

Deutschland-Check Januar 2012

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

durchgeführt vom

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)

im Auftrag von

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) und WirtschaftsWoche

Deutschland-Check Januar 2012

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 online.

- S. 3 Das Barometer der Wirtschaft
 - Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung
- S. 8 Das Urteil der Ökonomen
 - Politikbewertung durch das IW Köln
- S. 13 Die Meinung der Experten
 - Ergebnisse einer Befragung von Wirtschaftswissenschaftler durch die IW-Consult GmbH

Das Barometer der Wirtschaft

Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung



Wirtschaftsentwicklung: Unterschiedliche Signale und Einschätzungen

Einige Konjunkturprognostiker nehmen das Wort „Rezession“ in den Mund, um die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zu beschreiben. Sie gehen davon aus, dass die deutsche Wirtschaft zwei Quartale in Folge schrumpft, im vierten Quartal 2011 und auch im ersten Quartal des neuen Jahres. Erst danach soll sie wieder langsam Fahrt aufnehmen. Mehr als rund ein halbes Prozent Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahresdurchschnitt 2012 wären dann kaum drin. Und dann gibt es da noch den Kassandraruuf von Frau Christine Lagarde, der Direktorin des Internationalen Währungsfonds, die ein Abrutschen der Weltwirtschaft in eine große Depression ähnlich der aus den 1930er Jahren für möglich hält, wenn die Politik nicht entschlossen gegensteuert.

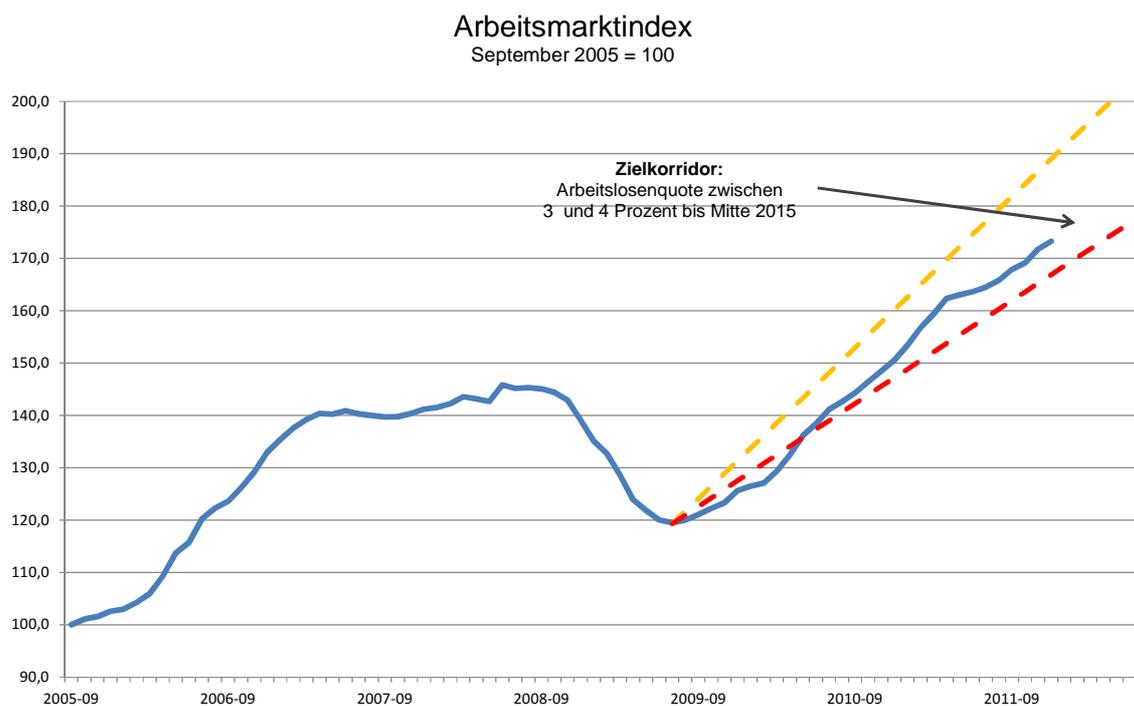
Wenn auch nicht euphorisch, aber doch deutlich besser beurteilen die Verbände der deutschen Wirtschaft die Aussichten ihrer Unternehmen für das Jahr 2012, wie die traditionelle Verbandsumfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln aus dem Dezember letzten Jahres ergab. Immerhin 26 der vom Institut befragten 46 Verbände gehen davon aus, dass die reale Produktion oder der preisbereinigte Umsatz im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr ansteigen wird unter ihnen auch die großen exportstarken Branchen wie die Chemische Industrie, der Maschinen- und Anlagenbau, die Automobilindustrie und die Elektrotechnik. Auch die Bauwirtschaft sieht sich 2012 weiter im Aufwärtstrend. Von etwas niedrigeren Ergebnissen als in 2011 gehen 11 Branchen aus, unter anderem die Eisen- und Stahlindustrie, die Finanzwirtschaft und der Immobiliensektor. Allerdings gibt es keine Branche, die von wesentlich niedrigen Geschäftsergebnissen ausgeht, also einen Einbruch erwartet.

Welchen Weg die Wirtschaft in Deutschland im Jahr 2012 tatsächlich nimmt, hängt maßgeblich von den Entwicklungen auf den Finanzmärkten ab. Eine Kreditklemme könnte die moderaten Wachstumserwartungen schnell trüben oder gar zunichtemachen. Noch signalisieren die Umfragen an dieser Front keine Gefahren, aber Wachsamkeit ist geboten. Klare Signale der Politik, dass die Staatsschuldenkrisen in der Euro-Zone nachhaltig gelöst werden, wären ein willkommener Konjunkturbeschleuniger in der aktuell labilen Lage.

Der **Arbeitsmarktindex** setzte im Dezember 2011, von beiden Teilindikatoren getrieben, seinen Erfolgskurs fort:

- Kalender- und saisonbereinigt ist die Zahl der Arbeitslosen im Dezember 2011 sogar kräftig um 22.000 Personen zurückgegangen und lag insgesamt mit 2,88 Millionen deutlich unter der 3-Millionen-Marke. Auch im Durchschnitt des Jahres 2011 unterschritt die Zahl der Arbeitslosen mit 2,95 Millionen diese psychologisch wichtige Marke.
- Die Zahl der gemeldeten offenen Stellen erhöhte sich im Dezember 2011 saisonbereinigt um 5.000 und übersprang damit erstmals die Marke von 500.000 (503 Tausend). Dies ist ein sehr gutes Zeichen, denn es signalisiert eine anhaltend lebhaftere Nachfrage der deutschen Unternehmen nach Arbeitskräften.
- Insgesamt konnte sich der Arbeitsmarktindex im Dezember 2011 auf einen Wert von 173,3 (September 2005 = 100) verbessern, was einem Anstieg um 0,9 Prozent bedeutet.
- Der Arbeitsmarktindex hält somit auch im Dezember 2012 Kurs und bleibt sicher im Vollbeschäftigungs-Trichter.

Auch für das Gesamtjahr 2012 stehen die Chancen für den deutschen Arbeitsmarkt nicht schlecht. Dies zumindest zeigt die Verbandsumfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln: 31 Branchen erwarten, dass die Beschäftigung in ihrem Wirtschaftszweig im Großen und Ganzen unverändert bleibt, 7 Branchen gehen von rückläufigen Beschäftigungszahlen aus, aber 8 von steigenden, darunter interessanterweise auch Teilbereiche der Finanzwirtschaft (Banken, Sparkassen und Versicherungswirtschaft).

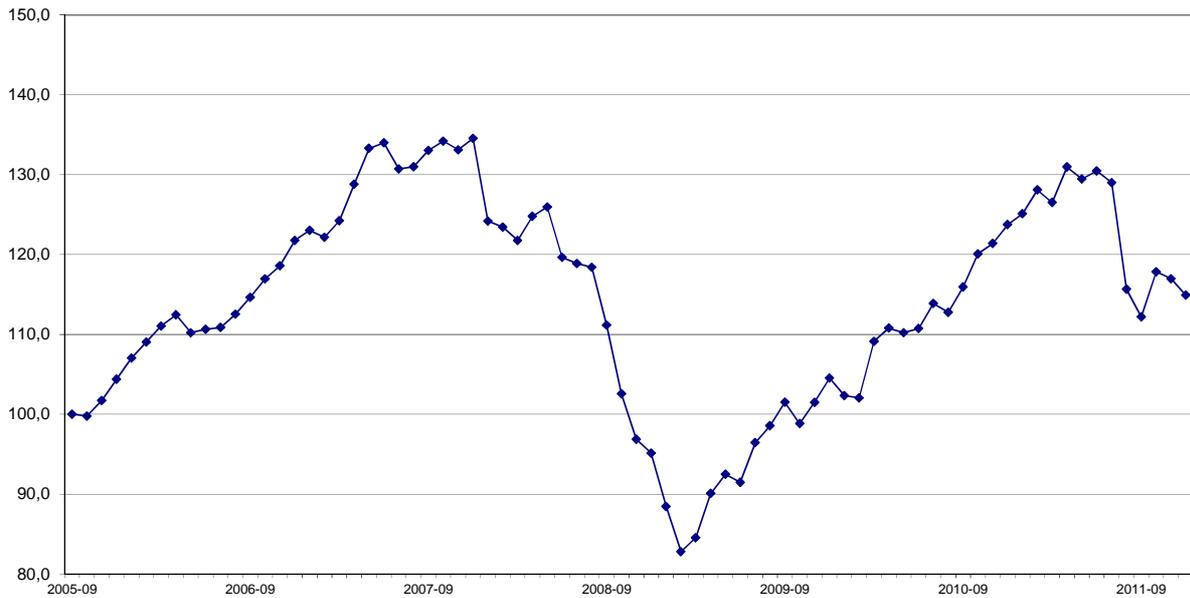


Der **Wachstumsindex** liefert ein Stückweit das Kontrastprogramm zum Arbeitsmarktindex. Keiner der drei Teilindikatoren sorgte im Dezember 2012 für einen Aufwärtstrend:

- Der DAX-Performance-Index verlor im Dezember 2011 190 Punkte und konnte so die 6.000er Marke nicht ins neue Jahr retten (5.898 Punkte am Schlusstag des alten Jahres). Es kommt nicht häufig vor, dass der DAX im Dezember rückläufig ist – zuletzt passierte dies in den Jahren 2002 und 1998. In aller Regel kann der DAX-Performance-Index im Schlussmonat eines Jahres nochmals Gewinne verzeichnen.
- Der Ifo-Lage-Index blieb im dritten Monat in Folge auf dem Niveau von 116,7 und zeigt somit keine erkennbare Tendenz in die eine oder andere Richtung (Seitwärtsbewegung). Einer leichten Eintrübung der Geschäftslage im Verarbeitenden Gewerbe stehen Verbesserungen im Groß- und Einzelhandel sowie dem Bauhauptgewerbe gegenüber. Die Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate haben sich zwei Monate infolge sogar wieder verbessert. Dies könnte auch zu einer weiteren Stabilisierung der Geschäftslage beitragen.
- Auch die Industrieproduktion konnte dem Wachstumsindex zuletzt keine positiven Impulse geben. Im Gegenteil: Im November ging die Industrieproduktion um 1,3 Prozent zurück. Alle drei Hauptgruppen – Vorleistungsgüter, Investitionsgüter, Konsumgüter – verzeichneten ein Minus. Diese Negativ-Entwicklung dürfte sich im Dezember 2011 mit etwa demselben Tempo fortgesetzt haben.
- Insgesamt verlor der Wachstumsindex damit im Dezember 2011 2,1 Punkte oder 1,8 Prozent. Zum zweiten Mal in Folge verliert er an Boden, wenn auch nicht gravierend.

Wachstumsindex

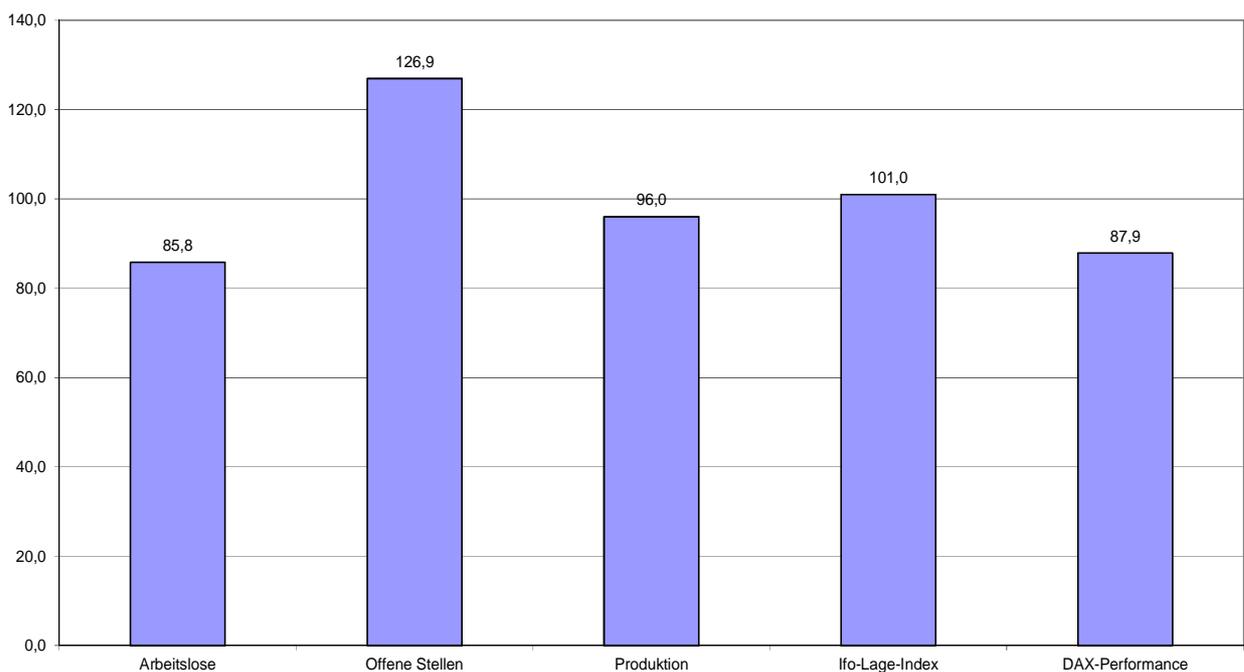
September 2005 = 100



Zu den fünf **Einzelindikatoren**: Die Story wiederholt sich. Die Arbeitsmarktindikatoren liegen weit im positiven Bereich, gemessen am Vorkrisenniveau. Die Wachstumsindikatoren tun sich weiter schwer, dem guten Beispiel der Arbeitsmarktindikatoren zu folgen. Nach wie vor gelingt es der Industrieproduktion und dem DAX nicht, die 100-Prozent-Hürde zu nehmen. Bei der Industrieproduktion bedarf es dazu eines Zuwachses von 4,2 Prozent, beim DAX-Performance-Index von 13,8 Prozent. In einem Monat ist das kaum zu schaffen.

Arbeitsmarkt- und Wachstumsindikatoren

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



Ein Jahresrückblick 2011

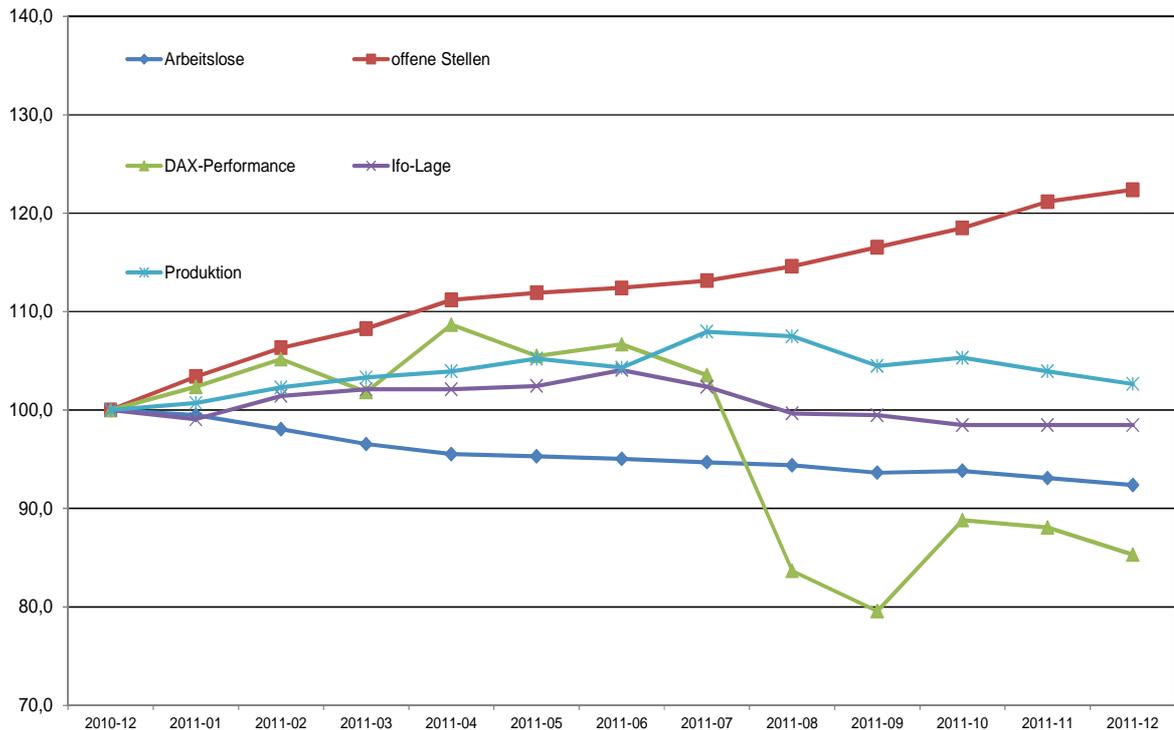
Das Jahr 2011 liegt nun vollständig vor, so dass abschließend ein Blick auf die Entwicklung der fünf Teilindikatoren über das gesamte Jahr geworfen werden soll.

Für die deutsche Volkswirtschaft war 2011 insgesamt ein sehr erfolgreiches Jahr. Das reale Bruttoinlandsprodukt stieg voraussichtlich um rund 3 Prozent. Es war das zweite Jahr der Aufholung nach dem tiefen Einbruch im Krisenjahr 2009, wo die reale Wirtschaftsleistung um 5,1 Prozent eingebrochen war. Schon im 1. Quartal dieses Jahres wurde der Vor-Krisen-Höchststand fast erreicht, im 2. Quartal dann endgültig überschritten. Der Aufholprozess verlief damit deutlich schneller als nach Ende der Krise von den meisten Konjunkturexperten erwartet wurde.

In den Einzelindikatoren des D-Checks drückt sich dies wie folgt aus (siehe Grafik):

- Der Arbeitsmarktindex legte im 12-Monats-Zeitraum um 15,1 Prozent zu. Treibende Kraft waren vor allem die gemeldeten offenen Stellen mit einem Plus von 22,4 Prozent (+ 92.000) im Jahresverlauf (Dezember 2011 gegenüber Dezember 2010). Aber auch die Zahl der Arbeitslosen ging deutlich um 7,6 Prozent zurück (-238.000).
- Der Wachstumsindex verlor im Jahresverlauf 7,1 Prozent an Wert. Nur die Industrieproduktion konnte mit +2,7 Prozent etwas Boden gut machen, schwächelt allerdings in den letzten Monaten. Der Ifo-Lage-Index lag im Dezember 2011 um 1,5 Prozent, der DAX-Performance-Index sogar um stolze 14,7 Prozent unter Vorjahresniveau.

Entwicklung der Einzelindikatoren im Jahr 2011 Dezember 2010 = 100



Das Urteil der Ökonomen Politikbewertung durch das IW-Köln



1. Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union

Bundesregierung, 07. Dezember 2011

Was ist geplant?

Die Bundesregierung hat Anfang Dezember einen Entwurf zur Umsetzung der im Mai 2009 auf EU-Ebene beschlossenen Hochqualifizierten-Richtlinie verabschiedet. Diese sieht eine Harmonisierung und Vereinfachung der Bedingungen für die Zuwanderung von Fachkräften in die EU durch die Einführung der Blauen Karte EU vor. Ausländische Hochschulabsolventen erhalten mit der Blauen Karte EU eine auf bis zu vier Jahre befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in Deutschland, wenn sie hier ein Gehalt von mindestens

44.000 Euro, bzw. 33.000 Euro in Mangelberufen erzielen. Darüber hinaus wird die Einkommensgrenze für die Zuwanderung ausländischer Spezialisten auf 48.000 Euro gesenkt und der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen und für Ausländer, die in Deutschland eine berufliche Ausbildung absolviert haben, vereinfacht.

Im Einzelnen sieht der Gesetzesentwurf folgende Maßnahmen vor:

1. **Blaue Karte EU.** Ausländische Hochschulabsolventen können ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland eine Blaue Karte EU erhalten, wenn sie einen Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Arbeitsplatzangebot mit einem Jahresgehalt von mindestens 44.000 Euro vorweisen können. Die Blaue Karte wird für höchstens vier Jahre ausgestellt. Befristet Beschäftigte erhalten sie für die Dauer ihres Arbeitsvertrags plus drei Monate. Wenn Inhaber der Blauen Karte zwei Jahre lang Beiträge zur Sozialversicherung geleistet und erfolgreich einen Integrationskurs absolviert haben, haben sie nach zwei Jahren einen Anspruch auf eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis. Nach 18 Monaten können sie in der Regel auch eine Erwerbstätigkeit in einem anderen EU-Mitgliedsland aufnehmen.

Für Hochschulabsolventen in Mangelberufen ist eine Sonderregelung vorgesehen. Sie erhalten die Blaue Karte EU bereits ab einem Jahreseinkommen von 33.000 Euro. Allerdings ist in diesem Fall, soweit der Hochschulabschluss nicht in Deutschland erworben wurde, eine Prüfung der Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit vorgesehen. Als Mangelberufe werden im Gesetzesentwurf alle MINT-Berufe auf akademischem Niveau, hochspezialisierte IT-Berufe und Humanmediziner gewertet.

2. **Absenkung der Einkommensgrenze für die Zuwanderung ausländischer Spezialisten.** Die Einkommensgrenze für die (unbefristete) Zuwanderung von Spezialisten und leitenden Angestellten mit besonderer Berufserfahrung wird von 66.000 Euro auf 48.000 Euro abgesenkt. Dabei wird eine Schutzklausel für den deutschen Steuerzahler eingeführt. Die Aufenthaltserlaubnis erlischt in Zukunft, wenn es innerhalb der ersten drei Jahre zum Bezug von Hartz-IV oder Sozialhilfe kommt. Diese Bedingung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts auf finanzielle Unabhängigkeit ist ein Novum im deutschen Zuwanderungsrecht.

3. **Besserer Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen und Ausländer, die in Deutschland eine berufliche Ausbildung absolviert haben.** Ausländische Absolventen deutscher Hochschulen können in Zukunft in dem Zeitraum von bis zu einem Jahr, der ihnen bereits heute zur Suche eines (qualifikationsadäquaten) Arbeitsplatzes eingeräumt wird, unbeschränkt arbeiten. Zudem erhalten sie nach zwei Jahren sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ein Daueraufenthaltsrecht. Ausländische Absolventen einer beruflichen Ausbildung in Deutschland können in Zukunft eine (zunächst) befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten um in dem erlernten Beruf zu arbeiten.

Bewertung durch das IW Köln : 4 von 5 Sternen

Begründung:

Erleichterter Zugang für ausländische Akademiker zum deutschen Arbeitsmarkt:

Bisher ist der Zugang für ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten zum deutschen Arbeitsmarkt sehr restriktiv geregelt. Sie können nur nach Deutschland zuwandern, wenn sie hier entweder ein Jahresgehalt von über 66.000 Euro beziehen oder in einer aufwendigen Vorrangprüfung durch die Bundesagentur festgestellt wurde, dass der Arbeitsplatz nicht durch einen Inländer oder EU-Bürger besetzt werden kann. Nur ein kleiner Teil der Akademiker in Deutschland erzielt Einkommen von über 66.000 Euro und insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen haben nicht die Möglichkeit ausländischen Fachkräften derart hohe Einkommen zu bieten. Mit der Einführung der Blauen Karte EU und der Absenkung der Einkommensgrenze für die Zuwanderung ausländischer Spezialisten auf 48.000 Euro werden nunmehr Einkommen vorausgesetzt, die von Akademikern mit Berufserfahrung in der Regel erreicht werden können. In den Mangelberufen, also bei MINT-Akademikern, IT-Spezialisten und Humanmediziner, stellt die reduzierte Einkommensgrenze von 33.000 Euro keine relevante Hürde für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt dar. Einkommen von unter 33.000 Euro sind auch für Berufseinsteiger in diesen Bereichen die Ausnahme.

Die Gesetzesänderungen führen dazu, dass ausländische Akademiker mit Berufserfahrung und Personen mit Abschlüssen in Mangelberufen in Zukunft grundsätzlich die Möglichkeit haben, nach Deutschland zuzuwandern. Allerdings müssen sie ein Arbeitsplatzangebot vorweisen. Der Bewerbungsprozess für eine Stelle in Deutschland muss also weiterhin vom Ausland aus stattfinden, was die Arbeitssuche für ausländische Hochschulabsolventen in Deutschland und die Kandidatensuchen für deutsche Unternehmen im Ausland erschwert. Um diese Schwierigkeit zu umgehen, bieten die meisten angelsächsischen Länder,

ausländischen Fachkräften bei entsprechenden Qualifikationen die Möglichkeit, ohne konkretes Arbeitsangebot einzureisen, um eine Arbeitsstelle zu suchen.

Die Befristung der Blauen Karte EU sollte an sich kein Hinderungsgrund für ausländische Akademiker darstellen, die nach Deutschland zuwandern wollen, da nach zwei Jahren in Deutschland ja ein Anspruch auf ein Daueraufenthaltsrecht besteht. Allerdings ist es wichtig, dass dieser Anspruch den Interessenten auch kommuniziert wird.

Kaum Zugang für Personen mit beruflicher Qualifikation:

In Deutschland existieren nicht nur Fachkräfteengpässe bei Akademikern sondern auch bei Personen mit beruflichen Qualifikationen, insbesondere im technischen Bereich und in den Gesundheitsberufen. Nach dem Gesetzesentwurf können Ausländer, die ihre Berufsausbildung in Deutschland erhalten haben, in Zukunft eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Für Nicht-EU-Ausländer, die ihre Ausbildung im Ausland erhalten haben, ist jedoch auch in Mangelberufen kein Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt vorgesehen. Und anders als bei den Hochschulen haben Ausländer auch weiterhin in der Regel keinen Zugang zum dualen Ausbildungssystem.

Fehlende Willkommenskultur:

Das deutsche Zuwanderungsrecht ist mit seinen verschiedenen Zuständigkeiten für potenzielle Zuwanderer relativ kompliziert. Um ausländischen Fachkräften den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern, sollten eine einzige Anlaufstelle für ausländische Fachkräfte, die in Deutschland arbeiten wollen, bestimmt und die notwendigen Informationen gebündelt werden. In Bezug auf das Verfahren der Zulassung ausländischer Fachkräfte sieht der Gesetzesentwurf keine Verbesserungen vor.

Zudem muss man bei der Bewertung der Gesetzesentwurfs im Auge behalten, dass es sich bei der Einführung der Blauen Karte EU nicht um die freie Entscheidung der deutschen Politik handelt, sondern um die Umsetzung einer EU-Richtlinie handelt, die aufgrund der europäischen Verträge für den deutschen Staat bindend ist und eigentlich schon Mitte 2011 hätte umgesetzt sein müssen.

Fazit:

Insgesamt wird mit der Reform des Zuwanderungsrechts ein großer Schritt in die richtige Richtung getan. Der Zugang für ausländische Fachkräfte mit Hochschulabschluss zum deutschen Arbeitsmarkt wird deutlich erleichtert und in den akademischen Mangelberufen erhalten auch Berufseinsteiger die Möglichkeit nach Deutschland zuzuwandern. Wünschenswert wäre es, die Zuwanderungsmöglichkeiten ausländischer Fachkräfte mit beruflichen Qualifikationen und den Zugang von Ausländern zum dualen Ausbildungssystem

zu verbessern, da auch in manchen dieser Berufe Fachkräftengpässe herrschen. Ferner bleiben die Verfahren für Zuwanderer sehr kompliziert; eine Willkommenskultur, die ausländische Fachkräfte auf dem Weg nach Deutschland begleitet, sollte geschaffen werden.

2. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG)

Bundesregierung: 14.12.2011

Was ist geplant?

Am 14. Dez. 2011 hat das Bundeskabinett den **Referentenentwurf für ein zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz gebilligt**. Wie der Name schon sagt, ergänzt dieses Gesetz das erste Finanzmarktstabilisierungsgesetz (Oktober 2008) und das Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz (April 2009). Durch das Gesetz soll dem Problem des **systemischen Risikos** besser Rechnung getragen werden. Zu einer gesetzgeberischen Maßnahme sieht sich die Bundesregierung insbesondere wegen der Analyse der EZB und des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) bezüglich der Systeminstabilität veranlasst. Im Referentenentwurf wird konzediert, dass es eine Aufgabe des Staates sei, das Vertrauen der Marktteilnehmer und der Bürger in die Stabilität des Bank- und Finanzsystems zu bewahren. Der Gesetzgeber verweist zudem auf internationale Vereinbarungen, gemäß derer entsprechende das Systemrisiko mindernde Maßnahmen zu ergreifen seien. Dabei sollen schon mögliche Gefahren präventiv adressiert werden.

- Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass **neue Anträge auf staatliche Unterstützungen** (aus Soffin) gestellt werden können. Ferner wird die Einschränkung auf Auslagerung von ausschließlich strukturierten Wertpapieren gestrichen. Der Garantierahmen wird auf **(wieder)** 400 Milliarden Euro und die Kreditermächtigungen werden auf 80 Milliarden Euro **erhöht**.
- Ferner sieht das Gesetz vor, dass die Finanzaufsicht höhere Eigenkapitalanforderungen schon dann auferlegen kann, wenn eine **besondere Risikolage vorliegt oder eine Gefährdung der Finanzmarktstabilität** droht. Geknüpft wird die Möglichkeit an das Vorliegen einer entsprechenden **Empfehlung insbesondere des ESRB**. Gemäß diesem Gesetz kann die Finanzaufsicht selbst dann höhere Eigenkapitalanforderungen vorgeben, **wenn (noch) keine konkrete Bestandgefährdung eines Institutes vorliegt**. Dabei kann die Finanzaufsicht insbesondere fordern, dass eine Bank staatliche Stützungsmaßnahmen prüft.

Bewertung durch das IW Köln: 3 von 5 Sternen

Begründung:

Dass die Finanzaufsicht Banken strengere Eigenkapitalauflagen vorgeben kann, selbst wenn aus einzelwirtschaftlicher Sicht keine konkrete Bestandsgefährdung vorliegt, muss ambivalent bewertet werden. Einerseits versucht der Gesetzgeber, dem Problem des systemischen Risikos Rechnung zu tragen. **Banken werden auf Basis dezentraler Entscheidungen ihren Beitrag zum öffentlichen Gut der Systemstabilität individuell mutmaßlich zu gering wählen.** Wenn das gesamtwirtschaftliche Ziel der Systemstabilität auf Basis dezentraler Entscheidungen nicht zu erreichen ist, dann **soll der Staat durch Zwang die Zielerreichung ermöglichen.** Das Gesetz ist also eine Art Notstandsgesetz für Systemstabilität. Dass der Staat das Gesetz missbraucht beziehungsweise verzerrend umsetzt und letztlich per Zwang unverhältnismäßig in Eigentumsrechte eingreift, kann andererseits nicht ausgeschlossen werden. Die Nutzung der erweiterten Eingriffsmöglichkeiten wird an internationale Beschlüsse beziehungsweise Empfehlungen geknüpft, so dass es **Bremsen für einen exzessiven Missbrauch oder eine exzessive Fehlnutzung gibt.** Die aktuelle Diskussion über eine zwangsweise Re-Kapitalisierung der Banken zeigt aber, dass es durchaus strittig sein kann, ob ein entsprechender Eingriff in die Eigentumsrechte legitim ist. Wenn die Instrumente verantwortlich eingesetzt werden, dann überwiegen die Vorteile, da eine Öffentliche-Gut-Problematik adressiert wird. Allerdings wären strengere Verhältnismäßigkeitserwägungen und Kontrollen bezüglich des Eingriffs in die Eigentumsrechte wünschenswert.

Die Meinung der Experten

Ergebnisse einer Befragung Wirtschaftswissenschaftlern durch die IW-Consult GmbH



Der politische Hintergrund

Innovationen gelten gemeinhin als Schlüssel für mehr Wachstum. Innovationsförderung wird daher meist mit Wachstumsförderung gleichgesetzt. Aber gibt es diesen Zusammenhang? Bringen Innovationen mehr Arbeitsplätze? Und was kann wie getan werden, um Innovationen zu fördern? Vor dem Hintergrund dieser Fragen dient das vorliegende IW-

Expertenvotum dazu, einen Überblick über die Meinung von Wirtschaftsexperten zum Thema „Innovationen und Wachstum in Deutschland“ zu geben.

Die Befragung

Die Befragung für das vorliegende IW-Expertenvotum fand vom 12. bis zum 28. Dezember 2011 statt. Insgesamt wurden 352 Professoren für Wirtschaftswissenschaften angeschrieben, die an Universitäten in Deutschland tätig sind; 68 Professoren haben sich an der Befragung beteiligt. Im Einzelnen wurde die Zustimmung der Experten zu den folgenden Aussagen erhoben:

- „Innovationen sind der wichtigste Treiber des Wirtschaftswachstums.“
- „Innovationen bringen eher Arbeitsplätze als dass sie Arbeitsplätze kosten.“
- „Die Politik sollte Innovationen allgemein fördern (beispielsweise über die steuerliche Begünstigung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben), anstatt gezielt Innovationen in ausgewählten Technologiebereichen zu fördern (beispielsweise über die Teilfinanzierung von Einzelprojekten).“
- „Die Politik sollte die staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung erhöhen.“
- „Um Innovationen zu fördern, sollte die Politik den Engpässen an innovationsrelevanten Fachkräften (Forscher, Ingenieure etc.) entgegenwirken, beispielsweise über die Bildungs- und Zuwanderungspolitik.“
- „Regulierungshemmnisse für die Umsetzung neuer Ideen sollten beseitigt werden ...
 - ... auf dem Arbeitsmarkt.“
 - ... auf dem Produktmarkt.“
 - ... auf dem Kapitalmarkt.“
- „Der internationale Patentschutz sollte ausgebaut 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“ und „Stimme überhaupt nicht zu“ 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 tiefergehende Beschäftigung mit den angesprochenen Aspekten würde naturgemäß eine differenzierte Analyse erfordern, bei der auch spezifische Arten von Innovationen zu betrachten wären.

Positive Wachstums- und Beschäftigungswirkungen durch Innovationen

Das Wachstum der Wirtschaftsleistung stellt ein zentrales Ziel der Wirtschaftspolitik dar – dies gilt trotz zuweilen geäußerter Kritik und Forderungen nach alternativen Konzepten. Sowohl Befürworter als auch Kritiker eint im Übrigen zumeist das Anliegen, „nachhaltiges“ Wachstum zu erreichen, also Wachstum, das langfristig tragfähig ist und nicht auf nur kurzfristig wirkenden Faktoren basiert. Es liegt nahe, dass Innovationen dabei eine wichtige Rolle spielen können. Dementsprechend sind fast alle befragten Experten der Ansicht, dass Innovationen der bedeutendste Treiber des Wachstums sind: 64 der 68 Experten vertreten diese Meinung (Tabelle 1).

Tabelle 1: Wachstum entsteht vor allem durch Innovationen		
„Innovationen sind der wichtigste Treiber des Wirtschaftswachstums.“		
Anzahl der Experten		
	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	44	64
Stimme eher zu	20	
Stimme eher nicht zu	4	4
Stimme überhaupt nicht zu	0	
Keine Angabe	0	
Gesamt	68	

Quelle: IW-Expertenvotum, Dezember 2011, 68 Experten
 * Der Unterschied ist signifikant (Chi-Quadrat-Test mit $p=0,000$).

Ein Experte äußert sich zusammenfassend wie folgt: „Innovationen ermöglichen der Menschheit eine effizientere und schonendere Nutzung der verfügbaren Ressourcen. Sie sind somit die zentrale Voraussetzung für eine nachhaltige Verbesserung unserer materiellen sowie immateriellen Lebensbedingungen.“ Dass es auch andere Meinungen gibt und dass die Art der Innovationen wichtig ist, verdeutlichen die folgenden zwei Statements: „Innovationen als Wachstumstreiber werden überschätzt, weil neue Klingeltöne die Produktivität nicht steigern.“ „Innovationen sind für die Wettbewerbsfähigkeit eines Hochlohnlandes sehr wichtig, aber die Kausalität zwischen Innovationen und Wachstum ist nicht eindeutig. Es gibt auch noch andere gute Maßnahmen für Wachstum.“

Ein weiteres zentrales Ziel der Wirtschaftspolitik besteht in einem hohen Beschäftigungsstand. Innovationen können dabei sowohl förderlich als auch hinderlich sein, denn während oftmals konstatiert wird, dass Produktinnovationen beschäftigungsförderliche Wirkungen haben, gilt dies bei Prozessinnovationen nicht unbedingt. Den Experten zufolge

ist insgesamt eher von positiven Wirkungen für den Arbeitsmarkt auszugehen: 59 der 68 Experten sind dieser Ansicht (Tabelle 2).

Tabelle 2: Innovationen haben im Saldo positive Beschäftigungswirkungen		
„Innovationen bringen eher Arbeitsplätze als dass sie Arbeitsplätze kosten.“		
Anzahl der Experten		
	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	30	59
Stimme eher zu	29	
Stimme eher nicht zu	6	6
Stimme überhaupt nicht zu	0	
Keine Angabe	3	
Gesamt	68	
Quelle: IW-Expertenvotum, Dezember 2011, 68 Experten		
* Der Unterschied ist signifikant (Chi-Quadrat-Test mit $p=0,000$).		

Ein Experte bringt zum Ausdruck, warum gerade Deutschland auf eine effektive und effiziente Innovationsförderungs politik angewiesen ist: „Im globalen Wettbewerb können die Unternehmen eines Hochlohnlandes wie Deutschland internationale Wettbewerbsfähigkeit nur erreichen und ausbauen, wenn weniger der Preis (Wechselkurs) und dafür umso mehr die Qualität, Differenziertheit und Umweltfreundlichkeit der Produkte, d. h. Produktinnovationen Nachfrager attrahieren.“

Innovationsförderung erfordert dezentrale Entscheidungshoheit und finanzielle Mittel

Zu den wichtigsten Fragen der Innovationspolitik zählt, ob sich staatliche Förderung gezielt auf bestimmte Bereiche und Projekte beziehen oder allgemein gewährt werden sollte. Einerseits sind mögliche Mitnahmeeffekte zu vermeiden, die sich vor allem bei einer allgemeinen Förderung ergeben können; andererseits ist fraglich, inwieweit politische Instanzen über ausreichend marktnahe Informationen verfügen, um eine gezielte Förderung erfolgversprechend durchführen zu können. Die Aussagen der Experten lassen vermuten, dass der zweite Aspekt überwiegt: 55 von ihnen sind der Ansicht, dass eine allgemeine Innovationsförderung eher geeignet ist, während sich 13 für eine gezielte Förderung aussprechen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Generelle Innovationsförderung wird von Experten bevorzugt

„Die Politik sollte Innovationen allgemein fördern (beispielsweise über die steuerliche Begünstigung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben), anstatt gezielt Innovationen in ausgewählten Technologiebereichen zu fördern (beispielsweise über die Teilfinanzierung von Einzelprojekten).“

Anzahl der Experten

	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	24	55
Stimme eher zu	31	
Stimme eher nicht zu	11	13
Stimme überhaupt nicht zu	2	
Keine Angabe	0	
Gesamt	68	

Quelle: IW-Expertenvotum, Dezember 2011, 68 Experten

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

Das Statement eines Experten hierzu: „Gerade im Bereich von Klimaschutz und erneuerbaren Energien besteht in Deutschland, aber auch in der EU, das Problem, dass die Politik gezielt spezielle, aber nicht unbedingt die richtigen Projekte fördert, anstatt geeignete Rahmenbedingungen für tatsächliche Innovationen zu schaffen.“

Weitgehend einig sind sich die Ökonomen auch bei der Frage, ob die Politik mehr finanzielle Mittel für Forschung und Entwicklung bereitstellen sollte: 51 Experten sprechen sich für eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben in diesem Bereich aus, während 15 dagegen sind (Tabelle 4).

Tabelle 4: Staatliche F&E-Förderung sollte verstärkt werden		
„Die Politik sollte die staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung erhöhen.“		
Anzahl der Experten		
	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	22	51
Stimme eher zu	29	
Stimme eher nicht zu	13	15
Stimme überhaupt nicht zu	2	
Keine Angabe	2	
Gesamt	68	
Quelle: IW-Expertenvotum, Dezember 2011, 68 Experten		
* Der Unterschied ist signifikant (Chi-Quadrat-Test mit $p=0,000$).		

Zu betonen ist allerdings, dass nicht allein die Höhe der Ausgaben zählt; ein Experte äußert sich wie folgt: „Wichtig ist nicht nur das Volumen an Mitteln, die für Innovationen eingesetzt werden, sondern insbesondere die Effizienz des Innovationssystems! Hier wäre in Deutschland sehr viel zu tun – ich denke etwa an das Schulsystem und an den Bereich der Forschung.“ Ein anderer Experte fügt hinzu: „Die Umsetzung des ‚wie‘ der Förderung ist ja in der Tat nicht so einfach, wenn es darum geht, Moral Hazard, also Missbrauch von öffentlichen Forschungsgeldern im privaten Sektor, zu vermeiden.“

Indirekte Innovationsförderung durch Innovationserleichterung nötig

Über die Bereitstellung von Fördermitteln hinaus können Innovationen gefördert werden, indem Hemmnisse beseitigt werden – solche Hemmnisse können unterschiedlichste Formen annehmen und zahlreiche politische Ressorts betreffen. Im Rahmen der Bildungs- und Zuwanderungspolitik beispielsweise sollte die Politik nach Ansicht der Experten dem Fachkräftemangel entgegenwirken, um dadurch Innovationen zu erleichtern: 63 der 68 befragten Ökonomen sind dieser Meinung (Tabelle 5).

Tabelle 5: Reduktion des Fachkräftemangels dient auch der Innovationsförderung

„Um Innovationen zu fördern, sollte die Politik den Engpässen an innovationsrelevanten Fachkräften (Forscher, Ingenieure etc.) entgegenwirken, beispielsweise über die Bildungs- und Zuwanderungspolitik.“

Anzahl der Experten

	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	36	63
Stimme eher zu	27	
Stimme eher nicht zu	3	3
Stimme überhaupt nicht zu	0	
Keine Angabe	2	
Gesamt	68	

Quelle: IW-Expertenvotum, Dezember 2011, 68 Experten

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

In diesem Zusammenhang verdeutlicht das Statement eines Ökonomen die Bedeutung einer breiteren Perspektive: „Die Politik muss Freiräume schaffen und insbesondere bei der Zuwanderungspolitik umlenken. Zugleich sollte Innovationspolitik in Deutschland zunehmend auf Europa ausgerichtet sein. Alleingänge können zwar Impulse setzen, müssen aber schließlich auch europaweit umgesetzt werden, um langfristig zu wirken.“

Weiterhin können Innovationen durch die Regeldichte auf Produkt- und Faktormärkten gehemmt werden. Nach Ansicht der Experten besteht vor allem ein Bedarf, Regulierungshemmnisse auf Produktmärkten abzubauen: 61 der 68 Ökonomen sind für eine innovationsfreundliche Deregulierung in diesem Bereich (Tabelle 6). Mit 57 Experten spricht sich die Mehrheit auch für den Abbau von Regulierungshemmnissen auf dem Arbeitsmarkt aus (Tabelle 7). Lediglich bei der Frage, ob auch auf dem Kapitalmarkt Regulierungshemmnisse abgebaut werden sollten – um beispielsweise den Zugang zu Wagniskapital zu erleichtern – sind sich die Ökonomen uneinig: 37 sprechen sich dafür aus, 27 dagegen (Tabelle 8), wobei dies kein statistisch signifikanter Unterschied ist.

Tabelle 6: Produktinnovationen sollten nach Meinung der Experten erleichtert werden

„Regulierungshemmnisse für die Umsetzung neuer Ideen sollten beseitigt werden ... auf dem Produktmarkt.“
Anzahl der Experten

	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	34	61
Stimme eher zu	27	
Stimme eher nicht zu	4	5
Stimme überhaupt nicht zu	1	
Keine Angabe	2	
Gesamt	68	

Quelle: IW-Expertenvotum, Dezember 2011, 68 Experten
* Der Unterschied ist signifikant (Chi-Quadrat-Test mit $p=0,000$).

Tabelle 7: Innovationsfreundliche Deregulierung des Arbeitsmarkts gefordert

„Regulierungshemmnisse für die Umsetzung neuer Ideen sollten beseitigt werden ... auf dem Arbeitsmarkt.“
Anzahl der Experten

	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	32	57
Stimme eher zu	25	
Stimme eher nicht zu	6	8
Stimme überhaupt nicht zu	2	
Keine Angabe	3	
Gesamt	68	

Quelle: IW-Expertenvotum, Dezember 2011, 68 Experten
* Der Unterschied ist signifikant (Chi-Quadrat-Test mit $p=0,000$).

Tabelle 8: Experten gespalten hinsichtlich Innovationserleichterung auf dem Kapitalmarkt

„Regulierungshemmnisse für die Umsetzung neuer Ideen sollten beseitigt werden ... auf dem Kapitalmarkt.“
Anzahl der Experten

	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	17	37
Stimme eher zu	20	
Stimme eher nicht zu	18	27
Stimme überhaupt nicht zu	9	
Keine Angabe	4	
Gesamt	68	

Quelle: IW-Expertenvotum, Dezember 2011, 68 Experten

* Der Unterschied ist nicht signifikant (Chi-Quadrat-Test mit $p=0,211$).

Das Statement eines Ökonomen fasst die Bedeutung von Innovationshemmnissen zusammen – und weist auch darauf hin, dass nicht nur die Politik gefordert ist: „Das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft bleibt seit langem hinter den Möglichkeiten zurück. Es gibt zu viele Innovationsbarrieren. Die staatliche Verwaltung könnte viel tun, um Investitionsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Aber auch die Bürger sollten sich fragen, ob sie nicht zu schnell dabei sind, alles Neue erst mal abzulehnen, anstatt die Vor- und Nachteile ruhig abzuwägen.“ Ein anderer Experte äußert sich besonders kritisch: „Innovationen können nur Wachstum generieren, wenn die Umsetzung in die Produktion auch im Lande erfolgen kann. Deutschland hat hier in seinen Kernkompetenzen (u. a. Maschinenbau, Automotive, Chemie) zwar (noch) komparative bis absolute Vorteile, die Umsetzung der Forschungs- und Entwicklungserfolge in Produktion und damit Wirtschaftswachstum wird allerdings allenthalben durch überzogene Regulierungen (Ökologie, Raumplanung, sozialpolitische Rahmenbedingungen usw.) behindert.“

Internationaler Schutz vor Nachahmern sollte gestärkt werden

Eine entscheidende und laufend diskutierte Frage der Innovationspolitik besteht auch darin, inwieweit Neuentwicklungen – vor allem im Rahmen des Patentwesens – vor Nachahmern geschützt werden sollten. Einerseits dient ein umfangreicher Schutz dazu, Innovationsanreize zu setzen; andererseits kann er zu einer Einschränkung des Wettbewerbs führen. In Anbetracht dieser gegenläufigen Effekte ist es nicht verwunderlich, dass sich sowohl Ökonomen finden, die für einen Ausbau des internationalen

Patentschutzes sind, als auch Ökonomen, die dagegen sind. Die Mehrheit der Befragten ist allerdings für einen stärkeren internationalen Schutz von Patenten: 47 sprechen sich dafür aus, 17 dagegen (Tabelle 9).

Tabelle 9: Experten sprechen sich überwiegend für Stärkung des internationalen Patentschutzes aus „Der internationale Patentschutz sollte ausgebaut werden.“ Anzahl der Experten		
	Anzahl	Zusammengefasst*
Stimme voll und ganz zu	18	47
Stimme eher zu	29	
Stimme eher nicht zu	15	17
Stimme überhaupt nicht zu	2	
Keine Angabe	4	
Gesamt	68	

Quelle: IW-Expertenvotum, Dezember 2011, 68 Experten
 * Der Unterschied ist signifikant (Chi-Quadrat-Test mit $p=0,000$).

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 wirtschaftlichen und politischen Vorgängen online befragt. Konzipiert wird die Befragung von der IW Consult, einer Tochtergesellschaft des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.