

IW-Direktor zur Wirtschaftspolitik

Über die Krise hinausblicken

Die Wirtschaftspolitik in Deutschland sollte sich im neuen Jahr „neben der passiven Konjunkturunterstützung durch die Hinnahme konjunkturbedingter Defizite im Staatshaushalt auf das Kernproblem konzentrieren: die gefährdete Liquiditätslage der Unternehmen, besonders der industriellen Branchen“. Dies unterstreicht Michael Hüther, Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, in seinem Ausblick auf das Jahr 2010. Entsprechend fordert er, die Verringerung substanzbesteuernder Elemente in den Unternehmenssteuern konsequenter zu vollziehen. Der IW-Direktor betont zudem die Notwendigkeit, über die Krise hinaus zu blicken. Dabei sollte sich die Wirtschaftspolitik einer neuen Problemstellung bewusst sein: Je länger sich die Investitionsschwäche hinzieht, desto mehr schwindet ein Hinderungsgrund gegen Standortverlagerungen – das Argument der irreversiblen Kosten. Deshalb komme es beim nächsten Investitionszyklus sehr darauf an, den Unternehmen überzeugende Gründe dafür zu bieten, weiterhin in Deutschland zu investieren, so Hüther. Die Bundesregierung sollte deshalb ihr Bemühen um gute Standortbedingungen schnell glaubwürdig werden lassen. Dazu gehört auch, dass aus der Politik für Krisenzeiten sukzessive wieder eine Politik für die Normalität wird. Eine solche Normalisierung ist einerseits bei der Geldpolitik geboten, andererseits bei der Finanzpolitik – dort muss es insbesondere gelingen, einen überzeugenden Konsolidierungspfad ab 2011 zu definieren.

Wir wünschen allen Lesern ein gutes neues Jahr!

Michael Hüther

Mehr Hoffen als Bangen

1. Am Beginn des Jahres 2010 verbinden sich mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung Hoffen und Bangen. Die Hoffnung, dass sich die im ersten Halbjahr 2009 vollzogene Trendwende der Konjunktur fortsetzen werde und die leichte Erholung weitergehe, nachdem die Wirtschaft zuvor dramatisch eingebrochen war. Und das Bangen, dass die Labilität der Erholung angesichts einer schwierigen Liquiditätslage der Unternehmen nicht zu einem erneuten Absturz führen möge. Das Maß an Unsicherheit ist infolge der erlebten Krisendimension immer noch beachtlich. Wenngleich ebenso gilt: Die Trendwende kam früher und stärker, als von den meisten Beobachtern vor Jahresfrist erwartet. Dies zeigt die Robustheit unseres Wirtschaftssystems und sollte allemal Anlass zur Zuversicht sein.

2. Dass Auftragseingänge und Produktion nicht weiter verfielen und der Erholungsprozess einsetzte, war ganz wesentlich dem schlüssigen und schnellen Handeln der Wirtschaftspolitik – und zwar im internationalen Gleichklang – zu verdanken. Sowohl die Finanzmarktstabilisierungsgesetze wie auch die Konjunkturpakete konnten die im September 2008 mit der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers eingetretene extreme Verunsicherung korrigieren. Weltweit fassten die Investoren dadurch Vertrauen, dass sich die wirtschaftliche Aktivität wieder beleben würde. Die Zeit, in der die beste Orientierung darin bestand, alles zukunftsorientierte Handeln aufzuschieben oder ganz zu unterlassen, war vorbei. Überall – auch in Deutschland – entfalteten die Konjunkturprogramme dann später auch die erhofften Produktionswirkungen (Grafik).

3. Trotz der Belebung wird 2010 das kritische Jahr der Krisenbewältigung sein. Vor allem im ersten Halbjahr wird sich erweisen, ob der eingeschlagene Pfad recht kontinuierlicher Expansion hält. Als besonders kritisch wird weithin die Gefahr einer Kreditklemme bewertet, obgleich diese Befürchtung bisher nicht durch einen entsprechenden gesamtwirt-

schaftlichen Befund gestützt wird. Nach Vorlage der im Schnitt schlechten Ergebnisse der Industrieunternehmen für das Jahr 2009 ist eine ratingbedingte Verschlechterung der Kreditkonditionen zu erwarten. Inwieweit dies im Zusammenspiel mit dem immer noch kränkelnden Finanzsystem zu umfänglichen Finanzierungsengpässen führt, wird sorgsam zu beobachten sein. Der von der Bundesregierung berufene Kreditmediator mag dabei in dem einen oder anderen Fall ausgleichend wirken. In jedem Fall hilfreich wäre aber eine durchgreifende Entgiftung der Bankbilanzen über ein wirklich funktionsfähiges, d.h. entsprechend überarbeitetes Bad-Bank-Gesetz.

4. Der Arbeitsmarkt ist auf den ersten Blick von der Krise noch weitgehend verschont geblieben. Während die Produktion dramatisch einbrach, blieb die Beschäftigung nahezu konstant und die registrierte Arbeitslosigkeit lag zuletzt gerade mal um knapp 230.000 Personen über dem Niveau des Vorjahres. Die zügig veränderte Regelung für eine leichtere Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes hat es vielen Unternehmen ermöglicht, ihren Beschäftigungsstand zu halten. Geholfen haben aber auch Arbeitszeitkonten als flexibles Instrument der Tarifpolitik sowie die im Zuge der Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung ansatzweise deregulierte Zeitarbeit. Beide Handlungsoptionen für die betriebliche Personalpolitik bestanden im Jahr 2009 ihren ersten großen Krisentest.

5. Trotz dieser guten Befunde darf nicht übersehen werden, dass auch diesmal gilt: Der Arbeitsmarkt läuft der Konjunktur hinterher. So müssen wir im kommenden Jahr im Durchschnitt mit etwa 700.000 zusätzlichen Arbeitslosen rechnen. Damit bleibt der Arbeitsmarkt zwar noch deutlich robuster, als nach den Anpassungsmustern früherer Rezessionen zu erwarten wäre. Doch eine Belastung des privaten Verbrauchs wird sich kaum vermeiden lassen. Die These vom deutschen Beschäftigungswunder muss sich erst noch bestätigen. Das Kurzarbeitergeld

ist kein Wundermittel, sondern nur eine befristete Lösung. Wird es zeitlich zu stark ausgedehnt, hält es die Unternehmen von dann eher erforderlichen Anpassungen ihrer Strukturen ab.

6. Insofern kommt es darauf an, dass die Wirtschaftspolitik sich im neuen Jahr neben der passiven Konjunkturstützung durch die Hinnahme konjunkturbedingter Defizite im Staatshaushalt auf das Kernproblem konzentriert: die gefährdete Liquiditätslage der Unternehmen, besonders der industriellen Branchen. Die Verringerung substanzbesteuender Elemente in den Unternehmenssteuern ist dafür richtig, sollte aber konsequenter vollzogen werden. Es ist bedauerlich, dass sich die neue Bundesregierung stattdessen an Vergünstigungen für das Hotelgewerbe verkämpft hat. Auch die Verbesserungen im Kinderleistungsausgleich sind wachstumspolitisch höchst fragwürdig. Vor allem verbauen sie notwendige durchgreifende Bereinigungen im Einkommenssteuertarif, der ja gerade in den unteren Einkommensbereichen die höchsten Progressionsgrade aufweist.

7. Richtigerweise hat die Bundesregierung beschlossen, die Sozialbeiträge konstant zu halten und die dort rezessionsbedingt auftretenden Defizite nicht auf die Beitragszahler durchwirken zu lassen. Es wäre fatal, wenn andernfalls Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einer besonders kritischen Phase zusätzlich – also prozyklisch – belastet würden. Es entspricht im Übrigen auch traditioneller Konjunkturpolitik, solche Defizite erst im weiteren Verlauf des Zyklus zu refinanzieren. Diese Brücke muss der Bundshaushalt bilden.

8. In diesem Kontext war es durchaus hilfreich, durch einen entsprechenden Zuschuss des Bundes an den Gesundheitsfonds den einheitlichen Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung auf 14,9 Prozent abzusenken. Dies kann jedoch nicht verdecken, dass der Gesundheitsfonds und die damit verbundene Reform in höchstem Maße selbst reformbedürftig sind. Die von der Regierung in

Aussicht genommene Entkopplung der Krankenversicherung von den Arbeitskosten ist notwendig, um mittelfristig über mehr Wettbewerb im Versicherungsmarkt wie im Gesundheitsmarkt die Ausgabendynamik nachfrageseitig in den Griff zu bekommen. Hieran sollte kein Zweifel aufkommen.

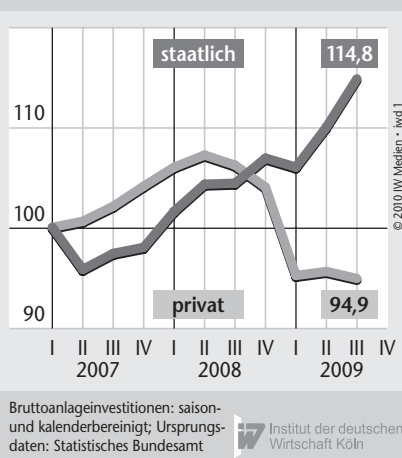
9. Beim Blick über die Krise hinaus sollte sich die Wirtschaftspolitik einer neuen Problemstellung bewusst sein. Je länger die Investitionsschwäche sich hinzieht – und zumindest für 2010 ist allenfalls von einer Stagnation der Investitionsausgaben auszugehen –, desto mehr schwindet ein Hinderungsgrund gegen Standortverlagerungen: das Argument der irreversiblen Kosten. Denn bei schwacher Investitionstätigkeit verlieren in der Vergangenheit getätigte Investitionen zunehmend an Bedeutung. Deshalb kommt es beim nächsten Investitionszyklus sehr darauf an, den Unternehmen überzeugende Gründe dafür zu bieten, weiterhin in Deutschland zu investieren. Die Bundesregierung sollte ihr Bemühen um gute Standortbedingungen schnell glaubwürdig werden lassen. Dazu gehört auch, dass aus der Politik für Krisenzeiten sukzessive wieder eine Politik für die Normalität wird. Die Anpassungspfade müssen 2010 geklärt werden.

10. Normalisierung ist einerseits bei der Geldpolitik geboten. Die Versorgung des Bankensystems mit Liquidität hat die Bilanz der Zentralbank gewaltig verlängert. Das darin schlummernde Inflationspotenzial muss rechtzeitig vermindert werden. Erste Äußerungen aus dem Europäischen Zentralbanksystem lassen dies für das erste Halbjahr 2010 erwarten. Die Geschäftsbanken müssen sich darauf verlässlich einstellen können.

11. Normalisierung ist andererseits bei der Finanzpolitik geboten. Trotz passiver Nachfragestützung im kommenden Jahr muss es gleichzeitig gelingen, einen überzeugenden Konsolidierungspfad ab 2011 zu definieren. Die Gesundung der Staatsfinanzen wird im Gesamtstaat realistischerweise zehn Jahre benötigen, sodass 2020 alle Vorgaben der Schuldenbremse erfüllt werden können. Bislang sind für die Konsolidierungsaufgabe allerdings keine wegweisenden

Investitionen: Der Staat bekämpft die Krise

Bruttoanlageinvestitionen, 1. Quartal 2007=100



Hinweise zu vernehmen. Je länger die Regierung zögert, hier Klarheit zu schaffen, desto größer wird der Vertrauensschaden, der auch alle steuerpolitischen Pläne desavouiert.

12. Neben der reinen Krisenpolitik in kurzer Frist und der Normalisierung auf mittlere Frist muss die Politik zugleich langfristige Wachstumsvorsorge betreiben. Das tut sie mit großem Interesse beim Klimawandel. Doch: Gut gemeint bedeutet noch lange nicht gut gemacht. An der Notwendigkeit eines globalen Emissionshandelsystems führt nun einmal kein Weg vorbei. Dafür ist Deutschland mit seiner hocheffizienten Industrie gut aufgestellt. Symbolpolitik – mit Glühbirnenverbot oder selbstkasteiender Vorreiterrolle – hilft hingegen niemandem. Gefordert ist Mut zu Unpopulärem wie der Laufzeitverlängerung von Kernkraftwerken und der Zulassung der Kohlenstoffabscheidung und -lagerung bei konventionellen Kraftwerken. Die Ankündigung der Regierung, bis Ende dieses Jahres ein neues, freilich seit langem überfälliges Energiekonzept vorzulegen, gibt Hoffnung.

13. Um Wachstumsvorsorge geht es ebenso bei der Sicherung der Ressourcenverfügbarkeit. In viele industrielle Wertschöpfungen gehen Nichteisen-Metalle ein, die nicht durch andere Materialien ersetzt werden können und die nur in wenigen, oft politisch instabilen Ländern vorhanden sind. Teilweise werden die Stoffe weltweit sogar nur von zwei oder drei Unternehmen gefördert. Lediglich im Rahmen der Internationalen Han-

delsorganisation wird es gelingen, für diese Ressourcen einen fairen, diskriminierungsfreien Zugang für alle Nationen zu sichern. Deshalb kommt dem erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde, wie er auf dem Weltwirtschaftsgipfel der G20 in Pittsburgh vereinbart wurde, eine so große Bedeutung zu. Der Versuch, ersatzweise in bilateralen Abkommen das Heil zu suchen, ist letztlich mit hohen Kosten für alle verbunden. Zum Multilateralismus gibt es keine Alternative.

14. Auch der demografische Wandel erfordert Wachstumsvorsorge. Selbst wenn jüngst optimistischere Prognosen für die Geburtenrate vorgelegt wurden, so ändert dies nichts daran: Unsere Gesellschaft wird kleiner und älter, was enorme Anpassungserfordernisse mit sich bringt. Die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausschau macht deutlich, worauf wir uns einzustellen haben: Auf eine andere Gestaltung des längeren Lebens – individuell und kollektiv. Die Chance zur Eigensorge richtet besondere Forderungen an die Bildungspolitik, aber auch an die Unternehmen. Daraus leitet sich eine Mitverantwortung ab, die auch im hohen Alter nicht versiegt. Die weitreichenden Konsequenzen eines solchen Leitbilds des selbstbestimmten und mitverantwortlichen Lebens im Alter sind bisher weder öffentlich artikuliert noch politisch erkannt. Die neue Bundesregierung hat zumindest in ihrem Koalitionsvertrag nichts zu erkennen gegeben, das eine andere Wertung rechtfertigte. Hoffen wir auf Erkenntnis, zumal dieses Thema ganz allein in unserer nationalen Verantwortung liegt.

15. Große Hoffnung geben die Erfahrungen, die wir im Zuge der Krise machen konnten, für die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung. Erstens hat sich der Staat als notstandsfähig erwiesen. Lange zu hörende Ängste, der Staat sei in der Globalisierung nicht handlungsfähig, sind widerlegt. Zweitens hat die erlebte Robustheit unserer Wirtschaft auch unter diesen Extrembedingungen deutlich gemacht, dass wir dabei mit der S-Klasse und im Ganzen ausreichenden Sicherheitssystemen unterwegs sind. Drittens schließlich hat die erlebte Sozialpartnerschaft viel Vertrauen im konkreten betrieblichen Handeln geschaffen. Darauf lässt sich bauen.