

# Deutschland-Check Oktober 2011

---

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 Oktober 2011

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-Checks 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 [www.deutschland-check.de](http://www.deutschland-check.de) online.

- S. 3 Das Barometer der Wirtschaft
  - Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung
- S. 7 Das Urteil der Ökonomen
  - Politikbewertung durch das IW Köln
- S.14 Die Meinung der Experten
  - Ergebnisse einer Befragung von Wirtschaftswissenschaftler

# Das Barometer der Wirtschaft

## Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung



### **Wirtschaftsentwicklung: Auf schwankendem Grund**

Die Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung hat im September 2011 weiter zugenommen. Für Unruhe und Sand im Getriebe sorgen vor allem die immer neuen Hiobsbotschaften von der europäischen Staatsschuldenfront und vom Finanzmarkt. Die europäischen Regierungschefs tun sich mit einer Lösung der Schuldenkrise erkennbar schwer, was die Finanzmärkte nicht zur Ruhe kommen lässt. Die Ratingagenturen stuften die Bonität hochverschuldeter Euro-Länder zurück, was ebenfalls die Nervosität an den Finanzmärkten anheizte. Schon ist die Rede von einer neuerlichen Bankenkrise und der Notwendigkeit einer Rekapitalisierung europäischer Banken.

Ohne diese Zuspitzung der Krise an den Finanzmärkten - so das Institut der deutschen Wirtschaft Köln in seiner im September vorgelegten Konjunkturprognose - wäre die schwache Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft im ersten Quartal 2011 als ein „zyklisches Luftholen im Aufschwung“ interpretiert worden und nicht als Warnung vor einer Trendwende der Konjunktur. Jetzt sei die Sorge verbreitet, „dass der Konjunktur die Luft ausgeht“. Keine Frage: Die Konjunkturentwicklung steht auf schwankendem Grund. Gleichwohl sind aufkommende Rezessionsängste übertrieben. Zwar wird sich das Wirtschaftswachstum in Deutschland einrüben, aber die deutsche Volkswirtschaft wird mit weiter, wenn auch mit abgeschwächtem Tempo, auf Wachstumskurs bleiben. Das IW Köln erwartet für dieses Jahr noch ein jahresdurchschnittliches Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts von knapp 3 Prozent, im nächsten Jahr sollen es dann noch 1 ¼ Prozent sein. Das Expansionstempo läge dann in etwa auf dem Durchschnitt der Euroländer, aber einen halben Prozentpunkt unter dem Industrieländerdurchschnitt. Deutschland wäre dann nicht mehr die Wachstumslokomotive in Europa.

Eigentlich spricht die gute Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung in diesem Jahr für einen starken privaten Konsum als Wachstumstreiber. Und die hohen Auslastungsgrade der Produktionskapazitäten lassen für sich genommen eine Investitionstätigkeit der Unternehmen auf hohem Niveau erwarten. Aber die Marktakteure sind derzeit verunsichert und agieren deshalb entsprechend vorsichtig. Hier liegt somit noch ungenutztes Wachstumspotenzial. Es kann sich Bahn brechen, wenn es der Politik bald gelänge, durch

eine überzeugende Lösung der Schuldenkrise die Verunsicherung aus den Märkten zu nehmen.

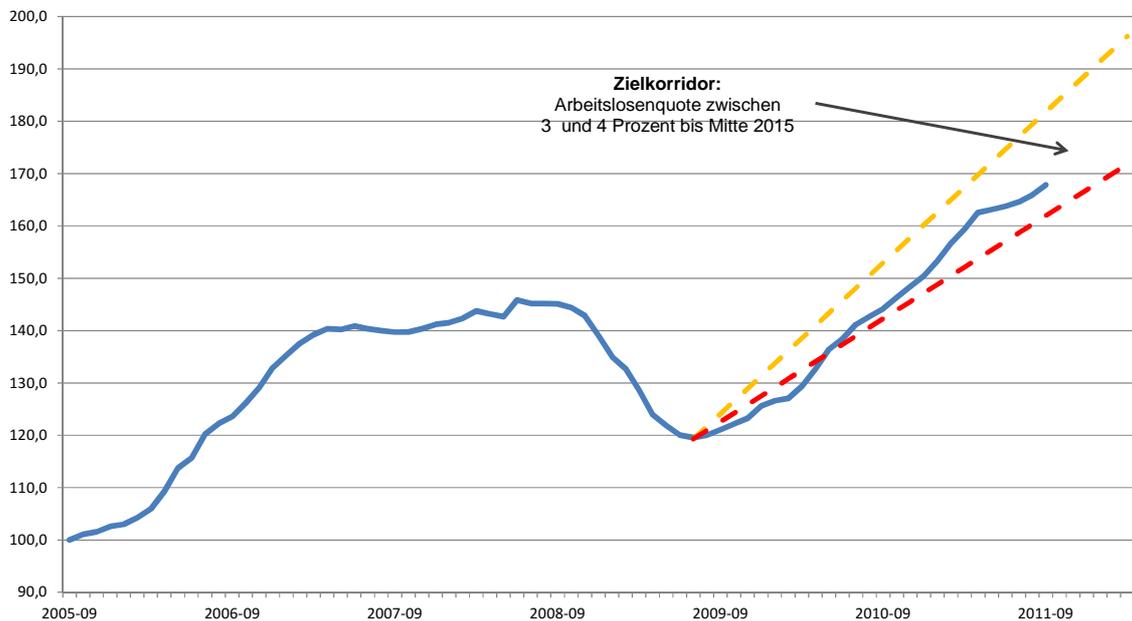
Die leicht angezogene Konjunktur-Handbremse zeigt auch Wirkung auf den Wachstumsindex, der nach dem katastrophalen Absturz im August auch im September nachgegeben hat. Nicht so der Arbeitsmarktindex, der auch im September seinen beeindruckenden Aufwärtstrend fortgesetzt hat.

Die **September-Ergebnisse** im Einzelnen:

Kein neues Bild beim **Arbeitsmarktindex**. Auch im September wird er von beiden Subindikatoren getrieben:

- Im September ging die um Saisoneffekte bereinigte Zahl der Arbeitslosen um 26.000 Personen auf nunmehr 2,922 Millionen zurück. Der Rückgang hat sich damit gegenüber den Vormonaten sogar wieder beschleunigt. Letztmals im April dieses Jahres war der Rückgang mit 33.000 Personen kräftiger ausgefallen.
- Auch die Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen bestätigte im September den Aufwärtstrend. Saisonbereinigt stieg die Zahl der gemeldeten offenen Stellen um 7.000 an – und damit leicht schneller als im Vormonat (+6.000 Stellen). Auch hier muss man bis in den April zurück blicken, um einen stärkeren Monatsanstieg zu finden.
- Insgesamt legte der Arbeitsmarktindex im September um kräftige 1,2 Prozent zu und weist damit ein gegenüber den Vormonaten beschleunigten Anstieg aus.
- Damit ist klar, dass der Arbeitsmarktindex auch im September auf Vollbeschäftigungskurs geblieben ist. In den letzten Monaten hatte er sich auf den unteren Trichterrand zubewegt; jetzt hat er sogar wieder etwas Abstand gewonnen und platziert sich in etwa in der Mitte des Vollbeschäftigungskorridors.

## Arbeitsmarktindex September 2005 = 100

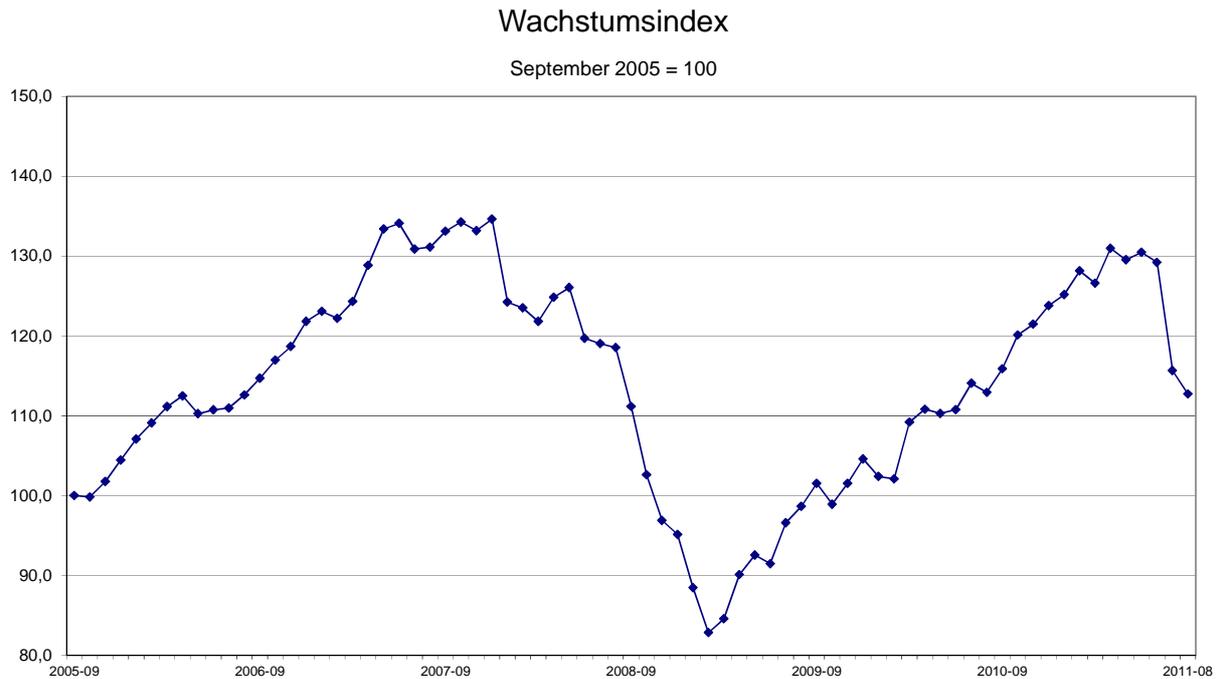


Der **Wachstumsindex** konnte den freien Fall aus dem Monat August im September nur abschwächen, aber nicht gänzlich stoppen. Wie schon im Vormonat haben auch im September alle drei Subindikatoren zu dieser negativen Entwicklung beigetragen:

- Die Nervosität an den Finanzmärkten drückte den DAX-Performance-Index auch im September ins Minus. Im Laufe des Monats verlor er weitere 283 Punkte oder 4,9 Prozent. Immerhin verlangsamte sich der Absturz – im August hatte der Index noch 19,2 Prozent an Boden verloren.
- Der Ifo-Lage-Index der gewerblichen Wirtschaft büßte im September 0,2 Prozent ein, deutlich weniger als noch im August, als ein Minus von 2,6 Prozent zu Buche schlug. Aber bedenklich stimmt, dass es nunmehr den dritten Monat in Folge nachgegeben hat. Während sich im Groß- und Einzelhandel die Lageeinschätzung verbessert hat, gaben die Beurteilungen durch die Industrieunternehmen weiter nach. Weitere Eintrübungen in den kommenden Monaten sind wahrscheinlich, denn die Erwartungen der Unternehmen für die nächsten sechs Monate tendieren mehrheitlich nach unten.
- Die Industrieproduktion war im August saisonbereinigt um ein Prozent rückläufig. Auf im September dürfte die Industrieproduktion um gut 1 Prozent nachgegeben haben. Im Juli hatte sie noch einen fulminanten Anstieg von 4,2 Prozent zu verzeichnen. Die Statistiker gehen davon aus, dass diese starken Temposchwankungen und der aktuelle Rückgang der Produktion durch einen Ferientageeffekt, den die

Saisonbereinigung nicht gänzlich ausgleichen kann, überzeichnet sind. Gesunken ist die Produktion bei den Vorleistungs- sowie den Konsumgüterproduzenten, während die Investitionsgüterproduzenten ihre Produktion sogar leicht ausweiten konnten.

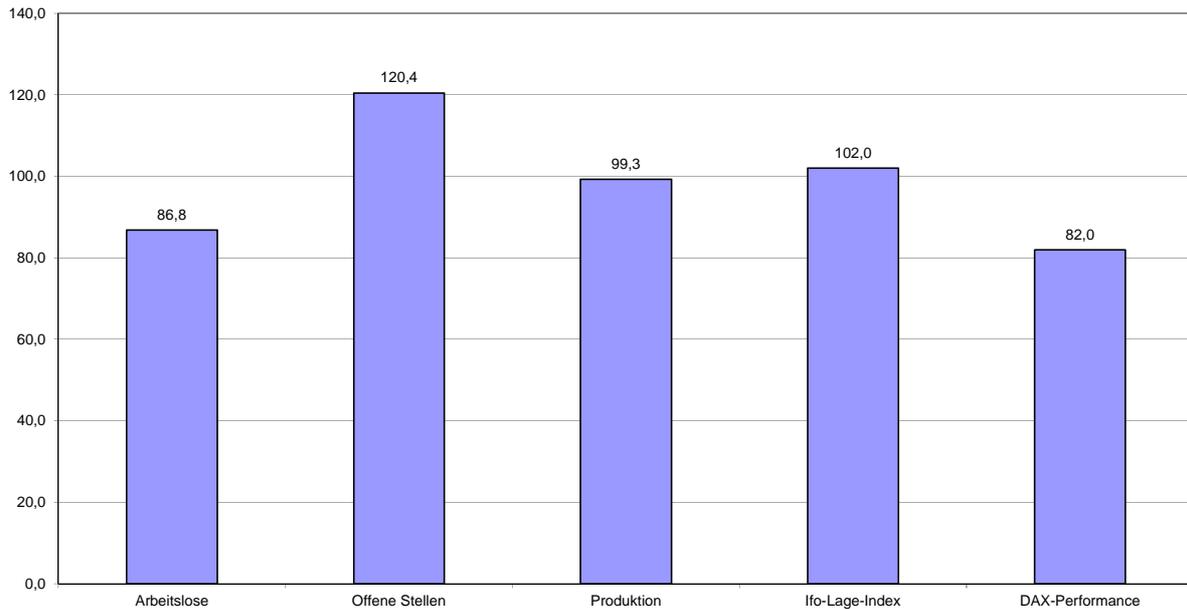
- Insgesamt büßte der Wachstumsindex im September 2,5 Prozent ein. Er tendiert damit dreimal in Folge negativ und liegt derzeit wieder auf dem Niveau von August 2010.



Die fünf **Einzelindikatoren** liefern ein uneinheitliches Bild. Während beide Arbeitsmarktindikatoren weiter deutlich im grünen Bereich sind und sich von den Vorkrisenniveaus weiter entfernen konnten, sieht es bei den drei Subindikatoren des Wachstumsindex anders aus. Einzig der Ifo-Lageindex liegt noch um zwei Prozent oberhalb des Vorkrisenniveaus. Der Produktionsindex konnte sich nur zwei Monate über der 100-Prozent-Marke halten. Durch den abermaligen Rückgang der Industrieproduktion ist er im September wieder leicht unter das Vorkrisenniveau abgerutscht. Weiterhin kräftig im Minus liegt der DAX-Performance-Index, der nur noch bei 82 Prozent des Vorkrisenniveaus tendiert und folglich beachtliche 22 Prozent zulegen muss, um die 100-Prozent-Marke zu erreichen. Allerdings ist dieser Teilindex volatiler als die anderen vier, so dass auch Veränderungen im zweistelligen Prozentbereich eine höhere Wahrscheinlichkeit haben.

## Arbeitsmarkt- und Wachstumsindikatoren

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



## Das Urteil der Ökonomen

### Politikbewertung durch das IW-Köln



## 1. Erweiterung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität – Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen (StabMechG)

Bundestagsbeschluss vom 29. September 2011

### **Was ist geplant?**

Es geht um die Umsetzung der Beschlüsse mehrerer Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone im Jahr 2011, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) – vulgo Euro-Rettungsschirm - handlungsfähiger machen sollen. Diese Beschlüsse bedürfen der parlamentarischen Ratifizierung in den Eurostaaten. Es geht in erster Linie um folgende Aspekte:

#### 1) Finanzielle Aufstockung des Garantierahmens

Das Bundesfinanzministerium wird vom Deutschen Bundestag ermächtigt, Gewährleistungen bis zur Höhe von rund 211 Milliarden Euro für Finanzierungsgeschäfte der EFSF im Rahmen

von so genannten Notmaßnahmen zu übernehmen, die unter bestimmten Umständen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit eines Euro-Mitgliedsstaates getroffen werden können. Bislang lag die maximale Gewährleistung gemäß StabMechG vom 22. Mai 2010 bei maximal 123 Milliarden Euro. Der Gewährleistungsrahmen kann wie bisher um bis zu 20 Prozent überschritten werden.

## 2) Schaffung zusätzlicher Instrumente

Die EFSF konnte als Notmaßnahme bislang lediglich Darlehen direkt an betroffene Euro-Mitgliedsstaaten zur laufenden Haushaltsfinanzierung und für den laufenden Schuldendienst - und damit zum Erhalt seiner Zahlungsfähigkeit vergeben. Nun sind auch Darlehen an Mitgliedsstaaten zur Rekapitalisierung von dort ansässigen Finanzinstituten, vorsorgliche Maßnahmen (etwa Darlehensbereitstellungen ohne Auszahlung) sowie Ankäufe von Staatsanleihen des Mitgliedsstaates am Primär- und Sekundärmarkt möglich – letzteres aber nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände, die von der EZB festzustellen sind.

## 3) Bindung der Notmaßnahmen an Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebietes sowie an Auflagen

Notmaßnahmen können auf Antrag eines Euro-Mitgliedsstaates ergriffen werden, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu wahren. Auch die neuen Hilfen sind an strenge Auflagen gebunden – also grundsätzlich an ein wirtschafts- und finanzpolitisches Reformprogramm.

## 4) Beteiligung des Deutschen Bundestages

Neu gefasst wurden die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages. Bislang musste sich die Bundesregierung lediglich darum bemühen, vor der Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen der EFSF Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages herzustellen. Nun ist die explizite Zustimmung des Deutschen Bundestages zu Beschlussvorschlägen nötig, die seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung berühren. Wichtigen organisatorischen oder operationellen Beschlüssen im Rahmen der EFSF muss daneben der Haushaltsausschuss zustimmen. Ohne diese Zustimmung darf die Bundesregierung in Brüssel nur mit Nein stimmen. Bei besonderer Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit nimmt ein Untergremium des Haushaltsausschusses die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages wahr.

**Bewertung durch das IW Köln: 5 von 5 Sternen**

### **Begründung:**

Der Beschluss des Deutschen Bundestages ist uneingeschränkt zu begrüßen.

- Die finanzielle Erweiterung des Euro-Rettungsschirms ermöglicht es erst, unter den von den Ratingagenturen vorgegebenen Finanzierungsbedingungen, das im Mai 2010 avisierte volle Volumen von rund 440 Milliarden Euro für die EFSF bereitzustellen. Insgesamt stehen zusammen mit dem EFSM und dem IWF bei Inkrafttreten der Neuerungen nun wirklich 750 Milliarden Euro zur Verfügung. Darüber hinaus macht die Erweiterung des Instrumentariums eine höhere Finanzkraft der EFSF nötig.
- Die Schaffung zusätzlicher Instrumente dient vor allem der Eingrenzung von Ansteckungseffekten am Finanzmarkt, die die Finanzstabilität der Eurozone bedrohen und beispielsweise durch einen Schuldenschnitt in Griechenland ausgelöst werden könnten. Die EFSF kann in Zukunft davon betroffenen Banken in Ländern helfen, die noch kein Hilfspaket erhalten haben, und so die Gefahr von Bankenkrisen mit möglichen Dominoeffekten im Bankensystem der Eurozone mindern. Darüber hinaus sollen vorsorgliche Maßnahmen (etwa Darlehensbereitstellungen) den Finanzmarktakteuren die Sorge nehmen, dass ein Land zahlungsunfähig werden könnte. Schließlich können Aufkäufe am Primär- und Sekundärmarkt dazu beitragen, dass ein eigentlich liquider Staat nicht aufgrund von Überreaktionen des Finanzmarkts mit immer weiter steigenden Zinsen in die Zahlungsunfähigkeit getrieben wird.
- Es ist richtig und sehr wichtig, dass auch die neuen Instrumente nur unter strengen Auflagen gewährt werden. Denn die Hilfsmaßnahmen der EFSF dürfen nicht dazu verleiten, fiskalisch lax zu wirtschaften, in der Hoffnung darauf, bei einer Zuspitzung am Finanzmarkt von der EFSF gerettet zu werden. Die bisherigen Erfahrungen mit den IWF/EU-Anpassungsprogrammen und mit der Überwachung durch die Troika (gemeinsam mit der EZB) bauen dieser Sorge effektiv vor. Ein solches Reformprogramm, das als Eingeständnis des Versagens interpretiert wird und de facto mit einem partiellen Souveränitätsverlust verbunden ist, hat somit eine hohe abschreckende Wirkung. Dies muss auch weiterhin gewährleistet bleiben. Allerdings sind die Details der Konditionalität der neuen Instrumente noch nicht endgültig in Brüssel ausgehandelt, was dem Bundestag allerdings nicht anzulasten ist und daher auch keinen Abschlag bei der Bewertung mit sich bringt. Die klare deutsche Positionierung durch den Bundestagsbeschluss stärkt der Bundesregierung den Rücken, hier auch gegen mögliche Widerstände hart zu bleiben. Auch die Bindung

des Einsatzes der neuen Instrumente an die Wahrung der Stabilität der Eurozone ist sinnvoll, damit Staaten sich nicht auf Hilfe bei isolierten Krisen verlassen können.

- Die deutliche Erweiterung der Beteiligung des Deutschen Bundestages ist anlässlich der finanziellen Tragweite der Beschlüsse im Rahmen der EFSF unabdingbar. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht mit seinem jüngsten Urteil in dieser Sache deutlich gemacht. Die Abstufung der Zustimmungsnötigkeit erscheint angemessen. Gleiches gilt für das Mandat, das ein Untergremium des Haushaltsausschuss besonders dringliche und vertrauliche Angelegenheiten wahrnimmt. Denn damit ist ein vernünftiger Kompromiss zwischen Beteiligungsrechten einerseits sowie Handlungsfähigkeit der EFSF andererseits erreicht.

## **2. Regierungsdialoq Rente**

Bundesregierung, 09. September 2011

### ***Was ist geplant?***

Die Bundesarbeitsministerin hat Anfang September einen Dialog mit Fachpolitikern, Vertretern der Rentenversicherung, Gewerkschaften und Arbeitgebern begonnen, um Entwicklungen in der Arbeitswelt und gesellschaftliche Veränderungen darauf hin zu untersuchen, ob und welche Risiken diese für eine mögliche Bedürftigkeit im Alter bergen. Geplant ist, nach der Diskussion im Herbst 2011 das Gesetzgebungsverfahren bis zur Sommerpause 2012 abzuschließen; mögliche rechtliche Änderungen sollen dann zum 1.1.2013 in Kraft treten.

Die Bundesarbeitsministerin ist mit drei konkreten Vorschlägen in die Diskussion eingestiegen:

1. Zuschuss-Rente. Unter der Vorgabe, die Rente solle Lohn für Lebensleistung sein, wird eine Aufstockung von gesetzlichen Rentenansprüchen angestrebt, die bislang unter dem Niveau der bisherigen Grundsicherungsleistungen von etwa 685 Euro pro Monat bleiben. Angepeilt ist ein Niveau von 850 Euro. Diese Aufstockung soll aber nur für jene Personen gelten, die tatsächlich ein Leben lang gearbeitet haben, und ist deshalb an strenge Vorgaben gebunden: Ab 2023 kommen nur jene Personen in den Genuss einer Zuschuss-Rente, die 45 Jahre Versicherungszeiten nachweisen können und davon 35 Jahre Beiträge gezahlt sowie zusätzlich privat vorgesorgt

haben („Riester-Rente“). Während der Einführungsphase bis 2023 gelten etwas geringere Schwellenwerte.

2. Verbesserte Erwerbsminderungsrente. Die Regelungen der Erwerbsminderungsrente werden an die „Rente mit 67“ angepasst. Bislang werden für die Spanne vom Eintritt des Erwerbsminderungsfalls bis zum 60. Lebensjahr Zurechnungszeiten berücksichtigt. Diese sind ausschlaggebend für die Festlegung der Altersrente, die ab dem 60. Lebensjahr gezahlt werden. Analog zur Anhebung der regulären Altersgrenze auf 67 Jahre soll auch bei der Berechnung der Zurechnungszeiten die Altersgrenze analog von 60 auf 62 Jahre steigen.
3. Kombirente. Bei vorzeitigem Bezug einer Teilrente (ab einem Alter von 63 Jahren bis zum jeweils geltenden gesetzlichen Rentenalter) gelten bislang starre und sehr kompliziert zu ermittelnde Hinzuverdienstgrenzen. Zukünftig sollen Versicherte ab dem 64. Lebensjahr eine vorzeitige Teilrente mit den entsprechenden gesetzlichen Abzügen und ihren Hinzuverdienst frei wählen können, wobei der Hinzuverdienst das zuletzt erzielte Bruttoeinkommen nicht überschreiten darf.

### **Bewertung durch das IW Köln: 3 von 5 Sternen**

#### ***Begründung:***

1. Zuschuss-Rente mit Konstruktionsfehlern:
  - Die Aussage, Rente solle Lohn für Lebensleistung sein, suggeriert einen Zusammenhang, der im Rentenrecht nicht realisiert wird. In der gesetzlichen Rentenversicherung gilt das Prinzip der beitragsbezogenen Rente. Demnach errechnet sich der individuelle Rentenanspruch aus Höhe und Dauer der Beitragszahlungen. Allerdings determinieren diese Faktoren nur die Rentenhöhe in Relation zu anderen Versicherten, die weniger oder mehr Beitragszeiten oder Beitragszahlungen aufweisen. Ein Rentenanspruch in absoluten Zahlen lässt sich im Umlageverfahren nicht begründen. Deshalb stellt bereits die Zielstellung, Rente als Lohn für Lebensleistung, ein versicherungsfremdes Element dar.
  - Daraus ergibt sich als erste und zwingende Forderung, dass die Finanzierung der Zuschuss-Rente aus Steuermitteln erfolgen muss und nicht zu Lasten des Beitragszahlers gehen darf. Auch wenn anfänglich nur mit sehr geringen Fallzahlen zu rechnen ist, kann sich die Zahl der Anspruchsberechtigten nach Einschätzung des Bundesarbeitsministeriums bis 2030 auf über eine Millionen erhöhen und damit die finanzielle Belastung ab 2030 auf bis zu 2,5 Milliarden Euro pro Jahr steigen. Bislang

spricht sich deshalb die Bundesarbeitsministerin für eine Steuerfinanzierung aus. Daran sollte sie unbedingt festhalten.

- Selbst wenn man das Ziel einer besonderen Absicherung lebenslanger Erwerbsbiographien teilt, stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die gesetzliche Rentenversicherung das geeignete System ist oder nicht ein anderes treffsicherer wäre. Denn die Höhe der gesetzlichen Rente ist selbst bei einer lückenlosen Erwerbsbiographie noch kein hinreichendes Indiz für drohende Altersarmut. Denkbar sind Konstellationen, in denen andere Einkommen oder Vermögen existieren, die trotz geringer gesetzlicher Rente für eine (mehr als) ausreichende Absicherung im Alter sorgen. Außerdem bleibt die intrafamiliäre Arbeitsteilung unberücksichtigt. Wer zum Beispiel ein Leben lang auf Teilzeit gesetzt hat, weil er seine Alterssicherung gemeinsam mit seinem Vollzeit beschäftigten Partner geplant hat, für den ist die Aufstockung nicht gedacht. Unerwünschte Mitnahmeeffekte lassen sich nur ausschließen, wenn die Gewährung der Zuschuss-Rente an eine Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt wird, die das gesamte Haushaltseinkommen berücksichtigt – so wie es auch bei anderen Grundsicherungsleistungen üblich ist. Die Bundesregierung schlägt zumindest vor, analog zur Regelung der Hinterbliebenenversorgung sowohl das eigene als auch das Partnereinkommen vollständig zu berücksichtigen. Auch dies sollte Eingang ins Gesetz finden.
- Aus anreiztheoretischer Sicht bietet das Konzept der Zuschuss-Rente gleichwohl auch Positives. Denn sie liefert das Signal, dass sich Erwerbstätigkeit lohnt – auch dann, wenn man ob der geringen Verdienstchancen kaum Aussichten auf eine Alterssicherung oberhalb des Grundsicherungsniveaus hat. Wenn man diesem Gedanken folgt, sind aber die oben genannten Bedingungen zu beachten – die Finanzierung aus Steuermitteln sowie die Koppelung des Anspruchs an eine umfassende Einkommensprüfung.

## 2. Anpassung der Erwerbsminderungsrente sinnvoll:

- Die Anhebung der Altersgrenze für die Ermittlung der Zurechnungszeiten im Erwerbsminderungsfall ist sozialpolitisch geboten. Denn grundsätzlich will der Gesetzgeber mit dem Berechnungsverfahren sicher stellen, dass ein Versicherter, der nicht mehr oder nur noch eingeschränkt erwerbstätig sein kann, beim Bezug der Altersrente so gestellt wird, als wäre er bis zum frühestmöglichen Verrentungszeitpunkt berufstätig gewesen. Wenn nun mit dem Übergang zur „Rente mit 67“ die Regelaltersgrenze verschoben wird, würde bei unveränderten Zurechnungszeiten der Erwerbsminderungsfall relativ schlechter gestellt, weil

gesunde Versicherte bis zu zwei Jahre länger Beiträge zahlen und entsprechende Rentenansprüche begründen. Das wäre aber nicht im Sinne des Gesetzgebers und deshalb ist die Anhebung der Grenze für die Ermittlung der Zurechnungszeiten nur konsequent.

3. Kombirente grundsätzlich gute Idee, aber missbrauchsanfällig:

- Das Konzept der Kombirente ist als ein Weg zur Gestaltung eines flexiblen Übergangs in den Ruhestand grundsätzlich zu begrüßen. Schon heute besteht die Möglichkeit, nicht nur die volle Rente unter Inkaufnahme von Abschlägen zu beziehen, sondern die anteilige Auszahlung vor Erreichen der Regelaltersgrenze zu beantragen. Parallel dazu kann man in reduziertem Umfang weiterhin erwerbstätig sein und so den Lebensunterhalt aus Teilzeitverdienst und Teilrente bestreiten. Allerdings ist der vorzeitige Teilrentenbezug bislang auf  $1/3$ ,  $1/2$  oder  $2/3$  des bis dahin erreichten Rentenanspruchs normiert und zudem an Hinzuverdienstmöglichkeiten gekoppelt. Deren Berechnung ist wiederum an die im Sozialrecht definierte Bezugsgröße, an vorgegebene Multiplikatoren sowie an die individuellen Rentenfaktoren gebunden. Im Ergebnis ist das Verfahren intransparent und erscheint zumindest in Konkurrenz zu anderen Übergängen etwa im Rahmen der Altersteilzeit bislang wenig attraktiv.
- Wenn nun im Zuge des Rentendialogs vorgeschlagen wird, dass Rentenhöhe und Zuverdienst frei wählbar sind und der Hinzuverdienst lediglich auf die Höhe des zuletzt erreichten Bruttoeinkommens beschränkt wird, dann trägt das zwar dem Gebot der Vereinfachung und Transparenz Rechnung. Gleichwohl drohen unerwünschte Mitnahmeeffekte. Denn der Gesetzgeber hat die Hinzuverdienstgrenzen ursprünglich nicht aus Willkür definiert, sondern vor dem Hintergrund, dass mit der Regelaltersgrenze auch eine Norm verbunden ist, bis zu welchem Alter Versicherte unter vollem Einsatz ihrer Arbeitskraft Beiträge in das umlagefinanzierte Rentenversicherungssystem zahlen sollen. Diese implizite Norm wird mit dem Übergang zur „Rente mit 67“ sogar noch verschärft. Deshalb ist mit der Lockerung der Hinzuverdienstgrenzen unbedingt darauf zu achten, dass es nicht zu Anreizen kommt, die das Ziel der verlängerten Erwerbs- und Beitragszeit konterkarieren respektive zu einer missbräuchlichen vorzeitigen Inanspruchnahme der gesetzlichen Alterssicherung kommt.
- Das ist immer dann der Fall, wenn die Abschläge so bemessen sind, dass sie nicht die monetären Anreize zum vorzeitigen (oder späteren) Rentenbezug vollständig neutralisieren. Technisch gesprochen, gilt es also Konstellationen zu vermeiden, in

denen der Barwert der in Kauf zu nehmenden Rentenabschläge geringer ausfällt als der Barwert der zu erwartenden Hinzuverdienste. Die Tatsache, dass das tatsächliche Rentenzugangsalter bislang deutlich hinter der Regelaltersgrenze zurück bleibt, mag bereits ein Indiz dafür sein, dass der gesetzliche Abschlag zu überprüfen ist. Mit Blick auf die aktuelle Diskussion wäre alternativ zu überlegen, ob es nicht ausreicht, die Hinzuverdienstgrenzen für die gesetzlich definierten Teilrentenmodelle einfacher zu gestalten. Damit würde die bestehende Regelung zur Gestaltung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand transparenter, aber gleichzeitig den versicherungstechnischen Vorgaben Rechnung getragen.

## Die Meinung der Experten

### Ergebnisse einer Befragung von Wirtschaftswissenschaftler



#### Der politische Hintergrund

Der Euro-Raum befindet sich in einer schwierigen Phase. Die hohen Schulden einiger Mitgliedsstaaten, die darauf reagierenden Beurteilungen durch Finanzakteure sowie Reformwiderstände in den Bevölkerungen sind nur einige Elemente des Geflechts von Schwierigkeiten, gegen die die Politik anzukommen hat. Gleichzeitig werden von verschiedenen Seiten des politischen Spektrums und auch aus der Wirtschaftswissenschaft dezidierte Meinungen dazu vorgebracht, wie gegen die „Schuldenkrise im Euro-Raum“ vorzugehen ist. Es überrascht nicht, dass die Meinungen auseinandergehen; dies erschwert es jedoch, eine zusammenfassende Einschätzung vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund dient das vorliegende IW-Expertenvotum dazu, einen Überblick über die Meinung von Wirtschaftsexperten zu ausgewählten Aspekten der Schuldenkrise im Euro-Raum zu geben.

#### Die Befragung

Für das vorliegende IW-Expertenvotum wurden Ende September 2011 insgesamt 96 Professoren für Wirtschaftswissenschaften, die an Universitäten in Deutschland tätig sind, befragt. Im Einzelnen wurde die Zustimmung der Experten zu den folgenden Aussagen erhoben:

- „Der Euro-Raum benötigt eine gemeinsame Wirtschaftsregierung.“
- „Der Euro-Raum benötigt eine gemeinsame Fiskalpolitik.“

- „Der Euro-Raum benötigt gemeinschaftliche Euro-Anleihen.“
- „Alle Länder im Euro-Raum sollten eine Schuldenbremse in die Verfassung aufnehmen.“
- „Die EZB sollte Staatsanleihen hochverschuldeter Euro-Staaten ankaufen, um zu deren Stabilisierung beizutragen.“
- „Es ist sinnvoll, einen dauerhaften Rettungsschirm für Euro-Staaten (ESM) einzurichten.“
- „Wenn der ESM besteht, sollte die Möglichkeit einer ‚geordneten Insolvenz‘ von Staaten im Euro-Raum in Betracht gezogen werden.“

Die Experten konnten ihre Zustimmung zu diesen Aussagen auf einer Skala zum Ausdruck bringen, die aus den Möglichkeiten „Stimme voll und ganz zu“, „Stimme eher zu“, „Stimme eher nicht zu“, „Stimme überhaupt nicht zu“ und „Keine Angabe“ bestand. Darüber hinaus hatten die Experten die Möglichkeit, am Ende der Befragung ein offenes Statement abzugeben.

Auf Basis der Aussagen und Statements lässt sich – dem Ziel des IW-Expertenvotums entsprechend – ein Stimmungsbild erheben, ohne die Experten zeitlich zu stark zu beanspruchen. Eine tiefere Beschäftigung mit den angesprochenen Aspekten erfordert naturgemäß eine differenzierte Betrachtung, bei der auch wechselseitige Abhängigkeiten zu beachten sind, auf die einzelne Experten in der Befragung hingewiesen haben.

### **Experten sprechen sich gegen eine Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen aus**

Im Zuge der Staatsschuldenkrise wird verstärkt vorgebracht, dass die gemeinsame Währung eine Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen zu wirtschaftlichen Fragen erfordern würde – in Form einer gemeinsamen „Wirtschaftsregierung“ für den Euro-Raum. Sowohl für als auch gegen eine solche Instanz lassen sich Argumente anführen. Dennoch tendiert die Meinung der Experten in eine eindeutige Richtung: Eine gemeinsame Wirtschaftsregierung wird

- von 60 Experten abgelehnt und
- von 33 Experten befürwortet (Tabelle 1).

Der Unterschied ist statistisch bedeutsam: Die Anzahl der Gegner ist signifikant größer als die Anzahl der Befürworter.

<b>Tabelle 1: Experten sind eher gegen eine Euro-Wirtschaftsregierung</b> „Der Euro-Raum benötigt eine gemeinsame Wirtschaftsregierung.“ Anzahl der Experten		
	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	14	33
Stimme eher zu	19	
Stimme eher nicht zu	33	60
Stimme überhaupt nicht zu	27	
Keine Angabe	3	
Gesamt	96	
Quelle: IW-Expertenvotum, Ende September 2011, 96 Experten * Der Unterschied ist signifikant (Chi-Quadrat-Test mit $p=0,005$ ).		

Uneinigkeit herrscht hingegen in Bezug auf eine gemeinsame Fiskalpolitik im Euro-Raum:

- 44 Experten sprechen sich dafür aus,
- 52 Experten dagegen (Tabelle 2).

Obwohl demnach eine Tendenz gegen eine gemeinsame Fiskalpolitik besteht, ist diese Tendenz nur schwach und statistisch nicht signifikant. Die einzelnen Experten nehmen allerdings eine eindeutige Position ein; ein dezidiertes Expertenstatement aus der Befragung hierzu: „Die ‚Fiskalunion‘ oder Wirtschaftsunion sind Scheinlösungen. Wenn schon die klar fixierten Regeln innerhalb der Euro-Zone bedeutungslos sind, wie soll eine Fiskalunion funktionieren, die mehrheitlich von Ländern mit lockerer Haushaltsdisziplin gebildet wird?“

**Tabelle 2: Experten sind uneinig hinsichtlich gemeinsamer Fiskalpolitik**

„Der Euro-Raum benötigt eine gemeinsame Fiskalpolitik.“

Anzahl der Experten

	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	19	44
Stimme eher zu	25	
Stimme eher nicht zu	31	52
Stimme überhaupt nicht zu	21	
Keine Angabe	0	
Gesamt	96	

Quelle: IW-Expertenvotum, Ende September 2011, 96 Experten

\* Der Unterschied ist nicht signifikant (Chi-Quadrat-Test mit  $p=0,414$ ).

Nahezu eindeutig ist die Meinung der Experten zu gemeinschaftlichen Anleihen der Euro-Staaten. Solche Anleihen werden deutlich überwiegend abgelehnt:

- 81 Experten sind gegen dieses Instrument,
- nur 14 Experten sind dafür (Tabelle 3).

Dass die Ablehnung besonders stark ist, äußert sich auch darin, dass 60 der insgesamt 96 Experten sogar „überhaupt nicht“ der Ansicht sind, dass gemeinschaftliche Euro-Anleihen benötigt werden. Die Eindeutigkeit des Votums wird durch die statistische Signifikanz bestätigt.

**Tabelle 3: Experten sind gegen gemeinschaftliche Anleihen**

„Der Euro-Raum benötigt gemeinschaftliche Euro-Anleihen.“

Anzahl der Experten

	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	3	14
Stimme eher zu	11	
Stimme eher nicht zu	21	81
Stimme überhaupt nicht zu	60	
Keine Angabe	1	
Gesamt	96	

Quelle: IW-Expertenvotum, Ende September 2011, 96 Experten

\* Der Unterschied ist signifikant (Chi-Quadrat-Test mit  $p=0,000$ ).

Das Statement eines Experten fasst die Skepsis gegenüber einer stärkeren Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen zusammen: „Europa muss erkennen, dass jede Form der Vergemeinschaftung öffentlicher Schulden einer Ausweitung kollektiver Verantwortungslosigkeit gleichkommt. (...) Wer den Frieden in Europa erhalten will, kommt nicht umhin, bei den Staatsfinanzen für eine Stärkung nationaler Eigenverantwortung einzutreten.“

Obwohl sich die Mehrheit der Experten insofern gegen eine stärkere Zentralisierung ausspricht, gehen die Meinungen auseinander. Ein Statement aus der Befragung verdeutlicht dies in besonderer Deutlichkeit: „Die Euro-Krise wird entweder die Integration Europas zurückwerfen oder einen neuen Schritt der Integration einleiten (gemeinsame Wirtschafts- und Fiskalpolitik). Mein Vorschlag zur Überwindung der Krise ist die Intensivierung der ökonomischen und der politischen Integration durch Aufgabe der Souveränitätsrechte der einzelnen Staaten.“

### **Experten sprechen sich für eine Schuldenbremse in allen Euro-Staaten aus**

Nahezu einhellig ist die Beurteilung einer Begrenzung der öffentlichen Schulden. Die Experten sprechen sich deutlich überwiegend dafür aus, dass alle Euro-Staaten eine Schuldenbremse in ihre Verfassung aufnehmen sollten:

- 81 Experten stimmen dem zu,
- während lediglich 14 Experten dagegen sind (Tabelle 4).

Auch dies ist ein statistisch signifikanter Unterschied. Weiterhin liegt die Anzahl derjenigen, die einer Schuldenbremse sogar „voll und ganz“ zustimmen, bei 54 von insgesamt 96 Experten.

<b>Tabelle 4: Experten sind für eine Schuldenbremse auf Verfassungsrang</b>		
<b>„Alle Länder im Euro-Raum sollten eine Schuldenbremse in die Verfassung aufnehmen.“</b>		
	<b>Anzahl</b>	<b>Zusammengefasst*</b>
Stimme voll und ganz zu	54	81
Stimme eher zu	27	
Stimme eher nicht zu	11	14
Stimme überhaupt nicht zu	3	
Keine Angabe	1	
<b>Gesamt</b>	<b>96</b>	

Quelle: IW-Expertenvotum, Ende September 2011, 96 Experten  
 \* Der Unterschied ist signifikant (Chi-Quadrat-Test mit  $p=0,000$ ).

Eines der Expertenstatements bringt zum Ausdruck, wie bedeutend eine institutionalisierte Selbstbindung in den einzelnen Staaten sein kann: „Langfristiges Vertrauen kann nur durch langfristig bindende Reformen wiedergewonnen werden. Wir brauchen einen Stabilitätspakt II, der die Schuldenmacherei in allen Euroländern ein für allemal beendet. Die derzeit betriebene Politik der Haftungsübernahme von solide wirtschaftenden Ländern für die Schulden der anderen wird leider das Gegenteil bewirken.“ Eine Schuldenbremse in den einzelnen Staaten wäre ein mögliches Element eines solchen Stabilitätspakts II. Dadurch könnte zumindest teilweise auch der Schwierigkeit entgegengewirkt werden, dass eine Schuldenbremse – selbst wenn sie in der Verfassung verankert ist – nachträglich im nationalen politischen Prozess aufgeweicht werden könnte.

### Experten sind gegen Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB

Wenn die Europäische Zentralbank (EZB) Staatsanleihen ankauft, um zur Stabilisierung hochverschuldeter Euro-Staaten beizutragen, kann sie zur Beruhigung von Finanzakteuren beitragen. Ob Schuldenprobleme anschließend langfristig gelöst werden, ist allerdings fraglich, zumal die EZB keine Reformbedingungen stellen kann. Die Experten sind mithin weit überwiegend der Ansicht, dass die EZB keine Staatsanleihen zu Stabilisierungszwecken ankaufen sollte:

- Nur 17 Experten sind dafür,
- während 76 Experten dagegen sind (Tabelle 5).

Auch dies ist ein statistisch signifikanter Unterschied.

<b>Tabelle 5: Experten lehnen Ankauf von Staatsanleihen durch EZB ab</b> „Die EZB sollte Staatsanleihen hochverschuldeter Euro-Staaten ankaufen, um zu deren Stabilisierung beizutragen.“ Anzahl der Experten		
	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	2	17
Stimme eher zu	15	
Stimme eher nicht zu	28	76
Stimme überhaupt nicht zu	48	
Keine Angabe	3	
Gesamt	96	

Quelle: IW-Expertenvotum, Ende September 2011, 96 Experten  
 \* Der Unterschied ist signifikant (Chi-Quadrat-Test mit  $p=0,000$ ).

## Uneinigkeit hinsichtlich ESM aber Befürwortung einer „geordneten Insolvenz“ von Staaten

Der geplante dauerhafte Rettungsschirm für Euro-Staaten – der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) – soll dazu dienen, die Gemeinschaftswährung soweit möglich gegen ausufernde Schulden einzelner Staaten zu schützen und langfristig zu stabilisieren. Zu diesem Zweck sollen im Rahmen des ESM auch Reformbedingungen gestellt werden. Nicht auszuschließen ist allerdings, dass sich die Existenz des ESM negativ auf die Haushaltsdisziplin der Euro-Staaten auswirken kann. Entsprechend geteilt sind die Meinungen der Experten:

- 44 von ihnen halten die Einrichtung des ESM für sinnvoll,
- 50 halten sie nicht für sinnvoll (Tabelle 6).

Obwohl also eine Tendenz gegen den ESM besteht, ist sie nicht besonders stark – und statistisch nicht signifikant.

Tabelle 6: Keine klare Meinung der Experten zum ESM		
„Es ist sinnvoll, einen dauerhaften Rettungsschirm für Euro-Staaten (ESM) einzurichten.“		
Anzahl der Experten		
	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	13	44
Stimme eher zu	31	
Stimme eher nicht zu	25	50
Stimme überhaupt nicht zu	25	
Keine Angabe	2	
Gesamt	96	

Quelle: IW-Expertenvotum, Ende September 2011, 96 Experten  
 \* Der Unterschied ist nicht signifikant (Chi-Quadrat-Test mit  $p=0,536$ ).

Wenn der ESM besteht, sollte den Experten zufolge die Möglichkeit einer „geordneten Insolvenz“ von Staaten in Betracht gezogen werden:

- 80 Experten sprechen sich dafür aus,
- lediglich 11 Experten dagegen (Tabelle 7).

Dass die Befürwortung besonders stark ist, äußert sich auch darin, dass 61 Experten „voll und ganz“ zustimmen. Weiterhin ist die Anzahl der Befürworter einer geordneten Insolvenz signifikant größer als die Anzahl der Gegner. Ein Experte fasst zusammen: „Wo die Märkte

zum Staatsbankrott tendieren, kann sich der Staat auch mit noch so großen Summen nicht dagegen stemmen. Er kann nur versuchen, den Staatsbankrott in geordnete Bahnen zu lenken, um so einen Neuanfang zu erleichtern.“

<b>Tabelle 7: Experten befürworten „geordnete Insolvenz“ von Staaten</b> „Wenn der ESM besteht, sollte die Möglichkeit einer ‚geordneten Insolvenz‘ von Staaten im Euro-Raum in Betracht gezogen werden.“ Anzahl der Experten		
	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	61	80
Stimme eher zu	19	
Stimme eher nicht zu	7	11
Stimme überhaupt nicht zu	4	
Keine Angabe	5	
Gesamt	96	

Quelle: IW-Expertenvotum, Ende September 2011, 96 Experten  
 \* Der Unterschied ist signifikant (Chi-Quadrat-Test mit  $p=0,000$ ).

Hinzuweisen ist darauf, dass der ESM keine zwingende Bedingung für die Möglichkeit einer geordneten Insolvenz sein muss. Zwei Expertenstatements hierzu: „Der ESM löst das Verschuldungsproblem nicht. (...) Die beste Hilfe für überschuldete Länder ist die Möglichkeit einer geordneten Insolvenz“ und „Der ESM muss die Liquidität sichern. Davor müssen die überschuldeten Länder umschulden, bis sie solvent sind.“

### **Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit als übergreifendes Ziel**

Ein Statement aus der Befragung fasst die Meinung vieler Experten zusammen: „Die Schuldenkrise einiger Mitgliedstaaten in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat ihre Ursache in der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit dieser Volkswirtschaften. Dauerhafte Rettungsschirme, Eurobonds oder der Ankauf von Schuldpapieren dieser Staaten durch die EZB vermögen an dieser Situation nichts zu verändern. Daher sollten die Maßnahmen darauf gerichtet sein, die Wettbewerbsfähigkeit dieser Volkswirtschaften wieder herzustellen.“ Das Ziel der Sicherstellung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit von Staaten bzw. Standorten kann mithin als Leitlinie angesehen werden, an der sich Entscheidungen über Maßnahmen orientieren können, mit denen auf die Schuldenkrise im Euro-Raum reagiert wird.

## **Über das IW-Expertenvotum**

Für das IW-Expertenvotum werden vier Mal im Jahr Professoren für Wirtschaftswissenschaften, die an Universitäten in Deutschland tätig sind, als Experten zu aktuellen politischen Vorgängen befragt. Konzipiert wird die Befragung von der IW Consult, einer Tochtergesellschaft des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln. Die Befragung wird über das Internet durchgeführt.

Die Befragung für das vorliegende Votum fand vom 19. bis zum 29. September 2011 statt. Insgesamt wurden 295 Professoren angeschrieben; 96 Professoren haben sich an der Befragung beteiligt.