

Deutschland-Check April 2010

Eine Dauerstudie zur Beurteilung der Wirtschaftspolitik
der Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode

durchgeführt vom

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln

im Auftrag von

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) und WirtschaftsWoche

Deutschland-Check April 2010

Mit dem Deutschland-Check bewertet das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) im Auftrag von WirtschaftsWoche und Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) monatlich die Wirtschaftspolitik der schwarz-gelben Bundesregierung.

Bestandteil des Deutschland-Check sind eigens vom IW Köln entwickelte Indizes, die die aktuelle Entwicklung des Wirtschaftswachstums und des Arbeitsmarkts auf einen Blick abbilden. Außerdem beurteilen die Wissenschaftler, welche Auswirkungen die wichtigsten Gesetzesvorhaben der Bundesregierung auf Beschäftigung und Wachstum haben. Aktuelle Umfragen der IW Consult zeigen, was Unternehmen, Ökonomen und Arbeitnehmer von der Regierungspolitik halten. Der Deutschland-Check wird monatlich in der WirtschaftsWoche veröffentlicht und ist unter deutschland-check.de online.

- S.2** „Das Barometer der Wirtschaft“
- Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung
- S.5** „Das Urteil der Ökonomen“
- Politikbewertung durch das IW Köln
- S.9** „Die Meinung der Experten“
- Ergebnisse einer Befragung von Wirtschaftswissenschaftlern

Das Barometer der Wirtschaft

Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung

Anders als noch im Vormonat konnten im März sowohl der Wachstums- als auch der Arbeitsmarktindex Boden gutmachen. Im Vormonat hatten beide Indizes noch leichte Einbußen zu verzeichnen. Die Aufwärtsentwicklung hatte offenbar nur eine Pause eingelegt. Jetzt steht die Erholung auf zwei Beinen, was Hoffnung für eine Fortsetzung dieser positiven Entwicklung in den Folgemonaten gibt.

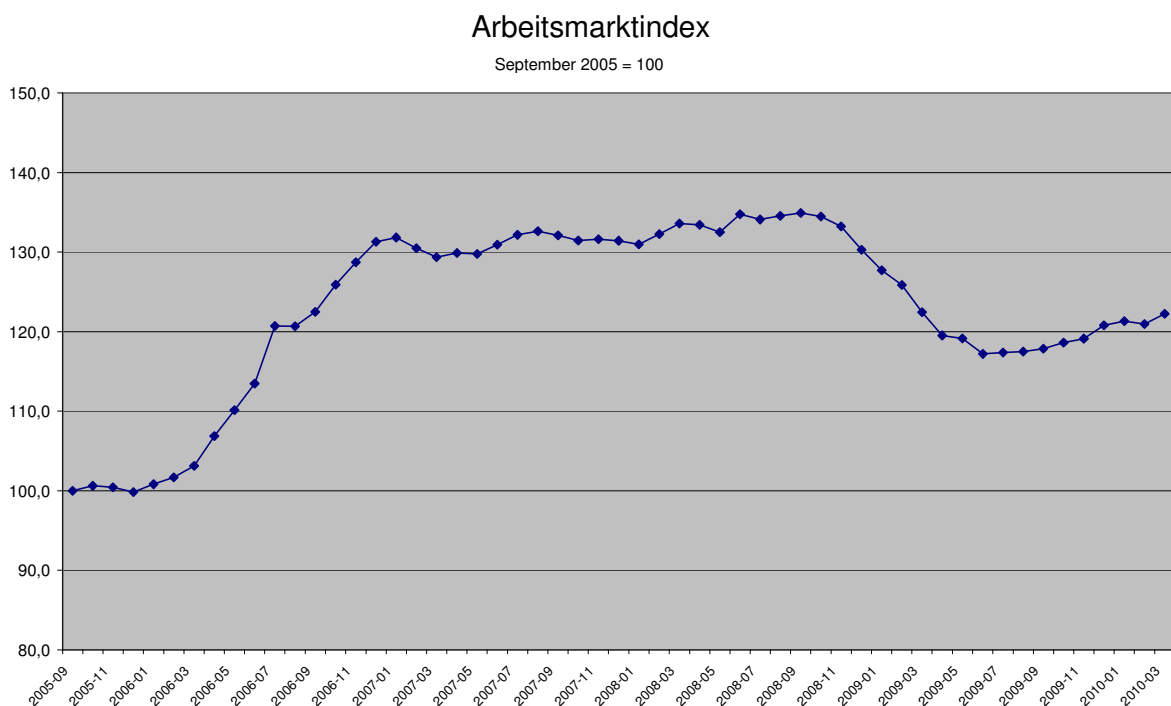
Robuster Arbeitsmarkt im März

Die Arbeitsmarktentwicklung ist von erstaunlicher Robustheit geprägt, der Index konnte sogar wieder aufwärts drehen und leicht um 1,3 Prozent zulegen. Im März ist die Zahl der Arbeitslosen saisonbereinigt um 0,9 Prozent oder 31.000 Personen gesunken. Erstmals seit Februar 2009 rutscht damit die Arbeitslosigkeit saisonbereinigt wieder unter dem Vorjahrsniveau, und zwar um 0,5 Prozent oder absolut um 17.000 Personen. Damit liegt die Arbeitslosigkeit auf dem Niveau vor der

Krise. Die Zahl der gemeldeten offenen Stellen hat im März um 1,2 Prozent zugelegt, das entspricht einem absoluten Zuwachs um 6.000 Stellen. Anders als bei der Arbeitslosenzahl liegt die Zahl der gemeldeten offenen Stellen allerdings noch um 0,8 Prozent unter dem entsprechenden Vorjahreswert. Die Aussichten, dass sich dies bald ändert sind sehr gut: Selbst wenn im April nur das März-Niveau gehalten wird, wird auch dieser Arbeitsmarktindikator das Vorjahresniveau überschreiten, denn im letzten Jahr war die Zahl der offenen Stellen im April deutlich rückläufig.

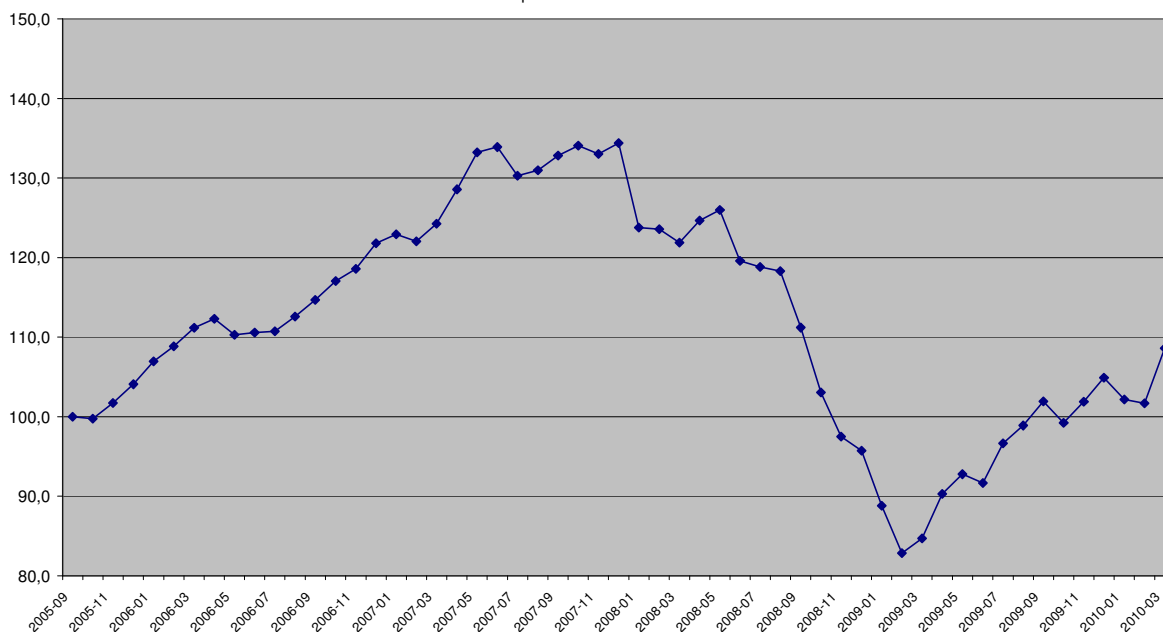
Wachstumsklima hat alle Branchen erfasst

Große Fortschritte erzielt im März erfreulicherweise der Wachstumsindex, der gleich um 6,8 Prozent zulegen konnte. Anders als im Vormonat trugen diesmal alle drei Indikatoren zur Verbesserung bei. Den stärksten Zuwachs verzeichnete der DAX-Performance-Index, der gleich um fast 10 Prozent nach oben kletterte. Aber auch der Ifo-Lage-Index verbesserte sich um beachtliche 5,1 Prozent. Er folgte damit den sich seit Monaten aufhellenden Erwartungen der Unternehmen. Die Delle beim Lage-Index im Vormonat ist damit mehr als wettgemacht. Nach Ifo ist diese Klimaverbesserung nicht auf einzelne Branchen beschränkt, sondern hat alle Bereiche erfasst. Im Aufwärtstrend befindet sich auch die Industrieproduktion. Die kräftigen Zuwächse bei den Auftragseingängen in den letzten Monaten sprechen dafür, dass sich dieser Trend fortsetzt.



Wachstumsindex

September 2005 = 100

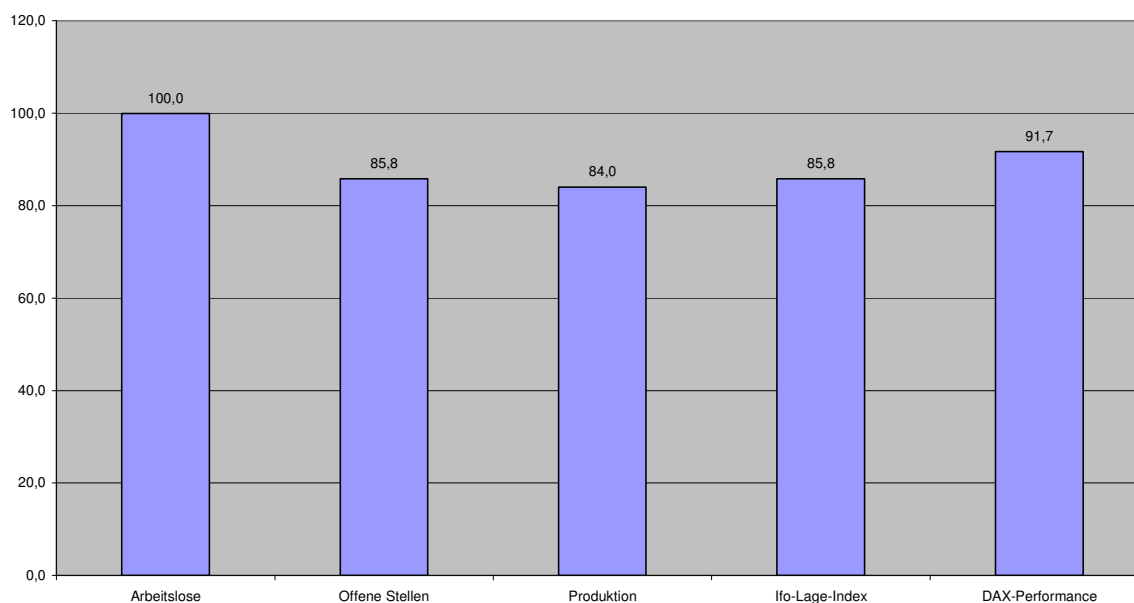


Abstand zum Vorkrisenniveau

Obwohl alle Einzelindikatoren im abgelaufenen Monat Boden gut machen konnten, sind vier der fünf Indikatoren noch ein erhebliches Stück vom Vorkrisenniveau entfernt. Ein Blick auf die erreichten Niveaus bei den Einzelindikatoren zeigt, dass bei vier der fünf Einzelindikatoren noch viel von dem in der Krise verloren gegangenen Terrain aufzuholen ist. Der Abstand zum Vorkrisenniveau beläuft sich zwischen 8,3 Prozentpunkten beim DAX-Performance-Index bis zu 16 Prozentpunkten bei der Produktion. Die Arbeitslosigkeit konnte 1,3 Prozentpunkte gut machen und liegt nun genau auf Vorkrisenniveau.

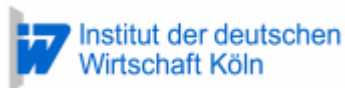
Arbeitsmarkt- und Wachstumsindikatoren

Aktueller Stand, jeweils Durchschnittswerte des 1. Vierteljahres 2008 = 100



Das Urteil der Ökonomen

Politikbewertung durch das IW Köln



1. Das „Erneuerbare-Energien-Gesetz“ (EEG)

Zehn Jahre nach der Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) hat das Bundeskabinett deutliche Anpassungen bei der Förderung von Strom aus Photovoltaik beschlossen. Hintergrund ist der zuletzt unerwartet stark angestiegene Ausbau von Anlagen zur Erzeugung von Solarstrom und damit verbundenen eine starke Ausweitung der EEG-Fördermittel, die von den Stromkunden zu zahlen sind.

- Zum 1. Juli 2010 wird der Vergütungssatz für Strom aus Photovoltaik-Dachanlagen zusätzlich zur regulären Degression einmalig um 16 Prozent gesenkt. Für Anlagen auf anderen Flächen gilt eine niedrigere Absenkung.
- Die zukünftige jährliche Degression der Vergütungssätze wird von dem jährlichen Zubau an Anlagen abhängig gemacht. Wenn die von 1.700 auf 3.500 Megawatt installierter Leistung erhöhte Zielvorgabe verfehlt wird, wird die Absenkung der Vergütungssätze verlangsamt. Bei einer Übererfüllung der Ziele werden die garantierten Einnahmen schneller reduziert.
- Der Bonus für den Eigenverbrauch von Solarstrom wird von 3,6 auf 8 Cent je Kilowattstunde erhöht. Diese Regelung gilt befristet bis Ende 2011.

Bewertung durch das IW Köln: 3 von 5 Sternen

Begründung:

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) hat seit seiner Einführung im Jahr 2000 zu einem massiven Ausbau der erneuerbaren Energien beigetragen. Gleichzeitig sind jedoch auch die Fördervolumina deutlich angestiegen, die sich in erhöhten Strompreisen niederschlagen. Kritisch ist hier insbesondere der Bereich der Solarenergie. Hier sind die Kosten der Energieerzeugung besonders hoch. Bei den Kosten der EEG-Förderung hat die Solarenergie einen hohen Anteil, bei der erzeugten Strommenge jedoch nicht. In jüngerer Zeit kam es zu einem erheblichen Ausbau der Photovoltaik, so dass die finanziellen Belastungen weiter steigen werden. Insofern ist es vernünftig, an dieser Kostenentwicklung anzusetzen.

Die Neufassung des EEG sieht eine deutliche außerplanmäßige Absenkung der Fördersätze vor. Damit wird der Druck erhöht, Kostensenkungen zu erzielen. Die engere Verknüpfung der zukünftigen Fördersätze mit dem Erreichen des Ausbauziels ist zudem geeignet einen unplanmäßigen übermäßigen Anstieg der Fördervolumina zumindest zu dämpfen. Dieses Ansinnen wird aber dadurch konterkariert, dass das Ausbauziel gleichzeitig auf 3.500 Megawatt installierte Leistung mehr als verdoppelt wird. Damit kommt es erst spät zu einer zusätzlichen Degression der

Vergütungssätze. Wenn das bisherige Ausbauziel erreicht wird, werden die Vergütungssätze sogar deutlich langsamer abgesenkt. Zudem wird die Zusatzförderung des Eigenverbrauchs deutlich angehoben. Damit wird ein Schlupfloch für zusätzliche Kostensteigerungen nicht geschlossen, sondern noch weiter vergrößert.

2. Die „Rentengarantie“

Zum ersten Mal greift die von der schwarz-roten Bundesregierung im Frühsommer 2009 verabschiedete Rentengarantie. Davon profitieren rund 16,3 Millionen Ruheständler in Westdeutschland, an die zuletzt jeden Monat etwa 19,8 Einzelrenten gezahlt wurden. Ohne Rentengarantie hätte der Zahlbetrag nach der derzeitigen Anpassungsformel ab dem 1. Juli um 0,96 Prozent gekürzt werden müssen. Auf ein ganzes Jahr gerechnet kostet das die Rentenkasse etwa 1,7 Milliarden Euro. Auch die ostdeutschen Rentner wären mit einem Minus von 0,61 Prozent dabei gewesen. Sie profitieren aber von der bereits zuvor gültigen Schutzklausel, wonach Rentenminderungen in den neuen Ländern aufgrund der formelmäßigen Anpassung generell ausgeschlossen sind.

Bewertung durch das IW Köln: Kein Stern

Begründung:

Zwar tritt der Gesetzgeber mit dem Verordnungsentwurf zur Rentenanpassung 2010 nicht unmittelbar auf den Plan. Schwarz-Gelb bestätigt aber mit der Durchführung noch einmal die im Frühjahr 2009 vor der Bundestagswahl von Schwarz-Rot verabschiedete Rentengarantie. Die belastet nun nicht nur die Rentenkasse, mit ihr wird auch ein ordnungspolitischer Bruch vollzogen.

Die zusätzliche Belastung von 1,7 Milliarden Euro sattelt auf den bereits bestehenden „Altschulden“ auf: Die unterlassenen Rentenminderungen, die 2005, 2006 und auch in diesem Jahr aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors fällig geworden wären, belaufen sich bereits auf insgesamt 6,1 Milliarden Euro. Zählt man das Aussetzen der letzten Stufe der „Riester-Treppe“ hinzu, weil im Jahr 2008 den Ruheständlern eine außerordentliche Rentenerhöhung zugestanden worden ist, dann wächst der Berg um weitere 2,9 Milliarden Euro. Insgesamt müssen damit in den nächsten Jahren 10,7 Milliarden Euro an bislang ausgelassenen Minderungen nachgeholt werden. Umgekehrt bedeutet das für die Beitragszahler, dass ohne diesen Brocken der Beitragssatz um etwa 1,2 Prozentpunkte niedriger liegen könnte.

Die Rentengarantie wirkt sich aber nicht nur unmittelbar in der Rentenkasse aus, sie manifestiert auch einen Bruch mit der Rentenversicherungssystematik. Seit den 50er Jahren wird die so genannte „dynamische Rente“ als sozialer Erfolg gefeiert, denn sie sichert die Wohlstandsposition der Rentner. Wenn aber die Arbeitnehmerentgelte bei nachlassender Produktivität sinken, muss die gesetzliche Rente dem folgen, weil die Rentner ansonsten auf Kosten der Beitragszahler besser gestellt werden.

Aufgrund der Rentengarantie sind die Arbeitskosten höher als sie ohne wären. In einer ohnehin durch die Wirtschaftskrise schwierigen Arbeitsmarktsituation wird so unnötigerweise der Rationalisierungsdruck erhöht.

3. Die Eckpunkte zur Arzneimittelversorgung

Für alle am Markt befindlichen patentgeschützten Arzneimittel steigt der Rabatt von derzeit sechs auf 16 Prozent. Verbunden wird dieser Schritt mit einem Preisstopp. Die Preise werden auf das Preisniveau vom 1. August 2009 festgeschrieben. Dieser Preisstopp soll bis Ende 2013 gelten.

Für neue patentgeschützte Arzneimittel sollen die Pharmaunternehmen zukünftig bei Markteinführung auf eigene Kosten ein Dossier über die Kosten und den medizinischen Zusatznutzen des neuen Arzneimittels vorlegen. Innerhalb von drei Monaten veranlasst der Gemeinsame Bundesausschuss eine Nutzenbewertung des neuen Präparats. Wenn es keinen Zusatznutzen verspricht, wird das neue Arzneimittel in das bereits existierende Festbetragssystem (Höchstpreise) überführt. Wenn ein Zusatznutzen dagegen erkennbar ist, verhandeln grundsätzlich Hersteller und der Spitzenverband Bund der Krankenkassen über einen Rabatt auf den Listenpreis. Daneben können auch zwischen einzelnen Kassen und dem Hersteller Vereinbarungen getroffen werden, etwa im Rahmen der integrierten Versorgung. Für eine Verhandlungslösung haben Pharmaunternehmen und Kassen ein Jahr Zeit. Kommen sie zu keinem einvernehmlichen Ergebnis, legt eine zentrale Schiedsstelle zum Beispiel auf Basis internationaler Vergleichspreise innerhalb von drei Monaten den Rabatt fest.

Die erhoffte Ausgabeneinsparung der Gesetzlichen Krankenversicherung bei den Arzneimittelausgaben soll bis zu 2 Milliarden Euro jährlich betragen. Die Neuregelung wird für Sommer 2010 angepeilt, um bereits in diesem Jahr für erste Entlastungen zu sorgen.

Bewertung durch das IW Köln: 2 von 5 Sternen

Begründung:

Der Verhandlungsansatz ist der ordnungspolitisch richtige Weg. Er führt zu mehr Transparenz, zur angemessenen Berücksichtigung der Interessen beider Marktseiten (Krankenkassen und Pharmaunternehmen), mehr Preiswettbewerb und damit zu einer Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses von neuen Medikamenten. Der Zwangsrabatt und der Preisstopp, den das Gesundheitsministerium einführen will, um die Krankenkassen kurzfristig zu entlasten, sind hingegen ordnungspolitisch fragwürdig.

Das Paket löst das Ausgabenproblem der gesetzlichen Krankenversicherung nicht. Die Arzneimittelausgaben machten 2009 nur 18 Prozent des Gesamtetats der gesetzlichen Krankenversicherung aus. Angesichts der Tatsache, dass neue, innovative Arzneimittel nur einen Teil der Gesamtausgaben ausmachen, lässt sich festhalten, dass selbst wenn mit Hilfe von Zwangsrabatten an dieser Stelle 2 Milliarden Euro eingespart werden könnten, dieses Einsparpotential zur Lösung des Kernproblems nicht ausreichen würde. Denn gleichzeitig stiegen die Ausgaben in der ambulanten Versorgung zuletzt um 2 Milliarden Euro oder 7 Prozent gegenüber 2008. Die Ausgaben für die Krankenhausbehandlung – mit 32 Prozent der größte Ausgabenblock – legten ebenfalls um 7 Prozent oder 3,5 Milliarden Euro zu.

Das Einfrieren der Preise für drei Jahre und die Erhöhung des Zwangsrabatts von 6 auf 16 Prozent zu Lasten der Pharmaunternehmen satteln auf ein bereits bestehendes, undurchdringliches Geflecht staatlicher Steuerungsinstrumente auf, das von Arzneimittelvereinbarungen über Festbeträge, Herstellerabschläge oder Erstattungshöchstbeträge bis hin zu Parallelimportförderung, Richtgrößen und Rabattverträgen reicht. Im Ergebnis sind die Auswirkungen einzelner Steuerungselemente auf die Preisbildung und damit auf die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung nicht mehr nachvollziehbar, geschweige denn zu kontrollieren. Der Arzneimittelmarkt ist heute bereits überreguliert.

Dirigistische Eingriffe auf dem inländischen Arzneimittelmarkt setzen zudem ein falsches Signal in den hochinnovativen Pharma- und Biotechnologiebranchen – sowohl für die bestehenden als auch für potenzielle Investoren aus dem In- und Ausland. Zwangsrabatte und Preismoratorien konterkarieren innovationsfreundliche Signale, wie sie zurzeit etwa im Zusammenhang mit einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland diskutiert werden. Investitionsimpulse drohen zu verpuffen.

Die Meinung der Experten

Ergebnisse einer Befragung von Wirtschaftswissenschaftlern durch die IW Consult GmbH Köln



Nach harten Verhandlungen ist Ende März 2010 ein Rettungsplan für Griechenland geschnürt worden. Nicht zuletzt durch die Vorgänge in Griechenland ist die Sicherung der Stabilität des Euro breit diskutiert worden. In der zweiten Märzhälfte 2010 haben 91 Ökonomen – Professoren für Wirtschaftswissenschaften an deutschen Universitäten - im Rahmen einer kurzen Expertenbefragung die Stabilität des Euro und die hierfür notwendigen Maßnahmen zur langfristigen Sicherung bewertet.

Konkret abgefragt wurde die Expertenmeinung zu folgenden drei Fragestellungen:

- Wie wird sich der Euro gegenüber dem US-Dollar bis zum Jahresende 2010 entwickeln?
- Ist die Stabilität des Euro mittelfristig durch die hohe Verschuldung einiger Euroländer gefährdet?
- Was sollte getan werden, um die Stabilität des Euro langfristig zu sichern?

Stabiler bis etwas schwächerer Euro erwartet

Die Experten erwarten kurzfristig keine drastischen Veränderungen beim Wechselkurs des Euro zum US-Dollar. Jeder dritte befragte Ökonom erwartet bis zum Jahresende einen stabilen Euro. Insgesamt gehen mehr Experten von einer leichten Abschwächung als von einer Stärkung des Euro gegenüber dem US-Dollar aus:

- Mehr als ein Drittel der Befragten kann sich eine leichte Abschwächung des Euro vorstellen.
- Nur ein Viertel der Ökonomen ist der Meinung, dass der Euro etwas an Stärke gewinnen wird.
- Sehr wenige Experten meinen, dass es deutliche Wechselkursschwankungen in beide Richtungen geben wird.

Tabelle 1: Bis Ende 2010 wird der Euro gegenüber dem US-Dollar....
Absolute Anzahl der Experten

deutlich stärker	2
etwas stärker	22
ungefähr gleich bleiben	32
etwas schwächer	30
deutlich schwächer	3
Keine Angabe	2
Gesamt	91

Quelle: IW-Expertenvotum, März 2010, 91 Experten

Experten uneins über Gefahr für den Euro

Nur sieben Experten gaben an, dass die hohe Verschuldung einiger Euroländer keine Gefahr für die mittelfristige Stabilität des Euro darstellt. Gleichzeitig ist die Expertenmeinung hier geteilt, ob die Eurostabilität hierdurch eher weniger oder stärker gefährdet ist:

- Jeder zweite befragte Experte sieht die mittelfristige Stabilität des Euro durch die hohe Verschuldung einiger Euroländer als weniger gefährdet an.
- Gleichzeitig gaben aber immerhin zwei Fünftel der Ökonomen an, dass eine deutliche Gefahr besteht.
- Nur sehr wenige Experten gehen von einer starken Gefahr für die Eurostabilität aus.

Tabelle 2: Mittelfristige Stabilität des Euro durch die hohe Verschuldung einiger Euroländer...

Absolute Anzahl der Experten

sehr deutlich gefährdet	4
deutlich gefährdet	36
weniger gefährdet	44
nicht gefährdet	7
Gesamt	91

Quelle: IW-Expertenvotum, März 2010, 91 Experten

Konsequente Sanktionierung für Euro-Stabilität notwendig

Die Mehrheit der Experten spricht sich für eine konsequente Sanktionierung der Länder sowohl bei einer Verletzung der Maastrichtkriterien als auch der Stabilitätsauflagen aus und fordert eine konsequente Durchsetzung der No-bail-out-Klausel:

- Vier von fünf Experten sehen in der konsequenten Durchsetzung von Sanktionen bei einer Verletzung der Maastrichtkriterien eine wichtige stabilitätssichernde Maßnahme.
- Drei von vier der befragten Ökonomen erachten die Einführung einer Exit-Klausel für Länder, die nachhaltig die Stabilitätsauflagen verletzen, für sinnvoll.
- Danach folgt der Wunsch nach einer konsequenten Durchsetzung der No-bail-out-Klausel, d.h. kein Land darf für die Schulden eines anderen haften.
- Ende März 2010 wurde bereits auf Drängen der Bundesregierung beschlossen, dass im Falle einer drohenden Staatsinsolvenz Griechenlands der IWF im äußersten Notfall Hilfe bereitstellen kann. Dennoch sieht nur jeder zweite befragte Experte eine Lösung in einer stärkeren Einbindung des Internationalen Währungsfonds (IWF) bei Stabilisierungsmaßnahmen in Defizitländern.
- Nur etwa ein Viertel der Professoren spricht sich für die Einführung eines Europäischen Währungsfonds oder sogar für eine europäische Wirtschaftsregierung (10 Experten) aus.

Tabelle 3: Maßnahmen zur Sicherung der langfristigen Stabilität des Euro
 Absolute Anzahl der Experten, Mehrfachnennungen

	Stimme eher....		k.A.	Gesamt
	...zu	...nicht zu		
Konsequente Durchsetzung von Sanktionen bei Verletzung der Maastrichtkriterien	75	16	0	91
Einführung einer Exit-Klausel für Länder, die nachhaltig die Stabilitätsauflagen verletzen	70	17	4	91
Konsequente Durchsetzung der No-bail-out Klausel	63	23	5	91
Stärkere Einbindung des IWF bei Stabilisierungsmaßnahmen in Defizit-Ländern	47	41	3	91
Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds	25	64	2	91
Einführung einer Europäischen Wirtschaftsregierung	10	80	1	91

Quelle: IW-Expertenvotum, März 2010, 91 Experten

Das IW-Expertenvotum

Das IW-Expertenvotum befragt vier Mal im Jahr Ökonomen als Experten zu aktuellen politischen Vorgängen. Angeschrieben werden hierfür 250 Professoren für Wirtschaftswissenschaften an deutschen Universitäten. Konzipiert wird die Kurzbefragung von der IW Consult, einer Tochtergesellschaft des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Diese Befragungsrunde konzentrierte sich mit drei kurzen Fragen auf die Einschätzung der Ökonomen zur Eurostabilität. Die Experten wurden zwischen dem 18. März und 31. März 2010 online befragt. Teilgenommen haben an der Befragung insgesamt 91 Experten.