



18 | 2008

61. Jg., 38.–39. KW, 26. September 2008

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Walther Otremba, Jürgen Rüttgers, Michael Hüther,
Otto Kentzler, Volker Treier, Kurt J. Lauk*

- Wie nötig ist ein »Anti-Rezessionsprogramm«?

Forschungsergebnisse

Hans-Günther Vieweg

- Europa: neuer institutioneller Rahmen für den Glücksspielmarkt

Daten und Prognosen

Joachim Gürtler und Arno Städtler

- Leasing-Geschäftsklima: skeptische Erwartungen

Im Blickpunkt

Christoph Zeiner

- China: Daten und weltwirtschaftliche Verflechtung

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Chang Woon Nam,
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel, Dr. Martin Werding.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Wie nötig ist ein »Anti-Rezessionsprogramm«?

3

Ist die Forderung nach staatlichen Maßnahmen angesichts der sich abkühlenden Konjunktur sinnvoll, oder ist ein Konjunkturprogramm teuer und wenig effizient? *Walther Otremba*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, warnt davor, die wirtschaftlichen Probleme in den USA und in Europa zu leicht zu nehmen. Auch in Deutschland sollte man sich nicht zu sicher fühlen. Denn trotz richtiger und erfolgreicher Reformen sei der Aufschwung in Deutschland im Verhältnis zu anderen vergleichbaren Industrieländern nur knapp durchschnittlich kräftig gewesen, die Verluste der Jahre 2001–2005 hätten nur zu zwei Drittel aufgeholt werden können. Otremba unterstreicht, dass kurzfristige Konjunkturlösungen und längerfristige Wachstumsbewegungen eng miteinander verbunden sind. Deshalb sei es sinnvoll, bestimmte wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen, die wachstumsfreundlich seien, phasengerecht zu verwirklichen, nämlich dann, wenn die Wirtschaftsleistung absehbar an Dynamik verliere: »Was wachstumspolitisch richtig ist, kann konjunkturpolitisch nicht falsch sein. Wichtig ist, auf reflexartige Reaktionen zu verzichten, sich von klassischen Denkschablonen der Angebots- und Nachfragepolitik zu lösen, Einzelziele der Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht zu überhöhen und so zu entscheiden, dass unsere Volkswirtschaft durch konjunkturgerechte, bürgerfreundliche Wachstumspolitik aus der gegenwärtigen Abkühlungsperiode erneut gestärkt hervorgeht.« *Jürgen Rüttgers*, Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, fordert ein langfristig angelegtes Anti-Rezessionsprogramm für eine Politik für mehr Wachstum und Innovation. Unter anderem geht es ihm um eine Vereinfachung des Steuerrechts, ein nationales Rohstoffkonzept und bessere Regeln für die Finanzmärkte. Für *Michael Hüther*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, ist die derzeitige zyklische Abschwächung vor allem durch die Kreditmarktkrise und die Entwicklung an den internationalen Rohstoffmärkten verursacht. Da die beiden Schocks in erster Linie die volkswirtschaftliche Angebotsseite betreffen, liege die wirtschaftspolitische Herausforderung darin, insbesondere die Anpassungsflexibilität der Unternehmen zu stärken. Denn nur so könne der angebotsseitige Schock angemessen und hinreichend schnell verarbeitet werden. Für *Otto Kentzler*, Zentralverband des Deutschen Handwerks, zeigen alle bisherigen Erfahrungen, dass der Versuch, durch kreditfinanzierte staatliche Ausgabenprogramme die Konjunktur zu steuern und zu verstetigen, zum Scheitern verurteilt ist. Seiner Meinung nach entfachen sie allenfalls ein kurzfristiges Strohfeuer – jedoch mit immensen Folgeschäden: zusätzliche Staatsverschuldung, weitere Steuerbelastung und weiter schwindendes Vertrauen der Bürger in die Verlässlichkeit der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Auch *Volker Treier*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, warnt vor Anti-Rezessionsprogrammen: Sie enden in der Schuldenfalle, kommen regelmäßig zur Unzeit und verdrängen privates Engagement. Und für *Kurt J. Lauk*, Wirtschaftsrat der CDU, sind die meisten Konjunkturprogramme wirkungslos und teuer.

Forschungsergebnisse

Europa verlangt einen adäquaten institutionellen Rahmen für den Glücksspielmarkt

25

Hans-Günther Vieweg

Der Glücksspielmarkt in Europa befindet sich gegenwärtig in einer Phase des Umbruchs, der auch in Deutschland in den kommenden Jahren zu neuen Strukturen mit einer zumindest partiellen Öffnung des Marktes führen könnte. Hier werden die Risiken aufgezeigt, die sich aus einem primär reaktiven Verhalten des Gesetzge-

bers für den Glücksspielmarkt in Deutschland ergeben. Ausgegangen wurde von der Annahme, dass die Öffnung dieses Marktes in den kommenden Jahren schrittweise vorangetrieben wird und dann der institutionelle Rahmen immer wieder angepasst werden muss. Länder, die dagegen früh einen europarechtlich konsistenten Rechtsrahmen schaffen, bieten für Unternehmen verlässliche Bedingungen, die sie für die Schaffung eines attraktiven europäischen Angebots nutzen können. Es besteht die Gefahr, dass Spieler in Deutschland zunehmend ausländische Angebote nutzen, die schwer kontrollierbar sind. Eine solche Entwicklung ist nicht nur unter dem Aspekt des wirtschaftlichen Erfolgs der Anbieter von Glücksspielen bedenklich, sondern vor allem wegen der ordnungspolitischen Konsequenzen. Das Schaffen institutioneller Bedingungen, die europarechtlich weniger Angriffspunkte als die gegenwärtigen Regelungen besitzen, bietet eine Chance, die politisch genutzt werden kann.

Daten und Prognosen

Ausrüstungsinvestitionen stützen 2008 noch die Konjunktur – Mobilien-Leasing expandiert mit verringertem Tempo weiter

31

Joachim Gürtler und Arno Städtler

In der deutschen Leasingwirtschaft ist es im Juli und August 2008 zu einer deutlichen Korrektur des Stimmungsbarometers gekommen. Das ifo Geschäftsklima für die Leasingbranche verschlechterte sich und fiel auf den tiefsten Stand seit fünf Jahren. Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf die deutlich pessimistischeren Äußerungen der Unternehmen hinsichtlich ihrer Geschäftserwartungen. Ihre aktuelle Geschäftslage beurteilten sie dagegen etwas günstiger. Vieles spricht dafür, dass sich die derzeit noch gute Lage im Leasinggeschäft in den kommenden Monaten spürbar abkühlen wird. Auch der auf den Lagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator lässt zum Jahresende hin auf eine erkennbare Wachstumsverlangsamung bei den Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen schließen. Insgesamt dürfte aber dennoch ein Zuwachs von nominal 6% erreichbar sein. In den beiden ersten Quartalen 2009 dürften die Ausrüstungsinvestitionen noch um rund 3% zulegen und im dritten Quartal stagnieren.

Im Blickpunkt

Ausgewählte Länder und ihre weltwirtschaftliche Verflechtung: China

35

Christoph Zeiner

Der zweite kurze Länderüberblick in der kleinen Reihe, die einige bedeutende Industrie- und Schwellenländer anhand wichtiger Globalisierungsindikatoren präsentiert, widmet sich China. Die Darstellung beschränkt sich auf die Jahre ab 2001 bis zum aktuellen Rand.

Ist die Forderung nach staatlichen Maßnahmen angesichts der sich abkühlenden Konjunktur sinnvoll, oder ist ein Konjunkturprogramm teuer und wenig effizient?

Konjunkturgerechte Wachstumspolitik

Man redet wieder über Konjunktur

Von Ende 2000 bis Ende 2004 war die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland flach wie ein Brett. Seit Anfang 2005 geht es nur noch aufwärts. In den letzten acht Jahren gab es also kaum Anlass, über Konjunkturschwankungen und deren politischen Implikationen nachzudenken. Seit Anfang dieses Jahres zeigen sich zunehmend dunklere Wolken am Konjunkturmilieu. Das Thema Konjunkturpolitik ist wieder auf der Tagesordnung. Die längere Aktualitätspause ist Grund genug, aus alten Schützengräben zu steigen und die Angelegenheit nüchtern und vorurteilsfrei zu betrachten.

Im Moment streiten die Experten sich noch darüber, wie es weitergehen wird. Eine kleine Wachstumsdelle, mit der unter Prognostikern legendären »Erholung in der zweiten Jahreshälfte«? Ein scharfer, V-förmiger Konjunkturreinbruch mit rascher Wiedererholung im nächsten Jahr? Ein W-förmiger Verlauf mit einer leichten Zwischenerholung und einem erneuten Einschnitt, bevor es endgültig wieder aufwärts geht? Oder vielleicht sogar ein L mit einem scharfen Konjunkturreinbruch und lang dauernder nachfolgender Stagnationsphase? Eine solche Diskussionslage ist für den Beginn einer wirtschaftlichen Abkühlung typisch – und unvermeidlich angesichts der Ungewissheit der Zukunft im Allgemeinen. Nur eines ist sicher: Nachher werden es alle vorher gewusst haben.

Vieles spricht aber dafür, die Situation nicht zu leicht zu nehmen. Die Bewältigung der geplatzten Immobilien- und Kreditblase in den USA ist zeitlich immer noch nicht abzusehen, nachdem schon mehrfach ihr nahes Ende vorhergesagt wurde. Daran ändert auch die aktuelle Lageverbesserung in den USA nichts, die auf

die Dollarabwertung (= Export der Konjunkturschwäche!) und kurzfristige Stimulierungsmaßnahmen zurückzuführen ist. Es ist auch völlig normal, dass finanziell verursachte Überhitzungserscheinungen der Realwirtschaft nur durch eine Anpassungskrise mit gewissem Zeitbedarf korrigiert werden können. Und bisher haben realwirtschaftliche Probleme in den Vereinigten Staaten noch immer die Weltwirtschaft und damit auch Deutschland zum Stolpern gebracht, wenn auch das Gewicht der wirtschaftlichen Supermacht in den letzten Jahrzehnten ein Stück abgenommen hat.

Parallel zur Entwicklung in den USA müssen einige europäische Nachbarstaaten ihre hausgemachten Probleme bewältigen – insbesondere ihre Immobilien- und Bauwirtschaftskrisen in Spanien, Irland und Großbritannien. Darüber hinaus haben sich schon andere große Industrienationen wie Frankreich, Italien und Japan am Krisenvirus angesteckt. Dort gehen die Konjunkturindikatoren der letzten Monate mindestens ebenso spürbar zurück wie in Deutschland.

Schaut man sich die harten und weichen Konjunkturindikatoren in Deutschland selbst an – Aufträge, Produktion, ZEW-Index, ifo Index usw. – bleibt seit Jahresanfang ebenfalls nur begrenzter Raum zur Freude. Die lang erwartete Konsumkonjunktur kommt nicht in Gang, weil die privaten Haushalte durch allgegenwärtige Preissteigerungen sowie die inflationsgetriebene kalte Lohn- und Einkommensteuerprogression bedrängt werden. Diese Situation spiegelt sich auch zunehmend in den Wachstumsprognosen der verschiedenen Forschungsinstitutionen und Banken wider, die zwar für 2008 aufgrund des guten ersten Quartals noch optimistisch sind, für 2009 aber alle in Richtung 1% Realwachstum oder weniger marschieren. Auch hierzu gibt es eine alte Prog-



Walther Otremba*

* Dr. Walther Otremba ist Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

nostikerregel: »Wenn es gut aussieht, kommt es meistens noch besser – und umgekehrt.«

Natürlich können alte Regeln und Erfahrungen obsolet werden. Vielleicht hat die deutsche Volkswirtschaft tatsächlich eine Teflonschicht angelegt, an der alle weltwirtschaftlichen Regenschauer abperlen. Vielleicht ist die aktuell andauernde Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarktes auch eine Perspektive auf einen Abschwung ohne Arbeitslosigkeit – »growthless jobs« nach dem »jobless growth« früherer Perioden. Aber wir sollten uns nicht zu sicher fühlen. Trotz richtiger und erfolgreicher Reformen: Der Aufschwung in Deutschland war im Verhältnis zu anderen vergleichbaren Industrieländern nur knapp durchschnittlich kräftig, die Verluste der Jahre 2001–2005 konnten nur zu zwei Drittel aufgeholt werden. Der Glaube an eine neue Ökonomie wiederholt sich wohl alle paar Jahre, aber wahrscheinlicher ist, dass die bekannten Zusammenhänge und Abfolgen noch gelten.

Optimismus oder Realismus?

Die Daten, Fakten und Entwicklungen sind allen bekannt. Die Frage ist, wie man sie einordnet. Zu jeder Entwicklung gibt es eine Relativierung, und zu jeder Einschätzung ein Gegenargument. Und so könnte es Aufgabe staatlicher Stellen oder gesamtwirtschaftlich verantwortlicher Verbände sein, das Positive in den Vordergrund zu rücken, so Optimismus zu verbreiten und damit der Krise entgegenzuwirken. Das kann insofern gerechtfertigt sein, als viele unternehmerische und private Entscheidungen auf Zukunftseinschätzungen beruhen. Ist die Stimmung gut, wird investiert und konsumiert – ist sie schlecht, halten sich alle zurück und erreichen damit, dass sich die negativen Erwartungen auch erfüllen.

Richtig ist auf der anderen Seite aber auch: Noch nie ist es gelungen, eine wirtschaftliche Flaute durch gutes Zureden zu beenden. Und ebenso ist auch keine konjunkturelle Abkühlung erinnerbar, die vor allem auf pessimistisches Gerede zurückzuführen ist.

Solche Wirkungsketten verbieten sich schon aus logischen Gründen. Solange die Daten gut sind, gibt es keinen Anlass zu pessimistischen Äußerungen. Die Einschätzungen sind also Folge der Lage und nicht umgekehrt.

Darüber hinaus ist zu bedenken: Wir leben in einer Informationsgesellschaft. Daten und Fakten sind überall in beliebigem Umfang und beliebiger Schnelligkeit verfügbar. Einschätzungen und Stimmungen sind insofern kaum gezielt beeinflussbar. Insofern ist zu Realismus zu raten.

Das gilt vor allem, weil Realismus der einzige Weg zum richtigen Handeln ist. Optimistische Verzerrungen verhindern si-

tuationsgerechte Maßnahmen, weil erst mit der Anerkennung der Tatsachen Entscheidungen begründet werden können. Das ist ein insbesondere für die Finanz- und Haushaltspolitik entscheidendes Argument, denn die Steuereinnahmen und konjunkturrempfindlichen Ausgaben richten sich nicht nach Hoffnungen und Wünschen, sondern nach dem, was wirklich in den Kassen eingeht oder dem Bundeshaushalt auf gesetzlicher Grundlage abgefordert wird.

Die gerade dem Ende zugeführte IKB-Rettung ist hierfür exemplarisch. Hätte man die Auswirkungen eines völlig unerwarteten Bankenzusammenbruchs verharmlost und auf eine Rettung womöglich verzichtet, um keine Panik auszulösen, hätte es – so jedenfalls die fachkundige Einschätzung von Bundesbank und BaFin – eine finanzielle Jahrhundertkatastrophe gegeben.

Sind Konjunktur und Wachstum getrennt?

Die in den letzten Wochen begonnene konjunkturpolitische Instrumentendiskussion beruht auf einer sehr traditionellen Vorstellung des Zusammenspiels zwischen Konjunktur und Wachstum. Nach dieser klassischen Vorstellung gibt es in jeder Volkswirtschaft einen langfristigen, durchschnittlichen Wachstumstrend (für Deutschland in der Größenordnung von zurzeit 1½ bis 1¾% pro Jahr). Um diesen Trend herum schwankt die Auslastung des so genannten Produktionspotentials, was im statistischen Gesamtergebnis zu sehr unterschiedlichen realen Wachstumsraten in einzelnen Jahren führt. Diese Gesamtzahlen für das Wachstum in einzelnen Jahren verdecken aber nur – so diese Sicht – das Zusammenspiel zweier relativ unabhängiger wirtschaftlicher Entwicklungen.

Tatsächlich sind kurzfristige Konjunktorentwicklungen und längerfristige Wachstumsbewegungen eng miteinander verbunden. So können länger andauernde Konjunkturkrisen Wachstumspotentiale zerstören, weil Kapital und Arbeitskräfte nicht mehr genutzt und dadurch unbenutzbar werden. Das gilt z.B., wenn fachliches Wissen durch fehlende berufliche Übung verloren geht oder die Arbeitsmoral von Langzeitarbeitslosen beschädigt wird. Klarer Beleg solcher dauerhafter Verluste durch Konjunkturkrisen ist die über Jahrzehnte angestiegene Arbeitslosigkeit. Jeder Konjunkturreinbruch seit 1974 ließ eine höhere Sockelarbeitslosigkeit zurück. Erstmals seit Mitte dieses Jahrzehnts besteht die begründete Hoffnung, auf der Grundlage der Arbeitsmarktreformen diesen Trend umzukehren und auch strukturelle Arbeitslosigkeit zu verringern.

Auf der anderen Seite kann eine ständige Verbesserung der Wachstumsgrundlagen konjunkturelle Krisen durchaus vermeiden, die Häufigkeit verringern und die Schärfe reduzieren. Zwar kann auch die bestmögliche Wachstumspoli-

tik nicht verhindern, dass außenwirtschaftliche Störungen auch unser exportorientiertes Land betreffen. Aber sie kann z.B. durch die dauerhafte Verstetigung der internen Nachfrage dazu beitragen, dass die Ansteckungsgefahr verringert wird.

Konjunkturgerechte Wachstumspolitik

In der aktuellen konjunkturpolitischen Diskussion dominieren zwei Auffassungen:

- Die erste stellt darauf ab, die Lage zu entdramatisieren, auf die Robustheit der deutschen Volkswirtschaft hinzuweisen, die mangelnden Handlungsmöglichkeiten des Staates zu betonen und zumindest die weitere Entwicklung erst einmal abzuwarten. Zur Abrundung dieser Position gehört die Normalkritik an der keynesianisch geprägten Wirtschaftspolitik: »Strohfeuer, das wirkungslos abfackelt«, „Anhäufung von Zukunftslasten für künftige Generationen“, »Aufblähung des Staatshaushaltes« und »unzulängliches Timing von konjunkturellen Maßnahmen«.
- Andere betonen die Notwendigkeit, mit extrem kurzfristig wirkenden Maßnahmen einzugreifen. Auf der Nachfrageseite seien Ausgabenerhöhungen wegen ihrer angeblich stärkeren konjunkturellen Wirkung (Investitionen, Sozialausgaben) unverzichtbar. Wieder andere fordern Steuerschecks nach amerikanischem Vorbild, um kurzfristig die privaten Konsumausgaben anzukurbeln, ohne dauerhaft auf staatliche Einnahmen verzichten zu müssen. Tarifkorrekturen bei der Einkommensteuer oder andere dauerhafte Entlastungsmaßnahmen werden dagegen abgelehnt, weil man sie ja nach Auslaufen der Konjunkturschwäche nicht wieder zurücknehmen könne.

Aus These und Antithese ist nach klassischem Vorbild die Synthese zu formen – man könnte sagen: »**Die Versöhnung der Konjunkturpolitik mit der Wachstumspolitik.**« Wenn man der Meinung ist, dass bestimmte wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen wachstumsfreundlich sind, ist es sinnvoll, sie phasengerecht zu verwirklichen, nämlich dann, wenn die Wirtschaftsleistung absehbar an Dynamik verliert.

Zum klassischen Kanon der längerfristigen Wachstumspolitik gehören:

- Deregulierung der Märkte, vor allem des Arbeitsmarktes,
- Förderung von Forschung und Entwicklung,
- der Ausbau produktionsunterstützender Infrastruktur und
- Entlastung von Steuern und Abgaben im Rahmen einer Konsolidierungsstrategie, die hierfür mittelfristig auch Raum auf der Ausgabenseite schafft.

Das ist Angebots- und Nachfragepolitik zugleich, weil durch solche Maßnahmen mehr Raum für kapazitätserweiternde Investitionen und für mehr privaten Konsum zur Ausnutzung dieser Produktionsmöglichkeiten geschaffen werden.

In wirtschaftlich guten Zeiten ist es oft schwer, solche Reformnotwendigkeiten durchzusetzen. Auch ist es nicht besonders sinnvoll, sondern inflationstreibend, Steuersenkungen bei ohnehin überschäumender Nachfrage in Kraft zu setzen.

Umgekehrt ist die Situation bei schwacher oder gar stagnierender Wirtschaftsleistung. Dann wächst die Einsicht in Reformnotwendigkeiten, und Steuer- sowie Abgabenerleichterungen schaffen neue Konsumfreude bei den privaten Verbrauchern, die nacheinander die DM/Euro-Umstellung 2001, vier Jahre Arbeitsplatzverluste, die Mehrwertsteuererhöhungen 2007 und jetzt die Energiepreissteigerungen durchgestanden haben.

Summa summarum: **Was wachstumspolitisch richtig ist, kann konjunkturpolitisch nicht falsch sein.** Wichtig ist, auf reflexartige Reaktionen zu verzichten, sich von klassischen Denkschablonen der Angebots- und Nachfragepolitik zu lösen, Einzelziele der Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht zu überhöhen und so zu entscheiden, dass unsere Volkswirtschaft durch **konjunkturgerechte, bürgerfreundliche Wachstumspolitik** aus der gegenwärtigen Abkühlungsperiode erneut gestärkt hervorgeht.



Jürgen Rüttgers*

Deutschland braucht jetzt ein Anti-Rezessionsprogramm

Ein Konjunkturprogramm ist nicht notwendig

Wer derzeit in den Zeitungen blättert, der kann den Eindruck gewinnen, mit Deutschland geht es schon wieder kräftig bergab. Die Pessimisten haben wieder Konjunktur. Da ist davon die Rede, der Aufschwung sei zu Ende. Da wird eine Rezession befürchtet.

Richtig ist: Nach einem außergewöhnlich starken ersten Quartal 2008 ist die deutsche Wirtschaft im zweiten Quartal erstmals seit vier Jahren wieder geschrumpft. Aber das ist kein Grund, in Panik zu verfallen. Wir brauchen jetzt keinen Aktionismus. Die meisten Experten sind sich einig, dass wir es derzeit mit einer Konjunkturdelle zu tun haben. Und dass sich die Wachstumsdynamik mittelfristig wieder verstärken wird. Zudem ist es in diesem Aufschwung gelungen, die Sockelarbeitslosigkeit zu reduzieren. Wenn der Beschäftigungsaufbau jetzt abgebremst wird, dann ist das in erster Linie angebotsbedingt. Ein nachfrageorientiertes, auf Pump finanziertes Konjunkturprogramm wäre deshalb jetzt das falsche Rezept.

Was wir national jetzt brauchen, ist eine konsequente und langfristig angelegte Politik für mehr Wachstum und Innovation. Denn richtig ist auch: Der weltweite Wettbewerb um Investitionen lässt nicht nach. Im Gegenteil, er verschärft sich weiter. Und: Der Aufschwung ist noch nicht bei allen Menschen angekommen. Der starke Anstieg der Lebenshaltungskosten und insbesondere die Explosion der Energiepreise fressen die Zuwächse bei vielen Gehältern wieder auf. Gerade die Menschen mit geringen Einkommen partizipieren bislang nicht am Aufschwung. Im Gegenteil, in den

vergangenen Jahren haben sie real massive Einkommensverluste hinnehmen müssen. Eine aktuelle Studie der Heinz-Böckler-Stiftung rechnet vor: Die Realeinkommen des am wenigsten verdienenden Bevölkerungsviertels sind zwischen 1995 und 2006 um fast 14% gesunken.

Dieser Herausforderung müssen wir uns stellen. Denn das zentrale Versprechen der Sozialen Marktwirtschaft ist und bleibt: »Mehr Wohlstand für alle«. Gelingt es uns nicht, dieses Versprechen einzulösen, dann ist nicht nur die Innovationskraft, sondern auch die Einheit unserer Gesellschaft gefährdet. Dann fällt Deutschland im internationalen Wettbewerb zurück.

Deutschland braucht ein langfristig angelegtes Anti-Rezessionsprogramm

Ich habe deshalb ein langfristig angelegtes Anti-Rezessionsprogramm gefordert. Die Große Koalition im Bund muss sich jetzt in den letzten Monaten bis zur Bundestagswahl gemeinsam mit den Ländern auf eine Politik besinnen, die nachhaltig die Rahmenbedingungen für unsere Wirtschaft verbessert.

Insgesamt geht es mir um fünf Punkte. Erstens: Der Mittelstand muss entlastet werden. Deshalb brauchen wir jetzt eine Initiative zur Vereinfachung unseres Steuerrechts. Zweitens: Energie muss sicherer und sauberer werden und bezahlbar bleiben. Deshalb sind jetzt wichtige Weichenstellungen in der Energiepolitik notwendig. Drittens: Deutschland ist als Industrieland auf bezahlbare Rohstoffe aus der ganzen Welt angewiesen. Deshalb brauchen wir jetzt ein nationales Rohstoffkonzept. Viertens: Viele Betriebe spüren schon jetzt den Ingenieur- und Fachkräftemangel. Die demographischen Veränderungen werden dieses Problem verschärfen. Deshalb müssen wir unsere Anstrengungen in der Bildungspolitik verstärken. Und fünftens: Die internationale Finanzkrise zeigt, dass sich die Finanzmärkte von den Realmärkten abgekoppelt haben. Deshalb muss sich Deutschland jetzt für bessere Regeln auf den Finanzmärkten einsetzen.

Steuervereinfachung

Bereits Mitte 2007 haben sich die Finanzminister der Länder darauf verständigt, Maßnahmen zur besseren Umsetzbarkeit und zur Vereinfachung der Steuergesetze zu ergreifen. Das brächte für den Mittelstand direkte Entlastung.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat deshalb eine lange Liste von Vorschlägen gemacht. Darin enthalten sind zum Beispiel folgende Punkte: Die Wiedereinführung des Abzugs von Steuerberatungskosten; eine transparen-

* Dr. Jürgen Rüttgers ist Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen.

tere Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen; eine vereinfachte Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten, haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnissen und Dienstleistungen; eine Vereinfachung von Spendenbescheinigungen, Vereinfachungen bei der Rentenbesteuerung, Änderungen bei den Bescheinigungs- und Aufzeichnungspflichten beim Lohnsteuerabzug oder auch Verfahrensvereinfachungen bei der Investitionszulage.

Vereinfachung und Entlastung müssen auch die zentralen Maßgaben bei der Reform der Erbschaftsteuer sein. Der Mittelstand und die Familienunternehmen sind das Herz unserer Wirtschaft. Sie sind Jobmotor Nr.1 und Ausbilder Nr. 1. Sie sind in besonders hohem Maße regional verwurzelt und sozial engagiert. Deshalb dürfen sie nicht zusätzlich belastet werden. Die bisherigen Pläne zur Reform der Erbschaftsteuer sind weder administrierbar noch wachstumsfreundlich. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen wird sie deshalb im Bundesrat ablehnen, wenn es nicht deutliche Verbesserungen gibt.

Energiepolitik

Mehr Mut zu Klarheit braucht Deutschland jetzt auch in der Energiepolitik. Der starke Anstieg der Energiepreise zeigt, dass sichere, saubere und bezahlbare Energie kein Selbstläufer ist. Und derzeit sind viele Fragen ungeklärt. Das verhindert Investitionen.

Wir müssen uns endlich über den Energiemix der Zukunft klar werden. Natürlich müssen die Erneuerbaren Energien ausgebaut werden. Aber die Landesregierung Nordrhein-Westfalen ist dagegen, Kraftwerke ohne Ersatz abzuschalten. Es ist falsch, das Angebot zu verknappen, wenn die Energiepreise explodieren. Es ist deshalb von strategischer Bedeutung, dass wir unsere Kohlekraftwerke modernisieren. Das ist auch ein positiver Beitrag zum Klimaschutz. Alleine in Nordrhein-Westfalen können wir bis 2020 gegenüber 1995 jährlich 30 Millionen Tonnen CO₂ einsparen, wenn wir die alten Anlagen durch die allerneueste Technologie ersetzen.

Bei der Kernenergie sollten wir uns auf eine neue Übergangsregelung verständigen. Ich bin für eine Verlängerung der Restlaufzeiten der Atomkraftwerke, wenn die Stromkonzerne die Mehreinnahmen in die Förderung der Erneuerbaren Energien, in Energiespartechnologien und in die Energieforschung investieren. Zudem ist heute klar, dass wir mehr Zeit brauchen. Wir brauchen mehr Zeit, um zu klären, woher die Ersatzenergien für die Atomkraft herkommen sollen und welche Möglichkeiten wir mit der Windenergie, der Solarenergie und den anderen Erneuerbaren Energien haben. Und wir brauchen mehr Zeit, um die Frage der Atomwülfelagerung zu klären.

Eile ist jetzt auch in der Frage geboten, wem in Zukunft die Energienetze gehören sollen. Hier gibt es inzwischen viel Bewegung, auch Druck aus Brüssel. Das ist gut so, denn wir brauchen Planungssicherheit. Nur so lassen sich die dringend notwendigen Investitionen zur Modernisierung und zum Ausbau der Netze auslösen. Wir brauchen hier eine Lösung, die mit den Vorgaben der Europäischen Union kompatibel ist. Aber ich halte eine eigentumsrechtliche Entflechtung von Versorgern und Netzen für falsch.

Wir brauchen mehr Investitionen in Energieeffizienz. Das gilt für die Energieerzeugung genauso wie für den Energieverbrauch im industriellen und im privaten Bereich. Ein zentraler Schwerpunkt ist hier zum Beispiel die energetische Sanierung von Wohnungen und öffentlichen Gebäuden wie etwa Schulen. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen strebt hier eine jährliche Sanierungsquote von 3% an. Das schafft Fachleuten zufolge rund 50 000 neue Arbeitsplätze im Handwerk.

Zu guter Letzt muss jetzt entschieden werden, wie es nach 2013 mit dem Emissionshandel weitergeht. Hier stehen auf EU-Ebene noch in diesem Jahr wichtige Entscheidungen an. Brüssel will nach 2013 alle Zertifikate versteigern. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen ist dagegen, weil dies Investitionen in neue hochmoderne Kraftwerke erschwert, die stromintensive Industrie belastet und auch für den normalen Verbraucher die Stromkosten nach oben treibt. Hier muss es bessere Lösungen geben.

Nationales Rohstoffkonzept

Unsere Industrie braucht nicht nur Energie, sondern auch Rohstoffe, die größten Teils importiert werden müssen. Auch hier sind die steigenden Preise eine schwierige Herausforderung. Die Unternehmen brauchen Versorgungssicherheit. Es ist Zeit für ein nationales Rohstoffkonzept.

Der BDI beschäftigt sich schon länger mit diesem Thema. Er hat zwei Rohstoffkonferenzen durchgeführt, auch mit Beteiligung der Bundeskanzlerin. Und es ist gut, dass es zu diesem Thema einen interministeriellen Ausschuss der Bundesregierung gibt, der in Kürze konkrete Vorschläge für eine nachhaltige Rohstoffpolitik vorlegen wird.

Als führendes Industrieland muss Deutschland bei diesem Thema vorangehen. Wichtig ist hier aber eine europäische Abstimmung. Europa muss in dieser Frage klar seine gemeinsamen Interessen definieren und seinem Gewicht entsprechend selbstbewusst auf den internationalen Rohstoffmärkten auftreten.

Ingenieur- und Fachkräftemangel

Im übertragenen Sinne brauchen wir ein »Rohstoffkonzept« auch für die Ressource Wissen. Wir erleben derzeit eine

zweite Industrielle Revolution, die Revolution der Kreativen Ökonomie. Der Faktor Wissen gewinnt immer mehr an Bedeutung. Schon heute sind in den hoch entwickelten Ländern zwischen 20 und 30% aller Erwerbstätigen im »kreativen Sektor« tätig – also in Wissenschaft, Forschung, Technik, aber auch in Kunst, Ästhetik, Design, Musik und Kultur. Und dieser Trend nimmt stetig zu. Neue Arbeitsplätze entstehen nur noch in der engen Verknüpfung von Industrie und innovativen Dienstleistungen. Angesichts des demographischen Wandels können wir es uns nicht mehr leisten, Talente zu verschwenden.

Spürbar ist der Mangel an klugen Köpfen schon heute. Zurzeit fehlen bundesweit rund 95 000 Ingenieure. Auch auf dem Lehrstellenmarkt klaffen Angebot und Nachfrage immer stärker auseinander. Zudem hat der Wirtschaftshistoriker Werner Abelshauser kürzlich zu Recht erneut darauf hingewiesen, dass das zentrale Problem auf dem Arbeitsmarkt nicht ein Mangel an Flexibilität ist, sondern ein Mangel an Qualifikation.

Wenn wir mehr in Bildung und Ausbildung investieren, dann schlagen wir drei Fliegen mit einer Klappe. Dann geben wir jedem die Chance an die Hand, ein erfülltes und selbstbestimmtes Leben zu führen. Dann ermöglichen wir mehr Menschen den sozialen Aufstieg. Und dann stärken wir die Erneuerungsfähigkeit unserer Wirtschaft.

Nordrhein-Westfalen geht hier voran. Wir bauen die Angebote der Kinderbetreuung aus und verbessern die frühkindliche Bildung. In diesem Jahr investiert Nordrhein-Westfalen hier über eine Milliarde Euro, mehr als je zuvor. In den Schulen schaffen wir zusätzliche Lehrerstellen – bis 2009 insgesamt knapp 7 000. Zudem treiben wir massiv den Ausbau des Ganztags voran. Im Rahmen der Initiative »Zukunft durch Innovation« richten wir zudem zusammen mit der Wirtschaft Zentren ein, wo Schülerinnen und Schüler qualifizierten Technikunterricht bekommen. Vier solcher Zentren mit insgesamt 2 000 Schülern gibt es bereits, geplant sind insgesamt 25 im ganzen Land.

Und nicht zuletzt bauen wir die Hochschulen des Landes aus. Den Anfang haben wir mit einem bundesweit einzigartigen Hochschulfreiheitsgesetz gemacht, das unsere Universitäten unabhängig macht. Jetzt packen wir den Ausbau der Fachhochschulen an. Hier wollen wir in den nächsten Jahren insgesamt 10 000 zusätzliche Studienplätze in den so genannten MINT-Fächern schaffen. Dazu errichten wir drei neue Fachhochschulen. Fünf weitere werden ausgebaut. Dafür haben wir einen Wettbewerb ausgeschrieben, der schon jetzt neue Kräfte freisetzt. Insgesamt 22 Städte, Regionen und Fachhochschulen haben sich beworben.

Noch in diesem Herbst wird es einen Bildungsgipfel von Bund und Ländern geben. Die Landesregierung Nordrhein-

Westfalen begrüßt das. Es ist gut, wenn der Bund hier mehr Geld investieren will, auch wenn klar ist, dass Bildung in erster Linie Ländersache ist.

Die Landesregierung geht mit konkreten Vorschlägen in diese Gespräche. Dazu gehört im Hochschulbereich die Verlängerung der erfolgreichen Exzellenzinitiative und des gelungenen Pakts für Forschung und Innovation, ein Hochschulpakt II für die Schaffung zusätzlicher Studienplätze und der Aufbau eines nationalen Stipendiensystems. Und dazu gehört im Schulbereich eine Bundesregelung für die Empfänger von Arbeitslosengeld II, die sicherstellt, dass ihre Kinder in der Schule etwas zu essen bekommen und die Lernmittel zur Verfügung haben, die sie brauchen. Wichtig ist uns auch die Sanierung der Schulen. Die Kommunen brauchen hier mehr Unterstützung. Das Land Nordrhein-Westfalen hat dazu bereits eine Schul- bzw. Bildungspauschale in Höhe von 540 Mill. € aufgelegt.

Neue Regeln für die Finanzmärkte

Als fünften und letzten Punkt schlage ich vor, dass sich Deutschland auf den internationalen Finanzmärkten für bessere Spielregeln einsetzt. Die aktuelle Finanzkrise zeigt einmal mehr, dass die Märkte die Regeln, die sie brauchen, um zu funktionieren, nicht selber schaffen.

Intransparenz auf allen Ebenen hat zusammen mit Leichtsinn und Gier maßgeblich zur aktuellen Finanzkrise beigetragen. Die Geschäfte der Banken müssen transparenter werden – viele der kritischen Subprime-Geschäfte wurden außerhalb der Bilanzen getätigt. Die Anlagestrategien der ausländischen Staatsfonds müssen transparenter werden – sie gewinnen auf den Kapitalmärkten immer mehr an Gewicht. Die Arbeitsweise der Rating-Agenturen muss transparenter werden: Sie sind es, die mit ihren Ratings die »Stempel« liefern, die verlässlich Auskunft über die Qualität von Produkten geben müssen. Und die einzelnen Kapitalmarktprodukte müssen transparenter werden – für Käufer wie Verkäufer. Es ist ein Unding, dass manche Bankchefs die Produkte, mit denen sie handeln, nicht mehr verstehen.

Zugleich brauchen wir schärfere Kontrollen. Die Aufsichtsbehörden müssen gestärkt werden. Während die Finanzmärkte längst globalisiert sind, arbeiten die Behörden noch national. Die Rating-Agenturen müssen einer Registrierungspflicht und der Kontrolle durch ein externes, international besetztes Gremium unterworfen werden.

Fazit

Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben gemeinsam dafür gesorgt, dass Deutschland international wieder wettbewerbs-

fähig ist. Wir profitieren von der Globalisierung. Auch 2008 werden wir wohl wieder Exportweltmeister. Jetzt gilt es, noch mehr Kräfte für Wachstum, Beschäftigung und Innovation zu mobilisieren.

Die Soziale Marktwirtschaft braucht klare Spielregeln. Spielregeln, die dafür sorgen, dass die Energie-, die Rohstoff- und die Finanzmärkte funktionieren. Spielregeln in der Steuergesetzgebung, die sicherstellen, dass der Mittelstand nicht über Gebühr belastet wird. Spielregeln, die dafür sorgen, dass es gerecht zugeht und alle Bürgerinnen und Bürger an der ökonomischen Entwicklung teilhaben.

Neben klaren Spielregeln brauchen wir mehr Investitionen: In Bildung, in Forschung und Entwicklung und in Infrastrukturen, die zum Beispiel eine saubere, sichere und bezahlbare Energieversorgung sicherstellen.

Beides zusammen – klare Spielregeln definieren und in Zukunftsaufgaben investieren – das ist heute die zentrale politische Herausforderung.



Michael Hüther*

Mit dem Zweiten sieht man besser?

Die Frage nach der Frage, auf die die Nachfragepolitik eine Antwort ist

Die zunehmende Abschwächung der Weltwirtschaft und damit auch der europäischen Volkswirtschaften hat die Frage wiederbelebt, ob eine keynesianische Kompensationspolitik angemessen und notwendig sei. Die Sorgen reichen weit, wie die Reanimation des Begriffs der »Stagflation« in den Medien, aber auch ökonomische Debatten belegen. Der scheinbare Erfolg steuerlicher Stützung des privaten Konsums in den Vereinigten Staaten, dramatische Beschreibungen der wirtschaftlichen Lage (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2008, 11) und Ratschläge US-amerikanischer Ökonomen (vgl. Robert Solow in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung 2008, 37) haben das Thema promoviert. Es scheint so, als wenn die Rückständigkeit der deutschen Ökonomenzunft – zumindest in ihrer überwiegenden Mehrheit – die gebotenen Schritte zu einer allgemeinen Besserung verbaue. Dabei ist auffällig, dass die Forderung nach zusätzlicher staatlicher Kreditaufnahme, wie sie von jenseits des Atlantiks erschallt, in Deutschland noch nicht einmal die Vertreter des Keynesianismus erheben. Meist geht es allenfalls darum, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen.

In diesem Diskurs wird absehbar immer auch Paul Samuelson mit seinem Diktum ins Spiel gebracht, dass Gott dem Ökonomen zwei Augen gegeben habe – eines für die Nachfrage- und eines für die Angebotsseite. Dies sollte völlig unstrittig sein. Denn die Frage nach der angemessenen wirtschaftspolitischen Strategie kann sich nicht an eingetübten Vorfestlegungen und gepflegten Präferenzen orientieren. Entscheidend muss sein, ob eine Strategie, dem mit bei-

* Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

den Augen erstellten Befund folgend, zur Lösung von Problemen führen kann. Der Blick mit beiden Augen impliziert freilich weder eine Vorentscheidung für eine Strategie noch für eine undifferenzierte, gelegentlich schlechthin als modern bewertete Mischung aus beiden denkbaren Paradigmen. Folgende Aspekte der Skepsis gegenüber einfachen keynesianischen Rezepten sind bedeutsam (vgl. Grömling 2005, 20 ff.):

- Der keynesianisch formulierte Anspruch, nachfragebedingte Schwankungen in der Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten durch staatliches Handeln zu kompensieren, liefert ein starkes und attraktives Argument. Doch: Sind Schwankungen in der Auslastung zwingend nachfrageseitig verursacht? Sind Konjunktur und Wachstumstrend gehaltvoll zu separieren? Welche Bedeutung kommt Strukturproblemen und Reallohnrigiditäten zu? Trifft die Lucas-Kritik zu, dass politische Interventionen das Verhalten der Investoren und Konsumenten ändern und damit kontraproduktiv wirken?
- Wenn die Grundidee überzeugend bliebe, wie steht es dann aber mit der Umsetzung? Denn dem Willen muss die Kompetenz folgen. Bietet das konjunkturpolitische Informationssystem eine hinreichende Basis? Sind wir heute weiter gekommen, als die ernüchternden Erfahrungen Ende der sechziger Jahre signalisierten? (Zu den konjunkturpolitischen Lehren der sechziger Jahre vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1969, Ziffern 231 ff.) Und ermöglicht der wirtschaftspolitische Entscheidungsprozess ein gleichermaßen effektives und effizientes Handeln? Kann die Glättung im volkswirtschaftlichen Auslastungsgrad angesichts vorangeschrittener internationaler Arbeits- und Risikoteilung gelingen, oder sind umfassende Sickereffekte unvermeidbar?
- Wenn die Kompetenz grundsätzlich besteht, lassen die konkreten Bedingungen der Finanzpolitik eine kompensatorische Strategie überhaupt zu? Wie ist die Wirkung politischer Konjunkturzyklen einzuschätzen? Gelingt es, eine zeitkonsistente Politik zu betreiben und die Erwartungen zu stabilisieren? Welche Rücksicht muss auf die in den Strukturdaten der öffentlichen Haushalte memorialisierte Vergangenheit genommen werden? Welche Pfadabhängigkeiten bestehen?
- Schließlich, doch nicht zuletzt: Wie lautet der Befund für die gegebene wirtschaftliche Situation? Steckt die deutsche Volkswirtschaft in einer Nachfragerücke? Sind die Kapazitäten in ihrem Bestand bedroht? Wie sind angebotsseitige Belastungen zu bewerten? Gibt die fortgeschrittene internationale Arbeits-, Wissens- und Risikoteilung noch Raum für nationale Konjunkturpolitik?

Die Erfahrung der sechziger und der siebziger Jahre, auf die heute vielfach als positiver Beleg für eine effektive Nachfragepolitik verwiesen wird, hat nicht nur, aber zunächst in

Deutschland zu einer Abkehr der ökonomischen Zunft von der anspruchsvollen keynesianischen Doktrin geführt. Dieser hohe Anspruch manifestierte sich insbesondere in dem notwendigerweise prophylaktischen Charakter einer solchen Politik. Vorbeugendes Handeln setzt aber ein angemessenes konjunkturrelevantes Informationssystem und einen schnellen sowie koordinierten konjunkturpolitischen Entscheidungsprozess voraus (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1969). Dahingehend haben wir tatsächlich keinen Fortschritt erlebt. Die Ernüchterung wurde noch dadurch verschärft, dass es gerade in den Jahren nach der ersten Ölkrise 1973 zu einem verfehlten Einsatz expansiver Finanzpolitik kam.

Damit reifte die Einsicht, dass ein Nachfrageausfall nicht zyklisch bedingt sein muss, sondern auch darauf beruhen kann, dass eine Verschlechterung der Angebotsbedingungen – beispielsweise durch einen schockartigen Anstieg der Kosten für Energie – die Unternehmen veranlasst, ihre Kapazitäten weniger stark als zuvor auszunutzen und ihre Investitionsbudgets spürbar einzuschränken. Der resultierende Verlust an Beschäftigung reduziert seinerseits den Expansionspielraum für die aufgrund von Markteinkommen mögliche Entwicklung der privaten Nachfrage. Mit kompensierender Nachfragepolitik, die nur vorübergehend wirken kann, wäre in diesem Fall gestiegener Ansprüche des Auslands an die inländische Wirtschaftsleistung nichts zu gewinnen.

Angesichts gebotener Skepsis wurde der Anspruch an die Wirtschaftspolitik bescheidener formuliert. Nachfragesteuerung wird als passende Therapie bewertet, wenn der abrupte und kumulative Verfall der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch diejenige Flexibilität der Angebotsseite, die zumutbar erscheint, nicht hinreichend schnell aufgefangen werden kann (vgl. Schiller 1986, 7). In diesem Fall überbrückt eine kompensierende Budgetpolitik den Nachfrageausfall bei anderen Aggregaten. An die Stelle fehlender Zuversicht der Privaten tritt, um diese wieder zu beleben, die höhere Zuversicht des Staates. Funktionieren kann dies freilich nur, wenn der Staat in die Vertrauensstörung weder ursächlich durch vorangegangenes Fehlverhalten noch funktionell durch die Schwächung seiner künftigen Handlungsfähigkeit einbezogen ist.

Die jüngere empirische Forschung auf Basis makroökonomischer Modelle ergibt weitgehend einheitlich, dass fiskalpolitische Impulse über höhere Staatsausgaben weder kurz- noch langfristig eindeutig positive Effekte begründen (vgl. Roos 2007). Ein Plädoyer für entsprechende Konjunkturpolitik ist deshalb nicht mit leichter Hand möglich.

Ein Aufschwung ohne Nachfragestützung und

Um zu klären, welcher wirtschaftspolitische Handlungsbedarf nun besteht, ist es nicht ohne Bedeutung, die Merk-

male des nun zu Ende gehenden Aufschwungs zu beleuchten (vgl. Hüther 2008). Dieser Erholungsprozess war nämlich unter mehreren Gesichtspunkten bemerkenswert. Seine Vorgeschichte greift weit zurück, denn die Anpassungslasten und Anpassungsleistungen der neunziger Jahre gehören mit dazu. Der Fortschritt bei der europäischen Währungsintegration hat – über die Zinskonvergenz in Europa – ebenso wie die sukzessive Verarbeitung der deutschen Wiedervereinigung besondere Bürden gerade für die deutsche Volkswirtschaft begründet. In der ersten Hälfte des neuen Jahrzehnts haben sich diese Lasten in Vorteile verwandelt: Währungsstabilität in der Eurozone erweist sich für die deutschen Unternehmen als von höchster Bedeutung; erkennbare Erfolge im Strukturwandel in den neuen Bundesländern haben Chancen für die Einbindung in die internationale Arbeitsteilung erbracht.

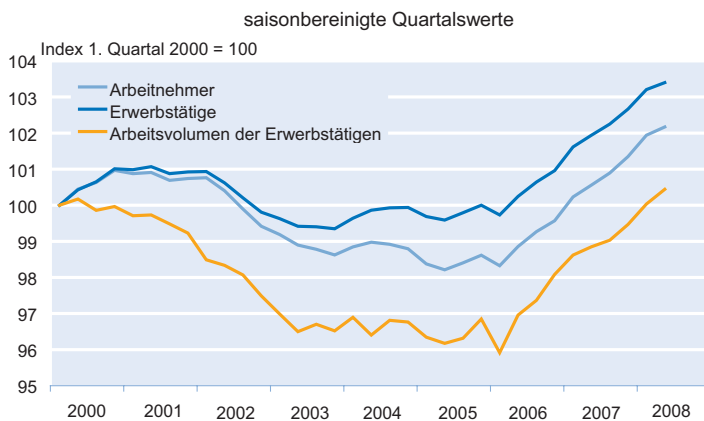
Vor diesem Hintergrund einerseits und den besonderen Verwerfungen seit Anfang dieses Jahrzehnts andererseits ist der aktuelle Aufschwung zu sehen. Der kumulierten Last aus politischen – 11. September 2001, Afghanistan-Krieg, Irak-Krieg – und ökonomischen Schockwellen – Platzen der New-Economy-Blase, Bilanzskandale, massive Börsenkorrekturen – vermochten die deutsche Wirtschaft und die deutsche Wirtschaftspolitik zunächst nichts entgegenzusetzen. Erst mit der starken Wiederbelebung der Weltwirtschaft ab der Jahresmitte 2003 und den Reformbemühungen im Kontext der Agenda 2010 konnten auch die strukturellen Bereinigungen in den Unternehmen sowie die seit Mitte der neunziger Jahre moderate Lohnpolitik ihren Ertrag abwerfen. Die Folgen sind sowohl beim Wachstumstrend wie bei der Beschäftigung deutlich zu sehen (vgl. Abb. 1).

Es ist der beschäftigungswirksamste Aufschwung seit langem. Seit ihrem Höchststand im Frühjahr 2005 ist die registrierte Arbeitslosigkeit um fast 2 Mill. Menschen zurückgegangen. Die Erwerbstätigkeit hat sich seitdem um 1,5 Mill.

Personen erhöht, wobei seit Anfang 2006 das Arbeitsvolumen je Erwerbstätigen parallel zum Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung angestiegen ist. Die Erklärung für diesen gesamtwirtschaftlichen Prozess, der zu einer spürbaren Erhöhung des Wachstumstrends geführt hat, liegt nach übereinstimmenden Analysen der Bundesbank (2007), des Sachverständigenrates (2007, Ziffern 710 ff.), des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (Grömling, Plünnecke und Scharnagel 2007) und anderer Institutionen zu einem nicht zu vernachlässigenden Teil an den wirtschaftspolitischen Reformen, die vor allem am Arbeitsmarkt gewirkt haben. Der Anspruchslohn der Arbeitslosen und unterer Qualifikationsgruppen wurde insbesondere durch die Reform der Arbeitslosenversicherung und die Einführung der sozialen Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) abgesenkt. Veränderungen beim Kündigungsschutz und die Reduzierung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung taten ein Übriges.

Dieser Aufschwung ging mit einer Makropolitik einher, die gegen die Grundüberlegung der keynesianischen Theorie nicht expansiv war, sondern zunehmend ihren Restriktionsgrad erhöhte. Die Geldpolitik hat nach den Maßnahmen zur Abfederung der Terrorattacken des 11. September 2001 ab 2003 weltweit schrittweise die Zinsen erhöht und damit den expansiven Impuls reduziert. Die Finanzpolitik ist ebenfalls in diesem Zeitraum auf Konsolidierungskurs gegangen. Die Lohnpolitik führte in Deutschland in den Jahren 2004 bis 2006 zu sinkenden Lohnstückkosten. Die in einzelnen Jahren – wie 2001 und 2002 – gesamtwirtschaftlich belastende Entwicklung des privaten Konsums hat überdies keine beschränkenden Effekte in anderen Entscheidungszusammenhängen verursacht. Dieses Puzzle haben die Vertreter kompensatorischer Nachfragepolitik bislang nicht auflösen können. Auf das so genannte Konjunkturprogramm der großen Koalition zum Jahresbeginn 2006 kann nicht ernsthaft verwiesen werden, denn die Staatsausgabenerhöhung lag mit insgesamt 25 Mrd. € für vier Jahre für sich genommen bei nur 0,25% des jährlichen Bruttoinlandsprodukts.

Abb. 1
Beschäftigung in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit.

... ein Abschwung aufgrund von Angebotsschocks

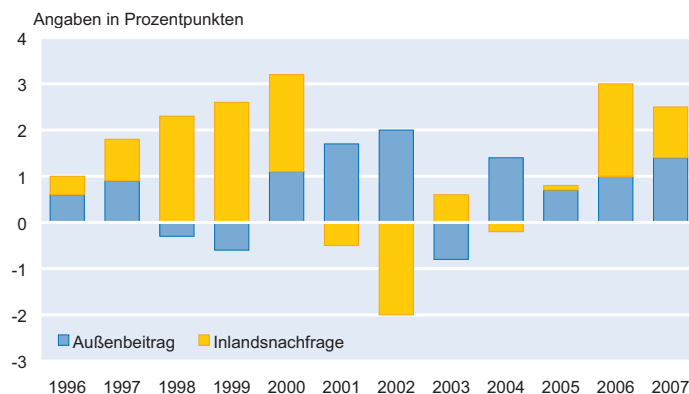
Jedem Aufschwung geht irgendwann die Luft aus. Die derzeitige zyklische Beruhigung und Abschwächung ist daher nicht ungewöhnlich, zumal nach einem so langen und kräftigen Prozess. Wenn wir nach den auslösenden Faktoren suchen, dann bieten sich die Kreditmarktkrise und die Entwicklung an den internationalen Rohstoffmärkten an. Beides sind Folgen fortschreitender Globalisierung. Im ersten Fall haben fehlerhafte Anreizstrukturen dafür gesorgt, dass die – grundsätz-

lich gewünschte – Vernetzung der nationalen Finanzsysteme durch effiziente internationale Märkte eine massive Fehlallokation von Risiken und Kapital zur Folge hatte. Im zweiten Fall hat die zunehmende Einbindung von Schwellenländern – vor allem China und Indien – in die globale Arbeits- und Wissens- teilung die Nachfrage nach Rohstoffen drastisch und nachhaltig erhöht. Die Kreditmarkt- krise ist trotz der weltweiten Nebenfolgen vor allem ein asymmetrischer, die Ökonomie der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Kö- nigreichs treffender Schock. Dagegen wirkt die Hausse an den Rohstoffmärkten global sehr viel symmetrischer.

Diese skizzenhafte Beschreibung lässt er- kennen, wo wirtschaftspolitisch die Heraus- forderung liegt. Denn beide genannten Schocks betreffen in erster Linie die volkswirtschaftliche Angebotsseite – über Belastungen und Verklemmungen in der Finanzintermedia- tion ebenso wie über Belastungen industrieller Wertschöp- fung. Insofern gilt die Lehre aus der Krise der siebziger Jah- re auch hier. Karl Schiller hat es vor gut 20 Jahren so for- muliert: »Expansive Nachfragepolitik war unter den Bedin- gungen von Angebotsschocks – wie der Ölverknappung – und tief greifenden Strukturwandlungen nicht angemessen. Mit anderen Worten: Durch Abusus unter nicht-keyne- sianischen Bedingungen geriet sie in Misskredit.« (Schiller 1986, 7; entsprechend der Sachverständigenrat zur Be- gutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1979, Ziffern 375 ff.): Wer heute Nachfragepolitik fordert, der muss sich mit diesem Argument auseinandersetzen. Letztlich muss begründet werden, warum man gegen den Befund eine Po- litik präferiert, deren Langfristschäden über höhere Staats- verschuldung aufgrund der Erfahrungen früherer Jahrzehnte evident sind.

Diese Hinweise müssen nicht bedeuten, beim Blick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Ableitung wirt- schaftspolitischer Maßnahmen nur mit einem Auge zu schau- en. Zusammen mit dem zweiten sieht man in der Tat mehr und besser. Die binnenwirtschaftliche Entwicklung, insbe- sondere beim privaten Konsum, ist nicht zufriedenstellend, wengleich in den vergangenen zwei Jahren auch die In- landsnachfrage einen kräftigen Wachstumsbeitrag geliefert hat (vgl. Abb. 2). Doch dieser Befund leitet nicht automa- tisch zu der Forderung über, nachfragepolitisch zu handeln. Denn was hemmt den privaten Konsum? Strukturell dominiert die Unsicherheit über die Beschäftigungsperspektiven, konjunkturell die gefühlte Inflation. Eine den Produktivitäts- zuwachs überschreitende Lohnsteigerung wird die Konsum- schwäche nicht hebeln können, da die dann drohenden Arbeitsplatzverluste in ihrer Wirkung überwiegen (vgl. Lesch 2007). Die trotz der Erfolge der letzten Jahre mit über 3 Mill.

Abb. 2
Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt in Deutschland



registrierten Arbeitslosen auch am Ende des Aufschwungs immer noch gravierenden Probleme erinnern uns an einen weit zurückgreifenden Hinweis von Karl Schiller: » ... , dass unser ökonomisches Interesse und unsere ökonomische Politik sich in den siebziger Jahren dramatisch verschoben haben von Fragen der Effizienz und des wirtschaftlichen Wachstums hin zu Fragen der egalitären Einkommensver- teilung und der Lebensqualität, wie Harry Johnson es schon 1975 formulierte.« (Schiller 1986, 10)

Wenn dennoch unverändert – wie eingangs erwähnt – kom- pensatorische Finanzpolitik eingefordert wird, dann findet sich dabei stets der Hinweis auf die vermeintlich großen Er- folge in den Vereinigten Staaten. Doch schon die aktuelle Ausreichung von Steuerschecks im Sommer 2008 zeigt die großen Sickerverluste. Langfristig lässt sich auch für die USA kein positives Ergebnis über die Wirkungen der Nach- fragepolitik ableiten: »Taking U.S. performance over the past 50 years as a benchmark, the potential for welfare gains from better long-run, supply-side policies exceeds *by far* the po- tential from further improvements in short-run demand ma- nagement.« (Lucas jr. 2003, 1) Anders gewendet: »If busi- ness cycles were simply efficient responses of quantities and prices to unpredictable shifts in technology and preferences, there would be no need for distinct stabilization or demand management policies ...« (Lucas jr. 2003, 11)

Gelegentlich wird in der aktuellen Debatte die Gefahr einer Stagflation beschworen, um damit eine expansive Staats- ausgabenpolitik zu begründen. Die Verwendung dieses Be- griffs geschieht jedoch allzu leichtfertig. Denn Ende der sieb- ziger, Anfang der achtziger Jahre führte eine nachhaltige Wachstumsschwäche kombiniert mit monetär angetriebener Inflation zu eben jenem Phänomen. Die zweite Ölver- knappung wirkte in ein allgemein inflationäres Umfeld hinein, für das neben der Geldpolitik ebenso die Finanzpolitik wie die Lohnpolitik verantwortlich zeichneten (vgl. Sachverstän-

digenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1979, Ziffer 375). Heute konstatieren wir stattdessen vor allem eine Veränderung der relativen Preise – getrieben durch die Entwicklung an den Weltrohstoffmärkten – mit Konsequenzen für das Preisniveau. Das Risiko einer Stagflation hängt heute wiederum an einer unpassenden Wirtschaftspolitik. Wer den Staat zu höheren Ausgaben, die Geldpolitik zu niedrigeren Zinsen und die Lohnpolitik zu kräftigen Erhöhungen animiert, der sollte wissen, dass er damit der Stagflation erst den Boden bereitet.

Aber: Was kann die Wirtschaftspolitik tun? Was ist zu tun? Wichtig ist es zunächst, die Anpassungsflexibilität der Unternehmen zu stärken. Nur dann kann der angebotsseitige Schock angemessen und hinreichend schnell verarbeitet werden. Bürokratieabbau gewinnt auch in diesem Kontext an Bedeutung; die Bundesregierung sollte sich endlich zu einem klaren Abbauziel verpflichten. Eine einfache, nicht diskriminierende steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung gehört ebenfalls dazu; vor allem den kleineren und mittleren Unternehmen kann so der Weg zur Innovation leichter werden. Gerade mit Blick auf die besonderen Herausforderungen im Bereich der metallischen Rohstoffe sollte die staatliche Grundlagenforschung ausgebaut werden (vgl. Bardt 2008).

Der Handlungsspielraum der privaten Haushalte ist auch in einer angebotspolitischen Perspektive nicht belanglos. Freilich geht es dabei nicht um einmalige Strohfeuermaßnahmen, sondern um eine nachhaltige und verlässliche Entlastung. In der Einkommensteuer kann dies durch eine Tarifreform erreicht werden, die zu einem linear-progressiven Tarif zurückkehrt und so die hohen Grenzbelastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich neutralisiert. Zudem sollte der Tarif an die Inflation gebunden werden, um die kalte Progression künftig zu vermeiden (vgl. Brügelmann 2008). Die Möglichkeiten der Abgabensenkung in der Arbeitslosenversicherung sollten überdies ausgeschöpft und die drohende Erhöhung der Abgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung sollte verhindert werden. So entsteht ein Gesamtpaket, das die Optionen der Wirtschaftspolitik angemessen und realistisch beschreibt.

Literatur

Bardt, H. (2008), *Sichere Energie- und Rohstoffversorgung. Herausforderungen für Politik und Wirtschaft?*, IW-Positionen 36, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
 Brügelmann, R. (2008), »Zur Reform der Einkommensteuer – ein IW-Vorschlag«, *IW-Trends Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung* 25(3), erscheint demnächst.
 Deutsche Bundesbank (2007), »Fortschritte bei der Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotenzials«, *Monatsbericht* Oktober 2007, 35–45.
Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (2008), »Jetzt muss der Staat Schulden machen. Wirtschafts-Nobelpreisträger Robert Solow über gute Konjunkturprogramme, verbohnte Ökonomen und warum der Keynesianismus wieder in Mode ist«, 24. August.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2008), »Die schwerste Wirtschaftskrise seit 60 Jahren. Großbritanniens Schatzkanzler Alistair Darling spricht Klartext«, 1. September.
 Grömling M. (2005), *Fiskalpolitik kontrovers. Konjunkturpolitische Optionen für Deutschland*, IW-Positionen 18, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
 Grömling, M., A. Plünnecke und B. Scharnagel (2007), »Was trägt die Politik zum Aufschwung bei?«, *IW-Trends Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung* 34(3), 43–60.
 Hüther, M. (2008), »Woher kommt der Aufschwung?«, *Wirtschaftsdienst* 88(4), 248–253.
 Roos, M.W.M. (2007), »Die makroökonomischen Wirkungen diskretionärer Finanzpolitik in Deutschland – Was wissen wir empirisch?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 293–308.
 Lesch, H. (2007), »Lohnpolitik, Beschäftigung und Konsum«, *IW-Trends* 34, 31–48.
 Lucas jr., R.E. (2003), »Macroeconomic Priorities«, *American Economic Review* 93, 1–14.
 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1969), *Im Sog des Booms. Jahresgutachten 1969/70*, Wiesbaden.
 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1979), *Herausforderung von Außen. Jahresgutachten 1979/80*, Wiesbaden.
 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08*, Wiesbaden.
 Schiller, K. (1986), »Die Grenzen der Wirtschaftspolitik (neu betrachtet)«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 201,



Otto Kentzler*

Weitere Strukturreformen statt Anti-Rezessions-Aktionismus!

Die deutsche Wirtschaft hat das beachtliche Wachstum seit 2006 vor allem den Exportüberschüssen und den hohen Investitionen im gewerblichen Bereich zu verdanken. Die Basis für die Exporterfolge legten auf der einen Seite die Beschäftigten mit moderaten Tarifforderungen, auf der anderen Seite die Unternehmen mit umfassenden und teilweise für die Belegschaften schmerzhaften Modernisierungs- und Umstrukturierungsanstrengungen. Im Ergebnis schlug sich die hohe Wachstumsdynamik der Weltmärkte dann auch in steigender Wertschöpfung am Standort Deutschland nieder und in der Folge in neuer Beschäftigung.

Gegenüber dieser Erfolgsgeschichte ist die Dynamik im Bereich des privaten Verbrauchs äußerst bescheiden. Der Privatkonsum kommt trotz aller zwischenzeitlichen Beschäftigungszuwächse und ungeachtet des aktuellen, deutlichen Einkommensanstiegs nicht in Schwung. Einzig zum Jahresende 2006 stieg der Konsum sprunghaft an. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Vorzieheffekte aufgrund der drastischen Umsatzsteuererhöhung zum Jahresbeginn 2007. Dem folgte ein Rückgang der Konsumdynamik, der bislang nicht ausgeglichen ist. Wichtige Wirtschaftszweige wie etwa das Kraftfahrzeuggewerbe haben sich bis heute nicht erholt.

Die weltwirtschaftliche Dynamik lässt 2008 spürbar nach. Diese Verlangsamung wird sich in das kommende Jahr hinein fortsetzen und dabei möglicherweise noch verstärken. Auch die Investitionskonjunktur verliert an Schwung. Damit verlieren die beiden bisher wesentlichen Antriebsmomente der Konjunktur an Kraft. Die vielfach beschworene Hoffnung

auf einen Ausgleich durch steigenden privaten Konsum wird sich nicht erfüllen.

Wir müssen befürchten, dass sich das deutsche Wirtschaftswachstum 2009 daher weiter abschwächen wird. Mit einer Rezession, wie sie zu Beginn des Jahrzehnts gerade das Handwerk getroffen hat, wird dies allerdings nach aktuellem Stand nicht gleichzusetzen sein. Die Wirtschaft hat ein Fundament aufgebaut, das weiterhin trägt, so dass auch die Beschäftigung weitgehend stabil bleiben wird.

Es ist daher richtig, dass derzeit im politischen Raum intensiv wirtschaftspolitische Antworten auf die gesamtwirtschaftliche Abschwächung diskutiert werden. Immerhin stehen im nächsten Jahr Bundestagswahlen an. Stillhalten ist in keinem Fall zielführend! Vorausschauendes Handeln ist das Gebot der Stunde.

Kein Ausgaben-Aktionismus ...

Eine Antwort waren in der Vergangenheit oft kreditfinanzierte staatliche Ausgabenprogramme. Alle bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass solche Versuche, die Konjunktur fein zu steuern und zu verstetigen, zum Scheitern verurteilt sind. Sie entfachen allenfalls ein kurzfristiges Strohfederfeuer – jedoch mit immensen Folgeschäden: zusätzliche Staatsverschuldung, weitere Steuerbelastung und weiter schwindendes Vertrauen der Bürger in die Verlässlichkeit der Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Die sich abschwächende Weltkonjunktur mag der Ausgangspunkt der zu befürchtenden Wachstumsverlangsamung sein – doch es hängt nicht mit dem Konjunkturzyklus zusammen, dass der private Konsum in den zurückliegenden Jahren nicht in Schwung gekommen ist. Es hat vielmehr strukturelle Gründe, dass die privaten Haushalte trotz des großen Beschäftigungszuwachses und der beachtlichen Einkommenssteigerungen ihre Konsumausgaben nicht erhöhen. Es sind die weiterhin wachsende Steuer- und Abgabenbelastung und die massiv gestiegenen Lebensmittel- und Energiepreise. Es bleibt ein vergebliches Unterfangen, Strukturprobleme mit Nachfrageprogrammen lösen zu wollen!

Daher die klare Feststellung: Es gibt weiterhin großen strukturpolitischen Handlungsbedarf. Der Reformkurs, der zu Beginn der Legislaturperiode in Gang gesetzt wurde, muss mit neuer Kraft erfüllt werden. Die gesetzten Ziele gerade bei Steuern und Abgaben dürfen nicht in Vergessenheit geraten, sie sind drängender denn je.

Der willkommene Effekt einer pointierten Fortführung struktureller Reformen wäre selbstverständlich mehr Wachstum und mehr Beschäftigung. Medien und Öffentlichkeit sind bei solchen Vorschlägen schnell mit der Marke »Konjunkturpro-

* Otto Kentzler ist Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks.

gramm« bei der Hand. Ich möchte noch einmal ganz deutlich machen, dass eine solche Strategie aufgrund ihrer längerfristigen, ordnungspolitischen Ausrichtung keine Gemeinsamkeiten mit kurzfristigem kreditfinanziertem Ausgaben-Aktionismus hat!

Wesentliche Elemente der notwendigen Wachstumsvorsorge sind für die kleinen und mittleren Unternehmen: Rückführung der Steuer- und Abgabenbelastung von Unternehmen und Privathaushalten, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, weitere Fortschritte bei der Entbürokratisierung wie auch eine ordnungs- und wachstumspolitisch schlüssige Umsetzung des energie- und klimaschutzpolitischen Handlungsbedarfs.

»Kalte Progression« beseitigen

Die Steuerquellen sprudeln trotz zwischenzeitlicher Abflachung des Wirtschaftswachstums weiterhin. Das zeigt, dass die bisherigen Reformen im Bereich der Unternehmensbesteuerung über die Entlastung der Unternehmen Wachstumsimpulse setzten, und sich so zu einem beträchtlichen Teil selbst finanzieren. Den höchsten Anteil der zusätzlichen Steuereinnahmen machen jedoch die höhere Mehrwertsteuer und die Lohn- und Einkommensteuer inklusive Soli aus.

In der Lohn- bzw. Einkommensbesteuerung ist es die »kalte Progression«: Die Steuerpflichtigen rutschen schon bei einer moderaten Bruttolohnerhöhung in einen höheren Steuertarif. Damit wächst ihre Belastung überproportional, die Nettogewinne der Lohnenerhöhung gleichen gerade einmal die inflationsbedingten Belastungen aus. Dies ist leistungsfeindlich und widerspricht allen wachstums- und beschäftigungspolitischen Erfordernissen.

Bei der »kalten Progression«, die das Handwerk bereits seit Jahren geißelt, geht es im Übrigen nicht um »Peanuts«. Dem Institut für Weltwirtschaft in Kiel zufolge müssen die Beschäftigten bei einem 1%-igen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Lohn- und Gehaltssumme 2% mehr Lohn- bzw. Einkommensteuer zahlen. Prognoseberechnungen des IAW Tübingen haben ergeben, dass die kalte Progression allein im Zeitraum zwischen 2010 und 2012 – je nach unterstellter gesamtwirtschaftlicher Wachstumsprognose – Mehrbelastungen der Steuerzahler in einer Größenordnung zwischen 7 und 14 Mrd. € verursachen wird.

Diese gänzlich ungerechtfertigten »Inflationsgewinne« des Staates müssen zurückgegeben werden. Die Steuerpflichtigen brauchen wieder mehr Netto vom Brutto. Notwendig sind eine schnelle Begradigung und Absenkung des Steuertarifs sowie eine sukzessive Anhebung der steuerrelevanten Einkommensgrenzen entsprechend der Preissteigerung (»Tarif auf Rädern«).

Es geht hier also ganz und gar nicht um ein »kreditfinanziertes Steuergeschenk«, sondern um nichts Geringeres als die überfällige Korrektur eines fundamentalen Konstruktionsfehlers des Steuersystems. Wer entsprechende Überlegungen bzw. Forderungen unter den Generalverdacht konjunkturpolitischen Aktionismus stellt, will offensichtlich von der bisherigen Untätigkeit der Politik in dieser Frage ablenken und übersieht geflissentlich den originären wachstums- und damit auch beschäftigungspolitischen Kern einer solchen strukturellen Systemänderung.

Mit den steigenden Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer steigen auch die Milliardenereinnahmen aus dem Solidaritätszuschlag. Ein rascher erster Schritt zur Reduzierung der Steuerbelastung wäre daher eine Absenkung von 5,5 auf 3,3% – also auf die Summe, die zur Finanzierung des Aufbaus in den neuen Bundesländern langfristig eingeplant war.

Konsolidierung durch Ausgabeneinsparungen

Ein sehr beliebtes Totschlagargument auf berechnete Forderungen nach Korrektur der hohen Steuerbelastung ist der Verweis auf die Konsolidierungserfordernisse der öffentlichen Hand. Die Politik argumentiert hier doppelzünftig. Das Ziel, die Staatsverschuldung zurückzuführen, wird auch vom Handwerk nicht in Frage gestellt. Wir sehen vielmehr mit großer Sorge, dass der bisherige Abbau der Staatsverschuldung nicht auf Ausgabenkürzungen, sondern allein über massive Steuermehreinnahmen gestemmt wurde. Zumal bisher nur eine Rückführung der jährlichen Neuverschuldung, nicht jedoch ein Abbau des aufgelaufenen Schuldenstands erreicht wurde. Fakt ist: Die Staatsausgaben sind munter weiter gewachsen. Auf der Ausgabenseite muss daher endlich entsprechend gekürzt werden – und da ist noch vieles sinnvoll möglich. Die Politik ist dann sehr wohl in der Lage, zugleich Entlastungen zu finanzieren, die Konsolidierung voranzutreiben und neue Aufgabenschwerpunkte zu finanzieren. Zumal Entlastungen zu Wachstum und Beschäftigung führen – und damit zu neuen Einnahmen für Steuer- und Sozialkassen.

Strukturreformen in den Sozialversicherungen

Eine noch unvollendete politische Baustelle der Großen Koalition ist die angekündigte Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge. Die Rückführung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung auf nunmehr aktuell 3,3% war mit einer massiven Umsatzsteuererhöhung verbunden und wird durch den Anstieg des Krankenkassenbeitrags im Rahmen der Gesundheitsreform und durch die Erhöhung des Pflegeversicherungsbeitrags wieder aufgefrischt.

Es ist gerade aus Sicht des arbeitsintensiven Handwerks fatal, wenn das Ziel, die Gesamtbeitragsbelastung dauerhaft

auf deutlich unter 40% zu reduzieren, keine politische Priorität mehr hätte. Die Zielmarke von 40% wurde in diesem Jahr nur kurzfristig unterschritten, seither steigt die Beitragsbelastung wieder an.

Dabei kann der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung – auch dank der erfreulichen Arbeitsmarktentwicklung – weiter gesenkt werden. Voraussetzung für einen Beitragssatz von unter 3% ist allerdings, dass der Eingliederungszuschuss abgeschafft wird, mit dem die Beitragszahler systemwidrig zur Finanzierung des Bundeshaushaltes herangezogen werden. In diesem Jahr beträgt die Summe rund 5 Mrd. € – interessanterweise fast die Summe, die der Bund aus dem Mehrwertsteueraufkommen mit 8 Mrd. € zur Finanzierung einer Beitragssenkung um einen Punkt beisteuert.

Auch bei der notwendigen Vereinfachung und Verschlan-
kung des teuren arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums sind wir noch längst nicht so weit, wie dies möglich wäre. Pläne zur Rückführung der über 80 einzelnen Instrumente liegen leider »auf Eis«. Es ist jedoch angesagt, das gesamte komplexe Instrumentendickicht abzuschaffen und stattdessen der Arbeitsverwaltung vor Ort die notwendigen Gestaltungsspielräume für jeweils personen- und situationsgerechte Ansätze zur Reintegration Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt zu geben.

Das könnte durch Vorgabe einiger zentraler Generalklauseln erreicht werden, die bei einer marktkonformen Förderung der Reintegration Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt berücksichtigt werden müssen. Verbunden werden müsste dies mit einer transparenten Ergebnisverantwortung durch permanenten Leistungsvergleich zwischen den Arbeitsagenturen.

Arbeitsflexibilisierung fortführen

Das Handwerk umfasst fast 1 Mill. vorwiegend kleiner und mittlerer Betriebe. Diese halten angesichts des wachsenden Konkurrenzdrucks auf heimischen, europäischen und weltweiten Märkten eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes für dringend notwendig. Sie beklagen zu Recht, dass der gesamte Bereich des Arbeitsrechts bei den bisherigen Entbürokratisierungsbemühungen außen vor bleibt. Gerade hier können wohl abgewogene Deregulierungen – z.B. im Bereich des Kündigungsschutzrechts – gerade KMU entlasten und so positive Beschäftigungsimpulse zeitigen.

Energie- und Klimaschutzpolitik wachstumsorientiert ausgestalten

Das energie- und klimaschutzpolitische Programm der Bundesregierung beinhaltet sehr anspruchsvolle Ziele. Seine

Umsetzung ist mit umfänglichen strukturellen Veränderungen bei Energiegewinnung und Energienutzung verbunden. Einerseits sind beträchtliche Anpassungsleistungen der Privathaushalte und der Unternehmen mit entsprechenden Kostenwirkungen erforderlich. Andererseits beinhaltet eine steigende Nachfrage nach entsprechenden Produkten und Dienstleistungen für Unternehmen beträchtliche neue Marktpotenziale.

Die Anpassungslasten – wie sie z.B. aus der Förderung Erneuerbarer Energien über die entsprechenden Aufschläge auf die Strompreise resultieren – müssen auf das notwendige Minimum begrenzt bleiben. Wenn ohnehin ein großer Teil der Einkommenszuwächse über steigende Weltmarktpreise für Energie aufgefressen werden, verbietet sich ein Feuerwerk zusätzlicher energie- und klimaschutzpolitisch begründeter Energieverteuerungen.

Die jüngsten Vorschläge des Bundesumweltministers für eine neuerliche »ökologische Steuerreform« erfüllen mich diesbezüglich mit großer Sorge. Augenscheinlich hat noch nicht überall die Erkenntnis Platz gegriffen, dass man mit Steuern kaum steuern kann, sondern dass die Funktion der Steuern vornehmlich die Erzielung von Haushaltseinnahmen ist. Unbefriedigend sind auch die bisherigen Vorschläge der EU-Kommission zur künftigen Ausgestaltung des europäischen Handelssystems für Emissionszertifikate. Massive weitere Energie- bzw. Strompreissteigerungen wären die Folge der angestrebten Vollversteigerung sämtlicher Emissionszertifikate.

Für die notwendigen Anpassungen im Interesse des Klimaschutzes und der Energieeinsparung benötigen die Energieverbraucher Hilfestellungen seitens der öffentlichen Hand. Zahlreiche Maßnahmen zur energetischen Sanierung von Wohngebäuden oder auch zur energetischen Optimierung im Produktionsprozess unterbleiben bisher, nicht zuletzt, weil es am hierfür notwendigen Kapital mangelt.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks fordert daher nicht nur eine Verstetigung und Verstärkung der bestehenden Förderprogramme einschließlich einer Ausweitung spezifischer Beratungsangebote, sondern auch eine eigenständige neue Energiesparprämie für Hauseigentümer. Hier soll ein gewisser Teil der für energetische Gebäudesanierungen aufzubringenden Mittel von steuerpflichtigen Privathaushalten über mehrere Jahre hinweg steuermindernd geltend gemacht werden können.

Hier will ich sofort den Verdacht ausräumen, es handele sich um ein klassisches kreditfinanziertes Konjunkturprogramm. Nein, im Vordergrund steht der Aspekt, die energie- wie klimaschutzpolitisch ohnehin notwendigen Strukturanpassungen zu erleichtern und endlich zu beschleunigen.

Ohne eine solche Initiative würde die energetische Sanierung des Wohnungsbestandes noch Jahrzehnte benötigen und die Erreichung der anspruchsvollen Klimaschutzziele der Bundesregierung in Frage stehen. Das spricht für rasches Handeln. Dass eine solche Energiesparprämie auch positive Wachstumsimpulse für das Handwerk mit sich bringt, hilft gerade den Bau- und Ausbaubetrieben, die durch den dramatischen Rückgang privater Bauinvestitionen in Schwierigkeiten geraten sind.

Die Bundesregierung hat in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 2008 unter Federführung des Bundeswirtschaftsministeriums zutreffend darauf hingewiesen, dass sich die bisherigen Reformen – ablesbar nicht zuletzt an den zwischenzeitlichen Wachstums- und Beschäftigungserfolgen – in jedem Fall auszahlen. Die Erfolge zu Beginn dieser Legislaturperiode müssen durch einen weiteren stringenten und pointierten Reformkurs gesichert und verbreitert werden. Nur so kann den sich abzeichnenden Gefahren tatsächlich wirksam begegnet werden. Wir, das deutsche Handwerk, werden die Bundesregierung dabei unterstützen.



Volker Treier*

Anti-Rezessionsprogramm – ein verfehelter Glaube an die Allmacht des Staates

Die Rufe nach Anti-Rezessionsprogrammen werden derzeit weltweit, aber auch im politischen Berlin immer lauter. Begründungen, ein fiskalischer Stimulus sei ausnahmsweise nötig, paaren sich mit der Hoffnung, dass der Staat damit endlich wieder das Heft des Handelns übernimmt – und die Verwerfungen des Marktes heilt. Nimmt man aber die Finanzmarktkrise der USA zum Anlass, wird übersehen, dass der Staat, in diesem Fall die US-Regierung bzw. die Federal Reserve, es selbst war, der die Krise durch Fördermaßnahmen bei privaten Bauinvestitionen sowie durch lange Zeit äußerst niedrige Notenbankzinses mit verursachte.

Die aktuellen Vorschläge für ein deutsches Konjunkturpaket reichen von der begrenzten Rücknahme der Mehrwertsteuererhöhung, über reduzierte Mehrwertsteuersätze förderungswürdiger Produkte und Dienstleistungen, einer zeitweisen Absenkung der Einkommensteuersätze bis hin zu Wohngelderhöhungen. Sogar Themen wie Steuervereinfachung oder die Behebung des Fachkräftemangels durch den Ausbau von Hochschulen werden unter dem Label »Anti-Rezessionsprogramm« subsumiert. Nicht nur, dass diese Vielfalt abenteuerlich wirkt, die Behauptung der konjunkturellen Wirksamkeit der Maßnahmen bleibt ungeprüft – eine ordentliche Diagnose bezüglich der konjunkturellen Situation wird zumeist ohnehin nicht mitgeliefert. Daher lohnt sich ein klärender Blick auf die marktwirtschaftlichen Zusammenhänge und auf die Versuche der Konjunktursteuerung der letzten Dekaden. Die Ergebnisse sind:

- Anti-Rezessionsprogramme enden in der Schuldenfalle.
- Anti-Rezessionsprogramme kommen regelmäßig zur Unzeit.

* Dr. Volker Treier, ist Chefvolkswirt des Deutschen Industrie- und Handelskammertages.

- Anti-Rezessionsprogramme verdrängen privates Engagement.
- Anti-Rezessionsprogramme lenken von den tatsächlichen Problemen ab.

Was steckt dahinter? Die vermeintlich heilsame Wirkung beruht auf einer staatlichen Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage: Sinkt der Konsum der privaten Haushalte, reduzieren die Unternehmen ihre Investitionen oder verringert sich der Außenbeitrag, so ist nach Auffassung der Befürworter von Konjunkturpaketen der Staat gefordert, für eine Verstärkung zu sorgen, indem er seine Ausgaben steigert, er agiert antizyklisch. John Maynard Keynes, der geistige Vater dieser Wirtschaftspolitik, brachte die Sehnsucht nach allgegenwärtiger Handlungsmacht und vollständigem Wissen des Staates, der zügig und zuverlässig alle wirtschaftlichen Probleme löst, folgendermaßen auf den Punkt: »Langfristig sind wir alle tot. Ökonomen machen es sich zu leicht, wenn sie uns in stürmischen Zeiten nicht mehr zu erzählen haben, als dass der Ozean wieder ruhig ist, wenn sich der Sturm gelegt hat.«

Anti-Rezessionsprogramme enden in der Schuldenfalle

Mit Schulden, d.h. zukünftigen Steuern der Bürger und Unternehmen, die Wirtschaft anzukurbeln, ist für Politiker sehr populär. Der Pferdefuß ist freilich, in Zeiten florierenden Wachstums eine Konjunkturausgleichsrücklage bilden zu müssen. »Spare in der Zeit, dann hast du in der Not«, diesen Spruch kennen wir alle. In der politischen Praxis hat sich dieses Prinzip der antizyklischen Haushaltspolitik allerdings als äußerst missbrauchsanfällig erwiesen: Anstehende Wahltermine sind für Politiker wichtiger als konjunkturelle und fiskalische Notwendigkeiten – allen Lippenbekenntnissen zum Trotz. Allzu oft wurde daher lieber die Gunst der Stunde (aus-)genutzt und die Staatsverschuldung stieg: Seit den 1970er Jahren war der Finanzierungssaldo des Staates in fast allen Jahren negativ. Die Schuldenstandsquote von Bund, Ländern und Gemeinden stieg von 1960 bis 2005 stetig von 17,4 auf 67,7%. Von Haushaltsdisziplin keine Spur.

Wie kurz die politische Selbstdisziplin trägt, zeigt auch die Erfahrung mit der 3%-igen Defizitgrenze im ursprünglichen Euro-Stabilitätspakt und deren Aufweichung. »Eher legt sich ein Hund einen Wurstvorrat an, als eine demokratische Regierung eine Budgetreserve«, so Schumpeter. Dem ist nur noch hinzuzufügen, dass sich nicht-demokratische Regierungen auch diesbezüglich keinen Deut besser verhalten. Keynes' Vorschläge haben nicht wegen ihrer wirtschaftspolitischen Überzeugungskraft großen Anklang in der Politik gefunden, sondern weil sie kurzfristig nahezu beliebig Ausgabenspielräume eröffnen und so als Freibrief für ein Schuldenmachen missbraucht werden können. Dabei verhält sich

der handelnde Politiker nicht anders als der klassische Free-Rider. Da sein Handeln erst morgen in Form von Rückzahlungsverpflichtungen, d.h. Steuererhöhungen für Bürger und Unternehmen, fällig werden und er – falls die Ausgabenerhöhungen greifen – für seine Wohltat heute »gefeiert« würde, vernachlässigt er die gesamtwirtschaftlichen Kosten. Die Konsequenz dieses Verhaltens kann man zum Beispiel an der drückenden Zinslast in Staatshaushalten ablesen. Die Zinslast erhöht die Steuer- und Abgabenlast für Bürger und Unternehmen. Zudem engt sie den Spielraum für wichtige Zukunftsaufgaben ein. Aus dem Bundeshaushalt fließt aktuell jeder siebte Euro in die Schuldentilgung – dieses Geld fehlt für wichtige Investitionen in Infrastruktur und Bildung. Deshalb irrt Keynes: Langfristig sind wir eben nicht alle tot, zumindest nicht unsere Kinder und Enkelkinder – allenfalls hoch verschuldet, wenn wir dem Drängen nach Konjunkturprogrammen allzu bereitwillig nachgeben.

Anti-Rezessionsprogramme kommen regelmäßig zur Unzeit

Selbst wenn die Politik die nötige Disziplin aufbringen könnte, Ausgabenprogramme auf konjunkturelle Notzeiten zu beschränken, scheitern sie doch meist am langen Vorlauf. Dies gilt gerade für den Klassiker unter den Anti-Rezessionsprogrammen – das plötzliche Hochfahren staatlicher Baumaßnahmen. Der passende Zeitpunkt muss rechtzeitig erkannt und die Maßnahmen punktgenau umgesetzt werden – von der richtigen Dosierung ganz zu schweigen. Jede Verspätung wirkt aber prozyklisch und somit der eigentlichen Intention der Konjunkturstabilisierung entgegen.

Die Förderung privater Investitionen greift zwar etwas schneller als staatliche Baumaßnahmen. Auch hier kann man mit dem Timing der Maßnahme schnell kräftig daneben liegen – gerade in Deutschland, wo die Märkte weniger flexibel reagieren als etwa in den USA oder Großbritannien.

Rechtzeitig, unbürokratisch und daher zuverlässiger als Anti-Rezessionsprogramme wirken hingegen die so genannten automatischen Stabilisatoren, sozusagen als Puffer: In konjunkturellen Krisenzeiten steigen beispielsweise die Arbeitslosenzahlen und damit die Transferleistungen – der private Verbrauch wird stabilisiert. Zudem wirkt eine kontinuierliche Investitionspolitik des Staates dadurch ausgleichend, dass die Steuereinnahmen im Gleichklang mit der Konjunktur schwanken. Automatisch entstehen im Boom Rücklagen, in der Rezession Defizite.

Anti-Rezessionsprogramme verdrängen privates Engagement

Früher oder später müssen Bürger und Unternehmen mit ihren Steuern und Abgaben die Zeche für Ausgabenpro-

gramme zahlen – bei Kreditfinanzierung zunächst noch über den Umweg eines höheren Zinsniveaus. Dies schlägt sich unweigerlich in niedrigeren Konsum- und Investitionsausgaben nieder.

Auch die Vorstellung, dass der Staat mit seiner Mittelverwendung genau die Stellen in der Wirtschaft erreicht, wo der Schuh drückt, ist wirklichkeitsfern: Man stelle sich den Automobilkonzern vor, der mit sinkenden Absatzzahlen zu kämpfen hat. Diesem nutzt es herzlich wenig, wenn der Staat im Rahmen eines Anti-Rezessionsprogramms nun mit dem Bau neuer Schulen und Straßen die Baubranche stimuliert. Die Absurdität einer solchen Politik ist offensichtlich. Vielmehr: Gut organisierten Vertretern von Partikularinteressen wird die Möglichkeit eröffnet, strukturelle als konjunkturelle Probleme ihrer Branche zu deklarieren, um Unterstützungsmaßnahmen durchzusetzen.

Ein anderes aktuelles Problem kann mit Anti-Rezessionsprogrammen sowieso nicht gelöst werden: Schon heute fehlen laut einer DIHK-Unternehmensbefragung rund 400 000 Fachkräfte in Deutschland. Eine Erhöhung der Nachfrage würde mangels Kapazitäten ins Leere laufen und lediglich in der Folge die Preise weiter anheizen.

Darüber hinaus können Anti-Rezessionsprogramme notwendige Strukturanpassungen verhindern: Überkapazitäten werden konserviert, Investitionen in zukunftsweisende Branchen verzögert. Dem Einsatz von Anti-Rezessionsprogrammen als kurzfristig lebenserhaltende Maßnahmen folgt der tiefere und schmerzhaftere Fall auf dem Fuße. Hierfür kann der durch spezielle Abschreibungsmöglichkeiten unterstützte Bauboom in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung als Beispiel dienen.

Schließlich verlieren Preise als natürliche Knappheitssignale ihre Wirkung, der marktwirtschaftliche Mechanismus als Informations- und Allokationssystem wird massiv gestört.

Anti-Rezessionsprogramme lenken von den tatsächlichen Problemen ab

Der Aufschwung der zurückliegenden Jahre geht über das übliche konjunkturelle Auf hinaus – er ist das Ergebnis struktureller Veränderungen in Deutschland. Hierzu zählen die Arbeitsmarktreformen im Rahmen der Agenda 2010 ebenso wie die weitgehend moderate Lohnentwicklung der letzten Jahre sowie der harte Umstrukturierungsprozess in den Unternehmen. Erst damit hat die positive Entwicklung des Wirtschaftswachstums und des Arbeitsmarktes in Deutschland eingesetzt, während die Weltwirtschaft schon länger lief. Die positive Belebung bei der Beschäftigung hat zudem länger angehalten und vor allem stärker gewirkt. Im Übrigen ist sie noch nicht abgeschlossen. Eindrucksvoll belegt dies die ak-

tuelle Arbeitsmarktbilanz: Seit 2005 sind hierzulande über 1,5 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze entstanden. Allein in den letzten zwölf Monaten ist die Zahl der Erwerbstätigen um mehr als eine halbe Millionen Menschen gestiegen. Frühere konjunkturelle Boomphasen hatten zwar ebenfalls die Zahl der Arbeitslosen gesenkt, konnten aber nie die Jobverluste der jeweils vorausgegangenen Abschwünge kompensieren. Die Sockelarbeitslosigkeit stieg somit kontinuierlich an.

Das ist jetzt anders. Die eindrucksvolle aktuelle Entwicklung am Arbeitsmarkt zeigt aber deutlich: Deutschland braucht strukturelle Reformen – keine Konjunkturpakete. Keinesfalls darf das Rad durch Mindestlöhne, steigende Lohnzusatzkosten oder Einschränkungen bei der Zeitarbeit wieder zurückgedreht werden.

Es ist richtig, dass der private Konsum in Deutschland in den zurückliegenden Monaten gestockt hat. Die Ursache hierfür sind aber nicht etwa unausgelastete Kapazitäten, sondern das gestiegene Preisniveau. Dieses hat die Kaufkraftzuwächse, die die zusätzlichen Arbeitsplätze und die jüngste Tarifierhöhung mit sich gebracht haben, zunichte gemacht. Die Mehrwertsteuererhöhung trägt eine große Mitschuld am schwachen Konsum – ebenso die gestiegenen Energiepreise auf den Rohstoffmärkten. Auch im nächsten Jahr wird der Staat den Preisdruck erhöhen – und zwar angebotsseitig über steigende Sozialabgaben im Rahmen der Einführung des Gesundheitsfonds, die die Unternehmen versuchen werden, an ihre Kunden weiterzugeben. Besser als Konjunkturprogramme zu lancieren, sollte man auf diese Abgabenerhöhung verzichten.

Gerade vor dem Hintergrund der aktuell hohen Inflationsraten im europäischen Raum erscheint eine Politik, die zusätzliche Inflationsgefahren in sich birgt, mehr als kontraproduktiv. Maßnahmen wie Ausgabenprogramme, die weitere Preissteigerungen zur Folge haben und über gestiegene Inflationserwartungen auch die Steigerung der Nominallöhne vorantreiben, gefährden letztendlich die Erfolge der strukturellen Reformen in Deutschland und somit Arbeitsplätze.

Anstatt über einmalige – aber wiederkehrende – Ausgabenerhöhungen zu sprechen, sollte sich der Fiskus lieber bei dem Griff in die Taschen der Bürger dauerhaft zurückhalten. Raum für »mehr Netto vom Brutto« liefert der staatliche Haushalt: Nach Angaben des Finanzministeriums hat der Staat allein 2007 rund 50 Mrd. € Steuern mehr eingenommen. Die Rekordzusatzentnahmen, ebenso wie die Überschüsse in der Arbeitslosenversicherung, gehören zurück zu denjenigen, die sie erwirtschaftet haben – damit sich Arbeit und Investitionen in Deutschland weiterhin lohnen. Seine Verschuldungsquote könnte der Staat allein dadurch senken, dass er seine Ausgaben weniger stark erhöht als das Bruttoinlandsprodukt steigt.

Die Erfahrungen der letzten Dekaden zeigen deutlich, dass Anti-Rezessionsprogramme den aktuellen wirtschaftspolitischen Herausforderungen nicht gerecht werden. Aufgrund der zahlreichen Gefahren und unerwünschten Nebenwirkungen sind sie im Grundsatz abzulehnen. Auch entpuppt sich der Ruf nach Anti-Rezessionsprogrammen weniger als sinnvolle wirtschaftspolitische Option, sondern vielmehr als Vorzeichen anstehender Wahlen.

Um abschließend noch einmal das Bild der stürmischen See von Keynes zu bemühen: Keinem Kapitän dieser Welt wird es gelingen, eine unruhige See zu beruhigen. Ein guter Kapitän kann allenfalls vorausschauen, seinen Kahn rechtzeitig seetüchtig machen und gefährliche Fahrwasser vermeiden. Übersetzt heißt dies: Hände weg von Anti-Rezessionsprogrammen – stattdessen strukturelle Reformen auf Arbeitsmarkt, bei der sozialen Sicherung und in der Bildung vorantreiben!



Kurt J. Lauk*

Wie nötig ist ein Anti-Rezessions-Programm?

Nach dem Rekordwachstum der Weltwirtschaft, das seit 2004 real bei jährlich 5% lag, mehren sich insbesondere nach der US-Finanzmarktkrise die Zeichen für eine deutliche Wachstumsabschwächung. Auffällig ist, dass dieser Abschwung nicht nur in den Vereinigten Staaten, sondern auch in Westeuropa und Asien deutlich spürbar ist. Trotz alledem wird in Deutschland von den führenden Forschungsinstituten für dieses Jahr immer noch ein Wachstum von 1,5 bis 2% und auch für 2009 zumindest noch ein positives Wachstum erwartet. Die jüngste Kapitalmarktentwicklung und ihre Folgen schließen aber eine weitere Abschwächung nicht aus.

Wer jetzt für ein Anti-Rezessions-Programm eintritt, sollte zunächst vor allem die Ursachen für die schwächeren Wachstumsaussichten in Betracht ziehen. Die erfreuliche Konjunkturentwicklung in Deutschland ab 2005 war vor allem exportgetrieben. Die Ausfuhren stiegen seitdem um über 30%, die Bruttoinvestitionen um 17%. Schwachpunkt blieb jedoch bis heute der heimische private Konsum, der im vergangenen Jahr preisbereinigt sogar zurückging.

In dieser Situation trifft den Exportweltmeister Deutschland die jüngste Stagnation bei den Ausfuhren besonders hart. Aktuell weist das Statistische Bundesamt einen Rückgang des Exportvolumens gegenüber dem Vormonat um 1,7% aus. Die Gründe hierfür haben allerdings weniger mit einer zyklischen Konjunkturentwicklung zu tun, sondern vor allem mit institutionellen Crashes in den USA und ihren Folgen. Alan Greenspan hat es so formuliert: »Diese Krise ist anders – ein Ereignis, wie es ein- oder zweimal pro Jahrhundert vorkommt, tief verwurzelt in den Ängsten vor der Insolvenz großer Finanzinstitute«. Der Absturz der Immobilienpreise in den

* Prof. Dr. Kurt J. Lauk, MdEP, ist Präsident des Wirtschaftsrates der CDU.

Vereinigten Staaten und die daraus resultierende Bankenkrise verbrennen nach IWF-Angaben ein Vermögen von 1 100 Milliarden Dollar. Nach den jüngsten Entwicklungen vom 15. September wird dieser Vermögensverlust eher noch größer ausfallen.

Eine weitere Ursache für den Wachstumseinbruch sind die dramatischen Nachfrageverschiebungen auf den internationalen Rohstoffmärkten, vor allem durch den explodierenden Energiehunger in China und Indien, sowie der schwelende Kaukasus-Konflikt und die wachsende Abhängigkeit der Energieversorgung von politisch instabilen Regionen der Welt. Allein der Ölpreis ist im vergangenen Jahr um mehr als die Hälfte gestiegen und hat sich seit 2003 sogar vervierfacht. Im Ergebnis erhöhte sich Deutschlands Energierechnung im Jahr 2008 um 23 Mrd. € im Vergleich zum Vorjahr. Allein dieser Kaufkraftentzug entspricht der Mehrwert- und Versicherungssteuererhöhung zum Jahresanfang 2007. Noch weiß niemand, ob der Rückgang der Ölpreise in den vergangenen Wochen dauerhaft ist. Angesichts der massiven Nachfrigesteigerung in den Schwellenländern ist allerdings kaum damit zu rechnen, dass die Energiepreise wieder auf das alte Niveau zurückfallen werden.

Die meisten Konjunkturprogramme sind wirkungslos und teuer!

Die externen Ursachen des aktuellen Wachstumseinbruchs können auch durch ein noch so umfassendes Konjunkturprogramm nicht beseitigt werden. Stattdessen kommt es darauf an, das Vertrauen in das internationale Bankensystem wieder herzustellen, was einige Zeit dauern wird. Hierfür ist es unabdingbar, die Transparenz auf den Finanzmärkten zu erhöhen. Die bestehenden internationalen Gesetzgebungen müssen auf Lücken überprüft, die Aussagekraft und Qualität von Rating-Agenturen verbessert sowie risikogerechte Eigenkapitalanforderungen aller Finanzakteure obligatorisch werden.

Darüber hinaus müssen alle Anstrengungen unternommen werden, neue CO₂-freie Technologien der Energieerzeugung schnellstmöglich zur Marktreife zu führen und bestehende weiterzuentwickeln. Hierzu gehören auch der Betrieb von Kernkraftwerken sowie die übergangsweise Nutzung fossiler Energieträger mit höheren Wirkungsgraden und einer Reduzierung des CO₂-Ausstoßes. Entscheidend ist es, die Abhängigkeit der Energieversorgung von einigen wenigen und noch dazu politisch unsicheren Energielieferländern zu reduzieren sowie Arbeitsplätze und Wertschöpfung in Deutschland zu erhalten.

Würde die Große Koalition statt dieser strukturellen Maßnahmen ein kurzatmiges Konjunkturprogramm auf Pump starten, so müsste sie zwangsläufig ihren Konsolidierungs-

kurs verlassen. Damit ginge die Rückkehr zu soliden Haushalten, ein Eckpfeiler der Regierungspolitik, verloren, und das bei ohnehin massiver Gesamtverschuldung in Höhe von 1 500 Mrd. €. Statt Handlungsspielräume für Zukunftsinvestitionen in Bildung, Innovation und Infrastruktur zu gewinnen, würde das Vertrauen von Unternehmen und Bürgern in eine verlässliche Haushaltspolitik erneut zerstört.

Die Folgen wären unweigerlich eher eine Zurückhaltung von Investoren und die Steigerung des Angstsparens in der Bevölkerung, statt zusätzliche Signale für eine Konsumausweitung zu setzen. Anders als noch Anfang der siebziger Jahre haben die Menschen in unserem Lande längst begriffen, dass jedes staatliche Ausgabenprogramm über kurz oder lang zu neuen Steuerbelastungen führt. Die staatliche Gesamtverschuldung hat sich seit Anfang der siebziger Jahre mehr als verzwanzigfacht. Umso berechtigter ist die Sorge, dass diese zusätzlichen Lasten die Zukunftsperspektiven unserer Kinder und Enkel zerstören. Schon Ludwig Erhard hat es auf den Punkt gebracht: »Kein Staat kann seinen Bürgern mehr geben, als er ihnen früher oder später abnimmt. Es gibt keine Leistungen des Staates, die sich nicht auf Verzicht des Volkes gründen.«

Heute taugen die herkömmlichen Konjunkturprogramme bei uns erst recht nicht mehr. Keine andere Industrienation ist derart stark in den Welthandel und die internationale Arbeitsteilung eingebunden wie Deutschland. Die unauffhaltsame Entwicklung der Globalisierung lässt die Wirkung von Ausgabenprogrammen weitgehend verpuffen. Wir müssen endlich lernen, dass wir nicht auf einer Insel leben, sondern in einer offenen Volkswirtschaft: Von jedem durch Konjunkturprogramme bereitgestellten Euro verbleiben nach Abzug der Sparquote von 11% sowie der Importquote von mindestens 40% letztendlich weniger als 50 Cent, um die Binnennachfrage zu stärken. Die Multiplikatoreffekte von staatlichen Ausgabenprogrammen sind daher alles andere als überzeugend.

Darüber hinaus bewirkt ein einmaliger Konjunkturimpuls allenfalls einen kurzfristigen Effekt. Solange die eigentlichen Ursachen der Abschwächung nicht bekämpft werden, lässt sich keine wirklich nachhaltige Wachstumswirkung erreichen. In der besonderen Lage Deutschlands mit einer derzeit immer noch hohen Kapazitätsauslastung besteht zudem die Gefahr, dass ein plötzlicher Nachfrageschub die ohnehin bereits kritische Inflationsentwicklung weiter treibt, statt die Wirtschaft anzukurbeln.

Vorfahrt für entschlossene Strukturreformen!

Vorrangig bleibt deshalb eine weitere Vertiefung und Beschleunigung struktureller Reformen. Viele Handlungsempfehlungen aus dem politischen Bereich stellen zu Recht –

wie beispielsweise die Vorschläge des Bundeswirtschaftsministeriums – nicht auf kurzfristigen Aktionismus, sondern nachhaltige Wirkungen ab. Die mutigen und erfolgreichen Restrukturierungen der Unternehmen in den vergangenen zehn Jahren haben maßgeblich dazu beigetragen, dass die Wirtschaft heute sehr viel besser dasteht als noch vor fünf bis sieben Jahren. Dieser Erfolg sollte auch die Politik anspornen. Die Bundesregierung ist deshalb gerade jetzt aufgerufen, die Basis für einen nachhaltigen Wachstumskurs zu stärken. Nicht die Rücknahme der Agenda 2010, sondern ihre Weiterentwicklung gehört auf die Tagesordnung. Dies hat auch der ehemalige Bundeskanzler Schmidt gefordert.

Hierzu hat der Wirtschaftsrat eine wirtschaftspolitische Agenda entwickelt, die in den kommenden Jahren konsequent und kontinuierlich umgesetzt werden sollte.

- **Steuern vereinfachen, Mittelschicht entlasten!**
Ohne die plangemäße Sanierung des Bundeshaushalts bis 2011 zu gefährden, kann ein erster Entlastungsschritt bereits 2010 erreicht werden. Hierzu gehören vor allem die steuerliche Absetzbarkeit von Krankenkassenbeiträgen mit einem erheblichen Entlastungsvolumen von ca. 7 Mrd. € und die Berücksichtigung des Existenzminimums durch höhere Grundfreibeträge. Ab 2011 muss dann ein Stufenplan für umfassende Steuerreformen greifen:

Um die Steuerbelastung deutscher Unternehmen international wettbewerbsfähig zu machen, sollte der Steuersatz in Richtung des europäischen Mittels von ca. 24% weiter abgesenkt werden. Außerdem sind Nachbesserungen an der Unternehmensteuerreform, insbesondere bei Zinsschranke, Funktionsverlagerung und Behandlung der ausgeschütteten Gewinne von Personenunternehmen, dringend notwendig.

Die geplante Erbschaftsteuerreform darf nicht zum Exodus des Mittelstands und einer weiteren, verstärkten Abwanderung bedeutender Familienunternehmen führen. Statt dieses bürokratische Erbschaftsteuermonster Realität werden zu lassen, sollte eine Steuer mit niedrigem Satz für alle gelten. Noch besser wäre es, wenn sich Deutschland dem Vorbild vieler europäischer Nachbarn anschliesse und die Erbschaftsteuer gänzlich abschaffe.

Deutschland sollte dem Vorbild vieler europäischer Nachbarn folgen und die hochbürokratische Steuer, die nach Abzug der Erhebungskosten kaum Ertrag abwirft, abschaffen.

Ein einfacheres, transparenteres und damit auch gerechteres Steuersystem kann aber nur über eine grundlegende Strukturreform erreicht werden. Hierfür sind Subventionen und Ausnahmetatbestände soweit wie mög-

lich abzuschaffen. Der Gesetzgeber muss endlich davon absehen, Bürger unter Generalverdacht der Steuerhinterziehung zu stellen und immer komplexere Detailregelungen zu schaffen, um vermeintliche »Schlupflöcher« zu stopfen. Wichtig ist auch, den internationalen Sonderweg »Gewerbesteuer« zugunsten eines kommunalen Hebesatzrechts bei Einkommen- und Körperschaftsteuer zu ersetzen.

Besonders drängend ist die steuerliche Entlastung der Mittelschicht, die von steigenden Abgaben zunehmend ausgepresst wird. Die langjährig eher zurückhaltenden Lohnsteigerungen konnten dem nicht entgegenwirken – sie wurden durch die »kalte Progression« aufgezehrt: Vor 50 Jahren zahlte den Spitzensteuersatz, wer das 17-fache des Durchschnittseinkommens verdiente; heute reicht das 1,4-fache (damals lag der Spitzensteuersatz zugegebenermaßen allerdings auch noch höher). Jetzt ist es mit dem Ziel größerer Leistungsfreundlichkeit wichtig, die tariflichen Eckwerte, gerade auch die Schwelle für den Spitzensteuersatz, anzuheben und den Progressionsverlauf abzuflachen.

- **Mehr Netto vom Brutto – Strafsteuer auf Arbeit senken!**
Seit die Große Koalition in Deutschland regiert, haben 1,5 Mill. Menschen den Einstieg in den Aufstieg am Arbeitsmarkt geschafft. Doch obwohl wir mit mehr als 40 Mill. Beschäftigten einen historischen Höchststand verzeichnen und die Anzahl der Beitragszahler rasant zugenommen hat, sind die Beitragssätze zu den Sozialen Sicherungssystemen nicht spürbar gesunken. Dabei vernichtet jeder Prozentpunkt dieser Strafsteuer auf Arbeit 100 000 bis 150 000 Jobs.

Umso wichtiger ist es, dass an dem im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziel festgehalten wird, die Lohnzusatzkosten dauerhaft unter 40% zu drücken. Angesichts des zu erwartenden Beitragssatzanstiegs in der Gesetzlichen Krankenversicherung kann dieses Ziel nur durch eine weitere Absenkung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung auf 2,8% erreicht werden. Sowohl die derzeitigen Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit als auch eine Ausdünnung der versicherungsfremden Leistungen wie zum Beispiel der Verwaltungs- und Eingliederungskosten für Langzeitarbeitslose bieten ausreichendes Potenzial für eine Gegenfinanzierung.

Zusätzlich ist ein Gesamtpaket für dauerhaft mehr Beschäftigung erforderlich. Je flexibler der Arbeitsmarkt, desto leichter kann die Volkswirtschaft zyklische Schwankungen verkraften: Statt mit staatlichen Lohnfestsetzungen den Arbeitsmarkt insbesondere für Geringqualifizierte weiter zu verriegeln, muss der Vorrang der Tarifautonomie vor gesetzlichen Mindestlöhnen erhalten bleiben. Hohe Priorität haben weiterhin die Umsetzung ei-

nes wirksamen Kombi-Einkommens aus Marktlohn und befristetem Lohnzuschuss, die Ausweitung der Freiräume betrieblicher Bündnisse für Arbeit und die Flexibilisierung des Arbeitsrechts mit anpassungsfähigen Abfindungsregelungen statt starrem Kündigungsschutz.

- **Investitionsstau auflösen!**

Obwohl die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur zu den wichtigsten Wachstumstreibern gehört, haben wir in Deutschland einen dramatischen Investitionsstau auflaufen lassen.

Allein in der Energiewirtschaft können etwa 40 Mrd. € an Investitionen nicht zügig und effizient eingesetzt werden, um die dringend notwendige Modernisierung der Netzinfrastrukturen durchzuführen und den Kraftwerkspark zu erneuern. Gründe sind vor allem die Verschleppung von Genehmigungsverfahren für Kraftwerksneubauten, die fehlende öffentliche Akzeptanz der Projekte in der Bevölkerung sowie die mangelnde Planungssicherheit der Unternehmen. Deshalb setzt sich der Wirtschaftsrat für ein Energie- und Ressourcen-Vorranggesetz ein.

Hinzu kommen ein massiver Modernisierungsbedarf der gesamten Verkehrsinfrastruktur mit einer Investitionslücke von rund 8 Mrd. € jährlich sowie die dringend notwendige energetische Sanierung des Wohnungsbaubestandes. Vordringlich ist hierfür die Klärung des Eigentümer-Mieter-Dilemmas, um eine angemessene Verteilung der Sanierungskosten zu ermöglichen. Darüber hinaus sind die Möglichkeiten des Contracting zwischen Vermieter und Drittenbietern auszubauen.

- **Innovationen vorantreiben, Bildung stärken!**

Mit der Hightech-Strategie setzt die Bundesregierung in der Innovationspolitik die richtigen Akzente. Exzellenz-Initiative und Spitzencluster-Wettbewerb fördern gezielt Spitzenleistungen, anstatt Mittel mit der Gießkanne zu verteilen.

Doch es ist nicht ausreichend, »Land der Ideen« zu sein. Pioniergeist verlangt vor allem auch die Verwandlung von Erfindungen in Markterfolge. So erreicht die Effizienz der Patentverwertung hierzulande gerade einmal die Hälfte des Niveaus der USA.

An der gemeinsamen Zielsetzung von Politik und Wirtschaft, bis 2010 3% des Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung zu investieren, ist trotz aller Schwierigkeiten festzuhalten. Um den Anschluss an die Spitzenreiter Schweden, Japan und Korea nicht zu verlieren, müssen diese Zukunftsinvestitionen in Deutschland bis 2015 um mindestens ein Drittel gesteigert werden.

Neben der Quantität der in die Forschungsförderung investierten Summen ist die Effizienz des Mitteleinsatzes ausschlaggebend. Hier muss der Grundsatz gelten: Fokussierung auf diejenigen Instrumente mit der größten Hebelwirkung. Das heißt: Vorfahrt für projektbezogene Innovationsallianzen und Vorsicht bei pauschalen Steuervergünstigungen.

Längst wirken die Schwächen des deutschen Bildungssystems als bedrohliche Wachstumsbremse. Allein 2007 gingen durch Fachkräftemangel mehr als 20 Mrd. € an Wertschöpfung verloren. Nur ein Wettbewerb um die besten Konzepte gewährleistet eine größtmögliche Qualität und Leistungsfähigkeit im Bildungssystem. Daher sollten wir das mehrgliedrige Schulsystem beibehalten sowie Schulen und Hochschulen mehr Autonomie und Leistungsanreize verschaffen. Zur Finanzierung der dringend notwendigen Qualitätssteigerungen sind die demographiebedingt im Bildungsbereich freiwerdenden Mittel – 8 Mrd. € allein 2015 – unbedingt im System zu belassen.

Zur Stärkung der Wachstumskräfte ist es darüber hinaus entscheidend, an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientierte, qualifizierte Zuwanderung nach Deutschland zu lenken und bei uns zu integrieren. Wenn hierdurch der Fachkräftebedarf reduziert würde, könnte die deutsche Wirtschaftsleistung um bis zu 1% höher ausfallen.

- **Weniger Bürokratie, mehr Mittel für Forschung und Entwicklung!**

Nach Berechnungen des Wirtschaftsrates sind die Bürokratiekosten bei kleinen und mittelständischen Unternehmen rund 7,5-mal so hoch wie die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung. Die bürokratische Gesamtbelastung für die Wirtschaft beträgt rund 46 Mrd. €.

Die Große Koalition muss ihr Versprechen einlösen, Bürger und Unternehmer von überflüssiger Bürokratie zu befreien. Angesichts der milliardenschweren Belastungen sind die Mittelstandsentlastungsgesetze der Bundesregierung mit einem Volumen von einigen Millionen Euro nur ein Tropfen auf den heißen Stein.

Wenn wir das Abbauziel von 25% der Informationskosten bis 2011 erreichen wollen, müssen wir mehr Tempo machen. Dabei die Bemühungen allein auf die Bundesebene zu beschränken, reicht nicht aus. Gemeinsam mit Ländern und Kommunen muss ein Gesamtpaket für einen langfristig wirkungsvollen Abbau von Bürokratie geschnürt werden. Dazu gehört die Verankerung des Normenkontrollrates sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Gleichzeitig müssen die Aufgaben und Zuständigkeiten des Normenkontrollrates deutlich erweitert werden.

Allein die Reduzierung der über 10 000 nationalen Informationspflichten könnte den Unternehmen jährlich bis zu 20 Mrd. € bringen. Mit diesem Betrag könnten die jährlichen Aufwendungen der Wirtschaft für Forschung und Entwicklung entsprechend erhöht werden.

Fazit

Für die Große Koalition besteht kein Anlass, die Hände in den Schoß zu legen. Auch der jetzt einsetzende Vorwahlkampf sollte nicht als Vorwand für Untätigkeit dienen. Statt durch wirkungslose und teure Konjunkturprogramme Steuergelder zu verpulvern, müssen wir durch entschlossene Strukturreformen die Grundlagen für dauerhaft mehr Wachstum und Beschäftigung legen. Das sind wir den hart arbeitenden Bürgern und Unternehmern in unserem Land schuldig.

Der Glücksspielmarkt in Europa befindet sich gegenwärtig in einer Phase des Umbruchs, der auch in Deutschland in den kommenden Jahren zu neuen Strukturen mit einer zumindest partiellen Öffnung des Marktes führen könnte. Dadurch entstehen Risiken, die sich aus einem primär reaktiven Verhalten des Gesetzgebers für den Glücksspielmarkt in Deutschland ergeben. Länder, die dagegen früh einen europarechtlich konsistenten Rechtsrahmen schaffen, bieten für Unternehmen verlässliche Bedingungen, die sie für die Schaffung eines attraktiven europäischen Angebots nutzen können. Eine solche Entwicklung ist nicht nur unter dem Aspekt des wirtschaftlichen Erfolgs der Anbieter von Glücksspielen bedenklich, sondern vor allem wegen der ordnungspolitischen Konsequenzen. Das Schaffen institutioneller Bedingungen, die europarechtlich weniger Angriffspunkte als die gegenwärtigen Regelungen besitzen, bietet eine Chance, die politisch genutzt werden kann.

Das Glücksspiel wird in der öffentlichen Diskussion bisweilen als moralisch zweifelhafte Beschäftigung diskreditiert. Auch in der Wissenschaft ist eine sachliche Auseinandersetzung mit dem Thema schwierig. Normative Vorstellungen prägen das Vorgehen und die Bewertung empirischer Untersuchungen. Unklare, oft ad hoc getroffene Definitionen von sozialen Kosten und Nutzen des Glücksspiels führen zu unterschiedlichen Ergebnissen und tragen oft mehr zur Verwirrung als zur Erhellung bei.

In den Wirtschaftswissenschaften herrschen unterschiedliche Vorstellungen über den Nutzen von Transaktionen beim Glücksspiel vor. Es gibt Autoren, die diesen Transaktionen jeden Nutzen absprechen, da es sich um einen letztendlich neutralen Tausch von Geld handelt. Die Gesellschaft erleidet danach sogar einen Verlust, weil der Transaktionsprozess den Spieler zeitlich bindet (vgl. Schwer, Thompson und Nakamuro 2003). Es stellt sich dann allerdings die aus ökonomischer Sicht nicht zu beantwortende Frage, was der Unterschied zu einer beliebigen anderen Transaktion im Freizeitmarkt ist. Diametral zu dieser Sichtweise ist die Vorstellung, dass zwei Wirtschaftssubjekte freiwillig eine Transaktion nur dann durchführen, wenn sie von beiden Seiten als vorteilhaft erachtet wird (vgl. Walker 2007, 12 ff.). Diese Sichtweise klammert dann allerdings den Spielsüchtigen aus, der, pathologisch bedingt, diesbezüglich zu keiner rationalen Entscheidung in der Lage ist.

Argumenten gegenüber, ohne dass bisher eine konstruktive Diskussion in Gang gekommen wäre, die zu einem nennenswerten, allgemein akzeptierten Wissensfortschritt geführt hätte. Dies gilt auch für die Wirtschaftswissenschaften in den Vereinigten Staaten, in denen im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Glücksspiels seit den frühen neunziger Jahren eine umfangreiche Literatur zu dem Thema entstanden ist (vgl. Walker 2007, 139 ff.). Dieses Defizit ist angesichts der Tatsache bedauernd, dass der Glücksspielmarkt in Europa sich gegenwärtig in einer Phase des Umbruchs befindet, die – ungeachtet nationaler, politischer Widerstände – in den kommenden Jahren auch in Deutschland zu neuen Strukturen, mit einer zumindest partiellen Öffnung des Marktes führen könnte. Ein aktives Management ermöglichte eine bessere Nutzung der Chancen im Binnenmarkt.

Der Glücksspielmarkt im Spannungsfeld nationaler Regelungen und europäischer Harmonisierung

Das Angebot an Glücksspielen¹ ist eine wirtschaftliche Aktivität, die unter die Römischen Verträge von 1959 fällt. Wie für andere wirtschaftliche Aktivitäten bestand somit die Aufgabe, einen gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen. Im Jahr 1991 ließ die Europäische Kommission von Coopers&Lybrand eine Studie zur Frage der Harmonisierung dieses Mark-

Letztendlich stehen sich die Befürworter und Gegner des Glücksspiels mit ihren

¹ Das gewerbliche Geld-Gewinnspiel fällt im europäischen Recht unter das Glücksspiel.

tes erstellen. Die Ergebnisse zeigten große Unterschiede auf dem Glücksspielmarkt zwischen den Mitgliedstaaten auf (vgl. Europäische Kommission 1991, 3 ff.). Die Europäische Kommission prüfte ergebnisoffen, ob auch für das Glücksspiel ein gemeinsamer Binnenmarkt mittels Harmonisierung der Regulierungen anzustreben ist, und die Regelungen der Art. 43 und Art. 49 EG zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit auch auf den Glücksspielmarkt anzuwenden sind. Gegen eine Initiative zur Harmonisierung des europäischen Glücksspielmarkts intervenierten die nationalen Regierungen und wiesen auf die sehr unterschiedlichen kulturellen und sozialen Bedingungen in den Mitgliedstaaten hin. Die Kommission schloss sich 1992 dem Argument großer soziokultureller Unterschiede an, die gegen eine Harmonisierung sprechen, und vertrat diese Position seitdem (vgl. Europäische Kommission 1992).²

Eine neue Situation hat sich mit der Vorlage des Entwurfs einer Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Kommission im Juli 2004 ergeben. Die Kommission strebt die Vollendung des Binnenmarkts im Bereich der Dienstleistungen an und versucht die in diesem Bereich immer noch gewichtigen Hemmnisse, die einem grenzüberschreitenden Verkehr entgegenstehen, endlich abzubauen (Kom(2004) endg.; Ratsdok. 6174/04). In diesem Zusammenhang wird auch der Glücksspielmarkt näher betrachtet und die Frage nach der Vereinbarkeit einer Abschottung nationaler Märkte mit den Prinzipien des Gemeinsamen Marktes geprüft.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Kontext ein wegweisendes Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Rechtsache Gambelli. Im konkreten Fall ging es um die Vermittlung von Sportwetten in Italien, die in England von dort zugelassenen Buchmachern durchgeführt werden.³ Zu diesem Zweck war die Einrichtung entsprechender Datenübertragungszentren vorgesehen.

Der EuGH gab in der Sache Gambelli den Fall an die nationale Gerichtsbarkeit zurück und bestätigt damit die bisherige Sichtweise, dass die Regulierung des Glücksspielmarktes Aufgabe der Mitgliedstaaten ist. Im Urteil werden aber Anforderungen gestellt, die letztendlich verhindern sollen, dass ungerechtfertigte nationale Marktzugangsbarrieren errichtet werden:

² Sofern sich allerdings Änderungen ergeben, die zu einer Annäherung der institutionellen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten führen, oder falls über den Einsatz neuer Technologien der Glücksspielmarkt eine paneuropäische Dimension erfährt, kann es – auch durch Entscheidungen des EuGH – zu einer anderen Bewertung des Sachverhalts kommen.

³ Dieser Fall gewinnt aufgrund der Mitte 2004 vorgelegten Dienstleistungsrichtlinie nochmals an Aktualität. Gemäß dem Herkunftslandprinzip wären die nach englischem Recht durchgeführten Wetten in Italien ohne weitere Prüfungen durch die Behörden zu vermarkten. Die spezifischen Bedingungen des Glücksspielmarktes sprechen jedoch gegen ein grenzüberschreitendes Angebot und haben die Entscheidung des EuGH geleitet.

Das vorlegende Gericht hat zu prüfen, ob eine Regulierung der Veranstaltung des Glücksspiels – auch mit Blick auf die Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Anbieter – tatsächlich den Zielen dient, die sie rechtfertigen können, wie beispielsweise der Spielerschutz.

Es ist auch abzuwägen, ob Marktzutrittsbeschränkungen nicht unverhältnismäßig gemessen an den Zielen sind (EuGH, Rs C-243/01 [Gambelli-Fall] Urteil vom 6. November 2003). Fiskalische Interessen dürfen aus europarechtlicher Sicht keinen Grund für den Ausschluss privater Anbieter vom Markt sein.

Die Veranstaltung von Glücksspielen unterliegen der Dienstleistungsfreiheit nach Art 49 ff. EG und der Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 EG. Das Glücksspiel ist in allen Mitgliedstaaten, basierend auf vergleichbaren Gründen gesetzlich geregelt.

Eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit durch gesetzliche Regelungen eines Mitgliedstaates ist nur zulässig, wenn sie in erster Linie tatsächlich dem Ziel dient, die Gelegenheit zum Spiel einzuschränken oder sonstige Erfordernisse des Allgemeinwohls gegeben sind.

Sind Einschränkungen nicht durch die verfolgten Ziele gerechtfertigt, so sind strafrechtliche Sanktionen und sonstige Beschränkungen unverhältnismäßig. Die Prüfung obliegt dem Mitgliedstaat bzw. dem vorlegenden Gericht.

Das vorlegende Gericht hat auch zu prüfen, ob es für das Anbieten von Glücksspielen in einem Mitgliedstaat ausreichen kann, wenn der Veranstalter die in seinem Mitgliedstaat geltenden Bedingungen erfüllt.

Der deutsche Glücksspielmarkt im Fokus europäischer Institutionen

In Deutschland sind Glücksspiele gemäß §§ 284 ff. StGB prinzipiell verboten. Allerdings sind Ausnahmen möglich, staatliche Konzessionen können durch die Bundesländer vergeben werden. So kann der Gesetzgeber insbesondere zur Eindämmung und Kanalisierung des Spieltriebs Glücksspiele zulassen, um dem illegalen Spiel den Boden zu entziehen, Begleitkriminalität zu vermeiden, krankhafter Spielsucht entgegenzuwirken, Vermögensverfall zu verhindern und einen ordnungsgemäßen Spielablauf zu gewährleisten. Diese Begründung für eine Beschränkung des Marktzugangs ist konform mit dem Urteil in der Sache Gambelli. Allerdings hat das Geschäftsgebaren der öffentlichen und öffentlich konzessionierten Anbieter von Glücksspielen Anlass zu Kritik gegeben.

Mit seinem Urteil vom 28. März 2006 zum staatlichen Sportwettmonopol hat das BVerfG nicht nur das bayerische

Staatslotteriesgesetz, sondern auch den erst 2004 ratifizierten Lotteriestaatsvertrag für rechtswidrig erklärt, die nahezu nur Bestimmungen zur Zuständigkeit und zur Organisation enthalten. Nur ansatzweise bestehen Regelungen, die sich auf den Jugend- und Spielerschutz und das Werbeverhalten beziehen. Dieser rechtliche Rahmen reicht für eine aktive Suchtbekämpfung nicht aus. Daher stellt das staatliche Sportwettmonopol in seiner bisherigen Form einen unzulässigen Eingriff in das Recht der Berufsfreiheit dar. Der verfassungsgemäße Zustand kann sowohl durch eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols im Sinne eines ausgewogenen Jugend- und Spielerschutzes als auch durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung von Sportwettveranstaltungen durch private Wettunternehmer erreicht werden. Den Ländern wurde aufgegeben, bis zum 31. Dezember 2007 eine verfassungskonforme Regelung in Kraft zu setzen.

Die für das Glücksspiel zuständigen Länder haben die Entscheidung für das staatliche Monopol getroffen. Der neue Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) wurde rechtzeitig von allen Ländern ratifiziert und ist zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Auch Schleswig-Holstein, das von allen Ländern die größten Vorbehalte gegenüber einer Beibehaltung des staatlichen Monopols hatte, ist auf die Linie der Mehrheit eingeschwenkt. Der schleswig-holsteinische Innenminister, Ralf Stegner, begründete anlässlich der abschließenden Beratung des Landtags die Zustimmung der Regierung zum Glücksspielstaatsvertrag mit dem Hinweis auf seine Überzeugung, dass dieser mit den Vorgaben der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Glücksspielwesen vereinbar ist. Er weist in diesem Kontext allerdings auch darauf hin, dass der Wissenschaftliche Dienst des Landtags und andere Wissenschaftler und Institutionen europa- und verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht haben. Die fiskalpolitischen Wirkungen des Erhalts des staatlichen Monopols schätzt er positiv ein und bezieht sich auf Nordwestlotto Schleswig-Holstein (NSH): »...bei einer Liberalisierung des Lotterie- und Sportwettenmarktes (rechnet NSH) mittelfristig mit einer Halbierung der Umsätze und der Abgaben an das Land und langfristig mit einer Entwicklung gegen null.« (Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein 2007)

Der GlüStV enthält eine Reihe von Regelungen zur Kanalisierung des Spieltriebs, zur Vermeidung von übermäßigem Spielen und den Folgen des exzessiven Spielerverhaltens. Die Bundesregierung beruft sich im Rahmen des eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens gegenüber der Europäischen Kommission auf das nationale Recht, die Höhe des Schutzniveaus gegenüber den negativen Folgen des Glücksspiels festzulegen. Die zu diesem Zweck errichteten Marktzutrittsbarrieren stehen im Spannungsfeld zwischen dem Recht der freien Berufsausübung und der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes auf der einen Seite so-

wie den übergeordneten politischen Zielen der Bekämpfung der Spielsucht und der Eindämmung des übermäßigen Vielspiels auf der anderen Seite. Die Stellungnahmen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission weisen auf große Unterschiede in der Bewertung hin, die sich sowohl auf die Verhältnismäßigkeit als auch auf die Konsistenz der einzelnen Maßnahmen beziehen. Es steht zu erwarten, dass in den kommenden Jahren die europa- und wettbewerbsrechtliche Tragfähigkeit des Glücksspielstaatsvertrags einem juristischen Härtetest unterzogen werden wird (vgl. zu einer vertiefenden Diskussion Vieweg 2008).

Deutschland vertraut bei der Kontrolle des Glücks- und Gewinnspiels auf unterschiedliche Konzepte

Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland umfasst die Angebote des Lotto- und Totoblocks, der Spielbanken und der Fernsehlotterie. Hinzu kommen das Prämien- und Gewinnsparen sowie Pferdewetten und das so genannte gewerbliche Geldgewinnspiel. All diese Spiele fallen – mit Ausnahme des Geldgewinnspiels – unter die Rubrik Glücksspiel. Sie sind prinzipiell verboten und dürfen nur von staatlichen und staatlich-konzessionierten Unternehmen angeboten werden. Die Regulierungshoheit obliegt den Ländern, die selber als Betreiber oder als Konzessionsgeber auftreten. Das Geldgewinnspiel gilt im Gegensatz zu diesen Angeboten als gewerbliche Aktivität, die prinzipiell von jedem Unternehmer ausgeübt werden kann. Die Regulierung des Geldgewinnspiels ist Angelegenheit des Bundes.⁴

Beim Glücksspiel verfolgt der Gesetzgeber mit einer Beschränkung des Marktzugangs die Ziele, den Spieltrieb einzudämmen und Spielsucht zu vermeiden. Die Gestaltung des Glücksspielangebots obliegt den staatlichen oder staatlich-konzessionierten Betreibern. Vorgaben für Spielpläne, -einsätze und Spielerverluste gibt es keine. Die entsprechende Regulierung des Geldgewinnspiels erfolgt dagegen durch Vorgaben zur Höhe der Einsätze, der möglichen Verluste und Gewinne, der je Einrichtung maximal aufzustellenden Geräte etc. Der Zutritt zum Markt ist privaten Anbietern jedoch nicht verwehrt. Diese Form der Marktregulierung ist europarechtlich bisher nicht beanstandet worden. Sie befindet sich in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Das Notifizierungsverfahren der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen 5. Änderung der Spielverordnung wurde ohne Beanstandungen abgeschlossen.

Die Unterschiede in den Konzeptionen zur Regulierung des Angebots lassen sich klar aus einer Gegenüberstellung des

⁴ Aus europarechtlicher Sicht zählt auch das Geldgewinnspiel zu den Glücksspielangeboten.

so genannten »Kleinen Spiels« in den Automaten Sälen der staatlichen und staatlich lizenzierten Casinos mit dem Geldgewinnspiel erkennen.

Prinzipiell wendet sich das Angebot der Spielbanken an andere Klientel als das Angebot der gewerblichen Spielstättenbetreiber. Dies wird schon aufgrund der unterschiedlichen Umsätze offensichtlich. Während die Bruttospielerträge (= Kasse) je Geld-Gewinnspielgerät pro Jahr im Durchschnitt der Branche in Spielstätten auf knapp 20 000 € (knapp 7 500 € in Gaststätten) kommen, liegen die Kasernen von Slot-Machines in den Automaten Sälen beim bis zu 10-fachen. Für diese Glücksspielautomaten gibt es anders als für das Geldgewinnspiel keine Vorgaben zu den Spielplänen, Spieleinsätzen und Gewinnmöglichkeiten. Auch unterliegen die Slot-Machines keinerlei Prüf- bzw. Zulassungsprozeduren. Dementsprechend schwer ist es, eindeutige Aussagen zu den Anreizen und den Risiken zu machen. Für durchschnittliche Stundenverluste werden ca. 300 € pro Stunde angenommen. Unvertretbar hohe Vermögensverluste in kurzer Zeit mit Verlusten von bis zu 50 000 € sind möglich. Beim Geldgewinnspiel darf der maximale Stundenverlust 80 € nicht übersteigen (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 SpielV), im Durchschnitt ist der Stundenverlust auf 33 € begrenzt (§ 12 Abs. 2a SpielV), in der Praxis sind es zwischen 15 € und 20 €.

Ein weiterer wichtiger Unterschied besteht im räumlichen Gestaltungsspielraum für das Aufstellen von Automaten bzw. Geräten zwischen Spielbanken und gewerblichen Spielstätten. Für erstere gibt es keine allgemein verbindlichen Regularien. Die Zahl der Slot-Machines pro Automaten Saal unterliegt keiner Begrenzung und auch nicht deren räumliche Anordnung. Eine hohe Dichte des Angebots mit beispielsweise 100 Automaten auf 250 m² ist typisch. Großzügigere räumliche Gestaltungen sind möglich, entsprechend der vorhandenen oder angestrebten Nachfrage können die Kapazitäten sogar weiter erhöht werden. Der Ausschank von alkoholischen Getränken ist anders als in gewerblichen Spielstätten erlaubt. Dies kann einer entspannten, lockeren Atmosphäre förderlich sein, beinhaltet aber auch das Risiko, dass Spieler den Überblick für ein verantwortungsbewusstes Spielen verlieren.

Im Gegensatz dazu ist das Geldgewinnspiel stark reguliert. Dies beginnt damit, dass für die meisten Baugebietskategorien ein Verbot für die Errichtung/Einrichtung von Spielstätten existiert.⁵ Die Anfang 2006 in Kraft getretene 5. Verordnung zur Änderung der Spielverordnung begrenzt die Zahl der Geld-Gewinnspielgeräte auf maximal zwölf je Spielstätte, wobei pro Gerät mindestens 12 m² zur Verfügung stehen müssen.⁶ Weitere Anforderungen an

die Geräteaufstellung resultieren aus dem Willen des Verordnungsgebers, das gleichzeitige Bespielen mehrerer Geräte zu verhindern. Gemäß § 3 Abs. 2 SpielV darf die Aufstellung nur in Zweiergruppen mit einer verbindlich vorgeschriebenen Trennwand erfolgen. Sofern keine vorhanden ist, muss ein Abstand von mindestens 3 m zwischen den Geräten eingehalten werden. Diese Vorschriften beschränken den Gestaltungsspielraum von Automaten aufstellunternehmen, eine für den Spieler attraktive Umgebung zu schaffen.

Es sind unterschiedliche Maßnahmen, die getroffen wurden, um pathologisches Spielen beim »Kleinen Spiel« der Spielbanken und beim gewerblichen Geldgewinnspiel zu verhindern. Sie lassen sich gemäß einer Unterscheidung von Bühringer als technische/rechtliche Instrumente kategorisieren; sie sind entweder geeignet, wie beim gewerblichen Geldgewinnspiel über die in der SpielV vorgegebenen Eckdaten für die Gestaltung der Spielpläne das Risiko für den Spieler zu limitieren, oder wie beim »Kleinen Spiel« der Spielbanken den Zugang zum Glücksspiel zu kontrollieren, um das Risiko zu begrenzen, durch das Spiel zum pathologischen Spielen verleitet zu werden (vgl. Bühringer et al. 2007).

Verluste des legalen Angebots am Glücksspielmarkt sind eine ordnungspolitische Herausforderung

Auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland hat in den vergangenen Jahren ein Wandel eingesetzt, ausgelöst insbesondere durch neue Anbieter und Vermittler von Sportwetten im Internet.⁷ Diese zum Teil im rechtlichen Graubereich agierenden Unternehmen sehen sich durch Streben der staatlichen und staatlich konzessionierten Anbieter, Wachstum zu generieren, berechtigt, auf eine gesetzliche Liberalisierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes zu setzen.

Der legale Markt wies zwischen 1995 und 2003 eine stetige Entwicklung auf. Während die staatlichen Anbieter ein nennenswertes Wachstum erzielten, konnte das gewerbliche Geldgewinnspiel in dieser Zeit nicht ganz die Inflation durch die gestiegenen Umsätze ausgleichen. In den Folgejahren 2004 und 2005 haben die neuen Anbieter von Glücksspielen auf dem Markt deutliche Erfolge zu verzeichnen gehabt, während das legale Angebot unter der Konkurrenz zunehmend litt (vgl. Tab. 1).

⁵ Seit dem Inkrafttreten der 1990 novellierten Baunutzungsverordnung (Bau NVO) sind Spielstätten prinzipiell unzulässig in acht von zehn Baugebietskategorien (vgl. hierzu Vieweg 2004, 5 f.).

⁶ Die Obergrenze gilt für die Spielstätte, für die eine Konzession erteilt wurde. Fallweise kann es mehrere Konzessionen an einem Spielstättenstandort geben, die getrennt zugänglich sein müssen.

⁷ Die Betreiber von Online-Spielen nutzen vornehmlich von Steueroasen außerhalb der Europäischen Gemeinschaft die Möglichkeiten des grenzenlosen Internets, um in Deutschland ihre Geschäfte zu machen.

Tab. 1
Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland gemessen am Bruttospielertrag

Marktsegment	1995		2003			2005			Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in %	
	Mrd. € ^{a)}	Marktanteile in %	Mrd. € ^{a)}	Marktanteile in % ^{a)}		Mrd. €	Marktanteile in %		1995–2003	2003–2005
Lotterien und Wetten ^{b)}	4,24	60,4	5,33	61,7	56,4	5,30	62,8	43,5	2,8	– 0,2
Spielbanken	0,74	10,5	0,96	11,1	10,2	0,94	11,1	7,7	3,1	– 1,0
Gewerbliches Geld-Gewinnspiel	2,04	29,0	2,35	27,2	24,9	2,20	26,1	18,0	1,0	– 3,2
Gesamt 1	7,02	100,0	8,64	100	91,5	8,44	100	69,2	2,3	– 1,1
Sportwetten privater Anbieter ^{c)}			0,15		1,6	1,50		12,3		216,2
Online-Casinos ^{c)}			0,15		1,6	0,25		2,1		29,1
Gewinnspiele in Medien			0,50		5,3	2,00		16,4		100,0
Gesamt 2			0,80		8,5	3,75		30,8		116,5
Gesamtmarkt			9,44		100,0	12,19		100,0		13,7

^{a)} Gemessen am Bruttospielertrag, der dem Spieleinsatz abzüglich den ausgeschütteten Gewinnen entspricht. – ^{b)} Inkl. Deutscher Lotto- und Totoblock, Klassen und Fernsehlotterien, Gewinnsparen, Sport und Pferdewetten. – ^{c)} Basiert auf Schätzungen von DeSIA.

Quelle: Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA); ifo Institut.

Chancen durch eine aktive Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland

Die Veränderungen der institutionellen Bedingungen für den deutschen Glücksspielmarkt werden wesentlich durch die politische Zielsetzung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes angetrieben. In den letzten Jahren haben sich in Deutschland die Kräfte durchgesetzt, die an einem staatlichen Monopol festhalten wollen und mit dem GlüStV ein Regelwerk geschaffen haben, das eine Beschränkung der Geschäftstätigkeit im Rahmen des öffentlichen Auftrags zum Spielerschutz festsetzt. Inwieweit dies ausreicht, um den strengen Anforderungen der europäischen Institutionen und insbesondere des EuGH zu genügen, wird zurzeit im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens seitens der Europäischen Kommission einer Prüfung unterzogen.

Hier wird unter anderem die Verhältnismäßigkeit der Mittel zu einer Auseinandersetzung führen, ob nur die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags notwendigen Maßnahmen ergriffen wurden, oder ob es nicht weniger einschneidende Möglichkeiten gibt. Beispielsweise ist das vollständige Internetverbot für öffentliche Glücksspiele in § 4 Abs. 4 GlüStV umstritten. Nach Einschätzung der Kommission ist es nicht mit Art. 49 EG-Vertrag (Dienstleistungsfreiheit) vereinbar, da es weniger einschränkende Maßnahmen zur Bekämpfung von Spielsucht und zum Schutz von Jugendlichen gibt, z.B. die Registrierung und Identifizierung von Spielern.⁸ Deutschland macht demgegenüber vor allem gel-

tend, dass die Gefahren des Internets aus der Anonymität und der fehlenden sozialen Kontrolle resultieren und dass nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs das angestrebte Schutzniveau Sache der Mitgliedstaaten ist.⁹

Generell stellt sich eine grundsätzliche Frage für die Politik: Ist es sinnvoll, eine Position des Status quo ante zu vertreten und bei der Marktregulierung nur auf die von Seiten europäischer Institutionen geforderten Maßnahmen zur Anpassung und Liberalisierung des Glücksspielmarktes zu reagieren? Kann es nicht effektiver sein, eine kontrollierte Öffnung des Marktes zu erwägen, die von der Überlegung ausgeht, inwieweit eine staatliche Zugangsbeschränkung notwendig und durchsetzbar ist? Um die Breite der Gestaltungsmöglichkeiten zu diskutieren, kann in Deutschland auf die Erfahrung mit zwei sehr unterschiedlichen Regulierungssystemen zurückgegriffen werden, eines, das den Marktzugang beschränkt und eines, das das Spielangebot kontrolliert.

Der in den vergangenen Jahren eingetretene Verlust von Marktanteilen, den das legale Spiel in Deutschland hinnehmen musste, signalisiert auch einen Verlust an Kontrolle über das Glücksspiel durch öffentliche Instanzen, was ein ordnungspolitisches Problem darstellt. Das fiskalische Interesse, das seitens der Verantwortlichen nicht in den Vordergrund gestellt wird, wird ebenfalls durch die laufende Entwicklung tangiert. Eine strikte Begrenzung des Marktzugangs

⁸ Ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22. März 2007, in: Mitteilung der Kommission – SG (2007) D/50767 Richtlinie 98/34/EG zur Notifizierung 2006/0658/D.

⁹ Antwort der Bundesregierung auf die ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22. März 2007, in: Mitteilung der Kommission – SG (2007) D/50999 Richtlinie 98/34/EG zur Notifizierung 2006/0658/D.

in Deutschland wird in einem zunehmend offenen Binnenmarkt und bei wachsenden Online-Angeboten zu einem Import an Dienstleistungen im Bereich Glücksspiel führen.¹⁰ Vor allem bei den Sportwetten ist diese Tendenz ausgeprägt. Das Spielangebot der Länder, Oddset, verliert permanent gegenüber dem privatwirtschaftlichen Angebot, insbesondere im Internet. Eine kontrollierte Öffnung eines Segments des Glücksspielmarktes für private Anbieter kann unter Umständen besser geeignet sein, das ordnungspolitische Ziel des Spielerschutzes zu erreichen als eine Marktzugangsbeschränkung, die zunehmend unterlaufen wird. Mit einer entsprechenden Steuerpolitik könnte auch dem Fiskalinteresse des Staates Rechnung getragen werden.

Eine interessante Frage kommt in dem Zusammenhang hoch, nämlich welche Auswirkungen ein liberalisiertes Marktsegment auf andere Bereiche des Glücksspiels hat, die weiter einer Zugangsbeschränkung unterliegen. Kann es zu einer Kannibalisierung eines Marktes, der staatlichen und staatlich konzessionierten Anbietern vorbehalten ist, durch das Angebot von privaten Unternehmen in einem liberalisierten Marktsegment kommen? Eine allgemein gültige Antwort kann hierauf nicht gegeben werden. Sie hängt von der Art der Angebote ab, ob es sich um eher substituierbare oder komplementäre Leistungen handelt. Walker zeigt, dass fallweise durchaus sich gegenseitig verstärkende Effekte möglich sind. Er konnte eine signifikante positive Korrelation zwischen dem Angebot von Spielkasinos und der Veranstaltung von Pferderennen nachweisen (vgl. Walker 2007, 79).

Schlussfolgerung

Die Absicht des Artikels besteht in dem Aufzeigen der Risiken, die sich aus einem primär reaktiven Verhalten des Gesetzgebers für den Glücksspielmarkt in Deutschland ergeben. Ausgegangen wurde hier von der Annahme, dass die Öffnung dieses Marktes in den kommenden Jahren schrittweise vorangetrieben wird und darauf hin der institutionelle Rahmen immer wieder angepasst werden muss. Länder, die dagegen früh einen europarechtlich konsistenten Rechtsrahmen schaffen, bieten für Unternehmen verlässliche Bedingungen, die sie für die Schaffung eines attraktiven europäischen Angebots nutzen können. Es besteht die Gefahr, dass Spieler in Deutschland zunehmend ausländische Angebote nutzen, die schwer kontrollierbar sind.¹¹ Eine sol-

che Entwicklung ist nicht nur unter dem Aspekt des wirtschaftlichen Erfolgs der Anbieter von Glücksspielen bedenklich, sondern vor allem wegen der ordnungspolitischen Konsequenzen. Das Schaffen institutioneller Bedingungen, die europarechtlich weniger Angriffspunkte als die gegenwärtigen Regelungen besitzen, bietet eine Chance, die politisch genutzt werden kann.

Literatur

- Bühringer, G. et al. (2007), »Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken«, *Sucht* 53(5), 296–308.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1991), *Gambling in the Single Market – A Study of the Current Legal and Market Situation*, Europäische Kommission, Luxemburg.
- Europäische Kommission (Hrsg.), (1992), »Glücksspiel und Binnenmarkt: Kein Handlungsbedarf«, Presseerklärung, 22. Dezember.
- Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein (2007), »Ralf Stegner im Landtag: Glücksspielvertrag dient dem Gemeinwohl«, Pressemitteilung, 13. Dezember.
- Schwer, K., W.N. Thompson und D. Nakamuro (2003), »Beyond the limits of recreation: Social costs of gambling in Southern Nevada«, Beitrag präsentiert bei der Jahrestagung der Far West and American Popular Culture Association 2003.
- Vieweg, H.-G. (2004), *Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2003 und Ausblick 2004*, München.
- Vieweg, H.-G. (2008), »Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2007 und Ausblick 2008«, München, www.vdai.de/ifo2008.pdf.
- Walker, D. M. (2007), *The Economics of Casino Gambling*; Springer Verlag, Berlin, Heidelberg.
- Walker, D.M. und J.D. Jackson (2007), »Does Casino Gambling Cause Economic Growth?«, *American Journal of Economics and Sociology* 66(3), 593–607.

¹⁰ Der Einfluss des Glücksspielangebots in einem Staat auf andere wurde für die USA empirisch untersucht. Das erwartete Ergebnis trat ein, das Angebot in einem benachbarten Staat substituiert die Spielumsätze im Inland, und in der Tendenz kommt es zu entsprechenden Dienstleistungsimporten (vgl. Walker 2007; 12 ff.).

¹¹ Die im Zusammenhang mit der Liberalisierung von Märkten immer wieder gestellte Frage nach potentiellen Wachstumseffekten aus einer Marktöffnung wird hier nicht diskutiert. Die Ergebnisse zu den Effekten einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts durch eine Ausweitung des Glücksspiels sind nicht klar genug, insbesondere im Hinblick auf die Nachhaltigkeit (vgl. Walker und Jackson 2007).

Ausrüstungsinvestitionen stützen 2008 noch die Konjunktur – Mobilien-Leasing expandiert mit verringertem Tempo weiter

Joachim Gürtler und Arno Städtler

Die vorläufigen – teils auf Schätzungen beruhenden – Quartalsmeldungen des Statistischen Bundesamtes zur wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland erfreuen sich zurzeit einer erstaunlich großen Aufmerksamkeit. Für viele Marktbeobachter kam der Wachstumsschub im ersten Quartal 2008 – preis-, saison- und kalenderbereinigt + 1,3% gegenüber dem Vorquartal – angesichts der Finanzkrise, des starken Euro, sehr hoher Öl- und Nahrungsmittelpreise sowie, last but not least, der verschlechterten Abschreibungsbedingungen überraschend. Gleichwohl machte sich Konjunkturoptimismus breit, und vielerorts wurden die Prognosen für das Jahr 2008 nach oben korrigiert. Als dann das Amt aber Mitte August meldete, dass die deutsche Wirtschaft, laut der Erstberechnung, im zweiten Quartal erstmals seit knapp vier Jahren gegenüber dem Vorquartal um 0,5% geschrumpft sei, kippte die gute Stimmung schlagartig (vgl. Statistisches Bundesamt 2008a). Dabei haben die Stimmungsindikatoren in der deutschen Wirtschaft ihren Höhepunkt bereits seit gut einem Jahr überschritten. Der ifo Geschäftsklimaindex fiel im August 2008 auf den niedrigsten Stand seit drei Jahren. Vorläufigen statistischen Angaben zufolge ergab sich aber dennoch eine ausgeprägte Investitionstätigkeit. Die Unternehmen investierten in Maschinen, Geräte und Fahrzeuge im ersten Halbjahr (preisbereinigt) 8,2% mehr als vor Jahresfrist. Es stellt sich die Frage, ob die Signale der Stimmungsindikatoren für eine Fortsetzung der insgesamt noch guten Investitionskonjunktur sprechen und es auch über den Jahreswechsel 2008/09 hinaus zu einem Zuwachs der Ausrüstungsinvestitionen kommen wird.

Mobilien-Leasing: skeptische Erwartungen

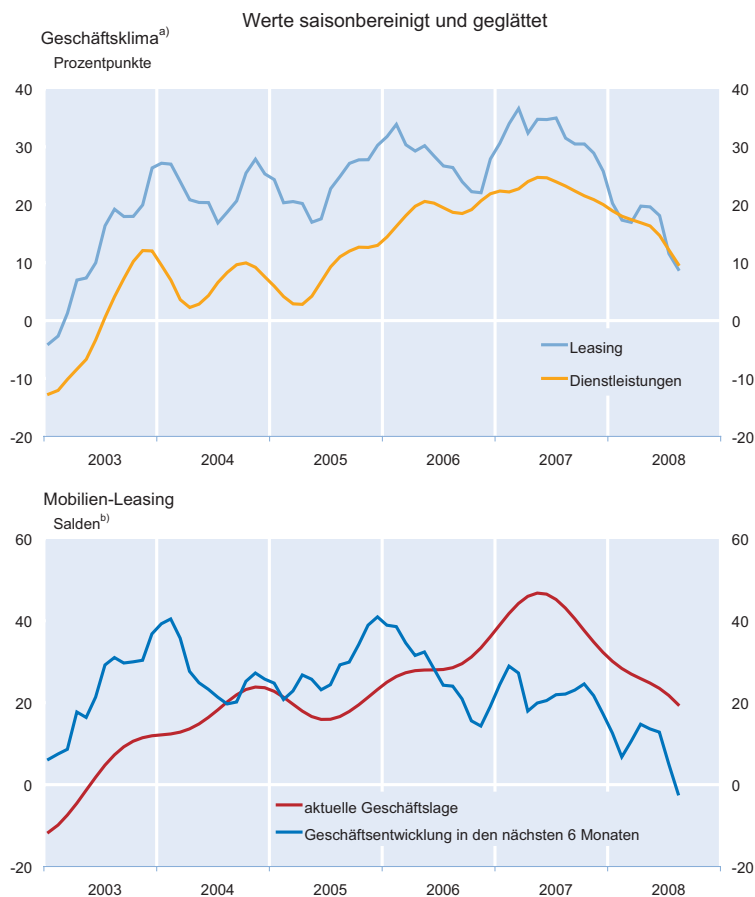
In der deutschen Leasingwirtschaft ist es im Juli und August 2008 zu einer deutlichen Korrektur des Stimmungsindikators gekommen. Das ifo Geschäftsklima für die Leasingbranche verschlechterte sich im August auf 5,9 Prozentpunkte und fiel damit auf den tiefsten Stand seit fünf Jahren. Zurückzuführen ist dies in erster Linie darauf, dass sich die Unternehmen in ihren Geschäftserwartungen nun deutlich pessimistischer äußerten. Ihre aktuelle Lage beurteilten sie dagegen etwas günstiger. Im Detail bewerteten 29% der Leasinggesellschaften ihren Geschäftsgang im August als gut, 67% als befriedigend, und nur 4% der Testteilnehmer empfanden ihre augenblickliche Geschäftssituation als schlecht. Groß ist allerdings die Unsicherheit bezüglich der künftigen Entwicklung, die Geschäftserwartungen lassen erstmals seit über fünf Jahren wieder auf Skepsis schließen. Knapp zwei von drei Leasinggesellschaften rechnen zwar bis zum Frühjahr 2009 im Großen und Ganzen mit einer gleichbleibenden Geschäftsentwicklung und 12% mit einem günstigeren Geschäftsverlauf, dem stehen aber 24% der Testteilnehmer gegenüber, die einen ungüns-

tigen Geschäftsverlauf innerhalb der nächsten sechs Monate erwarten. Vieles spricht also dafür, dass sich die derzeit noch gute Lage im Leasinggeschäft in den kommenden Monaten spürbar abkühlen wird.

Der geglättete Geschäftsklimaindikator (nach dem STAMP 6.02-Testverfahren bereinigt¹) deutet ebenfalls ab dem zweiten Halbjahr 2007 auf eine Wachstumsabschwächung hin, die leichte Besserung im Frühjahr war nur vorübergehend. Bei der Gegenüberstellung der Zeitreihen Mobilien-Leasing und unternehmensnahe Dienstleister (ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und Staat) fällt auf, dass sich die Leasinggesellschaften über einen langen Zeitraum in einer günstigeren konjunkturellen Verfassung befanden als die ausgewählten Dienstleister, das Geschäftsklima im Leasingbereich erschien bis zu den Herbstmonaten 2007 spürbar freundlicher (vgl. Abb. 1). Mittlerweile tendieren aber beide Zeitreihen im Gleichlauf nach unten. Dabei wird die aktuelle Lage weiterhin deutlich besser beurteilt als die Aussichten für die nächsten sechs Monate. Die-

¹ Im Detail beschreiben dieses Testverfahren Koopmann et al. (2000).

Abb. 1
Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing



^{a)} Durchschnitt der Salden aus den Prozentsätzen der positiven und der negativen Meldungen zu den Größen "Geschäftslage" und "Geschäftserwartungen"

^{b)} Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen

Quelle: ifo Konjunkturtest Leasing.

ses Phänomen ist nunmehr seit knapp zwei Jahren zu beobachten.

Deutliche Abschwächung bei den Ausrüstungs-investitionen erst 2009

Nachdem sich die deutsche Wirtschaft in den ersten Monaten des laufenden Jahres als ausgesprochen wachstumsstark erwiesen hatte, machten sich im zweiten Quartal 2008 die dämpfenden Faktoren aus dem weltwirtschaftlichen Umfeld (Immobilienkrise in den USA, Turbulenzen an den Finanzmärkten, anhaltende Eurostärke) stärker bemerkbar. Die Stimmungsindikatoren zeichnen derzeit ein uneinheitliches Bild. Während die vom ZEW befragten Finanzmarktanalysten ihre Urteile zu den Konjunkturerwartungen etwas günstiger bewerteten (vgl. Hess 2008), rutschte das ifo Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft im August 2008 auf ein Dreijahrestief. Zwar beurteilten die Unternehmen ihre aktuelle Geschäftslage immer noch als positiv, angesichts der bestehenden hohen konjunkturellen Belastungs-

faktoren zeigten sich die Unternehmen im Blick auf die Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate aber deutlich pessimistischer. Auch vom Auslandsgeschäft werden immer weniger Impulse erwartet, die Exportaussichten schwächten sich deutlich ab. Zudem zeigt das Kreditgeschäft der Banken mit Unternehmen und Selbständigen erste Zeichen von Abschwächung. Nach den Berechnungen der KfW verringerte sich bereits im zweiten Quartal 2008 die Zuwachsrate des Kreditneugeschäfts und dürfte sich bis zum Jahresende weiter abschwächen (vgl. Häring 2008).

Ohne Frage haben wir derzeit eine Abkühlung der Konjunktur, die ja bereits im vergangenen Jahr vorhergesagt wurde. Die BIP-Veränderungsraten im Vorjahresvergleich sind jedoch nach wie vor positiv, im ersten Halbjahr betrug das preisbereinigte Plus 2,4%. Der private Konsum ist zwar schwach, die Ausrüstungsinvestitionen wachsen aber nach wie vor und stützen die Konjunktur. Schließlich liegen die Renditen, die sich mit Investitionen in Sachkapital erzielen lassen, noch immer deutlich über den Zinsen für Fremdkapital. Ein nicht geringer Teil der Ausrüstungsinvestitionen des Jahres 2008 resultiert zudem aus Überlaufeffekten. Noch immer werden etliche – der schon 2007 bestellten, aber wegen der hoch ausgelasteten Kapazitäten nicht mehr produzierten – Güter ausgeliefert. Die Dynamik bei den Bestellungen war 2007 so

hoch, dass in den ersten beiden Quartalen 2008 noch ein dickes Plus bei den Ausrüstungsinvestitionen erreicht wurde. Nach den vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes betrug die Wachstumsrate im ersten Quartal nominal + 5,1% (real: + 6,2%), im zweiten Quartal wurde sogar ein Plus von 9,2% (real: + 10,1%) erreicht (vgl. Statistisches Bundesamt 2008b). Gleichwohl ist der Höhepunkt bei den Investitionen überschritten, im weiteren Jahresverlauf dürften die Ausrüstungsinvestitionen auf einen moderaten Aufwärtstrend einschwenken. Nicht auszuschließen ist, dass das kräftige Investitionswachstum in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vor allem im zweiten Quartal überzeichnet ist und zu einem späteren Zeitpunkt überarbeitet und (nach unten) revidiert wird. Die im August 2008 durchgeführten Neuberechnungen ergaben z.B. Veränderungsraten der jährlichen Ausrüstungsinvestitionen, die (in nominaler Rechnung) 2006 um 2,7 Prozentpunkte nach oben und 2007 um 1,1% Prozentpunkte nach unten von den bisher veröffentlichten Ergebnissen abweichen. Noch höhere Abweichungen bei

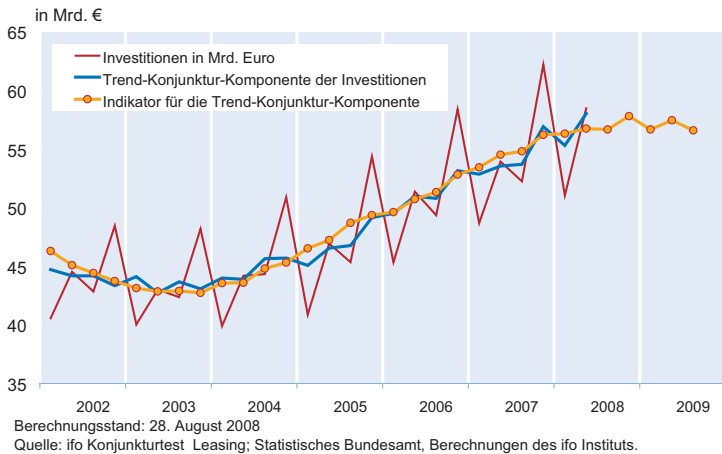
den Veränderungsdaten gab es vereinzelt bei den vierteljährlichen Neuberechnungen.

Belebend wirkte sich für die Investitionen und die Leasingbranche auch aus, dass die Autokonjunktur 2008 wieder Fahrt aufnahm, die Straßenfahrzeuge sind für sie die mit großem Abstand wichtigste Gütergruppe. Die Inlandzulassungen von Pkw erhöhten sich im ersten Halbjahr um 3,6%, bei Lkw sogar um 5,7% (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2008). Auch wenn die Zuwachsraten in den nächsten Monaten deutlich geringer ausfallen, ist für das laufende Jahr insgesamt vermutlich noch mit einer geringen Steigerung gegenüber 2007 zu rechnen. Das Plus schmolz bereits im Juli und August auf 1,7 bzw. 3,6%.

Von dieser Entwicklung profitierte das Mobilen-Leasing überproportional. Nach den Trendumfragen des Bundesverbands Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL 2008) legte das Neugeschäft beim Leasing beweglicher Wirtschaftsgüter im ersten Halbjahr (nominal) um rund 9% zu. Dabei fiel das Wachstum im ersten Quartal mit rund 11% deutlich höher aus als im zweiten (rund + 7%). Ein Teil des Zuwachses resultierte hier allerdings aus namhaften Zugängen von Big Tickets im Verkehrsbereich (Flugzeuge, Schiffe). Überdurchschnittlich nahmen aber auch Personenkraftwagen und sonstige Ausrüstungsgüter zu. Die Konjunkturumfragen des ifo Instituts im Leasingsektor spiegeln die Entwicklung in der ersten Jahreshälfte exzellent wider: Im Durchschnitt des ersten Halbjahres 2008 überwogen bei jedem vierten Leasingunternehmen die positiven Urteile zur aktuellen Geschäftssituation, im vergleichbaren Vorjahreszeitraum wurde die Geschäftslage allerdings noch von mehr als zwei Fünfteln der Testteilnehmer als gut bewertet.

Das Wachstum der Investitionen und des Leasings in der ersten Jahreshälfte 2008 ist allerdings auch von den geschilderten Sonderfaktoren getrieben worden, deren Einfluss sich im weiteren Verlauf des Jahres deutlich abschwächen dürfte. Gleichwohl deuten einige Indikatoren darauf hin, dass die Ausrüstungsinvestitionen vorerst weiter die Konjunktur stützen werden. Der jüngste ifo Investitionstest ergab, dass das verarbeitende Gewerbe auch im Jahr 2008 seine Investitionsausgaben kräftig erhöhen will, und zwar um etwa 9%, nach 11% 2007 (vgl. Weichselberger 2008), und selbst der wenig von der Konjunktur verwöhnte Einzelhandel beabsichtigt, seine Etats um 8% anzuheben (vgl. Birnbrich 2008). Dabei beabsichtigen die Industrieunternehmen mit ihren Investitionen in erster Linie, das bestehende Produktionsprogramm zu erweitern bzw. zu verändern. Die Unternehmen setzen offenbar alles daran, auch in einer bevorstehenden konjunkturellen Schwächephase ihre hart erkämpfte Wettbewerbsfähigkeit nicht zu verlieren (vgl. Hess und Fo-

Abb. 2
2009: Nur noch verhaltene Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen



ckenbrock 2008). Die Kapazitäten der Investitionsgüterindustrie sind nach wie vor (mit 91,3%) sehr gut ausgelastet, dafür sorgen vor allem die Auftragsbestände und weniger der aktuelle Auftragseingang. Die Industrieunternehmen meldeten zuletzt ein Auftragspolster von 4,0 Monaten, die Reichweite der Auftragsbestände war damit nur geringfügig niedriger als vor Jahresfrist.

Auch der auf den Lagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator², der zusammen vom ifo Institut und dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) ermittelt wird, lässt zum Jahresende hin auf eine erkennbare Wachstumsverlangsamung bei den Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen schließen (vgl. Abb. 2). Insgesamt dürfte aber dennoch ein Zuwachs in einer Größenordnung von nominal 6% erreichbar sein. Preisbereinigt und für die Ausrüstungskäufe alleine würde dies ein Plus von etwa 7% bedeuten. Eine Rezession sieht sicher anders aus und wird sich deshalb für 2008 auch nicht einstellen. Spannend wird es aber danach werden, für das Jahr 2009 zeichnet sich jetzt schon eine deutlich nachlassende Investitionsdynamik ab. Die genannten, schon länger wirkenden Konjunktur belastenden Faktoren werden dann offenbar mit Verzögerung auch in Deutschland wirksam. Zunächst sorgen rückläufige Öl- und Rohstoffpreise sowie der nachgebende Euro/Dollar-Wechselkurs noch für eine Verschnaufpause. Nach den Ergebnissen des aktuell berechneten Investitionsindikators dürften in den ersten beiden Quartalen 2009 die Ausrüstungsinvestitionen aber auch noch

² Dieser Forschungsansatz basiert jetzt auf den Urteilen zur aktuellen Geschäftslage durch die Leasinggesellschaften aus dem monatlichen ifo Konjunkturtest Dienstleistungen. Der methodische Ansatz zur Schätzung der Ausrüstungsinvestitionen benutzt ein strukturelles Zeitreihenmodell, das die Zeitreihen in ihre Komponenten Trend und Zyklen, Saison- und irreguläre Komponenten zerlegt. Es ergibt sich ein Prognosehorizont von vier Quartalen – bei der aktuellen Berechnung also bis zum Herbst 2009; zur Methode vgl. Gürtler und Städtler (2007).

um rund 3% zulegen, eine Wachstumspause wird sich aber dann in der zweiten Jahreshälfte 2009 einstellen – die Aus-rüstungsinvestitionen werden im dritten Quartal im Großen und Ganzen stagnieren.

Literatur

- BDL (2008), »Trendmeldung II. Quartal 2008«, Ergebnisse, 1. August.
- Birnbrich M. (2008), »Einzelhandel: Anhaltende Investitionsdynamik auch 2008 von Großunternehmen getragen«, *ifo Schnelldienst* 61 (15), 41–45.
- Häring, N. (2008), »Kreditgeschäft lässt nach«, *Handelsblatt*, 3. September, 25.
- Hess, D. (2008), »Konjunkturerwartungen der Finanzmarktexperten bessern sich«, *Handelsblatt*, 20. August, 3.
- Hess, D., D. Fockenbrock (2008), »Firmen machen sich fit für die Flaute«, *Handelsblatt*, 11. September, 3.
- Koopmann, S. J., A. C. Harvey et al. (2000) *STAMP: Structural Time Series Analyser, Modeller and Predictor*, Timberlake Consultants Press, London.
- Kraftfahrt-Bundesamt (2008), »Fahrzeugzulassungen im Juni und August 2008«, Pressemitteilungen vom 2. Juli und 2. September, www.kba.de.
- Statistisches Bundesamt (2008a), »Schnellmeldung zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2008«, Pressemitteilung Nr. 290 des Statistischen Bundesamtes, 14. August.
- Statistisches Bundesamt (2008b), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2008«, Pressemitteilung Nr. 308 des Statistischen Bundesamtes, 26. August.
- Weichselberger, A. (2008), »Westdeutsche Industrie: Trotz konjunktureller Ein-trübung weiteres Investitionsplus geplant«, *ifo Schnelldienst* 61 (16), 29–34.

Der zweite kurze Länderüberblick in dieser kleinen Reihe¹, die einige bedeutende Industrie- und Schwellenländer anhand wichtiger Globalisierungsindikatoren präsentiert, widmet sich China. Die Darstellung beschränkt sich auf die Jahre ab 2001 bis zum aktuellen Rand. Um die Vergleichbarkeit zu bewahren, wurde wieder auf Zahlenmaterial aus internationalen Statistiken vom gleichen Erhebungszeitpunkt zurückgegriffen.

Eckdaten

Mit einer Landfläche von 9,3 Millionen km² ist China das größte Land, das in dieser Serie vorgestellt wird. Die Bevölkerung Chinas wird auf 1,3 Milliarden (2006) geschätzt. Die Daten weisen ein positives Bevölkerungswachstum für die Zukunft aus, dem allerdings eine hohe Abwanderung von 1,9 Mill. Einwohnern in den Jahren 2000–2005 gegenüberzustellen ist. Im Vergleich zur Vorperiode (1995–2000) ist dies eine Zunahme der Abwanderung um 41,9%. Der Anteil von Immigranten an der chinesischen Bevölkerung liegt bei rund 0,05% in der betrachteten Zeitspanne von 2000 bis 2005 (vgl. CIA 2008 und Weltbank 2008).

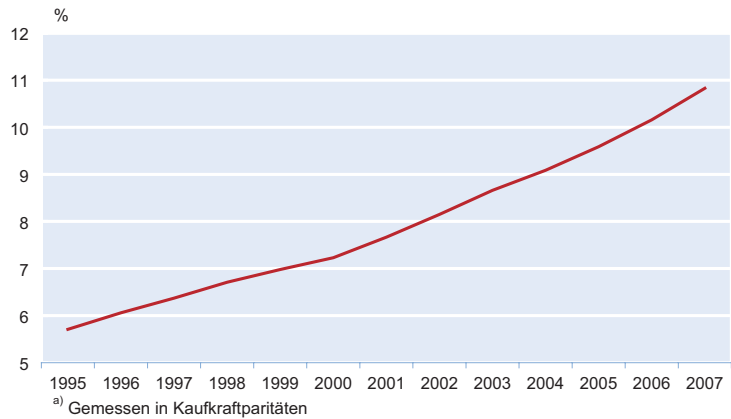
Das Bruttoinlandsprodukt

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat im Jahr 2007 einen Betrag von 3 251 Mrd. US-Dollar in laufenden Preisen erzielt. In Kaufkraftparitäten gemessen, entspricht dies einem Wert von 6 991 Mrd. US-Dollar (2001: 3 334 Mrd. US-\$).

Um sinnvolle Indikatoren im Kontext der Globalisierung herauszustellen, sind die Bevölkerung bzw. das weltweit produzierte BIP heranzuziehen. So konnte China pro Einwohner ein BIP-Wachstum von 102,6%, gemessen in Kaufkraftparitäten, in den Jahren 2001 bis 2007 vorweisen. Schließlich liegt 2007 ein BIP pro Einwohner in Höhe von 2 461 US-Dollar in laufenden Preisen vor (5 292 US-\$ in Kaufkraftparitäten).

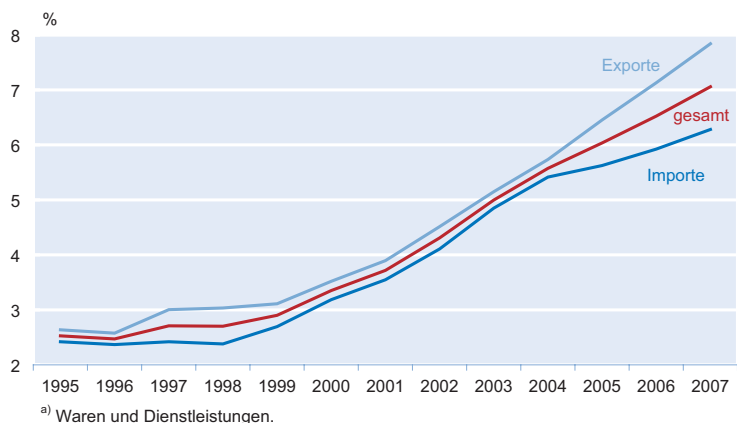
Auch aufgrund des hohen chinesischen Bevölkerungsanteils ist der chinesische Anteil an der Weltproduktion vergleichsweise hoch. 2007 betrug der Beitrag Chinas zum

Abb. 1
Chinesischer Anteil am weltweiten Bruttoinlandsprodukt^{a)}



Quelle: IWF; WEO April 2008.

Abb. 2
Entwicklung der chinesischen Welthandelsanteile^{a)}



Quelle: WTO; ITS 2007.

Welt-BIP 10,8% (in Kaufkraftparitäten). Im Jahr 2001 wurde ein Anteil von 7,7% erzielt (vgl. IWF 2008a).

Der Welthandel und Indikatoren der Handelsbilanz

Ein kurzer Blick auf die lange Frist zeigt, dass die chinesischen Exporte am Ende des letzten Jahrhunderts ein recht konstantes Niveau hielten. Weiter ist festzuhalten, dass nach 2001 ein gemeinsames Wachstum von Ex- und Importen einsetzte. Seit 2003 wachsen die Importe hingegen geringer als die Exporte. Im Jahr 2007 weist die Leistungsbilanz schließlich einen Exportwert in Höhe von 1 345 Mrd. US-Dollar in laufenden Preisen auf. Importe konnten in Höhe von 1 085 Mrd. US-Dollar (2007) erzielt werden.

Auch bei der Betrachtung Chinas lässt der Blick auf den Offenheitsgrad, also die Summe aus Waren- und Dienstleis-

¹ Im ifo Schnelldienst Nr. 17/2008 wurde zu Beginn der Länderpräsentationen Deutschland vorgestellt (vgl. Zeiner, 2008). Zum Globalisierungsbegriff vgl. ebenfalls Zeiner (2008, FN 1).

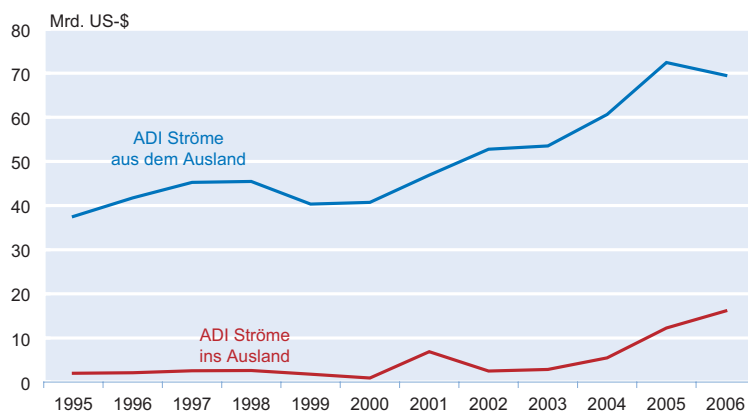
Tab. 1
China: ausgewählte Länderindikatoren

Eckdaten	9 326 Tsd. km ² 1,3 Mrd.		
	2000	2005	
Landfläche			
Bevölkerung			
Immigranten (Anteil an der Gesamtbevölkerung)	0,04	0,05	12,5
Nettomigration in Millionen	- 1,3	- 1,9	41,9
	2001	2007	2001–2007 ¹⁾
BIP (Mrd. US-\$, KKP ^{b)})	3 334	6 991	109,7
BIP pro Einwohner (US-\$, KKP)	2 612	5 292	102,6
Anteil am Welt-BIP (KKP)	7,7	10,8	41,2
Handelsbilanz	2001	2007	
Exporte ^{c)} (Mrd. US-\$)	300	1 345	
Importe ^{c)} (Mrd. US-\$)	283	1 085	
Offenheitsgrad (%)	43,9	74,7	
Welthandelsanteil (%)	3,7	7,1	
Handelsbilanzsaldo (Mrd. US-\$)	16	260	
Kapitalbilanz	2001	2007	
Devisenhandel (Mrd. US-\$)	-	9	
Anteile des Renminbi an allen Devisentransaktionen (%)	0,0	0,5	
Ausländische Direktinvestitionen^{d)}	2001	2006	
Bestand (Mrd. US-\$)	238	366	
Offenheitsgrad	17,9	13,8	
Weltanteil	1,6	1,5	
Ströme (Mrd. US-\$)	54	86	
Offenheitsgrad	4,1	3,2	
Weltanteil	3,4	3,4	
Portfolioinvestitionen	2001	2007	
Aktiva (Mrd. US-\$)	20,6	2,3	
Passiva (Mrd. US-\$)	1,3	21,0	
Offenheitsgrad	1,7	0,7	

a) Wachstum in Prozent. – b) Kaufkraftparitäten. – c) Waren und Dienstleistungen. – d) Summe inländischer und ausländischer ADI.

Quelle: BIZ; CIA; IWF; UNCTAD; Weltbank; WTO.

Abb. 3
Ausländische Direktinvestitionen



Quelle: UNCTAD; WIR 2007.

tungsverkehr mit dem Ausland im Verhältnis zum BIP, keine große Überraschung zu. 2007 liegt der Offenheitsgrad bei 74,7%. Und so ist auch in der Vergangenheit ein stetiges Wachstum

zu verzeichnen (2001: 43,9%). Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Welthandelsanteilen. Mit 7,8% hat sich China 2007 am Weltexporthandel beteiligt. Der chinesische Importanteil liegt im gleichen Jahr bei 6,3%. Im gesamten Welt-handel konnte sich China hingegen deutlich besser stellen. 2001 erzielte China noch einen Anteil von 3,7% (2007: 7,1%).

Ein weiterer Blick auf die Handelsbilanz zeigt, was oben bereits angedeutet wurde. Bis zum Jahr 2004 lässt sich ein stabiler Verlauf der Handelsüberschüsse beobachten. Mit dem Jahr 2005 beginnt die Handelsbilanz stark zu wachsen. Im Jahr 2007 werden bereits höhere Überschüsse ausgewiesen, als es bei Deutschland der Fall ist (vgl. WTO 2007 und IWF 2008a).

Der internationale Finanzmarkt und Indikatoren der Kapitalbilanz

Internationaler Devisenhandel

Die Statistik zum Devisenhandel Chinas lässt noch keine Vergleiche zu. So bleibt an dieser Stelle nur festzuhalten, dass in China im April 2007 im Tagesdurchschnitt 9 Mrd. US-Dollar im Devisenhandel umgesetzt wurden.

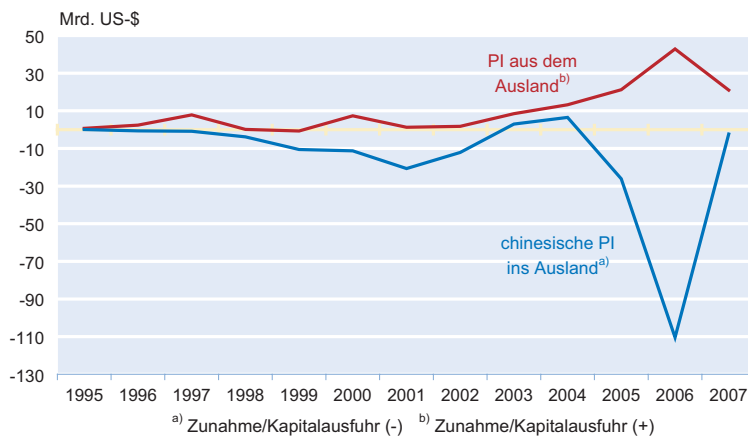
Der Renminbi spielt im Gegensatz zur aktuellen wirtschaftlichen Situation Chinas nur eine untergeordnete Rolle in der Weltwirtschaft. So war die Währung 2007 an 0,5% aller Devisentransaktionen beteiligt (2001: 0,0%). Schließlich findet sich der Renminbi an Position 20 im Ranking der Weltwährungen wieder (vgl. BIZ 2007).

Ausländische Direktinvestitionen

Im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) ist bei China auf die Stellung als Entwicklungsland hinzuweisen. So zeigt die Betrachtung der Bestands- als auch der Stromgrößen, dass die Struktur der ADI im Gegensatz zu Deutschland ganz anders ist. China wird vor allem als Zielland für Direktinvestitionen betrachtet. Durch chinesische Unternehmen getätigte Investitionen werden erst in jüngster Zeit beobachtet.

Im Jahr 2001 konnten chinesische Unternehmen ein Volumen von 34,7 Mrd. US-Dollar in laufenden Preisen ins Ausland direkt investieren. Zum Jahr 2006 konnte dieser Bestand auf 73,3 Mrd. US-Dollar aufgestockt wer-

Abb. 4
Portfolioinvestitionen (PI)



Quelle: IWF; IFS 2008.

den. Somit beteiligt sich China 2006 mit einem Anteil von 0,6% am weltweiten Aufkommen der so genannten Outward-ADI's (2001: 0,5%).

Deutlich größere Volumen fließen hingegen in das Entwicklungsland. Im Jahr 2006 wurden 292,6 Mrd. US-Dollar durch ausländische Unternehmen in China investiert (2001: 203,1 Mrd. US-\$). Überraschend hierbei ist hingegen, dass China 2006 nur 2,4% der gesamten Welt-ADI für sich verbuchen konnte. 2001 wurden noch 3,3% der weltweiten ADI in China investiert.

Auch an dieser Stelle soll die kurzfristige Betrachtung durch die ADI-Ströme nicht zu kurz kommen: 6,9 Mrd. US-Dollar haben chinesische Unternehmen im Jahr 2001 ins Ausland direkt investiert. 2006 weist die Statistik einen Wert von 16,1 Mrd. US-Dollar aus. Dieser Unterschied ist aber nicht außergewöhnlich, wenn man die hohe Volatilität dieser Stromgröße berücksichtigt. Im Jahr 2006 ist dies ein Weltanteil von 1,3% (2001: 0,9%).

Ferner ist die Stromgröße der ADI's, die nach China getätigt werden, deutlich größer. Im Jahr 2006 wurden 69,5 Mrd. US-Dollar in bestehende und neue Unternehmen in China investiert. Dies ist ein Weltanteil von 5,3% (2001: 46,9 Mrd. US-Dollar; 5,6%).

Als weiteres Indiz für die Globalisierung gilt der Offenheitsgrad. Hierbei wird die Summe von aus- und eingehenden Direktinvestitionen zum BIP ins Verhältnis gesetzt. Auf Grundlage der ADI-Bestände ist der Offenheitsgrad von 17,9% (2001) auf 13,8% im Jahr 2006 zurückgegangen. Auch die kurzfristigen Strömgrößen zeigen beim Offenheitsgrad eine ähnliche Entwicklung. Sie weisen 2001 einen Anteil von 4,1% aus (2006: 3,2%).

Als letzter Indikator auf Grundlage der ADI sollen die summierten chinesischen ADI zum Weltvolumen ins Verhältnis

gesetzt werden. Im Zeitverlauf (2001–06) sind konstante 3,4% der Welt-ADI's mit China in Verbindung zu bringen (vgl. UNCTAD 2007 und IWF 2008a).

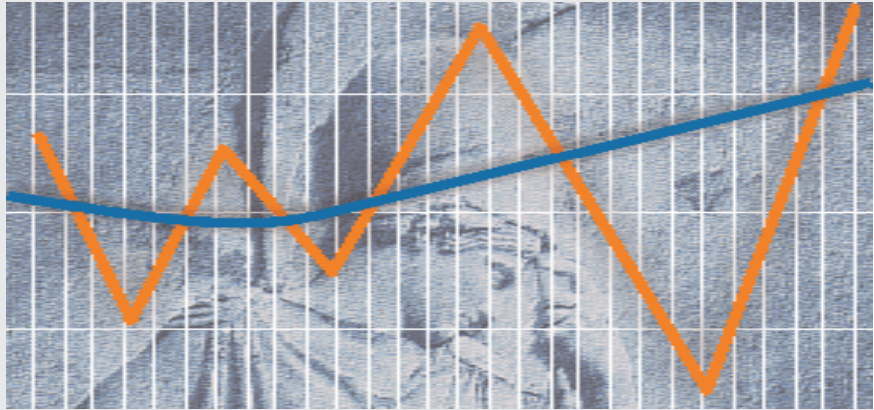
Portfolioinvestitionen

Neben den Kapitalströmen der Direktinvestitionen wird auch die eher kurzfristige Kapitalanlage in Form von Portfolioinvestitionen in der chinesischen Zahlungsbilanz erfasst. Im Jahr 2001 wurden Investitionen in Höhe von 20,6 Mrd. US-Dollar durch Chinesen im Ausland angelegt. Zum Jahr 2007 ist das Interesse an der Auslandsanlage deutlich geringer. Es werden noch 2,3 Mrd. US-Dollar in der Bilanz ausgewiesen. Im Gegensatz hierzu steht das Verhalten ausländischer Anleger. Im Jahr 2007 haben sie ganze 21,0 Mrd. US-Dollar in China in Form von Portfolioinvestitionen angelegt (2001: 1,3 Mrd. US-\$).

Der finanzielle Offenheitsgrad Chinas deutet auf eine zurückgehende Bedeutung der Portfolioinvestitionen im Verhältnis zum BIP hin. Im Jahr 2007 ist der Offenheitsgrad auf 0,7% zurückgegangen (2001: 1,7%) (vgl. IWF 2008a; 2008c).

Literatur

BIZ (2007), *Triennial Central Bank Survey*, Dezember 2007.
 CIA (2008), *The World Factbook*, Update, 10. Juni 2008.
 IWF (2008a), *World Economic Databases*, April 2008.
 IWF (2008b), *Balance of Payments and International Investment Position Manual*, März 2008.
 UNCTAD (2007), *Foreign Direct Investment Database*, Mai 2008.
 Worldbank (2008), *World Development Indicators – Online*, Mai 2008.
 WTO (2007), *Statistics Database, International Trade Statistics*, Mai 2008.
 Zeiner, C. (2008), »Ausgewählte Länder und Ihre weltwirtschaftliche Verflechtung: Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 61(17), 28–31.



32

ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung

Regulierung in Telekommunikationsmärkten: Technologische Dynamik und Wettbewerbspotenziale

Nina Czernich
Oliver Falck
Thomas Kießl
Tobias Kretschmer

Online-Informationdienste der CESifo Gruppe München



Der ifo Newsletter ist ein kostenloser Service des ifo Instituts und wird einmal im Monat per E-Mail verschickt. Er informiert Sie in deutscher Sprache über neue Forschungsergebnisse, wichtige Publikationen, ausgewählte Veranstaltungen, Personalien, Termine und vieles mehr aus dem ifo Institut.

Wenn Sie den ifo Newsletter abonnieren möchten, schicken Sie uns bitte eine E-Mail an: newsletter@ifo.de.



CESifo veröffentlicht monatlich über 20 Working Papers mit den Forschungsergebnissen seines weltweiten akademischen Netzwerks. Der CESifo Newsletter präsentiert in englischer Sprache ausgewählte Papers in einem leicht verständlichen Stil mit dem Ziel, den wissenschaftlichen Output für ein breiteres Publikum zugänglich zu machen.

Wenn Sie den CESifo Newsletter abonnieren möchten, schicken Sie uns bitte eine E-Mail an: saavedra@cesifo.de.

Möchten Sie zusätzlich unsere aktuellen Pressemitteilungen beziehen, schicken Sie uns bitte eine E-Mail an: presseabteilung@ifo.de.

Sie können uns auch gerne ein Fax schicken an:

ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Fax: (089) 9224-1267

Bitte nehmen Sie mich in den Verteiler auf für:

- ifo Newsletter CESifo Newsletter Pressemitteilungen

Name:
Institution:
Straße:
Ort:
Telefon:
Telefax:
E-Mail:

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

