermärkten, Sonntagsarbeit, Regulierung von geschützten Berufen und Beilegung von Arbeitskonflikten vorgelegen.

Weiterhin wird im Rahmen des so genannten „Pakts der Verantwortung“ eine deutliche Verringerung der Abgabenbelastung auf Arbeit vorgenommen: Die Steuern auf Arbeit wurden bereits um umgerechnet ein Prozent des BIP gesenkt. Eine weitere Steuersenkung in Höhe von einem halben Prozentpunkt soll zum 1. Januar 2015 in Kraft treten. Insgesamt werden damit die Arbeitskosten für Löhne unterhalb des 2,5-fachen des Mindestlohns durchschnittlich um mehr als 5 % gesenkt (bzw. für Löhne, die nicht weit über dem Mindestlohn liegen, um 8 %).

Nicht zuletzt wurde auch die Wachstumsrate der Staatsausgaben von fast 4 % in der Mitte der 2000er Jahre auf etwa 2 % am Anfang der 2010er Jahre gesenkt. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 beruht auf einer Verringerung der Staatsausgaben der Zentralregierung und einer auf 1,1 % begrenzten nominalen Gesamtzunahme der öffentlichen Ausgaben.

Bisher stellen die Reformen jedoch keine Abkehr vom fragmentarischen Ansatz der Vergangenheit dar, der zwei Schwächen aufweist:

- Erstens können Teilreformen den Wirtschaftsakteuren oftmals keine ausreichende Klarheit verschaffen – vor allem nicht den Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Da Teilreformen häufig die Grundlage für weitere Reformen sind, ist es schwierig, eine Vorstellung von den Spielregeln, dem zukünftigen Kurs und den Konsequenzen politischer Initiativen auf konkrete Einzelentscheidungen zu bekommen. Dadurch verringert sich die Wirksamkeit der Reformen.

- Zweitens bleibt die externe Wahrnehmung der französischen Prioritäten und Zielvorstellungen bestenfalls unscharf. In der Wahrnehmung vieler außenstehender Betrachter hat das Land schlichtweg gar keine Reformen durchgeführt.

Frankreich scheint in vielerlei Hinsicht auf halbem Weg in seinem Transformationsprozess zu sein. Dies führt zu Unbehagen und politischer Unsicherheit.

Im Einklang mit den zu Beginn dieses Abschnitts dargelegten übergeordneten Schwerpunkten empfehlen wir, dass sich Frankreichs Reformbemühungen in den nächsten Jahren auf drei Schwerpunkte konzentrieren sollten, wobei jeder dieser Schwerpunkte mit einem so genannten „Cluster“ verbunden ist. Für jedes Cluster sollte eine kritische Masse an ergänzenden Maßnahmen zur Schaffung von Klarheit und Berechenbarkeit ergriffen werden.

### ***Reformcluster F1: Ein neues Wachstumsmodell***

Die französische Nachkriegswirtschaft beruhte in hohem Maße auf einer relativ stabilen Industriestruktur und einer Kombination aus großen, zunehmend internationalisierten, weltweit führenden Unternehmen und national orientierten Subunternehmern. Dieses Modell, das dem Land in den Nachkriegsjahrzehnten gute Dienste leistete, stößt nun an seine Grenzen:

- Größere Unternehmen, die in ihren Bereichen Weltmarktführer geworden sind, haben ihre internationalen Wertschöpfungsketten neu organisiert, ohne den französischen Subunternehmern zwangsläufig eine herausragende Rolle einzuräumen. Diese Logik der globalen Integration stellt eine Herausforderung für die Organisation der französischen Wirtschaft dar.
- Innovationen entstehen zunehmend in offenen Netzwerken aus etablierten Unternehmen, Start-ups und öffentlichen geförderten Forschungseinrichtungen. Das Potenzial für Produktivitätssteigerungen ergibt sich immer weniger aus innerbetrieblichen Verbesserungen als aus der Umschichtung von Ressourcen zwischen Unternehmen. Diese Logik einer vernetzten Wirtschaft erfordert andere wirtschaftliche, rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen.

Das neue Wachstumsmodell sollte eine agile Wirtschaft, die Innovatoren für neue Ideen, neue Produkte und neue Techniken belohnt, mit einem inklusiven Sozialmodell kombinieren, das Arbeitnehmern während ihrer gesamten beruflichen Laufbahn Chancen bietet.

Frankreich ist hervorragend aufgestellt, um dieses Modell einzuführen. So ist Frankreichs Erwerbsbevölkerung dank der Bemühungen, die seit den 1980er Jahren unternommen wurden, heute deutlich besser ausgebildet und steht im Vergleich mit seinen Nachbarländern, einschließlich Deutschland, gut da.<sup>2</sup> Zu Frankreichs Stärken zählen in diesem Zusammenhang auch seine Innovationskultur und hervorragenden Forschungseinrichtungen sowie seine

---

<sup>2</sup> Frankreichs gravierende Probleme im Bildungsbereich, vor allem bei dem untersten Quintil der Jugendlichen, sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass mehr als 40 % der neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Personen Zugang zu Hochschulbildung hatten; für die Altersgruppen im Renteneintrittsalter liegt dieser Wert bei unter 20 %.

lebendige Gründerszene und dynamischen Städte. Frankreichs wissenschaftliche, wirtschaftliche, soziale und territoriale Einrichtungen und Finanzinstitute haben sich jedoch noch nicht an das neue Modell angepasst. Diese Institutionen sind grundsätzlich auf eine statischere Wirtschaft und eine segmentiertere Gesellschaft ausgerichtet.

Reformen, die den Aufbau eines solchen Modells unterstützen, betreffen ein breites Spektrum von Bereichen, angefangen bei der Hochschulpolitik bis hin zum Thema Finanzierung. Jedoch ist zu erwarten, dass Reformen im Bereich des Arbeitsmarkts und des Wettbewerbs auf den Gütermärkten die wohl stärkste Katalysatorwirkung entfalten würden. Wir denken, dass die folgenden zwei Aufgaben prioritär behandelt werden sollten: Erstens der Aufbau eines wirksamen Flexicurity-Systems und zweitens die Reform des Arbeitsrechts.

### *Aufgabe 1: Aufbau eines wirksamen Flexicurity-Systems*

Obwohl wichtige Schritte hin zu interner Flexibilität bereits ergriffen wurden, haben sich französische Firmen als weniger erfolgreich im Umgang mit konjunkturellen Schwankungen erwiesen als Unternehmen in Deutschland. Im Jahr 2009 haben die deutschen Unternehmen die Arbeitszeit als Reaktion auf die Große Rezession um 2,8 % gekürzt, wodurch Kündigungen von ausgebildeten Fachkräften vermieden werden konnten. In Frankreich hat nur ein Drittel aller Unternehmen über Arbeitszeit verhandelt, und die daraus resultierende Kürzung lag bei nur 1,2 %.<sup>3</sup> Außerdem haben sich die im Jahr 2013 eingeführten gesetzlichen Bestimmungen, die es Unternehmen in erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten ermöglichen, über Löhne sowie Beschäftigungs- und Arbeitszeitregelungen zu verhandeln (so genannte Vereinbarungen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen), als unwirksam erwiesen, u.a., weil die zu erfüllenden Auflagen zu hoch waren.

Bezüglich der externen Flexibilität befindet sich der französische Arbeitsmarkt noch in der Übergangsphase zwischen zwei Welten und ist weiterhin durch einen starken Dualismus geprägt. Im zweiten Quartal 2014 erhielten 84 % aller neu eingestellten Mitarbeiter befristete Arbeitsverträge. Neu auf den Arbeitsmarkt tretende Personen sowie die geringqualifiziertesten und schutzbedürftigsten Arbeitnehmer leiden unter hoher Arbeitsplatzunsicherheit und wiederholten Phasen der Arbeitslosigkeit, was sowohl unökonomisch als auch sozial ungerecht ist. Der Weg bis zu einem unbefristeten Arbeitsvertrag ist lang und beschwerlich, und wenn Mitarbeiter einen solchen Vertrag erhalten, neigen sie natürlich dazu, in diesem zu verbleiben, was den Dualismus stärkt. Mitarbeitern, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, und vor allem den am geringsten qualifizierten Arbeitssuchenden bieten die verfügbare Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche und die Umschulungsmaßnahmen nicht genügend Unterstützung, um ihre Beschäftigungsmöglichkeiten spürbar zu verbessern.

Wir glauben, dass eine Debatte über die strukturellen Merkmale des französischen Arbeitsmarktes wirtschaftlich von wesentlich höherer Bedeutung ist als das Streiten über politische Symbole. Dies gilt insbesondere für die 35-Stunden-Woche. Die Höhe der Arbeitszeit ist weniger entscheidend als die Festlegung darüber, wie flexibel die Arbeitszeitregelungen

---

<sup>3</sup> Quelle: DARES, *Reponse survey* und Herzog-Stein A. und Hartmut S. (2010), „Deutsches Beschäftigungswunder und flexible Arbeitszeiten“, WSI.

angewandt und unter welchen Umständen sie angepasst werden können. Mehrere Branchen in Deutschland arbeiten ebenfalls auf Grundlage der 35-Stunden-Woche. Gleichzeitig gibt es aber auch viele Regeln, die unter bestimmten Umständen Vereinbarungen für eine flexiblere Handhabung der Arbeitszeit ermöglichen. Das französische System hat bereits Schritte in diese Richtung unternommen, und wir betrachten diese Entwicklung als positiv.

Bausteine eines Flexicurity-Systems wurden schrittweise eingeführt (vor allem mit der im Jahr 2013 gesetzlich verankerten verbesserten Übertragbarkeit von Ansprüchen auf Umschulungsmaßnahmen und Arbeitslosenunterstützung). Zum jetzigen Zeitpunkt haben diese Maßnahmen jedoch noch keine wesentlichen Veränderungen im Verhalten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern herbeiführen können.

Unser Vorschlag lautet:

- Ausweitung des Spielraums zur Schaffung von Vereinbarungen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen auf Unternehmensebene durch Lockerung der Auflagen für bestehende *accords défensifs* and durch Einführung von *accords offensifs*.<sup>4</sup> Dies würde zu einer Erhöhung der Arbeitszeitflexibilität bei sich verändernden wirtschaftlichen Bedingungen beitragen.
- Abbau des Dualismus des Arbeitsmarktes, indem unbefristete Arbeitsverträge für Arbeitgeber attraktiver und befristete Arbeitsverträge unattraktiver gestaltet werden. Verringerung der Arbeitgeberzurückhaltung hinsichtlich unbefristeter Einstellungen durch Verbesserungen bei der Berechenbarkeit der Abfindungskosten und der Fristen. Die Zielvorgabe sollte sein, dass die Mehrzahl der Neueinstellungen auf der Grundlage unbefristeter Arbeitsverträge erfolgt.
- Abbau von Hindernissen für berufs- und branchenübergreifende Arbeitnehmermobilität durch Sicherstellung der uneingeschränkten Anerkennung von Qualifikationen und Übertragbarkeit von sozialen Rechten. Ansprüche, die aufgrund des Dienstaltes bzw. über die Dauer der Betriebszugehörigkeit erworben werden, sollten auf einem voll übertragbaren individuellen Konto erfasst werden.
- Abbau von Hindernissen für ein Eintreten in bzw. Ausscheiden aus den Gütermärkten durch Stärkung des Wettbewerbs, vor allem im Dienstleistungsbereich, und durch eine Reform der Insolvenzverfahren.

Wir schlagen außerdem vor, die Grundlage für Maßnahmen in zwei weiteren Bereichen zu schaffen:

---

<sup>4</sup> *Accords défensifs* und *offensifs* sind zwei mögliche Arten von Vereinbarungen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen auf Unternehmensebene. Erstere sind die einzig derzeit gültigen Vereinbarungen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und können nur bei „gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten“, (z.B. bei einem Geschäftsrückgang, durch den das Unternehmen zu Massenentlassungen gezwungen wäre) und unter strengen Auflagen eingeführt werden, (z.B. kommt ein Unternehmen, das den Abbau von Arbeitsplätzen begrenzt, aber nicht vermeidet, hierfür nicht in Betracht). Letztere Vereinbarungen würden es ermöglichen, denselben Ansatz in präventiver Weise zu verfolgen, z.B. im Falle einer verschärften Wettbewerbssituation am Markt anstatt bei einem klar erkennbaren Geschäftsrückgang.

- Die jüngste Reform im Bereich der beruflichen Bildung war ein Schritt in die richtige Richtung, weil damit übertragbare individuelle Ansprüche eingeführt wurden, die über den Beschäftigungszeitraum angesammelt werden und auf die jederzeit zurückgegriffen werden kann, auch bei Arbeitslosigkeit. Allerdings lässt die Reform Probleme bezüglich der Ausbildungsqualität und des Zugangs zu Ausbildung, vor allem für gering qualifizierte Arbeitskräfte, unberücksichtigt. Die Regierung sollte Ziele für eine ehrgeizigere Reform festlegen, die die Angebotsseite der Ausbildung in den Blick nimmt und eine Verbesserung der Basisqualifikationen für alle Arbeitnehmer anstrebt. Sie sollte die Sozialpartner konsultieren und dann um die Aufnahme neuer Verhandlungen auf dieser Grundlage bitten.
- Das Thema Arbeitslosenversicherung ist ebenfalls ein Bereich, in dem die Entscheidungsfindung Aufgabe der Sozialpartner und nicht der Regierung ist. Das bestehende System ist nicht zufriedenstellend, weil es neu in den Arbeitsmarkt eingestiegene Personen (vor allem junge) benachteiligt, nicht genügend Anreize (vor allem für abhängig beschäftigte Fachkräfte und andere Berufstätige) und zu wenig Unterstützung (vor allem für die am geringsten qualifizierten Arbeitnehmer) bei der aktiven Arbeitsplatzsuche bietet und weil es tendenziell in einer prozyklischen Weise gesteuert wird. Neue Verhandlungen sind für das Jahr 2016 geplant. Auch hier sollte die Regierung mit den Sozialpartnern über die Ziele und Ausgestaltung einer umfassenden Reform beraten.

### *Aufgabe 2: Reform des Arbeitsrechts*

Im Vergleich zu Deutschland und vielen nordeuropäischen Ländern ist das Gleichgewicht zwischen gesetzlichen und vertraglichen Arbeitsrechtsbestimmungen deutlich in Richtung der ersteren verschoben. Anstatt die Anwendung allgemeiner Gesetze auf eine Reihe grundlegender Bestimmungen zu beschränken und den Sozialpartnern breiten Spielraum bei der Entscheidungsfindung zu gewähren, beinhalten die französischen Arbeitsgesetze umfangreiche detaillierte Bestimmungen, die oft auch den Anwendungsbereich von Vereinbarungen auf Branchen- oder Unternehmensebene festlegen und begrenzen.<sup>5</sup> Insgesamt ist der Handlungsspielraum für die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern begrenzt.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Durchsetzung des Arbeitsrechts von Verzögerungen, Ungleichheiten und Unberechenbarkeit geprägt ist. Die Arbeitsgerichtsbarkeit, deren Mitglieder keine Berufsrichter, sondern gewählte Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind, arbeiten notorisch langsam, ihre Schlichtungsverfahren sind in den seltensten Fällen erfolgreich und ihre Entscheidungen werden häufig angefochten. Zudem gibt es große Unterschiede in der Rechtsprechung der einzelnen Gerichte. Dies führt zu einer hohen Verunsicherung bei einzelnen Arbeitgebern und wirkt abschreckend im Hinblick auf Einstellungen.

---

<sup>5</sup>Zum Beispiel sind die Mehrarbeitszuschläge per Gesetz auf 25 % festgelegt. Der Mehrarbeitszuschlag kann (bis auf einen Mindestbetrag von 10 %) verringert werden, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu einer entsprechenden Einigung kommen. Im Allgemeinen sind Abweichungen von den gesetzlichen Bestimmungen nur möglich, sofern sie von Vorteil für die Beschäftigten sind.

Der Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips wurde in den letzten Jahren erweitert, da mehrere Gesetze den Geltungsbereich für abweichende Verträge erhöht haben. Es wurden Repräsentationskriterien und Schwellenwerte für Gewerkschaften (2008) und Arbeitgeberverbänden (2014) eingeführt und somit die Legitimität von Tarifverträgen gestärkt. Es wurde ein Prozess angestoßen, der zu einer signifikanten Verringerung der Anzahl der Branchen von etwa 600 (wovon zumindest die Hälfte inaktiv sind) auf hundert oder zweihundert führen dürfte. Im Hinblick auf die Beilegung von Arbeitskämpfen hat die Regierung für die kommenden Monate einen Gesetzentwurf zur Reform angekündigt.

Auf Basis dieser Veränderungen haben Wissenschaftler eine grundlegende Überarbeitung des Arbeitsrechts vorgeschlagen, nach der Abweichungen grundsätzlich zulässig wären. Dies würde bedeuten, dass die Sozialpartner von allgemeinen Vorschriften abweichen dürfen, sofern dies nicht ausdrücklich gesetzlich untersagt ist (z.B. Diskriminierung). Obwohl diese Art von unterstützenden Reformen potentiell weitreichende Auswirkungen hat, haben wir die Sorge, dass die Festlegung der Bestimmungen, von denen keine Abweichungen möglich sind, mit Konflikten einhergehen und langwierige Diskussionen erfordern könnte. Wir denken auch, dass das Parlament kein Interesse daran haben dürfte, seine gesetzgeberische Gewalt aufzugeben. Zudem gibt es bereits beträchtlichen Spielraum für Abweichungen.

Wir sind der Auffassung, dass Frankreich sich in dieser Hinsicht auf Deutschlands Erfahrungen stützen sollte. So gibt es in Deutschland weniger und besser organisierte Branchen, in denen Arbeitnehmervertretungen auf Unternehmensebene auch in KMU immer noch weit verbreitet – wenn auch rückläufig – sind und in denen die Sozialpartner mehr Autonomie bei Verhandlungen auf Branchen- und Unternehmensebene haben. Wir schlagen Folgendes vor, um diese Ziele zu erreichen:

- Erweiterung des Spielraums für mögliche Abweichungen in Branchentarifverträgen auf gesetzliche Bestimmungen, so dass auch Verträge zulässig sind, in denen einige Bestimmungen nicht vorteilhaft für die Arbeitnehmer sind. Eine schnellere Branchenkonsolidierung ist augenscheinlich notwendig, um die Wirksamkeit dieser Maßnahme zu erhöhen.
- Förderung von Arbeitnehmervertretungen in kleinen und mittleren Unternehmen. Zusammen mit einer Straffung der bestehenden Ausschussstrukturen in Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitern würde eine Stärkung der Arbeitnehmervertretungen in Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten zu einer Verbesserung der Voraussetzungen für Tarifverträge führen.
- Begrenzung des Konfliktpotentials in Vereinbarungen durch ausdrücklichen Verweis auf die Bestimmungen der Tarifverträge in individuellen Arbeitsverträgen.

Arbeitnehmervertretungen in kleineren Unternehmen sind unter den Arbeitgebern umstritten. Frankreich kann jedoch nicht mit Bedauern feststellen, dass es nicht in der Lage sei, einen sozialen Dialog aufzubauen und daher auf eine verbesserte Arbeitnehmervertretung auf Unternehmensebene verzichten. In Deutschland liegt die für die Einrichtung einer Arbeitnehmervertretung mindestens erforderliche Zahl an Beschäftigten bei fünf Mitarbeitern.

Wir setzen uns nicht für eine Abschaffung der gesetzlichen „Ausweitung“ von Branchentarifverträgen ein, nach der diese für alle Unternehmen bindend sind. Allgemeiner gesagt, halten wir die Entwicklung in Deutschland hinsichtlich der kürzlich vorgenommenen Verringerung der Abdeckung der Beschäftigten über Tarifverhandlungen nicht für positiv. Abweichungen von Branchentarifverträgen auf Unternehmensebene sollten durch eine flexible Regelung ermöglicht werden – nicht durch eine Verringerung der Abdeckung.

### ***Reformcluster F2: Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit auf breiter Ebene***

Frankreichs Handelsgüterbereich und sein produzierendes Gewerbe, (das noch immer den größten Anteil dieses Bereichs ausmacht), haben in den letzten 15 Jahren deutlich an Stärke eingebüßt. Das Beschäftigungsniveau und die Wertschöpfung sind deutlich zurückgegangen, die Unternehmensgewinne haben abgenommen und der Anteil der französischen Hersteller an den weltweiten Exporten ist gesunken. Im Vergleich zu Deutschland sind sowohl die französischen Exporte als auch die Importe niedrig, was auf die begrenzte Integration des Landes in die globalen Wertschöpfungsketten schließen lässt. Selbst die Anzahl der exportierenden Unternehmen ist gesunken, von 130 000 im Jahr 2000 auf 120 000 im Jahr 2013.

Kurz gesagt, es gibt zu wenige international ausgerichtete Hersteller, deren inländische Produktion oft auch nicht rentabel genug ist. Folglich ist sowohl das Innovations- als auch das Exportvolumen französischer Hersteller unzureichend.

Die Arbeitskosten im produzierenden Gewerbe liegen in Frankreich und Deutschland auf demselben Niveau. Die französischen Unternehmen haben jedoch mit zwei Schwierigkeiten zu kämpfen. Erstens können die deutschen Hersteller auf ihrem Ruf, qualitativ hochwertige Produkte herzustellen, aufbauen und ihre Produkte zu hohen Preisen verkaufen. Zweitens ist der Preis für andere Betriebsmittel (wie z.B. Grundstücke, Mieten, professionelle Dienstleistungen, Verkehr, sonstige Dienstleistungen) in Frankreich deutlich höher. Nur die Energiekosten in Frankreich sind niedriger, wobei sich diese Kostendifferenz verringert hat, da der Hauptanteil der höheren Energiekosten in Deutschland an die Haushalte weitergegeben wurde.

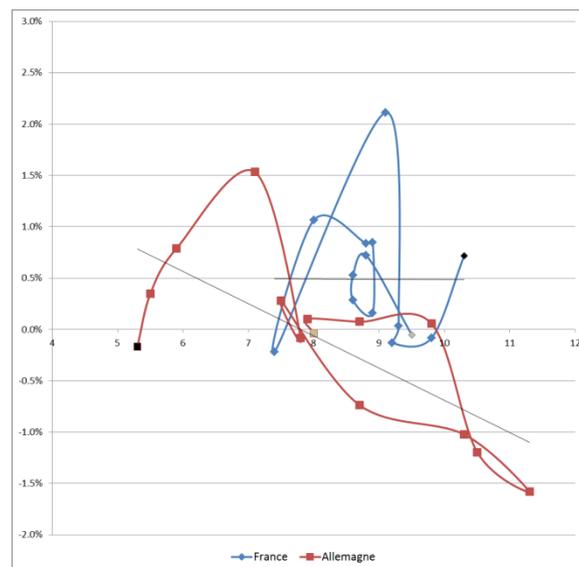
Insgesamt haben sich die relativen Preise in Frankreich in den letzten Jahren kontinuierlich so entwickelt, dass die stark geschützten Sektoren im Vergleich zu den Handelsgütern im Vorteil sind. In Deutschland verläuft die Entwicklung genau entgegengesetzt. Infolgedessen hat der französische Handelsgüterbereich an Attraktivität für Kapitalgeber und Arbeitskräfte eingebüßt. Hier ist eine Trendwende erforderlich.

In Frankreich wurden Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ergriffen, vor allem die bereits erwähnten Senkungen der Sozialbeiträge und andere steuerliche Anreize wie des CIR, einer Steuergutschrift für Forschungsausgaben. Vor dem Hintergrund hoher Steuern, hoher öffentlicher Ausgaben und eines anhaltenden Defizits sind jedoch keine Haushaltsmittel für eine zusätzliche steuerliche Förderung der Wettbewerbsfähigkeit vorhanden.

Frankreich braucht strukturellere Lösungsansätze, nicht zuletzt, da das Reallohnwachstum trotz der hohen und weiter ansteigenden Arbeitslosenquote vergleichsweise dynamisch geblieben ist. Während wir eine Verlangsamung des Wachstums der Arbeitnehmerentgelte in Frankreich infolge der sich verschlechternden Lage am Arbeitsmarkt erwartet hätten (wie es in anderen

europäischen Ländern der Fall gewesen ist), beobachteten wir eine äußerst träge Anpassung der Reallöhne. Dies hat dazu beigetragen, das Nachfrageniveau kurzfristig aufrecht zu erhalten, aber mittelfristig wird diese Trägheit bei der Lohnanpassung zum Fortbestehen der Wettbewerbsprobleme führen. Es gibt Befürchtungen, dass einige der Vorteile der Steuergutschrift für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (CICE), die 2013 eingeführt wurde, in Form von höheren Löhnen an die Mitarbeiter weitergegeben werden.

**Abb. 1: Arbeitslosigkeit und Reallohnwachstum in Frankreich und Deutschland, 2000-2013**



Quelle: Die jährlichen Wachstumsraten der auf der y-Achse dargestellten Reallöhne basieren für Frankreich auf dem monatlichen Grundgehalt und für Deutschland auf dem Nominallohnindex von Destatis. Die Nominallöhne werden mithilfe des harmonisierten Verbraucherpreisindex von Eurostat deflationiert. Die auf der x-Achse angegebene Arbeitslosenquote beruht auf der Gesamtarbeitslosenquote der AMECO.

Das träge Lohnwachstum resultiert aus einer Reihe von Faktoren. Dazu gehören die obligatorischen jährlichen Lohnverhandlungen auf Unternehmensebene, die vor dem Hintergrund einer hohen Inflationsrate stattfinden und Druck hinsichtlich positiver Lohnabschlüsse erzeugen, auch wenn es kein Einkommenswachstum zu verteilen gibt. Ein weiterer Faktor ist die relativ angespannte Arbeitsmarktlage für mittlere und höhere Fachkräfte. Großzügige Lohnabschlüsse in weltweit tätigen Unternehmen (für die Frankreich längst nicht mehr der Hauptfertigungsstandort ist) sind ebenfalls für das Lohnwachstum verantwortlich. Ein weiterer Faktor ist die teilweise Kopplung des Mindestlohns an die Durchschnittslöhne, was eine Rückkopplungsschleife erzeugt. Generell fördert die Kombination aus einer sehr niedrigen Inflationsrate und einer Abwärtsnominallohnstarrheit die Trägheit des Reallohnwachstums. (Hinweis: Die Löhne im öffentlichen Dienst, die seit mehr als vier Jahren nicht gestiegen sind, können dafür nicht verantwortlich gemacht werden.)

Angesichts einer Situation, in der Unternehmen im Handelsgütersektor Einbußen ihrer Rentabilität verzeichnen müssen, sollte es ein starkes Signal für Maßnahmen geben, die

verhindern, dass die Reallöhne schneller wachsen als die Arbeitsproduktivität. Bei der Bekämpfung der Inflation in den 80er Jahren war Frankreich in der Lage, bedeutende und letztlich erfolgreiche Schritte einzuleiten, um die weit verbreitete Lohnkopplung zu beenden. Es sollte in der jetzigen Lage einen ähnlichen Weg einschlagen.

Wir schlagen folgende Maßnahmen vor:

- Senkung der Mieten und Förderung der Effizienz in den Sektoren für nicht-handelbare Güter Eine Reihe von Maßnahmen sollte ergriffen werden, um in dicht besiedelten Gebieten Bauland freizugeben. Die Maßnahmen unter Cluster 1 zur Erhöhung von Effizienz und Wettbewerb im Dienstleistungssektor würden zu diesem Ziel beitragen.
- Das Gesetz sieht derzeit jährliche Lohnverhandlungen auf Unternehmensebene vor, (obwohl es keine Verpflichtung zur Erzielung einer Einigung gibt). Jedoch sind sowohl die Inflationsrate als auch die Produktivität eher niedrig, was, wenn überhaupt, nur wenig Spielraum für eine Aufwärtslohnanpassung lässt. Eine Änderung der rechtlichen Vorgaben für die Häufigkeit der Verhandlungen von einer jährlichen zu einer Dreijahres-Basis, (sofern nichts anderes von den Sozialpartnern vereinbart wird), wäre ein starkes Signal, dass sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen geändert haben.
- Änderung der Anpassungsformel für den Mindestlohn Die aktuelle Formel legt automatisch eine jährliche Steigerung entsprechend der Inflationsrate plus der Hälfte der durchschnittlichen Realloohnerhöhung fest. Wir glauben, dass der reale Anstieg des Mindestlohns stattdessen von der Gesamtsteigerung der Produktivität in der Wirtschaft abhängig gemacht werden sollte. Die Anpassungsformel sollte dazu dienen sicherzustellen, dass die Vorteile des Wachstums geteilt werden und nicht dazu, Lohnerhöhungen weit über die Produktivitätszuwächse hinaus zu verbreiten.

In Teil 3 dieses Berichts schlagen wir das politische Ziel vor, innerhalb eines Zehnjahresrahmens Konvergenz zwischen dem französischen und dem deutschen Mindestlohn herzustellen. Die Entwicklungen in beiden Ländern in den kommenden Jahren sollten im Einklang mit diesem Ziel stehen. Für Frankreich würde dies bedeuten, eine Neugewichtung zwischen dem nationalen Mindestlohn und den Mindestlöhnen auf Branchenebene, denen eine stärkere Rolle bei der Lohnsetzung gegeben werden sollte, vorzunehmen.

Mittelfristig sollen diese Maßnahmen durch stärker strukturell ausgerichtete Initiativen zur Verbreiterung der Exportbasis der französischen Wirtschaft ergänzt werden. Beispiele hierfür sind der Tourismus sowie Dienstleistungen wie Hochschulbildung und das Gesundheitswesen, nach denen in Schwellenländern eine große Nachfrage besteht.

### ***Reformcluster F3: Ein schlanker, effektiver Staat***

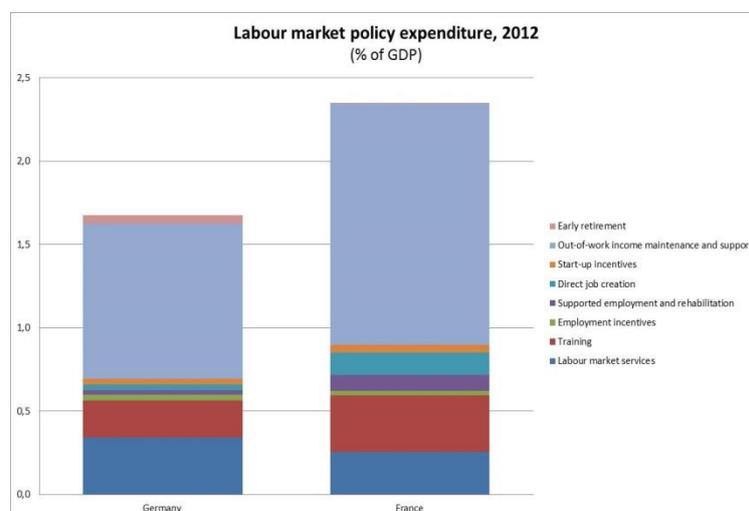
Frankreich befindet sich noch immer in einem „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ im Kontext des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Vor dem Hintergrund der laufenden Gespräche zwischen der Europäischen Kommission und der Eurogruppe über die für eine Einhaltung der EU-Vorgaben durch Frankreich zu treffenden Maßnahmen und den entsprechenden Zeitrahmen hätte es wenig Mehrwert gebracht, in diesem Bericht auf das französische Haushaltsdefizit und die Verschuldung des Landes einzugehen. Wir nehmen jedoch zur Kenntnis, dass Frankreich

innerhalb des vom Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebenen Rahmens über keinerlei weiteren fiskalischen Spielraum verfügt. Bei den Gesprächen über die Geschwindigkeit und die Vorgehensweise bei der Konsolidierung des Haushaltes sollte das kumulierte Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage im gesamten Euroraum und die von den Partnerländern getroffenen Maßnahmen berücksichtigt werden, wobei es jedoch keinen Spielraum für eine zusätzliche Stützung der Nachfrage gibt.

Die Größe und die Effektivität des Staatsapparates ist jedoch ein Thema, bei dem wir ansetzen müssen. Beim Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP verzeichnet Frankreich den zweithöchsten Wert in der EU und einen der höchsten weltweit. Für das Jahr 2014 wird von einem Anteil der primären öffentlichen Ausgaben am BIP (d.h. ohne Zinszahlungen auf öffentliche Schulden) von 55 % ausgegangen. Dem stehen nur 42 % in Deutschland gegenüber. Teilweise lässt sich diese hohe Ausgabenquote durch institutionelle Besonderheiten erklären, die das Ergebnis gesellschaftlicher Entscheidungen sind (z.B. das Rentensystem, das fast ausschließlich öffentlich organisiert ist). Teilweise ist sie jedoch auch das Ergebnis von Ineffizienz.

Anstatt einen strukturelleren Ansatz zur Lösung seiner Probleme zu wählen, verlässt sich Frankreich oft auf „palliative“ öffentliche Ausgaben. Ein Paradebeispiel dafür ist der Wohnungsmarkt: Obwohl die entsprechenden öffentlichen Ausgaben bei über 2 % des BIP liegen, sind Wohnungen in Frankreich sicherlich nicht bezahlbarer als in Deutschland. Beschäftigungsbezogene Ausgaben (Abb. 22) sind ein weiteres Beispiel: 2012 (d.h. vor der Einführung neuer Steuervergünstigungen) lagen diese im Vergleich zu Deutschland gemessen am Anteil des BIP um etwa 0,7 % höher. Die Unterschiede bei den Ausgaben zur Finanzierung der Arbeitsloseunterstützung machten nur etwa einen halben Prozentpunkt aus (und sind zum Teil das Ergebnis höherer Arbeitslosigkeit). Gleichzeitig kostet die öffentliche Unterstützung privater Firmen durch Subventionen und Steuerbegünstigungen den französischen Staat weitere 4 % des BIP. Diese Beispiele sollen verdeutlichen, dass Reformen, die auf ein besseres Funktionieren von Märkten abzielen, grundsätzlich einen wesentlichen Beitrag zur Senkung des Anteils der öffentlichen Ausgaben leisten können.

**Abb. 2: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik 2012 (in Prozent des BIP)**



Quelle: Eurostat. Bei den hier genannten Ausgaben werden die Ausnahmeregelungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnsektor nicht berücksichtigt.

Die Struktur des öffentlichen Dienstes sollte ebenfalls Gegenstand der Reformen sein. Die OECD hat bereits darauf hingewiesen, dass Frankreich trotz seiner deutlich höheren öffentlichen Ausgaben seine Lehrkräfte deutlich schlechter bezahlt als Deutschland. Wenn Lohnzurückhaltung über einen längeren Zeitraum hinweg als Ersatz für grundlegende effizienzfördernde Reformen dient, besteht das Risiko eines Qualitätsverlustes in der Verwaltung und bei den öffentlichen Dienstleistungen – und zwar gerade zu einer Zeit, wenn diese eine herausragende Rolle für den allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Erfolg eines Landes spielen. Der französische Staatsapparat krankt an kostenintensiven Überschneidungen zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften, einem nicht in ausreichendem Maße gezielten Wirtschaften und einer zu schwachen Nutzung moderner Leitungsmethoden.

Für die Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben braucht es Zeit, was die Glaubhaftigkeit des Prozesses gefährdet. In dieser Hinsicht leidet Frankreich an mangelnder Glaubwürdigkeit. Wie der unabhängige französische Hohe Rat für Öffentliche Finanzen (*Haut Conseil des Finances Publiques* (HCFP)) feststellte, wurden die in den jährlichen Stabilitätsprogrammen aufgeführten mittelfristigen Ziele in den letzten fünfzehn Jahren wiederholt verfehlt. Damit besteht das Risiko, dass Politiker dazu gezwungen sind, Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen einzuführen, durch die sich zwar kurzfristige Anpassungen erreichen lassen, nicht aber eine bessere strukturelle Effizienz und Effektivität.

Wir schlagen für Frankreich Folgendes vor:

- Festlegung eines allgemeinen Zielwerts für den Anteil der primären öffentlichen Ausgaben am BIP Diese Ausgaben von 55 % im Jahr 2013 in den nächsten Jahren auf unter 50 % zu senken, könnte ein vernünftiges Ziel darstellen, durch das Effektivität gesichert wäre, und das es der Regierung erlauben würde, die Bandbreite an Aufgaben wahrzunehmen, deren Erfüllung der französische Bürger erwartet.
- Durchführung einer umfassenden, mittelfristig ausgerichteten Ausgabenprüfung Dabei sollten kurzfristige Einsparungen genauso berücksichtigt werden wie Einsparungen, die sich aus verbesserter Effizienz, einer besseren politischen Prioritätensetzung und dem Ersetzen „palliativer“ öffentlicher Ausgaben durch Reformen ergeben.
- Einbezug einer unabhängigen Fiskalinstitution (wofür sich die HCFP anböte) bei der Folgenabschätzung von ausgabensenkenden Maßnahmen Dies würde zu einer höheren Glaubwürdigkeit im In- und Ausland beitragen.

### 1.3 Reformen in Deutschland

Deutschland befindet sich in einer paradoxen Situation. Vergangene Reformenerfolge sowie kurzfristiges Wachstum und kurzfristige Beschäftigung lenken von ernsthaften langfristigen strukturellen Herausforderungen ab, die infolge demographischer Entwicklungen und Unterinvestitionen über einen langen Zeitraum hinweg entstanden sind.

Keine andere führende Volkswirtschaft der Welt hat die Krise so gut überstanden wie Deutschland. Wenn wir uns die letzten drei Jahre anschauen, so lag das Durchschnittswachstum höher als in jedem anderen großen Euro-Land; die Arbeitslosigkeit ist auf ein historisches Tief gefallen (6,7 % sind der niedrigste Stand seit 1991), die Schuldenquote (Verhältnis von Verschuldung zu BIP) ist gesunken und eine kluges industrielles Innovationsmodell gepaart mit einer multilateralen Wertschöpfungskette hat zu einer beispiellosen Exportstärke geführt (fast 50 % des deutschen BIP entfallen momentan auf den Handel). Deutschland blickt voller Stolz auf die vor zehn Jahren durchgeführten Reformen, die grundlegende Änderungen brachten und nun als Erklärung für den derzeitigen Erfolg des Landes gelten.

Gleichzeitig stehen nur wenige führende Wirtschaftsnationen der Welt mittel- und langfristig vor so grundlegenden Herausforderungen wie Deutschland. Die Bevölkerung schrumpft: Ohne grundlegende Veränderungen wird die Bevölkerungszahl in Deutschland ca. im Jahr 2050 geringer sein als in Frankreich oder Großbritannien. Heute zählen wir ca. 2,3 Arbeitnehmer pro Rentner, im Jahr 2060 werden es nur noch ca. 1,3 Arbeitnehmer pro Rentner sein. Außerdem verzeichnen wir eine signifikante Lücke bei den privaten und öffentlichen Investitionen. Nach Angaben des deutschen Wirtschaftsforschungsinstituts DIW liegt das öffentliche und private Investitionsdefizit bei 75 Mrd. EUR (bzw. 3 % des BIP) pro Jahr und stieg im Zeitraum 1999-2012 auf ca. 1 Billion EUR (bzw. 40 % des BIP) an. Darüber hinaus ist Deutschlands Finanzposition von hohen Ersparnissen und großen Finanzabflüssen in andere Regionen der Welt gekennzeichnet, bei denen die Erträge niedrig, wenn nicht gar negativ sind. Die Binnennachfrage ist schwach. Die Bildungsindikatoren sind nicht stark. Die Einkommensungleichheit wächst und es gibt eindeutige Risiken der Altersarmut. Unsere drei nachstehend aufgeführten Vorschläge zu Reformclustern konzentrieren sich auf diese wichtigsten Herausforderungen.

Das letzte Mal, dass Deutschland vor so grundlegenden Herausforderungen stand, war im Zeitraum von 1995 bis 2005. Die Tatsache, dass das Wort „Reformstau“ 1997 zum Wort des Jahres gekürt wurde, macht deutlich, dass es damals ein allgemeines Bewusstsein für die Notwendigkeit struktureller Reformen gab. 1999 nannte die britische Wirtschaftszeitung „Economist“ Deutschland „den kranken Mann Europas“. Aber es dauerte vier weitere Jahre, bis Gerhard Schröder die Agenda 2010 ins Leben rief, und zwei weitere Jahre, bis die Reformen in Kraft traten. Das Reformpaket von 2005 enthielt sowohl Maßnahmen mit schnellen Nutzeffekten als auch unterstützende und katalytische Reformen. Das Jahr 2005 war aber auch der Höhepunkt verschiedener aufeinander aufbauender Reformschritte, die seit 1995 in einer Vielzahl von Bereichen, z.B. Finanzwesen, Tarifverhandlungen, Industriestruktur, Abgabenordnung und Rentenwesen.

Wir sind der Ansicht, dass Deutschland noch eine weitere Reformwelle braucht. Im Gegensatz zu Frankreich, wo es einen dringenden und konkreten Reformbedarf gibt, braucht Deutschland grundlegendere Reformen sowie gesellschaftliche Veränderungen, die sich wahrscheinlich nur

über einen geraumen Zeitraum hinweg realisieren lassen werden. Unsere größte Sorge in diesem Zusammenhang ist, dass sich die Aufschubmentalität fortsetzen wird.

### **Reformcluster D1: Demographie und "offener Arbeitsmarkt"**

Deutschlands gegenwärtig größte Schwäche ist seine demographische Entwicklung. Dabei geht es nicht um den Vorteil, den bevölkerungsreiche Volkswirtschaften gegenüber kleineren haben. Doch der Wandel einer Gesellschaft mit 82,5 Millionen Menschen im Jahr 2003 zu einer Gesellschaft mit etwa 65 Millionen im Jahr 2060 wird weitreichende Anpassungen erfordern, denn er bedeutet einen Bevölkerungsverlust von rund 20 %. Eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung erwirtschaftet ein entsprechend geringeres Steueraufkommen für den Staat. Gleichzeitig muss die Infrastruktur, wie z.B. Schulen und Krankenhäuser, an die niedrigeren Bevölkerungszahlen angepasst werden.

Selbst bei einem positiven Migrationsaldo von 200 000 im Jahr ist laut Projektion ein Schrumpfen der deutschen Erwerbsbevölkerung um jährlich durchschnittlich 194 000 Personen von 2014 bis 2025 und 327 000 Personen von 2025 bis 2035 zu erwarten. Solche Prognosen sind zwar nie ganz genau, zeigen allerdings auf, welche beträchtlichen Probleme eintreten drohen, wenn keine grundlegenden Veränderungen erfolgen. Auf der Prämisse des Ausgangsszenarios gibt es drei mögliche Wege, mit den daraus resultierenden Herausforderungen umzugehen:

- (1) Akzeptieren des Ausgangsszenarios und der Folge, dass das BIP insgesamt nur sehr langsam wächst oder gar stagniert, während der BIP-Wert pro Erwerbstätigem normal steigt. Geht man z.B. davon aus, dass das deutsche BIP pro Erwerbstätigem durchschnittlich im gleichen Tempo wächst wie in den letzten 20 Jahren (um 1,1 %), dann würde das BIP in Deutschland bis 2050 insgesamt im Schnitt um lediglich 0,3 % pro Jahr ansteigen.
- (2) Vergrößerung der Erwerbsbevölkerung in Deutschland durch:
  - a. Erhöhung des Einwanderungssaldos
  - b. Erhöhung der jährlichen Gesamtarbeitszeit
  - c. stärkere Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt
  - d. stärkere Beteiligung von älteren Menschen am Arbeitsmarkt
  - e. weitere Anstrengungen zur Erhöhung der Geburtenrate (als indirekte Maßnahme).
- (3) Erhöhung der totalen Faktorproduktivität zusammen mit der Kapital- und Arbeitnehmerproduktivität zum Ausgleich des Bevölkerungsrückgangs. Auch bei diesem Ansatz wären immer noch Anpassungen bei der deutschen Infrastruktur und bei den öffentlichen Ausgaben erforderlich. Der Übergang würde jedoch erleichtert.

Wir glauben, dass (1) eine politisch und wirtschaftlich gefährliche Lösung darstellt. Daher muss Deutschland sich auf die verschiedenen unter (2) und (3) aufgeführten Maßnahmen konzentrieren. Beide Elemente sind Teil eines Wandels hin zu einem „offenen Arbeitsmarkt“, bei dem alle impliziten und expliziten Eintrittsbarrieren beseitigt werden.

### *Aufgabe 1: Vorbereitung des Arbeitsmarktes und der Gesellschaft auf ein höheres Migrationsniveau*

Die offiziellen Projektionen bezüglich der Nettoeinwanderung von Ausländern nach Deutschland über die nächsten zehn Jahre verorten diese Zahl bei etwa 200 000 pro Jahr (das entspricht auch dem Durchschnitt der letzten Jahrzehnte).<sup>6</sup> Um den Bevölkerungsverlust auszugleichen, müssten die Migrationsströme nach Deutschland zunehmen, was jedoch zu weiteren Herausforderungen führen könnte. Während der außergewöhnlichen Krisenjahre 2012 und 2013, als die Migration innerhalb der EU stark anstieg, lag der Nettoeinwanderungssaldo bei 500 000. Um einen großen und stetigen Influx von Hunderttausenden von Menschen bis 2060 so zu bewältigen, dass diese vollständig integriert werden, müsste sich Deutschland öffnen. Bei einem positiven Wanderungssaldo in Höhe von 300 000 pro Jahr würde es zu einem Gesamtzustrom von 14 Mio. Menschen bis 2060 (entspricht 17 % der heutigen Bevölkerung Deutschlands) kommen. Doch ist die deutsche Gesellschaft darauf vorbereitet?

Die gegenwärtigen Daten zur Migration in Deutschland weisen auf einige beunruhigende Tatsachen hin: Migranten in Deutschland haben ein doppelt so hohes Armutsrisiko wie Nicht-Migranten. Diese Zahl gilt für alle Bildungsniveaus: Ein Zuwanderer mit Abitur (oder einem entsprechenden Abschluss) wird mit einer Wahrscheinlichkeit von 20 % in Armut leben, während diese Wahrscheinlichkeit bei Einheimischen nur bei 9 % liegt. Deutschland muss den Sprachunterricht für Migranten ganz klar verbessern und Sprachkurse, wenn nötig durch Subventionen, zugänglicher machen. Sprachunterricht ist besonders erforderlich für Kinder, die ohne Deutschkenntnisse deutsche Schulen besuchen, aber auch für arbeitende Migranten und ihre Lebenspartner und -partnerinnen.

Wir schlagen Folgendes vor:

- Einführung eines Punktesystems für Einwanderer, um diejenigen Einwanderer zu gewinnen, die in Deutschland am dringendsten gebraucht werden. Ein solches System muss nicht unbedingt den Zuzug gering qualifizierter Arbeitskräfte ausschließen.
- Um die volle Integration von Ausländern mit einem deutschen Hochschulabschluss zu befördern, sollte diesen automatisch eine Arbeitsgenehmigung erteilt werden.

### *Aufgabe 2: Negative Anreize für die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt beseitigen*

Obwohl die Beschäftigungsrate deutscher Frauen im Allgemeinen dem europäischen bzw. dem OECD-Durchschnitt (68 %) entspricht und von 2002 bis 2012 um zehn Prozentpunkte gestiegen ist, ist ein großer Teil dieses Zuwachses im Bereich der Teilzeitbeschäftigung zu verzeichnen und wurde durch das Inkrafttreten des Gesetzes zum Recht auf Teilzeitarbeit im Jahr 2001 begünstigt. Deutsche Frauen sind überproportional oft in Teilzeitarbeitsverhältnissen

---

<sup>6</sup> 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

beschäftigt (ca. 50 % im Vgl. zu 30 % in Frankreich). Im Allgemeinen gibt es weder starke rechtliche noch steuerrechtliche Anreize für Frauen mit Kindern zur Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung. Zahlreiche Analysen verweisen sogar auf negative Anreize, die Frauen davon abhalten, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Die OECD beobachtet, dass „Deutschland das einzige OECD-Land ist, in dem Zweitverdiener in Familien mit Kindern durch das Steuer- und Sozialleistungssystem nicht begünstigt werden.“

Wir schlagen Folgendes vor:

- Einführung eines rechtlichen Anspruchs auf Rückkehr in die Vollzeitbeschäftigung nach einer Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen. Dieser Zusatz zur bestehenden Gesetzgebung würde garantieren, dass viele Frauen, die mehr Stunden arbeiten möchten, auch einen gesetzlichen Anspruch darauf haben.
- Erhöhung von Steueranreizen für Zweitverdiener – vor allem zur Förderung der Teilhabe von Zweitverdienern in Familien mit Kindern am Arbeitsmarkt. Wir glauben nicht, dass Steueranreize oder andere finanzielle Anreize, die darauf ausgerichtet sind, dass Frauen mit Kindern zuhause bleiben, den richtigen Weg darstellen. Uns ist klar, dass dies ein politisch heikles Thema ist, doch die wirtschaftlichen Argumente und der Vergleich mit anderen Ländern zeigen deutlich, wie wichtig es ist, diese Diskussion weiterzuführen.
- Verbesserung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten, insbesondere durch Ausbau des Angebots, aber auch durch Steuervergünstigungen für private Kinderbetreuung.

### *Aufgabe 3: Ermutigung hochqualifizierter Männer und Frauen zu einem früheren Einstieg in den Arbeitsmarkt*

Hochqualifizierte deutsche Frauen und Männer treten im internationalen Vergleich erst sehr spät in den Arbeitsmarkt ein. Der Durchschnittsstudierende in Deutschland beendet sein Studium erst mit ca. 27 Jahren. Diese „deutsche Ausnahme“ stellt ein Problem für das allgemeine Arbeitskräfteangebot in Deutschland dar. Es gibt gute Gründe dafür, davon auszugehen, dass hier auch einer der Gründe für die niedrige Geburtenrate besonders gut ausgebildeter Frauen in Deutschland zu suchen ist. Deutsche Frauen sind bei der Geburt ihres ersten Kindes im Durchschnitt 30 Jahre alt (das höchste Alter im OECD-Ländervergleich). Die Geburtenrate in Deutschland ist mit die niedrigste unter den OECD-Ländern.

Angesichts dieser Umstände empfehlen wir, dass Deutschland seine Reformen bezüglich der Dauer der Hochschulbildung sowie die Universitätsstudiengänge überarbeitet. Das Durchschnittsalter deutscher Hochschulabsolventen beim ersten Abschluss beträgt 26,6 Jahre. Diese Zahl ist seit 2001 um fast ein Jahr gefallen, doch ist dies zum großen Teil auf das größere Angebot an Bachelor-Studiengängen zurückzuführen (Durchschnittsalter der Absolventen: 25,5 – fast 50 % aller deutschen Studierenden machen einen solchen Abschluss), an den oft noch ein Master-Studiengang angehängt wird (Durchschnittsalter der Absolventen: 29,1). In anderen

Fällen liegt das Durchschnittsalter eher bei 28 (für Fachhochschulabsolventen bei 28,4). Es gibt viele Faktoren, mit denen sich diese außergewöhnlich langen Studienzeiten erklären lassen. Dazu gehören die relative Offenheit und Flexibilität der Lehrpläne an deutschen Universitäten, das Fehlen verbindlicher zeitlicher Vorgaben und jährlicher Prüfungen und die Tradition, sich das Studium durch Teilzeitarbeit zu verdienen.

Wir schlagen Folgendes vor:

- Eine weitere Kürzung der Studiendauer im deutschen Hochschulwesen durch (1) die strikte Anwendung der Struktur des Bachelor-/Mastersystems nach dem Bolognaprozess auf alle Studienfächer – auch wenn dies in einigen Fächern einen Bruch mit der Tradition bedeutet; (2) die Entwicklung gestraffter Lehrpläne mit klaren Zeitvorgaben, deren Einhaltung unter normalen Umständen jedem Studierenden möglich ist.
- Einen deutlichen Ausbau der Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung sowie der subventionierten Studierendendarlehen, um die Notwendigkeit für Studierende zu verringern, sich ihr Studium durch Erwerbsarbeit finanzieren zu müssen.

## **Reformcluster D2: Der Wandel hin zu einem inklusiveren Wachstumsmodell**

Der Erfolg der deutschen Wirtschaft lässt sich zum einen mit ihren traditionellen Stärken und zum anderen mit einigen grundlegenden Änderungen erklären, die seit den späten 90er Jahren bei den Institutionen des deutschen Arbeits- und Kapitalmarktes vollzogen wurden. Das neue institutionelle System wird oft für seine verbesserte Flexibilität gerühmt, aber gleichzeitig auch für seine Auswirkungen in Bezug auf die Vermögensumverteilung, die Chancengleichheit und die soziale Gerechtigkeit kritisiert. Trotz positiver Wachstumsraten und niedriger Arbeitslosigkeit ist, laut Daten der OECD, die Ungleichheit in den Jahren 2011 und 2012 gestiegen. Die Armutsquote ging nicht zurück und liegt noch immer etwa 1 Prozentpunkt höher als in Frankreich. Zwar ist die Arbeitslosenquote gefallen, doch gibt es noch immer zu viel Langzeitarbeitslosigkeit.

Grundsätzlich gilt, dass die deutsche Bevölkerung von den vergleichsweise soliden Wachstumsraten weniger profitiert, als es möglich wäre. Dafür gibt es mehrere Gründe, u.a. ein Jahrzehnt der Zurückhaltung bei den Reallöhnen, aber auch den gesetzlichen Schutz einiger freien Berufe mit hohem Einkommen, der zu einer Schieflage in der Einkommensverteilung führt. Weiterhin sparen die Deutschen zwar viel, erhalten auf ihr Erspartes aber keine großen Renditen. Daher ist es notwendig, dafür zu sorgen, dass diese Ersparnisse besser in produktive Investitionen in Deutschland und Europa umgewandelt werden.

### *Aufgabe 1: Verbesserung der Funktionsweise des Niedriglohnsektors auf dem Arbeitsmarkt*

Etwa 8 Millionen Deutsche arbeiten in sogenannten Minijobs (mit einer Vergütung von 450 EUR monatlich; darunter Nebenjobs und mit anderen Einkommen kombinierte Jobs) und der Anteil der Teilzeitbeschäftigten ist noch immer hoch.

Zwar stellt dies keinen akuten Grund zur Sorge dar, doch stellt sich angesichts dieser Entwicklungen dennoch die Frage nach der allgemeinen Ausrichtung des deutschen Wachstumsmodells. Ein ganz grundsätzliches Problem sehen wir im Niedriglohnsektor, in dem für den Ausstieg aus dem Minijobbereich mit seinen sehr niedrigen Sozialversicherungsbeiträgen aufgrund der stufenweisen Erhöhung der vom Arbeitgeber getragenen Sozialversicherungsbeiträge, erst auf 20 % für sogenannte Midijobs (450 - 800 EUR monatlich) und dann, ab 800 EUR, auf das volle Beitragsniveau, eine problematische Anreizstruktur besteht. Für diejenigen, die in diesen Einstiegsjobs verbleiben, bedeuten die niedrigen Sozialversicherungsbeiträge einen Verlust an sozialer Absicherung, vor allem bei der Rente.

Wir schlagen für Deutschland Folgendes vor:

- Die Einführung progressiver Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnsektor (400 bis 1 500 EUR), gerade auch in Bezug auf den Teil der Beiträge, der von den Beschäftigten getragen wird. In diesem Zusammenhang könnte es nützlich sein, von den französischen Erfahrungen mit den *allégements de cotisations sociales sur les bas salaires* (erniedrigten Sozialversicherungsbeiträgen für den Niedriglohnsektor) zu lernen.

#### *Aufgabe 2: Verbesserte Umwandlung der Ersparnisse in produktive Investitionen in Deutschland und Europa*

In Deutschland liegen fast 2 Billionen EUR an Ersparnissen auf normalen Sparkonten. Diese Ersparnisse werden durch die Banken in Investitionen umgelenkt. Dabei entsteht der Effekt, dass Banken im Inland kaum Risiken durch Investitionen in Anteile eingehen, sondern sich stattdessen auf festverzinsliche Investitionen oder durch Vermögenswerte gesicherte Wertpapiere aus dem Ausland verlagern. Schätzungen zufolge verließen zwischen 2003 und 2010 zwei Drittel der deutschen Nettoersparnisse das Land; nur das verbleibende Drittel verblieb in Deutschland.<sup>7</sup> In diesem Zeitraum war Deutschland der größte Kapitalexporteur unter allen OECD-Staaten und verzeichnete die niedrigste Nettoinvestitionsrate im Euroraum. Die Erträge dieser Auslandsinvestitionen sind niedrig und es ist anzunehmen, dass die deutschen Sparer mit Investitionen im Inland besser gefahren wären. Dennoch besteht in Deutschland immer noch ein beträchtliches Investitionsdefizit, während das Land gleichzeitig neue Rekordaußenhandelsüberschüsse erzielt. Für eine alternde Gesellschaft stellt dies keine effiziente Vorbereitung auf die Zukunft dar.

Daher ist es ganz entscheidend, Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass deutsche Ersparnisse auf direkterem Weg in heimische und ausländische Beteiligungen fließen können. Wie bereits erwähnt, läge eine solche Reform auf dem auch allgemein für die europäischen Finanzmärkte gebotenen Kurs. Dafür ist die Entwicklung geeigneter Sparinstrumente erforderlich, die durch Diversifizierung und Sicherungsgeschäfte die Risiken für den einzelnen Haushalt eindämmen.

Wir schlagen Folgendes vor:

---

<sup>7</sup> Hans Werner Sinn 2014, S. 91

- Abbau der regulatorischen Investitionshemmnisse (siehe Punkt 2.1 unten).
- Erleichterung von Beteiligungen durch die Schaffung besserer Instrumente zur Förderung von Investitionen in nationale und grenzüberschreitende Beteiligungen.

### *Aufgabe 3: Ankurbelung der Binnennachfrage*

Die Binnennachfrage in Deutschland steigt seit kurzem; ihr Beitrag zum deutschen BIP-Wachstum entspricht nun dem der Exporte. Diese Entwicklung ist ganz klar auf die soliden Arbeitsmarktzahlen und das niedrige Zinsniveau zurückzuführen. Allerdings ist die Binnennachfrage in Deutschland traditionell eher schwach, sodass diesbezüglich Maßnahmen ergriffen werden sollten. Unserer Ansicht nach sollte eine solche strukturelle Ankurbelung der Binnennachfrage ganz eindeutig nicht durch eine expansive Finanzpolitik, sondern durch eine Mischung aus regulatorischen und tarifpolitischen Maßnahmen erzielt werden.

Regulatorische Maßnahmen sind erforderlich, um einige der in den stark regulierten freien Berufen mit hohem Einkommen erwirtschafteten Erträge an die Verbraucher weiterzugeben. Dies sollte zu einer niedrigeren Sparquote und einer gesteigerten Binnennachfrage führen. Gleichzeitig glauben wir, dass die Löhne in Deutschland steigen dürfen sollten (und dies sogar gefördert werden sollte).

Wir schlagen die folgenden Maßnahmen vor:

- Regulatorische Maßnahmen sind erforderlich, um einige der Regeln für die stark regulierten freien Berufe mit hohem Einkommen zu ändern, bei denen die Zugangsvoraussetzungen, Exklusivrechte und Gebührenordnungen oft zu einer unverhältnismäßigen Umverteilung der Erträge an kleine Gruppen der Gesellschaft führen. Eine solche Liberalisierung sollte dazu beitragen, die Sparquote zu senken und die Binnennachfrage anzukurbeln.
- Die deutschen Löhne müssen weiter im Maße der Produktivitätszuwächse steigen, aber dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass über fast ein Jahrzehnt Zurückhaltung bei den Reallöhnen geübt worden ist. Solche Lohnsteigerungen werden die deutsche Binnennachfrage steigern und damit den unverhältnismäßig hohen Sparquoten, die in einigen Teilen der deutschen Wirtschaft zu verzeichnen sind, entgegenwirken.

## 2. Investitionen

### 2.1 Investitionen: Gründe und Möglichkeiten der Umsetzung

Frankreich und Deutschland befinden sich beim Thema Investitionen in unterschiedlichen Situationen. Während sich die öffentlichen und privaten Investitionen in Frankreich weiterhin auf einem relativ hohen Niveau bewegen, liegt Deutschland bereits seit Jahren unter dem Durchschnitt des Euroraums. In beiden Ländern könnte man sich viele Fragen dazu stellen, wie Investitionsmittel verteilt werden und ob die richtigen Prioritäten gesetzt werden, gerade auch im Bereich der öffentlichen Investitionen. Aber die Herausforderung besteht darin, über Frankreich und Deutschland hinauszudenken. Wir glauben, dass es falsch wäre, die Frage der Investitionen aus einer rein nationalen Perspektive zu betrachten.

Momentan sind die Investitionen in fast jedem europäischen Land zu niedrig. Im Jahr 2013 lag das Investitionsvolumen im Euroraum, den Wohnungsbau ausgenommen, noch immer 16 % unter dem Niveau von 2007. In den Vereinigten Staaten wurde wieder das Niveau von 2007 erreicht; in China lagen die Bruttoanlageninvestitionen 50 % über dem Stand von 2007. Europas niedrige Investitionen führen dazu, dass das kumulierte Nachfragedefizit bestehen bleibt und sich die ohnehin auf tönernen Füßen stehende Wettbewerbsfähigkeit des Kontinents verschlechtert.

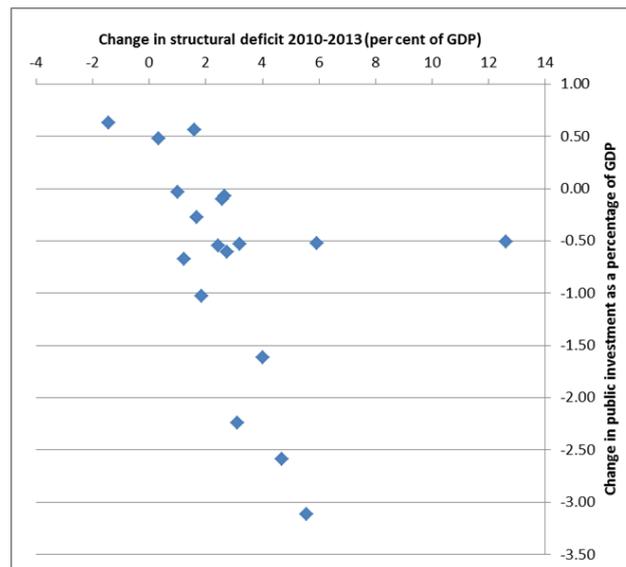
Bei den privaten Investitionen sind Finanzierungskosten nicht die Hauptursache für die sinkende Aktivität. Mit Ausnahme der Länder des Euroraumes, in denen sich die Finanzierungsbedingungen noch nicht wieder normalisiert haben, liegen die Zinsen auf einem historischen Tiefstand. Die Investitionslücke ist vor allem das Ergebnis fehlender makroökonomischer Nachfrageperspektiven. Weitere wichtige Faktoren sind nach wie vor bestehende regulatorische Hürden und unzureichende Regulierung, politische Unsicherheit – gerade auch in regulierten Branchen, in denen Investitionen langfristig getätigt werden – und das Missverhältnis zwischen dem Sicherheitsbedürfnis der Sparer und den immanenten Risiken bei Investitionen. Dieser letzte Punkt ist insbesondere in einem Kontext relevant, in dem die Behörden Banken und andere Finanzinstitute dazu drängen, weniger risikoreiche Geschäfte in ihre Bilanzen aufzunehmen.

Bei den öffentlichen Investitionen ist der Rückgang vor allem auf die notwendige Konsolidierung der strukturellen Ausgaben zurückzuführen. Investitionen sind oft der erste Bereich, in dem es zu Kürzungen kommt, wenn die Ausgaben gesenkt werden müssen. Einige Staaten unternahmen sehr früh Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung (vor allem Deutschland, das diese seit Mitte 2000 betreibt), während andere während der Krise damit begannen. In Irland, Griechenland, Portugal und Spanien wurden die nominalen Investitionen der öffentlichen Hand zwischen 2007 und 2013 um 50-70 % zurückgefahren.

Wir glauben, dass die Ergebnisse der Haushaltskonsolidierung nicht verspielt werden sollten und dass die Staaten des Euroraums weitere Anstrengungen zur Senkung strukturell hoher Schuldenstände unternehmen müssen. Wir glauben aber auch, dass die Streichung öffentlicher

Investitionen gefährlich und kurzfristig sein kann. Daher schlagen wir die Schaffung eines Instruments zur Stärkung öffentlicher Investitionen auf Euroraumebene vor.<sup>8</sup>

**Abb. 3: Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung und Investitionen der öffentlichen Hand**



## 2.2 Die richtigen Fragen stellen

Der Diskurs zum Thema Investitionen wird oft auf der Ebene konkreter Vorhaben geführt. Wir halten dies nicht für den richtigen Ansatz. Bei der (öffentlichen und privaten) Investitionslücke handelt es sich um ein makroökonomisches und strukturelles Problem und nicht um ein konkretes Problem, das sich aus einer Reihe einfach zu identifizierender Vorhaben oder – um dies nochmals zu betonen – dem Fehlen bezahlbarer Finanzierungsmöglichkeiten ergibt. Wir halten überdies die Debatte „Öffentliche oder private Investitionen?“ für weitgehend künstlich erzeugt und nicht unbedingt für konstruktiv. Das richtige Verhältnis hängt von der Branche und von der Art des jeweiligen Vorhabens ab.

Die meisten mit öffentlichen Mitteln abgesicherten Anlageinstrumente für private Investitionsvorhaben basieren auf indirekt subventionierten Zinssätzen für die Investition. Bei dem derzeitigen Nullzinnsniveau sind solche Instrumente nur begrenzt hilfreich. Wenn ohnehin niedrige Zinssätze nur um einige wenige Basispunkte unterboten werden, besteht sogar das Risiko einer Verdrängung privater Investitionen. Bei der Investitionsförderung muss die Art des Problems berücksichtigt werden, mit dem Europa konfrontiert ist. Daher ist es wichtiger, an

<sup>8</sup>Wir konzentrieren uns auf die Mitglieder des Euroraums, da sie der Grund dafür sind, dass die EU-Bestimmungen zur Haushaltsdisziplin bindend und durchsetzbar sind.

„Methoden“ zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen sowie der Anreize und der Finanzierung zu arbeiten, als an konkreten Vorhaben.

Unser Ansatz zum Thema Investitionen beruht auf den folgenden fünf Erwägungen:

Erstens: Beseitigung regulatorischer Unwägbarkeiten, da diese private Investitionen bremsen. Die Gründe sind zahlreich und branchenabhängig und können an dieser Stelle nicht im Detail ausgeführt werden. Allerdings möchten wir betonen, dass die Liberalisierung durch den Binnenmarkt zwar in vielen Bereichen positiv gewirkt hat, jedoch nicht in ausreichendem Maße regulatorische Sicherheit für Investoren geschaffen hat. Dies gilt insbesondere für Sektoren mit einer in hohem Maße grenzüberschreitenden Dimension, wie z.B. die Energienetze, große Teile der digitalen Wirtschaft (z.B. Mobilfunknetze) und bestimmte Branchen im Transportbereich.

Hinzu kommt, dass in manchen unserer Wirtschaftsbereiche nationale Akteure noch immer auf regulatorischem Wege bevorzugt werden, was grenzüberschreitende Initiativen behindert. Das war z.B. auch im Bankensektor der Fall, bis der wichtige Schritt hin zur Bankenunion getan wurde. In anderen Bereichen, wie der Energieeffizienz, dem Ausbau der erneuerbaren Energien, verschiedenen Bereichen des Dienstleistungssektors und beim Datenschutz, gilt dies noch immer. Zwischen allen 28 EU-Staaten einen Konsens über die richtige Regulierungsentscheidung zu erzielen, stellt oft eine praktisch unlösbare Herausforderung dar. Das ist angesichts unterschiedlicher politischer Prioritäten, Wachstumsmodelle und Investitions- und Regulierungsstrategien auch durchaus natürlich. Nur ist die daraus resultierende Trägheit schädlich. Diese Differenzen sollten nicht verhindern, dass eine kleinere Zahl von Ländern, die gemeinsame politische und regulatorische Prioritäten haben, auch offensiv mit gemeinsamen Regulierungsvorhaben voranschreiten. Aufgrund der Tatsache, dass sie zur Bewältigung einer akuten Krise beschlossen und umgesetzt wurde, stellt die Bankenunion ein neues Modell der Integration dar: Innerhalb von kaum mehr als zwei Jahren hat sich der Euroraum von einem traditionellen Binnenmarkt, der in erheblichem Maße von Trägheit gekennzeichnet war und den nationalen Regulierungsbehörden viel Spielraum ließ, zu einer neuen Form gewandelt, in der eine einzelne Regulierungsstelle weitreichende Verantwortung trägt. Das, was bei den Banken erreicht wurde, lässt sich auch auf andere Felder übertragen. Natürlich gilt diese Logik in besonderem Maße für Frankreich und Deutschland.

Zweitens: Europa sollte den Wandel zu einer digitalen, CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft vorantreiben. Da wir alle wissen, dass dieser Wandel unumgänglich ist, sollten wir die aktuelle Krise als Chance dazu verstehen, den Übergang schneller zu realisieren.

Es liegt in der Natur der Sache, dass hierzu dem bestehenden Grundkapital in großem Maßstab und auf effizientere Weise frisches Kapital hinzugefügt werden muss, ohne dass dieser Prozess unbedingt durch öffentliche Kapitalspritzen angestoßen werden müsste. Vielmehr besteht die Rolle des Staates hier vor allem darin, die Erneuerung des Kapitalstocks durch die Setzung geeigneter Normen und Preissignale herbeizuführen und zu unterstützen. Die Behörden sollten durch regulatorische und steuerrechtliche Maßnahmen entsprechende Anreize für private Wirtschaftsakteure (Unternehmen und Haushalte) schaffen und Investitionen in neue Anlagen fördern.

Besonders offensichtlich ist dies im Falle des ökologischen Wandels, der momentan durch den niedrigen CO<sub>2</sub>-Preis auf dem ETS-Markt, einer inkonsequenten oder nicht vorhersehbaren

Anwendung des Steuerrechts zum Schutze des Klimas, durch einen zu laxen Umgang mit dem Straßengüterverkehr in mehreren Ländern (z.B. Frankreich) und in anderen Ländern durch eine zu unkritische Sicht auf die durch Kohle verursachten Schäden (z.B. Deutschland) gebremst wird. Des Weiteren sind überaus umfangreiche regulatorische Anstrengungen erforderlich, um die verwaltungstechnischen und rechtlichen Hürden zu verringern, die Investitionen in die Infrastruktur bremsen. Ähnliche Überlegungen gelten auch für den digitalen Sektor, in dem private Investitionsentscheidungen von staatlichen Entscheidungen über technische Normen und Standards, der Marktintegration und den für den Umgang mit Daten geltenden Vorschriften abhängen. In diesen beiden Sektoren, wie auch in anderen regulierten Branchen, kann politische Klarheit sehr hohe Erträge abwerfen.

Um eines ganz deutlich zu sagen: Nichts von dem, was wir hier vorschlagen, ist umsonst zu haben. Der Übergang zu einem neuen Wachstumsmodell geht unweigerlich mit einem beschleunigten Wertverlust des bestehenden Kapitalstocks einher, was wiederum nicht ohne Konsequenzen für Unternehmensgewinne und private Vermögen bleibt. Aus diesen Gründen wird sich Widerstand regen. Es wird sogar direkte und indirekte Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen geben. Aber in Zeiten, in denen es vielen Unternehmen in Europa eher am Willen, als an den Mitteln für Investitionen fehlt, halten wir dies für den richtigen Ansatz.

Drittens: Die EU (und insbesondere die Staaten des europäischen Festlandes) sollten den Wandel von einer banken- und kreditbasierten Wirtschaft zu einer markt- und anteilsbasierten Wirtschaft vorantreiben. Dieser Wandel ist deshalb erforderlich, weil das kreditbasierte europäische System nicht in der Lage ist, die Schaffung eines neuen Wachstumsmodells zu unterstützen. Langfristig steht zu erwarten, dass sich dieser Wandel aus den bereits zur Förderung der Finanzstabilität getroffenen Maßnahmen zur Regulierung des Finanzsektors ergibt, wie etwa den deutlich angehobenen Eigenkapitalvorschriften für Banken, die risikoreiche Geschäfte tätigen möchten. Die Verringerung der Kreditmitteltätigkeit und die Marktfinanzierung werden zwangsläufig zu einer Entwicklung und Veränderung der europäischen Finanzlandschaft führen. Bis dahin ist allerdings staatliches Handeln gefragt, da die privaten Haushalte noch immer eine starke Präferenz für das bankbasierte Sparen aufweisen und die Märkte noch keinen vollwertigen Ersatz für bankbasierte Kredite anbieten. Genau dies rechtfertigt ein zeitlich begrenztes staatliches Eingreifen und Teilen der Risiken mit der Privatwirtschaft. Dieses Teilen der Risiken sollte nicht in Form subventionierter Darlehen geschehen, sondern auf der Grundlage öffentlich-privater Beteiligungsinvestitionen und einer Förderung langfristiger Investitionen durch die Schaffung von Mechanismen zur Abfederung von Risiken.

Viertens: Das finanzielle Auseinanderdriften im Euroraum muss rückgängig gemacht, nicht nur angehalten werden. Noch immer gibt es große Unterschiede zwischen den Kreditkonditionen in den nördlichen und den südlichen Ländern. Noch gravierender ist die Tatsache, dass nicht davon auszugehen ist, dass grenzüberschreitende Kapitalströme, wie es sie in den 2000er Jahren gab, für die notwendige Ankurbelung der Investitionen in Südeuropa ausreichen werden. Kreditexzesse haben bei der Entstehung der der Eurokrise zugrunde liegenden Schwächen eine entscheidende Rolle gespielt. Hätte sich Südeuropa durch Eigenkapitalströme aus dem Norden finanziert, so wäre es nicht zu den konjunkturellen Berg- und Talfahrten gekommen. Die Auslandsschuldenstände einiger Länder sind bereits so hoch, dass diese keine weiteren Kredite mehr aufnehmen können. Wer jedoch von ihnen einfordern würde, dass sie den Wiederaufbau ihrer Wirtschaft vollständig aus eigenen Ersparnissen finanzieren sollen, würde ihnen damit

genau das vorenthalten, was den eigentlichen Sinn und Zweck einer Währungsunion ausmacht. Ersparnisse aus Nordeuropa sollten wieder in den Süden fließen und dort zum Wiedererstarken der Länder beitragen – allerdings nicht als Schuldenströme, sondern als Direktinvestitionen und Beteiligungsportfolios.

Fünftens: Es braucht mehr Geld für öffentliche Investitionen. Die Investitionen der öffentlichen Hand sind stark gedrosselt worden. Dies gilt vor allem für Deutschland, auf Ebene des Euroraums und für die besonders krisengeschüttelten Länder, aber sicherlich nicht für Frankreich.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir folgende Maßgaben vor:

- Eine allgemeine Verbesserung der Vorhersehbarkeit der Rahmenbedingungen auf EU-Ebene. Die neue Kommission sollte die Schaffung zukunftsorientierter Rahmenbedingungen zu einer ihrer höchsten Prioritäten erheben. Weiterhin sollte das Prinzip der nationalen beschleunigten Verfahren für ausgewählte dringliche Investitionsprogramme auf die EU-Ebene übertragen werden. Zurzeit werden große Investitionen durch langwierige Verfahren und Streitfälle behindert. Ein gemeinsames Bekenntnis zur Reduzierung dieser Verzögerung bei Programmen, die von allgemeinem europäischen Interesse sind, würde zu einem schnelleren Anstieg der Investitionen führen.
- Die Einführung eines ehrgeizigen mittelfristigen Korridors für den CO<sub>2</sub>-Preis auf Grundlage der Klimavereinbarung vom Oktober. Dabei sollte sichergestellt werden, dass nationale Steuern und Vorschriften darauf abgestimmt sind. Dies würde ein starkes Signal dahingehend setzen, dass CO<sub>2</sub>-ineffiziente Anlagen ausgemustert und durch effizientere ersetzt werden sollen.
- Eine nach Vorbild der Bankenunion über den Binnenmarkt hinausgehende Integration in ausgewählten Branchen. Dabei schweben uns, wie im dritten Teil dieses Berichts näher ausgeführt, mehrere Branchen vor, auf die dieses Modell angewendet werden könnte, wie z.B. die Energiewirtschaft und der digitale Bereich.

Auf konkretere Initiativen wird in den folgenden Abschnitten eingegangen.

### **2.3 Investitionen in Deutschland**

Laut Schätzungen des DIW beträgt die Investitionslücke in Deutschland zurzeit etwa 75 Milliarden EUR pro Jahr (bzw. 3 % des BIP) und hat sich zwischen 1999 und 2012 auf 1 Billion EUR (bzw. 40 % des BIP) aufsummiert. Der weitaus größte Teil dieser Lücke ist das Ergebnis fehlender privater Investitionen, wobei aber auch die öffentlichen Investitionen auf niedrigem Niveau liegen – besonders im Vergleich mit anderen Ländern: Selbst 2013, als viele andere Staaten ihre Ausgaben zurückgefahren hatten, lag der Anteil der Investitionen am BIP in Deutschland um 2/3 eines Prozentpunktes (16 Milliarden EUR) unter dem EU-Durchschnitt.

Wir sehen die Ursachen für die fehlenden Investitionen in Deutschland auf vier Ebenen:

- Regulatorische und politische Hürden sowie politische Unvorhersehbarkeit führen zu einem Mangel an privaten Investitionen. Das ist insbesondere im Energiesektor sehr auffällig – einem Bereich, in dem fast ausschließlich private Investitionen getätigt werden. Das DIW schätzt die aktuelle Investitionslücke im Energiesektor auf etwa 30 Milliarden EUR im Jahr. Die Hürden sind regulatorischer und rechtlicher Natur: Investitionen in die Stromnetze werden durch schwierige und langwierige Verfahren behindert. Es bestehen auch politische Hürden: Die Zukunft der Energiewende in Deutschland und der zukünftige Umgang der EU mit dem Emissionshandelssystem ETS und der daraus resultierende CO<sub>2</sub>-Preis sind schwer abzusehen und erschweren es Unternehmen, die Erträge ihrer Investitionen zu kalkulieren.
- Die wichtige und erfolgreiche Haushaltskonsolidierung mittels der „Schuldenbremse“, die die strukturelle Neuverschuldung des Bundes verfassungsrechtlich ab 2016 auf 0,35 % des BIP begrenzt, führt zu einem Mangel an Investitionen der öffentlichen Hand.
- Koordinierungsversagen zwischen den drei staatlichen Ebenen in Deutschland, der Bundesebene, der Länderebene und der kommunalen Ebene, führt zu einem Mangel an Investitionen der öffentlichen Hand. Etwa 60 % der öffentlichen Investitionen werden auf kommunaler Ebene getätigt. Jedoch ist der finanzielle Spielraum der Kommunen über Jahre hinweg infolge geringer Steuereinkommen im Kontext der Krise gepaart mit allgemein steigenden Sozialausgaben immer enger geworden. Deutschland hat enorme Schwierigkeiten dabei, seine fiskalischen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Investitionen möglich sind.
- Schließlich hat Deutschland noch immer nicht die Bildung als Schlüsselbereich für Investitionen erkannt. Während die privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung in den letzten Jahren signifikant gestiegen sind und nun leicht über dem OECD-Durchschnitt liegen, gehören die deutschen Investitionen im Bildungsbereich noch immer zu den niedrigsten in der OECD. Zwar lässt sich dies zumindest teilweise durch den hohen Anteil der Berufsausbildung in Deutschland erklären, bei der sich die Unternehmen indirekt an den Bildungs- und Ausbildungskosten beteiligen, doch ist es dennoch auffällig, dass die öffentlichen und privaten Investitionen in Bildung leiden.

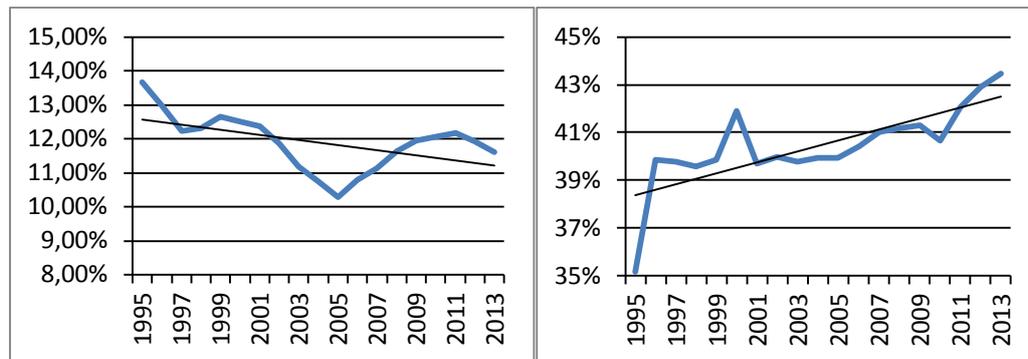
Wir schlagen vor, der deutschen Investitionslücke zwei institutionelle Neuerungen entgegenzusetzen, von denen die eine auf der Ebene der öffentlichen Investitionen ansetzt und die andere sich damit beschäftigt, wie private Ersparnisse zum Schließen der Investitionslücke genutzt werden können.

### ***Vorschlag D1: Mindestdrehzahl für Investitionen***

Die aktuelle Prioritätenliste der deutschen Finanzpolitik scheint wie folgt zu sein (in absteigender Reihenfolge): (1) Senkung des Schuldenstandes, (ii) öffentlicher Konsum und (iii) Investitionen. Angesichts der demographischen Zwänge, denen Deutschland unterliegt, ist der Senkung des Schuldenstandes tatsächlich höchste Priorität einzuräumen. Sie ist zu Recht in der Verfassung verankert. Allerdings hat sich die Ausrichtung auf die Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel der Senkung des Schuldenstandes in den letzten Jahren direkt auf die Investitionen und – in sehr viel geringerem Maße – auf den Staatsverbrauch ausgewirkt.

Die beiden untenstehenden Grafiken zeigen den Anteil der Bruttoanlageinvestitionen an den allgemeinen Staatsausgaben bzw. den Anteil der staatlichen Konsumausgaben an den allgemeinen Staatsausgaben.

Abb. 4: Anteil der Bruttoanlageinvestitionen (links) und des Konsums (rechts) an den allgemeinen Staatsausgaben



Quelle: AMECO

Wir schlagen eine Regel vor, die der Bundesregierung einen konsequenten, bilanzorientierten Ansatz bezüglich der öffentlichen Finanzen vorgäbe, bei dem sowohl die Haben- als auch die Soll-Seite in den Blick genommen wird. Haushaltskonsolidierung durch Verzicht auf Investitionen ist ein zeitlich sehr inkonsistenter Ansatz, der zu einer Verletzung der Prinzipien der Generationengerechtigkeit führt. Den kommenden Generationen ein heruntergekommenes Haus zu hinterlassen, stellt keine verantwortungsvolle Form des Vermögensmanagements dar. Die öffentliche Hand in Deutschland (Bundesebene, Länder und Kommunen) sollte sich zumindest dazu verpflichten, den Wert der öffentlichen Vermögenswerte (Verkehrsinfrastruktur, digitale Infrastruktur, öffentliche Versorgungsunternehmen) zu erhalten, d.h. die Nettoanlageinvestitionen im schwarzen Bereich zu halten. Gleichzeitig sollte die Regierung Schlüsselinvestitionsbereiche festlegen und sich für die nächsten drei Jahre zu höheren Investitionen verpflichten.

- Unser konkreter Vorschlag dazu ist, dass Deutschland eine „Mindestdrehzahl für Investitionen“ einführen sollte. Solch eine Mindestdrehzahl, die aufgrund der Netto- oder Bruttoanlageinvestitionen festgelegt werden könnte, dient dazu sicherzustellen, dass der Wert der öffentlichen Vermögenswerte in Deutschland nicht weiter verfällt. Unser Vorschlag stellt keinen Widerspruch zur „Schuldenbremse“ dar und steht mit ihr auch nicht im Wettbewerb. Mit der in der Verfassung verankerten „Schuldenbremse“ ist eine Obergrenze für das gesamte deutsche Haushaltsdefizit festgelegt, ohne dass dabei jedoch irgendwelche Vorgaben zur Zusammensetzung der Ausgaben gemacht werden. Bei der Mindestdrehzahl für Investitionen geht es lediglich um diese Zusammensetzung.
- Die Mindestdrehzahl würde den weiteren Verfall der Vermögenswerte lediglich aufschieben und wäre damit zukunftsorientiert; Deutschland sollte zusätzlich Wege zur Korrektur vergangener Investitionslücken ausfindig machen. In Ergänzung der

Minimale Drehzahl sollte es für einen Fünfjahreszeitraum numerische Ziele für Bereiche geben, in denen zusätzliche öffentliche Investitionen dringendst erforderlich sind, wie z.B. die Infrastruktur („Investitionsbeschleuniger“).

Diese zwei Ziele sind durchaus ohne ein Infragestellen der Schuldenbremse erreichbar. Die letzten offiziellen Projektionen gehen für 2014 von einem strukturellen Haushaltsüberschuss in Höhe von etwa 0,7 Prozent des BIP aus.<sup>9</sup> Die Schuldenbremse, die erst 2016 bindend in Kraft tritt, legt eine Obergrenze von 0,35 Prozent des BIP fest. Selbst wenn man eine Sicherheitsmarge für mögliche negative Überraschungen im Jahr 2015 einkalkuliert, verbleibt ein großer Spielraum innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Da die Höhe der öffentlichen Investitionen in Deutschland von den Ausgabenentscheidungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene abhängt, sollte zwischen den drei Ebenen eine Rahmenvereinbarung getroffen werden, um eine Untergrenze für Investitionen wie auch die Umsetzung der Investitionsbeschleuniger sicherzustellen.

### ***Vorschlag D2: Ein Finanzierungsfonds auf mehreren Ebenen zur gezielten Lenkung deutscher Investitionen***

Etwa 60 % aller öffentlichen Investitionen in Deutschland werden auf kommunaler Ebene getätigt. Jedoch haben die Kommunen ihre Investitionen an die Budgetzwänge angepasst, die sich aus zögerlichem Wachstum und einem niedrigeren Steueraufkommen auf kommunaler Ebene, aber auch aus gestiegenen Sozialausgaben (die zum größten Teil von den Kommunen getragen werden) ergeben. Viele deutsche Kommunen sind heute hoch oder sogar exzessiv verschuldet und haben keinerlei finanziellen Spielraum für Investitionen. Auch gibt es wenig Raum für Kommunen, sich für koordinierte und kostengünstige Investitionen in Vorhaben zusammenzuschließen, die Skalenerträge bringen würden.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir Folgendes vor:

- Schaffung eines fünfjährigen Finanzierungsfonds für dringliche Vorhaben auf kommunaler Ebene („Zukunftsfonds Deutschland“). Dieser Fonds würde die Bundesebene, die Länder und die Kommunen zusammenbringen. Ziel des Fonds wäre es, eine Institution zu schaffen, die sicherstellt, dass die richtigen Vorhaben für die Finanzierung ausgewählt werden und die bewertet, ob sie sich für eine öffentlich-private Kofinanzierung eignen. Zudem würde ein solcher Fonds die Transaktionskosten senken, indem er beim Projektmanagement behilflich ist und eine Verbindung ähnlicher Projekte ermöglicht, die sich im Ausschreibungs- oder Umsetzungsstadium befinden.
- Wir schlagen vor, den Fonds in den ersten Jahren zunächst vor allem mit öffentlichen Mitteln aufzubauen und dann mittel- bis langfristig zu einem öffentlich-privaten Instrument umzugestalten. Während der Aufbauphase von 2015-2017 würde die Finanzierung im Wesentlichen durch direkte Finanzspritzen der Bundesregierung (möglicherweise auch der Länder) gewährleistet, um eine zügige Realisierung der wichtigsten Investitionsvorhaben zu ermöglichen, von denen viele in den letzten Jahren aufgeschoben wurden. Parallel dazu würde jedoch die mittelfristige Funktion des Fonds aufgebaut, indem eine Verlagerung hin

---

<sup>9</sup> 0,6 laut der Europäischen Kommission und 0,8 laut Bundesfinanzministerium.

zu einem vollwertigen öffentlich-privaten Modell vollzogen wird, bei dem öffentliche Garantien als Anreiz für private Finanzierung verwendet werden.

- Mittelfristig wären die Funktionen des Fonds dann folgende:
  - Unterstützung der Behörden bei der Auswahl und Strukturierung von Vorhaben, die sich gut für eine private Kofinanzierung eignen
  - Senkung der Transaktionskosten (z.B. zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten und für das Aufsetzen von Verträgen) für die privatwirtschaftliche Finanzierung
  - Koordinierung der privaten Kofinanzierung (durch Banken, Versicherungen oder Infrastrukturfonds)
  - Entwicklung neuer, eigenkapitalähnlicher Finanzierungsinstrumente
  - Risikostreuung durch die Bilanz
  - Schaffung von Anreizen für öffentliche Sparer (durch Schuldbriefe, Anteile oder hybride Wertpapiere), die sich normalerweise nicht für Infrastrukturanlagen interessieren würden. Als Instrumente könnten direkt vom Staat zur Verfügung gestellte Kapitalpuffer oder allgemeine öffentliche Garantien genutzt werden, um die Risiken für Sparer und insbesondere Kleinsparer zu begrenzen.

Zusammengenommen sollten die beiden Vorschläge zu Investitionen in Deutschland (Mindestdrehzahl und Finanzierungsfonds auf mehreren Ebenen) zu einer Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher Ressourcen führen. Berücksichtigt man die momentane Unterdeckung und die Lücke, die sich im letzten Jahrzehnt aufgetan hat, so sollte Deutschland nachhaltige Anstrengung zur Modernisierung seines öffentlichen Kapitalstocks unternehmen. Für die nächsten drei Jahre halten wir zusätzliche öffentliche Investitionsanstrengungen von jährlich 8 Milliarden EUR bzw. insg. 24 Milliarden EUR im Zeitraum 2015–2017 für ein angemessenes Ziel<sup>10</sup>. Dies entspricht der Hälfte der Lücke im Vergleich zum Rest der EU. Da sich der Haushalt für 2015 bereits im Verabschiedungsprozess befindet, müssten in den Jahren 2016 oder 2017 anteilig größere Summen aufgebracht werden, sofern nicht aufgrund schnell fallender Wachstumsraten ein Nachtragshaushalt für 2015 erforderlich wird. Kurzfristig würde der durch die Schuldenbremse vorgegebene Rahmen ausreichend Spielraum für die avisierten zusätzlichen Investitionen bieten. Mittelfristig müssten zusätzliche Investitionen durch entsprechende Haushaltsumschichtungen oder durch Steuererhöhungen finanziert werden.

## **2.4 Investitionen in Frankreich**

Verglichen mit anderen europäischen Ländern leidet Frankreich nicht an einer akuten, kumulierten Investitionslücke. Die gewerblichen Investitionen außerhalb des Wohnungsbereichs liegen weiterhin auf einem im europäischen Vergleich relativ hohen Niveau, auch verglichen mit Deutschland. Die öffentlichen Investitionsaufwendungen beliefen sich 2013 auf 3 % des BIP, womit sie doppelt so hoch wie in Deutschland und fast einen ganzen

---

<sup>10</sup> In dieser Summe sind die vom Bundesfinanzminister für 2016-2018 vorgeschlagenen 10 Milliarden EUR bereits enthalten. Da wir uns auf den Zeitraum 2015-2017 konzentrieren, reduziert sich die von uns vorgeschlagene Summe von 24 Milliarden EUR um die 6,6 Milliarden EUR aus den neu vorgeschlagenen Summen.

Prozentpunkt über dem EU-Durchschnitt lagen. In den letzten Jahren kam es hier zu keinen nennenswerten Kürzungen.

Bei der Zuteilung der Investitionsmittel gibt es jedoch Verbesserungsbedarf.

Im privaten Bereich leiden das produzierende Gewerbe und allgemein der Handelsgüterbereich unter den Folgen unzureichender Investitionen in Produktinnovationen und Anlagenmodernisierung. Die vergleichsweise geringe Zahl an Robotern, die in der Fertigung zum Einsatz kommen, ist ein häufig genannter Indikator für ein allgemein verbreitetes Phänomen. Die Folge ist, dass viele Firmen, die stark im internationalen Wettbewerb stehen, Mühe haben, sich in einem sehr anspruchsvollen Umfeld durchzusetzen. Eine prioritäre Aufgabe für die französische Wirtschaft besteht darin, physisches und immaterielles Kapital sowie Humankapital in den Handelsgüterbereich zu verlagern. In den letzten Jahren wurden Steueranreize zur Förderung von F&E und Anlageninvestitionen geschaffen. In den nächsten Jahren geht es nun darum, die Stabilität der bestehenden Systeme zu gewährleisten.

Bei den Investitionen in den Wohnungsbau gibt es Grund zur Sorge. Trotz beträchtlicher Förderung durch die öffentliche Hand ist die Bautätigkeit vergleichsweise gering. Die Situation, in der sich die Baubranche befindet, ist ein sprichwörtliches Beispiel für das, was im vorherigen Abschnitt über die Bedeutung der Qualität und der Vorhersehbarkeit der öffentlichen Regulierung gesagt wurde. Verzerrte Anreize und ungeeignete Regulierungsmaßnahmen haben zu einer Verringerung der Investitionstätigkeit im Wohnungsbau geführt.

Was die öffentlichen Investitionen angeht, so wurde der Modernisierung bestehender Anlagen und dem Ausbau der Infrastruktur in dicht besiedelten Gebieten zu wenig Aufmerksamkeit im Vergleich mit neuen Leuchtturmprojekten geschenkt. Die öffentlichen Forschungsinvestitionen stehen wegen der exzessiv strengen Vorgaben bei der Vergabe der Mittel in der Kritik. Zwar hat das *Programme Investissements d'Avenir* erfolgreich zur Förderung qualitativ hochwertiger Investitionen der Zentralregierung in Bildung, Forschung und Innovation beigetragen; insgesamt jedoch konzentrieren sich die öffentlichen Investitionen nicht ausreichend auf die Vorhaben mit der höchsten sozialen Rendite.

Im Zuge der Senkung der öffentlichen Ausgaben wird einer selektiven Vorgehensweise bei der Verteilung der Investitionsmittel eine immer größere Rolle zukommen. Die Zuschüsse, die die Zentralregierung den Gebietskörperschaften gewährt, sollen von 2015-2017 abhängig vom BIP um einen halben Prozentpunkt gesenkt werden und es steht zu erwarten, dass dies teilweise zu Lasten der Investitionen geschehen wird. Zur Verbesserung der Qualität und der Effizienz der öffentlichen Investitionsausgaben wird hier eine systematische Projektevaluation entscheidend sein.

## **2.5 Investitionen in Europa**

In den letzten Jahren ist das Investitionsniveau im Euroraum auf unter 20 % des BIP gefallen. Das ist kein nachhaltiges Niveau. Die Zusicherung des neuen Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, eine 300 Milliarden EUR umfassende Investitionsinitiative zu schaffen, beruht auf einer ähnlichen Einschätzung.

Wir glauben, dass Deutschland und Frankreich sich in Ergänzung der auf europäischer Ebene ergriffenen regulatorischen Initiativen und der oben erörterten nationalen Strategien an einer

europäischen Finanzierungsinitiative beteiligen sollten. Konkret schlagen wir die Schaffung zweier gezielter Fonds auf europäischer Ebene vor, um (i) Anreize für zusätzliche private Investitionen zu schaffen und (ii) bessere öffentliche Investitionen zu erleichtern.

### ***Vorschlag E1: Stärkung der öffentlichen Investitionen***

Ziel des ersten Instruments wäre es, der unzureichenden Risikofreudigkeit privater Kapitalgeber entgegenzuwirken. Die Gründe für dieses Problem haben wir weiter oben im Detail beschrieben und dabei deutlich gemacht, dass Regulierungsinitiativen hier potenziell sehr viel bewirken können.

Wir sind jedoch auch der Ansicht, dass eine Verbesserung des Regelwerks allein vermutlich nicht ausreichen wird, um das Maß an privaten Investitionen zu generieren, das in Europa für eine rechtzeitige Schließung der Investitionslücken erforderlich ist. Erstens, weil regulatorische Veränderungen Zeit brauchen und sich gerade in Bereichen, wie Energie, digitale Infrastruktur und Verkehr, in denen sich politische Änderungen besonders stark auswirken, das Risiko möglicher späterer politischer Kehrtwenden, die die zukünftigen Ertragsströme beeinflussen, kaum vermeiden lässt. Zweitens, weil es in der beschriebenen Situation in Europa einen kumulierten Mangel an Beteiligungen und Risikofreudigkeit gibt – gerade auch (wenn auch nicht ausschließlich) bei der Finanzierung grenzüberschreitender Investitionen.

Daher unterstützen wir die Idee für die Schaffung eines Fonds, der private Investitionen fördern würde, indem er sich an Risiken beteiligt, in Beteiligungen investiert und dazu beiträgt, das Risiko politischer Kehrtwenden abzudecken.

Es stehen bereits verschiedene Vorschläge für einen solchen Fonds zur Diskussion und es werden aktuell [Stand: Verfassung dieses Berichts]neue Anregungen von Seiten der Europäischen Kommission erwartet. Wir möchten den bestehenden Vorschlägen keine eigene Variante hinzufügen, sondern sieben Kriterien auflisten, die eine solche Initiative erfüllen sollte, um im aktuellen Umfeld wirksam zu sein.

- Erstens sollte der Fonds in der Lage dazu sein, an der Seite privater Investoren echte Beteiligungen an Unternehmen und Vorhaben zu erwerben. Wie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung oder auch die Erfahrungen Israels mit der Innovationsfinanzierung zeigen, ist die öffentlich-private Kofinanzierung ein effektiver Weg zur Schaffung von Anreizen für risikofreudiges Handeln, vorausgesetzt, dass die Anreize richtig gesetzt sind und die Beteiligungsregeln dafür sorgen, dass öffentliche Gelder nicht zur Stützung von wenig rentablen oder gar verlustträchtigen Investitionen genutzt werden.
- Zweitens sollte der Fonds sich an der Finanzierung langfristiger Investitionen in die Infrastruktur beteiligen können und dabei, je nach Art des Projekts, eine aktivere oder weniger risikoträchtige Finanzierungsrolle übernehmen. Der Fonds sollte zum Beispiel in die risikoabsorbierenden Tranchen von entsprechend zugeschnittenen „Anreizpapieren“ investieren können (wobei weitere Tranchen von den nationalen Entwicklungsbanken der EU-Staaten und der Europäischen Investitionsbank gezeichnet werden könnten, und es private Tranchen mit unterschiedlichen Senioritäten geben könnte). Dies würde zu einer Harmonisierung der Anreize beitragen, sodass durch die bloße Marktteilnahme der entsprechenden öffentlichen Institutionen in der Finanzwelt eine Garantie gegen das Risiko

politischer Kehrtwenden gegeben wäre. Alternativ dazu sollte sich der Fonds gemeinsam mit anderen Investoren zur Risikoabsorption einbringen können, z.B. durch die Zeichnung einer Mezzanintranche. Das wäre beispielsweise bei Projekten mit nachgewiesenem sozialen Wert der Fall, die weniger abhängig von staatlicher Regulierung sind.

- Drittens sollte der Fonds, soweit wie möglich, das Geschäftsrisiko getrennt vom Länderrisiko behandeln. Die starke Korrelation, die es in den letzten Jahren zwischen diesen beiden Risiken gegeben hat, stellt eine beträchtliche Hürde für die Entwicklung von Unternehmen mit guten Erfolgsaussichten dar und verletzt das Prinzip des Binnenmarkts. Der Fonds sollte die Finanzierung grenzüberschreitender Beteiligungen wieder beleben und für eine standortunabhängige Auswahl nach Leistungskriterien sorgen.

Um all dies leisten zu können, sollte der Fonds über eine diversifizierte Kapitalstruktur verfügen, bei der sich möglicherweise Institutionen der EU, einzelne Mitgliedstaaten, nationale Entwicklungsbanken und private Investoren beteiligen. Öffentliche EU-Gelder könnten aus bereits bestehenden Ressourcen im Haushalt zur Verfügung gestellt werden, z.B. aus nicht abgerufenen Mitteln aus den Strukturfonds und verfügbaren Kapazitäten des EFSM. Wünschenswert, aber nicht unabdingbar, wäre eine Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten. Wie im Falle der EFSF, sollte die Struktur so flexibel sein, dass der Fonds zunächst mit einigen wenigen Mitgliedstaaten anlaufen kann.

Bei der Finanzierung durch die Mitgliedstaaten könnte man auf den Erfahrungen mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Europäischen Finanzmarktstabilitätsfazilität aufbauen. Ein Teil des Kapitals würde direkt eingezahlt werden; der Rest wäre auf Aufforderung fällig. Es könnten sich alle dazu gewillten Mitgliedstaaten beteiligen, da die von ihnen geleisteten Kapitalbeiträge zwar Auswirkungen auf die Schuldenlast, nicht jedoch auf das Haushaltsdefizit hätten. Die Staaten könnten (innerhalb eines festgelegten Rahmens) auch gemeinsam Garantien für vom Fonds ausgegebene Schuldverschreibungen übernehmen, wie es auch bei der EFSF ermöglicht wurde.

Der Fonds sollte zwar als neue Einrichtung gestaltet werden, könnte aber an eine bereits bestehende Struktur angedockt werden, wofür sich die EIB-Gruppe anböte. Bezüglich der Corporate Governance sollte der Fonds auf der Aktionärsstruktur aufgebaut sein.

Die Wirksamkeit des Fonds sollte nicht in erster Linie nach seiner geschätzten Bilanzsumme und der Hebelwirkung beurteilt werden. Die Hebelwirkung sollte projektbezogen festgelegt werden und der Beitrag des Fonds sollte anhand der durch ihn zusätzlich angestoßenen Investitionen gemessen werden und nicht an dem durch ihn finanzierbaren Investitionsvolumen.

Die Bemessung der Größe des Fonds sollte auf der Grundlage vorsichtiger Schätzungen der Hebelwirkung erfolgen. Wir glauben, dass zur Mobilisierung eines ausreichenden privaten Investitionsvolumens 20 Milliarden EUR von den Institutionen der EU zur Verfügung gestellt werden sollten sowie weitere 30 Milliarden EUR von einzelnen Mitgliedstaaten und nationalen Entwicklungsbanken.

### **Vorschlag E2: Stärkung der öffentlichen Investitionen**

Länder, die über einen ausreichenden finanziellen Spielraum verfügen, können diesen für zusätzliche öffentliche Investitionen nutzen. Jedoch ist der fiskalische Spielraum in den Ländern des Euroraums insgesamt gesehen sehr begrenzt. Zudem haben einige Staaten einschneidende Kürzungen im Bereich der öffentlichen Investitionen vorgenommen, und das auch in wichtigen Bereichen wie Bildung und Gesundheit.

Mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) hat Europa ein neues Instrument geschaffen, mit dem es in Schwierigkeiten geratenen Ländern helfen kann. Doch dienen die Darlehen aus dem ESM dazu, Staaten im Euroraum beizustehen, die Probleme beim Marktzugang haben. Weder diese noch andere Darlehen wären dazu geeignet, Staaten zu helfen, die eine Eindämmung ihrer Verschuldung anstreben. Die EU stellt im Rahmen der Strukturfonds Zuschüsse zur Verfügung. Diese sind jedoch ausschließlich zur Förderung der regionalen Konvergenz gedacht. Wir schlagen daher vor, auf europäischer Ebene einen Fonds zu schaffen, der Zuschüsse an Mitgliedstaaten des Euroraums vergibt. Hintergrund der Beschränkung auf Staaten des Euroraums ist die Tatsache, dass diese einem durchsetzbaren Verbot exzessiver Haushaltsdefizite unterliegen.

Der Fonds würde von den Mitgliedstaaten nach einem Kapitalzeichnungsschlüssel alimentiert und zwar in Form von entweder (i) eingezahltem Kapital, (ii) nicht abgerufenen Strukturfondsmitteln aus dem Zeitraum 2007 – 2013 oder durch (iii) gebundenes Kapital in Form von dafür vorgesehenen Steuereinnahmen, die über einen 10-Jahreszeitraum zurückgezahlt werden müssen (Berechnung für den Kapitalzeichnungsschlüssel als Barwert). Die Art der Alimentierung hinge vermutlich vom fiskalischen Spielraum des Mitgliedstaates und der Menge der nicht abgerufenen Strukturfondsmittel ab.

Der Fonds dürfte selbst Kredite aufnehmen, jedoch nur zum Zweck der Überbrückung der Lücke, die sich zwischen dem direkt eingezahlten Kapital und den gebundenen Steuereinnahmen auftut. Die entsprechenden Schulden würden einzeln von jedem Mitgliedstaat bis zu einer vorher bestimmten Höchstgrenze garantiert.

Der Fonds könnte zunächst als privatwirtschaftliche Gesellschaft gegründet werden (vergleichbar mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)). Zu einem späteren Zeitpunkt könnte er dann in eine auf Verträgen beruhende Institution umgewandelt werden. Die Mitgliedschaft stünde allen willigen und interessierten Mitgliedstaaten offen. Die Stimmrechte würden anhand des Kapitalzeichnungsschlüssels vergeben. Die Führung des Fonds sollte sicherstellen, dass die Umsetzung der beschlossenen Programme flexibel und zügig geschieht.

Der Fonds würde drei Arten von Zuschüssen vergeben (auf die jeweils ein Drittel der gesamten Beiträge entfielen):

#### **1) Zielzuschüsse (Zuschüsse zur Erreichung gemeinsamer Ziele; mit *juste retour*)**

Diese Zuschüsse würden entsprechend dem Kapitalzeichnungsschlüssel an die Mitgliedstaaten vergeben (*juste retour*), sodass es zu keinerlei Umverteilung käme. Die Mittel wären jedoch zweckgebunden für bestimmte, gemeinsam festgelegte Bereiche (wie Bildung, Verkehrsinfrastruktur etc.) zu verwenden und würden der Erreichung gemeinsam festgelegter Ziele dienen. Der Zweck dieser Zielzuschüsse bestünde darin, sicherzustellen, dass bestimmte Summen der

öffentlichen Gelder in Investitionsvorhaben fließen und somit Anreize für Regierungen zu schaffen, die Ausgaben in Zukunftsfelder selbst in Zeiten der Haushaltskonsolidierung auf einem angemessenen Niveau zu halten. Der Zugang zu einigen der durch die Zielzuschüsse geförderten Programme könnte von der Erfüllung bestimmter Kriterien abhängig gemacht werden, um so die Effektivität der Ausgaben zu gewährleisten. So könnte etwa ein Programm zur Finanzierung staatlicher Universitäten aufgelegt werden, wobei der Zugang abhängig von der Erfüllung von Vorgaben zum Universitätsmanagement und zur Autonomie der Universität wäre.

**2) Solidaritätszuschüsse (bedingte Zuschüsse für Projekte des allgemeinen Interesses; ohne *juste retour*)**

Diese Zuschüsse stünden für hochprioritäre Investitionen in Ländern zur Verfügung, in denen die Lage der öffentlichen Haushalte unabdingbare Investitionen in höchstprioritären Bereichen gefährdet. Sie könnten z.B. für den Kauf von medizinischem Gerät für Krankenhäuser in den Ländern, die unter der Aufsicht der Troika stehen, vergeben werden. Der Zugang könnte abhängig von der Umsetzung hochprioritärer Reformen gemacht werden (etwa im Bereich der Organisation des Krankenhauswesens).

**3) Exzellenzzuschüsse (unbedingte Zuschüsse; Vergabe durch Ausschreibung)**

Diese Zuschüsse wären der Förderung konkreter Projekte, die der Steigerung des Wachstums und der Stärkung des Innovationspotenzials innerhalb des Euroraums dienen, vorbehalten. Sie würden ohne einen vorherbestimmten Länderschlüssel ausschließlich nach dem Prinzip der Förderungswürdigkeit vergeben. Die entsprechende Einschätzung würde von Expertengruppen, denen auch eine Mindestanzahl von Nicht-EU-Bürgern angehören müsste, vorgenommen. Ein Schlüsselkriterium wären starke Ausstrahlungen der positiven Effekte auf andere teilnehmende Länder. Gemeinschaftsprojekte verschiedener Länder könnten ebenfalls gefördert werden. Was die Art der Projekte angeht, gäbe es sehr viel Spielraum.

Die öffentlichen Investitionen im Euroraum beliefen sich 2013 auf 200 Milliarden EUR und lagen damit etwa 15 % unter dem Vorkrisenniveau. Wir schlagen vor, die Größe des Fonds so zu gestalten, dass er dazu in der Lage ist, über drei Jahre hinweg die öffentlichen Investitionen um 5 % bzw. 42 Milliarden EUR zu erhöhen. Etwa ein Viertel des Gesamtvolumens könnte aus nicht abgerufenen Mitteln der Strukturfonds finanziert werden, der Rest durch Beiträge der Mitgliedstaaten des Euroraums.

### **3. Ein wirtschaftliches Schengen-Abkommen**

Frankreich und Deutschland spielen im Euroraum und innerhalb der EU eine führende Rolle, sie sollten ihre Zusammenarbeit jedoch nicht auf diesen Aufgabenbereich beschränken. Sie sollten auch ihre bilateralen Beziehungen stärken und Initiativen ins Leben rufen, denen sich weitere EU-Länder anschließen können.

Vor fast dreißig Jahren wurde das Schengen-Abkommen von fünf der damals zehn EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet. Das Abkommen ist heute Teil des geltenden Rechts in der EU; es umfasst 26 Länder, von denen 22 EU-Mitgliedstaaten sind, wobei das Vereinigte Königreich und Irland nie beigetreten sind. Die Initiative hat sich als entscheidende Hilfe bei der Förderung der Zusammenarbeit und der Bündelung von Anstrengungen in einem Bereich erwiesen, in dem es kein übergreifendes EU-Abkommen gab und immer noch nicht gibt.

Unter Nutzung der durch die EU-Verträge gebotenen Flexibilität sollte dieses Konzept als Vorlage für Initiativen dienen, bei denen Frankreich, Deutschland und weitere Mitgliedstaaten über die Integration und die Politiken auf Ebene der EU hinausgehen wollen.

Wir glauben, dass Frankreich und Deutschland bei solchen Projekten die Initiative ergreifen sollten, und wir sehen auf zwei Ebenen Handlungsspielraum. Erstens gibt es Wirtschaftsbereiche, für die das Konzept nationaler Grenzen veraltet erscheint. In diesen Wirtschaftszweigen sollten jetzt gemeinsame regulatorische und politische Anstrengungen unternommen werden. Wir nennen diese Wirtschaftszweige „Branchen ohne Grenzen“. Zweitens gibt es Bereiche, in denen politische und gesellschaftliche Entscheidungen von zwei Nachbarstaaten, die so eng verbunden sind wie Frankreich und Deutschland unter ständiger gegenseitiger Beobachtung stehen sollten („gegenseitiger Blick über die Schulter“) und schrittweise zu gemeinsamen Entscheidungen auf von uns als „Konvergenzbereiche“ bezeichneten Gebieten führen sollten.

#### **3.1 Branchen ohne Grenzen**

Die wirtschaftliche Integration bleibt eine der wesentlichen Stärken Europas. Die Größe des Marktes zählt, und kein Produzent weltweit kann die europäischen Vorlieben ignorieren. Immer wenn die EU neue technische Standards einführt, richten sich die Anbieter aus aller Welt darauf ein. Entgegen der allgemeinen Wahrnehmung hat der Regulierungswettbewerb häufig zu einem „Wettlauf an die Spitze“ (d.h. hin zu europäischen Standards) geführt und nicht zu einer Absenkung von Normen und Standards. Die EU wird daher auch „Weltregulierer“ genannt.<sup>11</sup>

Der Binnenmarkt hat jedoch an Zugkraft verloren. Als er vor drei Jahrzehnten ins Leben gerufen wurde, herrschte der Glaube vor, dass die Beseitigung von nicht-tarifären Handelshemmnissen zu einem einheitlichen Markt ähnlich der nationalen Märkte führen würde. Ungeachtet der Errungenschaften des Binnenmarktes ist dieser Fall nicht eingetreten: rechtliche, regulatorische und steuerliche Barrieren sowie bestehende nationale Netze haben die Schaffung wahrhaft gesamteuropäischer Märkte verhindert. EU-Richtlinien sehen einen erheblichen

---

<sup>11</sup>Wall Street Journal, 31. März 2006.

Ermessensspielraum auf nationaler Ebene vor. Es herrscht immer noch eine Zersplitterung vor, und diese ist häufig ein Hindernis für das Entstehen von europäischen Unternehmen von Weltrang. Darüber hinaus führt die Uneinigkeit unter Mitgliedstaaten über den Reformkurs oft zu einer Beibehaltung des Status-quo, was in Wirtschaftszweigen, die einem raschen technischen Wandel unterliegen, schwerwiegende negative Folgen hat.

Die Finanzkrise hat uns die Grenzen des Binnenmarktes aufgezeigt, als Kapital hinter die nationalen Grenzen zurückgeholt wurde und die Regulierungsbehörden die Banken davon abhielten, über Ländergrenzen hinweg Geld zu verleihen. Plötzlich wurde deutlich, dass das, was man als Prozess der tiefgreifenden Integration erachtet hatte, tatsächlich ziemlich flach und zerbrechlich war. Im Juni 2012 entwickelten die Staats- und Regierungschefs des Euroraums dann ein neues Konzept: Die Bankenunion. Zur Überwindung der bestehenden Abschottungsmaßnahmen führten sie eine einheitliche Aufsichtsbehörde und einen gemeinsamen Mechanismus zur Bankenabwicklung ein. Dies ist eines der wichtigsten Beispiele für eine „positive Integration“ im Sinne einer politischen Verständigung auf gemeinsam festgelegte Regeln und Regulierungsziele auf EU-Ebene (im Gegensatz zu einer „negativen Integration“, die einen Abbau von Hemmnissen und die Festlegung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner bezeichnet).

Wir schlagen vor, dass Frankreich und Deutschland auf dieser Erfahrung aufbauen und eine vertiefte positive Integration in einigen Industriezweigen von strategischer Bedeutung anstreben, in denen regulatorische Grenzen die wirtschaftliche Tätigkeit erheblich einschränken und ein gemeinsamer regulatorischer Ansatz für alle teilnehmenden Länder voraussichtlich erhebliche positive Auswirkungen haben würde. Wir nennen diese Wirtschaftszweige „Branchen ohne Grenzen“ und rufen Frankreich und Deutschland dazu auf, (i) die wichtigsten dieser Bereiche auszumachen und (ii) den Weg hin zu gemeinsamen Rechtsvorschriften, gemeinsamer Regulierung und sogar eine gemeinsame Regulierungsstelle zu gehen. Natürlich müssen diese Schritte im Einklang mit EU-Recht und EU-Initiativen stehen und weitere EU-Länder könnten sich anschließen; Frankreich und Deutschland würden jedoch in ihrem eigenen Tempo vorangehen.

Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen, schlagen wir an dieser Stelle drei derartige Initiativen vor, zwei im wirtschaftlichen Bereich und eine im Bereich des Arbeitsmarktes.

### **3.1.1 Energie**

Der Energiebinnenmarkt ist den Erwartungen nicht gerecht geworden. Eine unpassende Marktgestaltung, sich entwickelnde Technologien, neue Bedrohungen, andauernde physische Beschränkungen und unterschiedliche Präferenzen haben zu einer Kombination von akuter Zersplitterung und tiefer Integration geführt. Insbesondere Frankreich und Deutschland sind teilweise unterschiedliche Wege gegangen - am augenfälligsten ist dies beim Energiemix, während sie gleichzeitig als Mitglieder des Strombinnenmarktes eng verbunden bleiben. Kurzfristige Preissignale im Strombinnenmarkt setzen aber nicht mehr die richtigen Anreize für langfristige Investitionen. Ohne Kapazitätsmechanismen hat die zeitweilige Überversorgung dazu geführt, dass der Großhandelsstrompreis niedrig ist oder sogar im Negativbereich liegt, wodurch einige der im Bezug auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß effizientesten Gaskraftwerke nicht mehr

profitabel sind. Darüber hinaus sind die CO<sub>2</sub>-Preise ungewöhnlich niedrig, weil die 2020-Ziele auf EU-Ebene festgelegt wurden, bevor die Auswirkungen der Großen Rezession spürbar waren, und sie nicht an die folgenden wirtschaftlichen Entwicklungen angepasst wurden.

Die teilweise Integration hat die Nachteile beider Systeme hervorgebracht – einen Binnenmarkt, der keine Anreize für Investitionen zur Entwicklung sauberer Technologien schafft.

Eine erste Priorität für einen deutsch-französischen Plan sollte eine neue und gemeinsame Vision für ein künftiges Stromsystem mit einem großen Anteil erneuerbarer Energien sein, die sich durch eine schwankende Stromerzeugung, einen hohen Investitionsaufwand und null Grenzkosten auszeichnen. Darüber hinaus ist ein Großteil dieser Energien noch nicht profitabel und muss zumindest vorübergehend subventioniert werden, ohne dass es dabei zu Marktverzerrungen kommt.

Ein vielversprechender Weg aus dieser Sackgasse wäre die Schaffung von Kapazitätsmechanismen, um sicherzustellen, dass die richtigen Investitionsanreize für Erzeuger geschaffen werden. Doch aufgrund ihrer physischen Fragmentierung in regionale Teilmärkte ist die EU nicht die geeignete Plattform zur Einführung von Kapazitätsmechanismen. Außerdem gibt es keine EU-weite Einigung auf ein Konzept für einen Kapazitätsmarkt. Die richtige Plattform dazu wären Zusammenschlüsse von Nachbarländern, die ein gemeinsames Netz teilen.

Derzeit haben Frankreich und Deutschland eine unterschiedliche Sicht auf dieses Thema. Frankreichs Hauptsorge besteht darin, die Spitzenlaststunden im Winter abzudecken, während Deutschlands Priorität auf der Bereitstellung von Kapazitäten zur Abdeckung der Schwankungen erneuerbarer Energien liegt. Diese Unterschiede verringern jedoch nicht die Abhängigkeiten zwischen den beiden Ländern und sind nicht größer, als es bei der Bankenunion der Fall war. Sie können überwunden werden.

Die Herausforderung für die Zukunft besteht darin, eine EU-weite Regelung auszuarbeiten, die gemeinsame Grundregeln für die Versorgungssicherheit aufstellt. Dies betrifft ein EU-weites Emissionshandelssystem (ETS), das zu einem glaubwürdigen gemeinsamen CO<sub>2</sub>-Preis führt und dadurch eine klimafreundliche Energiewende ermöglicht, regionale Kapazitätsmechanismen, die angemessene, langfristige Investitionsanreize schaffen, und nationale Politiken, die sich mit Blick auf die Präferenzen bezüglich des Energiemixes voneinander unterscheiden können.

Im Rahmen von fortlaufenden Bemühungen zur Verbesserung des EU-weiten gemeinsamen Rahmens sollten Frankreich, Deutschland und weitere Länder, die einer gemeinsamen regionalen Gruppierung angehören (zum Beispiel dem Pentalateralen Forum, das auf Initiative Frankreichs und Deutschlands gemeinsam mit den Benelux-Staaten gegründet wurde), voranschreiten und sich innerhalb der nächsten drei Jahre (i) auf ein gemeinsames Vorgehen für einen gemeinsamen Kapazitätsmechanismus einigen, (ii) auf eine gemeinsame Regelung zur Unterstützung und Förderung von erneuerbaren Energien verständigen, und (iii) auf eine gemeinsame Regelung zur Steigerung der Energieeffizienz verständigen.

Außerdem sollten Frankreich und Deutschland ihr Know-how über die Stilllegung von Atomkraftwerken bündeln und gemeinsame Forschungs- und Umsetzungsanstrengungen unternehmen.

### **3.2.1 Die digitale Wirtschaft**

Die digitale Wirtschaft ist schon fast per definitionem „ohne Grenzen“. Während es sich bei der digitalen Wirtschaft nicht wirklich um einen eigenständigen Wirtschaftszweig handelt (da heutzutage alle Bereiche der Wertschöpfung in der Wirtschaft in irgendeiner Weise digitalisiert sind), müssen die regulatorischen Anstrengungen im digitalen Bereich nach den Regeln der „Branchen ohne Grenzen“ erfolgen.

Gemeinsame deutsch-französische Maßnahmen sind auf diesem Gebiet dringend vonnöten. Von den zehn umsatzstärksten Internet-Unternehmen sind sechs in den USA angesiedelt, drei in China und eines in Japan. In den Bereichen Elektronik, Hardware, Software und Halbleiter sieht es nicht viel anders aus, auch wenn es Ausnahmen wie SAP und STMicroelectronics gibt. Europa ist zweifelsohne in der globalen Digitalen Revolution nicht so sichtbar, wie es sein sollte. Diese Revolution bringt jedoch weitreichende Herausforderungen für die Wertschöpfung in Europa mit sich. Eine weltweite Führungsrolle erfordert heutzutage völlig andere Prioritäten als in der Vergangenheit. Beispielsweise sind für Autohersteller Patente für Software heutzutage oft wertvoller als Patente für Motoren. Außerdem laufen die europäischen Dienstleistungsbranchen zunehmend Gefahr, hinter globale Wettbewerber zurück zu fallen und von digitalen Neueinsteigern aus ihren gewinnbringendsten Geschäftsbereichen verdrängt zu werden. Während Verbraucher von mehr Wettbewerb und der Einführung neuer Geschäftsmodelle profitieren, ist es wichtig sicher zu stellen, dass sich europäische Marktteilnehmer an dieser globalen Umstrukturierung beteiligen.

Es ist auch entscheidend, dass an wesentlichen europäischen politischen Prioritäten nicht gerüttelt wird. Gemeinsame regulatorische Ansätze sind in den folgenden Bereichen besonders wichtig: Datensicherheit in der Wirtschaft, Urheberrecht, Schutz der Privatsphäre, das „Recht auf Vergessenwerden“, Verbraucherschutz bei digitalen Geschäften, Steuerfragen im Zusammenhang mit digitalen Geschäften und bei der Normensetzung. Hier teilen Europa, die USA und andere globale Akteure nicht unbedingt dieselben Werte und Prioritäten.

Für diese Aufgaben sind Länder wie Deutschland und Frankreich allein einfach zu klein. Größe spielt in der digitalen Welt eine enorm wichtige Rolle, und sogar ein mittlerer nationaler Markt ist für wichtige heimische Akteure zu klein, um schnell genug an globaler Bedeutung zu gewinnen. Auch die besten innovativen Firmen mit den besten Projekten können nicht schnell genug wachsen, um mit Wettbewerbern mithalten zu können, deren Produkte auf einem Markt gereift sind, der fünf Mal größer ist. Deshalb ist es so wichtig, größere Märkte ohne regulatorische Grenzen zu schaffen. Außerdem ist der europäische Markt groß: Europa ist der größte Markt für Google, Facebook, Amazon und Apple. Alle vier Unternehmen erzielen in Europa einen höheren Umsatz als in den USA.

Deshalb rufen wir Frankreich und Deutschland dazu auf, die Initiative für eine gemeinsame digitale Strategie auf der Grundlage eines gemeinsamen regulatorischen Ansatzes zu ergreifen.

Darüber hinaus sollte es einen koordinierten Ansatz zur Entwicklung der nächsten Generation von Mobilnetzen (5G), zur Weiterentwicklung von Ortungssystemen und zur Datensammlung und -speicherung (Big Data) geben.

### **3.1.3 Berufliche Entwicklung, Qualifikation und Ausbildung**

In der Europäischen Union gehört die Freizügigkeit für Personen zu den vier elementaren Freiheiten. Gleichzeitig ist dieses de-jure-Recht angesichts zahlreicher regulatorischer Hemmnisse und/oder wegen fehlender gemeinsamer Regelungen de-facto eingeschränkt.

Wir sind uns bewusst, dass sich der Weg zu einer de-facto-Freizügigkeit auf Ebene der EU-28 als ein sehr schwieriges politisches Unterfangen erweisen könnte. Dennoch würden Frankreich, Deutschland und andere Länder, die sich einem solchen Vorhaben anschließen möchten, erheblich von einem Abbau nationaler Hindernisse auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungswesen, bei der Anerkennung von Qualifikationen sowie der beruflichen Entwicklung profitieren.

Deshalb schlagen wir vor, dass Frankreich und Deutschland gemeinsam mit gleichgesinnten Ländern eine Initiative vorantreiben, um einen „Raum ohne Grenzen“, in dem die Freizügigkeit uneingeschränkt garantiert ist, für folgende Bereiche zu schaffen:

- Qualifikationen: Frankreich und Deutschland sollten sich auf ein gemeinsames Rahmenabkommen über eine umfassende, grenzüberschreitende rechtliche und tatsächliche Anerkennung von Berufsqualifikationen und -abschlüssen verständigen. Wir sind uns darüber im Klaren, dass bereits heute in den meisten Bereichen eine rechtliche Anerkennung möglich ist. Dennoch bestehen noch erhebliche Einschränkungen bei der konkreten Umsetzung.
- Sozialleistungen: Frankreich und Deutschland sollten sich auf ein gemeinsames Rahmenabkommen über die umfassende, grenzüberschreitende Übertragbarkeit aller Rechte und Sozialleistungen im Zusammenhang mit der Mobilität auf dem Arbeitsmarkt verständigen, insbesondere bezüglich (i) Krankenversicherung, (ii) Rentenansprüche, (iii) Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit und (iv) Rechtsansprüche auf Berufsausbildung. Das bedeutet nicht, dass die beiden Länder ihre Systeme zusammenführen müssen. Jedoch sollten deutsche Staatsangehörige, die in Frankreich arbeiten, (ohne ein kompliziertes Rechts- oder Verwaltungsverfahren) nach Deutschland zurückkehren und ihre Ansprüche in vollem Umfang geltend machen können.
- Stipendien: Auf den Gebieten der Bildungs- und Forschungsstipendien, gilt immer noch, dass Frankreich und Deutschland einander als „Ausland“ betrachten. Wir empfehlen eine Änderung hin zu einer Übertragbarkeit von Stipendien und Ausbildungsförderungsansprüchen. Dies sollte jedoch nicht dazu führen, dass die zusätzlichen Leistungen, die sich aus dem Umzug in das jeweils andere Land ergeben, wegfallen sollen.
- Angesichts der derzeitigen Arbeitsmarktbedingungen schlagen wir vor, dass die Länder es ermöglichen, dass französische Oberstufenschüler oder Arbeitssuchende ausreichend Unterstützung erhalten, um die Kosten für eine Ausbildung und die Erlangung erster Berufserfahrungen in Deutschland zu decken. Interessierte Regierungen sollten sich auf die Grundsätze eines Systems verständigen, das die Mobilität junger Menschen massiv unterstützt, und sich darauf einigen, die entsprechenden Kosten zu teilen.

### **3.1.4 Sonstige „Branchen ohne Grenzen“**

Zu den weiteren Bereichen, in denen der Ansatz „ohne Grenzen“ verfolgt werden könnte, zählen

- das Gesundheitswesen, in dem die Arzneimittelzulassungsverfahren zusammengeführt werden und eine automatische gegenseitige Anerkennung eingeführt werden könnte,
- Biotechnologie und Bioökonomie, wo gemeinsame Regeln zu Klarheit führen und den Weg raschen technischen Fortschritt unter Berücksichtigung gesellschaftlicher Belangen erleichtern können,
- sowie auch die Verteidigungsindustrie, wo die Festlegung gemeinsamer Beschaffungsregeln und Standards für militärische Ausrüstung zu wesentlichen Skaleneffekten führen könnten.

Wir möchten nochmals betonen, dass bezüglich der „Branchen ohne Grenzen“ viel mehr getan werden muss, als sich lediglich auf Abstimmung und gemeinsame Initiativen zu verständigen. Die Arbeit an gemeinsamen Regeln muss Priorität gegenüber der Fülle an Vorschlägen zu Koordinierung, Dialog und Meinungsaustausch haben, von denen viele wichtig sind, aber aus denen eindeutig zu wenige effektive Maßnahmen hervorgehen.

## **3.2 Initiativen zur Konvergenz politischer Maßnahmen**

Wir glauben, dass Frankreich und Deutschland neben der Arbeit an „Branchen ohne Grenzen“ mittelfristig ernsthafte Anstrengungen zur Konvergenz in bestimmten Bereichen der Wirtschaftspolitik unternehmen sollten. Dialog und gemeinsame Erklärungen werden nicht ausreichen, um die deutsch-französische Region zu einer wahren Wirtschaftsunion zu machen. Wenn Frankreich und Deutschland ernsthaft enger aneinander rücken wollen, müssen sie in wesentlichen Bereichen Konvergenz anstreben.

### **3.2.1 Konvergenz in Richtung eines gemeinsamen Standards für den Mindestlohn**

Frankreich und Deutschland haben sehr unterschiedliche Traditionen, was die Rolle des Staates bei der Lohnbildung und Lohndynamik angeht.

- In Frankreich ist die Lohnbildung stark von Rechtsvorschriften und Regierungsbeschlüssen beeinflusst, was Erhöhungen des nationalen Mindestlohns angeht. Seit mindestens zwanzig Jahre sind die Entscheidungen auf Branchenebene wenig effektiv gewesen, zum einen aufgrund der übermäßig zergliederten Branchenstruktur, und zum anderen, weil branchenspezifische Mindestlöhne im Wesentlichen dem Anstieg des allgemeinen Mindestlohns folgten.
- In Deutschland spielen Vereinbarungen auf Branchenebene traditionell eine wesentliche Rolle, und die branchenspezifischen Mindestlöhne liegen weit auseinander. Die Regierung mischte sich nicht in den Lohnbildungsprozess ein.

Infolge einer Reihe von Entwicklungen und Entscheidungen auf beiden Seiten hat jedoch kürzlich ein Konvergenzprozess zwischen den beiden Ländern eingesetzt:

- In Deutschland stellt die Einführung des Mindestlohns einen Meilenstein dar, der für das Land selbst und seine Partner im Euroraum potenziell mit weitreichenden Konsequenzen verbunden ist. Allerdings gibt es in mehreren Wirtschaftszweigen bereits Mindestlöhne, die über 8,50 EUR liegen.<sup>12</sup>
- Frankreich strebt eine Verringerung der Anzahl der anerkannten Branchen und eine Wiederbelebung der Branchentarifverträge an. Mittelfristig wären die Stärkung von branchenspezifischen Lohnvereinbarungen und eine weniger dynamische Entwicklung des nationalen Mindestlohns ein möglicher Weg, dies zu erreichen.<sup>13</sup>

Mit anderen Worten: Frankreich nähert sich dem deutschen System an, während Deutschland näher an das französische System heranrückt.

- Auf der Grundlage dieser Entwicklungen und der in diesem Bericht vorgeschlagenen Reformen empfehlen wir, dass Frankreich und Deutschland innerhalb eines 10-Jahres-Horizonts Konvergenz bezüglich eines gemeinsamen Standards zum Mindestlohn und gemeinsamer Grundsätze zu dessen Anpassung anstreben.

Wir schlagen keine vollständige Harmonisierung vor, da das steuerliche Umfeld nicht deckungsgleich ist und eine gewisse Flexibilität bestehen bleiben sollte, solange es keine Vollendung des Arbeitsbinnenmarkts gibt. Ebenso wenig schlagen wir die Harmonisierung von Mindeststandards auf Branchenebene vor, da die wirtschaftlichen Bedingungen in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich sein können. Wir glauben aber, dass im Bereich des Mindestlohns ein hohes Maß an Konvergenz möglich ist. Dies hätte zwei wesentliche Vorteile:

- Es gäbe einen gemeinsamen Standard für das, was Länder mit vergleichbarem Entwicklungsstand und mit ähnlichen sozialen Präferenzen als angemessenen Mindeststundenverdienst für Erwerbstätige erachten.
- Konvergenz würde dazu beitragen, dass die Art von makroökonomischer Divergenz vermieden wird, die wir in den ersten zehn Jahren nach Vollendung der Währungsunion erlebt haben.
- Sie würde einen übermäßigen Druck auf niedrige Löhne verhindern.

Diese Aussichten werfen jedoch eine Reihe von Fragen auf, die im Ganzen betrachtet werden müssten.

- *Maß an Konvergenz:* Zum 1. Januar 2015, wenn in Deutschland der Mindestlohn eingeführt wird und in Frankreich die Sozialversicherungsbeiträge weiter gesenkt

---

<sup>12</sup>Am 1. Oktober 2014 lagen die branchenspezifischen Mindestlöhne laut Destatis zwischen 7,50 EUR und 13,95 EUR pro Stunde.

<sup>13</sup>Dieser Kurs wurde im Bericht „France Stratégie *Quelle France dans dix ans? (2014)*“ vorgeschlagen.

werden, werden die stündlichen Arbeitskosten bei Zahlung des Mindestlohns in Deutschland vermutlich unter denen in Frankreich liegen. Wie könnten das richtige Maß an Konvergenz aussehen?

- *Zusammenhang mit Mindeststandards zur Sicherung des Lebensunterhalts und Lohnergänzungsleistungen:* Ein wichtiges Kriterium bei der Festsetzung der angemessenen Höhe des Mindestlohns ist die Frage, wie er im Verhältnis zum Existenzminimum steht, und inwiefern er somit Anreize zur Aufnahme einer Arbeit (auch unter Berücksichtigung bestehender Lohnergänzungsleistungen) bietet.
- *Anwendungsbereich:* Die deutschen Rechtsvorschriften sehen mehr Ausnahmen vom Mindestlohn (einschließlich für Beschäftigte unter 18 Jahren) vor als die französischen Bestimmungen.
- *Anpassungsregeln:* In Frankreich gelten gesetzliche Anpassungsregeln für den Mindestlohn; in Deutschland nicht. Wie könnte in beiden Ländern eine Reform aussehen? Sollten Entscheidungen über die Lohnentwicklung auf der Grundlage der Inflationsrate im Euroraum oder der aggregierten Inflationsrate in Frankreich und Deutschland getroffen werden?
- *Tarifabschlüsse:* Würde es zu einer Konvergenz der branchenspezifischen Verhandlungsverfahren in Frankreich und Deutschland kommen? Was wären die Auswirkungen, wenn dies nicht erfolgt?
- *Sonstige Länder des Euroraums:* Frankreich und Deutschland haben einen ähnlichen Entwicklungsstand, aber innerhalb des Euroraums variiert das BIP pro Kopf erheblich. Welche Konsequenzen hätte eine Konvergenz zwischen den beiden wichtigsten Mitgliedern des Euroraums?

Wir schlagen vor, dass die beiden Regierungen einen binationalen Ausschuss bestehend aus Regierungsvertretern, unabhängigen Experten und Sozialpartnern damit beauftragen, die Möglichkeit der Erreichung von Konvergenz bezüglich des Mindestlohns zwischen Frankreich und Deutschland zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.

### **3.2.2 Konvergenz von Arbeitsmarktpolitiken**

Neben der besonderen Herausforderung des Mindestlohns müssen Frankreich und Deutschland auch in anderen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik auf Konvergenz hinarbeiten. Wir sehen mindestens fünf Kernbereiche, in denen mittelfristig gemeinsame Regeln und Praktiken entwickelt werden könnten.

- *Verbesserung des Niedriglohnsektors:* Beide Länder sind hinsichtlich der folgenden Herausforderungen mit sehr ähnlichen Problemen konfrontiert: (i) die Steuer- und Abgabenbelastung und die Sozialversicherungsbeiträge für niedrige Löhne so niedrig wie möglich zu halten, (ii) Leistungsansprüche im Niedriglohnbereich auf einem Niveau zu halten, bei dem Altersarmut und Armut bei Arbeitslosigkeit vermieden werden, und (iii) genügend Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich zu

erhalten. Ein wesentliches Problem in Deutschland besteht derzeit darin, dass es für Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnsektor keine Progression bei den Sozialversicherungsbeiträgen gibt. In Frankreich sind die reduzierten Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen zwar kostenintensiv, aber haben positive Beschäftigungseffekte. Als mittelfristiges Ziel sollten beide Länder einen konvergierenden Ansatz verfolgen.

- *Aktive Arbeitsmarktpolitiken*: Angesichts eines raschen Wandels von Anforderungsprofilen haben sowohl französische als auch deutsche Arbeitsagenturen die Herausforderung zu bewältigen, ein angemessenes Berufsausbildungsangebot zur Verfügung zu stellen. Wir empfehlen die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie und darauf aufbauend eine Konvergenz von Strategien und deren Umsetzung.
- *Berufliche Bildung* wird häufig als der entscheidende Faktor für den derzeitigen Erfolg der deutschen Wirtschaft genannt. Obwohl wir glauben, dass das deutsche Modell nicht so einfach exportiert werden kann, denken wir doch, dass aus der Art und Weise, wie das deutsche Modell schulische und betriebliche Ausbildung vereint, wichtige Lehren gezogen werden können. Umgekehrt kann Deutschland zweifellos auch von Frankreich lernen, was den verbesserten Zugang zu Hochschulbildung für junge Leute durch eine größere Durchlässigkeit des Systems betrifft. Wie bereits erwähnt, sollte Frankreich weitere Reformen zur Verbesserung der Qualität und des Zugangs zu beruflicher Bildung durchführen. Als zweiten Schritt sollten Frankreich und Deutschland dann einen konvergierenden Ansatz zum Übergang zwischen Schule, Ausbildung und ersten Beschäftigungsverhältnissen entwickeln.

### **3.2.3 Konvergenz in Richtung vergleichbarer Bestimmungen über das Renteneintrittsalter**

Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland sind intensive politische Debatten darüber geführt worden, ob und wie das Renteneintrittsalter an die steigende Lebenserwartung angepasst werden soll, und wie dabei gleichzeitig politische Zusagen der Vergangenheit eingehalten, die aktuelle finanzielle Lage berücksichtigt und die grundlegenden Regeln der Generationengerechtigkeit uneingeschränkt beachtet werden können.

Die Debatten in den beiden Ländern ähneln sich insofern, als sie häufig um nur um die Höhe des Renteneintrittsalters kreisen und somit eine komplexe gesellschaftliche Situation zu vereinfacht darstellen. Tatsächlich geht es bei der Rente in beiden Ländern um ein komplexes Zusammenspiel von Mindestrenteneintrittsalter und erworbenen Rentenansprüchen. Außerdem gibt es weiterhin branchenspezifische Systeme, die ein Hindernis für die Mobilität zwischen einzelnen Berufsgruppen darstellen.

Wir glauben, dass beide Länder mittelfristig eine wesentliche Vereinfachung ihrer Rentenpolitiken anstreben und diesbezüglich eine gemeinsame Strategie vereinbaren sollten.

### **3.2.4 Bildung**

„Ungleichheit ist ein Wettlauf zwischen Bildung und Technologie“ – so formulierte es der inzwischen verstorbene Jan Tinbergen. Angesichts der immer stärkeren Nutzung von sich schnell wandelnden Technologien, Robotern und der Herausforderungen, die sich aus zielgerichteten Bildungsoffensiven außerhalb Europas ergeben, wird weder in Frankreich noch in Deutschland oder Europa insgesamt genug in Bildung und lebenslanges Lernen investiert. In beiden Ländern hat etwa ein Sechstel in jeder Altersgruppe Schwierigkeiten in der Schule und kommt ohne angemessene Ausbildung auf den Arbeitsmarkt. Gleichzeitig steht der Bildungsbereich vor einem grundlegenden Wandel durch die digitalen Technologien. Allgemeiner Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung ist der Schlüssel zur Schaffung einer inklusiven Gesellschaft der Zukunft.

Wir empfehlen keine Konvergenz der Schulsysteme in Frankreich und Deutschland. Die bestehenden Unterschiede sind zu groß und spiegeln tief verwurzelte kulturelle Traditionen und gesellschaftliche Entscheidungen wider. Frankreich und Deutschland müssen aber trotzdem konvergierende Strategien dazu entwickeln, wie junge Generationen ausgebildet werden sollen, wie die digitale Revolution in die Klassenzimmer gebracht werden kann und wie sicher gestellt werden kann, dass jeder junge Mensch die bestmögliche Ausbildung erhält.

Bildung ist bei Weitem der beste Motor zur Steigerung der Wachstumsraten, zur Gewährleistung von Gleichheit und somit ein Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit. In beiden Ländern gibt es zu wenig Gerechtigkeit zwischen den Generationen, weil zu wenig Wert darauf gelegt wird, dass jedes einzelne Kind unabhängig von seiner sozialen und geographischen Herkunft eine Schul- und Berufsausbildung erhält. Deshalb möchten wir zum Abschluss unserer Empfehlungen einen Appell an Frankreich und Deutschland richten, das Thema Bildung endlich ernster zu nehmen. Wir wollen keine konkreten Empfehlungen dazu abgeben, wie die beiden Systeme verbessert werden könnten. Aber Verbesserungen im Bildungssystem könnten sich durchaus als wirksamstes Mittel zur Steigerung des Wohls der französischen und der deutschen Gesellschaft der Zukunft erweisen.

## **SCHLUSSBERMERKUNGEN**

In diesem Bericht haben wir uns auf Prioritäten konzentriert. Dennoch ist die Liste der Empfehlungen lang. Dies zeigt, wie groß der Handlungsbedarf ist.

Wir machen keine radikalen Vorschläge. Wir schlagen keine Revolution der Wirtschaftspolitik vor. Wir rufen nicht zu einer grundlegenden Veränderung des Sozialmodells auf. Weder schlagen wir den Aufbau eines europäischen Staates noch den Abbau der EU vor. Die von uns vorgeschlagenen Schritte sind konkret und machbar.

Und die Zeit drängt. Frankreich und Deutschland müssen jetzt und gemeinsam handeln. Unserer Ansicht nach besteht die größte Gefahr derzeitig darin, dass die Situation schöneredet wird und es zwar Lippenbekenntnisse zu großen Projekten und Reformen gibt, jedoch keine echten Schritte unternommen werden. 2017 halten beide Länder Wahlen ab. Das bedeutet, dass 2015 das entscheidende Jahr für gemeinsame Reformen und Investitionen ist.

Europa kann es sich nicht leisten, seine Bürger wieder zu enttäuschen. Weder wirtschaftlich noch politisch. Frankreich und Deutschland können es sich nicht leisten, auf ihre Führungsrolle zu verzichten. Und in dieser Führungsrolle sollten sie mit gutem Beispiel vorangehen. Wir sollten die Chance zum Handeln nutzen – gerade jetzt, da ein neues Team die Leitung auf europäischer Ebene übernommen hat.