



**Zusammenfassung und erste Bewertung
des Herbstgutachtens 2009
„Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden“
der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose**

Berlin, 20. Oktober 2009

**Bundesverband der
Deutschen Industrie**

**Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeber-
verbände**

im Haus der
Deutschen Wirtschaft
Breite Straße 29
10178 Berlin

1. Die Lage der Weltwirtschaft

Die Weltkonjunktur befindet sich nach dem tiefsten Einbruch seit der großen Depression wieder auf dem Weg der Besserung. Aus Sicht der Wirtschaftsforschungsinstitute ist der konjunkturelle Tiefpunkt durchschritten. In den Industrieländern kommt die Konjunktur langsam auf die Beine. Die USA verzeichnet ein Ende der Rezession und eine schwache Erholung. Auch in Japan scheint das Schlimmste überwunden. Der Euroraum hat im zweiten Quartal die Talsohle erreicht und befindet sich ebenso in einer zögerlichen Erholungsphase. Insgesamt jedoch erweisen sich die Schwellenländer als Motor des beginnenden Aufschwungs. Insbesondere im asiatischen Raum hat die Konjunktur seit Frühjahr 2009 wieder an Fahrt gewonnen.

Maßgeblich für die Belebung der weltweiten Konjunktur ist unter anderem die weitgehende Stabilisierung der Weltfinanzmärkte, ein Wiederanziehen des Welthandels und eine sich erholende Realwirtschaft aufgrund der anregenden Wirkungen der weltweit ergriffenen Konjunkturpakete. Insgesamt wird die Produktion dieses Jahr in den Industrieländern schätzungsweise um 3,5 % einbrechen und erst 2010 wieder mäßig um 1 % expandieren. Damit einher geht 2009 ein Rückgang des Welthandels um 10,5 %, der 2010 um 5,5 % zulegen wird. Die Erholung wird durch die noch nicht überwundenen Probleme im internationalen Finanzsystem beeinträchtigt. Einen ungünstigen Einfluss haben auch steigende Energiepreise. Zudem werden die finanzpolitische Impulse im kommenden Jahr nachlassen und zu einer steigenden Arbeitslosigkeit führen.

2. Die wirtschaftliche Lage in Deutschland

Auch für Deutschland sehen die Institute eine Stabilisierung der Konjunktur. Nach dem scharfen Einbruch der globalen Nachfrage im Herbst 2008, der sich vor allem in Deutschland bemerkbar machte, findet nun eine Stabilisierung auf niedrigem Niveau statt. Hintergrund ist die schnelle und umfassende Reaktion auf die Krise: Expansive Geldpolitik, Maßnahmen zur Rettung des Bankensektors und Konjunkturpakete zur Stabilisierung der Realwirtschaft. Verantwortlich für den BIP-Anstieg im 2. Quartal 2009 ist der private Konsum, der durch sinkende Preise, aber vor allem öffentliche Transferleistungen und Kurzarbeit gestützt wurde.

Für das 3. Quartal 2009 ist mit einer kräftigen Belebung zu rechnen. Die Erholung ist aber nicht nachhaltig. Denn erstens ist der jüngste Anstieg der globalen Nachfrage regional beschränkt und hat wichtige Industrienationen noch nicht erfasst. Zweitens erwarten die Institute einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, der den privaten Konsum abbremsen wird. Der Beschäftigungsabbau wird zum Jahresbeginn 2010 seinen Höhepunkt erreichen und bis zum Jahresende bei abnehmender Intensität anhalten. Drittens haben sich die Finanzierungsbedingungen für die Unternehmen seit Beginn der Krise verschlechtert.

Insgesamt dürfte das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2009 um 5,0 % einbrechen. Im kommenden Jahr wird der zunehmende Welthandel für einen Anstieg der Exporte in

moderatem Tempo sorgen. Dagegen wird die Investitionstätigkeit unter dem Eindruck niedriger Kapazitätsauslastung, verschlechterter Finanzierungsbedingungen und verhaltener Absatzerwartungen gering bleiben. Der private Konsum wird von niedrigen Inflationsraten gestützt (erwartete Inflationsrate 2010: 0,6 %), von anziehenden Rohölpreisen aber gedämpft. Insbesondere wird die steigende Arbeitslosigkeit (durchschnittliche Arbeitslosenzahl 2010: 4,1 Mio. Personen) die Konsumausgaben abschwächen. Für das Jahr 2010 erwarten die Institute ein zaghaftes Wachstum von 1,2 %. Belastungen für die öffentlichen Haushalte ergeben sich durch höhere konjunkturell sowie durch die Konjunkturprogramme bedingte Ausgaben und sinkende Steuer- und Beitragseinnahmen (Defizitquote 2009: 3,2 %; 2010: 5,2 %). Als größtes Risiko werden Rückschläge bei der Banken- und Finanzmarktstabilisierung eingestuft, die noch nicht vollständig erreicht ist.

Eckpunkte der Prognose aus dem Herbstgutachten 2009

	2008	2009	2010
BIP (real) in %	1,3	-5,0	1,2
Privater Konsum in %	0,4	0,7	- 0,2
Ausrüstungsinvestitionen in %	3,3	- 20,3	1,2
Bauinvestitionen in %	2,6	- 1,2	0,6
Exporte in %	2,9	- 14,0	6,1
Importe in %	4,3	-9,1	4,0
Erwerbstätige (in Tsd.)	40.279	40.172	39.385
Arbeitslose (in Tsd.)	3.268	3.470	4.075
Arbeitslosenquote in Prozent	7,5	8,0	9,4
Lohnstückkosten in Prozent	2,2	4,9	- 2,2
Produktivität je Erwerbstätigenstunde in Prozent	0,0	- 2,0	2,4
Tarifverdienst je Stunde in Prozent	2,7	2,3	1,8
Verbraucherpreise in Prozent	2,6	0,3	0,6
Staatsdefizit in Prozent des nominalen BIP	0,0	-3,2	- 5,2

3. Wirtschaftspolitik

Finanzpolitik

Die Institute sehen in der drohenden Kreditklemme das größte Risiko für die wirtschaftliche Entwicklung im kommenden Jahr. Hintergrund ist der zu erwartende Rückgang der Eigenkapitalquote im Finanzsektor aufgrund weiterer Abschreibungen von Bankaktiva. Die Institute sehen die Anstrengungen der Bundesregierung zur Stabilisierung des deutschen Bankensektors als nicht ausreichend an, da der Soffin auf freiwilliger Teilnahme basiere und wegen seiner Anreizstruktur zu wenig in Anspruch genommen werde. Die Gutachter halten an ihrer Forderung fest, Banken ggf. zur Teilnahme am Soffin zu verpflichten, wenn ihre Eigenkapitaldecke eine Kreditvergabe nicht zulasse.

Wegen der zunehmend angespannten Lage der öffentlichen Haushalte fordern die Institute die Wirtschaftspolitik auf, schon jetzt den Ausstieg aus der expansiven Fiskalpolitik vorzubereiten. Nach Ansicht der Gutachter muss die Konsolidierung durch einen verminderten Ausgabenanstieg und den Abbau von Steuervergünstigungen erfolgen. Von Steuererhöhungen und höherer Staatsverschuldung raten die Institute ab. Stattdessen empfehlen sie die Reduzierung von Personal- und Sachausgaben, um Spielräume für wachstumsorientierte investive Ausgaben zu schaffen.

Arbeitsmarktpolitik

Der Arbeitsmarkt hat sich in Anbetracht der Schwere der Rezession bisher als erstaunlich stabil erwiesen. Zwar dürfte sich die Lage am Arbeitsmarkt in den kommenden Monaten verschlechtern, in Anbetracht der tiefen Rezession ist sie aber immer noch recht günstig. Ein dem Produktionsrückgang entsprechender Abbau von Arbeitsplätzen konnte bisher durch die intensive Nutzung von Kurzarbeit und Zeitkonten verhindert werden. Als Folge sind aber die Arbeitskosten in die Höhe geschwollen, was die Rentabilität der Unternehmen massiv beeinträchtigt. Der Abbau der Beschäftigung dürfte seinen Höhepunkt zum Beginn des kommenden Jahres erreichen und mit abnehmender Intensität bis zum Jahresende andauern.

Empfohlen werden Kürzungen bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Beendigung der Frühverrentungspraxis, Begrenzung des Arbeitslosengeldbezuges auf einheitlich 12 Monate und die Erhöhung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags.

Geldpolitik

Die EZB steht vor zwei konkurrierenden Herausforderungen: Erstens muss sie an ihrer expansiven Geldpolitik festhalten, um in der nach wie vor angespannten konjunkturellen Lage für Entlastung zu sorgen. Zweitens muss sie den Preisauftrieb im Blick haben und gegebenenfalls gegensteuern. Die Institute empfehlen vor dem Hintergrund niedriger Kapazitätsauslastung und verlangsamter Kredit- und Geldmengenentwicklung, dass die EZB den Basiszinssatz auf 0,5 % senkt. Darüber hinaus begrüßen die Institute die Maßnahmen, die über die Zinspolitik hinausgehen, so etwa den Ankauf von Pfandbriefen. Kommt es entgegen der Erwartungen zu einem Preisschub, empfehlen die Institute die Liquidität zurückzuführen.

4. Bewertung aus Sicht von BDI und BDA

Die **Konjunkturprognose** der Wirtschaftsforschungsinstitute entspricht weitgehend der Einschätzung von BDI und BDA. Der positive Trend, der sich schon in den letzten Monaten bei den Auftragseingängen im Verarbeitenden Gewerbe und bei den Geschäftserwartungen abzeichnete, schlägt nun auch in einem weniger starken Rückgang des BIP zu Buche. Nach dem dramatischen Einbruch im Winter 2008/2009 hat die deutsche Wirtschaft die Talsohle erreicht und erlebt einen zaghaften Aufschwung. Der Aufwärtstrend könnte sich für das Jahr 2010 noch ein wenig erhöhen. Gleichwohl teilen BDI und BDA die im Gutachten angeführten Risiken für eine nachhaltige konjunkturelle Erholung: Mögliche Gefahren stellen nach wie vor die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt, die sich 2010 deutlich verschlechtern dürfte, und eine drohende breitflächige Kreditklemme dar. Darüber hinaus lässt die gedämpfte Lage der Weltwirtschaft ein starkes exportgetriebenes Wachstum als Motor der Konjunktur noch nicht erwarten.

BDI und BDA teilen die Auffassung der Gutachter, dass es bei der **Unternehmensfinanzierung** bislang keine flächendeckende, angebotsseitig verursachte Kreditklemme gibt. Allerdings gibt es Anzeichen, dass sich die Finanzierungsbedingungen für die Unternehmen im kommenden Jahr empfindlich verschärfen könnten. Vor allem steigende Firmeninsolvenzen führen bei den Banken zu hohen Abschreibungen und Ergebnisbelastungen. Gleichzeitig bindet die weitere Herabstufung der Bonität von Schuldern („Ratingmigration“) Eigenkapital bei den Banken, das für Neukredite nicht mehr zur Verfügung steht. Eine allgemeine breitflächige Kreditklemme kann nicht ausgeschlossen werden. Von einem limitierten Kreditangebot könnte ein hemmender Einfluss auf die wirtschaftliche Erholung ausgehen. Umso wichtiger ist nach Auffassung der Spitzenverbände, dass die neue Bundesregierung nicht noch Öl ins Feuer gießt. Dabei geht es vor allem auch darum, überzogene Eigenkapitalanforderungen an die Banken zu vermeiden, die den Spielraum für Neukredite weiter beschneiden könnten. Regulatorische Verschärfungen müssen mit Gespür für die aktuelle Marktlage vorgenommen werden. Klar ist aber auch, dass die von den G-20 beschlossenen Maßnahmen in der Substanz umgesetzt werden müssen. Nur durch einen verbindlichen globalen Rahmen kann die notwendige Stabilität der Finanzmärkte erreicht und damit die Voraussetzung geschaffen werden, dass sich der Staat nach den kurzfristig notwendig gewordenen Eingriffen zurückziehen kann.

Das Gutachten mahnt mit Blick auf die **Finanzpolitik** zu einer früh einsetzenden Haushaltskonsolidierung ab 2011 an und sieht dadurch keine Gefährdung eines beginnenden Konjunkturaufschwungs. Zutreffend weist das Gutachten auf die Notwendigkeit einer soliden Finanzpolitik und die langfristig gebotene Einhaltung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts hin. Das Risiko verringerter Handlungsspielräume mangels tragfähiger öffentlicher Finanzen sowie aufgrund eines überproportionalen Anstiegs langfristiger Zinsen wird zu Recht benannt. BDI und BDA unterstützen daher das deutliche Votum des Gutachtens, das hohe Schuldendefizit der öffentlichen Haushalte zurückzuführen und die Vorgaben der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse sowie des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten. Die Empfehlung des Gutachtens, bei der Haushaltskonsoli-

dierung vorrangig auf der Ausgabenseite anzusetzen, entspricht der Forderung von BDI und BDA nach einer wirksamen Konsolidierungsstrategie, die primär auf der Ausgabenseite Sparanstrengungen vorsieht. Im Bundeshaushalt gibt es erhebliche Einsparpotenziale, die den laufenden konjunkturstützenden Maßnahmen nicht zuwider laufen. Dabei konkretisiert das Gutachten zutreffend, dass sich der Sparkurs primär auf die konsumtiven Ausgaben konzentrieren muss (Subventionsabbau) und nicht zu Lasten notwendiger investiver Ausgaben erfolgen darf.

Die Empfehlungen der Gutachter zur **Geldpolitik** der EZB werden von BDI und BDA im Grundsatz geteilt. Zu frühe Zinssteigerungen und ein zu rascher Rückschnitt der reichlichen Liquidität hätten in der weiterhin fragilen wirtschaftlichen Situation unerwünschte Signalwirkungen und könnten einem weiteren Auftrieb des Euro Vorschub leisten. Die EZB sollte ihren expansiven Kurs solange fortsetzen, bis eine nachhaltige Stabilisierung der Finanzmärkte und die Funktionsfähigkeit des Bankensektors zweifelsfrei erreicht sind. Dies sollte auch eine abermalige Absenkung der Leitzinsen nicht von vornherein ausschließen. Angesichts der niedrigen Kapazitätsauslastung und der hohen Arbeitslosigkeit dürften von der reichlichen Liquiditätsausstattung keine ernststen Gefahren für die Preisstabilität ausgehen.

Die Gutachter stellen zu Recht heraus, dass sich der **Arbeitsmarkt** trotz des kräftigen Konjunkturreinbruchs 2009 relativ robust zeigt. Jahresdurchschnittlich 3,5 Mio. Arbeitslosen folgen der Prognose nach 2010 im Durchschnitt 4,1 Mio. Arbeitslose. Die Institute weisen zu Recht darauf hin, dass dies dem intensiven Einsatz von **Kurzarbeit** zu verdanken ist. 2009 werden im Schnitt 1,2 Mio. Kurzarbeiter (2010: über 600.000) beschäftigt. Dank der von BDA und BDI eingeforderten Erleichterungen beim Kurzarbeitergeld können Betriebe Kurzarbeit länger als in vergangenen Krisen nutzen. Beide Spitzenverbände schließen sich der Forderung der Gutachter an, die begonnene Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Sinne einer Konzentration auf nachweislich integrationsfördernde Maßnahmen insgesamt weiter voranzubringen. Alle Maßnahmen, die nachweislich unwirksam und ineffizient sind, sollten abgeschafft, die Gesamtzahl der Arbeitsförderungsinstrumente durch Zusammenfassung und Vereinfachung reduziert und die gesetzlichen Vorgaben gestrafft werden. BDA und BDI unterstützen ferner die Empfehlung, **Frühverrentungsanreize** weiter abzubauen und – bei sich verfestigendem Aufschwung – die maximale Bezugsdauer für **Arbeitslosengeld** wieder auf einheitlich 12 Monate zu begrenzen.

BDA und BDI begrüßen die Ablehnung des **Eingliederungsbeitrags** durch die Wirtschaftsforschungsinstitute. Hiermit wird die Arbeitslosenversicherung system- und verfassungswidrig hälftig mit den Kosten für die Eingliederung von Empfängern der staatlichen Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II belastet. Der Vorschlag, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zur Konsolidierung des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit (BA) 2011 auf 3,3 % anzuheben, lehnen BDI und BDA strikt ab. Der resultierende Anstieg der **Lohnzusatzkosten** wäre Gift für eine zügige Erholung am Arbeitsmarkt. Um zu gewährleisten, dass die BA mit einem ausgeglichenen Haushalt in den Aufschwung starten kann, setzen sich BDA und BDI vielmehr dafür ein, dass die krisenbedingten Mehrausgaben der BA – ebenso wie die krisenbedingten Sonderlasten von Bund, Ländern und Kommunen auch – in den Investitions- und Tilgungsfonds des Bundes überführt werden.

Beide Spitzenverbände teilen die Einschätzung der Institute, dass die Einführung gesetzlicher **Mindestlöhne** ein Fehler ist, der Wachstum und Beschäftigung beeinträchtigt. Der Postmindestlohn hat die schädlichen Wirkungen eines Mindestlohns bewiesen. Mit den jüngsten Änderungen wurde der Tarifvorrang im Entsendegesetz und **Mindestarbeitsbedingungengesetz** abgeschafft und durch die Ermächtigung zur staatlichen Tarifzensur ersetzt. Beide Verbände fordern daher, das **Arbeitnehmerentsendegesetz** und das Mindestarbeitsbedingungengesetz zu korrigieren und den **Tarifvorrang** wieder herzustellen.

Die Institute weisen zu Recht darauf hin, dass die Lohnzuwächse für 2010 moderater ausfallen müssen, damit Deutschland seinen Aufholprozess bei den **Arbeitskosten** weiterhin beschreiten kann. Vor dem Hintergrund der Beschäftigungssicherung halten die Unternehmen enorme Überkapazitäten und nehmen deutlich gestiegene Arbeitskosten in Kauf. Es ist offen, wie lange die Unternehmen diesen Kurs halten und gleichzeitig ihre Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen können. Wichtig ist daher, die moderate und differenzierte **Tarifpolitik** der letzten Jahre fortzusetzen. Darüber hinaus haben die Tarifparteien den Betriebspartnern mit tariflichen **Öffnungsklauseln** vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt. Die von den Instituten bestätigte entlastende Wirkung von vereinbarten Nullmonaten und Öffnungsklauseln trägt gerade in Krisenzeiten in erheblichem Maße zur Beschäftigungssicherung bei.

Im Bereich der **Sozialen Sicherung** teilen BDA und BDI die Einschätzung des Gutachtens, dass die Finanzlage der Sozialversicherung in den kommenden Jahren ohne Konsolidierungsanstrengungen schwierig wird. Die Empfehlung, auf die drohenden Fehlbeträge in der Sozialversicherung vorrangig mit einer Reduzierung der Ausgaben zu reagieren, ist richtig. In und nach der Krise darf es keine neuen Belastungen für Wirtschaft und Arbeit geben. Insbesondere in den **Sozialversicherungen** müssen alle Einsparpotenziale zur Vermeidung steigender Sozialbeiträge genutzt werden. Zu Recht fordern die Institute die neue Bundesregierung deshalb auf, die im Frühjahr 2009 gegebene **Rentengarantie** nicht zu verlängern. Mit der Rentengarantie untergrub die alte Bundesregierung das Vertrauen in eine stetige, berechenbare und verlässliche Rentenpolitik. Nach der Aussetzung der Riester-Treppe in diesem und im vergangenen Jahr, durch die die Rentner einseitig zu Lasten der Beitragszahler begünstigt worden sind, ist nun abermals ein wahlpolitisch motivierter Eingriff in die Rentenanpassungsformel erfolgt. Das seit 1957 geltende Prinzip der lohnbezogenen Rente wird so zu Lasten der nachfolgenden Generationen verletzt. Zudem konterkariert die Rentengarantie die vom Gesetzgeber gewollte – und wegen des demografischen Wandels alternativlose – langfristige Absenkung des Rentenniveaus und dauerhafte Stabilisierung des Rentenbeitragssatzes. Die Mahnung der Wirtschaftsforscher, die ausgesetzten Rentendämpfungen auf jeden Fall wie geplant nachzuholen, findet die volle Zustimmung von BDA und BDI.

Unzutreffend ist die Ansicht der Institute, es gäbe keine weiteren Möglichkeiten für Ausgabensenkungen in der gesetzlichen **Rentenversicherung**. Etwa ein Fünftel der Rentenausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung entfällt heute auf Hinterbliebenenrenten, die aus der Versicherung des Verstorbenen gezahlt werden. Die **Hinterbliebenenversorgung** von Ehegatten muss schrittweise auf eine angemessene Absicherung von Personen ohne ausreichendes Einkommen begrenzt werden, in-

dem andere Einkommen stärker angerechnet und die Anspruchsvoraussetzungen für den bezugsberechtigten Personenkreis enger gezogen werden. Auf diese Weise kann die notwendige Konzentration der Rentenversicherung auf die Risiken des Alters und der Erwerbsminderung erreicht werden. Auf den Reformbedarf in der Hinterbliebenenversorgung haben u. a. bereits der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die „Herzog-Kommission“ hingewiesen.

Die gesetzliche **Krankenversicherung** wird aus Sicht von BDA und BDI nur dann dauerhaft leistungsfähig bleiben, wenn ihre Finanzierungs- und Leistungsseite durchgreifend und nachhaltig neu geordnet werden. Die Finanzierung dieses Sozialversicherungszweiges ist vom Arbeitsverhältnis abzukoppeln. Dazu muss der Arbeitgeberanteil in den Bruttolohn ausgezahlt und die Finanzierung umgebaut werden: weg von lohnorientierten Beiträgen, hin zu einer einkommensunabhängigen **Gesundheitsprämie** mit einem sozialen Ausgleich für einkommensschwache Versicherte. Zudem ist die Ausgabenentwicklung durch den Ausbau von Wettbewerbselementen, eine verstärkte Eigenverantwortung der Versicherten und die Konzentration auf Kernleistungen zu begrenzen. BDA und BDI unterstützen deshalb die Empfehlung der Wirtschaftsforschungsinstitute, die im Gesundheitswesen vorhandenen Wirtschaftlichkeitsreserven durch Reformen konsequent zu erschließen.

* * *