

Was jetzt nach der Wahl passieren muss

Der Deutschlandplan der Top-Ökonomen

Deutschland steht nach der Bundestagswahl vor einem Berg von Problemen. Was soll die neue Bundesregierung tun, um die Staatsschulden einzudämmen, die Sozialsysteme zukunftsfest zu machen und neue Wachstumschancen zu erschließen? Die WirtschaftsWoche hat vier Top-Ökonomen zum Streitgespräch über den richtigen Kurs in der Wirtschaftspolitik gebeten.

WirtschaftsWoche: Meine Herren, die deutsche Wirtschaft scheint das Schlimmste überstanden zu haben. Doch für die neue Bundesregierung geht die Arbeit jetzt erst los. Die Staatsschuld explodiert, die Arbeitslosigkeit steigt – und am Horizont kündigt sich die demografische Zeitenwende an. Wird es uns gelingen, diesen Problemen durch Wachstum zu entkommen?

Burda: Kurzfristig halte ich das für nahezu unmöglich. Nehmen Sie den sich abzeichnenden Anstieg der Arbeitslosigkeit. Nach dem Auslaufen der Abwrackprämie kaufen die Leute weniger Autos. Auch die Kurzarbeit wird bald zu Ende gehen. Es müsste schon ein Wunder geschehen, damit wir nicht in Richtung fünf Millionen Arbeitslose laufen.

Heise: Da bin ich optimistischer. Der deutsche Arbeitsmarkt ist wesentlich stabiler als wir uns das vorgestellt haben – wir werden in diesem Jahr noch nicht einmal die Zahl von vier Millionen Arbeitslosen erreichen.

Hüther: Ich glaube, der Arbeitsmarkt hat sich in den vergangenen Jahren grundlegend geändert. Die Löhne sind flexibler, und das Lohnniveau ist international wettbewerbsfähiger geworden. Vor allem die Zeitarbeit und die Arbeitszeitkonten haben den Unternehmen Luft zum Atmen verschafft. Wenn heute Unternehmen über Auslandsinvestitionen nachdenken, spielen die Lohnkosten immer weniger eine Rolle.

Bofinger: Und warum? Weil die Unternehmen gemerkt haben, dass es im Ausland mit der Qualität nicht stimmt...

Heise: ...auch richtig. Aber es ist doch erstaunlich, was derzeit auf dem Arbeitsmarkt passiert, und das liegt nicht nur am Kurzarbeitergeld. Die Unternehmen haben inzwischen offenbar eine andere Beschäftigungsplanung. Sie denken: Das ist eine Krise, die geht vorüber – und sie werden zurzeit genau darin bestätigt. Meine These ist: Die Reformen der vergangenen Jahre und die Bereitschaft von Gewerkschaften und Betriebsräten, in Unternehmen Kosten zu senken, haben den Arbeitgebern die Angst vor personellen Überkapazitäten genommen.

Das hört sich so an, als bräuchten wir keine Reformen am Arbeitsmarkt mehr.

Hüther: In vielen Branchen eröffnet der Flächentarifvertrag den Unternehmen große Spielräume für betriebliche Abweichungen, um Arbeitsplätze zu sichern. Deshalb können die Betriebe jetzt die Durststrecke durchstehen, ohne gleich massenweise Arbeitsplätze abzubauen.

Heise: Im Grunde ist die betriebliche Realität weiter als die Gesetzeslage. Regulierungen wie der Kündigungsschutz, das Günstigkeitsprinzip und die Allgemeinverbindlichkeit existieren zwar noch, doch auf der betrieblichen Ebene herrscht große Flexibilität.

Bofinger: Das ist doch kein Erfolg! Unser Wirtschaftswachstum fiel in den vergangenen zehn Jahren deutlich geringer aus als in anderen Industrieländern, weil wir wegen der Arbeitsmarktflexibilisierung nicht genügend Binnennachfrage hatten. Unser Konsum hat zehn Jahre lang stagniert. Das kräftige Exportwachstum hat das nicht aufgewogen.

Hüther: Der Sachverständigenrat, dem Sie angehören, hat in einem seiner Gutachten bestätigt, dass der vergangene Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt mehr Wirkung entfaltet hat als alle vorangegangenen Aufschwünge.

Bofinger: Der Aufschwung der Jahre 2005 bis 2007 hat für den Arbeitsmarkt nicht mehr gebracht als der Aufschwung 1998 bis 2000. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Jobs ist nicht stärker gestiegen als damals. Der Rückgang bei der Arbeitslosigkeit ist eine Folge des geringeren Angebots an Arbeitskräften.

Burda: Mindestlöhne zerstören Arbeitsplätze, vor allem die von gering Qualifizierten. Statt Jobs zu vernichten, sollten wir lieber geringe Erwerbseinkommen durch staatliche Hilfen so aufstocken, dass sie ein existenzsicherndes Niveau gewährleisten. Die Hartz-IV-Reform geht da in die richtige Richtung.

Bofinger: Da muss ich Ihnen widersprechen. Meiner Meinung nach sollte der Lohn kein Wettbewerbsparameter sein. Die Unternehmen sollten mit guten Ideen, neuen Produkten und besseren Dienstleistungen um Kunden werben – nicht indem sie schlechter zahlen und schamloser mit ihren Arbeitnehmern verhandeln. Wer Vollzeit arbeitet, sollte damit auch seine Existenz sicher können.

Hüther: Herr Bofinger, wenn Sie den Lohn als Wettbewerbsparameter ablehnen, dann müssten sie auch Obergrenzen fordern.

Trotz der Arbeitsmarkterfolge plädieren SPD, Grüne und Linke für weitere Mindestlöhne. Ist das der richtige Weg?

Bofinger: Das ist doch absurd. Mir geht es darum, Lohndumping zu verhindern. Darunter fällt alles, was unter fünf Euro pro Stunde liegt.

Hüther: Das betrifft aber weniger als drei Prozent aller Arbeitnehmer.

Bofinger: Umso besser, dann kann der von Ihnen befürchtete Schaden durch Mindestlöhne ja nicht so groß sein.

Heise: Das eigentliche Problem ist doch, dass der Staat bei niedrigen Einkommen viel zu stark mit Steuern und Abgaben zugreift. Nehmen Sie mal einen Arbeiter mit einem Stundenlohn von sieben bis acht Euro, wie ihn viele Politiker als Mindestlohn fordern. Der kommt im Monat auf rund 1200 bis 1300 Euro brutto. Davon gehen 240 Euro als Beitrag zur Sozialversicherung ab, und bei Alleinstehenden kommen noch die Steuern hinzu. Wenn die Regierung wirklich etwas für diese Menschen tun will, dann sollte sie die Abgaben auf die viel beklagten Niedriglöhne senken.

Michael Hüther: mein Programm

Pfad für Haushaltskonsolidierung klären! Das schafft Gestaltungsspielräume und stabilisiert die Erwartungen.

Unternehmen von Substanzsteuern befreien! Das gibt gerade in der aktuellen Erholung den Unternehmen liquiditätsmäßig Luft und rechnet sich damit fiskalisch schon kurzfristig.

Finanzaufsicht handlungsfähig machen! Nur so können die neuen internationalen Regeln auch substantiell eingefordert und Fehlverhalten sanktioniert werden.

Agenda 2010 zur Agenda 2015 ausbauen! So können wir an den Beschäftigungserfolg des zurückliegenden Aufschwungs anknüpfen. Revision der Agenda 2010 zurücknehmen.

Lohnnebenkosten deckeln! Entlastet die Lohnpolitik und gibt Raum für mehr Beschäftigung.

Müssen wir uns um die Fortführung der Agenda 2010 nicht mehr kümmern?

Hüther: Ganz und gar nicht. In der vergangenen Legislaturperiode sind wichtige Reformen der Agenda 2010 wieder zurückgenommen worden, etwa die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Beschäftigte. Das muss wieder geändert werden, weil sonst die Erwerbsquoten der Älteren sinken. Besonders wichtig ist, in der Rentenpolitik Vernunft walten zu lassen.

In einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft darf an der Rente mit 67 nicht gerüttelt werden. Das gilt auch für die Abschaffung des Vorruhestands. Wir haben seit 2000 die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen von unter 40 auf 53 Prozent gesteigert. In der Schweiz liegt dieser Anteil bei 80 Prozent, wir haben also noch Luft.

Heise: Ohne Rente mit 67 bekommen wir die Beitragssätze zur Rentenversicherung nicht in den Griff. Zumal die Fähigkeit des Staates, die Rentenversicherung zu unterstützen, aufgrund der Krise auf Jahre hinaus massiv eingeschränkt ist.

Bofinger: Arbeitnehmer, die rund 20 Prozent ihres Einkommens für die Rente zahlen, dürfen aber nicht das Gefühl haben, später immer weniger zu bekommen. Die Bundesbank hat ja schon die Rente mit 69 ins Gespräch gebracht. Ich plädiere da eher für flexible Lösungen. Wer körperlich schwer gearbeitet hat, sollte auch früher in Rente gehen dürfen.

Und wenn er krank ist, wird er dann in Zukunft noch auf ordentliche Leistungen im Gesundheitswesen zurückgreifen können?

Heise: Das wird nur gelingen, wenn wir den Gesundheitssektor reformieren. Mehr Wettbewerb heißt das Stichwort. Der Gesundheitsfonds hat dieses Ziel nicht erreicht. Dass so wenig Kassen Zusatzbeiträge erheben, lässt vermuten, dass man den Beitragssatz komfortabel hoch angesetzt hat. Abschaffen würde ich die fast eine Milliarde verschlingende Verteilungsmaschinerie, also die Kassenärztlichen Vereinigungen, die das Geld von den Krankenkassen an die Ärzte umverteilen.

Bofinger: Der Fonds ist ein Monster. Das Absurde daran ist: Wer mittelprächtigt gut verdient, wird geschröpft. Wer richtig gut verdient, springt heraus und beteiligt sich nicht mehr am sozialen Ausgleich. Das ist ein massiver Konstruktionsfehler.

Die Politiker streiten, ob wegen der explodierenden Staatsschulden die Steuern steigen oder sinken müssen.

Heise: Wir erleben gerade eine kräftige Erholung der Konjunktur. Das gibt der Regierung Spielraum für Steuersenkungen, und die brauchen wir auch, um das Wachstum zu erzeugen, das uns mittelfristig wieder mehr Beschäftigung bringt.

Bofinger: Einspruch! Steuersenkungen sind völlig ungeeignet, die Nachfrage zu stabilisieren. Sie entlasten Bürger mit hohem Einkommen, die einen großen Teil ihres Geldes sparen und es womöglich in den Aufbau von Geldvermögen stecken, was mit zu dieser Krise beigetragen hat. Viel besser wäre es, die Menschen würden ihr Geld in Sachvermögen anlegen. Ich würde die Eigenheimzulage wieder einführen oder durch degressive Abschreibungen den Mietwohnungsbau fördern. Daneben müsste man die Abschreibungsbedingungen massiv verbessern, damit Unternehmen mehr investieren.

Peter Bofinger: mein Programm

Zukunftsrat etablieren! Aufgabe des Rats: Zukunftsinvestitionen international vergleichen und Defizite herausarbeiten.

Investitionen im Inland fördern! Durch optimierte Abschreibungsbedingungen, Ausweitung der Rürup-Rente auf Immobilieninvestitionen und Abschaffung der Abgeltungsteuer.

Rentenformel in der Verfassung festschreiben! Damit sich Arbeitnehmer darauf verlassen können, dass die Rentenzusagen von heute auch in 20 Jahren gelten.

Allgemeiner Mindestlohn! Damit es bei steigender Arbeitslosigkeit nicht zu „working poor“ kommt.

Abschaffung der 400-Euro-Jobs! Freibetrag für den Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung und negative Einkommensteuer einführen: So erhalten Menschen mit niedrigem Einkommen mehr Netto vom Brutto. Zudem entfällt der Anreiz, reguläre Jobs bei einfachen Tätigkeiten aufzusplitten.

Hüther: Das ist doch keine Strategie, die aus der Krise führt. Alle Analysen zeigen: Zur kurzfristigen Konjunkturstimulierung sind Ausgabenprogramme das beste Mittel, um das langfristige Wachstum zu erhöhen, sind jedoch Steuersenkungen am besten geeignet.

Da lässt sich vieles relativ schnell und mit großer Wirkung tun: Zum Beispiel könnten wir die Unternehmenssteuern entrümpeln, damit Firmen, die keine Gewinne machen, nicht trotzdem Steuern zahlen müssen. Daneben greift die Steuer gerade bei geringen Einkommen viel zu stark zu. Beim Facharbeitereinkommen haben wir bis zu 50 Prozent Grenzbelastung.

Burda: Steuern und Abgaben sind in der Summe zu hoch. Meine Befürchtung ist, dass die Arbeitslosigkeit steigt, wenn die Kurzarbeit zurückgefahren wird. Und dann werden die viel zu hohen Lohnnebenkosten den Arbeitsmarkt zusätzlich belasten – und die Beiträge werden möglicherweise auch noch steigen.

Manche Ökonomen fordern, die Mehrwertsteuer zu erhöhen – auf bis zu 25 Prozent. Wie passt das in die Landschaft?

Hüther: Die Kollegen, die das fordern, sind die gleichen, die vor Inflationsraten von fünf bis zehn Prozent warnen.

Bofinger: Die Gefahr ist: Wird die Konjunktur zu früh gebremst, kann sie ein zweites Mal abstürzen...

Burda: ...wie in den USA nach der Großen Depression in den Dreißigerjahren – die damalige Steuererhöhung war ein Riesenfehler.

Hüther: Also, in diesem Punkt sind wir uns alle einig...

Heise: ...die Mehrwertsteuer wollen wir alle nicht erhöhen.

Wie wollen Sie dann Zukunftsinvestitionen wie Bildung finanzieren?

Bofinger: Genau das stört mich an der ganzen Debatte. Alle sind für Steuersenken oder Sparen. Aber beides muss man abwägen gegenüber der Frage, ob wir genügend in Bildung investieren.

Hüther: Dann sagen Sie mal: Wo wird denn in der Bildung zu wenig investiert?

Bofinger: Es geht nicht nur um bauliche Investitionen, sondern auch um Personal.

Hüther: Ist unser Bildungssystem unterfinanziert? Das stimmt so je Lernenden im OECD-Vergleich nicht. Wir geben das Geld nur falsch aus und haben im Wettbewerb der Bildungsinstitutionen keine funktionierenden Anreize. Was wir brauchen, ist mehr Wettbewerb zwischen den Ländern, die für Bildung zuständig sind. Zudem brauchen wir mehr Wettbewerb zwischen den Schulen. Bei den Universitäten hat die Exzellenzinitiative den Wettbewerb in Gang gebracht.

Bofinger: Wir liegen pro Kopf unter dem OECD-Durchschnitt.

Hüther: So simpel können Sie die Zahlen nicht interpretieren. Das fängt schon damit an, ob Sie die Versorgungsbezüge der Beamten mitzählen oder nicht.

Wie wäre es denn, wenn der Staat an anderer Stelle die Ausgaben kürzte?

Hüther: Bei den Subventionen ist in der Tat Kürzungspotenzial vorhanden. Der Subventionsbericht weist noch immer die gleiche Höhe aus wie in früheren Zeiten. Mal sind es 54, mal 56 Milliarden Euro.

Bofinger: Dann müssen Sie ehrlicherweise auch darüber reden, was in dieser Rechnung enthalten ist: der reduzierte Mehrwertsteuersatz, die Mehrwertsteuerfreiheit von medizinischen Leistungen, die Abzugsfähigkeit der Kirchensteuer und von Spenden sowie einige kleine Sachen wie Küstenschutz und erneuerbare Energien. Das kann man alles abschaffen, sollte es dann aber konkret sagen.

Hüther: Was ich dem Finanzminister nicht durchgehen lasse, ist die Aussage, er habe bei den Ausgaben keinen Spielraum. Das ist bei einer Staatsquote von rund 50 Prozent einfach nicht wahr.

Burda: Im Subventionsbericht Sparmöglichkeiten zu finden ist wie Wasser aus einem Stein quetschen.

Heise: Moment mal, die Unternehmen haben in dieser Krise 20 bis 30 Prozent ihrer Kosten abgebaut. Da soll der Staat keine Möglichkeit haben? Setzen wir nur die Planungen des Finanzministeriums um, schießen wegen der Krise im nächsten Jahr die Staatsausgaben zwar um neun Prozent nach oben. Danach aber fallen die Zuwachsraten auf 0,5 bis ein Prozent zurück. Das würde schon helfen, die Konsolidierung ein wesentliches Stück voranzubringen. Mit etwas Glück werden wir in diesem Jahr weniger als drei Prozent Defizit haben.

Michael Heise: mein Programm

Abgabenbelastung bei unteren und mittleren Einkommen senken! Erhöht Arbeitsanreize und stärkt die Kaufkraft.

Konsolidierung der Staatsfinanzen durch Ausgabendisziplin! Höhere Steuern und Abgaben würden die Erholung der Konjunktur weitaus stärker gefährden.

Korrektur der Unternehmenssteuern und bessere Investitions- und Innovationsbedingungen! Investitionsschwäche nach der Krise gefährdet den Standort Deutschland.

Engagierte Bildungspolitik und mehr Bildungschancen für Migranten! Verbesserungen beim Humankapital sind langfristig entscheidend für Produktivität und Wachstum.

Engagierter Einsatz für einen international koordinierten Ansatz zur Finanzmarktregulierung! Nur eine international abgestimmte Regulierung kann die Stabilität der Finanzmärkte wiederherstellen.

Haben Sie bei Ihrer Rechnung nicht die Pakete für die Bankenrettung von rund 500 Milliarden Euro vergessen?

Hüther: Die kann man nicht einfach zur Staatsschuld hinzurechnen. Schweden und Norwegen haben ihre Banken restrukturiert, und dabei haben sich die Rettungsprogramme zum Teil bis zu 80 Prozent selbst finanziert. Auch der deutsche Staat verdient derzeit an den Gebühren für seine Hilfen. Jetzt kommt es darauf an, den Bankensektor, vor allem die Landesbanken, umzustrukturieren.

Heise: Bei der anstehenden Regulierung der Kapitalmärkte benötigen wir einen international koordinierten Ansatz. Anstatt sich über Randthemen wie die Bonuszahlungen zu echauffieren, müssen die Regierungen endlich die dicken Bretter bohren.

Dazu zählt die Reform der Finanzaufsicht ebenso wie neue Eigenkapitalvorschriften, die weniger prozyklisch wirken. Außerdem muss die Aktienkultur in Deutschland gestärkt werden. Das würde die Eigenkapitalbasis der Unternehmen erhöhen, ihre Krisenresistenz verbessern und die Kluft zwischen Kapital und Arbeit beseitigen.

Bofinger: Was mir in der Diskussion zu kurz kommt, ist die Reform der Ratingagenturen. Das Problem ist doch, dass die Agenturen weder für ihre Arbeit haften noch nennenswertem Wettbewerb ausgesetzt sind. Eine unabhängige europäische Ratingagentur könnte den etablierten Agenturen Konkurrenz machen und Standards setzen.

Burda: Bisher werden die Agenturen von den Unternehmen bezahlt, die sie bewerten sollen. Da muss man sich nicht wundern, wenn die Ratings verzerrt sind. Würden die Investoren die Ratingagenturen bezahlen, müssten diese genauer in die Bilanzen schauen.

Eine Konsequenz der Krise ist die Renaissance der Industriepolitik. US-Präsident Barack Obama propagiert die „Green Technology“, China investiert einen großen Teil seines Konjunkturpakets in Umwelttechnologien, in Deutschland erhoffen sich nahezu alle Parteien neue Chancen in der Umwelttechnik.

Wie weit soll sich der Staat in der Wirtschaft engagieren?

Heise: In der Umwelt- und Energiepolitik sehe ich weniger eine Renaissance der Industriepolitik als den Versuch, nachhaltiges Wachstum zu schaffen. Nach den Exzessen der vergangenen Jahre halte ich das für richtig. Das reicht von den Finanzmärkten bis hin zu den industriellen Wachstumsprozessen.

Burda: Mir macht allerdings Sorgen, dass dabei die Gefahr des Protektionismus zunimmt. In den USA kommt es in solchen Zusammenhängen immer schnell zu einer Buy-American-Bewegung, und in anderen Ländern ist das ähnlich.

Hüther: Deshalb plädiere ich für eine allgemeine steuerliche Förderung von Investitionen in Forschung und Entwicklung. Damit könnten wir nicht nur die Innovationskraft der Unternehmen stärken, sondern endlich auch das Lissabon-Ziel erreichen, drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Forschung zu investieren – bisher fehlt da noch ein halber Prozentpunkt.

Michael Burda: mein Programm

Den Sozialstaat effizienter gestalten! Die Menschen schützen, ohne dabei die kreativen Kräfte der Marktwirtschaft zu zerstören.

Mehr Ressourcen für die Bildung! Deutschland muss auf seine wichtigste und wertvollste Ressource setzen.

Den aufkeimenden Protektionismus bekämpfen! Handelsbeschränkungen drohen sonst die Wirtschaftskrise zu verschärfen.

Mindestlöhne vermeiden! Niedrige Einkommen besser durch unbürokratische staatliche Transfers aufstocken und den Menschen auf diese Weise eine würdige Existenz sichern, statt ihre Jobs zu vernichten.

Beiträge zur Sozialversicherung stabilisieren! Höhere Lohnnebenkosten verteuern den Faktor Arbeit und gefährden Arbeitsplätze.

Bofinger: Die Frage ist, ob der Staat nicht den Mut haben sollte, auf einzelne Technologien zu setzen?

Zum Beispiel?

Bofinger: Für die Einführung von Elektroautos brauchen wir ein europaweites Servicenetz. Da stellt sich die Frage: Schafft das der Markt alleine, oder ist das nicht eine Aufgabe für die Regierungen?

Burda: Es reicht, wenn der Staat einen Standard setzt...

Hüther: ...wie bei der Einführung des bleifreien Benzins. Da musste man anfangs auch Tankstellen suchen, aber der Markt hat das sehr schnell geregelt. Es reicht, wenn der Staat klare Rahmenbedingungen setzt, mehr muss er nicht tun.