

Boss, Alfred; Meier, Carsten-Patrick; Scheide, Joachim

**Book Part — Published Version**

## Abschwächung der Konjunktur in Deutschland - was nun zu tun ist

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Boss, Alfred; Meier, Carsten-Patrick; Scheide, Joachim (2008) : Abschwächung der Konjunktur in Deutschland - was nun zu tun ist, In: Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Frühjahr 2008, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel, pp. 62-69

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/4307>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **Abschwächung der Konjunktur in Deutschland – was nun zu tun ist**

*Alfred Boss, Carsten-Patrick Meier und Joachim Scheide*

### **Zusammenfassung:**

*Wir halten es nicht für angemessen, auf die sich abzeichnende Schwäche der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland mit einem Konjunkturprogramm zu reagieren. Es besteht das Risiko, dass ein solches Programm nicht wie gewünscht wirkt. Die Staatsverschuldung würde auf jeden Fall steigen. Wichtig wäre es dagegen, das mittelfristige Wachstum zu fördern und die Anreize für mehr Beschäftigung zu erhöhen. Solche Maßnahmen hätten den positiven Nebeneffekt, dass sie gleichzeitig auch die konjunkturelle Lage in diesem und im kommenden Jahr verbessern würden.*

Nach zwei Jahren kräftiger Produktionssteigerungen wird sich die Konjunktur in Deutschland im Verlauf des Jahres 2008 voraussichtlich spürbar abschwächen. Derzeit wird darüber diskutiert, ob man in Deutschland ein ähnliches Konjunkturprogramm auflegen sollte wie in den Vereinigten Staaten, um dem entgegenzuwirken. So wird etwa im Bundeswirtschaftsministerium über ein Steuersenkungsprogramm zur Stützung der Konjunktur nachgedacht. Zu bedenken ist aber zum einen, dass die Ausgangssituation für beide Länder unterschiedlich ist. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass bezüglich der Erfolgchancen einer antizyklischen Finanzpolitik generell Skepsis angebracht ist. Im Folgenden wird die These vertreten, dass es besser ist, die Wirtschaftspolitik in Deutschland mittelfristig auszurichten sowie weitere Arbeitsmarktreformen in Angriff zu nehmen.

### **Renaissance der antizyklischen Finanzpolitik?**

---

Für die Vereinigten Staaten ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht auszuschließen, dass die Wirtschaft in eine Rezession gerät. Die sich anbahnende Konjunkturschwäche ist im Wesentlichen die Folge des Booms am Immobilienmarkt und einer zwangsläufigen Korrektur der damit verbundenen Übersteigerungen. Dabei sieht die amerikanische Regierung, ebenso wie offenbar die Notenbank, die Gefahr, dass die Korrektur nicht „sanft“ erfolgt, sondern es zu einem „Unterschießen“ kommt und die Wirtschaft somit in einen Abwärtssog oder in eine Krise gerät, die sich möglicherweise nur schwer überwinden lässt. Ob es gelingen kann, diese Gefahr durch ein Konjunkturprogramm abzuwenden und ob massive Zinssenkungen dabei das richtige Rezept sind, kann man bezweifeln (Gern et al. 2008: Kasten 1). Unabhängig davon ist die Situation für Deutschland weit weniger prekär, denn der Dämpfer für die Konjunktur kommt „nur“ aus dem Ausland. Zudem haben sich die fundamentalen Bedingungen in der deutschen

Wirtschaft in den vergangenen Jahren deutlich gebessert (Boss et al. 2007b), so dass negative Schocks nicht unbedingt dazu führen, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion stagniert oder sogar sinkt. Ein Beleg dafür ist die Entwicklung im Jahr 2007, als sich die deutsche Konjunktur relativ robust gegenüber Schocks vonseiten der Finanzpolitik einerseits und des Auslands andererseits zeigte.

Generell verhält sich die Wirtschaftspolitik über den Konjunkturzyklus hinweg nicht vollkommen passiv, selbst wenn sie auf eine aktive Konjunkturpolitik verzichtet. So gibt es in der Finanzpolitik die automatischen Stabilisatoren, die dazu beitragen, die Konjunkturschwankungen zu glätten. Sie wirken beispielsweise dadurch, dass im konjunkturellen Abschwung die Steuereinnahmen weniger sprudeln und die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung zunehmen – mit dem Effekt, dass der Budgetsaldo sinkt. Umgekehrt verhält es sich im Aufschwung. Dieser Mechanismus ist vergleichbar mit einer „automatischen“ Reaktion durch die Geldpolitik. Im Rahmen etwa der Taylorregel, die gemeinhin als eine geeignete – wenn nicht sogar die beste – Strategie für eine Notenbank angesehen wird, reagiert die Notenbank mit einer Änderung ihrer Zinsen auf konjunkturelle Ausschläge. Vorrangig ist diese Strategie aber auf das Ziel der Preisniveaustabilität ausgerichtet; denn nur eine niedrige und schwankungsarme Inflationsrate gewährleistet, dass Änderungen der relativen Preise von den Marktteilnehmern erkannt werden und damit das Wachstumspotential der Volkswirtschaft ausgeschöpft wird. Sowohl für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt als auch für die Glaubwürdigkeit der Notenbank ist es entscheidend, dass das Ziel einer stabilen und niedrigen Inflationsrate dauerhaft erreicht wird. Eine solche Regelbindung lässt sich auf die Finanzpolitik übertragen. Dann ist das Ziel, das mittelfristig einzuhalten ist, eine niedrige und stabile Schuldenquote. Sie ist notwendig, um die Steuerbelastung dauerhaft niedrig und damit wachstumskompatibel zu halten. Will die Finanzpolitik dieses Ziel erreichen, muss sie – ebenso wie die Geldpolitik – symmetrisch sein, d.h. im Abschwung positive Impulse geben, im Aufschwung aber den Produktionsanstieg bremsen.

Genau dies wird durch die automatischen Stabilisatoren erreicht.

Die Wirkungen der automatischen Stabilisatoren können aber durchaus unterschiedlich stark sein. In den Vereinigten Staaten sind sie relativ schwach ausgeprägt, was mit der schwächeren Steuerprogression und der weniger umfangreichen Arbeitslosenunterstützung zusammenhängt. Dies mag ein Grund dafür sein, dass die amerikanische Regierung ein Konjunkturprogramm verabschiedet hat. In Deutschland haben die automatischen Stabilisatoren wie in vielen anderen europäischen Ländern ein größeres Gewicht. Aufgrund der Fortschritte bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in den vergangenen Jahren erlaubt es die finanzielle Situation des Staates nun auch, diese Stabilisatoren frei wirken zu lassen. Dies war in den Jahren 2001 bis 2005 nicht immer möglich, da das Budgetdefizit damals hoch war und die Vorgabe des Maastrichter Vertrages nicht eingehalten wurde. Sollte es also zu einer konjunkturellen Abschwächung kommen, die in der hier vorliegenden Prognose unterstellt ist, würden die konjunkturbedingten Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen auf jeden Fall helfen, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren.

Trotz der automatischen Stabilisatoren in der Finanzpolitik wird es jedoch weiterhin konjunkturelle Schwankungen geben, und auch eine besonders reagible Geldpolitik wird konjunkturelle Ausschläge kaum vollständig glätten können. Die Frage ist daher, ob die Finanzpolitik über die Automatismen hinaus versuchen sollte, die Konjunktur zu steuern. Theoretisch ist es denkbar, dass die Finanzpolitik stärker antizyklisch ausgerichtet ist. So könnte sie in einer Schwächephase der Konjunktur zusätzliche Impulse durch Ausgabenprogramme oder durch Steuersenkungen geben. Voraussetzung für die Nachhaltigkeit einer solchen Politik ist jedoch, dass das mittelfristige Ziel eingehalten wird. Der Kurs muss also symmetrisch gefahren werden, das heißt, in Zeiten guter Konjunktur müsste eine restriktive Politik betrieben werden, so dass mittelfristig – also etwa über einen Konjunkturzyklus hinweg – die Verschuldungsquote konstant bleibt.

Wichtig wäre dann, dass eine solche antizyklische Politik einer festen Regelankündigung unterworfen wäre, um Zielverfehlungen möglichst gering zu halten (Kyddland und Prescott 1977). Eine diskretionäre Geldpolitik läuft Gefahr, dass die Inflationsrate höher ausfällt, als es wünschenswert ist, weil es für die Politik immer Anreize gibt, eine expansivere Politik zu betreiben. Analog bestehen für die Finanzpolitik Anreize, die Konjunktur anzuregen, aber restriktive Maßnahmen zu unterlassen. Im Ergebnis steigt dann die Staatsverschuldung über das angestrebte Niveau hinaus. Der Anstieg der Staatsverschuldung in vielen Ländern, auch in Deutschland, zeigt, dass es bei einer nicht regelgebundenen antizyklischen Finanzpolitik einen expansiven „bias“ gibt. Dies lässt sich beispielsweise dadurch erklären, dass es politische Widerstände gibt, in einer Aufschwungphase einen restriktiven Kurs einzuschlagen, weil man meint, dadurch könne die Konjunktur abgewürgt werden. Wegen der teilweise gravierenden Fehlentwicklungen besteht in der Literatur weitgehend Konsens, dass die Finanzpolitik regelgebunden sein sollte. Allerdings belegen die jüngeren Erfahrungen mit der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, dass es in der Praxis schwierig ist, eine strikte Regelbindung der Finanzpolitik durchzusetzen.

Davon abgesehen bestehen weitere praktische Probleme bei der Umsetzung einer antizyklischen Wirtschaftspolitik. So ist es schwierig, eine Phase guter Konjunktur genau zu identifizieren. Die Schwierigkeiten, das (unbeobachtbare) Produktionspotential zu schätzen und somit auch das Vorzeichen und das Ausmaß der Produktionslücke zu bestimmen, sind groß; die Bestimmung der Lücke ist sogar selbst im Nachhinein problematisch. Eine antizyklische Finanzpolitik muss sich jedoch – was noch schwieriger ist – auf die Diagnose der aktuellen Lage und auf eine Prognose stützen. Dazu gehört auch, dass man die Art und das Ausmaß von ökonomischen Schocks kennt und gut abschätzen kann, wie sie sich auf die Konjunktur auswirken. All dies erschwert die Erfolgsaussichten einer antizyklisch ausgerichteten Politik.

Hinzu kommt, dass die Finanzpolitik nicht sehr rasch und flexibel reagieren kann. Während eine Notenbank ihre Zinsen von einem Tag auf den anderen herauf- oder herabsetzen kann und von daher in der Stabilitätspolitik „überlegen“ ist, sind die Entscheidungsprozesse in der Politik ungleich langwieriger. In dem föderalen System Deutschlands müssen häufig mehrere Instanzen über Gesetzesänderungen beraten und beschließen, und nicht selten kommt es dabei zu politischen Interessenkonflikten, welche die Entscheidungen verzögern. So kann es sein, dass Maßnahmen zu spät ergriffen werden und daher nicht antizyklisch, sondern prozyklisch wirken. Erschwerend kommt hinzu, dass es nicht sehr viele Maßnahmen gibt, die sich schnell umsetzen lassen. Beispielsweise lassen sich staatliche Investitionen wie der Bau von Straßen oder von Schulen nicht leicht um ein Jahr vorziehen. Besser geeignet wären daher Änderungen bei den Steuern, vorausgesetzt, sie lassen sich schnell beschließen. Und es muss sichergestellt sein, dass die Maßnahmen befristet sind bzw. wieder umgekehrt werden, wenn sich die Konjunkturlage ändert. Nur dann ist die Finanzpolitik symmetrisch ausgerichtet. Wegen dieser Schwierigkeiten bei der Umsetzung kann es sein, dass die Finanzpolitik nicht den gewünschten stabilisierenden Effekt auf die Konjunktur hat, sondern sogar prozyklisch wirkt. Auch deshalb plädieren viele Ökonomen dafür, lediglich die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen (vgl. z.B. Taylor 2000).

Eine Maßnahme, die dieses Problem umgeht, sind die Steuergutscheine, die im Rahmen des diesjährigen Konjunkturprogramms in den Vereinigten Staaten ausgegeben werden. Sie wurden rasch beschlossen und können schnell verteilt werden. Allerdings muss noch sichergestellt werden, dass die Finanzpolitik den Impuls zu einem späteren Zeitpunkt wieder zurücknimmt und dafür sorgt, dass die Staatsverschuldung wieder gesenkt wird. Dabei muss jedoch beachtet werden, wie finanzpolitische Maßnahmen die Erwartungen der Konsumenten und Investoren beeinflussen. Wenn diese vorausschauend handeln, werden sie aufgrund der Steuersenkungen heute Steuererhöhungen

in der Zukunft erwarten, insbesondere, wenn die Finanzpolitik einer symmetrischen Regel folgt, also bereits im folgenden Aufschwung die Steuersenkung wieder zurücknehmen wird. Dies kann dazu führen, dass die privaten Akteure ihre Ausgaben nicht oder nur wenig erhöhen und somit der erwünschte Effekt nicht eintritt oder nur gering ist.<sup>1</sup> Alles in allem scheinen die Erfolgchancen einer antizyklischen Finanzpolitik sehr begrenzt zu sein.

## Finanzpolitik für mehr Wachstum und Beschäftigung

---

Die Finanzpolitik sollte auf diskretionäre Maßnahmen wie kurzatmige Konjunkturprogramme verzichten. Vielmehr sollte sie dazu beitragen, dass das Wachstum des Produktionspotentials zunimmt. Ein Beitrag bestand in den vergangenen Jahren darin, die Staatsausgaben langsamer als zuvor auszuweiten und so die Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt deutlich zu senken. So konnte nicht nur das Budgetdefizit abgebaut werden, auch entstand Spielraum für mehr Investitionen. Bei einer Fortsetzung der Ausgabendisziplin und bei mehr Ehrgeiz bei der Senkung von Subventionen entstünden weitere Spielräume, die für allgemeine Steuersenkungen genutzt werden sollten.<sup>2</sup> Zwar haben einige Vertreter der Bundesregierung eine umfassende Reform der Einkommensteuer ebenso wie Steuersenkungen für absehbare Zeit ausgeschlossen, und es erscheint daher unrealistisch, dass solche Maßnahmen im kommenden Jahr umgesetzt werden. Eine Minimallösung wäre es aber, die heimlichen Steuererhöhungen zu vermeiden.<sup>3</sup> Unterbleibt näm-

---

<sup>1</sup> Vgl. zu den so genannten nichtkeynesianischen Effekten EZB (2004).

<sup>2</sup> Zahlreiche Vorschläge liegen auf dem Tisch. Vgl. auch die Empfehlung für eine „qualitative Konsolidierung“ in der Finanzpolitik durch die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2007: 56–60).

<sup>3</sup> Vielfach wird auch dieser Vorschlag abgelehnt mit dem Hinweis, für Steuersenkungen gebe es keinen Raum. Dies ist jedoch irreführend, denn der Vor-

lich bei zunehmenden Nominaleinkommen eine Anpassung der Grenz- und damit der Durchschnittssteuersätze, so steigt die Steuerbelastung infolge heimlicher Steuererhöhungen, die Arbeitsanreize werden geschwächt, und das Wachstum des Produktionspotentials fällt geringer aus als sonst (Boss et al. 2007c: 62–63).<sup>4</sup>

Dieses Problem ist von der Politik durchaus erkannt worden, und es gibt Überlegungen, etwas gegen „heimliche Steuererhöhungen“ zu tun. Gegenwärtig wird aber offenbar vor allem erwogen, den Grundfreibetrag bei der Einkommensbesteuerung deutlich zu erhöhen und die Grenzsteuersätze nur im unteren und mittleren Einkommensbereich zu senken. Dies wäre allerdings ein wenig systematischer Schritt. Er würde zwar bedeuten, dass heimliche Steuererhöhungen vor allem bei den Gruppen, für die sie überproportional groß sind (IAW 2007), gemindert würden. Besser wäre es aber, die Ursachen dafür, dass heimliche Steuererhöhungen die einzelnen Gruppen unterschiedlich treffen, zu beseitigen und gleichzeitig durch Indexierung der relevanten Freibeträge und des gesamten Steuertarifs das Problem grundlegend zu lösen. Dann würde auch vermieden, dass die Steuerprogression noch steiler wird und dass das Problem „heimliche Steuererhöhungen“ verschärft wird. Im Übrigen würde dann nicht tendenziell der Konsum gestärkt, was konjunkturpolitisch gewollt sein mag. Auch würde die Investitionstätigkeit nicht beeinträchtigen und das Wachstum nicht geschwächt. Auch unter diesem Aspekt ist eine systematische Problemlösung überlegen.

---

schlag zielt lediglich darauf ab, eine Erhöhung der Steuerbelastung zu vermeiden.

<sup>4</sup> Seit der dritten Stufe der Einkommensteuerreform im Jahr 2005 ist die Steuerbelastung infolge heimlicher Steuererhöhungen nennenswert gestiegen und wird ohne eine Änderung des Einkommensteuertarifs weiter zunehmen (vgl. auch BMWi 2007). Heimliche Steuererhöhungen lassen sich vermeiden, beispielsweise durch eine Indexierung der Abzugsbeträge bei der Berechnung des zu versteuernden Einkommens und des Einkommensteuertarifs entsprechend der durchschnittlichen Nominaleinkommensentwicklung (Boss, Boss und Boss 2008).

## Arbeitsmarktreformen fortsetzen!

---

Vor dem Hintergrund der wahrscheinlichen konjunkturellen Abschwächung erscheinen einige Maßnahmen, die der Staat in jüngster Zeit beschlossen hat, nicht nur als Dämpfer für das Potentialwachstum, sondern auch aus konjunkturpolitischer Sicht als kontraproduktiv. Zu den Beispielen zählen die Rücknahme einiger Arbeitsmarktreformen und die Einführung von Mindestlöhnen. Diese Maßnahmen wirken sich nicht nur mittelfristig negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus, sie mindern die Arbeitsanreize für die Arbeitnehmer und die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen auch schon in der kurzen Frist und erweisen sich als Dämpfer für die Konjunktur. Kontraproduktiv wirkt ebenfalls, dass Vertreter der Politik, auch der Bundesregierung, dafür plädieren, die Tariflöhne stark zu erhöhen. Dies wirkt den Erfolgen entgegen, die in den vergangenen Jahren durch die Lohnzurückhaltung erreicht worden sind und die maßgeblich nicht nur zu dem sehr kräftigen Anstieg der Beschäftigung beigetragen haben, sondern auch zu dem derzeit noch andauernden Aufschwung in der Gesamtwirtschaft.

Allem Anschein nach fällt es der Bundesregierung schwer, die in den vergangenen Jahren erzielten Erfolge der Wirtschaftspolitik offensiv zu vertreten und nun den Reformkurs fortzusetzen. Nicht nur werden Reformen, die positiv gewirkt haben, teilweise zurückgenommen. Zahlreiche Politiker plädieren sogar dafür, nun die Löhne stärker anzuheben, damit die Arbeitnehmer „am Aufschwung teilhaben“. Dies ist insofern zynisch, weil damit unterschlagen wird, dass die Zahl der Beschäftigten seit dem Jahr 2005 um rund 1,5 Millionen zugenommen hat und die Zahl der Arbeitslosen in ähnlichem Umfang gesunken ist. Die betroffenen Personen haben sicherlich von dem Aufschwung profitiert, ebenso wie diejenigen, deren Arbeitsplatz nun sicherer geworden ist. Ferner verkennt die Diskussion über das angeblich fehlende „Ankommen des Aufschwungs“ völlig, welche Situ-

ation in Deutschland herrschte, als die Reformen auf dem Arbeitsmarkt eingeleitet wurden. Damals hatte sich das Wachstumstempo des Produktionspotentials abermals verlangsamt und bewegte sich auf die magere Rate von 1 Prozent zu. Die Arbeitslosigkeit erreichte mit fast 5 Millionen Personen einen neuen Höchststand, und die Sozialsysteme standen auf der Kippe. Im den Jahren 2003 und 2004 sprach man nicht nur in den Medien von Deutschland als dem „kranken Mann Europas“. Auch waren die Diagnosen durch die Ökonomen dramatisch.<sup>5</sup> Was danach – in einem schwierigen politischen Prozess – gelang, war, die negativen Trends beim Potentialwachstum und bei der Beschäftigung zu stoppen. Nicht nur, aber auch durch die Arbeitsmarktreformen und die dadurch induzierte Lohnzurückhaltung gelang es, das größte wirtschaftspolitische Problem in Deutschland zu mildern: Die extrem hohe Arbeitslosigkeit konnte erheblich gesenkt werden. Jetzt zu meinen, von diesem wirtschaftspolitischen Kurs könne man nun wieder abweichen, ist gleichbedeutend mit der Aussage, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland auf ein akzeptables Niveau gesunken ist, man also auf Dauer mit einer Zahl von 3,5 Millionen Arbeitslosen zufrieden ist.

Der seit dem Regierungswechsel zu beobachtende Stillstand bei den Arbeitsmarktreformen, der sich zuletzt zu einem Rückschritt fortentwickelt hat, und die geplante Ausweitung von gesetzlichen Mindestlöhnen auf weitere Branchen haben das Fundament des Aufschwungs bereits geschwächt. Im Jahr 2009 dürfte angesichts deutlich steigender Löhne vonseiten der Arbeitskosten erstmals seit 2003 praktisch kein Impuls auf die Beschäftigung ausgehen. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird sich, anders als in den Jahren zuvor, nicht verbessern, und die EZB wird die Zinsen auf einem höheren Niveau belassen müssen, als ihr bei einer moderateren Lohnpolitik möglich wäre. Will die Bundesregierung etwas für die

---

<sup>5</sup> Ein Beleg ist das Papier „Wege aus der Krise“ (Deutsche Bundesbank 2003).

Konjunktur (und das Wachstum) tun, so sollte sie den eingeschlagenen Kurs stoppen und umkehren. Weitere Arbeitsmarktreformen würden die Anreize für mehr Beschäftigung nicht nur mittelfristig erhöhen, sie wären auch ein „direkter Weg, die Binnennachfrage zu stärken ... und die Abhängigkeit der Beschäftigungsquote vom Konjunkturzyklus zu verringern“ (Snower 2008). Solche Reformen würden auch dazu beitragen, dass die Arbeitskosten nachhaltig langsamer steigen und von daher das Potentialwachstum und die Beschäftigung gefördert werden.

Wichtige Reformfelder, die bisher nicht angegangen wurden, betreffen den Kündigungsschutz (Sachverständigenrat 2006a: Ziffern 544–552) sowie die Arbeitsanreize im Niedriglohnsektor bzw. für Langzeitarbeitslose; es liegen zahlreiche Modelle zur Stärkung der Anreize vor.<sup>12</sup> Entsprechende Reformen würden nicht nur denjenigen nützen, die arbeitslos sind, sondern auch den Beschäftigten, denn deren Reallöhne wären in der Zukunft höher als ohne Reformen. Die Verringerung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung, die auch durch die Arbeitsmarktreformen möglich geworden ist, zeigt, was möglich ist. Ferner gibt es einen Konsens, dass Mindestlöhne die Beschäftigung nicht fördern, sondern sie in der Regel verringern. Auch hier hat der Staat eine Mitverantwortung. Nicht nur ermutigt die Bundesregierung die Tarifparteien zu solchen Schritten, auch sorgt sie dadurch, dass sie Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt, dafür, dass sich die negativen Wirkungen verfestigen. Auch mit Blick auf die Konjunktur ist es eine Mindestanforderung an die Wirtschaftspolitik, diesen Kurs sofort zu beenden.

Gestützt werden könnte der Aufschwung am Arbeitsmarkt angesichts der günstigen Perspektiven für die Finanzen der Bundesagentur für Arbeit schon im Verlauf des Jahres 2008

durch eine nochmalige Verringerung des Beitragssatzes. Die Einnahmen der Bundesagentur werden im Jahr 2008 infolge der kräftigen Reduktion des Beitragssatzes zum Jahresbeginn – um 0,9 Prozentpunkte auf 3,3 Prozent – zwar sinken (Tabelle 1). Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld dürften aber wegen des Rückgangs der Arbeitslosigkeit deutlich abnehmen, obwohl das Arbeitslosengeld älteren Anspruchsberechtigten länger als bisher gewährt werden, wenngleich nicht so lang wie vor der Reform im Rahmen der Agenda 2010. Das Defizit der Bundesagentur dürfte im Jahr 2007 nur rund 0,5 Mrd. Euro betragen, obwohl der Bund Ausgaben auf die Bundesagentur verlagert hat und die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erheblich aufgestockt werden. Eine Verringerung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung auf 2,9 Prozent ist möglich

Tabelle 1:  
Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2006–2009 (Mrd. Euro)

	2006	2007	2008 <sup>a</sup>	2009 <sup>a</sup>
Beiträge	51,18	32,26	26,39 <sup>b</sup>	27,32 <sup>b</sup>
Umlagen	1,12	0,97	0,98	1,00
Verwaltungskosten-				
erstattungen	2,36	2,43	2,48	2,53
Sonstige Einnahmen <sup>c</sup>	0,72	0,70	1,10	1,05
Zuschuss des Bundes	0,00	6,47	7,58	7,78
<b>Einnahmen</b>	<b>55,38</b>	<b>42,84</b>	<b>38,53</b>	<b>39,68</b>
Eingliederungstitel	2,48	2,51	2,98	3,06
Arbeitslosengeld	23,61	17,68	16,53	16,22
Kurzarbeitergeld, Transfer-				
kurzarbeitergeld etc.	0,35	0,42	0,45	0,50
Umlagefinanzierte				
Ausgaben	1,09	0,95	0,95	0,98
Aussteuerungsbetrag/ Eingliederungsbeitrag	3,28	1,95	5,00	5,00
Verwaltungsausgaben	5,34	5,53	5,67	5,80
Sonstige Ausgaben <sup>d</sup>	8,02	7,16	7,50	7,60
<b>Ausgaben</b>	<b>44,17</b>	<b>36,20</b>	<b>39,08</b>	<b>39,16</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>11,22</b>	<b>6,64</b>	<b>-0,55</b>	<b>0,52</b>

<sup>a</sup>Prognose. — <sup>b</sup>Bei einem Beitragssatz von 3,3 Prozent. — <sup>c</sup>Unter anderem Zinserträge (einschließlich der Erträge auf die bei der Deutschen Bundesbank angelegten Mittel). — <sup>d</sup>Ohne die bei der Deutschen Bundesbank angelegten Mittel („Zuweisung an den Versorgungsfonds“).

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen und Prognosen.

<sup>12</sup> Brown, Merkl und Snower (2007a, 2007b); Boss et al. (2007a); Sachverständigenrat (2006b); ifo (2007); Franz (2007); Breyer (2007); Dietz und Walwei (2007); Bonin et al. (2007).

(Boss 2007a, 2007b).<sup>6</sup> Käme es dazu, so wären die Ausgaben der Bundesagentur in den nächsten Jahren geringer als sonst, weil diese teilweise endogen sind. Vor allem aber wirkte sich eine Reduktion des Beitragssatzes positiv auf die Beschäftigung aus. Der Beitragssatz müsste im Falle einer normalen mittelfristigen wirtschaftlichen Entwicklung nicht so bald wieder angehoben werden.

## Fazit

---

Alles in allem halten wir es für nicht angemessen, auf die sich abzeichnende Schwäche der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland mit einem Konjunkturprogramm zu reagieren. Es besteht das Risiko, dass ein solches Programm nicht wie gewünscht wirkt. Die Staatsverschuldung würde auf jeden Fall steigen. Wichtig wäre es dagegen, das mittelfristige Wachstum zu fördern und die Anreize für mehr Beschäftigung zu erhöhen. Solche Maßnahmen hätten sicherlich den positiven Nebeneffekt, dass sie gleichzeitig auch die konjunkturelle Lage in diesem und im kommenden Jahr verbessern würden.

## Literatur

---

- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (Hrsg.) (2007). Wirtschafts- und finanzpolitische Mittelfriststrategie: „Goldener Schnitt 2012“. *Monatsbericht* (7): 7–11.
- Bonin, H., A. Falk und H. Schneider (2007). Niedriglohnssektor. Workfare – praktikabel und gerecht. *ifo Schnelldienst* 60 (4): 33–37.
- Boss, A. (2007a). Wohin mit den Überschüssen der Bundesagentur für Arbeit? Kieler Arbeitspapiere 1384. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2007b). Stärkere Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung! *Wirtschaftsdienst* 87 (12): 800–806.
- Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008). Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9 (1): 102–124.
- Boss, A., A.J.G. Brown, C. Merkl und D.J. Snower (2007a). Einstellungsgutscheine: Konkrete Ausgestaltung für Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 1327. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., J. Dovern, C.-P. Meier, F. Oskamp und J. Scheide (2007b). Verbessertes Arbeitsmarktumfeld stärkt Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 441/442. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., J. Dovern, C.-P. Meier, F. Oskamp und J. Scheide (2007c). Deutsche Konjunktur: Aufschwungskräfte behalten die Oberhand. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Herbst 2007. Kieler Diskussionsbeiträge 445/446. IfW, Kiel.
- Breyer, F. (2007). Niedriglohnssektor. Das Modell des BMWi-Beirats. *ifo Schnelldienst* 60 (4): 21–24.

---

<sup>6</sup> Eine Reduktion des Beitragssatzes um zusätzlich 0,4 Prozentpunkte entspricht im Jahr 2008 – rein rechnerisch – einer Verringerung des Beitragsaufkommens um 3,2 Mrd. Euro.

- Brown, A.J.G., C. Merkl und D.J. Snower (2007a). Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies. IZA Discussion Papers 2835. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Brown, A.J.G., C. Merkl und D.J. Snower (2007b). Einstellungsgutscheine effektiver als Kombilöhne: Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich. *ifo Schnelldienst* 60 (4): 37–41.
- Bundesagentur für Arbeit (Ifd. Jgg.). *Amtliche Nachrichten*. Nürnberg.
- Deutsche Bundesbank (2003). Wege aus der Krise – Wirtschaftspolitische Denkanstöße für Deutschland. *Monatsbericht*. März. Frankfurt am Main.
- Dietz, M., und U. Walwei (2007). Niedriglohnsektor. Mehr Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. *ifo Schnelldienst* 60 (4): 28–33.
- EZB (Europäische Zentralbank) (2004). *Monatsbericht*. April. Frankfurt am Main.
- Franz, W. (2007). Niedriglohnsektor. Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell: Der Vorschlag des Sachverständigenrates. *ifo Schnelldienst* 60 (4): 24–28.
- Gern, K.-J., N. Jannsen, B. Sander, J. Scheide und B. van Roye (2008). Abkühlung der Weltkonjunktur. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Frühjahr 2008. Kieler Diskussionsbeiträge 449/450. IfW, Kiel.
- IAW (Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.) (2007). *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der „heimlichen Steuerprogression“ und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft*. Endbericht. Tübingen.
- ifo (ifo Institut für Wirtschaftsforschung) (2007). Niedriglohnsektor. Die zentralen Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe. *ifo Schnelldienst* 60 (4): 48–53.
- Kydland, F., und E. Prescott (1977). Rules Rather Than Discretion. The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy* 85 (2): 473–493.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2007). *Aufschwung legt Pause ein*. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2007. Essen.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2006a). *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen*. Jahresgutachten 2006/07. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2006b). *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden.
- Snower, D.J. (2008). Deutschland braucht eine mutige Arbeitsmarktreform zur Stärkung der Binnennachfrage. IfW-Fokus 37. Via Internet (6. März 2008) <<http://www.ifw-kiel.de/presse/fokus/2008/fokus37>>.
- Taylor, J.B. (2000). Reassessing Discretionary Fiscal Policy. *Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 21–36.